

ARTIGO 19

10 ANOS
DA LEI DE ACESSO
À INFORMAÇÃO:
DE ONDE VIEMOS
E PARA ONDE VAMOS



10 ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: DE ONDE VIEMOS E PARA ONDE VAMOS

REALIZAÇÃO ARTIGO 19 – BRASIL E AMÉRICA DO SUL

DIRETORA REGIONAL

Denise Dora

CONSELHO ADMINISTRATIVO

Belisário dos Santos Júnior

Bianca Santana

Eduardo Pannunzio

Kátia Brasil

Luciana Guimarães

Luís Eduardo Regules (Presidente do Conselho)

Malak Poppovic

Marcos Rolim

CONSELHO FISCAL

Dirlene da Silva

Marcos Fuchs

Mário Rogério Bento

FICHA TÉCNICA

PESQUISA E TEXTO

Ana Julia Bernardi

Brenda Cunha

Júlia Cruz

Júlia Rocha

COORDENAÇÃO

Júlia Rocha

SUPERVISÃO

Denise Dora

Luana Almeida

EDITORAÇÃO

Romulo Santana Osthues

REVISÃO TEXTUAL

Lygia Roncel

DESIGN

Daniella Domingues

Mariana Coan

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

10 anos da lei de acesso à informação

[livro eletrônico] : de onde viemos e para onde vamos / Ana Julia Bernardi...

[et al.]. -- São Paulo : Artigo 19, 2022.

PDF.

Outros autores : Brenda Cunha, Júlia Cruz, Júlia Rocha.

Bibliografia.

ISBN 978-65-89389-13-2

1. Acesso à informação 2. Direitos humanos

I. Bernardi, Ana Julia. II. Cunha, Brenda. III. Cruz, Júlia. IV. Rocha, Júlia.

22-109839

CDU-342.7(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Lei de acesso à informação : Direito constitucional 342.7(81)
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129



Esta obra foi licenciada com uma
Licença Creative Commons
Atribuição CC BY 4.0

Agradecemos a organizações parceiras
e apoiadoras que permitiram a realização
deste relatório, em especial à **Fundação Ford**
e à **Open Society Foundations**.

SUMÁRIO

5	Apresentação institucional
7	A ARTIGO 19 e a LAI: uma década em publicações e incidência política
12	PARTE 1 De onde viemos
12	Contexto de aprovação da lei
15	Principais avanços – Transparência e Direitos Humanos
17	Obstáculos à implementação
25	Retrocessos
36	PARTE 2 Onde estamos
36	Respostas da sociedade civil aos apagões da COVID-19
57	Uma análise em transparência ativa sobre direitos sexuais e reprodutivos
80	Informações florestais e desafios na transparência passiva – uma análise conjunta
101	Disparos em massa, desordem informacional e as eleições brasileiras
115	PARTE 3 Para onde vamos
121	ANEXO Identificação das pessoas entrevistadas

10 ANOS
DA LEI DE ACESSO
À INFORMAÇÃO:
DE ONDE VIEMOS
E PARA ONDE VAMOS

APRESENTAÇÃO

INSTITUCIONAL

Denise Dourado Dora

DIRETORA REGIONAL

Júlia Rocha

COORDENADORA DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

ARTIGO 19 Brasil e América do Sul

CONSIDERAÇÕES SOBRE A LAI EM 2022

Em maio de 2022, celebra-se o 10º aniversário de vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil,¹ em meio a significativos avanços e preocupantes retrocessos. Fruto de pressão e mobilização da sociedade civil junto ao Legislativo, a LAI é hoje o mais importante documento para a implementação do regime de transparência no Brasil, tendo criado dispositivos que obrigam o Estado à disseminação de informações e que asseguram a cidadãos e cidadãos interessadas o direito de demandá-las e recebê-las.

A abrangência desse marco legislativo, no entanto, extrapola o que já está previsto nos pilares constituintes da gestão pública quanto à integridade e à transparência. A Lei de Acesso à Informação é, também, um dos principais marcos de direitos humanos no País, pois, além de garantir o direito à informação, é uma ferramenta indispensável para o acesso aos demais direitos previstos na Constituição Federal.

O próprio histórico da LAI mostra seu caráter garantidor do exercício do princípio democrático, visto que sua criação foi concomitante à criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV),² responsável pela investigação das violações de direitos humanos e crimes cometidos por agentes de Estado no período da ditadura militar brasileira. Em seus artigos, a sobrevalência dos direitos humanos como interesse público é explícita, o que faz dela, portanto, uma poderosa ferramenta no combate ao autoritarismo, à truculência estatal e a outras formas de grave violação a direitos fundamentais.

Devido às suas relevância e inovação, em virtude de apresentar prerrogativas advindas da *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública* (2010), da Organização dos Estados Americanos (OEA), e estar em total convergência com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em especial com seu artigo 19, diversos eixos de ação foram implementados. Entre

1

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm.

2

Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12528.htm.

eles, destacam-se as melhorias infraestruturais, percebidas em todos os níveis da federação, com a criação do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), e ações para a implementação de políticas públicas, tendo se tornado, principalmente nos últimos anos, objeto de campanhas e discussões dentro e fora da sociedade civil.

Desde 2019, houve graves retrocessos, muitos obstáculos à efetivação do direito à informação no Brasil. Com a crise sanitária, política, econômica e social causada pela pandemia do novo coronavírus, a falta de um regime de transparência que enfrentasse com firmeza o incontável número de informações falsas disseminadas por agentes públicos, civis e militares, foi profundamente sentida, sobretudo pela parcela da população que perdeu entes queridos para a COVID-19. Com efeito, o desaparecimento de informações³ (e o parco compartilhamento daquelas disponíveis) foi a tônica das ações do Governo Federal em resposta à crise sanitária.

3
No estudo de caso específico sobre COVID-19, destrincharemos melhor o cenário de apagão de informações.

É necessário celebrar a existência da LAI para, enfim, defendê-la. Celebrá-la e trazê-la para o centro do debate público como aquilo que ela realmente é: uma lei que institui um direito humano fundamental e sem a qual não é possível vislumbrar um Estado Democrático de Direito. No novo ciclo eleitoral que desponta em 2022, é preciso pautar a relevância da produção e da disseminação de informações úteis e necessárias para o pleno acesso a serviços públicos a fim de promover a liberdade de expressão e engrandecer as prerrogativas de espaço cívico no País.

Este relatório é, assim, a forma que a **ARTIGO 19** encontrou, junto às diversas entidades parceiras mencionadas neste documento, de celebrar os 10 anos da Lei de Acesso à Informação, resgatando sua origem, enaltecendo os principais avanços conquistados por ela, elencando os desafios à sua frente e apontando possíveis saídas para os reiterados ataques que ela recebe. Celebramo-la, ainda, vislumbrando os próximos passos para a construção, no futuro, de uma agenda de transparência forte e responsiva aos direitos humanos.

NOTA SOBRE USO DO FEMININO UNIVERSAL

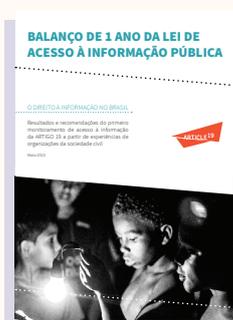
O presente documento foi escrito tendo como horizonte o uso do *feminino universal* (conhecido também como *feminino genérico*) como forma de concordância entre palavras que designem pessoas – ainda que utilizando algumas formas masculinas para pessoas que se identifiquem com esse gênero. Longe de ser a solução para a consagração de uma epistemologia decolonial, que não seja centrada na branquitude masculina cissexual, o intuito é causar uma provocação mínima sobre a língua que falamos. Se existe uma dificuldade comunicacional a fim de promover uma igualdade de gênero absoluta na escrita, contudo, é igualmente grave o fato de que a língua aqui empregada, infelizmente, não contempla as identidades dos povos que dividem conosco o território brasileiro. Essa postura é um mínimo possível, especialmente em se tratando de um relatório que, além de ser produzido em sua maioria por pessoas identificadas com o gênero feminino, versa sobre o direito à informação, buscando tensionar o que o patriarcado colonial foi capaz de impor enquanto noções universais do ser humano.

A ARTIGO 19 E A LAI: UMA DÉCADA EM PUBLICAÇÕES E INCIDÊNCIA POLÍTICA

Desde 2012, a **ARTIGO 19** produz pesquisas e publicações que monitoram a implementação da LAI e celebram o aniversário da vigência da Lei nº 12.527/2011. Nesses 10 anos, a organização já realizou três monitoramentos específicos de implementação da lei, cartilhas para a sua aplicação por agentes públicos e uso pela sociedade civil, e seis relatórios com recorte temático ou específico. Abaixo, recuperamos as capas e os principais pontos dessas publicações, apresentando o robusto trabalho de documentação realizado pela **ARTIGO 19** até agora:

2013

Balanco de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública



O primeiro relatório de avaliação da LAI, publicado em 2013, traz uma metodologia inicial de análise para pedidos de informação usada em mais de 140 pedidos, destinados a mais de 70 órgãos públicos, sobre temas variados, coletados em oficinas de capacitação em acesso à informação. Ele também traz um levantamento de experiências diversas da sociedade civil ao longo do primeiro ano da lei, apontando dificuldades técnicas e inovações trazidas pelas ferramentas de disseminação de informação pública previstas nela.

2014

Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013



Já em 2014, um novo monitoramento foi feito, mas usando análises em transparência ativa e transparência passiva. A parte de recomendações evidencia uma lei em construção: a identificação de falhas técnicas, por exemplo, e outras potencialidades para os poderes além do Executivo.

2015

Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014



Para o terceiro ano de monitoramento, foi aplicada uma metodologia muito semelhante à do ano anterior – mas com um enfoque maior em políticas de participação popular. No geral, o relatório apontou melhorias perceptíveis, especialmente no campo da transparência ativa, mas a persistência de dificuldades técnicas na transparência passiva – identificada, por exemplo, pela necessidade de se protocolarem muitos recursos a fim de se obter uma informação.

2016

Caminhos da Transparência: A Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Justiça



Em 2016, no quarto ano de vigência da LAI, foi adotada uma mudança na metodologia, passando da esfera federal para as estaduais, analisando, tanto através de transparência ativa como passiva, o funcionamento dos tribunais de Justiça. Seu objetivo é apontar a LAI como um dos principais mecanismos para a transparência no Judiciário – considerado o poder mais opaco de nossa República.

2017

Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação: Uma análise de casos de transparência



No quinto ano de monitoramento, já estava evidente que a LAI era uma lei fundamental para a democracia e o acesso aos direitos humanos. Nesse relatório, houve uma nova mudança de metodologia e, celebrando meia década da LAI, foram apresentados cinco estudos de caso que evidenciavam a importância da lei para os direitos humanos: dois sobre transparência ambiental, um sobre trabalho escravo, um sobre segurança pública e o último sobre abortamento previsto em lei.

2018

Identidade Revelada: Entraves na busca por informação pública no Brasil



Identidade Revelada foi o segundo relatório com foco temático escrito pela **ARTIGO 19** em virtude de mais um ano da LAI. A publicação apresenta 16 casos de requerentes de informação que sofreram algum tipo de consequência (desde violação de sua privacidade até intimidações e perseguições). No texto, um ponto fundamental é abordado: a necessidade de que se proteja a identidade das pessoas que buscam informação pública, garantindo o princípio da impessoalidade na gestão pública e, sobretudo, os direitos humanos à liberdade de expressão e informação.

2019

Os limites do sigilo e a agenda da transparência pública no Brasil



Transparência como regra e sigilo como exceção é um dos princípios que regem a LAI. Contudo, em 2019, já no governo Bolsonaro, foi promulgado o decreto nº 9.690/2019, que ampliou desmedidamente o número de servidores públicos que poderiam imputar sigilo a uma informação. O decreto foi derrubado pouco depois graças à pressão da sociedade civil e em razão de sua visível inconstitucionalidade, mas o relatório mostra que, mesmo dentro da normalidade, muitos órgãos públicos deixam de cumprir com o mínimo exigido nos processos de classificação de informação, como a divulgação da lista de informações sigilosas ou até mesmo o apon-tamento das autoridades classificadoras.

2019

Panorama dos Sistemas Eletrônicos de Informação ao Cidadão: Uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos



Ainda em 2019, foi elaborada uma breve avaliação do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) de órgãos federais e estaduais. O e-SIC é a principal ferramenta de acesso à informação para transparência passiva e, para seu pleno funcionamento, depende de dispositivos como a emissão de protocolo para acompanhamento, a possibilidade de apresentar um recurso e a indicação das autoridades respondentes às solicitações. O relatório traz, portanto, um panorama dos sistemas mais bem avaliados e recomendações para estruturá-los melhor.

2020

8 anos – Lei de Acesso à Informação: Transparência para superar a crise



No ano de 2020, enfrentamos um cenário de emergência sanitária mundial. Com a pandemia do novo coronavírus, o acesso a informações confiáveis se tornou imprescindível para a sobrevivência da população. A Medida Provisória nº 928/2020, entretanto, acabou por impor barreiras ao acesso à informação no País, extinguindo prazos para respostas de pedidos de informação e impedindo a interposição de recursos via transparência passiva, por exemplo. O que o relatório procurou avaliar foi a qualidade das informações disseminadas pelo Ministério da Saúde e pelas secretarias estaduais de saúde quanto às políticas de testagem e notificação, e o que se verificou foi uma lacuna significativa das informações que poderiam ter salvado muitas vidas durante a pandemia.

2021

Infodemia e COVID-19: a informação como instrumento contra os mitos



O cenário de emergência sanitária e de apagão de informações agravou-se consideravelmente de 2020 para 2021. Por esse motivo, no aniversário de nove anos da LAI, a **ARTIGO 19** publicou um relatório que abordava as dificuldades de acesso à informação pública e os retrocessos no regime de transparência que extrapavam as estruturas de transparência passiva e ativa previstas na lei. Abordando o conceito de infodemia, o relatório traz evidências de quão desinformativos foram os conteúdos sobre vacinação, prevenção e tratamento da COVID-19 disseminados e compartilhados pelas principais autoridades do Brasil, especialmente o presidente da República.

Essas publicações se somam à vasta produção da sociedade civil, entre cartilhas, relatórios, artigos e bancos de dados sobre a implementação da LAI. Nesses 10 anos, celebramos também o histórico de atuação das organizações do terceiro setor, da academia, dos coletivos de comunicação e de ativistas pela transparência no Brasil.

Como resultado disso, **o presente relatório consiste em um documento de resgate histórico-político do regime de transparência e seus dispositivos, bem como na apresentação de um panorama atual das garantias do direito à informação e de uma proposta de agenda para os próximos anos.**

Para tanto, ele está dividido em três seções. A primeira delas, *De onde viemos*, faz uma recapitulação do processo de aprovação da lei e dos principais avanços e retrocessos percebidos desde que ela entrou em vigor. A segunda, *Onde estamos*, traz quatro estudos de caso com temáticas de reconhecido déficit no campo da transparência, como a promoção de direitos sexuais e reprodutivos,

a transparência florestal, o enfrentamento à pandemia da COVID-19 e a circulação de desinformação em períodos eleitorais. Finalmente, a terceira parte, *Para onde vamos*, apresenta uma proposta de agenda para um regime de transparência mais adequado aos direitos humanos.

A construção deste documento baseou-se na consulta a mais de 30 parcerias que, reconhecidamente, trabalham pela promoção do direito à informação e à transparência em âmbitos nacional e internacional – seus nomes e uma síntese das suas experiências profissionais encontram-se no Anexo I deste relatório. Para a consulta, foi elaborado um questionário, aplicado via entrevista por videoconferência ou respondido por áudio ou por escrito. As contribuições estão em citações indireta e direta no decorrer do texto. Especificamente na parte II, em que estão os estudos de caso, foram aplicadas distintas metodologias, a serem explicadas no início de cada subseção.



Parte I

DE ONDE VIEMOS

CONTEXTO DE APROVAÇÃO DA LEI

A existência de um regime de transparência no Brasil, ainda que de maneira incipiente, antecede a própria Constituição Federal de 1988, que, no inciso XXXIII de seu artigo 5º, enumerava o direito de obter informações oficiais diretamente do Estado. O Arquivo Nacional, principal repositório de informações estatais oficiais, foi criado em 1838 justamente com o objetivo de fornecer e resguardar documentos de interesse público – a única instituição com essa capacidade por mais de 170 anos no País.

Hoje, passados 184 anos, o povo brasileiro pode contar com um direito assegurado pela Constituição de obter documentos de interesse público e com um marco jurídico que instaura formalmente a obrigação estatal de lhe fornecer informações e ferramentas para acessá-las, além de especificar as situações nas quais elas estariam passíveis de restrição de acesso e sigilo.

Até o dia 17 de novembro de 2011, contudo, a data da aprovação da LAI, não existia uma lei que tratasse explicitamente desse direito. Para tanto, no início dos anos 2000, havia uma mobilização legislativa por um marco que cumprisse com essa função. Proponente do Projeto de Lei (PL) que deu origem à LAI, o atual deputado federal Reginaldo Lopes, do Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais (PT-MG), relembra esse momento em entrevista à **ARTIGO 19**, ao ser indagado sobre o contexto de aprovação da LAI: “O acesso à informação se tornou

direito, mas, quando cheguei à Câmara Federal, em 2003, esse direito ainda não tinha sido consolidado em lei, o que começou a acontecer na Suécia já em 1766, por exemplo. Estávamos muito atrasados nas políticas de transparência”.

Sendo assim, entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000, ocorreram algumas movimentações que, em última instância, levaram à aprovação da lei que aqui celebramos.

4
Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18159.htm.

A primeira delas foi a aprovação da Lei nº 8.159/1991,⁴ que instituiu formalmente o direito de acesso a documentos públicos, criando o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão vinculado ao Arquivo Nacional. A lei estabelece o que são documentos de caráter público e de caráter privado, ainda que deixe em aberto o conceito de interesse público, e o que imprescindivelmente deve permanecer sigiloso.

5
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D21344impresao.htm.

6
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4553.htm.

7
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L111111impresao.htm.

Embora representasse um evidente avanço histórico, essa lei ainda não previa o fim do sigilo eterno – uma brecha que foi aproveitada por dois decretos posteriores. O primeiro deles (Decreto nº 2.134/1997),⁵ promulgado por Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), regulava o direito de acesso previsto na lei de 1991. Entretanto, em 2002, FHC promulgou o Decreto nº 4.553/2002,⁶ criando a categoria de “sigilo eterno”, com a possibilidade de prorrogação indefinida dos prazos de classificação. Esse dispositivo foi reafirmado na Lei nº 11.111/2005,⁷ promulgada por Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

O sigilo eterno, que remetia ao período ditatorial brasileiro, só teve fim em 2011, com a aprovação da LAI e da criação da Comissão Nacional da Verdade. **Longe de extirpar todas as estruturas autoritárias que ainda persistem no Brasil, a conjunção entre CNV e LAI é estruturante de um regime de respeito aos direitos humanos por meio da valorização da memória nacional.** Para impedir que novas graves violações de direitos humanos ocorram no País, é necessário expô-las e denunciá-las, o que só é possível com a garantia dos direitos à informação e à liberdade de expressão, e com o fortalecimento das instituições e dos espaços democráticos.

8
Folha de S.Paulo. Lula mantém sigilo “eterno” de documentos. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2004200310.htm>.

É importante ressaltar que tanto o decreto de FHC quanto a lei de Lula expandiram, de maneira desproporcional,⁸ o poder das forças armadas de impor sigilo ultrassecreto (e potencialmente eterno) – o que só foi revertido graças à articulação da sociedade civil na época e, finalmente, à materialização da LAI.

Entrevistada para este relatório, a presidenta Dilma Rousseff (que governou o País pelo PT entre 2010 e 2016, quando houve um golpe parlamentar que a retirou do cargo) relembra alguns outros marcos legislativos na promoção do direito à informação no Brasil. Indagada pela **ARTIGO 19** sobre o contexto que antecedeu a aprovação da lei, a presidenta pontua: “Nos mandatos do presidente Lula e nos meus, implementamos medidas para tornar o Estado brasileiro mais transparente, aberto à participação social e com melhores instrumentos para controlar o uso dos recursos públicos, atributos fundamentais para fortalecer a democracia. Para citar

9
Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm.

alguns exemplos, ainda no governo do presidente Lula, foi criada a Controladoria-Geral da União, em 2003; implantado o Portal da Transparência, em 2004; e aprovada a Lei da Transparência,⁹ em 2009, que tornou obrigatório disponibilizar informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

A presidenta também salienta pontos de divergência que eram, em realidade, avanços bastante óbvios da LAI: “As proposições impunham novas regras para a relação entre os cidadãos e seus representantes. O projeto de lei criava obrigações, definia prazos para a resposta aos cidadãos e restringia fortemente as regras sobre sigilo – temas sensíveis e que mereceram muito debate. A existência de um limite temporal para o sigilo de documentos foi, ao longo de todo o processo de tramitação, um dos principais pontos de divergência”.

Ainda sobre o processo, Reginaldo Lopes relembra a celeridade com a qual a lei foi sancionada, tendo em vista as discussões prévias e a estrutura que já existia anteriormente: “O projeto foi apresentado em 2003 e, somente em 2011, posto em votação, sendo sancionado pela presidenta Dilma Rousseff menos de um mês depois da sua aprovação”.

Dilma Rousseff acrescenta: “Na Câmara Federal, foi criada uma comissão especial para analisar a proposta, o que permitiu sua tramitação de forma mais célere. Em abril de 2010, ela foi enviada ao Senado Federal, onde a divergência em torno da possibilidade de instituir sigilo eterno voltou a travar a tramitação. Foi necessário, inclusive, que o projeto fosse votado diretamente no plenário do Senado para superar a posição do então presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, senador Fernando Collor [à época, filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)], que defendia a possibilidade de sigilo eterno, alinhado com demandas de segmentos das Forças Armadas”.¹⁰

10
G1. Senado aprova fim do sigilo eterno de documentos. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/senado-aprova-fim-do-sigilo-eterno-de-documentos.html>.

O relato de Laila Bellix, estrategista na Purpose, que traz uma perspectiva da sociedade civil sobre o processo, pareceu-nos valioso. Em consonância com Lopes, que pontuou a importância da participação de organizações da sociedade civil na aprovação da lei, a especialista destaca: “Precisamos olhar a Lei de Acesso e o seu contexto de aprovação. Estávamos lá, em 2011 e 2012, a partir da vigência dela [LAI], em um processo de aprofundamento democrático e das instâncias de participação [...]. Além do envolvimento maior e do maior engajamento da população e dos movimentos sociais na construção das políticas públicas, como nas conferências, audiências e consultas, também tínhamos uma audiência forte e latente sobre o direito à memória – a nossa memória social e a necessidade de olhar para o nosso passado e evidenciar os abusos cometidos, sobretudo por agentes do Estado. [...] Eu acredito que a LAI representa esse momento e o que estávamos discutindo nessa época dentro da nossa própria democracia, o que todos nós desejávamos”.

PRINCIPAIS AVANÇOS TRANSPARÊNCIA E DIREITOS HUMANOS

Considerando seu contexto de aprovação e sua finalidade, a LAI surge para regular o direito humano à informação. Ainda que já estivesse presente em nossa Constituição, “a LAI avança ao estabelecer procedimentos e regras bem específicos, ao reforçar essa necessidade de cumprimento desses direitos e estabelecer mecanismos de recurso e contestação em casos de não cumprimento”, como afirma a diretora-executiva da Open Knowledge Brasil, Fernanda Campagnucci.

Essa regulação se manifesta, por exemplo, por meio da impossibilidade de imputação de sigilo eterno – discussão que perdurava durante as negociações para a aprovação da LAI. Sobre isso, o deputado Lopes acrescenta: “Antes da LAI, o sigilo era a regra. Não havia nem prazo nem nenhuma garantia de um cidadão ter acesso a uma informação pedida. Não havia compromisso legal de fornecimento de informações, e uma resposta estava condicionada à boa-fé de uma autoridade. Hoje, a taxa de mortalidade de uma região, o [valor do] salário dos políticos, [a informação de] quanto custou uma obra pública ou a aquisição de equipamentos estão ao alcance de todos e de todas, que podem cobrar seus representantes e as autoridades. O acesso à informação fortalece o poder do cidadão e enfrenta a corrupção”.

Apesar de óbvio, esse não foi o principal impacto da lei em nossa democracia. O reconhecimento do direito à verdade para a devida reparação histórica às vítimas do autoritarismo no País constituiu-se em um dos pontapés para que a LAI fosse sancionada da maneira como o foi. Sobre isso, Dilma Rousseff pontua: “A LAI foi sancionada junto com a [lei que instituiu a] Comissão Nacional da Verdade, criada para colocar sob a luz da democracia os fatos ocorridos entre 1946 e 1988. Essas duas leis, sancionadas juntas, orientam-se pela certeza de que o conhecimento, a informação e a verdade são indispensáveis para o exercício da cidadania, contribuindo para a consolidação do Estado Democrático”.

A relação da lei com o combate às violações de direitos humanos fica evidente em seu próprio texto. Em seu artigo 21,¹¹ a LAI é bastante explícita, e define como seus artigos e dispositivos devem ser interpretados. “A possibilidade de questionar e demandar acesso a documentos, dados e outras informações públicas é essencial para a responsabilização de perpetradores, viabilizando não apenas o acesso à justiça, mas também o acesso à verdade”, como bem coloca Paula Martins, chefe de *advocacy* e direitos humanos na Association for Progressive Communications (APC) e diretora-executiva da **ARTIGO 19** na época da aprovação da LAI.

Exemplos de como a LAI é garantidora dos direitos humanos não são poucos. Em entrevista, Marcos Lindenmayer, chefe de gabinete da Ouvidoria-Geral da União, traz alguns exemplos de como a sociedade civil instrumentalizou nesse sentido: “Temos organizações de meio ambiente que utilizaram muito do direito de acesso à informação para a obtenção de informações, infelizmente, de forma

11

“Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm.

intempestiva. Tivemos o caso de Belo Monte, em que havia a defesa de direitos daquelas comunidades ribeirinhas que [ali] habitavam e eram *stakeholders* do próprio empreendimento. A gente tem casos também de recuperação de dados com relação à população LGBTQIAPN+ quando houve a descontinuidade da publicação do *Atlas da Violência*; ele foi republicado graças a dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação”.

Sem a garantia do direito à informação, portanto, não é possível o estabelecimento de uma democracia saudável em respeito aos padrões internacionais de direitos humanos, por se tratar de um instrumento fundamental para a tomada de decisões (sobre si e sobre uma comunidade) e o acesso a direitos concretizados por serviços públicos.

Dessa forma, **reconhecer a importância da LAI no corpo jurídico brasileiro é afirmar contundentemente que não existe democracia sem estruturas que permitam o exercício integral do direito à informação**. Isso impacta outros direitos de natureza civil e política (como a liberdade de expressão e de imprensa e a participação social), e também de natureza social (como o acesso a serviços e a redução de desigualdades).

A própria liberdade de imprensa é fundamentalmente dependente do direito à informação. Ao estabelecer recursos para a demanda de documentos e dados públicos, a LAI foi fiadora de uma imprensa ética e baseada em fatos, além de altamente responsiva à sociedade, uma vez que passou a disseminar conteúdos de interesse público para a população em geral.

Por conseguinte, a participação social só pode ser plenamente exercida em cenários com intensa circulação de informações oficiais. Isso inclui, por exemplo, a divulgação das etapas de implementação de políticas públicas, permitindo a cidadãos e cidadãs que participem de órgãos colegiados ou até mesmo realizem denúncias baseadas na inexecução ou deturpação dessas políticas.

Em outras palavras, políticas públicas mais transparentes e mais participativas são, ao final, mais eficientes. Diversas entrevistadas para este relatório mencionaram o impacto positivo causado pela LAI na gestão e na execução de políticas estatais, como a coordenadora de projetos de integridade no Instituto Ethos, Paula Oda. A especialista afirma: “Transparência é o principal instrumento de controle social, possibilita o acesso e a análise de dados da gestão para o aprimoramento da política pública e o monitoramento da gestão, no sentido de acompanhar, denunciar e contribuir para o combate ao mau uso do recurso público e à corrupção, que é o escoamento do recurso público destinado à aplicação de políticas públicas e da garantia dos direitos humanos”. Um primeiro passo para isso foi a publicização de salários de servidores, como bem lembra Manoel Galdino, diretor-executivo da Transparência Brasil.

Nota-se ainda uma mudança significativa na maneira como as políticas públicas são elaboradas. Sobre esse ponto, Bruno Morassutti, coordenador de *advocacy* da

Fiquem Sabendo, reforça que, “hoje, existe uma preocupação maior de produzir políticas públicas baseadas em evidências, e isso é fundamental para os direitos humanos. Gastar dinheiro sem controlar resultados ou sem saber com o que se está gastando é prejuízo para os direitos humanos”. De maneira geral, portanto, foi dado um maior estímulo à “consolidação e à sistematização de dados dos órgãos públicos”, como pontua Luiz Fernando Toledo, diretor da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji).

Outros dois avanços a serem mencionados versam sobre a permeabilidade da lei em nível subnacional e sobre questões envolvendo as formas de disseminação de informação oficial – o que se chama aqui de transparência ativa e transparência passiva. Sobre esse primeiro ponto, é relevante mencionar que se observa uma maior preocupação, ainda que incipiente, com a promoção do direito à informação em âmbitos estadual e municipal, evidente, por exemplo, na existência de decretos regulatórios para entes estaduais.

É, além disso, inegável que tenha havido um desenvolvimento expressivo dos mecanismos de compartilhamento de informações via demanda cidadã.

A instituição de prazos e fluxos de resposta e a obrigatoriedade para a criação de canais que recebam demandas de informação são pilares importantes para o que chamamos atualmente de regime de transparência – muitas vezes, dependente da transparência passiva.

Dito isso, vale ressaltar que a instituição desses mecanismos são, concomitantemente, avanços e obstáculos ao direito à informação. Em partes, a falta de regularização da transparência ativa faz com que o Estado seja menos responsivo e eficiente nesse sentido. Ademais, a implementação da LAI em nível subnacional ainda encontra desafios específicos, mesmo 10 anos após o início da vigência da lei. A seguir, abordamos alguns dos obstáculos mais percebidos pela **ARTIGO 19** e pelas especialistas entrevistadas por nós.

OBSTÁCULOS À IMPLEMENTAÇÃO

De início, é imperioso reforçar que os obstáculos de implementação da LAI não ofuscam os avanços proporcionados por ela. A existência de um marco jurídico não é garantia absoluta de implementação de um direito, ainda mais em um país extenso e desigual como o nosso. Os obstáculos aqui apontados devem ser vistos, assim, como possibilidades de trabalho, e não como razões para desconfiar da efetividade da LAI.

Parte da existência de obstáculos – e suas possibilidades de transposição – deriva justamente das mudanças sociopolíticas ocorridas no Brasil. Sobre isso, Marcos Lindenmayer pontua: “Existe um papel importante desse processo de avanço, e é um avanço que tende ao infinito porque a sociedade muda, o Estado muda, os contextos mudam. E a gente vai ter de ir avançando. O Estado,

há, talvez, 40 anos, era uma coisa. Hoje, é essa coisa em expansão, junto com a sociedade, e a gente precisa pensar como interagir. Então, acho que nunca vai haver uma consolidação plena, mas existe esse processo, e o que a gente tem de ter é um movimento contínuo, atingir uma velocidade e cuidar muito para não retroagir. Ou, pelo menos, para que a gente possa expandir as políticas de acesso à informação e transparência, no mínimo, na velocidade em que essas relações entre Estado e sociedade se expandem”.

Fica bastante óbvio, portanto, que o principal motor para superar entraves de implementação da LAI é justamente a vontade política dos órgãos públicos. Existe, segundo Oda, uma percepção errônea de que a LAI seria negativa para a gestão pública, por exemplo, uma vez que poderia expor erros de gestão. Isso impediria os órgãos de “reconhecer a transparência como princípio básico dos poderes públicos, portanto, elemento-base que antecede qualquer atividade, e não como uma etapa posterior”.

Galdino também aponta como um problema de natureza política a lentidão em disseminar uma “cultura de transparência no serviço público”, aliada a uma “baixa prioridade nos anos recentes para investir na promoção da transparência”. Isso tem um reflexo direto em como as medidas de transparência são aplicadas para além do Executivo e em âmbito subnacional, por exemplo.

Atreladas aos obstáculos políticos estão aqueles de cunho principiológico, que acabam alterando a aplicação da lei. Apesar de a lei ser bastante explícita em diversos pontos, a prática com transparência passiva evidencia o desafio de se conceituar o que é interesse público. Isso se manifesta, por exemplo, na dificuldade de acessar, via pedido de informação, informações consideradas de “flagrante interesse público”, como é o caso das informações ambientais ou que versem sobre políticas de segurança pública.

Esse ponto foi discutido durante entrevista com Lindenmayer, que pontuou: “É de fato muito difícil de conceituar [interesse público]. A gente tem vários artigos que falam [sobre o tema], autores que tratam do tema. Interesse público nada mais é do que aquele que consegue alcançar o bem comum para a maior quantidade de pessoas. Mas o que é bem? O que é o bem comum? Aí a gente vai avançando. [...] Será que os fundamentos estão de acordo com o programa de governo, será que isso não vai ferir, de alguma maneira, os direitos de uma comunidade em especial, por mais que tecnicamente esteja corretíssimo? Não é trivial considerar interesse público e não é algo sobre o qual a gente tenha um debate claro na Justiça, no âmbito do Judiciário, no âmbito doutrinário, tampouco no âmbito administrativo. Mas, pelo menos, é um debate que existe”.

Esse é um debate complexo, pois, para algumas situações, é necessário considerar interesses particulares, seja de uma pessoa física, seja de uma comunidade, por exemplo.

Esses entraves de ordem política dão origem a outras dificuldades no acesso à informação, como questões envolvendo *compliance*. Especialistas apontaram que a falta de punição para órgãos e gestores públicos que desrespeitam a LAI cria um cenário de banalização do descumprimento da lei, com atrasos na resposta a pedidos de informação, portais de transparência pouco eficientes e até mesmo arbitrariedades para o não compartilhamento de informações públicas.

Isso implica um enorme ônus para cidadãs que requeiram informação. Sobre isso, Gregory Michener, professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-RJ), argumenta que a facilidade de acesso a instâncias recursais “para o público seria o suficiente para um ‘preventivo’, [de maneira] que a administração pensaria duas vezes antes de negar a informação. Mas, se o cidadão tem de ir para o Judiciário, é impossível”. A judicialização é sempre uma saída para arbitrariedades na concessão de informações, mas não deveria ser a única em se tratando de um problema de ordem administrativa.

No mesmo sentido, o senador Fabiano Contarato (PT-ES) defende que punições sejam, de fato, aplicadas. Em entrevista, o parlamentar mencionou: “Estes últimos anos deixaram claro que ainda falta um regime sancionatório efetivo para agentes públicos que violam o dever de transparência. Não houve punições efetivas para nenhuma dessas violações. Com a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 2021), tornou-se ainda mais difícil sancionar as condutas descritas pela própria LAI, em seu artigo 32, como ilícitas. Precisamos reparar essa lacuna no ordenamento jurídico para assegurar a efetividade da Lei de Acesso à Informação”.

Para além de uma falta de vontade política, esse é um problema que também deriva do enfraquecimento e da falta de independência dos órgãos de controle e fiscalização, como bem lembra Galdino. Ao final, órgãos como prefeituras, o Legislativo e o Judiciário acabam desrespeitando a lei quase rotineiramente, sem grandes consequências para a gestão, apenas para as cidadãs. Sobre esta e outras arbitrariedades no tratamento da lei, Campagnucci afirma que “a CGU, que deveria fazer o contraponto e monitorar, não tem força. Tem esse ponto de desempoderamento no próprio nível federal, que dirá ao supervisionar os demais entes (e nem está na competência dela)”.

Ou seja, existe mormente um problema de governança dos dados e informações públicas. Com um misto de falta de treinamento e de vontade política dos órgãos, Bellix resume bem essa questão da governança: “Muitas vezes, são criados órgãos de coordenação da política de acesso à informação, mas esses órgãos se insulam e, nesse processo, nós não conseguimos que o acesso à informação seja algo intrínseco. Transparência precisa perpassar todos os servidores públicos, independentemente de eles trabalharem ou não com esse tema. Nós ainda não conseguimos essa noção de cultura interna entre os gestores de defesa do acesso à informação e da transparência”.

Um dos entraves mais evidentes, e com frequência apontado em avaliações das ferramentas de transparência, são questões de infraestrutura, que acabam afetando diretamente a maneira como as informações são disseminadas e a qualidade delas. Um primeiro problema seria a forma como os mecanismos de transparência foram implementados no País: sem orçamento específico e em ambiente majoritariamente virtual. Sobre isso, Marcos Lindenmayer comenta: “Como você implementa uma lei sem orçamento, praticamente, e com controle gerencial mínimo? Você vai ter de implantar essa lei, provavelmente, por meio de instrumentos digitais, e a estratégia digital já ‘come’ aí uma parcela razoável da sociedade, talvez a que mais devesse utilizar esse instrumento no seu dia a dia”.

Mais uma vez, o ônus das tomadas de decisão do poder público recai sobre a população – principalmente, as parcelas mais vulnerabilizadas. Sobre isso, Morassutti pontua: “No âmbito do cidadão, obviamente, o acesso à educação e o acesso à internet são os principais gargalos, na minha opinião. Porque não tem nem como começar a falar de LAI se não há [educação de qualidade] ou não tem acesso à internet”.

A falta de orçamento é um problema bastante notório, e se reflete, por exemplo, na falta de treinamento de profissionais que lidam com a gestão, a sistematização e o compartilhamento de informações públicas. Por conta disso, poucas são as gestoras que sabem lidar com bancos de dados, com questões de linguagem das informações e até mesmo com a parte técnica dos portais de transparência e do e-SIC, como bem apontado por diversas especialistas entrevistadas. As próprias estruturas técnicas são, em grande parte, desatualizadas, e não cumprem com requisitos mínimos de visualização, compressão de documentos ou cruzamentos de dados.

Finalmente, os portais de transparência e de solicitação de informação são, muitas vezes, maçantes às cidadãs e cidadãos: as informações são muito difíceis de ser compreendidas (ou até mesmo inúteis), e pode ser complicado realizar um pedido de informação. Principalmente em órgãos que não adotam o e-SIC nacional (considerado o mais simples e eficiente na atualidade), os cadastros podem ser longos, a funcionalidade pode ser bastante baixa e ele pode ser confuso.¹² Algo que deixa o processo de solicitação de informações cansativo e desestimulante é justamente a impossibilidade de disparar mais de um pedido por vez, como bem apontado por Maria Vitória Ramos, diretora da Fiquem Sabendo.

Lindenmayer lembra, entretanto, que um e-SIC funcional, respostas no prazo e ausência de recursos não são garantias de concessão à informação. O apego à quantidade de pedidos realizados a um órgão como métrica, por exemplo, acaba por mascarar que se trata de um número neutro e não considera o fato de que a informação concedida não necessariamente gera algum impacto em termos de acesso a direitos. Isso serve para reforçar que padrões básicos de infraestrutura são importantes, mas não devem ser o único objetivo de uma política de transparência.

12
ARTIGO 19. Panorama dos Sistemas
Eletrônicos de Informação ao Cidadão:
Uma análise das ferramentas de
diferentes órgãos públicos. Disponível
em: [https://artigo19.org/wp-content/
blogs.dir/24/files/2019/05/A19_ESICS_
web_2019.pdf](https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19_ESICS_web_2019.pdf).

Uma ressalva deve ser feita neste ponto. A inexistência de uma lista mais extensa de informações que um portal deve conter não é necessariamente um obstáculo; o problema é a mínima regulamentação dessa forma de disponibilização de informações. Em realidade, a existência de tal lista poderia abrir margem para o não compartilhamento do que estaria fora dela, levando a uma rigidez da própria LAI e abrindo espaço para arbitrariedades, uma vez que pode ser preciso divulgar informações de fora da lista para uma melhor responsividade ao interesse público.

É inegável, contudo, que as políticas de transparência passiva alcançaram um sucesso maior do que as de transparência ativa. Isso provém, principalmente, de uma não regularização desse tipo de transparência, para além da prescrição de um mínimo de informações que devem ser disponibilizadas.¹³

Alguns dos primeiros desafios nessa seara são a coleta e a disponibilização de dados e documentos de forma descentralizada, questões que também se relacionam à problemática da governança, como mencionado por Campagnucci. A isso, a especialista acrescenta: “Na ausência de portais de transparência que são padronizados, que têm objetivos, diretivas de publicação, a única fonte confiável e disponível – e, ainda assim, há municípios de que a gente não encontra o Diário Oficial – são os Diários Municipais”.

Durante as entrevistas, foram citados casos relacionados à resistência de servidoras no momento da sistematização e do compartilhamento da informação. Sobre isso, Lindenmayer afirma: “A gente vem ouvindo desde o início da LAI: isso [a sistematização de dados e informações complexas] é desproporcional, tem de fazer a análise de tudo isso. Há dez anos, a gente tem ouvido isso, e as pessoas continuam produzindo informações da mesma maneira e criando os mesmos entraves na hora da disponibilização. Continuam produzindo informações inúteis, deixando de produzir informações úteis, dando acesso à informação de maneira que aquele público que poderia utilizar a informação não consegue utilizá-la”. Esse é um problema que se reflete, por exemplo, na dificuldade do acesso a serviços básicos em uma sociedade.

Uma possível solução para aumentar tanto a quantidade como a qualidade de dados disponibilizados via transparência ativa são a criação e a implementação de Planos de Dados Abertos (PDAs) para entes subnacionais. Campagnucci comenta o assunto: “O decreto que estabeleceu a Política Nacional de Dados Abertos define que cada órgão público tem de fazer o plano, que deve levar em conta as demandas mais solicitadas pela sociedade, tem de ter um mecanismo de diálogo com a sociedade (consulta) e uma forma de pedir a abertura de base de dados. Isso no Governo Federal aconteceu por meio de um decreto, e a gente não tem, nos demais entes, esse comando claro na legislação. Depende muito da vontade política”.

O comentário da especialista deixa evidente que uma atenção especial a dados abertos traria melhorias tanto de cunho infraestrutural para a transparência ativa quanto de participação social, tornando políticas de transparência mais úteis e responsivas. Campagnucci complementa: “Esse é um gargalo muito grande [para a sociedade civil]: conhecer dados – e não falo só de bases de dados abertas, mas também de informação, publicada de forma transparente, de transparência ativa. A gente sempre defende que haja [ambas as] coisas. Os dados abertos não devem se sobrepor ou se contrapor à transparência. A gente precisa das duas coisas porque, mesmo se houver uma forma de consulta e de visualização interessante e acessível, a gente precisa dos dados abertos para validar, checar, construir outra visualização que seja mais acessível para outro público. Não são políticas que se chocam; ao contrário, elas se complementam”.

Em geral, o que se vê sobre a implementação de PDAs e o compartilhamento de bancos de dados deixa a desejar. Tanto Galdino quanto Ramos apontam problemas nas políticas de dados que perpassam questões de anonimização dos dados, disponibilização, capacidade de desagregação e cruzamento, entre outros.

Apontada às vezes como um obstáculo e outras vezes como retrocesso para o regime de transparência, a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em 2021, de fato impactou a maneira como os governos lidam com informação pública. Neste relatório, considera-se a má implementação da LGPD mais como um obstáculo do que como um retrocesso, pois a seara na qual retrocedemos, na realidade, tem mais a ver com o uso injustificado de exceções para o acesso de maneira arbitrária. **A posição institucional da ARTIGO 19 e de outras organizações da sociedade civil é justamente a de que existe um descompasso no uso e na instrumentalização de ambos os marcos jurídicos, e não uma anulação da transparência em favor da proteção de dados pessoais.**

A respeito do tema, a presidenta Dilma Rousseff afirma: “A LGPD não veio para proibir, vedar ou controlar o uso de dados, mas para regular esse uso, com todos os seus princípios e a proteção necessária aos cidadãos. A LGPD não se opõe nem restringe o que está disposto na LAI e, portanto, não há base legítima para estabelecer censura a informações públicas com base na LGPD. Qualquer governo comprometido com a transparência deve ser capaz, em diálogo com a sociedade, de tratar adequadamente as duas legislações, tendo a transparência como regra e o sigilo como exceção”.

Em consonância com o que foi exposto, Campagnucci afirma: “Acho que a gente tem não um retrocesso, porque a LGPD é muito importante, mas um retrocesso na leitura que se faz da conjunção de transparência e privacidade, que a gente já tinha na LAI; ela já trazia essa ressalva, já tinha essa necessidade de proteger os dados. Mas agora a gente tem uma ameaça de retrocesso na disponibilidade de informação por causa de uma leitura equivocada ou oportunista da LGPD”.

Finalmente, Lindenmayer complementa: “Hoje, a LGPD poderia ajudar nesse entendimento [da transparência e da proteção de dados pessoais] porque ela já nos deu mais clareza do que poderia ser considerado algo mais atentatório, digamos assim, à intimidade, à autoimagem. Ela dá um conceito muito mais acessível, porque antes era doutrinário, não era um conceito normativo”.

Outro entrave bastante comentado, e já pincelado nesta seção do relatório, é justamente a dificuldade de implementação dos mecanismos previstos na LAI em entes subnacionais, especialmente em nível local. Ainda que o Governo Federal tenha a capacidade técnica (e vontade política) para a coleta centralizada de dados, por exemplo, “o acompanhamento fino das políticas depende de os municípios e estados também abrirem dados, e de o Governo Federal fazer a coleta centralizada. E o Governo Federal jamais vai fazer – nem deveria fazer – esse tipo de coleta porque é impossível, depende da gestão da ponta”, opina Campagnucci.

Bellix apontou alguns problemas existentes em nível subnacional: “O principal gargalo aqui é muito similar ao da esfera nacional. É isso, [...] uma apropriação local, uma apropriação dos servidores públicos, e, além dessas, eu destaco uma questão de infraestrutura, de desenvolvimento de sistemas de acesso à informação e criação de rotinas de acesso à informação. Há uma dificuldade de pessoas, tanto no quesito de formação dos servidores públicos, como também no número de pessoas que possam trabalhar e tocar essa política. Se pensarmos, sobretudo, nos pequenos municípios, a capacidade de tocar essa política é, na maioria das vezes, limitada e menor do que em um grande município, que tem grandes estruturas e recursos para fazer acontecer”.

Para além disso, as especialistas mencionam outros aspectos, como a falta de regularização da LAI em âmbito municipal, a suscetibilidade das políticas de transparência à troca de gestão municipal (justamente pela ausência dessa regularização) e a incapacidade de inovar na transparência local, pensando novas formas de estimular a participação e o controle social. Quanto menor o âmbito, maiores as dificuldades; então, em se tratando da produção e da disseminação comunitária de informações, é possível inferir que as dificuldades são ainda maiores, o que afeta diretamente o direito à informação de populações indígenas, quilombolas e economicamente vulnerabilizadas.

É em nível comunitário, inclusive, que são percebidas as consequências da precária transparência do setor privado. Uma maior responsividade de grandes empresas ajudaria a diminuir os impactos socioambientais de grandes obras, por exemplo, promovendo a participação social – e, em última instância, o que já está previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho quanto à consulta prévia livre e informada para povos e comunidades tradicionais. Ao que foi dito, Oda acrescenta: “As grandes obras, em geral, são um dos principais espaços onde há corrupção, haja vista as últimas operações de investigação que ocorreram no Brasil. Sendo a transparência um dos mais importantes instrumentos de controle, é de total ganho daquelas que são partes interessadas de grandes esquemas de corrupção que se reduzam as informações disponibilizadas”.

Em âmbito social, há duas questões que impedem que a LAI seja mais bem utilizada pela população e que as políticas de transparência sejam submetidas ainda mais ao escrutínio público: o desconhecimento sobre a lei e a desconfiança com relação a seus processos e ferramentas. Toledo assinala o seguinte: “Aos 10 anos de vida, a LAI cresceu e ganhou importância em partes da sociedade, mas ainda não está consolidada como um meio de obter informações. Pesquisa da Abraji¹⁴ feita em 2021 mostrou que metade dos mais de 300 jornalistas entrevistados, de 23 das 27 unidades da federação, nunca fez uso da lei. Um dos motivos apontados é a dificuldade em obter respostas que tenham relação com o que foi perguntado ou que cheguem no prazo [...]. Outro dado relevante da pesquisa da Abraji mostra que uma minoria dos jornalistas respondentes acessou informações no Legislativo e no Judiciário. O Poder Executivo acaba sendo o centro das atenções, deixando os outros poderes sem tanto estímulo para abrir dados e documentos relevantes”.

14
Abraji. Pesquisa aponta alto índice de jornalistas que nunca fizeram pedidos de acesso à informação. Disponível em: <https://www.abraji.org.br/noticias/pesquisa-aponta-alto-indice-de-jornalistas-que-nunca-fizeram-pedidos-de-acesso-a-informacao>.

Esse desconhecimento, nas palavras de Bellix, deve-se à ausência de “uma cultura difundida e ampla sobre o acesso à informação de modo geral na nossa sociedade, e que possa ser um direito reconhecido por todos”. De fato, não é possível identificar quais foram as últimas campanhas de conscientização sobre o direito à informação amplamente disseminadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) – principalmente em um formato que fuja da exclusividade do espaço virtual. A especialista continua: “A falta da nossa cultura mostra o quanto fomos [nos] debruçando ao longo desses anos em criar os instrumentos e os mecanismos, mas o quanto eles ainda não são democratizados para permitir que o acesso à informação seja visível no dia a dia das pessoas, no acesso aos serviços públicos e nas políticas públicas”.

Ainda que haja conhecimento sobre o funcionamento da lei, as pessoas ainda desconfiam de seu potencial e, sobretudo, de seu próprio conhecimento. Tomando as palavras de Martins: “Apesar de alguns importantes casos de sucesso, existe, por um lado, pouco conhecimento sobre a LAI e, por outro, certa desconfiança; alguns grupos que naturalmente seriam grandes usuários, como jornalistas, por vezes preferem outros meios para conseguir informações, como contatos diretos com assessorias de imprensa ou outras fontes ou processos ‘não oficiais’”. Ramos menciona que essa desconfiança recai sobre “[o] funcionamento do sistema, [os] prazos, [e a] garantia de que o governo vai entregar algo útil”.

Como afirmado anteriormente, é esperado que a implementação de uma lei tão abrangente como a LAI enfrente desafios. Contudo, o principal impacto (o que não deixa de ser um gargalo em si), é justamente a não democratização do direito à informação. Lindenmayer afirma: “A gente nota uma série de questões que mostram que, apesar de o alcance ter sido significativo em termos de usuários, não é um alcance representativo da sociedade e, não sendo um alcance representativo da sociedade, a Lei de Acesso à Informação acabou sendo instrumentalizada para um conjunto de interesses daquelas pessoas que poderiam exercer o direito de acesso à informação”.

No âmbito nacional, existem algumas tentativas para a democratização do acesso com foco em populações vulnerabilizadas. Continua o especialista: “Nacionalmente a gente está tocando, começou com comunidades quilombolas e o que a gente sente, de imediato, é que o processo de implementação não foi racional do ponto de vista de produzir a informação para que ela esteja disponível para que essas pessoas que são titulares de direitos específicos possam utilizá-la para exercer os seus direitos [...]. Então, a gente nota que o Estado invisibiliza, de várias formas, não produzindo informações, mas também não produzindo informações de gestão, e isso tudo acaba criando esse círculo vicioso, digamos assim, de quase impossibilidade, muitas vezes de uso do acesso para proteção de alguns tipos de conjuntos importantes de direitos humanos de comunidades específicas”.

Finalmente, ele conclui: “Eu acho que a gente mirou em algo muito sofisticado, em muitos aspectos, e esqueceu a realidade brasileira, de outro lado. A gente foi muito para o digital e esqueceu que uma grande parte da nossa comunita-

de era excluída digitalmente. A gente foi muito orçamentário e esqueceu que a gente precisa de anos estudando administração financeira orçamentária para conseguir entender uma planilha de orçamento”.

RETROCESSOS

Como mencionado, o direito à informação é um importante pilar dos regimes democráticos. Ao mesmo tempo, as estruturas que garantem esse e outros direitos humanos dependem diretamente de uma série de garantias que vêm sendo erodidas nos últimos três anos e meio no Brasil. “A Lei de Acesso é uma garantidora da democracia, e temos passado por muitos ataques à própria democracia, as instâncias de participação, o ataque a jornalistas e opositores. Isso é, do ponto de vista macro, um grande ataque ao acesso à informação”, comenta Bellix.

Desse ponto derivam problemas que envolvem desde um decrescente compromisso com transparência, questões envolvendo infraestrutura, enfraquecimento dos órgãos de controle e abuso das justificativas para o não compartilhamento de informações. Sobre esse primeiro ponto, Martins afirma que “hoje, com uma gestão no Governo Federal tão visceralmente comprometida com a desinformação, existe uma forte corrosão do regime de acesso do ponto de vista principiológico. Esse governo abertamente desacredita fontes reconhecidas de informação e circulam informações de fontes absolutamente ilegítimas”.

O descrédito do Governo Federal com o acesso à informação abre espaço para retrocedermos a alguns estágios anteriores à promulgação da lei. “Se não tiver, de cima, uma mensagem muito clara, objetiva, de que aquilo precisa ser feito, é muito difícil incorporar essa cultura no dia a dia. Acho que o principal dano é simbólico mesmo, essa mensagem que deixou de ser emitida”, comenta Campagnucci. Ramos complementa afirmando que, “três anos depois, a cultura de não dever nada para o cidadão acabou infectando a ponta também”.

Por outro lado, em um Estado profundamente comprometido com o direito à informação, tanto a administração pública quanto a sociedade civil são capazes de instrumentalizá-lo de maneira à concretização dos direitos humanos. No Brasil, contudo, o que se percebe é que a pauta da transparência está, cada vez mais, centralizada em questões de combate à corrupção. Acerca disso, Lindenmayer conclui que: “O foco no combate à corrupção na agenda de acesso à informação pode representar um risco de retrocesso muito grande. Acesso à informação é um direito instrumental, um direito neutro (pelo menos da minha perspectiva) que, inclusive, não é bom em si mesmo porque existem circunstâncias em que a gente sabe que tem outros direitos que também se precisa preservar. Então, ele não é intrinsecamente bom e não é necessariamente vinculado a uma pauta específica. Mas o que a gente tem de ter claro é que, no momento que você vai cada vez mais afunilando o processo de implementação e o discurso de acesso à informação relaciona-

do a atos de corrupção, você esquece das outras múltiplas dimensões que o direito de acesso à informação te dá”.

Um outro retrocesso sintomático do crescente autoritarismo e da falta de compromisso com o direito à informação é a perda de participação social, o que gera preocupação frente à criação de algumas políticas públicas sobre aquelas referentes ao governo digital. Campagnucci comenta: “Então, essas políticas estão sendo feitas a toque de caixa, sem muito planejamento, sem muita transparência de como estão sendo feitas, e sem mecanismos de participação, consultas públicas – ou tem consultas públicas aceleradas, como sobre o governo digital, agora, muito pro forma. Fora todos os espaços institucionais de participação que foram fechados ou esvaziados, e isso seria também uma forma de elaborar e colaborar com as políticas, mas não existem mais. A falta de participação também é um problema que reflete nisso tudo”.

Essa erosão democrática produz justamente a perda de autonomia dos órgãos de controle. Nesse ponto, Martins acrescenta que um retrocesso seria a “desprofissionalização’ da CGU, com acusações de ingerência política, assim como uma narrativa vinda de altos cargos públicos que questiona entidades essenciais para a transparência pública, inclusive aquelas que produzem estatísticas e pesquisas de interesse público, como o IBGE, por exemplo”.

Dessa forma, os próprios órgãos usam dessa fragilização da CGU, por exemplo, para burlar procedimentos previstos na LAI. “A agência pode simplesmente negar, negar, negar, esperando que o solicitante desista, e, depois, pode entregar a informação quando vem tocar na porta da CGU [...]. É emblemática [a] falta de poder da CGU de realmente punir, de forçar a agência”, comenta Michener. De maneira lógica, portanto, inferimos que problemas de *compliance* têm sido cada vez mais comuns devido a essa incapacidade de criar incentivos para o respeito estrito à LAI. Um problema concreto apontado por Morassutti, por exemplo, é a falta de recebimento, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), de recursos advindos da CGU.

Do ponto de vista técnico, outras duas searas têm enfrentado graves retrocessos: a infraestrutura garantidora do direito à informação e o compartilhamento de dados à população. Esse primeiro ponto sofre, principalmente, pelo desinvestimento nas políticas de transparência. Nesse sentido, Campagnucci identifica “cortes muito bruscos em várias instituições que devem produzir dados e informações, como o IBGE, o INEP ou departamentos responsáveis pelos dados, como o DATASUS. [...] Então, a gente tem, objetivamente, instituições sendo sucateadas ou mesmo relegadas a segundo plano; supercomputadores que param porque não têm mais como fazer manutenção; energia. Enfim, um desinvestimento muito grande nos principais órgãos que deveriam fazer o monitoramento e a produção de informação e conhecimento. Isso tem a ver com o primeiro retrocesso – o simbólico – porque, se isso não é importante, também não se investe. Mas tem uma opção política de não produzir informação para não avaliar a situação ‘periclitante’ [em] que a gente está”.

Esse desinvestimento, inclusive, se reflete na não realização do último Censo, como bem lembram Bellix e Emanuelle Góes, pesquisadora na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Em última instância, essas questões infraestruturais, como mencionado por Campagnucci, são sobretudo um reflexo do rumo que as políticas de transparência tomaram. Isso implica, como ressaltam Oda e Galdino, uma fragilização e a retirada das bases de dados do ar. A respeito disso, a presidenta Dilma Rousseff reflete: “Quanto à transparência ativa, temos assistido a retrocessos, em especial entre órgãos do Governo Federal. Informações faltantes ou incompletas, desaparecimento de séries históricas são, hoje, fatos mais comuns do que em anos anteriores, coerente com o pouco apreço do atual governo com os direitos dos cidadãos e com a democracia”.

Um episódio bastante citado pelas especialistas foi o apagão de dados sobre a COVID-19, que se repetiu em momentos distintos. Esse é um caso especialmente grave, e que será mais bem explorado na parte II deste relatório, mas Contarato faz, sobre ele, um comentário bastante pertinente: “Quando o Governo Federal deixou de informar dados epidemiológicos básicos, a sociedade ficou cega quanto ao avanço da COVID-19, incapaz de entender seus impactos. Sem dúvida, pessoas se contaminaram e morreram por conta dessas violações, que impediram outros entes públicos e a própria sociedade de planejar ações de mitigação”.

Por último, mas não menos importante, um retrocesso bastante óbvio para a **ARTIGO 19** e as especialistas consultadas por nós é a questão do abuso na classificação de informações – ou o não compartilhamento sem obedecer aos processos previstos em lei. Morassutti aponta que a existência de sigilos específicos (como o sigilo comercial, por exemplo) fora do escopo da LAI, mas sem prazo de duração específico, acaba deturpando, inclusive, o princípio de que não existe mais a possibilidade de sigilo eterno – ainda que, como bem lembra Lindenmayer, a própria promulgação da LAI deveria ser capaz de invalidar retroativamente outros marcos jurídicos que versassem sobre transparência e sigilo.

De maneira geral, Contarato argumenta que “se multiplicaram instâncias em que o Governo Federal deixou de fornecer informações e documentos públicos absolutamente essenciais para a fiscalização do seu trabalho, em direta violação à Lei de Acesso à Informação. Um exemplo disso é a injustificada recusa da Presidência da República em fornecer quaisquer informações sobre os seus gastos milionários com cartões corporativos – sob uma justificativa genérica e inadequada de que seriam informações ‘sigilosas’”.

Em paralelo, Toledo também menciona como exemplo desse abuso “a ação deliberada do Governo Federal em defender que certas informações fiquem ocultas por questões políticas, como revelado pelo jornal O Estado de São Paulo em reportagem publicada em 2021. A matéria¹⁵ deixa explícita, com documentos, uma desconfiança que já existia entre os usuários da LAI, de que não apenas critérios objetivos pautam a análise de pedidos de informação”.

Tendo em vista a importância do assunto e o trabalho histórico realizado pela **ARTIGO 19** sobre o tema, a parte a seguir tratará exclusivamente da subversão do princípio da transparência como regra e do sigilo como exceção, previsto na LAI, que vem ocorrendo no Brasil e de algumas das principais consequências disso para os direitos humanos.

SIGILO

Inegavelmente, um dos maiores avanços que a Lei de Acesso à Informação trouxe foi a extinção do chamado “sigilo eterno”. Presente em regimes autoritários, esse dispositivo permite que o Estado classifique permanentemente documentos de qualquer natureza de maneira arbitrária, e sem nenhum tipo de controle social sobre o processo. Ademais, a LAI e a *Ley Modelo* aqui mencionada estabelecem que o sigilo às informações públicas não deve nunca ser a regra, mas a exceção.

Essas exceções devem ser sempre guiadas pelo máximo interesse público. Isso significa que, **em teoria, uma informação só deve ser afastada da população caso o interesse público em sua restrição seja maior e mais forte do que em sua circulação**. De maneira resumida, isso implica a classificação de informações que possam afetar i) a integridade do Estado e/ou das comunidades e ii) a segurança e o bem-estar de pessoas físicas. Em seu teor, a LAI estipula quais informações seriam essas em seus artigos 23 e 31.

Cada artigo impõe, contudo, desafios específicos à gestão das informações públicas e ao acesso a elas. A seguir, os artigos serão explicados em detalhes.

I) Informações classificadas

O artigo 23 da LAI enuncia como passíveis de classificação “informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

- I – pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II – prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII – pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autorida-

des nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII – comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Para a classificação, contudo, há um conjunto de regras a ser seguido. Considerando a inexistência de sigilo eterno, as informações podem ser classificadas em caráter reservado (5 anos), secreto (15 anos) e ultrassecreto (25, prorrogáveis por mais 25). Apenas um rol muito específico de servidores pode classificar uma informação, a depender da hierarquia, conforme prevê o artigo 27 da lei. Segundo o artigo 28, é necessário ainda que, para cada informação restrita, se emita um Termo de Classificação de Informações (TCI) contendo alguns dados que permitam o controle social do que está sendo considerado sigiloso ou não, incluindo:

I – assunto sobre o qual versa a informação;

II – fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

III – indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

IV – identificação da autoridade que a classificou.

Existe, além disso, o compromisso de que todos os órgãos públicos publiquem regularmente, e de maneira atualizada, o rol de informações classificadas e que possibilitem à sociedade o pedido de reclassificação de informações. Isso implica a criação de instâncias internas que revisem esses documentos e assegurem, portanto, a participação social na promoção da transparência. Ou seja, a delimitação legal do sigilo garante que exista transparência no respeito aos princípios da opacidade.

II) Dados pessoais

Ainda que haja, atualmente, um marco específico para a proteção de dados pessoais, manifestado na Lei nº 13.709, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), a LAI já continha um dispositivo de proteção a essas informações em seu artigo 31:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I – terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II – poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

Ou seja, existe a possibilidade de se retirarem de circulação por até 100 anos informações que contenham dados sensíveis. Diferentemente dos documentos identificáveis no artigo 23, o sigilo previsto no artigo 31 não obedece a nenhum dos critérios de classificação, ocorrendo de maneira menos participativa e democrática.

O mau uso da LGPD e dos demais dispositivos que impedem o compartilhamento de documentos públicos devido à presença de dados sensíveis foi mencionado por diversas especialistas como um grave retrocesso. Para Lindenmayer, por exemplo, sequer existe muito sentido na coexistência de “regimes jurídicos diferentes que tratam sobre o assunto”.

Sobre essa questão, Galdino ainda acrescenta: “Falando especificamente sobre a LGPD, tem crescido o número de decisões negativas usando a LGPD como desculpa, bem como a remoção de dados públicos da transparência ativa também com a desculpa da LGPD. Embora ela não tenha sido criada para impor sigilo de dados públicos, tem sido interpretada dessa forma”.

Quando há limite para o sigilo?

Conforme já foi explorado anteriormente, a LAI é um marco jurídico criado em consonância com uma tentativa de aprofundamento democrático, concomitantemente à CNV. Isso é importante porque ajuda a compreender o motivo de a lei estar a serviço dos direitos humanos em geral – e não apenas do direito humano de liberdade de expressão e informação.

Esse seu caráter fica bastante evidente no parágrafo único do artigo 21 da LAI, que pontua: “As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso”. Já o inciso 4º do artigo 31, anteriormente mencionado, impõe que: “a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância”.

Ambos os dispositivos têm implicações bastante cristalinas para a correta interpretação da LAI. **Primeiramente, a LAI deve servir de ferramenta para denúncias de violações, bem como de barreira para se impedir que aconteçam novos crimes contra direitos humanos por parte do Estado. Por conseguinte, a proteção da imagem e da honra de pessoas públicas que violem esses direitos não deve se sobrepor ao direito à memória e à verdade de pessoas afetadas por esses crimes.**

O que houve com o sigilo nos últimos anos?

É necessário reconhecer que existem determinadas situações em que o sigilo não está apenas previsto, mas é também bastante desejável. De fato, informações que possam pôr em risco a segurança de comunidades devem ser mantidas fora de circulação, pois há um evidente interesse público na manutenção de sua integridade. Entretanto, os últimos 3 anos foram marcados por reiteradas situações em que o sigilo foi banalizado no Brasil. Abaixo, listamos alguns desses casos, com suas implicações políticas.

→ 2019: o Decreto nº 9.690/2019

Em 23 de janeiro de 2019, como um de seus primeiros atos, o governo Jair Bolsonaro promulgou um decreto que alterava as prerrogativas para a classificação de informações presentes no Decreto nº 7.724/2012 – que regula a LAI em território nacional. O marco jurídico, que pouco subsistiu,¹⁶ foi responsável por ampliar significativamente o número de pessoas que poderiam classificar informações em grau secreto ou ultrassecreto.

O decreto sinalizou o que estaria por vir nos anos seguintes: a deturpação do sigilo como regra, não mais como exceção. Ao ampliar as possibilidades de tornar a informação pública inacessível, o decreto violava o direito constitucional de acesso à informação, o que poderia ter graves consequências para os direitos humanos no Brasil de maneira geral, mas, em especial, para o direito à liberdade de expressão e à participação política. Felizmente, o marco foi revogado em 26 de fevereiro de 2019 após pressão da sociedade civil e derrota nas casas legislativas.

Em se tratando da transparência passiva, a própria LAI, muitas vezes, passou a ser usada para bloquear o direito de acesso à informação, por exemplo, por meio da alegação infundada de trabalho adicional para o não compartilhamento de documentos e dados que já deveriam naturalmente estar compilados e organizados para o bom funcionamento das políticas públicas.¹⁷ Outra violação bastante comum é classificar uma informação após sua solicitação, em conflito com a obrigação estatal de classificá-la a partir do momento de sua produção. No presente caso, o Decreto nº 9.690/2019 sujeitava o regime de transparência a mais possibilidades de violação, sem fortalecer os mecanismos de controle.

→ 2020: a MP nº 928/2020 e outras questões de sigilo na pandemia

Pouco mais de um ano após a promulgação do Decreto nº 9.690/2019, foi editada a Medida Provisória nº 928/2020, que permaneceu vigente até 20 de julho do mesmo ano. Devido à pandemia do novo coronavírus e à necessidade de impor medidas restritivas de circulação e de implantar o teletrabalho no âmbito do funcionalismo público, os fluxos de atendimento a requisições de informação foram afetados de maneira arbitrária pela MP.

16

Conjur. Bolsonaro revoga decreto que alterou Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-26/bolsonaro-revoga-decreto-alterou-lei-acesso-informacao>.

17

As próprias publicações mencionadas na seção anterior mostram os principais desvios da aplicação da lei. Para situações envolvendo Meio Ambiente, visitar: <https://artigo19.org/2020/12/14/acesso-a-informacoes-sobre-o-plano-de-acao-para-a-prevencao-e-controle-do-desmatamento-na-amazonia-legal-ppcdam/>.

Primeiramente, a medida estabelecia que seriam priorizados e respondidos apenas os pedidos que dissessem respeito às medidas de enfrentamento ao coronavírus. Em um período de calamidade pública, em vez de se comprometer com uma circulação mais eficiente e plural de informações, a decisão do Governo Federal foi a de restringir o acesso a documentos públicos. Afinal, em se tratando de uma emergência sanitária, que desencadeou uma crise social e econômica, como são priorizadas as temáticas a serem respondidas via pedido de informação?

Ademais, a MP ainda estabelecia que os prazos para resposta aos demais pedidos estariam suspensos e que não seriam reconhecidos os recursos protocolados no período. Finalmente, o ônus recairia ao requerente de informação ao ter de refazer o pedido, em vez de o próprio Estado se comprometer a responder à solicitação. Ou seja, a MP criaria um fluxo paralelo de atendimento às solicitações, e tudo a partir da alteração em um marco jurídico independente da LAI e de seu decreto regulador, a Lei nº 13.979/2020.

Os anos de 2019 e 2020 foram marcados, como visto, por tentativas diretas de alteração do texto da LAI e de seu decreto regulador. Os demais exemplos que apresentaremos aqui, contudo, trazem violações diretas à lei, o que mostra como é possível criar um processo de “legalismo autoritário” com a edição de medidas provisórias, atos administrativos e decretos-lei que produzam sérias e profundas alterações no regime normativo de transparência no Brasil. Cria-se, assim, a falsa aparência de que a lei segue intacta, embora os marcos aqui apontados, em direto conflito com direitos constitucionalmente previstos no que concerne à transparência no Brasil, operem à distância da LAI.

→ 2021: desafios envolvendo dados pessoais

O Brasil conta com uma lei específica para a proteção de dados pessoais desde 2019 – a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, também conhecida como LGPD, um marco fundamental para o resguardo da privacidade de cidadãos e cidadãos, especialmente de grandes empresas. Contudo, a própria LAI, desde 2012, já contava com um dispositivo de proteção de dados sensíveis, o aqui mencionado artigo 31.

A garantia da privacidade é necessária para o exercício de direitos em uma democracia, além de permitir que as políticas públicas ocorram com base no princípio da impessoalidade e da não discriminação. Alguns órgãos, entretanto, passaram a aplicar incorretamente os princípios de proteção de dados sensíveis de forma a bloquear o acesso a informações que deveriam ser públicas.

O primeiro caso de destaque em 2021 foi o não compartilhamento dos autos do processo administrativo do antigo ministro da Saúde, general Eduardo Pazuello, por seu envolvimento em atos de cunho político em 23 de maio, uma conduta irregular para militares. Pazuello foi absolvido e o caso, arquivado, mas, mesmo após seu encerramento, o exército decretou sigilo de 100 anos sobre o material,

18
Enunciado CGU nº 14, publicado no
DOU de 1/6/2016, seção 1, página 48.

alegando a presença de dados pessoais. O caso chamou atenção, pois, por se tratar de investigação concluída, não haveria justificativa para sigilo, sobretudo em razão de conter dados pessoais, e por um período tão extenso.

Em realidade, o próprio Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU, em consonância com o Enunciado nº 14 do órgão¹⁸, estipula que:

Os procedimentos disciplinares têm acesso restrito para terceiros até o julgamento, nos termos do art. 7º, parágrafo 3º, da Lei nº 12.527/2011, regulamentado pelo art. 20, caput, do Decreto nº 7.724/2012, sem prejuízo das demais hipóteses legais sobre informações sigilosas.

Isso significa que: a partir da edição do ato (ou seja, o julgamento e/ou absolvição da pessoa investigada), os documentos relativos a processos administrativos não devem mais ser sigilosos; e, no caso de os documentos conterem questões passíveis de classificação (sigilo fiscal, bancário ou dados sensíveis), é possível utilizar procedimentos de tarja, por exemplo, de maneira a publicizar o conteúdo restante.

Dessa forma, o caso evidencia o uso abusivo da justificativa de proteção a dados pessoais para impor sigilo, uma vez que se restringiu o acesso a um documento que deveria estar público, pois diz respeito a uma ação disciplinar instaurada contra um agente público na atividade de suas funções, um caso em que a hipótese de sigilo de informações referentes à honra, por exemplo, não é cabível. De maneira semelhante, pouco mais de um mês depois, a Presidência da República impôs sigilo, também por um período de 100 anos, às informações dos crachás de acesso ao Palácio do Planalto de Carlos e Eduardo Bolsonaro, filhos do presidente Jair Bolsonaro. A informação solicitada via e-SIC pela revista Crusoé foi negada, igualmente com base no artigo 31, por ferir a honra e a privacidade da família do presidente.

19
Resolução nº 11, de 11 de
dezembro de 2017. Disponível em:
https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1101277/do1-2017-12-18-resolucao-n-11-de-11-de-dezembro-de-2017-1101273-1101273.

20
G1. Nova falha do Ministério da Saúde expõe dados de 243 milhões de brasileiros na internet, diz jornal. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/12/02/nova-falha-do-ministerio-da-saude-expoe-dados-de-243-milhoes-de-brasileiros-na-internet-diz-jornal.ghtml>.

21
UOL. Governo compartilha dados pessoais de brasileiros com bancos; Idec é contra. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2022/01/19/idec-acordo-governo-compartilhar-dados-pessoas-com-bancos.htm>.

Contudo, a Resolução nº 11 da própria Comissão de Ética Pública da Presidência¹⁹ estipula a obrigatoriedade da divulgação da agenda de agentes públicos e de reuniões entre representantes de quaisquer esferas governamentais. A restrição, portanto, viola determinações da própria Presidência.

Em ambos os casos, fica nítido que o sigilo de 100 anos visa à proteção de interesses de caráter político e pessoal do presidente da República. Se por um lado observamos esforços do Governo Federal de proteger a privacidade (de maneira irregular e não justificável) de seus aliados, não faltam relatos de vazamentos de dados pessoais de cidadãos e cidadãs – seja a partir do banco de dados do Ministério da Saúde²⁰ ou de acordos entre o Governo Federal e a Associação Brasileira de Bancos (ABBC).²¹ **Esse tratamento da informação, expondo a privacidade de cidadãs e cidadãos, mas ao mesmo tempo blindando o Estado, era justamente um dos traços de autoritarismo herdados da ditadura militar que a LAI procurava erradicar.**

Finalmente, mencionando especificamente o artigo 31 da LAI, Marcos Lindenmayer ressalta: “Estão postos os instrumentos, mas são pouco utilizados,

com relação ao artigo 31 da LAI, porque justamente é um prazo de até 100 anos. Hoje, a LGPD poderia ajudar nesse entendimento porque ela já nos deu mais clareza do que poderia ser considerado algo mais atentatório, digamos assim, à intimidade, à autoimagem. Ela dá um conceito muito mais acessível, porque antes era doutrinário, não era um conceito normativo. Conceito doutrinário é qualquer coisa que possa causar uma violação do direito de autodeterminação da imagem, que pode ser sentida por meio de uma eventual discriminação no ambiente em que a pessoa se insere, seja ele ambiente social, laboral etc. Dá uma discricionariedade gigantesca a quem estava analisando”.

→ 2021: segurança pública e a importância da revisão de informações classificadas

Para que o direito à informação seja realmente um pilar da democracia, é necessário que ele opere em consonância com os demais direitos humanos (e potencializando-os). No caso brasileiro, isso implica que a LAI, por exemplo, seja uma ferramenta no combate ao racismo estrutural em suas principais manifestações – em especial, na segurança pública.

Os princípios de Tshwane,²² documento criado por organizações que atuam no campo do direito à informação e à segurança pública, estabelece que, salvo raras exceções, as políticas de segurança pública funcionam melhor quando a população está amplamente informada sobre seu funcionamento. Isso inclui, por exemplo, o acesso a documentos que detalhem dados sobre pessoal, munição e armamentos, e sobre o funcionamento das operações policiais.

Em 2021, contudo, uma série de irregularidades levou ao maior massacre já protagonizado pela Polícia Civil do Rio de Janeiro em uma comunidade. O que se sucedeu quanto à transparência dessas ações é uma evidência tanto do racismo que permeia as instituições de segurança pública como de que as restrições de direito à informação configuram uma política racista.

Sob a justificativa de interferir nas atividades do crime organizado na comunidade, a Polícia Civil violou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de número 635, em que, sob determinação do Supremo Tribunal Federal, estariam proibidas operações policiais enquanto durasse a pandemia do novo coronavírus no País. A ação policial na comunidade do Jacarezinho, que ocorreu em 6 de maio de 2021, resultou na evitável e ilegal morte de 29 civis em um período de emergência sanitária mundial.

Para justificar a ação, foi enviado um documento à procuradoria do Rio de Janeiro que detalhava suas razões. Decorridos 18 dias da chacina, a Polícia Civil decretou sigilo em status reservado (por 5 anos) sobre o documento, impedindo que a sociedade tivesse acesso aos reais motivos para uma ação policial ilegal.

A ocorrência de uma chacina nunca deve ser justificada. A ocultação dos documentos passados à procuradoria é uma direta violação à LAI, que tem um papel

22
Disponível em: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/9b3f146-c00d-4657-b412-140f2eb5a694/tshwane-portuguese-20150209.pdf>.

fundamental na denúncia de violações de direitos humanos, incluindo a desumanização imposta a corpos negros em território nacional. Dessa forma, é necessário que os órgãos de controle atuem em prol da disseminação de informações.

Ainda há um outro obstáculo na obtenção desses documentos. Uma das saídas previstas em lei para uma informação erroneamente classificada é o apelo direto às comissões de reavaliação de informações – previstas desde 1991, e que podem existir em qualquer nível da administração. No estado do Rio de Janeiro, contudo, não há uma comissão desse tipo, ainda que haja previsão para sua criação desde 2018.

Esse caso, portanto, demonstra dois pontos importantes no que se refere ao abuso do sigilo no Brasil: o primeiro é que ele pode ser usado de forma a violar direitos humanos para além do direito à informação, reforçando opressões estruturais; o segundo ponto é que os órgãos de controle têm a obrigação de reforçar garantias fundamentais, e, portanto, a estruturação dessas instâncias deve ser encarada como prioridade na gestão pública.

→ 2022: a taxação do nome de coronel Olinto nos relatórios da Comissão Nacional da Verdade

Em fevereiro deste ano, veio a público o fato de que a Justiça Federal em Pernambuco decidiu pela retirada do nome de Olinto Ferraz, coronel da Polícia Militar no período ditatorial brasileiro, dos relatórios emitidos pela Comissão Nacional da Verdade em posse do Arquivo Nacional.²³ O coronel chefiava a Casa de Detenção do Recife, onde o então militante do Partido Comunista Revolucionário (PCR) Amaro Luiz de Carvalho foi encontrado morto após sua detenção, no ano de 1971. O documento oficial da CNV aponta que Olinto poderia estar envolvido no assassinato do militante, por tortura ou omissão.

Contudo, com o respaldo da Advocacia-Geral da União (AGU), a Justiça Federal impôs que o nome do coronel fosse coberto com tarjas pretas nos trechos em que ele aparecia como suspeito, o que configura censura. O pedido de tarja sobre o nome veio justamente da família do militar, preocupada com a imagem de Olinto e aventando a possibilidade de que ele, talvez, não estivesse envolvido na morte do militante.

Para além da inegável responsabilidade do coronel, devido a sua posição de chefia na Casa de Detenção, é necessário reafirmar que o regime de transparência no Brasil, vigente desde 2012, tem sua razão de ser justamente no resgate histórico, na promoção da memória das vítimas dos crimes estatais da ditadura militar e na prevenção de novas violações de direitos humanos. Dessa forma, **essa tentativa de ocultação e modificação dos registros abre o precedente para novas alterações em documentos fundamentais para impedirmos que crimes contra a humanidade sejam cometidos pelo Estado brasileiro.**

23

Folha de S.Paulo. Justiça manda ocultar nome de ex-coronel da PM de dossiê da Comissão da Verdade. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/02/justica-manda-ocultar-nome-de-ex-coronel-da-pm-de-dossie-da-comissao-da-verdade.shtml?origin=uol>.

Parte II

ONDE ESTAMOS

ESTUDOS DE CASO



Respostas da sociedade civil aos apagões da **COVID-19**

- pg. 36



Uma análise em transparência ativa sobre **direitos sexuais e reprodutivos**

- pg. 57



Informações florestais e desafios na transparência passiva – uma análise conjunta

- pg. 80



Disparos em massa, desordem informacional e as **eleições brasileiras**

- pg. 101



Respostas da sociedade civil aos apagões da COVID-19

Em uma crise sanitária de grandes proporções e impacto, como a provocada pela pandemia de COVID-19, a produção e a divulgação de dados sobre a evolução da doença são ferramentas estratégicas centrais para o desenvolvimento e a promoção das medidas de controle apropriadas, além de essenciais para a avaliação da eficácia dessas ações. O sucesso das medidas de prevenção e a mitigação dos danos provocados por uma epidemia exigem um grande esforço coletivo, envolvendo não apenas as pessoas da gestão, as autoridades públicas e a comunidade técnico-científica, mas também a parte majoritária da população.²⁴

24

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. Guia de Vigilância Epidemiológica [Internet]. 7. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_vigilancia_epidemiologica_7ed.pdf.

Dessa forma, a disponibilização de informações precisas, claras e atualizadas acerca de comportamentos, efeitos, riscos e formas de prevenção da doença é um requisito básico para o sucesso das medidas de enfrentamento e da contenção dos impactos sobre a saúde pública. Além disso, configura-se como uma etapa fundamental do processo de conscientização e conquista da confiança e do engajamento da população em relação às medidas recomendadas pelas autoridades de saúde, sendo esse um fator-chave na concretização das estratégias de prevenção.

A observância desses requisitos ganha ainda mais importância no contexto pandêmico em razão do caráter inédito e desconhecido das formas de contaminação do SARS-CoV-2 e de tratamento da COVID-19. Desse modo, apesar dos avanços obtidos ao longo dos dois anos de pandemia, o vírus ainda impõe enormes desafios à comunidade científica no que diz respeito à sua transmissão, à evolução da doença, aos seus impactos de curto e longo prazo na saúde das pessoas e ao desenvolvimento de medidas eficazes para prevenção e tratamento.

A despeito de sua relevância, contudo, a produção e a disseminação de dados da COVID-19 no Brasil foram extremamente precárias. Diversos estudos, entre eles duas publicações desenvolvidas pela **ARTIGO 19**, apontam que, ao longo dos dois anos de pandemia, tem sido constante a ocorrência de graves falhas nos processos de coleta, sistematização, atualização e divulgação desses dados.

No relatório *Lei de Acesso à Informação: informação para superar a crise*, publicado em 2020, com base em dados obtidos por meio de transparência passiva, foi possível constatar que, dois meses após a entrada em vigor do decreto que declarou estado de calamidade pública em todo o território nacional,²⁵ informações cruciais não estavam sistematizadas em muitos estados, tais como a quantidade de leitos ocupados nos hospitais públicos estaduais, a porcentagem dos leitos destinados a pacientes de COVID-19, entre outras. Na esfera nacional, também foram apontados indícios de subpreenchimento das fichas de notificação do Ministério da Saúde, tais como a ausência de informações detalhadas sobre raça e etnia, dados esses que evidenciam os impactos desiguais da pandemia sobre a população negra e de baixa renda, sendo, portanto, essenciais para a elaboração de políticas adequadas às particularidades que tocam essas populações.

No relatório publicado em 2021, *Infodemia e a COVID-19: a informação como instrumento contra os mitos*, os resultados apontaram que o não fornecimento de informação e a promoção de informação falsa foram elementos centrais da política de saúde do Governo Federal. Para chegar a essa conclusão, remeteram-se pedidos de acesso à informação ao Ministério da Saúde e a outros órgãos federais com questionamentos sobre os tratamentos e medicamentos recomendados pelo governo, sobre políticas de vacinação das populações indígenas e ribeirinhas no Norte, entre outros temas. Após o confronto das recomendações de autoridades médicas nacionais e internacionais com o conteúdo das respostas fornecidas pelo governo, concluiu-se que somente em 15% dos pedidos respondidos as informações eram correspondentes. Dos pedidos verificados, 85% foram classificados

25

Decreto Legislativo nº 6/2020.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm.

como desinformação intencional, informação parcial ou apagão de dados (isto é, não foram fornecidas informações). O incentivo ao uso de medicamentos ineficazes e a defesa de um inexistente tratamento precoce contra a COVID-19 são alguns dos exemplos marcantes do tipo de desinformação veiculada.

Dando continuidade ao trabalho desenvolvido pela **ARTIGO 19** em seus últimos estudos, **o relatório deste ano procurou compreender alguns dos desdobramentos decorrentes das barreiras interpostas pelo Governo Federal no campo da produção e da disseminação de informações de saúde pública no contexto de enfrentamento da COVID-19 ao longo de todo o período pandêmico, bem como de sua omissão em coordenar e promover ações efetivas de prevenção e controle da pandemia. Como recorte, foram analisadas algumas iniciativas empreendidas no âmbito da sociedade civil, além de outras esferas políticas, que, por meio da produção de dados e da disseminação de informação, buscaram superar os desafios impostos pelo governo a fim de fortalecer as medidas de prevenção e contenção da doença.** O objetivo dessa abordagem foi compreender, a partir do ponto de vista dessas parcerias, quais foram as motivações e as principais dificuldades encontradas no curso de suas ações, a sua avaliação sobre a contribuição do trabalho realizado e que medidas enxergam como necessárias para a superação dos desafios impostos nas esferas da produção de informação e da garantia do direito à saúde e à vida.

METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto, foram feitas cinco entrevistas com atrizes e atores sociais vinculados a iniciativas dedicadas exclusivamente a projetos voltados à produção de informação sobre a COVID-19, além de serem aproveitadas, de forma secundária e complementar, informações e experiências coletadas em parte das 31 entrevistas realizadas de modo mais amplo no processo de pesquisa para este relatório. No que tange às entrevistas feitas especialmente para a pesquisa no âmbito deste estudo de caso, foram selecionadas iniciativas que se dedicaram mais diretamente ao trabalho de sistematizar e disseminar dados sobre a COVID-19, tais como: Brasil.IO, projeto formado pela ação voluntária de um grupo com cerca de 40 pesquisadores e pesquisadoras; e o Consórcio de Veículos de Imprensa, parceria firmada entre O Estado de S. Paulo, G1, O Globo, Extra, Folha de S. Paulo e UOL.

Além disso, foram selecionadas lideranças de três coletivos de comunicação popular, como Coletivo Caxxyri (AM), Rádio e TV Quilombo Rampa (MA) e Amazônia Real (AM), que, além de cumprirem a importante função de levar, por meio de canais próprios e do contato direto com suas comunidades, a informação para dentro de seus territórios, trazem a perspectiva de populações que vivenciaram e sofreram mais diretamente os impactos da desinformação e da negligência do governo. Foram, ainda, analisados depoimentos de especialistas da área médica, cuja atuação é parte central no processo de desenvolvimento e execução das estratégias de vigilância e controle da disseminação do vírus junto

à população. Além das fontes primárias, foram utilizadas para subsidiar o estudo fontes secundárias, tais como relatórios, artigos, reportagens, entre outras fontes de dados e informações.

Antes de darmos início à discussão do objeto proposto, serão apresentados brevemente o conceito de vigilância epidemiológica, suas funções, as responsabilidades atribuídas aos diferentes níveis de governo, entre outros aspectos, a fim de demonstrar a importância da coleta e da disseminação de dados para o controle de epidemias e de outras doenças, bem como para a saúde, a preservação da vida e o bem-estar da população. Em seguida, proceder-se-á a uma análise do contexto dos dois últimos anos de pandemia, centrando-se na atuação do Governo Federal nesse período, situando-a com momentos marcantes da dinâmica de evolução da COVID-19 e de seus impactos no País. As dinâmicas e os dados coletados revelam que a postura negacionista fundamentou a promoção ativa de desinformação sobre a COVID-19 pelo Governo Federal e uma série de ações que confrontaram diametralmente as medidas de prevenção recomendadas nos guias de vigilância epidemiológica, sintetizadas anteriormente.

A seção seguinte aborda mais detidamente algumas experiências vivenciadas por coletivos e outros agentes da sociedade civil que reagiram à omissão do governo formulando primordiais iniciativas de promoção do acesso à informação à população. Após explorar as questões propostas como objeto deste estudo, serão apresentadas as considerações finais.

A IMPORTÂNCIA DA COLETA E DA DISSEMINAÇÃO DE DADOS EM SAÚDE

A discussão sobre a importância da produção e da disseminação de dados para o desenvolvimento de políticas de prevenção e enfrentamento da COVID-19 e de seus impactos na saúde coletiva pode ser mais bem esclarecida quando se compreende o conceito de vigilância epidemiológica, seu propósito e o escopo de suas funções. De acordo com a definição adotada pelo Sistema Único de Saúde,²⁶ vigilância epidemiológica refere-se a:

Um conjunto de ações que proporciona o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos.²⁷

Antes de chegar a sua atual definição, o conceito de vigilância epidemiológica enfrentou, no início do século XIX, no âmbito de enfrentamento bem-sucedido de outras doenças infecciosas que assolaram o Brasil, um processo de evolução de suas práticas e métodos de intervenção. A expressão passou a ser utilizada na década de 1950 para designar uma das fases constitutivas da Campanha de Erradicação da Malária (CEV), significando, originalmente,

a observação sistemática e ativa de casos suspeitos ou confirmados de doenças transmissíveis e de seus contatos. Tratava-se, portanto,

²⁶

O SUS definiu o conceito de vigilância epidemiológica em seu texto legal (Lei nº 8.080/90), após incorporar o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica (SNVE), instituído pelo Ministério da Saúde por meio de legislação específica (Lei nº 6.259/75 e Decreto nº 78.231/76), por recomendação da 5ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1975.

²⁷

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. Guia de Vigilância Epidemiológica / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância Epidemiológica. 7. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. p.18. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_vigilancia_epidemiologica_7ed.pdf.

da vigilância de pessoas, com base em medidas de isolamento ou de quarentena, aplicadas individualmente e não de forma coletiva.²⁸

28
Ibidem, p. 17.

Na década de 1960, durante o programa de erradicação da varíola, desenvolveu-se uma nova fase de vigilância epidemiológica cuja metodologia consagrou-se mundialmente devido ao êxito em erradicar a doença em escala mundial. O programa instituiu “uma fase de vigilância epidemiológica, que se seguia à de vacinação em massa da população”. Simultaneamente, disseminou novos conceitos firmados internacionalmente, não vinculados a uma fase prévia de incidência da doença, na qual “pretendia-se, mediante busca ativa de casos de varíola, realizar a detecção precoce de surtos e o bloqueio imediato da transmissão da doença”.²⁹ A Campanha de Erradicação da Varíola, realizada no Brasil entre 1966 e 1973, foi reconhecida como marco da institucionalização das ações de vigilância no País.

29
Ibidem, p. 17.

O breve histórico acima demonstra que o isolamento social, a vacinação em massa e a busca ativa de casos para o bloqueio imediato das cadeias de transmissão, medidas essas adotadas durante o enfrentamento da COVID-19, são ações consagradas nacional e internacionalmente há décadas como estratégias bem-sucedidas de controle de epidemias. O campo de atuação da vigilância epidemiológica expandiu-se com o tempo, fazendo com que tais medidas fossem adaptadas a outros problemas de saúde pública. Pode-se afirmar que essa expansão é facilitada pela natureza de seu propósito e de suas funções,³⁰ isto é, “oferecer orientação técnica permanente para os profissionais de saúde responsáveis pela execução de ações de controle de doenças e agravos”.³¹ Para isso, ela deve ser capaz de fornecer informações atualizadas sobre a ocorrência dessas doenças e agravos, bem como dos fatores que os condicionam, seja em uma área geográfica, seja em uma população definida, tornando-se, assim, um importante instrumento para o planejamento, a organização e a operacionalização dos serviços de saúde.

30
De acordo com TAUIL (1988), agravos em saúde referem-se aos “danos à integridade física, mental e social dos indivíduos”. Para maiores informações, consultar: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-16731998000200006&lng=pt&nrm=iso.

31
BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. Guia de Vigilância Epidemiológica / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância Epidemiológica. 7. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. p. 17.

Os dados são a matéria-prima que torna possível operacionalizar os propósitos da vigilância epidemiológica. Afinal, ao se realizarem práticas como o monitoramento de ocorrências, a produção de conhecimento sobre as dinâmicas e a evolução de determinada doença, a mensuração de seus impactos sobre determinada população, entre outras ações relacionadas à atividade de vigilância, realiza-se também um processo contínuo, sistemático e complexo de coleta, processamento, análise e disseminação de dados. Os dados são, portanto, o subsídio central para o desenvolvimento dessas ações, estando a eles condicionado o cumprimento de suas funções. Tal como descreve o Ministério da Saúde,³²

32
Ibidem, p. 18.

A operacionalização da vigilância epidemiológica compreende um ciclo de funções específicas e intercomplementares, desenvolvidas de modo contínuo, permitindo conhecer, a cada momento, o comportamento da doença ou agravo selecionado como alvo das ações, para que as medidas de intervenção pertinentes possam ser desencadeadas com oportunidade e eficácia. São funções da vigilância epidemiológica:

- coleta de dados;
- processamento de dados coletados;

- análise e interpretação dos dados processados;
- recomendação das medidas de prevenção e controle apropriadas;
- promoção das ações de prevenção e controle indicadas;
- avaliação da eficácia e efetividade das medidas adotadas;
- divulgação de informações pertinentes.

A qualidade e o valor da informação (dado analisado) dependem sobretudo da coleta precisa e adequada desses dados. Para isso, é imprescindível que tanto a coleta como o tratamento e a estruturação dos dados sejam realizados no local onde ocorre o evento sanitário. Assim, podem-se garantir as condições para que a informação gerada seja capaz de subsidiar um processo dinâmico de planejamento, avaliação, manutenção e aprimoramento das ações.

Por fim, vale ressaltar que o sucesso das medidas de vigilância epidemiológica não é estimado estritamente por sua capacidade de informar e de incidir sobre a evolução de uma doença, mas também pelos diversos impactos que elas provocam. Em outras palavras,

O reconhecimento da função de vigilância decorre, em última análise, da capacidade demonstrada em informar com precisão, a cada momento, a situação epidemiológica de determinada doença ou agravo, as tendências esperadas, o impacto das ações de controle efetivadas e a indicação de outras medidas necessárias. Os resultados do conjunto de ações desenvolvidas no sistema são também medidos pelos benefícios sociais e econômicos decorrentes, em termos de vidas poupadas, casos evitados, custos assistenciais reduzidos etc.³³

³³
Ibidem, p. 26.

A discussão realizada nesta seção buscou fornecer alguns parâmetros para uma melhor leitura da avaliação do contexto de evolução da COVID-19 no Brasil, que será apresentada a seguir, considerando-se as condições observadas no campo da produção e da disseminação de dados, o modo como as políticas de enfrentamento foram conduzidas e os impactos causados pela evolução do vírus em território nacional.

CONTEXTO DE EVOLUÇÃO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

A despeito de a pandemia de COVID-19 ter imposto inúmeros desafios ao mundo por forçá-lo a enfrentar e combater um vírus até então desconhecido, epidemias anteriores já haviam deixado em estado de alerta especialistas da área de epidemiologia sobre a possibilidade de surgimento de uma pandemia provocada por algum tipo de coronavírus. De acordo com Fernando Bozza,³⁴ médico epidemiologista e pesquisador da Fiocruz, essa família de vírus “já tinha mostrado suas garras com o SARS e depois com o MERS”. Sendo assim, desde que o governo da China notificou o surgimento dos casos de um novo coronavírus, uma comunidade de pesquisadores da área médica já estava atenta.

³⁴
O depoimento de Fernando Bozza, utilizado neste relatório, foi obtido a partir de entrevista realizada, em 8 de junho de 2021, pela Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, no âmbito do projeto Novas Fronteiras dos Direitos Digitais. O uso foi gentilmente cedido para a ARTIGO 19 mediante autorização expressa do autor.

Conforme Bozza relatou, “no início de fevereiro, após uma reunião em Genebra, onde os principais pesquisadores da área se reuniram para começar a planejar a preparação para a pandemia, já estava claro que haveria uma pandemia de doença respiratória grave, que teria consequências maiores mundiais”. Na primeira semana de março de 2020, logo após ter retornado ao Brasil, surgiram os primeiros casos por aqui. Nesse momento, teria sido iniciada a “preparação de uma série de ações voltadas para o entendimento, para o controle, para a pesquisa relacionada a esse novo coronavírus: a COVID-19, propriamente”.

Embora os primeiros esforços de preparação das ações para o enfrentamento da COVID-19 tenham sido prontamente mobilizados nos círculos médicos especializados, as condições para a viabilização das medidas necessárias não se mostraram as mais adequadas. Os primeiros meses de pandemia no Brasil caracterizaram-se por um cenário de profundas incertezas, em razão do apagão de dados que predominava na maior parte de suas Unidades Federativas. De acordo com o Índice de Transparência da COVID-19 (ITC-19),³⁵ um mês após o registro do primeiro caso confirmado de COVID-19, 90% das informações divulgadas pelos governos estaduais e federal ainda eram consideradas insuficientes para o correto acompanhamento da evolução da doença e, conseqüentemente, o desenvolvimento bem-informado de políticas de enfrentamento.³⁶ Nas semanas dos meses subsequentes, os índices de transparência apresentaram uma melhora, mas foram necessários três meses para que nenhuma Unidade Federativa estivesse classificada nos níveis “opaco” e “baixo”. Apesar dos avanços, durante os meses seguintes, ainda foi possível verificar a ausência de informações essenciais, como a disponibilização de microdados e do número total de leitos em diversas unidades.

A evolução do vírus no Brasil demonstra as graves consequências provocadas pelas condições e pela forma como foi conduzido o enfrentamento à pandemia. Os números são uma evidência concreta desse fracasso: em 8 de agosto, passados cinco meses desde a primeira morte registrada no País, atingimos a triste marca de 100.000 mortes causadas pela COVID-19. Em janeiro de 2021, já eram mais de 200.000 óbitos, e, em abril de 2021, o pior momento da pandemia, chegaram-se a registrar mais de 4.000 mortes diárias. Com o avanço da vacinação, no segundo semestre, o quadro começou a arrefecer, mantendo-se ainda médias diárias em centenas de casos, com tendências de queda nos meses subsequentes. Atualmente, com média móvel de óbitos abaixo de 200 casos, o País acumula até abril de 2022 a marca de 660.528 óbitos e 30.040.129 casos confirmados da doença.

Em uma retrospectiva dos últimos dois anos de emergência sanitária, é possível reunir uma extensa lista de ações e omissões estratégicas do governo que visaram escamotear a amplitude dos casos de contaminação e mortes por COVID-19 no País. Adepto de uma postura negacionista em torno da gravidade da doença, o governo Bolsonaro impôs, durante todo o período pandêmico, barreiras significativas à consolidação e à efetivação das políticas de enfrentamento ao vírus.

35

O Índice de Transparência da COVID-19 foi desenvolvido pela Open Knowledge Brasil. Mais informações estão disponíveis em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br>.

36

Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Transparencia-Covid19_Boletim_1.pdf.

NEGACIONISMO CIENTÍFICO DO GOVERNO FEDERAL E PROMOÇÃO DE REDES DE DESINFORMAÇÃO

A promoção da desinformação foi, e permanece sendo, uma das principais estratégias de Bolsonaro para minimizar os impactos da COVID-19 e das medidas preventivas que vão de encontro com os posicionamentos negacionistas defendidos por seu governo. Como figura pública, Bolsonaro desestimulou, desde os momentos mais críticos, o uso de máscaras, opôs-se às medidas de isolamento social, provocou aglomerações e tem promovido o uso de medicamentos e de tratamentos comprovadamente ineficazes contra a doença, o chamado “kit covid”, presente em um suposto “tratamento precoce”, que se baseia no uso de cloroquina, hidroxicloroquina, azitromicina, ivermectina, entre outros medicamentos. Profissionais da medicina alertam que, além de tais substâncias serem ineficazes no tratamento da COVID-19, seu uso irregular pode causar efeitos colaterais graves, como a hepatite medicamentosa, o agravamento do quadro da doença e a falência de órgãos.

Os canais de comunicação entre o Ministério da Saúde e a imprensa ficaram mais restritos com o passar do tempo. A periodicidade das coletivas, que, inicialmente, era diária, tornou-se reduzida e irregular à medida que ocorriam as trocas dos titulares da pasta, em especial após a demissão do ministro Henrique Mandetta e da saída do ministro Nelson Teich – ambos substituídos devido a divergências com os posicionamentos anticiência defendidos por Bolsonaro. Mandetta,³⁷ que se manteve no cargo de 1º de janeiro de 2019 até 16 de abril de 2020, foi favorável às medidas de isolamento social e às orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS).³⁸ Nelson Teich deixou a pasta em 15 de maio, um dia antes de completar um mês no cargo, sem abrir mão de sua orientação contrária ao uso da cloroquina e favorável às medidas de isolamento.³⁹

37

Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/03/15/mandetta-teich-pazuello-e-queiroga-os-4-ministros-da-saude-da-pandemia.htm>

38

Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52316728>

39

Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/15/teich-deixa-o-ministerio-da-saude-antes-de-completar-um-mes-no-cargo.ghtml>

Ataques pessoais a comunicadoras, comunicadores e a veículos de imprensa foram a tônica do presidente sempre que questionamentos ou reportagens confrontavam suas narrativas anticiência. Seguindo essa mesma lógica, canais de comunicação oficiais e não oficiais do governo foram amplamente usados por Bolsonaro e sua base para veicular declarações visando desacreditar os dados, as análises e as recomendações elaborados por institutos de pesquisa e demais entidades nacionais e internacionais da área de saúde. As próprias instituições tornaram-se alvo de críticas, a exemplo da OMS, acusada por Bolsonaro de propagar informações sem bases científicas. Declarações feitas pela própria OMS foram deturpadas e retiradas de contexto pelo presidente a fim de apoiar suas falas contra o isolamento social e minimizar os efeitos do vírus.⁴⁰

40

Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/posicionamento-da-oms-e-retirado-de-contexto-para-apoiar-falas-de-bolsonaro-contrario-o-isolamento-social/>

Ao passo que o País registrava novos recordes nos números de mortes e de contaminações por COVID-19 e cresciam as pressões de prefeitos e governadores pela adoção de medidas de isolamento social, dados oficiais passaram a ser desacreditados pelo presidente, entre eles os boletins epidemiológicos for-

41

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2021/03/para-atacar-isolamento-bolsonaro-faz-declaracoes-falsas-sobre-oms-atestados-de-obito-e-stf.shtml>.

necidos pelas secretarias estaduais, acusados por Bolsonaro de sobrenotificar o número de mortes por COVID-19 devido a fraudes nos registros da causa da morte. Os estados, contudo, conforme informou nota técnica do próprio Ministério da Saúde, seguem os procedimentos de notificação definidos pela pasta, o que faz com que somente as mortes confirmadas em exames laboratoriais sejam contabilizadas nos boletins.⁴¹

Aproveitando-se de seu grande engajamento nas redes sociais, parlamentares da base governista e três filhos do presidente, Eduardo, Carlos e Flávio Bolsonaro, também parlamentares, encarregam-se, com o auxílio de assessoras e assessores, da estrutura do Planalto e de uma rede de apoiadoras e apoiadores, de amplificar ainda mais o alcance da desinformação nos meios digitais.

RETROCESSOS NO CAMPO DA TRANSPARÊNCIA: DESCUMPRIMENTO DA LAI E O ENFRAQUECIMENTO DOS CANAIS DE TRANSPARÊNCIA

A tentativa de enfraquecimento e descumprimento da Lei de Acesso à Informação foi uma das estratégias usadas pelo governo para restringir o acesso a informações no contexto da pandemia. Nesse sentido, em 23 de março de 2020, três dias após a declaração do estado de calamidade pública no País, foi editada a Medida Provisória nº 928/2020,⁴² já referenciada neste relatório. Essas determinações foram derrubadas três dias após a edição da MP pelo ministro do STF Alexandre de Moraes, sob o entendimento de que as mudanças impostas transformavam “a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda a sociedade”.⁴³

Embora a efetividade da medida não tenha sido mantida, a estratégia de enfraquecimento da LAI foi se consolidando por meio da recorrente obstrução dos canais de transparência passiva e ativa. O governo também atuou de forma direta e indireta para enfraquecer os canais de transparência ativa, perpetrando medidas como: a retirada e a ocultação de dados nos boletins informativos e nas plataformas do Ministério da Saúde, além dos atrasos nas atualizações dos boletins epidemiológicos; a apresentação de dados com resultados incompatíveis aos apresentados nas diferentes plataformas do Ministério da Saúde e aos dados fornecidos pelas secretarias estaduais; mudanças repentinas em seu sistema nacional para registro de notificações, remoção de sites e plataformas do ar, seja de forma deliberada, seja como resultado da negligência do governo em adotar medidas robustas de segurança da informação. Exemplos de episódios como estes foram sistemáticos, com ocorrências registradas desde os primeiros dias de pandemia no País.

Apagões de dados e manipulação de estatísticas

Ao longo de 2020, pelo menos três episódios de apagões de dados ocorreram em plataformas do Ministério da Saúde. Em março, mês em que foi anuncia-

42

A MP no 928/2020, editada em 23 de março de 2020, três dias após a aprovação do Decreto Legislativo no 6/2020, que estabeleceu o estado de calamidade pública no País, em decorrência da pandemia de COVID-19. A MP foi suspensa em 26 de março de 2020, três dias após sua edição, em caráter liminar pelo STF e em caráter definitivo em 30 de abril de 2020. Para obter detalhes sobre o conteúdo da MP no 982/2020, consultar: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141147>.

43

A íntegra da decisão, proferida por meio da ADI 6.351 MC / DF, encontra-se disponível em: <https://images.jota.info/wp-content/uploads/2020/03/adi-6351-lei-de-acesso-as-informacoes.pdf?x30411>.

44

Para mais informações sobre a Plataforma Ivis, acesse: <http://plataforma.saude.gov.br/>.

do o início da transmissão comunitária e em que se fez o registro da primeira morte por COVID-19 no País, a Plataforma Integrada de Vigilância em Saúde (Ivis),⁴⁴ responsável por reunir e publicar os dados nacionais e estaduais de mortes, e os casos confirmados, suspeitos e descartados da doença, permaneceu fora do ar durante uma semana.

Em junho, quando os números da doença alcançaram recordes de 1.262 mortes diárias e de 28,9 mil novas confirmações, os boletins epidemiológicos do Ministério da Saúde passaram a divulgar somente os registros diários dos respectivos casos, deixando de apresentar, tal como fazia antes, os totais acumulados contabilizados desde o início da pandemia. Àquela altura, os números acumulavam 35.930 óbitos e 672.846 casos confirmados.

Um dia após a remoção dos dados nos boletins, em 6 de junho, um novo episódio de apagão de dados nas bases do Ministério da Saúde foi registrado. A plataforma responsável pela consolidação dos dados de óbitos e infectados de todo o País ficou completamente fora do ar por mais de 12 horas. Após ser restabelecida, tal como ocorrido nos boletins epidemiológicos, somente os casos de morte e de contaminação das últimas 24 horas voltaram a ser divulgados. Além disso, a opção para download dos dados, recursos gráficos e tabelas, apresentados anteriormente para facilitar uma melhor compreensão do público sobre a evolução da doença, também deixaram de ser disponibilizados. Após a forte repercussão negativa na sociedade civil e em outros Poderes, o governo voltou a restabelecer os dados e ferramentas em seus boletins e plataformas. Nesse período, o Brasil já se posicionava como o segundo do mundo em número de infecções.⁴⁵

45

Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-06/governo-bolsonaro-impoe-apagao-de-dados-sobre-a-covid-19-no-brasil-em-meio-a-disparada-das-mortes.html>.

Em novembro de 2020, às vésperas do segundo turno das eleições municipais, um terceiro apagão de dados nos sistemas do Ministério da Saúde voltou a ocorrer. Segundo representantes do ministério, dessa vez, um incidente de segurança teria causado as falhas, apresentadas entre os dias 6 e 13, que impediram estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Minas Gerais de efetuar a atualização dos casos confirmados e das mortes em suas unidades.⁴⁶

46

Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-vive-novo-apag%C3%A3o-de-dados-da-pandemia/a-55582974>.

47

O e-SUS Notifica é uma plataforma utilizada pelo Sistema Único de Saúde para a notificação e o acompanhamento dos casos suspeitos de COVID-19. O Sivep-Gripe é o Sistema de Informação de Vigilância Epidemiológica da Gripe, usado para o acompanhamento dos casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG). SI-PNI é o Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações do Ministério da Saúde, que reúne as informações de vacinação de todo o País.

Em dezembro de 2021, quando o País enfrentava uma nova onda de crescimento de casos de COVID-19 decorrentes da chegada da variante Ômicron, um ataque cibernético afetou a plataforma Conecte-SUS, deixando-a fora do ar por 10 dias. Com a indisponibilidade do sistema, a população ficou impossibilitada de acessar os comprovantes de vacinação e outras informações sobre exames e medicamentos. O ataque também afetou outras bases de dados do Ministério da Saúde, como a Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), que centraliza informações de sistemas como e-SUS Notifica, Sivep-Gripe e SI-PNI,⁴⁷ alimentados por estados e municípios. Um mês após o incidente, dados da RNDS ainda permaneciam indisponíveis ou com problemas para serem atualizados, comprometendo a confiabilidade dos números de notificações de casos confirmados e mortes por COVID-19, registros de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), além dos resultados dos testes e dos registros de vacinação contra o vírus em todo o País.⁴⁸

48

Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/saude/noticia/2022/01/ataque-hacker-atingiu-principal-sistema-do-ministerio-da-saude-quase-um-mes-depois-ainda-ha-apagao-na-divulgacao-de-dados-cky3edcfi00620188max7b904.html>.

O enfraquecimento dos canais de transparência afetou amplamente o trabalho de profissionais de pesquisa científica, da gestão pública, do jornalismo e da sociedade civil como um todo. A política de desinformação do Governo Federal, ao incutir na população desconfianças sobre os dados divulgados e a efetividade das políticas de enfrentamento da pandemia, prejudicou sua adesão, contribuindo para o aumento do número de contaminados e de vítimas fatais. O comportamento errático do Governo Federal em minimizar a seriedade da COVID-19 e os inúmeros entraves impostos por ele à difusão de informações oficiais sobre o avanço da doença geraram reações em diversos setores da sociedade civil, entre outras esferas. As motivações e os desafios encontrados na atuação desses setores serão o tópico de discussão da próxima seção, que apresenta, a partir do ponto de vista deles, como os impactos das ações do Governo Federal foram percebidos e as estratégias adotadas para superá-los.

PRODUÇÃO DE DADOS E ACESSO À INFORMAÇÃO: AUTO-ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE FRENTE AO NEGACIONISMO DO GOVERNO FEDERAL

O reconhecimento do valor estratégico da informação como matéria-prima elementar para a elaboração de políticas de prevenção eficazes e da importância do acesso à informação como instrumento para a reivindicação e o exercício de inúmeros direitos motivou pesquisadoras e pesquisadores, jornalistas, coletivos de comunicação popular, entre outros, a se mobilizarem para a construção de alternativas próprias voltadas para a superação dos entraves no campo da produção e da disseminação de dados, atuando em prol da garantia e da ampliação do acesso a informações seguras e confiáveis para o enfrentamento da pandemia.

Nesta seção, serão abordadas algumas dessas iniciativas, buscando-se compreender, a partir da perspectiva de suas lideranças, quais foram as motivações e as principais dificuldades enfrentadas no curso de suas ações, que contribuições seu trabalho proporcionou e quais medidas avaliam como necessárias para que as barreiras ao direito de acesso à informação possam ser superadas. Essas questões foram exploradas por meio de entrevistas semiestruturadas, conduzidas remotamente, em fevereiro deste ano, por meio de chamada de vídeo ou mediante o envio de perguntas.

Como antecipado na descrição da metodologia deste estudo, foram realizadas entrevistas com representantes de projetos que tiveram como escopo de suas atividades o trabalho de sistematização e disseminação de dados sobre a COVID-19, tais como Brasil.IO e Consórcio de Veículos de Imprensa. Além disso, foram selecionadas lideranças de coletivos de comunicação popular, como Coletivo Caxxyri (AM), Rádio e TV Quilombo Rampa (MA) e Amazônia Real (AM), e coletados depoimentos de especialistas da área médica, cuja atuação foi parte central no processo de desenvolvimento e execução das estratégias de vigilância e controle da disseminação do vírus junto à população.

PRINCIPAIS DESAFIOS NO CAMPO DA PRODUÇÃO E DA DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE A COVID-19

“Deficitária, contraditória e, certas vezes, atrasada ou distante de robustas evidências científicas.” Foi assim que Jesem Orellana, médico epidemiologista e pesquisador da Fiocruz, instituição que é referência nacional e internacional em pesquisa e desenvolvimento de políticas de saúde, definiu a produção e a disseminação de informações oficiais sobre a COVID-19 no Brasil. A avaliação feita pelo especialista sumariza diversos fatores levantados pelas pessoas entrevistadas neste estudo quando questionadas sobre as razões que as levaram a desenvolver suas ações e, conseqüentemente, a assumir para si responsabilidades de competência das autoridades políticas do País, em especial do próprio Governo Federal. Suas motivações acabam se sobrepondo aos desafios enfrentados, centrados basicamente em três grandes eixos: a omissão do Governo Federal, sua política de desinformação e a falta de transparência, estando estes dois últimos pontos intrinsecamente relacionados.

Desinformação

Orellana foi taxativo ao apontar os efeitos da narrativa anticientífica promovida pelo Governo Federal e pelo Ministério da Saúde como explicação para o fato de milhares de brasileiras e brasileiros terem negligenciado os graves efeitos da epidemia, aderido ao uso de medicamentos e tratamentos ineficazes, e se recusado a seguir medidas seguras e eficazes de prevenção da doença, como vacinação e isolamento social. Em seu depoimento, ele ressalta a continuidade das práticas e conseqüências alicerçadas por essa narrativa, que, “praticamente dois anos depois, segue viva e gerando extemporâneas decisões/conduas em regiões onde o presidente Bolsonaro ainda tem bastante apoio, como o agropecuarista estado de Rondônia, que, em janeiro de 2022, viu a Assembleia

O **Coletivo Caxxyri** é um grupo de base comunitária do bairro Coroado, criado em dezembro de 2016, formado por moradores que se uniram para a promoção da educação popular, da agricultura urbana e da comunicação social no bairro. Tem como bandeiras a promoção da justiça social e a luta pela defesa de direitos. Organiza-se por meio de uma coordenação formada por 5 pessoas, contando com o apoio e a colaboração de um grupo ampliado de pessoas para a execução de seus projetos.

Durante a pandemia, fizeram a campanha #corocontracovid, financiada pela campanha #Compartilheinformação #Compatilhesaúde, da **ARTIGO 19**. Entre as ações desenvolvidas, destacam-se a produção de artes, colagem de lambes, adesivos e cartazes em comércios, igrejas e escolas do bairro, conversas com a população e com comerciantes para reforçar a necessidade do uso de máscara, higienização das mãos e vacinação completa, utilização de carros de som para percorrer as ruas do bairro para reforçar e atualizar informações sobre o calendário de vacinação, além de promover nas redes sociais a divulgação de informações seguras sobre a COVID-19 e sobre os cuidados sanitários necessários para a minimização dos impactos da pandemia em seu bairro e na capital de sua cidade, Manaus (AM).

Legislativa (ALE) ‘autorizar’ a prescrição de hidroxicloroquina, cloroquina, azitromicina e ivermectina para o tratamento de pacientes com COVID-19, ainda que se reconheça, sem margem para dúvidas, a ineficácia desses medicamentos contra a doença”.

As afirmações de Orellana ecoam nas experiências relatadas pelas lideranças dos coletivos de comunicação popular. Para Lucas do Prado, coordenador do [Coletivo Caxxyri](#), há um movimento de propagação de notícias falsas na sociedade contrapondo-se aos esforços dos coletivos de comunicação popular em levar às suas comunidades informações seguras sobre a COVID-19, sobre formas de prevenção e diminuição do contágio. Os desafios impõem-se à medida que a desinformação passa a comprometer “a credibilidade e a confiança das pessoas quanto à gravidade da pandemia, às recomendações sanitárias e à necessidade de isolamento social”. Em sua avaliação, o Governo Federal atuou como o principal agente de disseminação de notícias falsas e distorcidas sobre a pandemia.

A necessidade de “blindar” a sua comunidade contra a desinformação foi um dos principais desafios do coletivo de comunicação popular [Rádio e TV Quilombo Rampa](#). Raimundo José, geógrafo, líder jovem quilombola e um dos criadores do coletivo, responsabiliza o Governo Federal pela proliferação de notícias falsas em sites e redes sociais. Em sua avaliação, elas têm sido “potencializadas pelo atual Governo Federal e por todos os negacionistas, que sempre foram contra, por exemplo, as medidas simples de combate ao vírus, como o uso de máscaras e álcool em gel e, posteriormente, a vacinação”. As dificuldades enfrentadas nas redes sociais também foram um ponto citado por Lucas do Prado ao destacar “a influência de algoritmos tendenciosos reforçando a formação de bolhas na internet e nas redes sociais”. Ainda que sob outra perspectiva, Kátia Brasil,

A [Rádio e TV Quilombo Rampa](#) foi o primeiro canal de TV criado em uma comunidade quilombola do Brasil, a partir de materiais improvisados: câmera de papelão, tripé de bambu, bambu-drone, entre outros. Surgiu em 2017, por iniciativa de seus fundadores, Raimundo José da Silva Leite e William Cardoso dos Anjos, jovens líderes locais, com o objetivo de contrapor-se à ausência de documentação das histórias e tradições de sua comunidade, à falta de representatividade quilombola na mídia e à dificuldade de conexão intergeracional. Atualmente, o coletivo conta com uma equipe de mais de 30 pessoas e diversos canais de comunicação.

Além de preservar a identidade e a autoestima dos povos quilombolas, a Rádio e TV Quilombo Rampa desenvolve ações a fim de mostrar a realidade de sua comunidade e dos povos tradicionais, dando voz as suas necessidades. Durante a pandemia, utilizando a produção audiovisual como instrumento de apoio, o coletivo auxiliou no combate ao novo coronavírus mobilizando recursos para a superação das dificuldades, como a falta de acesso à internet e a falta de equipamentos básicos de proteção individual para a população.

O Quilombo Rampa foi fundado em 1818, está localizado a 27 km da cidade de Vargem Grande (MA) e é composto de 4 comunidades quilombolas, onde vivem cerca de 500 pessoas atualmente.

jornalista, cofundadora e editora-executiva da Amazônia Real, atribui aos governos responsabilidade na promoção da desinformação, creditando-a às suas falhas na divulgação de dados precisos à imprensa.

Falta de transparência

→ Ausência ou insuficiência de dados oficiais sobre a COVID-19

Com experiência acumulada em reunir dados públicos e em lidar com as dificuldades típicas de quem se dedica, no Brasil, a coletar e processar bases de dados oficiais, o projeto [Brasil.IO](#) despontou como uma das primeiras iniciativas brasileiras a reunir, sistematizar e disponibilizar dados fornecidos pelas secretarias estaduais de saúde das 27 Unidades Federativas, passando a oferecer informações estruturadas e completas para o acompanhamento dos casos de contaminação e de óbitos por COVID-19 por município. Antes de a COVID-19 chegar ao Brasil, Álvaro Justen, atento aos acontecimentos em outros países afetados pela doença, verificou a impossibilidade de usar o portal do Ministério da Saúde como fonte de dados. Foram vários os problemas relatados por ele: “Eles simplesmente não estavam colocando dados por município, não estavam atualizando de maneira constante e, eventualmente, o site inclusive saía do ar”, pontuou. Em 20 de março de 2020, diante da conjuntura crítica que eclodia, com o avanço dos casos de contaminação no País e a ausência de informações adequadas e acessíveis para o acompanhamento da doença, a reação do criador do Brasil.IO foi publicar no Twitter um chamado para que pessoas voluntárias o ajudassem a coletar os dados publicados diretamente pelas secretarias estaduais de saúde em seus boletins.

O projeto [Brasil.IO](#) fundado antes da pandemia como uma iniciativa individual de seu criador, Álvaro Justen, por influência de seu engajamento com a cultura de software livre e dados abertos. Ao observar a dificuldade dos processos de coleta de bases de dados de municípios, particularmente para quem não tem conhecimentos técnicos (como linguagem de programação), Justen começou a desenvolver programas para facilitar a coleta, disponibilizando os dados em formato acessível. Esses primeiros passos deram origem à ideia de criar uma plataforma específica para a divulgação dessas informações, transformando-se, em 2018, no que veio a se tornar o projeto Brasil.IO. Atualmente, o projeto está sob o guarda-chuva de sua empresa, que redireciona para ele recursos de outros projetos de análise e captura de dados, e conta com bases de dados obtidas por meio de parcerias estratégicas com outras instituições. Todas as bases de dados que se encontram no portal são oferecidas gratuitamente.

→ Boicote à difusão das informações

Embora o DATASUS seja, historicamente, uma referência na publicação de dados abertos, durante a pandemia, decisões do Governo Federal passaram a restringir a disponibilização desses dados. Para Álvaro Justen, **“o DATASUS tem uma história grande de publicação de dados de maneira aberta, dados históricos que são muito ricos. Infelizmente, durante a COVID-19, a gente não teve esses dados da maneira que gostaria, mas isso é um ponto a destacar: o DATASUS tem um papel importante.** Tem, obviamente, algumas questões. Na minha visão, os dados não são publicados nos melhores formatos [...], mas são *datasets* bastante relevantes que estão disponíveis, que não estão tão acessíveis assim. Dito isto, acabou sendo uma coisa que, para mim, não estava muito alinhada com essa estratégia do DATASUS: o fato de o Governo Federal começar a não disponibilizar os dados da COVID-19”.

Justen também problematizou a medida do Governo Federal, implementada em 20 de junho de 2020, de não publicar mais informações completas sobre a evolução da COVID-19 nos boletins epidemiológicos, interpretando-a como uma forma de reduzir artificialmente os números. Conforme explicou, **“se você só publicar o que aconteceu no dia, às 8h da noite, você vai ter um recorte. Você vai ver tudo o que aconteceu da meia-noite às 7h da noite, fechou ali os números e vai publicar às 8h. E você perde, simplesmente, o que foi confirmado no dia anterior, depois desse corte que você fez. No fim das contas, isso só serviria para diminuir os números da pandemia, para fingir, de alguma forma, que os números estavam menores”.** A partir desse último episódio, revoltado com a situação, Justen passou a publicar em boletins os dados consolidados pelo Brasil.IO.

Daniel Bramatti, jornalista do Estadão e um dos idealizadores do Consórcio de Veículos de Imprensa, avaliou a postura do governo como **“uma iniciativa clara de boicote à difusão das informações sobre os dados e o andamento da pandemia, sobre os efeitos da pandemia”.** Segundo Bramatti, o surgimento do consórcio foi uma reação a essas tentativas de boicote, tendo como estopim a alteração do horário da divulgação dos dados. Conforme relatou, essa medida **“tinha o claro objetivo de impedir que eles fossem tornados públicos durante o Jornal Nacional, o programa de maior audiência na televisão brasileira. A partir desse momento, alguns veículos de imprensa se uniram porque não havia mais ambiente de confiança em relação ao que o Governo Federal publicava – ou deixava de publicar – e se procurou uma alternativa, que foi a busca desses dados diretamente nos estados”.**

O entrevistado fez questão de ressaltar a importância da divulgação dos dados sobre o andamento da pandemia, considerados por ele **“fundamentais para a tomada de políticas públicas, para que os gestores públicos decidam que caminho tomar, e fundamentais para que os cidadãos possam fazer as opções mais seguras em relação a seu cotidiano”.**

→ Ausência de informações acessíveis e compreensíveis

Com relação à observação feita por Bramatti no parágrafo anterior, é válido acrescentar que, para que uma informação seja apropriada pela população e usada como fundamento de suas escolhas e tomadas de decisão, tão importante quanto torná-las disponíveis é torná-las compreensíveis. Contudo, **um ponto em comum ressaltado pelas lideranças dos coletivos de comunicação popular entrevistadas foi a necessidade de superar as barreiras linguísticas e se opor à negligência do governo em oferecer orientações adequadas à prevenção da COVID-19, que considerem as particularidades dos diferentes povos.** Esse diagnóstico foi uma das principais razões que levaram os coletivos de comunicação popular entrevistados a se mobilizarem para levar informação a suas comunidades.

De acordo com Raimundo José, o trabalho da comunicação popular foi intensificado no momento que as informações sobre o novo coronavírus passaram a ser transmitidas pela mídia tradicional, dada a dificuldade dos povos quilombolas de compreender o linguajar dessas informações. Com isso, houve a necessidade de traduzi-las para uma linguagem simples e objetiva, como ele descreve: **“Nosso povo não entende tudo o que é passado nos telejornais, falando no linguajar mesmo, então, traduzir essas informações e fazer com que a comunidade entendesse de forma simples e objetiva do que se tratava foi um ponto que a gente passou a intensificar mais ainda no nosso trabalho. Pois as nossas comunidades, nossos territórios, têm um tempo diferente e uma forma também diferente de entender as coisas que se passam, e esse jeito mais fácil de se entender é do nosso próprio jeito, com a nossa língua. E foi assim que a gente fez e faz para informar os nossos”.**

A dificuldade de acesso enfrentada nos territórios não se restringe somente à compreensão das informações disponibilizadas pela mídia tradicional. Parte do problema decorre da negligência e do descaso do próprio poder público em oferecer as informações necessárias e adequá-las às particularidades dos povos tradicionais. O relato de Kátia Brasil, ilustra essa dupla problemática na realidade dos povos indígenas: **“Nós passamos a receber muitas informações dos territórios de pessoas que procuravam saber o que era a pandemia. No dia 15 de março de 2020, publicamos uma reportagem relatando que a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), do Ministério da Saúde, não estava informando aos indígenas as medidas de proteção, inclusive com materiais bilíngues, pois, na Amazônia, há povos que falam línguas diferentes”.**

→ Invisibilização dos povos tradicionais

O combate à invisibilização, historicamente sofrida pelos povos tradicionais, foi um dos propósitos que guiaram o engajamento da agência **Amazônia Real** durante a pandemia, conforme relato de Kátia Brasil: “Temos que cobrir esse acontecimento extremo para não deixar na invisibilidade os povos tradicionais, como aconteceu em outras pandemias no mundo. Basta você ler os livros históricos de pandemias no mundo, que verá que não há relatos sobre os indígenas. Sabemos que milhares morreram de sarampo, rubéola e gripe, entre outras doenças”.

Assim como a ausência de orientações em linguagem adequada, a omissão do Governo Federal sobre esses povos tem sido demonstrada por meio da ausência de políticas públicas direcionadas. Kátia Brasil aponta números que revelam as graves consequências decorrentes do descaso e da negligência do governo na assistência aos povos tradicionais: “Os indígenas estavam totalmente vulneráveis. E foi aquela tragédia: milhares adoeceram. Na Amazônia, morreram mais de 1.032 indígenas de 153 povos até janeiro de 2022, segundo a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab)”.

Contribuições e relevância do trabalho desenvolvido

Diante do contexto e dos desafios impostos, o trabalho desenvolvido pelos coletivos e as demais iniciativas cívicas aqui mencionados trazem exemplos concretos de sua importância na promoção do direito de acesso à informação, transparência e combate à desinformação. A instrumentalização das informações e as ferramentas comunicacionais disponibilizadas por essas organizações mostram sua capacidade e seu potencial de contribuir para a garantia de outros direitos. Abaixo, estão destacados apenas alguns exemplos que atestam a relevância dessas iniciativas.

→ Fonte alternativa e confiável de dados

O trabalho de compilação, sistematização, atualização e disponibilização gratuita de dados como o que foi realizado pelas iniciativas Brasil.IO e Consórcio de Veículos de Imprensa serviu como fonte segura e confiável de informação para que pesquisadoras e pesquisadores, jornalistas, a população em geral e, inclusive, agentes da gestão pública pudessem fazer o acompanhamento da evolução e das dinâmicas da COVID-19 no País e em suas cidades.

Amazônia Real é uma agência de jornalismo independente e investigativo, sem fins lucrativos, criada em 2013 pelas jornalistas Kátia Brasil e Elaíze Farias, em Manaus (AM). Tem como lema dar visibilidade às populações e questões da Amazônia. Sua linha editorial é voltada à defesa da democratização da informação, da liberdade de expressão, da liberdade de imprensa e dos direitos humanos. A Amazônia Real sustenta que as populações tradicionais sejam protagonistas de suas próprias narrativas, defendendo valores como equidade, igualdade, diversidade, o combate à violência contra mulheres, à comunidade LGBTQIAPN+ e o enfrentamento a todas as demais formas de desigualdade.

De acordo com Daniel Bramatti, **a existência de uma fonte alternativa e segura de informações mostrou ao governo que ele não tinha domínio sobre os dados que tentava ocultar, fazendo-o recuar de seu boicote ao fornecimento de dados da COVID-19.** Em sua avaliação, após a disponibilização desses dados, o governo teria passado a divulgá-los “com regularidade e em um horário adequado para a divulgação pelos veículos de comunicação, para seu público”.

→ Desenvolvimento de políticas públicas

Além de oferecer esclarecimentos para que a população pudesse fazer as opções mais seguras em relação a seu cotidiano, esses dados foram utilizados por gestores para o desenvolvimento de políticas públicas, orientando-os em suas decisões. Segundo Álvaro Justen, “pontualmente, ao nível de estados e municípios, várias políticas importantes foram feitas baseadas em nossos dados. [...] Muitos órgãos públicos e gestores usaram esses dados, havendo, inclusive, casos em que a própria secretaria do estado não disponibilizava a informação de maneira adequada”.

→ Conscientização e engajamento da população quanto às medidas de prevenção

Os coletivos de comunicação popular, por meio do trabalho de base realizado em seus territórios, foram responsáveis pelo fortalecimento de ações voltadas à conscientização e ao engajamento de suas comunidades. Segundo Lucas do Prado, o diálogo e o esclarecimento das dúvidas prestado à população durante suas ações “contribuíram para mudanças de posicionamentos e ações em relação à pandemia”.

→ Impacto social por meio de denúncias e mobilização social

O trabalho dos coletivos de comunicação popular ganhou relevância como agente mobilizador, em meio à escassez de recursos básicos que acometeu muitas comunidades durante a pandemia. Segundo Raimundo José, parte de suas ações consistiu em montar estratégias para que essas populações pudessem lidar com a dura realidade. Durante ação realizada no território quilombola de Santa Rosa dos Pretos, localizada em Itapecuru-Mirim (MA), “o coletivo conseguiu, através da comunicação, arrecadar mais de 600 cestas básicas e distribuir para as comunidades, o nosso território. Através dela, conseguimos fabricar mais de 2 mil máscaras e distribuir para pessoas do território e da região vizinha”.

Segundo Kátia Brasil, **a atuação da comunicação popular em denunciar a negligência e as ações abusivas sobre os povos tradicionais foi decisiva para o enfrentamento dessa realidade em diversas situações.** Em alguns casos, as denúncias feitas por meio das reportagens veiculadas pela Amazônia Real causaram repercussão imediata. Ela cita exemplos, como a determinação do Ministério Público Federal (MPF) para que a Sesai implementasse ações efetivas de prevenção e orientação da população, entre elas a implantação de barreiras sanitárias em áreas de fronteiras. Outro caso de destaque mencionado foi o episódio de

falta de oxigênio em São Gabriel da Cachoeira (AM), ocorrido no início de 2021. Kátia relata: “Eu recebi a informação de que oito pessoas estavam sem oxigênio no hospital do Exército, que não tinha UTI. Um dos pacientes era um indígena, que relatou a situação no WhatsApp, em 2020. Quando a repórter Izabel Santos ligou para o Exército, a informação era que tudo estava normal. Então, fiz contato com a procuradora de justiça Silvana Nobre, do Ministério Público do Amazonas, e relatei a emergência da situação. Na mesma hora, ela ligou para o Exército e os órgãos do governo, e conseguiu reverter o quadro de risco. Aquelas pessoas iriam morrer sufocadas. Esse episódio foi um prenúncio da tragédia de Manaus de 2021, na qual morreram mais de 50 pessoas sufocadas”.

O relato acima deixa claro que a atuação dos órgãos públicos, muitas vezes, está condicionada à pressão popular e que os coletivos de comunicação popular tem um papel de vocalizar e potencializar o alcance das demandas apresentadas.

LIMITAÇÕES E DESAFIOS A SEREM SUPERADOS

A rica experiência relatada pelas lideranças dos coletivos e demais iniciativas, embora apontem importantes contribuições no campo da produção e da disseminação de informações, revelam limitações e desafios a serem ainda superados. Como forma de contribuir para a construção de uma agenda futura, elencamos, abaixo, algumas ações e diretrizes indicadas por essas atrizes e atores sociais, e consideradas essenciais para a potencialização das atividades realizadas e a ampliação de seus resultados.

Fortalecimento do trabalho de base nos territórios

- Incentivo e apoio ativos a coletivos e associações dentro de cada território, sempre de maneira participativa.
- Continuidade do trabalho de comunicação popular, a partir dos meios e das linguagens que melhor dialogam com as realidades de cada território.
- Realização de levantamentos com diagnósticos e demandas locais pelas pequenas organizações de cada território.

Desenvolvimento de parcerias entre as organizações

- Realização de parcerias com outras mídias independentes, como forma de ampliar o alcance das pautas e denúncias, a qualidade do conteúdo dos materiais produzidos, a obtenção de financiamentos e o empoderamento das próprias mídias.
- Parcerias entre as organizações de maior e menor porte, para que as primeiras possam contribuir com o desenvolvimento das capacidades das segundas, ajudando-as a ampliar a sua autonomia na execução de projetos e ações transformadoras em seus territórios.

Disseminação de informação em linguagem acessível à população

- Disponibilização das informações de forma mais acessível e compreensível à população, isto é, que elas sejam acompanhadas de recursos que possibilitem a avaliação de seus resultados.

Divulgação científica

- Divulgação científica como ferramenta de emancipação e produção de conhecimento dentro das comunidades.

Educação em cidadania

- Investir em cidadania para que a população conheça a Lei de Acesso à Informação (LAI) e seus direitos e, com base nisso, possa reivindicá-los e exercê-los.

Aprovar regulação que assegure a disponibilização adequada dos dados

- Aprovação de normas que disciplinem a divisão de responsabilidades entre os estados e o Governo Federal na esfera da publicação e do compartilhamento de dados.

Padronização do formato dos dados de saúde

- Criar uma padronização no formato dos dados que seja compatível com qualquer sistema, seja ele municipal, estadual, federal ou de empresas privadas.
- Viabilizar, com isso, a captura e o processamento automático desses dados e a obtenção da informação na ponta (prefeituras e secretarias).
- Em suma, automatizar os processos, integrar e formalizar as informações e disponibilizá-las de maneira mais descentralizada.

Modernização do DATASUS

- Investimento em recursos humanos e infraestrutura.

Acessibilidade dos dados

- Letramento de dados voltado aos servidores que lidam com o processamento de informações, tanto na esfera da comunicação do conteúdo como entre as equipes de tecnologia.
- Formato aberto, estruturado e legível por máquina.
- Disponibilização de painéis que tornem possível ao usuário comum, desprovido de conhecimentos técnicos, consultar e pesquisar em bases com um grande volume de dados.
- Documentação adequada dos dados, possibilitando ao pesquisador compreender a estrutura e os conteúdos das informações disponibilizadas no banco de dados.

Montar uma estrutura de enfrentamento para situações semelhantes no futuro

- Criar uma rede entre representantes da sociedade civil, governos e imprensa, formada e pensada para transmitir informações com o menor atrito possível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar da relação entre produção e disseminação de dados e políticas de enfrentamento da COVID-19, foi possível perceber o quão importante o acesso à informação e a transparência são fundamentais para o direito à saúde e o direito à vida.

A breve discussão sobre o histórico e o desenvolvimento da epidemiologia no País mostrou que a coleta, o processamento e a disseminação de informações, associados a medidas de rastreamento de casos, isolamento social e vacinação, foram condições fundamentais para o sucesso de campanhas de erradicação de graves doenças contagiosas no Brasil, a exemplo da varíola e da poliomielite. Medidas que, passadas décadas, tornaram-se as principais estratégias de contenção da COVID-19 e da mitigação dos impactos da doença.

A análise do contexto dos dois últimos anos de pandemia evidenciou que a dimensão da evolução da COVID-19 no País, com avassaladores números de casos de contaminação e mortes (sem considerar as demais perdas diretas e indiretas provocadas pela doença), pouco teve a ver com a ausência de conhecimento médico especializado para o combate ao vírus. A comparação dos resultados de países cuja população foi capaz de cumprir as recomendações básicas de isolamento social e monitoramento de casos revela que, neles, a contenção da doença foi mais bem-sucedida, o que comprova a eficácia dessas medidas.

As ações do Governo Federal observadas nos últimos dois anos seguiram, portanto, direções diametralmente opostas às estratégias reconhecidamente eficazes de contenção da doença. A omissão do governo em coordenar nacionalmente medidas de enfrentamento e divulgação de informação, suas posturas proativas para o desmantelamento dos sistemas de informação já existentes e a promoção, empreendida por ele, de um apagão de dados em saúde e, com maior gravidade, de uma política negacionista, anticientífica, pautada na desinformação, representam uma combinação de ações pró-disseminação do vírus, responsável, portanto, pelo completo fracasso da condução da pandemia no País e por seus resultados trágicos.

Diante desse quadro, agentes da sociedade civil, entre outros setores da sociedade, passaram a assumir para si responsabilidades de competência do governo, oferecendo alternativas e apresentando contribuições de suma importância, ainda que limitadas. Nesse sentido, as experiências relatadas apontam medidas necessárias para o enfrentamento dos desafios atuais (ainda em tempos pandêmicos) e futuros: empoderamento cívico, de modo a fortalecer ainda mais sua capacidade de ação e reação; e fortalecimento institucional, a fim de garantir e ampliar direitos historicamente conquistados.



Uma análise em transparência ativa sobre direitos sexuais e reprodutivos

O direito aos mais altos padrões de saúde pública é muito dependente da produção e da disseminação de informações úteis sobre garantias e serviços a partir do Estado. Isso implica que todas as pessoas têm o direito de receber informações adequadas e de qualidade sobre aquilo que afeta sua saúde e sua vida sexual e reprodutiva, independentemente de fatores de classe, gênero e raça, o que compreende materiais e dados sobre possibilidades sexuais, gestação e contracepção – inclusive sobre como, onde e em quais situações realizar o procedimento de interrupção da gestação nos casos previstos em lei.

No Brasil, o Código Penal de 1948 legaliza a realização médica do abortamento em casos de violência sexual e risco de vida, e, desde 2012, em casos de gestação de fetos anencéfalos, graças à decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de número 54. Contudo, o pleno acesso aos serviços de abortamento legal está longe de ser uma realidade no País. Como fator determinante, pode-se apontar a ausência estrutural de informações adequadas e capilarizadas que permitam que pessoas com útero tomem decisões bem-informadas sobre seus corpos, promovam o controle social, participem de políticas públicas e, sobretudo, tenham acesso e conhecimento sobre políticas e serviços com potencial impacto em sua vida.

Interpretando a LAI como necessária para o acesso a serviços públicos e a efetivação de direitos humanos, é possível afirmar que o marco jurídico e seus princípios podem ser ferramentas importantes na promoção da saúde sexual e reprodutiva. Existem, ainda, acordos e tratados em âmbito internacional, dos quais o Brasil é signatário, que posicionam o direito de acesso à informação como parte do rol de direitos sexuais e reprodutivos. A Conferência Internacional de Direitos Humanos, ocorrida em 1968 em Teerã, capital do Irã, abriu portas para esse tema ao estabelecer um marco que determina que “todas as pessoas têm direito a receber educação e informação adequadas relacionadas aos seus direitos sexuais e reprodutivos”.⁴⁹

Esse princípio passou a ressoar em demais marcos internacionais que preveem a necessidade da promoção de direitos sexuais e reprodutivos, principalmente em situações de gestações indesejadas ou fruto de violência sexual, tais como a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD, Cairo, 1994)⁵⁰ e a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995) – esta última elaborou um documento⁵¹ que reconhece que a falta de informações difundida pelos Estados sobre saúde sexual e reprodutiva aumenta consideravelmente não só o número de abortos inseguros e gestações não desejadas e/ou fruto de violência, como também o risco de se contraírem

49

Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/direitos_humanos/geral/ProcTeera.htm.

50

Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/programa-de-a%C3%A7%C3%A3o-da-confer%C3%Aancia-internacional-sobre-popula%C3%A7%C3%A3o-e-desenvolvimento>.

51

Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf.

infecções sexualmente transmissíveis (IST). Além disso, reitera que muito frequentemente a falta de informações incorre na incapacidade de uma pessoa de recorrer a serviços de saúde, especialmente em contexto de vulnerabilidade.

Atuando há mais de oito anos no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, com foco em dados sobre aborto legal e violência contra a mulher, a **ARTIGO 19** realiza, desde 2014, uma série de pesquisas, entrevistas, relatórios e monitoramentos a fim de identificar lacunas na divulgação de tais informações. Construída coletivamente com outras organizações parceiras da sociedade civil, essa agenda tem ocupado, ao longo dos anos, uma posição de destaque no trabalho desenvolvido como forma de promover o acesso às informações públicas, contribuindo para o regime democrático.

Nos 10 anos da LAI no Brasil, faz-se necessário examinar alguns dos principais avanços e retrocessos no que concerne aos direitos sexuais e reprodutivos, vistos como um conjunto de normas e leis baseados nos princípios da liberdade individual e da igualdade de gênero e reconhecidos como importantes instrumentos na proteção da dignidade da pessoa humana. O presente estudo apoia-se nesses pontos, com a finalidade de estreitar as discussões sobre a produção de informações sobre os direitos das mulheres, apresentando a perspectiva da experiência da **ARTIGO 19** com a criação do Mapa Aborto Legal,⁵² iniciativa que monitora, centraliza e compartilha informações públicas sobre aborto legal, além de dar atenção ao contexto de desafios, tornados maiores pela conjuntura conservadora nutrida no País nos últimos anos.

52
Disponível em:
<https://mapaabortolegal.org>.

METODOLOGIA

A metodologia desta pesquisa se baseia em mecanismos de transparência ativa. Foram feitas checagens das informações disponíveis sobre direitos sexuais e reprodutivos e, mais especificamente, sobre aborto legal nos sites do Ministério da Saúde, das secretarias estaduais de saúde das 27 unidades federativas e dos órgãos municipais de saúde das 26 capitais.

O intuito da checagem foi compreender em que medida os órgãos de saúde estão publicando e divulgando informações atualizadas, úteis e de qualidade sobre os direitos sexuais e reprodutivos em seus sites oficiais no âmbito das secretarias de saúde. Para a análise, foi replicada a metodologia utilizada no relatório *Breve Panorama sobre Aborto Legal e Transparência no Brasil*,⁵³ de 2018. Em seguida, foi feito um comparativo entre os achados de 2018 e os de 2022 para delinear a melhoria ou a piora na divulgação dos dados.

53
Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2018/12/AbortoLegalTranspare%CC%82ncia_Reduzido.pdf.

54
Os sites das secretarias de saúde das cidades de Macapá (AP) e Teresina (PI) estavam fora do ar no período da checagem e rechechagem, enquanto as secretarias municipais de Rio Branco (AC), Maceió (AL), Boa Vista (RR), Fortaleza (CE) e Vitória (ES) não possuem websites, portanto não foram avaliadas.

A checagem no site dos órgãos foi realizada entre 31 de janeiro e 13 de fevereiro de 2022, e a rechechagem, entre os dias 14 e 23 de fevereiro do mesmo ano. Foram avaliados 47 órgãos públicos do setor da saúde, sendo eles o Ministério da Saúde, as 27 secretarias estaduais de saúde e 19 órgãos municipais de saúde das capitais.⁵⁴ Com base na rechechagem, foram incluídas alterações no texto.

A **ARTIGO 19** baseou-se exclusivamente no que estava disponível nos sites dos órgãos avaliados. Os links que estavam inativos ou vazios foram revistos no mês de fevereiro durante a checagem e, caso se mantivessem inacessíveis, desconsiderados, considerando-se o subcritério como descumprido. As informações analisadas e seus respectivos critérios de cumprimento estão listados na tabela abaixo.

CHECKLIST	COMO / O QUE CHECAR?
O órgão tem uma página dedicada à “saúde da mulher”?	Marcar sim ou não.
O site traz alguma seção destinada à saúde de populações negras, indígenas ou trans?	Marcar sim ou não e indicar quais: tanto o nome da seção quanto a quais populações se destina.
O site contém informações sobre saúde sexual e reprodutiva e direitos sexuais e reprodutivos?	Marcar sim, não ou parcial. Checar se ele contém informações sobre saúde sexual e reprodutiva, métodos contraceptivos, prevenção de infecções sexualmente transmissíveis (IST) e serviços de saúde.
O site possui uma seção de contato (telefone, email) para dúvidas e mais informações sobre direitos sexuais e reprodutivos?	Marcar sim ou não.
O site informa as três situações em que o aborto é permitido no Brasil?	Marcar sim, não ou parcial.
O site contém uma lista de serviços ou unidades hospitalares dedicadas à saúde da mulher?	Marcar sim ou não.
O site contém uma lista de serviços ou unidades hospitalares com condições de oferecer suporte ao abortamento legal?	Marcar sim ou não. Para esse item, se o site publica ao menos uma lista de atendimento a vítimas de violência, o critério deve ser considerado cumprido.
O site apresenta informações equivocadas sobre direitos sexuais e reprodutivos e/ou sobre aborto no Brasil?	Marcar sim ou não e indicar qual é a informação equivocada nos comentários.
O site apresenta dados atualizados sobre aborto legal?	Marcar sim ou não. Estamos considerando que “dados atualizados” se referem aos anos de 2018, 2019, 2020 ou 2021. Se houver dados de ao menos um desses anos, marcar “sim” e anotar nos comentários qual é o ano.
O site mostra dados atualizados sobre o número absoluto de abortos legais realizados no ano?	Estamos considerando que “dados atualizados” se referem aos anos de 2018, 2019, 2020 ou 2021. Se houver dados de ao menos um desses anos, marcar “sim” e anotar nos comentários qual é o ano.
O site mostra dados atualizados sobre a taxa de abortos realizados por 1.000 nascidos vivos?	Estamos considerando que “dados atualizados” se referem aos anos de 2018, 2019, 2020 ou 2021. Se houver dados de ao menos um desses anos, marcar “sim” e anotar nos comentários qual é o ano.
O site mostra dados atualizados sobre o índice de mortalidade materna em decorrência de aborto?	Estamos considerando que “dados atualizados” se referem aos anos de 2018, 2019, 2020 ou 2021. Se houver dados de ao menos um desses anos, marcar “sim” e anotar nos comentários qual é o ano.

Os dados disponibilizados estão desagregados por raça, classe, idade etc.?	Marcar sim ou não. Checar se os dados trazem filtros de raça/ cor/ etnia, classe social/ renda, idade. Estamos buscando averiguar se é possível determinar as diferenças das taxas de incidência de aborto em cada faixa etária e para diferentes raças e classes sociais etc.
Os dados disponibilizados estão em formato aberto, compreensível por máquina, reutilizável?	Checar se os dados estão em formato aberto (não configuram imagem, PDF, arquivos fechados) e se estão apresentados em software livre, marcando “sim”, “não” ou “parcial”.

RESULTADOS

Com base no checklist exposto na metodologia, nesta seção apresentamos os principais resultados da pesquisa nos sites oficiais dos órgãos de saúde das instâncias federal, estadual e municipal.

1. O órgão tem uma página dedicada à “saúde da mulher”?

Dos 27 órgãos estaduais de saúde analisados, 13 não possuem páginas específicas dedicadas à saúde da mulher e 14 possuem. **De 2018 para cá, 4 secretarias estaduais passaram a ter páginas dedicadas à saúde da mulher:** as do **Rio Grande do Norte, Tocantins, Santa Catarina e São Paulo.**

No contexto das capitais, 14 órgãos de saúde não têm páginas dedicadas ao tema e 5 têm. É interessante, contudo, observar a mudança no cenário ao longo dos anos. **Em 2018, as secretarias de Goiânia (GO), João Pessoa (PB), Curitiba (PR) e Manaus (AM) tinham páginas dedicadas à saúde da mulher, mas estas deixaram de existir. Por outro lado, Florianópolis (SC) e Recife (PE) não as tinham e passaram a tê-las.**

Entre os órgãos que não têm páginas dedicadas à saúde da mulher, chamam atenção, por exemplo, as secretarias de saúde dos estados do Acre, Ceará e Amazonas, que divulgam poucas informações de maneira intuitiva sobre o tema, a maioria delas notícias aleatórias e/ou vinculadas à promoção de eventos e oficinas. No caso de Goiânia (GO), é ainda mais preocupante que não haja sequer menção à existência de políticas de saúde para a mulher fora do contexto materno. Isso porque o único hospital indicado como referência para as mulheres é uma maternidade.

No âmbito federal, o cenário não difere do de outras esferas – muito pelo contrário. **O Ministério da Saúde deixou de ter página dedicada ao tema**, evidenciando ainda mais o momento crítico e conjuntural de falta de informações confiáveis sobre assuntos relacionados à saúde da mulher – marcados por preconceitos, restrições conservadoras e dogmas legais. Muitos empecilhos já expostos ainda se fazem presentes devido à concentração volumosa de informações – ora verdadeiras, ora falsas – e iniciativas dispersas de promoção da saúde da mulher, mas sem que estejam centralizadas para

ser acessadas facilmente por quem se interessar. Esse panorama se repete nos sites de diversos órgãos, a exemplo das secretarias de saúde de Roraima e do Pará.

Por outro lado, há órgãos que, apesar de não dedicarem uma página ao tema, divulgam informações úteis sobre saúde da mulher, como, por exemplo, a Secretaria Municipal de Saúde de Curitiba (PR). Em casos como esse, consideramos uma forma válida de disseminar informações.

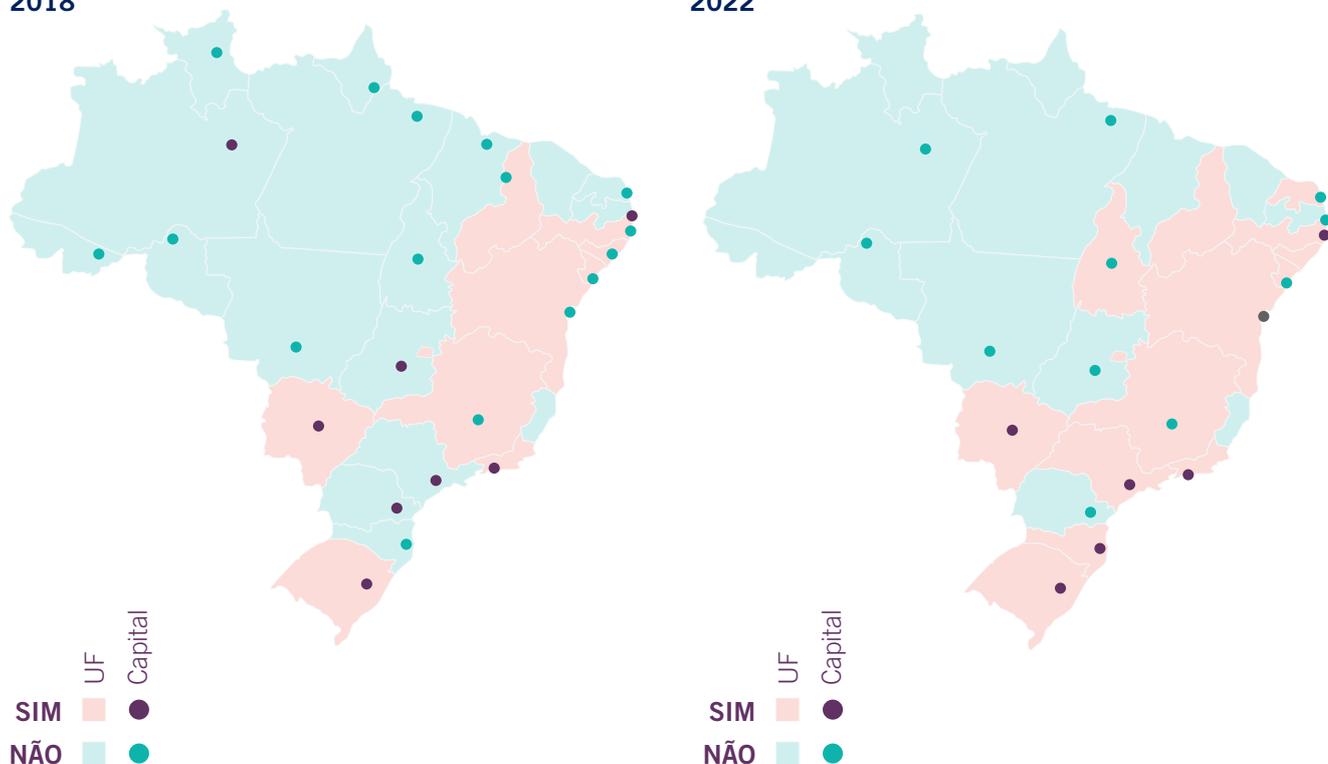
Durante a pesquisa, também observamos que alguns órgãos mencionam “áreas”, “departamentos”, “divisões” ou “núcleos técnicos” que trabalham com saúde da mulher, como no caso das secretarias de saúde de Salvador (BA), São Luís (MA), Cuiabá (MT), Belém (PA), Campo Grande (MS), Natal (RN), Porto Velho (RO) e Palmas (TO). Todavia, não é possível encontrar nos sites detalhes sobre a atuação dessas equipes e as atividades por elas desenvolvidas.

Outro problema comum é a disposição das informações nos sites dos órgãos. A página de saúde da mulher das secretarias de saúde de Santa Catarina e do Rio Grande do Norte não ocupam posições de destaque, o que faz com que seja bastante difícil acessá-las. Ademais, muitas informações só são encontradas em notícias, manuais, relatórios e portarias.

TEM UMA PÁGINA DEDICADA À “SAÚDE DA MULHER”? (SIM/NÃO)

2018

2022



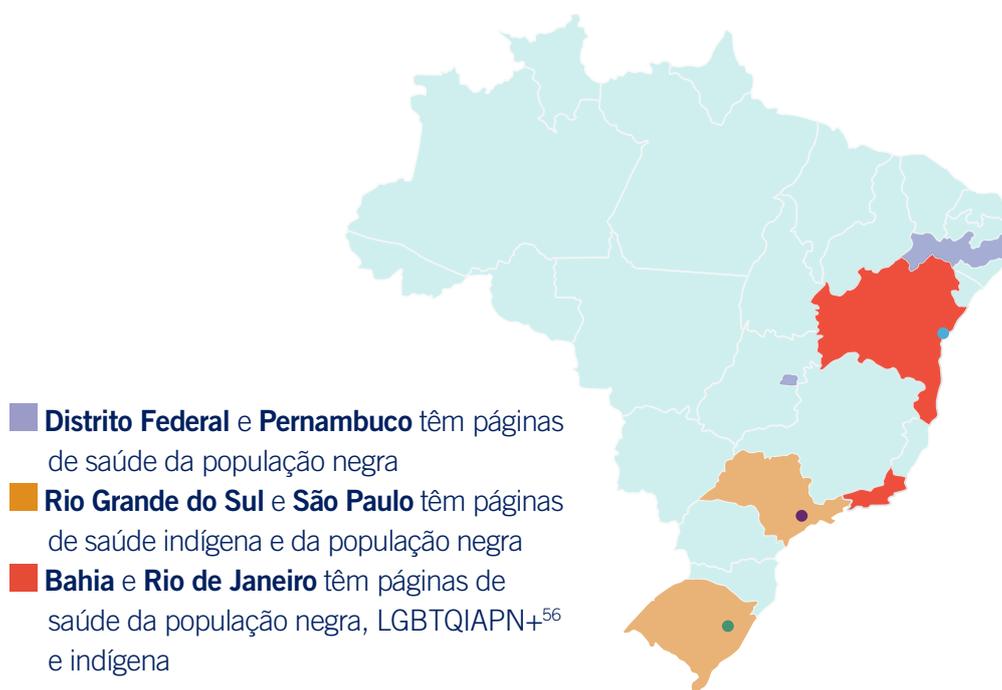
NOTA: As seguintes capitais não constam do mapa porque não têm sites para as respectivas secretarias de saúde ou estavam fora do ar nos períodos de checagem e recheckagem: Rio Branco, Vitória, Boa Vista, Fortaleza, Teresina, Macapá e Maceió.

Por fim, alguns órgãos, como a Secretaria de Saúde do Estado do Mato Grosso do Sul, publicam páginas bem informativas com linguagem adequada e que tratam de uma gama ampla de questões de saúde da mulher, como orientações gerais para a saúde reprodutiva e sexo seguro, materiais esses que podem, inclusive, ser utilizados para aulas de educação sexual.

2. O site traz alguma seção destinada à saúde de populações negras, indígenas ou trans?

O Ministério da Saúde tem uma página destinada à Secretaria Especial de Saúde Indígena,⁵⁵ mas não foi encontrada nenhuma página específica sobre saúde da população negra ou trans. Em realidade, o início do governo Bolsonaro foi marcado pela retirada, do site desse ministério, de uma cartilha intitulada *Homens Trans: vamos falar sobre prevenção de infecções sexualmente transmissíveis*. O material, que seria distribuído para as redes de saúde do Brasil, apresentava dicas para evitar infecções por doenças sexualmente transmissíveis.

Dos sites das secretarias estaduais de saúde analisadas, verificamos que 21 não possuem páginas destinadas à saúde de mulheres negras, indígenas ou transgênero, ao passo que 7 secretarias têm páginas sobre uma ou mais dessas populações:



No que tange aos órgãos municipais de saúde, 16 secretarias não possuem páginas destinadas a alguma dessas populações. Três capitais possuem. São elas:

- **Salvador** tem página de saúde da população negra
- **Porto Alegre** tem páginas de saúde indígena e da população negra
- **São Paulo** tem páginas de saúde indígena, da população negra e LGBTQIAPN+

A Secretaria de Saúde de Manaus (AM), embora não tenha nenhuma página

55
Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sesai>.

56
Embora a página não seja exclusivamente dedicada à população transgênero, ou seja, ao indivíduo que não se identifica com o gênero que lhe foi atribuído ao nascer, esta foi considerada por abarcar uma gama ampla de informações pertinentes à saúde das mulheres lésbicas e bissexuais.

57

Disponível em: <https://semsa.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/22.09.2020-COMUNIDADES-IND%C3%8DGENAS-VINCULADAS-%C3%80-REDE-SEMSA-DISTRIBU%C3%8DDAS-POR-DISTRITO-DE-SA%C3%9ADE.pdf>.

58

Disponível em: <http://www.saude.pa.gov.br/secretaria-de-saude-promove-curso-de-formacao-em-saude-lgbtqia/>.

59

Acre, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Roraima, Ceará, Piauí, Amapá, Rondônia e Alagoas.

60

Pará, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Amazonas, Bahia, Goiás, Paraná, Santa Catarina, Sergipe, Distrito Federal, Maranhão e Paraíba.

61

Tocantins, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco e Rio de Janeiro.

62

São Luís (MA), Cuiabá (MT), Belém (PA), Florianópolis (SC), Goiânia (GO), Campo Grande (MS) e Manaus (AM).

63

Salvador (BA), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), João Pessoa (PB), Natal (RN), Porto Velho (RO) e Aracaju (SE).

64

Recife (PE), Palmas (TO), Curitiba (PR), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP).

65

BRASIL. Ministério da Saúde. Protocolos da atenção básica: saúde das mulheres. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/protocolos_atencao_basica_saude_mulheres.pdf.

66

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de interrupção de gravidez em casos de violência sexual visa preservar vítimas. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/portaria-de-interrupcao-de-gravidez-em-casos-de-violencia-sexual-visa-preservar-vitimas>.

dedicada a essas populações, disponibiliza em “Serviços e Ações em Saúde” algumas informações acerca das principais ações desenvolvidas para a promoção e o cuidado em saúde da população negra e para a saúde da população indígena. Além disso, há uma lista em formato PDF que elenca as unidades de saúde a serviço das comunidades indígenas distribuídas por distrito.⁵⁷ Outro caso parecido é o da Secretaria de Saúde do Estado do Pará, que menciona a existência de coordenações estaduais específicas de saúde indígena e povos tradicionais. Faz-se menção também a um grupo técnico para a implementação da política LGBTQIAPN+ no estado.⁵⁸

3. O site contém informações sobre saúde sexual e reprodutiva e direitos sexuais e reprodutivos?

Para esse tópico, estabelecemos como critério que um órgão publica “muitas informações” sobre o tema quando informa a população sobre todas as situações em que o aborto é legalizado e disponibiliza informações diversas sobre saúde sexual e reprodutiva de mulheres e meninas, tais como planejamento familiar, prevenção ao câncer de mama e infecções sexualmente transmissíveis. Para tanto, elas não precisavam aparecer sistematizadas, apenas constar no site e estar disponíveis através da ferramenta de busca.

- 9 secretarias estaduais e o Ministério da Saúde não publicavam **nenhuma informação** sobre direitos sexuais e reprodutivos⁵⁹
- 12 secretarias estaduais publicavam **alguma informação** sobre direitos sexuais e reprodutivos⁶⁰
- 6 secretarias estaduais publicavam **muitas informações** sobre direitos sexuais e reprodutivos⁶¹
- 7 secretarias municipais de saúde não publicavam **nenhuma informação** sobre direitos sexuais e reprodutivos⁶²
- 7 secretarias municipais de saúde publicavam **alguma informação** sobre direitos sexuais e reprodutivos⁶³
- 5 secretarias municipais de saúde publicavam **muitas informações** sobre direitos sexuais e reprodutivos⁶⁴

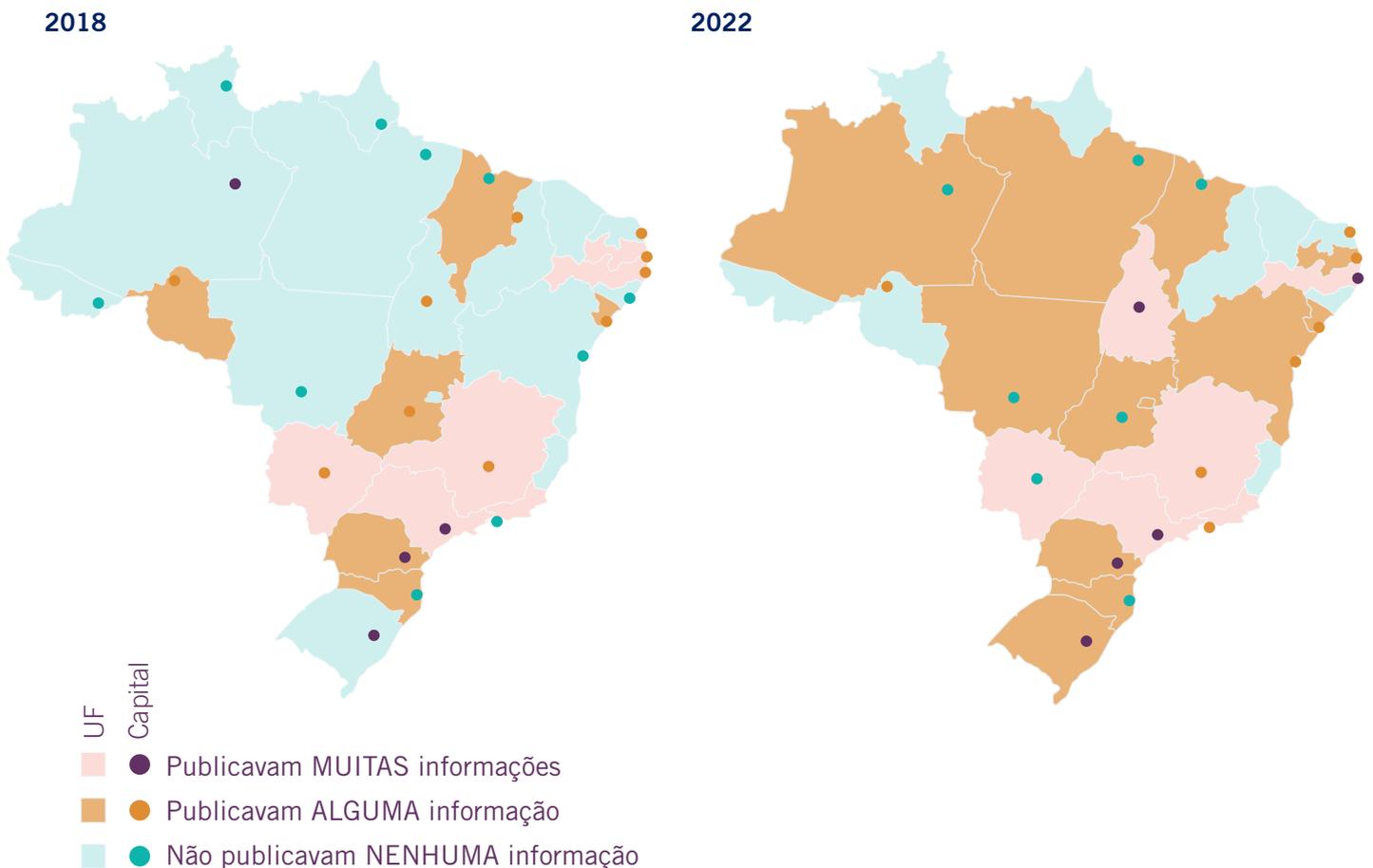
O site do Ministério da Saúde continha apenas um protocolo de atenção à saúde básica da mulher, que menciona o aborto previsto por lei. O material, feito em parceria com o Instituto Sírio-Libanês de Ensino e Pesquisa, está desatualizado.⁶⁵ Esse protocolo e uma notícia⁶⁶ sobre a Portaria nº 2.561, que dispõe sobre o procedimento de justificação e autorização da interrupção da gravidez nos casos previstos em lei, foram as únicas fontes de informação sistematizadas sobre aborto legal encontradas – nenhuma delas direcionada à população, apenas a profissionais e equipes de saúde. **Além disso, constatou-se a dificuldade de localizar a informação sobre os casos em que o aborto é permitido: anencefalia fetal, risco de vida à pessoa gestante e estupro.** Isso porque ela está apresentada de maneira estática no protocolo, que, por se tratar de um documento muito extenso, com mais de 200 páginas, impossibilita a rápida consulta. Também não há quase nenhuma informação

disponibilizada abertamente no site, sendo necessário realizar o download de diversos arquivos para ter acesso aos conteúdos desejados.

As análises feitas nos sites dos órgãos estaduais e municipais não deixam dúvidas quanto ao que é priorizado em termos de informação sobre direitos sexuais e saúde sexual. A maior parte das 12 secretarias estaduais que divulgam alguma informação sobre esses temas trata de IST, especialmente sífilis congênita e gestacional. Esporadicamente, os órgãos publicam sobre outros temas concernentes à saúde sexual e reprodutiva, como planejamento familiar, atenção obstétrica, atenção à violência sexual e aborto legal.

As secretarias de saúde da Paraíba e do Distrito Federal publicam em seus sites muitas informações sobre sífilis e outras IST e mencionam a possibilidade de interrupção da gravidez decorrente de estupro. Os órgãos deixam de informar, entretanto, os outros dois casos em que o aborto é permitido no Brasil. Os portais das secretarias de Goiás, Santa Catarina e Maranhão também apresentam notícias com algumas informações sobre direitos sexuais e reprodutivos sem, contudo, informar sobre a interrupção legal da gravidez. Em demais sites, como

O SITE CONTÉM INFORMAÇÕES SOBRE SAÚDE SEXUAL E REPRODUTIVA E DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS?



os das secretarias municipais de Belo Horizonte, Salvador e Aracaju, não há páginas dedicadas ao tema, e encontram-se apenas informações dispersas em artigos e notícias (quando ativamos a ferramenta de busca).

Desse conjunto de outros órgãos que divulgam poucas informações sobre direitos sexuais e reprodutivos, a secretaria de Porto Velho é a única que oferece uma cartilha⁶⁷ atual sobre planejamento familiar, indicando diferentes métodos contraceptivos para mulheres e homens.

Entre os destaques positivos, estão as secretarias municipais de saúde de Recife e São Paulo, que publicam informações completas sobre prevenção de IST, planejamento familiar, contracepção e atendimento às vítimas de violência sexual pelo SUS, bem como sobre a possibilidade de interrupção da gravidez nos casos permitidos.

Os estados de Pernambuco, Minas Gerais e Rio de Janeiro também publicam uma grande quantidade de informações. No caso de Pernambuco,⁶⁸ o site traz uma série de anexos sobre questões de gênero, direitos reprodutivos, câncer de mama e de útero, mortalidade materna e planejamento reprodutivo. A página apresenta anexos com informações importantes sobre temas diversos da saúde da mulher, incluindo cardiopatias, trombofilia e diabetes gestacional, além de orientações e aspectos legais da Lei Maria da Penha e conteúdo sobre prevenção e tratamento dos agravos resultantes de violência sexual.

4. O site possui uma seção de contato (telefone, email) para dúvidas e mais informações sobre direitos sexuais e reprodutivos?

No âmbito dos estados e do Governo Federal, verificamos que 20 órgãos e o Ministério da Saúde não publicam uma seção de contato com telefone e email destinada para o público, em caso de haver dúvidas e a necessidade de informações complementares sobre direitos sexuais e reprodutivos. Em contrapartida, 8 órgãos⁶⁹ estaduais publicam contatos para os núcleos, coordenadorias e gerências em saúde da mulher. O Rio Grande do Sul é o único entre os estados que divulga telefone e email das equipes técnicas de mais de uma população: saúde da mulher,⁷⁰ saúde indígena⁷¹ e saúde da população negra.⁷²

Em relação às capitais, a disparidade entre os órgãos que publicam ou não uma seção de contato é muito próxima, uma vez que 9 secretarias de saúde do município não publicam nenhuma informação de contato para dúvidas e mais informações sobre direitos sexuais e reprodutivos, enquanto 10 secretarias⁷³ publicam contatos de centros de referências e áreas técnicas de saúde da mulher.

67

Disponível em: [https://semusa.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/CARTILHA%20DE%20PLANEJAMENTO%20FAMILIAR%20-%20SEMUSA%202021\(1\).pdf](https://semusa.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/CARTILHA%20DE%20PLANEJAMENTO%20FAMILIAR%20-%20SEMUSA%202021(1).pdf).

68

Disponível em: <http://portal.saude.pe.gov.br/programa/secretaria-executiva-de-atencao-saude/saude-da-mulher>.

69

Piauí, Rio Grande do Sul, Bahia, Santa Catarina, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Rio de Janeiro.

70

Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/saude-da-mulher>.

71

Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/saude-da-populacao-indigena>.

72

Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/saude-da-populacao-negra>.

73

Salvador (BA), Belém (PA), Rio de Janeiro (RJ), Florianópolis (SC), Campo Grande (MS), João Pessoa (PB), Recife (PE), Porto Velho (RO), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP).

5. O site informa as três situações em que o aborto é permitido no Brasil?

Tanto nos sites dos órgãos estaduais de saúde quanto nos sites dos órgãos das capitais, constatou-se uma grave precarização das informações sobre aborto legal, seja pela ausência ou inexistência de materiais e conteúdos sobre o assunto, seja pela dificuldade de acessá-los facilmente em formato e linguagem compreensível. Das secretarias dos estados avaliadas:



74

Tocantins, Rio Grande do Sul, Bahia, Paraná, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Rio de Janeiro.

75

Mato Grosso, São Paulo, Paraíba e o Distrito Federal.

76

Acre, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Roraima, Pará, Ceará, Piauí, Amapá, Amazonas, Goiás, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe, Alagoas, Maranhão e Minas Gerais.

77

Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br/atencao-a-saude/abortolegal/>.

Entre os órgãos que divulgam os três casos em que o aborto é legal, cabe destacar aqueles que o fazem privilegiando a qualidade e a disposição das informações, visto que outros, como as secretarias estaduais de saúde do Mato Grosso do Sul, do Paraná e do Tocantins, recorrem ao protocolo de atenção à saúde básica da mulher citado anteriormente – publicado pelo Ministério da Saúde em parceria com o Instituto Sírío-Libanês de Ensino e Pesquisa. O protocolo (de mais de 200 páginas) é destinado unicamente para profissionais de saúde. Não obstante, bons exemplos foram encontrados durante esta pesquisa. A Secretaria de Saúde da Bahia, por exemplo, não só informa com clareza e coerência sobre a possibilidade de interrupção da gestação, como tem uma página⁷⁷ exclusivamente dedicada ao aborto legal, apresentada na aba principal do site.

78

Disponível em: <http://www.saude.sp.gov.br/ses/perfil/profissional-da-saude/areas-tecnicas-da-sessp/saude-da-mulher/documentos-tecnicos>.

79

Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Vítimas de violência sexual devem procurar unidades de saúde imediatamente. Disponível em: <https://www.saude.df.gov.br/vitimas-de-violencia-sexual-devem-procurar-unidades-de-saude-imediatamente/>.

80

Secretaria de Saúde do Mato Grosso. Planejamento reprodutivo é um dos eixos da Atenção Integral à Saúde da Mulher. Disponível em: <http://www.saude.mt.gov.br/noticia/5640>.

81

Secretaria de Saúde da Paraíba. SES e Semdh reúnem serviços hospitalares de referência para mulheres vítimas de violência. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/ses-e-semdh-reunem-servicos-hospitalares-de-referencia-para-mulheres-vitimas-de-violencia>.

82

Recife (PE), Aracaju (SE), Palmas (TO) e São Paulo (SP).

83

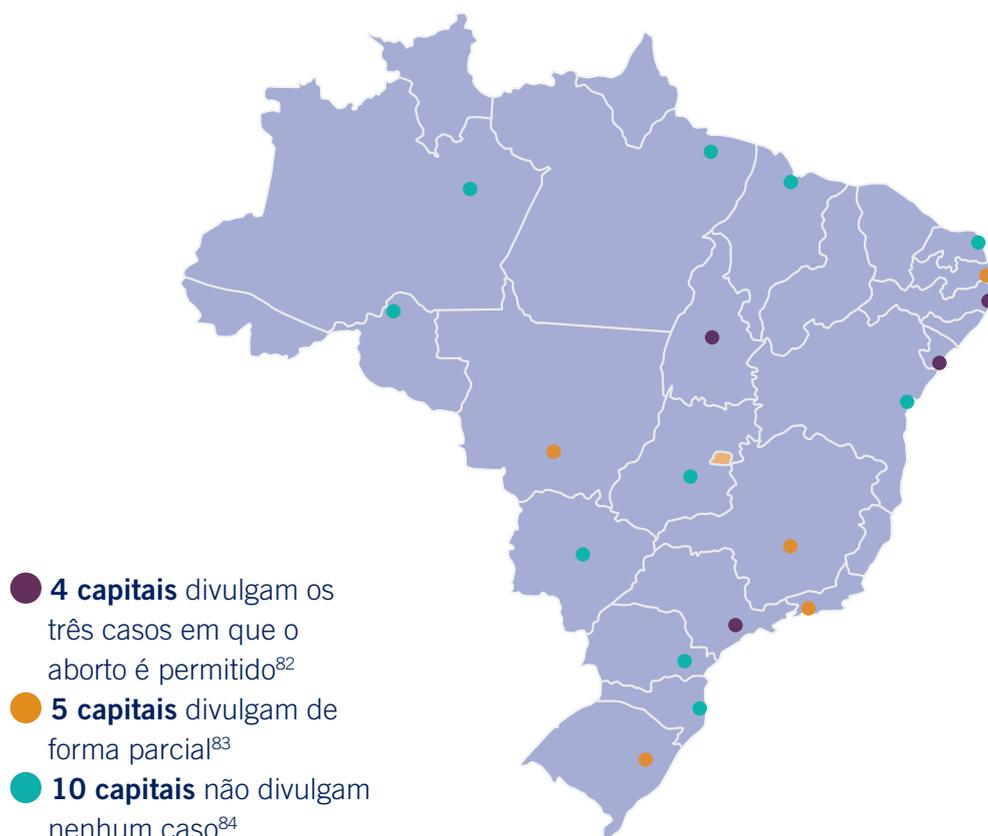
Cuiabá (MT), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), João Pessoa (PB) e Porto Alegre (RS).

84

Salvador (BA), São Luís (MA), Belém (PA), Florianópolis (SC), Goiânia (GO), Campo Grande (MS), Natal (RN), Porto Velho (RO), Curitiba (PR) e Manaus (AM).

Quanto aos órgãos estaduais que disponibilizam essas informações de forma parcial em seus sites, ou seja, apenas em caso de violência sexual, verificou-se que, à exceção de São Paulo, que dispõe de um campo de “Documentos Técnicos”,⁷⁸ que traz uma série de publicações por meio das quais é possível se informar sobre interrupção da gestação decorrente de estupro, em todos os demais órgãos só foi possível acessar tais informações por meio de links para notícias^{79, 80, 81} quando ativada a ferramenta de busca pelos termos “aborto legal”, “violência sexual” e “estupro”.

Em se tratando das secretarias de saúde das capitais:



Entre as secretarias que divulgam de forma parcial, a de Belo Horizonte (MG) é o único órgão que menciona dois casos: estupro e risco de vida à pessoa gestante.

De forma geral, percebe-se que muitos órgãos estaduais e das capitais informam que o aborto é legal somente em casos de gravidez decorrente de estupro, mas não informam as outras situações em que é permitido. **Esse fator contribui para uma dupla violação do direito de acesso: a falta de informações completas e os obstáculos criados para encontrá-las em buscas dentro dos sites.** Embora algumas informações existam em determinados lugares, como já exposto, é válido pontuar que esta análise foi possível por meio de uma pesquisa aprofundada nos vários campos e abas disponíveis, bem como downloads de diversos arquivos, mesmo aqueles mais antigos.

6. O site contém uma lista de serviços ou unidades hospitalares dedicadas à saúde da mulher?

No intervalo de quatro anos das checagens das informações, há muita semelhança entre os achados das análises de 2018 e 2022, o que evidencia a derrocada no que tange ao direito de as mulheres acessarem informações pertinentes à sua saúde. Isso porque **permanece alto o número de órgãos estaduais de saúde avaliados que não publicam uma lista de serviços ou unidades hospitalares dedicadas exclusivamente à saúde da mulher**. Em suma, os 26 estados, o Distrito Federal e o Ministério da Saúde não têm listas de serviços e unidades de referência.

85

Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-mulher-e-da-diversidade-humana/arquivos/guia-de-servicos-de-atendimento-a-mulher-web.pdf@@download/file/guia%20de%20servi%C3%A7os%20de%20atendimento%20%C3%A0%20mulher%20web.pdf>.

86

Disponível em: <http://www.saude.am.gov.br/visualizar-noticia.php?id=4178>.

87

Disponível em: <http://www.saude.am.gov.br/visualizar-noticia.php?id=7191>.

88

Salvador (BA), Goiânia (GO), Belo Horizonte (MG), Recife (PE) e Porto Alegre (RS).

89

Disponível em: <http://www.saude.salvador.ba.gov.br/unidades-saude-preventivo/>.

90

Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2022/mapa-vinculacao-urgencia-ginecologica-css-a3-08-02-22.pdf>.

91

Acre, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Roraima, Tocantins, Pará, Ceará, Piauí, Amapá, Amazonas, Goiás, Rondônia, Sergipe, Alagoas, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro.

92

Salvador (BA), São Luís (MA), Cuiabá (MT), Belém (PA), Rio de Janeiro (RJ), Florianópolis (SC), Goiânia (GO), Campo Grande (MS), Natal (RN), Porto Velho (RO), Aracaju (SE) e Palmas (TO).

93

Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Bahia, Paraná, Santa Catarina, Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Paraíba.

94

Belo Horizonte, João Pessoa, Recife, Curitiba, Porto Alegre, São Paulo e Manaus.

A Secretaria de Saúde da Paraíba é a única com um guia⁸⁵ de serviços de atendimento à mulher, que menciona, por exemplo, serviços de assistência à mulher vítima de violência doméstica e sexual no âmbito de casas de acolhida e instituições de enfrentamento à violência, indicando, ainda, 13 unidades hospitalares na capital. Entre os órgãos analisados nesta seção que não têm listas, vale citar a Secretaria do Amazonas, que permite, por meio da ferramenta de busca, verificar a existência de estabelecimentos como o Instituto da Mulher Dona Lindu⁸⁶ e a Maternidade Alvorada.⁸⁷

Entre as capitais, a situação é um pouco melhor, apesar de simbólica a discrepância quando exibidos os números. Das 19 secretarias analisadas, apenas 5 têm listas ou informações acerca dos serviços e/ou unidades dedicadas à saúde da mulher.⁸⁸ Tal como Salvador (BA), que dispõe de uma lista⁸⁹ organizada por distrito com todas as Unidades Básicas de Saúde que realizam papanicolau, exame citopatológico do colo do útero e mamografia. Já no caso de Belo Horizonte (MG), há um mapa que vincula centros de saúde a maternidades de urgência ginecológica dedicadas à mulher.⁹⁰

Finalmente, constatamos que, muitas vezes, as informações sobre atendimento à vítima de violência sexual estão dispersas em notícias e links encontrados por meio da ferramenta de busca. Contudo, para permitir o pleno acesso de cidadãos e cidadãs às informações concernentes aos serviços de saúde, é preciso facilitá-lo.

7. O site contém uma lista de serviços ou unidades hospitalares com condições de oferecer suporte ao abortamento legal?

No que diz respeito aos órgãos que publicam informações sobre esta seção, 17 secretarias⁹¹ de saúde dos estados, 12 capitais⁹² e o Ministério da Saúde não têm listas de serviços ou unidades hospitalares com condições de ofertar a interrupção da gravidez nos casos permitidos, uma vez que 9 estados⁹³, o Distrito Federal e 7 capitais⁹⁴ o fazem, com especificidades.

Entre os órgãos que divulgam essas informações, há aqueles que publicam listas ou unidades de referência apenas para os casos de violência sexual, sem

que haja menção às outras situações em que o abortamento é permitido no Brasil. Esse cenário pode ser visto nas secretarias do Distrito Federal e dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco. Isso se repete nas cidades de Belo Horizonte (MG) e João Pessoa (PB).

No caso do estado do Mato Grosso, foi possível encontrar, por meio da ferramenta de busca do site, uma notícia⁹⁵ sobre eixos de atenção integral à saúde da mulher que cita, em um de seus trechos, que “mulheres vítimas de violência sexual podem dispor, em casos autorizados pela lei, do serviço de interrupção à gravidez” e informa que o procedimento é realizado em 4 unidades hospitalares⁹⁶ credenciadas na região. É evidente que a expressão utilizada no texto em relação aos casos autorizados pela lei mais confunde do que esclarece, uma vez que o abortamento é permitido para os casos de gravidez decorrente de estupro, e o próprio Código Penal dispensa apresentação de qualquer documento, como Boletim de Ocorrência, há quase duas décadas.

Outra situação recorrente são sites, como o da Secretaria de Saúde de Goiás, que trazem informações para vítimas de violência sexual e citam um hospital que lhes oferece assistência e as orientações necessárias, mas não mencionam explicitamente, em momento algum, a possibilidade de interrupção da gravidez. Isso ocorre também nos sites das secretarias de saúde das cidades de Cuiabá (MT), Curitiba (PR) e Rio de Janeiro (RJ).

A cidade de São Paulo (SP) está entre as poucas que apresentam uma lista de hospitais direcionados para o atendimento ao aborto legal,⁹⁷ assim como Recife (PE), que tem uma página com endereço e telefone dos serviços.⁹⁸ O site da Secretaria de Saúde de Porto Alegre (RS) também traz uma lista de locais onde vítimas de violência sexual podem buscar acolhimento⁹⁹ e uma lista de hospitais onde realizar a interrupção da gestação.¹⁰⁰ Já a secretaria do Rio Grande do Sul lista 17 serviços cadastrados para esses casos no estado.¹⁰¹

8. O site apresenta informações equivocadas sobre direitos sexuais e reprodutivos e/ou sobre aborto no Brasil?

O Ministério da Saúde, em parceria com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, não apresenta nenhuma informação sobre métodos contraceptivos em sua campanha¹⁰² sobre abstinência sexual na adolescência, lançada como política pública de prevenção à gravidez precoce, **o que caracteriza, invariavelmente, a desinformação intencional, ou seja, a veiculação de informações concebidas e implementadas com o objetivo de confundir a população, levando-a a eventuais interpretações errôneas sobre gravidez indesejada e prevenção da gravidez de jovens em idade fértil, o que pode violar direitos consagrados nacional e internacionalmente.**

A campanha não só fere direitos já adquiridos como também vai na contramão da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, aprovada em 1979 pela Assembleia Geral das Nações Unidas e

95

Disponível em: http://www.mt.gov.br/rss/-/asset_publisher/Hf4xlehM0lwr/content/id/11500668.

96

Hospital Universitário Júlio Muller, Hospital Santa Casa de Rondonópolis, Hospital Municipal de Juína e Hospital Municipal de Barra do Garças.

97

Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/saude_da_mulher/index.php?p=228489.

98

Disponível em: <https://sites.google.com/view/protocolomulherrecife/direitos-da-mulher/atendimento-%C3%A0s-v%C3%ADtimas-de-viol%C3%A2ncia/interrup%C3%A7%C3%A3o-da-gravidez>.

99

Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_secao=684.

100

Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_noticia=190519&.

101

Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/aborto-legal-e-qualificacao-dos-servicos-sao-debatidos-em-evento-da-ses>.

102

Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/campanhas-da-saude/2022/prevencao-a-gravidez-precoce>.

subscrita pelo Brasil, que estabelece que informações sobre direitos sexuais e reprodutivos sejam urgentemente disseminadas para a população adolescente, pois a falta delas estaria diretamente relacionada a gestações infantis e adolescentes, abortos inseguros e mortalidade materna.

Além do mais, é simbólico que uma das únicas fontes de informação sobre abortamento legal no site do Ministério da Saúde seja uma notícia sobre a Portaria nº 2.561, de setembro de 2020, à época sancionada pelo então ministro da Saúde, Eduardo Pazuello. Em seu artigo 7º, a portaria estabelece que “o médico e os demais profissionais de saúde ou responsáveis pelo estabelecimento de saúde que acolherem pacientes nos casos em que houver indícios ou confirmação do crime de estupro deverão comunicar o fato à autoridade policial responsável”.¹⁰³

103

Para a consulta da portaria na íntegra: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.561-de-23-de-setembro-de-2020-279185796>.

Ela é tida como irregular por diversos setores, como os movimentos de mulheres, entidades brasileiras e internacionais que atuam com os direitos humanos e pautas relativas aos temas de gênero e saúde, além do próprio Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), que lançou nota¹⁰⁴ recomendando a revogação imediata da portaria, pois o teor de seu texto impõe barreiras limitantes para as mulheres e meninas que necessitam interromper uma gestação decorrente de estupro e atenta contra o sigilo médico de profissionais de saúde. Para mais, a portaria afeta a liberdade de mulheres ao determinar que o caso seja comunicado à polícia como requisito para que ocorra um procedimento legalmente autorizado.

104

Conselho Nacional dos Direitos Humanos. CNDH recomenda revogação de portaria do Ministério da Saúde que dificulta interrupção da gravidez de mulheres e meninas estupradas. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/CNDHrecomendarevogaodeportariado-MinistriodaSaudequedificultainterrupto-dagravidezdemulheresemeninasesstupradas.pdf>.

Não foram encontradas informações equivocadas e/ou falsas sobre saúde sexual e reprodutiva na quase totalidade dos sites de secretarias de saúde estaduais (27) e das cidades (19). Ainda assim, é apropriado apontar um achado importante feito durante a análise. Há uma notícia¹⁰⁵ no site da Secretaria de Saúde do Estado de Rondônia sobre a instituição do Dia de Conscientização Contra a Prática do Aborto, em 8 de agosto. O texto evidencia a problemática social do aborto inseguro, mas deixa de citar, por exemplo, os casos em que a prática é legal. De modo geral, o site não apresenta nenhuma informação relacionada à saúde da mulher; tampouco faz menção à institucionalização da efeméride e às ações da secretaria para a promoção do acesso às informações sobre direitos sexuais e reprodutivos.

105

Secretaria de Saúde de Rondônia. Governo de Rondônia institui o dia de conscientização contra a prática do aborto em 8 de agosto. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/governo-de-rondonia-institui-o-dia-de-conscientizacao-contr-a-pratica-do-aborto-em-8-de-agosto/>.

Além de criar precedente para que outros estados e cidades façam o mesmo, em alusão à instauração de um dia que banaliza um tema grave de saúde pública como o aborto, práticas como essa operam para obstaculizar todas as pautas e políticas nessa seara, devido a uma agenda política que se baseia no conservadorismo religioso e que, na maioria das vezes, não leva em conta fundamentos baseados em evidências.

DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS

Nenhum órgão, seja ele da esfera federal, municipal ou estadual, publica dados (para a pesquisa, foram considerados os anos de 2018 a 2021) sobre saúde sexual e reprodutiva e aborto legal. O Ministério da Saúde apresenta a Sala de Apoio à Gestão Estratégica (Sage),¹⁰⁶ que, em teoria, disponibilizaria informações de saúde, especialmente das redes de atenção à saúde prioritárias, mas não foi possível acessar nenhum dado.

106
Disponível em:
<https://portalsage.saude.gov.br/>

Buscando por termos relativos a essas seções, encontramos uma notícia¹⁰⁷ no site da Secretaria de Saúde de João Pessoa (PB) que demonstra que, de janeiro a outubro de 2020, o Instituto Cândida Vargas, serviço especializado na atenção obstétrica e neonatal, atendeu 128 mulheres vítimas de violência sexual. Dessas, 11 realizaram aborto legal.

107
Secretaria de Saúde de João Pessoa.
Instituto Cândida Vargas oferta assistência especializada a vítimas de violência sexual e doméstica. Disponível em: <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/instituto-candida-vargas-oferta-assistencia-especializada-a-vitimas-de-violencia-sexual-e-domestica/>

Um dos gráficos que constam no Plano Municipal de Saúde de Salvador (BA)¹⁰⁸ refere-se a óbitos maternos relacionados às causas obstétricas diretas, indiretas e abortos – cuja maior frequência é observada na população negra e parda. Em se tratando de um documento amplo, que será usado para orientar a gestão responsável, é pouco provável que essas informações sejam acessadas por pessoas interessadas.

108
Disponível em: <http://www.saude.salvador.ba.gov.br/secretaria/wp-content/uploads/sites/2/2018/12/Plano-Municipal-de-Sa%C3%BAde-2018-2021-VOLUME-I-aprovado-pelo-CMS-21.11.pdf>

Em alguns casos, como o das secretarias estaduais do Piauí e do Paraná, mediante os Planos Estaduais de Saúde,¹⁰⁹ foram encontrados dados sobre mortalidade materna e infantil, raramente sobre aborto (sem distinção da prática legal e insegura). Em nenhum caso há taxas de abortos realizados por 1.000 nascidos vivos. As secretarias do Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro também publicam, no âmbito dos Comitês de Prevenção de Mortalidade Materna, Infantil e Fetal, dados atuais sobre esta temática, muito embora estejam em publicações e relatórios ocultos ou pouco visíveis em seus sites. Ademais, o Rio Grande do Sul¹¹⁰ e o Distrito Federal¹¹¹ têm dados compilados em notícias sobre redução da mortalidade materna. Infelizmente, nenhum dos 47 órgãos apresentam dados desagregados por raça, classe ou idade.

109
Plano do Piauí: http://www.saude.pi.gov.br/ckeditor_assets/attachments/2109/PLANO_ESTADUAL_DE_SAUDE_-_2020_-_2023.pdf.
Plano do Paraná: https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-09/PES-24_setembro-vers%C3%A3o-digital.pdf

110
Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/rs-registra-reducao-da-mortalidade-materna>

111
Disponível em: <https://www.saude.df.gov.br/w/mortalidade-materna-diminuiu-no-distrito-federal-entre-os-anos-de-2018-e-2019>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio de que todas as pessoas têm direito de acessar informações custodiadas pelos órgãos e pelas entidades da administração pública se choca com a realidade em muitos momentos, devido às escassas produção e disseminação de informações indispensáveis por parte dos governos. Esse cenário é incontestável quando abordados temas de gênero, sobretudo relativos às mulheres e meninas. Os achados desta pesquisa demonstram um declínio na disponibilização de informações sobre direitos sexuais e reprodutivos, especialmente nos órgãos de saúde das capitais.

Não é preciso muito para validar esse argumento, já que os resultados das checagens realizadas, em 2018 e 2022, nos sites dos órgãos de saúde dos estados e das capitais brasileiras, bem como do Ministério da Saúde, comprovam que, em ambos os níveis, a quantidade e a qualidade de informações públicas disponíveis estão aquém daquelas esperadas em um cenário ideal. Sem se distanciar do contexto político, que baliza as políticas públicas e decisões em uma democracia, é preciso um olhar atento e cauteloso para essas questões, em razão do lugar que elas ocupam dentro da conjuntura de desigualdade social que caracteriza a sociedade brasileira, em que são negadas para uma grande parte da população possibilidades de prevenção, proteção e segurança.

A não priorização dos direitos humanos em sua totalidade faz com que informações cruciais para pessoas que desejam e/ou precisam realizar o procedimento de interrupção de uma gestação prevista por lei continuem sendo inexistentes nas principais páginas públicas sobre saúde. É ainda mais preocupante que a parcela de informações disponibilizadas seja claramente insuficiente. Apesar de poucos portais divulgarem informações enganosas ou falsas sobre direitos sexuais e saúde sexual, há muitas informações fora de contexto e/ou incompletas, a exemplo de uma cartilha¹¹² encontrada no site da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará sobre atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, que, por sua vez, não menciona a gravidez como possível consequência e, portanto, exclui o aborto legal como direito.

112
Disponível em: https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2018/06/nota_tecnica_violencia_sexual_crianças_adolescentes_20211201.pdf.

Em suma, constatamos que a maioria dos sites avaliados nas duas checagens deixa de publicar uma série de informações básicas sobre saúde da mulher, em especial a mais importante: uma página com orientações e esclarecimentos sobre métodos contraceptivos, infecções sexualmente transmissíveis, planejamento familiar, câncer de colo de útero e mama, mortalidade materna e fetal, além da indicação da possibilidade de interrupção da gestação de forma segura pelo SUS.

Da mesma forma, há uma paralisação quase gradual nos sites que não publicam listas de serviços ou unidades hospitalares com condições de oferecer suporte ao abortamento legal. **A dificuldade em acessar uma lista com os serviços que realizam o procedimento e a disponibilização insuficiente de informações são graves obstáculos à efetivação dos direitos das mulheres brasileiras e apresentam um enorme risco à saúde pública.** Há, ainda, outro fator crítico relacionado às informações sobre atendimento à violência sexual, que, em sua maioria, continuam dispersas em notícias e links dentro dos sites, e não centralizadas de forma objetiva em uma única página ou seção. Não podemos deixar de citar outro ponto recorrente: sites que, por exemplo, mencionam apenas a Rede Cegonha como referência para as mulheres, invalidando outras possibilidades de atendimento fora do contexto da maternidade.

No que diz respeito à publicação de dados, nos sites de órgãos de ambas as esferas (estadual e municipal), concluímos que um pequeno número deles publica poucos ou alguns dados sobre saúde sexual e reprodutiva e abortamento legal.

Quando procuramos dados atualizados sobre abortos realizados, por exemplo, constatamos que nenhum dos órgãos divulga essa informação, cenário idêntico ao de 2018. Outra problemática comum entre as checagens é a ausência de dados desagregados por idade, raça e classe, um claro impedimento tanto ao direito de populações vulnerabilizadas de obterem acesso às informações que lhe digam respeito quanto à formulação de políticas públicas específicas para esses segmentos. **Mulheres negras e mulheres transgênero merecem especial atenção nesse ponto, visto que esses grupos têm sofrido ainda mais com a escassez de informação sobre saúde sexual e reprodutiva.**

Além de sinalizar um contexto de não progressão em relação às informações sobre os direitos sexuais e reprodutivos, os achados da pesquisa revelam que a situação dos órgãos continua desigual em relação à qualidade e à quantidade de informações publicadas sobre o tema, com muita variação de um para outro. Ao mesmo tempo em que vemos sites elaborados e informativos, há um número alarmante de sites extremamente limitados, sem ferramentas de busca e/ou que não trazem informações básicas, como serviços prestados, endereços de hospitais e outras unidades de atenção à saúde, informações de contato para as coordenações e os núcleos especializados, informações sobre cuidados com saúde e sobre doenças em geral.

A saúde envolve diversos aspectos da vida de mulheres e meninas e, na maioria das vezes, os problemas que estas enfrentam são intensificados pela discriminação de gênero, pelas relações de trabalho desiguais e pelas constantes violências, sobretudo a doméstica e a sexual, sofridas por elas. Em virtude da complexidade dessas questões, há uma ideia comum de que esses determinantes sociais devem ser priorizados por todas as esferas de governo, entretanto, na prática, o que se percebe são o enfraquecimento e as ameaças frequentes aos direitos das mulheres em diferentes setores, mesmo durante a pandemia global de COVID-19 e as crises agravadas por ela.

Em junho de 2020, no ápice da pandemia no País, o Ministério da Saúde demitiu o quadro técnico responsável por elaborar e divulgar uma nota,¹¹³ posteriormente retirada do site, que tratava sobre a necessária continuidade dos serviços de assistência aos casos de violência sexual e aborto legal e de ações de planejamento sexual e reprodutivo. Essa ação ilustra precisamente o *modus operandi* do Estado em questões pertinentes à trágica realidade da violência contra as mulheres, somando-se a isso as sucessivas omissões de informações referentes à saúde pública.

Em um momento crítico para milhares de brasileiras e brasileiros, em especial para as mulheres, que, durante o isolamento social, tiveram de conviver por mais tempo com seus agressores e viram aumentar os conflitos familiares, promover informações seguras sobre saúde deveria ser a principal e mais importante tarefa do governo. Em vez disso, ocorreu no País o aumento de casos de violência doméstica, sexual e feminicídios, além de apagões de dados e de informações em distintas searas.

Uma atualização do Mapa Aborto Legal, promovida pela **ARTIGO 19** em parceria com as revistas AzMina e Gênero e Número, apontou queda de 45% na rede de hospitais mapeados que oferecem o procedimento de interrupção da gestação – de 76 hospitais que, em 2019, declararam realizar aborto legal, somente 42 afirmaram continuar realizando o procedimento em 2020. O panorama de emergência sanitária comprovou que os direitos das mulheres, em particular o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos, são postos em segundo plano sempre que possível, mesmo quando necessitam ainda mais da mobilização de esforços para sua garantia.

Finalmente, causa igual preocupação que o abismo de informações e dados públicos sobre os direitos sexuais e reprodutivos no Brasil avance à medida que as pessoas tomadoras de decisão se declarem integralmente contrárias aos direitos humanos e alinhadas ao conservadorismo moral e religioso, tornando restrito, em muitos casos, o acesso ao aborto legal.

A difícil situação do direito ao aborto legal pode ser vista, por exemplo, em algumas legislações, como o PL nº 4642/2016,¹¹⁴ de autoria do ex-deputado federal Flavinho (PSB-SP), que propõe que haja circulação pública de informações referentes aos “riscos e consequências” do aborto, com o intuito de desencorajar a procura pelo procedimento. Aguardando parecer do relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMulher), o PL é especialmente violento e desinformativo, uma vez que o risco do abortamento com acompanhamento médico é consideravelmente pequeno, e menor do que o de qualquer procedimento que exija anestesia.

114

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2078898>.

Em paralelo a esse, há muitos outros projetos, como o PL nº 352/2019,¹¹⁵ do município de São Paulo, além do chamado Estatuto do Nascituro (PL nº 478/2007)¹¹⁶ e a chamada PEC da Vida (PEC nº 29/2015),¹¹⁷ que arriscam o direito de acolhimento nos casos de aborto legal por considerar inviolável a vida a partir de sua concepção, ignorando debates bioéticos e até a possibilidade de a gestação oferecer risco à vida da pessoa gestante.

115

Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0352-2019.pdf>.

116

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/345103>.

117

Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120152>.

Entrevistada para este relatório, Emanuelle Góes, pesquisadora na Fiocruz, constata o crescente retrocesso no campo das informações sobre direitos sexuais e reprodutivos no Brasil. Para ela, o País vive uma estagnação dos direitos das mulheres nos diversos temas que os compõem, e é preciso muito para avançar, sobretudo considerando-se a dimensão da desigualdade racial, já que, de acordo com a especialista, a saúde de mulheres brancas e negras é afetada de maneiras diferentes devido ao racismo estrutural, a exemplo dos números relacionados à mortalidade materna: “Nós podemos ver que a política, de forma universal, vai atingir todas as mulheres, mas vai continuar a disparidade racial. Ou seja, se você tem um declínio de mortes maternas, no geral, você vai ter um declínio para as mulheres negras e brancas, mas você não vai ter um declínio onde ocorra a igualdade entre elas. Sempre haverá a disparidade: as mulheres brancas cada vez declinam mais e as negras sempre atrás”.

Para Góes, o não avanço da agenda de educação sexual (que trata de diversos assuntos, como contracepção e IST), a falta de acesso à informação e a desigualdade de gênero impactam profundamente no modo como os direitos sexuais e reprodutivos são pautados em uma sociedade. No pacote de retrocessos nessa temática, está a precarização de programas de enfrentamento a algumas doenças, como a sífilis, que também se impõe como uma enorme barreira ao avanço.

Nessa linha de pensamento, é interessante refletir sobre o arco de 10 anos da LAI e algumas tendências que têm se mantido e/ou, conseqüentemente, sido agravadas nos últimos anos. Gabriela Rondon, pesquisadora da Anis – Instituto de Bioética, destaca a desinformação e o pânico despertados pela chamada “ideologia de gênero”, responsáveis por contaminar todos os temas relacionados aos direitos sexuais e reprodutivos a partir da constituição deles. De acordo com ela, “a questão da educação sexual, de sequer entender gênero como um conceito analítico importante para compreender as violências, aliada à desigualdade e ao que está como pano de fundo para qualquer assunto que a gente vá tratar nesse tema, é bastante grave. Grave não só porque é uma narrativa moral e política a partir de grupos fundamentalistas e que afetam o debate público, mas, inclusive, porque se materializa em políticas”.

Nortear o processo de aprendizado sobre os aspectos da vida sexual e reprodutiva, além de tratar mais de perto de dimensões da sexualidade, como igualdade e identidade de gênero e orientação sexual, é, sem sombra de dúvida, um dos pontos mais capitais para possibilitar garantias mais amplas aos direitos das pessoas com capacidade de gestar. **Entretanto, algumas tentativas de retirar gênero dos planos de educação, como o Movimento Escola Sem Partido, que sustenta o argumento de não utilização de materiais que versam sobre questões de gênero e sexualidade com base na justificativa de que eles promoveriam a “ideologia de gênero”, põem em risco uma série de avanços conquistados sobre saúde sexual e reprodutiva, além de desinformar todas as pessoas, sobretudo as mais jovens.**

Bastante comentado durante as eleições de 2018, em função da polêmica em torno do chamado “kit gay”, o conceito de educação sexual na prática propõe assegurar a informação mais elementar: aquela com potencial impacto sobre corpos e vidas de pessoas em diferentes camadas sociais. Rondon salienta que tal ponto merece destaque como um marco, uma vez que a alegação de que, supostamente, o amedrontamento relativo ao gênero e à sexualidade é uma forma de proteger as crianças, fragiliza não só o debate público, mas também o acesso à informação confiável sobre o tema.

Historicamente, os direitos sexuais e reprodutivos constituíram-se na base de muitos obstáculos, vistos em diferentes governos, mesmo os mais progressistas. Esses obstáculos, contudo, têm se mostrado mais sucessivos sob o governo Bolsonaro, que inúmeras vezes se manifestou publicamente “antigênero” e antiaborto. Góes é crítica ao mencionar avanços e retrocessos nesse

campo, e defende que o aborto previsto por lei é uma agenda de retrocesso permanente, com pouca possibilidade de avanço. Para a pesquisadora da área, ainda que tenhamos o fator político e conjuntural no centro do debate, há uma segunda problemática social que devemos levar em conta quando pensamos e falamos sobre o tema, já que tal discussão não alcança de forma igualitária todas as classes, sendo restrita majoritariamente aos espaços acadêmicos e movimentos de mulheres.

De maneira geral, podemos considerar a questão dos direitos sexuais e reprodutivos como uma trincheira complicada para o espectro político. Gabriela Rondon explica que esta é a primeira pauta a ser negociada, até mesmo em governos de esquerda, que tendem a estar mais alinhados aos direitos humanos. Em sua percepção, “no momento que, por outras questões políticas, os acordos se tornam mais difíceis e as barganhas se tornam mais evidentes, esses são os primeiros temas a serem abandonados”.

Rondon ainda pontua: “Mesmo que o debate político mais aberto fosse dificultado na era PT, por exemplo, com o Ministério da Saúde havia um diálogo produtivo e havia, de fato, profissionais avançando políticas específicas que eram protetivas aos direitos das mulheres. Basta ver as portarias, as normativas sobre aborto legal que saíram durante aqueles governos. E este governo [atual] está destruindo todas elas, como a portaria de 2020, logo após o caso da menina do Espírito Santo, na tentativa de alterar o regime de atendimento às vítimas de violência sexual com a inclusão [da imposição] de que, ao chegarem ao hospital e serem elegíveis para um aborto legal, os profissionais da saúde deveriam comunicar à polícia. Essa é uma distorção muito grave do atendimento em saúde. Aqui, fica muito evidente: a gente não tem mais um Ministério da Saúde com o qual a gente possa contar”.

A restrição do direito ao aborto não é algo novo, embora o panorama atual se mostre mais crítico. **Se olharmos com atenção para a conjuntura de anos anteriores, o que está posto é um refreamento estrutural do diálogo sobre a interrupção da gestação não só pelo estigma moral e religioso, mas também pela ideia de criminalização da prática.** Um dos desafios encontrados está diretamente relacionado à falta de instituições que funcionem. Por outro lado, reconhecer que o Brasil continua sendo um dos países em que pessoas com capacidade de gestar não têm pleno acesso ao direito de tomar decisões informadas sobre sua saúde nos força a trazer outras questões para o centro do debate.

Todas as nuances brevemente apresentadas neste relatório demonstram a delicada situação dos direitos das mulheres e de outras populações, com destaque para aquelas que estão vulnerabilizadas socialmente. **Conclusões empíricas nos levam a afirmar que mulheres negras e pardas estão na ponta, correndo mais riscos do que outros grupos de sofrer pela falta de informação ou de política pública, considerando que, nos caminhos para a informação e para os serviços, elas, muitas vezes, se chocam contra a restrição ou a impossibilidade de acesso, além de ser alvo de inúmeras violências de gênero e raça.** Ou seja, a manifestação do ra-

cismo deliberadamente ocupa lugar nas engrenagens das organizações do Brasil. Sobre isso, Góes acrescenta: “Comecei falando que a agenda de direitos sexuais e reprodutivos estagnou, mas a agenda racial também. Então, a gente precisa fazer um giro para mudar de fato, ter informação real e pactuações racializadas dos governos federal, estadual e municipal. A gente não avança, e isso não tem a ver só com o governo que está aí, mas com todos os governos que estiveram também, que não têm coragem de enfrentar o racismo na sua importância devida, no centro da luta e da política pública”.

O estigma em torno do aborto e dos demais temas que afetam mulheres e meninas é altamente preocupante se considerarmos os caminhos para a superação das desigualdades. Como consequência, a vulnerabilidade no que diz respeito aos dados produzidos sobre o assunto e as políticas públicas em voga, que ora ou outra dificultam o avanço, são, também, um grande desafio à acolhida de mulheres, de maneira orgânica, nas suas diversas necessidades.

Esses obstáculos ao acesso à informação se mostram tanto para quem deseja acessá-la como para profissionais da área da saúde e para quem faz pesquisas na área. Isso porque, de várias formas, o Governo Federal impõe barreiras sem justificativa nem argumentação legal, obstando a publicação e/ou divulgação de dados capazes de embasar políticas eficazes, como explica Góes: “Toda hora temos de olhar se alguma coisa mudou, saiu do ar ou voltou. Essa inconstância é contínua – estamos o tempo todo em risco: aqui era, agora não é mais. É por esses motivos que defendo que o nosso próximo passo tenha de ser tornar a discussão do aborto mais comum entre as pessoas”.

A precariedade pode ser vista, por exemplo, em bases de dados como o Tabnet,¹¹⁸ que têm sido sucateadas e substituídas por painéis estáticos, tirando a possibilidade da realização de cruzamentos dos dados disponíveis e, assim, reduzindo as chances de serem feitas pesquisas mais bem elaboradas e assertivas sobre os direitos das mulheres. Sucessivas transgressões à LAI também contribuem para o cenário de falta de transparência. Góes destaca: “O Tabnet não reflete, de fato, as informações. Ele disponibiliza variáveis que o gestor, em nível nacional, resolve disponibilizar. É limitado. Essa disponibilidade tem a ver com todas as questões que a gente trata aqui: a dimensão de olhar o racismo, as questões de gênero, de homofobia. Esta estratégia de indisponibilidade dos dados é uma estratégia de colocar mesmo a neblina sobre o assunto, impedir que as pessoas possam fazer a análise para denúncia, mais do que para pesquisa. Porque [para fazer] pesquisa, de qualquer forma, a gente pode solicitar microdados, mesmo que seja mais trabalhoso”.

O que se percebe é que essa ausência se reflete em duas lacunas de desinformação: uma no campo da cidadania e a outra no dos serviços de saúde. A falta de informações básicas relega as pessoas que precisam de acolhimento a uma situação de vulnerabilidade, visto que ficam sem saber quando é possível recorrer aos serviços e, no momento do atendimento, correm o risco de sofrer alguma violência.

118
Desenvolvido pelo DATASUS, o Tabnet é um tabulador de dados públicos que permite organizá-los de forma rápida conforme as consultas que se deseja cruzar.

Mais pontualmente, podemos ver na prática a ocorrência de alguns desses casos. Góes relata que, entre 2010 e 2011, houve um grave problema no registro do quesito cor do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc), que passou a considerar apenas a cor da criança. Como já dito, questões como essa têm grande potencial de confundir a percepção da população, e isso se agrava ainda mais com a instauração de uma dinâmica instável em que requisitos importantes para uma boa compreensão e análise do cenário social são retirados e/ou ignorados, tornando os dados muitas vezes confusos: “Esta relação do quesito raça/cor, se você for fazer uma série histórica e pegar antes e depois de 2011, vai ver que tem um problema justamente entre esses anos e, se a gente não souber o que aconteceu, não vai entender por que aquela informação ficou daquele jeito. Tem mesmo um nó na informação ali, por causa da retirada e do retorno – volta para mãe e filho – como fica isso no sistema? Não é visto quando a gente olha a soma, mas, se olharmos a série histórica, veremos um probleminha nesse período”.

Durante a atualização¹¹⁹ de uma pesquisa sobre as políticas de saúde sexual e reprodutiva do Governo Federal, Rondon deparou com uma negativa de LAI bastante curiosa. Ao tentar checar, via secretarias estaduais, informações sobre os estoques de contraceptivos e medicamentos para aborto legal, seu acesso foi negado sob a alegação de sigilo por razões de proteção à segurança nacional e à saúde pública: “É um achado importante, um problema grave de transparência porque a gente não tem como avaliar se as políticas de saúde estavam sendo adaptadas, redesenhadas de maneira adequada no momento da pandemia se não temos o acesso à informação. Então, a possibilidade, inclusive, da participação cívica, de monitoramento do governo e de tentar entender de que maneira a sociedade civil pode incidir para a melhoria das políticas públicas estava bloqueada naquele momento. Ainda, cada estado mandava a informação de um jeito, não tinha uma padronização, e alguns diziam: essa informação quem vai ter é o município, porque a gente repassa aos municípios e é a partir daí que se tem a distribuição. Claro que isso é verdade, mas, do ponto de vista do acesso à informação, para, inclusive, fazer a avaliação sobre a efetividade da política pública, se não tem uma mínima padronização, fica complicado”.

Para atestar a qualidade e a padronização dos dados, é preciso ampliar o olhar sobre a forma como as informações são coletadas e armazenadas. O Estado, por meio de seus servidores, tem a obrigação de fornecer toda e qualquer informação pública, via transparência ativa ou passiva, desde que ela não recaia nas hipóteses de sigilo previstas. Entretanto, para que essa estrutura funcione, faz-se necessário investimento em duas vias: pessoal e de infraestrutura. Rondon reforça que, “com relação, especificamente, ao registro dos dados sobre aborto, há muita dificuldade. Não necessariamente por erro dos profissionais de saúde que estão na ponta, mas por falta de treinamento para tratar do assunto – o que gera impacto no registro dos dados”.

É impossível compreender a questão dos dados sobre direitos sexuais e reprodutivos isoladamente, já que, na prática – e devido à condição desses

direitos para a coletividade –, podemos considerá-los uma importante ferramenta política. Os impactos da produção de informações que é feita de qualquer jeito, sem comprometimento e sem empenho, são irreparáveis. Não há como garantir políticas, elaborar programas de controle de IST e/ou de mortalidade materna e fetal se não houver, minimamente, informações básicas sobre os grupos que estão sendo atingidos, onde eles estão e em que condições se encontram.

Nesse sentido, basta olharmos para a desimportância dada ao quesito raça/cor nos principais sistemas de coleta de informações de saúde do País. Mencionado acima, o quesito cor foi implementado no Brasil em 1996, mas o seu preenchimento só se tornou obrigatório em 2017. Mas, no dia a dia, como será que isso se concretiza nos serviços de saúde? Como o profissional de saúde sabe que tem de preencher esse campo? Como ele sabe que tem de perguntar a quem se beneficia desses serviços? Qual é a importância dessas informações para esses serviços? Existem muitos motivos para a ausência de treinamento e investimento nesse campo por parte dos órgãos públicos, e o principal deles é a invisibilização proposital de alguns grupos. Afinal, ter ou não ter uma página de saúde para as populações negra, indígena e trans é uma decisão política.

Finalmente, o corte da verba destinada à realização do Censo Demográfico em 2021, que, pela primeira vez, teria informações sobre quilombolas, e o momento de transição que vivemos atualmente, às vésperas das eleições para a presidência, nos provocam mais incertezas sobre para onde os direitos sexuais e reprodutivos vão caminhar. Para as especialistas, os gestos de assumir tais temas como temas de saúde, conhecer evidências e conversar abertamente sobre educação sexual têm de estar entre as pautas prioritárias se quisermos que essa agenda avance.

Além disso, é bastante urgente que seja valorizado o conceito de justiça reprodutiva, na expectativa de tornar possível um olhar mais abrangente sobre os direitos reprodutivos das mulheres, levando em consideração a justiça social como elemento fundamental para o exercício dos direitos humanos. Como bem lembra Rondon, “a justiça reprodutiva não trata estritamente sobre saúde, mas especialmente sobre as condições de decidir sobre um projeto de reprodução, um projeto de maternidade, que dê a possibilidade de seguir ou não adiante”.



Informações florestais e desafios na transparência passiva – uma análise conjunta

Não é possível deixar de incluir, entre as potencialidades da agenda de acesso à informação no Brasil, a defesa de um meio ambiente saudável. Como estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal, bem como em diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário (da Declaração Internacional de Direitos Humanos ao Acordo de Paris), o direito a um meio ambiente conservado depende integralmente da capacidade do Estado de produzir, sistematizar e divulgar informações sobre o status das coberturas florestais, da qualidade do ar e da água e da preservação da fauna. A isso, soma-se o direito de participação na elaboração de políticas públicas, o direito de denunciar as práticas que impactem o meio ambiente e, finalmente, de garantir o acesso à justiça de pessoas afetadas pela degradação ambiental e pelas políticas que tenham o racismo ambiental como viés.

Não são poucos, portanto, os marcos normativos brasileiros que permitem que o direito à informação e o direito a um meio ambiente conservado se desenvolvam em conjunto. Rubens Born, colaborador na Fundação Grupo Esquel, que trabalha na promoção do desenvolvimento sustentável, afirma o seguinte: “Desde a promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente, a 6938/81, tem um DNA que se repete nas várias leis. [...] Por exemplo: a Política Nacional de Recursos Hídricos tem um Conselho Nacional de Recursos Hídricos, prevê comitês de bacias e também um sistema integrado de informações sobre gestão integrada de recursos hídricos. A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos tem o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e também esquemas de participação, e assim por diante, em outras legislações na área urbana. Então, talvez, correspondendo àquilo que ficou consagrado na Declaração do Rio [sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992], o princípio 10 que deu base para a Convenção de Aarhus e o Acordo de Escazú, respectivamente, para Europa e América Latina, nos quais se diz que a melhor forma de administrar e conservar o meio ambiente é garantindo o acesso à participação e às informações”.

Desses marcos jurídicos de defesa do meio ambiente e do direito à informação, surgiram novas estruturas para o compartilhamento de documentos e bancos de dados úteis que façam valer o artigo 225 da Constituição Federal. Todas as especialistas consultadas para este estudo de caso – Joara Marchezini, coordenadora de projetos no Instituto Nupef; Bruno Vello, analista de políticas públicas no Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora); Antonio Oviedo, pesquisador do Instituto Socioambiental (ISA), Renato Morgado, consultor do Programa de Integridade Socioambiental da Transparência Internacional Brasil e Rubens Born – apontam como avanços nessa seara a própria implementação da LAI e o desenvolvimento (ainda que incipiente e insuficiente) de uma infraestrutura de dados abertos.

Sobre isso, Joara Marchezini pontua: “Nesse contexto, também podemos destacar a Parceria para Governo Aberto,¹²⁰ que contou com diversos compromissos

120

Para mais informações, acesse: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-politicas-digitais/politicas-e-planos-de-acao-para-governo-aberto>.

relacionados ao meio ambiente, principalmente dada a grande articulação das organizações da sociedade civil”. Renato Morgado também reconhece a importância da abertura de bases de dados: “O cruzamento, a visualização e a análise de grandes quantidades de dados são determinantes para compreendermos e solucionarmos os desafios ambientais, muitos deles complexos e que incidem em grandes extensões territoriais”.

Um desafio apontado por elas, contudo, é justamente a falta de integração dessas bases – exigindo que o usuário busque informações complementares em diferentes locais, com especificidades distintas – e, portanto, a impossibilidade de cruzamento. Para Born, “esses subsistemas do ponto de vista ambiental não têm sido muito alvo de atenção”. Ele reforça que é preciso haver ainda mais cobrança por parte da sociedade civil para a disponibilização dessas informações. Muitas delas são dependentes de tecnologia específica para sua sistematização e seu compartilhamento, de maneira que “os avanços nas tecnologias de monitoramento territorial também ampliaram o fornecimento de dados ambientais”, como frisa Oviedo.

Apesar dos evidentes avanços, tem se tornado cada vez mais difícil para a sociedade civil conseguir acessar informações confiáveis e de qualidade sobre o andamento de políticas ambientais. A **ARTIGO 19**, em parceria com o ISA, já publicou relatório específico sobre o tema em 2020, intitulado *Acesso a Informações sobre o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*,¹²¹ em que se apresenta uma análise em transparência passiva sobre a mencionada dificuldade, bem como uma ponderação sobre a própria qualidade das informações fornecidas. Em *Mapeamento dos Retrocessos de Transparência e Participação Social na Política Ambiental Brasileira*, publicação da **ARTIGO 19** em conjunto com o ISA e o Imaflora,¹²² evidencia-se a precarização dos sistemas de informação e participação nas políticas ambientais. Bruno Vello, do Imaflora, relembra o principal achado: “Levantamento realizado pelo Imaflora, pelo Instituto Socioambiental e pela **ARTIGO 19**, em 2020, a partir da solicitação de 321 informações sobre políticas ambientais a órgãos federais aponta uma redução de 78% no número de respostas satisfatórias em 2019, em comparação com o período de 2017-2018”.

Em entrevista, o especialista resume bem o contexto em que nos encontramos: “Desde 2019, retrocessos têm ameaçado a continuidade desse movimento de maior transparência e abertura das políticas ambientais brasileiras. Para além das investidas mais gerais contra a LAI, foi possível identificar restrições de transparência específicas à área ambiental. Em um dos episódios mais conhecidos, em agosto de 2019, o presidente da República lançou dúvidas sobre a veracidade dos dados oficiais publicados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais que constatavam o aumento do desmatamento naquele ano, em uma crise que culminou na exoneração do diretor do órgão. Em março de 2020, o Ministério do Meio Ambiente reduziu a autonomia do Ibama para responder à sociedade, ao determinar a centralização dos contatos com a imprensa na assessoria de comunicação do ministério e determinar que todos os servidores do órgão relatassem quaisquer tentativas de contato por parte da imprensa. Já em

121

Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/12/Acesso-a-informacoes-sobre-o-plano-de-acao-para-a-prevencao-e-controle-do-desmatamento-na-Amazonia-Legal-PPCDAm-1.pdf>.

122

Disponível em: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental.pdf.

maio de 2020, um novo código de conduta foi publicado pelo ICMBio, proibindo seus servidores de publicar, sem prévia autorização, estudos, opiniões ou pesquisas baseadas em informações sobre as áreas protegidas no Brasil”.

Para além do controle social, é necessário reafirmar a importância do direito à informação para a participação política. Marchezini pontua que um desafio no acesso a informações ambientais “se refere à divulgação de informações relacionadas aos estudos de impacto ambiental, com linguagem apropriada e a tempo de que as pessoas possam participar do processo de tomada de decisão. Em relação às informações sobre e para a participação social, principalmente devido à migração do sistema gov.br e às mudanças de governo, muitas informações sobre processos de construção de políticas públicas de governo anteriores são difíceis de ser encontradas”. Sobre esse assunto, Morgado aponta que “o acesso às informações ambientais é central para uma governança ambiental efetiva, democrática e inclusiva. Somente com informações de qualidade e atualizadas temos condições de compreender a real situação e a evolução dos diversos desafios ambientais que enfrentamos, como desmatamento, queimadas, gestão de resíduos sólidos, saneamento e mudanças climáticas”.

O resultado dos retrocessos aqui expostos é justamente o esvaziamento (ou apagão) de informações ambientais. Como principal impacto desse esvaziamento, Born cita o “enfraquecimento dos órgãos e da sociedade para acompanhar as questões de gestão e conservação” e ressalta que, “baseado nos princípios de progressividade, não retrocesso e suficiente proteção, nós estamos cada vez mais fragilizando a proteção ambiental”. Isso acontece, entre outros motivos, porque a inexistência dessas informações torna as políticas públicas ineficazes, aumentando as chances de conflitos por terra e vulnerabilizando defensoras ambientais, por exemplo, como bem pontuado por Marchezini. Finalmente, Antonio Oviedo menciona que “o esvaziamento de informações dificulta o alcance das metas para o desenvolvimento sustentável, reduzindo a criação de novos projetos ou iniciativas, bem como desestimulando a otimização das políticas ambientais existentes”.

O contexto, portanto, impele a sociedade civil a realizar novos levantamentos e diagnósticos para uma efetiva cobrança junto ao Estado por melhorias nessa seara. Sendo assim, os resultados da pesquisa¹²³ que aqui apresentamos, feita em parceria com o ISA, o Instituto Centro de Vida (ICV) e o Imaflora, apresentam uma análise em transparência passiva junto às secretarias estaduais de meio ambiente sobre a divulgação de informações florestais, referente aos seguintes assuntos:

- **Desmatamento autorizado** Autorizações de supressão vegetal ou desmatamento e listagens das mesmas
- **Exploração florestal** Bases espaciais de autorização de exploração e manejo florestal; emissão de autorizações e licenças; consolidação do Sinaflor¹²⁴ no estado
- **Fiscalização ambiental** Listagem de autos de infração; bases de dados de áreas embargadas por desmatamento ilegal

123

Os resultados referidos compõem um relatório que será lançado, em parceria com ISA, ICV e Imaflora, ainda no mês de maio de 2022, em razão do aniversário de 10 anos do Código Florestal Brasileiro. Será possível acessá-lo em nosso site: www.artigo19.org.

124

Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais. A base serve para o controle social quanto à exploração de madeira e carvão em áreas autorizadas.

- **Povos e comunidades tradicionais** Inscrição de comunidades e povos tradicionais no Cadastro Ambiental Rural (CAR) – número total de registros e total de comunidades inscritas, quais comunidades e localidades estão envolvidas, ações de promoção à inscrição
- **Regularização ambiental** Número total de cadastros ambientais rurais analisados; situação do Plano de Regularização Ambiental (PRA) nos estados – regulamentação específica, número de termos de compromisso firmados para a concretização do plano e sistemas utilizados para a regularização

Os assuntos foram escolhidos de acordo com a necessidade dos dados e documentos solicitados para um correto controle das políticas de preservação e conservação ambientais dos estados. Sem essas informações, não é possível avaliar a qualidade dos subprodutos florestais, por exemplo, nem monitorar o avanço de políticas de assentamento e reforma agrária. Em um cenário de crescimento do desmatamento e descrédito constante dos dados ambientais, alimentados, inclusive, pelo negacionismo às mudanças climáticas, esses dados e estruturas de informação são fundamentais. Em se tratando de povos e comunidades tradicionais, as informações são imprescindíveis, inclusive, para que se faça valer o princípio de Consulta Livre, Prévia e Informada,¹²⁵ prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

125

Este link pode ser útil para tanto:
https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa.

Sobre a necessidade de transparência em temas estratégicos para esse tipo de monitoramento, Vello ressalta: “A fiscalização do desmatamento em terras públicas e privadas, a formulação e a implementação de políticas públicas socioambientais e a promoção da transparência de cadeias agropecuárias e florestais são todas atividades cuja efetividade depende do acesso a grandes conjuntos de dados e informações”.

Para a presente pesquisa, foram disparados, entre 2019 e 2021, 277 pedidos de informação às secretarias de meio ambiente de todas as unidades da federação. Esses pedidos foram, então, destrinchados de maneira a serem avaliadas, individualmente, as respostas às solicitações de informações. Ou seja, um pedido que solicitava duas informações distintas foi desmembrado em dois, para que as respostas dadas a cada uma das solicitações fossem analisadas em separado. Isso torna a metodologia mais acurada, evitando que alguns pedidos sejam classificados como parcialmente atendidos devido ao grande número de demandas que contêm. Dessa forma, quando se fizer referência aqui aos pedidos realizados, trata-se do universo de 277 pedidos; quando mencionadas as solicitações de informação, trata-se do universo de 512 solicitações. Em seguida, foi realizada uma análise da amplitude do acesso concedido e da qualidade da resposta, como explicado abaixo.

A presente seção tem, portanto, dois intuítos: o primeiro é apresentar uma análise sobre a responsividade de órgãos estaduais de meio ambiente via e-SIC e o segundo, apresentar uma metodologia de pesquisa em transparência passiva.

ANÁLISE DOS PEDIDOS POR AMPLITUDE DO ACESSO CONCEDIDO

Essa primeira categorização, feita para todos os casos, levou em conta a amplitude do acesso à informação que a resposta garantiu. Neste item, são possíveis 5 classificações.

Acesso integral

A informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa.

Acesso parcial

Os documentos fornecidos exibem problemas ao abrir ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que o órgão tenha dado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação. Nas ocasiões em que o órgão tenha oferecido um grande volume de informações, mas sem orientações de como encontrar o que foi especificamente solicitado, também se considerou a resposta como parcial. Caso a autoridade responsável tenha indicado a base legal pertinente para deixar de fornecer uma parte da informação requisitada, o acesso parcial é considerado como uma resposta satisfatória.

Ausência de informação

O órgão alega que não possui a informação ou a resposta não contém a informação que foi solicitada. Caso haja uma base legal pertinente para a justificativa, a resposta é considerada satisfatória.

Acesso negado

O órgão nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo. Se a justificativa corresponder às exceções ao acesso trazidas pela LAI, a resposta será classificada como satisfatória.

Sem resposta

O órgão não respondeu ao pedido de informação.

ANÁLISE DA QUALIDADE DA RESPOSTA

Para a análise da qualidade da resposta recebida, considerou-se com mais afinco o conteúdo e os procedimentos da Lei de Acesso à Informação cumpridos pelo órgão demandado. Nessa etapa o que se analisou foi o cumprimento da LAI aplicada ao tema.

Satisfatória:

A resposta é considerada satisfatória quando a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa. É também satisfatória quando o responsável pela informação classificada como *acesso parcial*, *acesso negado* ou *informação ausente* apontar uma base legal apropriada¹²⁶ para deixar de fornecer a informação requisitada.

126

Entende-se por base legal apropriada apenas as exceções previstas na LAI, quais sejam: os dados pessoais (art. 31) e as informações classificadas por autoridades como sigilosas conforme determinados parâmetros previstos em lei (art. 23). Outras justificativas podem embasar a negativa de informação quando, legitimamente, causarem algum dano a procedimento administrativo em curso (art. 7º, § 3º, LAI) ou demandar trabalho excessivo para o processamento da informação (art. 13, Decreto no 7.724/2012).

Incompleta:

Na resposta recebida, faltam dados ou os documentos fornecidos exibem problemas ao abrir; outra possibilidade é quando a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, incluindo o formato solicitado para a resposta, sem que o órgão tenha dado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação.

Fundamentação inadequada:

O motivo alegado para restringir o acesso não tem fundamentação legal ou a fundamentação é inadequada ou seu conteúdo é errôneo. Exemplos frequentes de fundamentação inadequada no monitoramento foram respostas que apenas indicavam os portais de transparência, mas não o local onde os dados requisitados poderiam ser encontrados dentro deles.

Não correspondente à solicitação:

No conteúdo da resposta oferecida pelo órgão, não é possível encontrar o que foi solicitado, de modo que a resposta não é coerente com a pergunta. Nos casos em que a resposta oferecida pelo órgão contém apenas orientação de encaminhamento ou prorrogação de prazo, também se usou a classificação de não correspondente.

Sem resposta:

O órgão não respondeu de fato à solicitação. Não inclui notificações de transferência de pedido nem prorrogação de prazo, por exemplo, pois estes casos demonstram o funcionamento do sistema e, portanto, foram contabilizados como resposta.

PRINCIPAIS ACHADOS

Características gerais dos pedidos



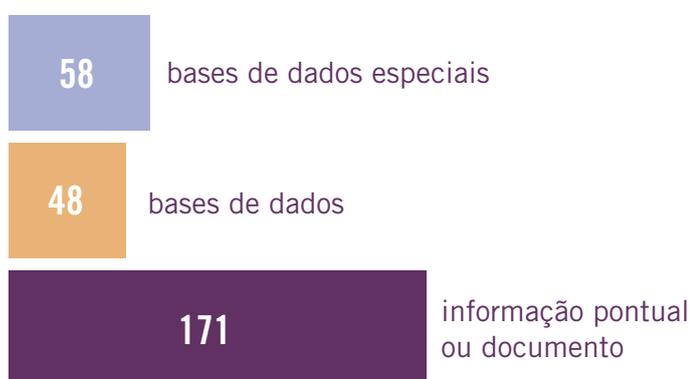
Assuntos sobre os quais versavam os pedidos:



Dos pedidos enviados:



Tipo de documento solicitado:



Respostas dentro do prazo

Um dos pontos de atenção identificados foi a demora para a obtenção da resposta oficial do órgão. O prazo máximo estipulado pela LAI e seu decreto regulador é de 20 dias corridos, com a possibilidade de prorrogação de mais 10 dias, totalizando 30. Sendo assim, pedidos cuja resposta demorou mais de 30 dias foram considerados como respondidos fora do prazo.

→ TABELA 1

Tempo até a resposta (2019-2021)			
	Nº ABSOLUTO	%	% ACUM.
0 a 30 dias	199	71,8	71,8
31 a 60 dias	25	9,0	80,9
61 a 90 dias	6	2,2	83,0
Mais de 90 dias	15	5,4	88,4
Sem resposta	32	11,6	100,0
Total	277	100,0	

No caso da presente pesquisa, a maior parte dos pedidos, de fato, foi respondida dentro do prazo (71%). Contudo, 29% de respostas atrasadas continua sendo um índice alto de demora – principalmente, se consideramos que 5,4% demoraram mais de 90 dias e que 11,6% dos pedidos sequer obtiveram resposta, denotando um cenário bastante grave.

→ TABELA 2

Dias até a resposta (2019-2021)		
Estado	Média	Moda
AM	121	30
PI	110	135
SE	82	14
MA	40	27
TO	35	39
RJ	33	28
Brasil	30	20
BA	27	13
PA	23	20
AL	22	34
AP	21	18
ES	21	21
RS	21	21
PE	20	29
PR	20	47
MS	19	21
MG	18	8
RR	17	20
RO	16	21
GO	15	15
MT	15	NA
DF	13	21
RN	12	33
SP	12	6
SC	9	0
PB	8	6
CE	5	1
AC	NA	NA

É possível perceber, ainda, uma variação regional entre os prazos. O estado do Amazonas, por exemplo, demorou, em média, 121 dias para responder aos pedidos encaminhados, seguido pelo Piauí (110) e por Sergipe (82). Entre as

secretarias estaduais mais céleres, destacam-se a do Ceará (5), a da Paraíba (8) e a de São Paulo (12). O Governo do Acre, infelizmente, não respondeu aos pedidos encaminhados até o presente momento.

→ TABELA 3

Média de dias até a resposta — Amazônia Legal (2019-2021)	
Estados fora da Amazônia Legal	26
Estados da Amazônia Legal	39
Brasil	30

Finalmente, a partir de uma segunda análise regional, foi identificado que os estados da Amazônia Legal tiveram como média de prazo 39 dias para resposta, enquanto os demais tiveram 26 dias como média.

Existem muitas razões para a demora nas respostas de órgãos públicos a pedidos de acesso à informação, e elas ajudam a compreender a baixa qualidade das respostas oferecidas. A primeira delas é a falta de investimentos direcionados a políticas ambientais e de gestão da informação – problema também trazido pelas especialistas aqui consultadas. Isso implica uma estrutura precária em termos de tecnologia, pouco treinamento de servidores e a falta de pessoal para cuidar das solicitações, questões que, apesar de estruturais, podem ser revertidas com vontade política dos órgãos – um cenário que vem se agravando, como relatam as entrevistadas.

Seria ingênuo considerar que o pleno funcionamento do fluxo de solicitação e obtenção de documentos e dados resume o sucesso de uma agenda de direito à informação e transparência passiva. De fato, **a morosidade nas respostas é um dos principais fatores que desestimulam a realização de pedidos de informação**, pois, mesmo que a resposta seja dada dentro do prazo, é necessário aguardar ao menos 30 dias para obtê-la. Soma-se a isso o fato de que a qualidade das respostas oferecidas deixa a desejar. Ou seja, **ainda que os prazos sejam rigorosamente respeitados, não existe a garantia de que a informação obtida atenda à expectativa da solicitante**.

Os resultados a seguir trazem a metodologia explicada anteriormente e ilustram a dificuldade na obtenção de boas respostas via pedidos de informação.

Análise por solicitação

Para esta seção, foi considerado o universo de solicitações encaminhadas – ou seja, após o destrinchamento dos pedidos. Isso corresponde a um universo de 512 solicitações enviadas entre 2019 e 2021.

→ TABELA 4

Amplitude do acesso concedido (por informação solicitada), incluindo respostas atrasadas (2019-2021)

	Nº absoluto	%	% acum.
Acesso integral	255	49,8	49,8
Ausência de informação	98	19,1	68,9
Sem resposta	71	13,9	82,8
Acesso parcial	63	12,3	95,1
Acesso negado	25	4,9	100,0
Total	512	100,0	

Considerando a amplitude do acesso concedido às solicitações, conforme expõe a tabela 4, chama atenção que menos da metade (49,8%) das respostas ofereceu integralmente o que foi solicitado. Se considerarmos também o acesso parcial (12,3%), é seguro afirmar que apenas 61,3% das respostas continham de alguma forma o que foi solicitado. Contrastam, portanto, os altos índices de ausência de resposta (13,9%), de ausência de informação (19,1%) e de negativas de acesso (4,9%).

A ausência de resposta é sintomática dos problemas discutidos na seção anterior – questões estruturais e técnicas –, uma vez que denota que não houve comunicação de retorno do órgão. Já a ausência de informação denota uma incapacidade de responder à demanda, muitas vezes associada a uma desorganização da gestão dos documentos e bancos de dados. Por conta disso, muitos pedidos são indevidamente transferidos (ou é solicitado à requerente o encaminhamento, o que, de acordo com o manual de boas práticas da CGU, configura-se uma irregularidade) ou a resposta oferecida não condiz com o que foi perguntado.

Finalmente, a prevalência de quase 5% de acessos negados preocupa, ainda que em baixo índice, uma vez que se tratava de pedidos de informações de alto interesse público. Ademais, todas as justificativas para o não compartilhamento de informações foram avaliadas como “fundamentação inadequada”, em se tratando da qualidade da resposta, como será apresentado mais adiante. **Isso significa que existe um sigilo irregular sobre informações ambientais.**

→ TABELA 5

Qualidade da resposta (por informação solicitada), incluindo respostas atrasadas (2019-2021)

	Nº absoluto	%	% acum.
Satisfatória	255	49,8	49,8
Fundamentação inadequada	84	16,4	66,2
Sem resposta	71	13,9	80,1
Incompleta	60	11,7	91,8
Não correspondente à solicitação	42	8,2	100,0
Total	512	100,0	

Avaliando a qualidade das respostas oferecidas, percebemos que as respostas satisfatórias, assim como as que concederam acesso integral à informação, correspondem a menos da metade do banco de dados, ou seja, a maior parte dos estados ainda falha em conceder respostas satisfatórias – ainda que isso signifique uma justificativa bem fundamentada para o compartilhamento parcial de tal informação ou para o não compartilhamento em absoluto, por exemplo.

Em paralelo, é de notar o alto índice de fundamentações inadequadas oferecidas para justificar o não compartilhamento ou o compartilhamento parcial das informações, bem como o índice de respostas incompletas e o daquelas que não correspondem à solicitação. A tabela 6 a seguir cruza as análises aqui apresentadas e mostra por que não foram bem aplicadas as exceções ao acesso à informação para as respostas aqui discutidas.

→ TABELA 6

Amplitude do acesso	Qualidade da resposta						Total geral
	Fundamentação inadequada	Incompleta	Não correspondente à solicitação	Satisfatória	Sem resposta		
Acesso integral				255		255	
Acesso negado	25					25	
Acesso parcial	2	60	1			63	
Ausência de informação	57		41			98	
Sem resposta					71	71	
Total geral	84	60	42	255	71	512	

O que a tabela 6 nos ajuda a compreender é que todas as respostas consideradas satisfatórias permitiram o acesso integral ao que foi solicitado, ou seja, **em nenhuma das ocasiões em que houve o não compartilhamento (parcial ou absoluto) das informações, os estados conseguiram garantir uma justificativa satisfatória em três anos de envio de pedidos**. O dado é interessante por revelar que as razões dadas para não compartilhar informações ambientais, muito frequentemente, não se baseiam no que está estipulado na LAI e em seu decreto regulador. Isso levanta duas hipóteses: i) a de que órgãos ambientais não compartilham informações por razões políticas (por exemplo, para encobrir a falta de desenvolvimento das políticas de preservação ambiental); e ii) o cenário de falta de capacitação e infraestrutura precária é ainda muito grave.

Para um aprofundamento mais proveitoso dos resultados, as seções a seguir mostram análises feitas por região e por assunto das solicitações.

Análise por região

→ TABELA 7

Amplitude do acesso e da região (por informação solicitada), incluindo respostas fora do prazo (2019-2021)						
Região (% em amplitude do acesso)						
Amplitude do acesso	Nordeste	Norte	Sudeste	Centro-Oeste	Sul	Total
Acesso integral	43,6	39,4	72,0	59,2	54,0	49,8
Ausência de informação	26,8	21,9	5,3	8,5	20,0	19,1
Sem resposta	7,3	29,2	1,3	14,1	14,0	13,9
Acesso parcial	12,8	6,6	17,3	16,9	12,0	12,3
Acesso negado	9,5	2,9	4,0	1,4	0,0	4,9
Total (N)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (%)	179	137	75	71	50	512

Em uma análise regional, é possível perceber que os estados da região Norte têm os índices menos satisfatórios quanto à amplitude do acesso concedido. No caso, a região apresenta o menor índice de respostas integrais (39,4%) e o maior índice de não resposta (29,2%). Destaca-se negativamente, também, a região Sudeste, com o maior índice de respostas parciais (17,3%), e a região Nordeste, com os mais altos índices de ausência de informação (26,8%) e de negativas de acesso (9,5%). As regiões Centro-Oeste e Sul têm porcentagens preocupantes de ausência de resposta – tendo esta última um índice de 20% de ausência de informação, que é bastante alto. Para os exemplos aqui mencionados, é importante destacar que se encontram fora da média geral, deixando muito a desejar.

No caso das regiões Norte e Nordeste, é possível inferir que haja dificuldades técnicas similares, por exemplo, uma vez que são também as regiões com maior tempo de espera para uma resposta: 42 e 35 dias. **Pode-se frisar que são regiões sujeitas a interesses políticos pró-degradação ambiental, por sofrerem com pressões das indústrias de mineração, garimpo e agronegócio.**

→ TABELA 8

Qualidade da resposta e região (por informação solicitada), incluindo respostas fora do prazo (2019-2021)

Qualidade da resposta	Região (% em qualidade da resposta)					
	Nordeste	Norte	Sudeste	Centro-Oeste	Sul	Total
Satisfatória	43,6	39,4	72,0	59,2	54,0	49,8
Fundamentação inadequada	24,6	15,3	9,3	7,0	14,0	16,4
Sem resposta	7,3	29,2	1,3	14,1	14,0	13,9
Incompleta	11,7	6,6	16,0	16,9	12,0	11,7
Não correspondente à solicitação	12,8	9,5	1,3	2,8	6,0	8,2
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N)	179	137	75	71	50	512

Em se tratando da qualidade das respostas obtidas de cada região, uma vez mais, as regiões Norte e Nordeste despontam como deficitárias. Os índices de resposta satisfatória para ambas as regiões ficaram abaixo da média e, razoavelmente, abaixo do índice atribuído à região Sudeste, por exemplo, que possui a pontuação mais alta. As regiões destacam-se negativamente pelo índice de fundamentações inadequadas para o não compartilhamento (parcial ou absoluto) das informações e pelo grau consideravelmente alto de respostas que não correspondiam à solicitação original. Ambos os índices estão acima do que foi percebido nas demais regiões.

Finalmente, chamam atenção os índices de respostas incompletas oferecidas pelas regiões Sudeste e Centro-Oeste, que são seguidas pela região Sul. Nesse caso, é interessante levantar a hipótese de que as informações poderiam não estar disponíveis no formato solicitado ou não estar sistematizadas (ainda que esse seja um passo fundamental para a condução de políticas públicas).

Análise por assunto da solicitação

→ TABELA 9

Amplitude do acesso concedido (N / %)		Desmatamento autorizado	Exploração florestal	Fiscalização ambiental	Povos e comunidades tradicionais	Regularização ambiental	Total geral (N / %)
		Acesso integral	19 28,79	87 57,24	42 42,86	32 39,51	75 65,22
Acesso negado	6 9,09	7 4,61	8 8,16	3 3,70	1 0,87	25 4,88	
Acesso parcial	12 18,18	17 11,18	13 13,27	11 13,58	10 8,70	63 12,30	
Ausência de informação	21 31,82	26 17,11	24 24,49	3 3,70	24 20,87	98 19,14	
Sem resposta	8 12,12	15 9,87	11 11,22	32 39,51	5 4,35%	71 13,87	
Total geral	(N)	66	152	98	81	115	512
	(%)	100	100	100	100	100	100

Do universo de solicitações, os estados foram capazes de melhor responder àquelas referentes à regularização ambiental (65,22%) e à exploração florestal (57,24%) – que representam mais da metade do universo de pedidos. Os índices, no entanto, estão aquém do ideal, ainda que não sejam tão baixos quanto o índice de respostas integrais às questões envolvendo desmatamento autorizado (28,79%). Uma hipótese para isso é que se trata de informações mais facilmente compartilháveis, como regimentos e legislações utilizados para embasar políticas ambientais. **Informações que se relacionam a desmatamento e que competem à capacidade de fiscalização dos estados também deixam a desejar, tanto em razão do desmonte em curso dos órgãos de controle e fiscalização ambiental quanto do impacto político que são capazes de causar se disseminadas.**

A tabela abaixo mostra o tipo de documento requerido de acordo com o assunto da solicitação encaminhada.

→ TABELA 10

Categoria (N / %)	Desmatamento autorizado	Exploração florestal	Fiscalização ambiental	Povos e comunidades tradicionais	Regularização ambiental	Total geral (N / %)
Solicitação de base de dados	41	8	-	-	-	49
	62,12	5,26	-	-	-	9,57
Solicitação de base de dados espaciais	-	60	50	-	-	110
	-	39,47	51,02	-	-	21,48
Solicitação de informação	25	84	48	81	115	353
	37,88	55,26	48,98	100	100	68,95
Total geral	(N) 66	152	98	81	115	512
	(%) 100	100	100	100	100	100

Duas hipóteses podem ser levantadas com base nesse cruzamento de dados. Os assuntos que demandaram mais bases de dados (desmatamento autorizado e fiscalização ambiental) apresentam índices bastante baixos de respostas satisfatórias. Isso pode ocorrer por uma questão de má vontade política para o compartilhamento de informações, a fim de se encobrirem irregularidades nas políticas de redução do desmatamento e de fiscalização ambiental. Por outro lado, os índices de resposta parcial e de ausência de informação apontam para uma incapacidade de sistematização e compartilhamento de bancos de dados na seara ambiental.

As solicitações que fogem desse padrão são aquelas que versam sobre povos e comunidades tradicionais. Apesar de demandarem o tipo mais “simples” de informação a ser compartilhada (um documento simples ou uma resposta direta do órgão), o índice de resposta integral é ainda muito baixo (39,51%), a mesma porcentagem de não resposta. **O que ajuda a explicar essa lacuna de informação sobre essa temática é justamente o ponto trazido por Marcos Lindenmayer em entrevista: o fato de não existirem políticas de produção de dados sobre essas comunidades, como um censo estruturado.** Além disso, há hoje uma dificuldade muito grande de se compartilharem informações sobre propriedades rurais, já que, com frequência, utilizam a prerrogativa da presença de dados pessoais nesses documentos para mantê-los em segredo.

As próprias tomadas de decisão em nível federal também justificam a dificuldade de se acessarem informações sobre esses três temas, especificamente. Desde sua eleição, Jair Bolsonaro tem impulsionado o garimpo em terras indígenas, por exemplo, ou a aprovação do Marco Temporal sobre Terras Indígenas

(que será finalmente julgado pelo STF em 23 de junho deste ano), pautas que favorecem o agronegócio por meio do racismo ambiental e da degradação de ecossistemas – e que podem ser revertidas caso a população obtenha acesso a esses documentos e exerça pressão sobre os governos.

→ TABELA 11

Qualidade da resposta (N / %)	Desmatamento autorizado	Exploração florestal	Fiscalização ambiental	Povos e comunidades tradicionais	Regularização ambiental	Total geral (N / %)
Fundamentação inadequada	21 31,82	21 13,82	28 28,57	3 3,70	11 9,57	84 16,41
Incompleta	10 15,15	16 10,53	13 13,27	11 13,58	10 8,70	60 11,72
Não correspondente à solicitação	8 12,12	13 8,55	4 8,55	3 3,70	14 12,17	42 8,20
Satisfatória	19 28,79	87 57,24	42 42,86	32 39,51	75 65,22	255 49,80
Sem resposta	8 12,12	15 9,87	11 11,22	32 39,51	5 4,35%	71 13,87
Total geral	(N) 66 (%) 100	152 100	98 100	81 100	115 100	512 100

Em se tratando da qualidade das respostas oferecidas, é possível reforçar um ponto aqui recorrente: de que existem má vontade política ou dificuldades técnicas para o compartilhamento de informações referentes a desmatamento e fiscalização. Isso porque o índice de fundamentações inadequadas (para o não compartilhamento parcial ou absoluto da informação) para esses dois assuntos é significativamente alto – 31,82% e 28,57%, respectivamente. Os índices destoam dos apresentados pelos demais assuntos e ficam razoavelmente acima da média (16,41%) e das respostas oferecidas às solicitações sobre povos e comunidades tradicionais (3,7%) e regularização ambiental (9,57%).

Chamam atenção os índices de respostas que não correspondiam à solicitação inicial envolvendo desmatamento e regularização ambiental. O envio de documentos outros que não o que foi pedido mostra uma dificuldade de órgãos públicos na gestão da informação. O fato de que as solicitações sobre regularização ambiental (como já apontado anteriormente, um dos documentos mais facilmente disponibilizados por órgãos públicos) terem tido o mais baixo índice de não resposta reforça a precariedade da gestão e da sistematização de informações.

AMAZÔNIA LEGAL

Por questões políticas, cabe fazer um segundo recorte para uma análise regional, comparando os estados que pertencem à região da Amazônia Legal e as demais unidades da federação. Essa região concentra, hoje, as principais intenções de desmatamento, bem como o maior número de conflitos por terra e ataques a comunicadoras e defensoras de direitos humanos. Sendo assim, é fundamental preparar um diagnóstico específico, a fim de se identificarem as principais necessidades das comunidades ali instaladas quanto ao direito à informação – o que, por questões de espaço e disponibilidade de dados, não será feito aqui de maneira extensa.

Os dados a seguir, portanto, trazem uma análise preliminar adotando a metodologia aqui exposta.

→ TABELA 12

Amplitude do acesso concedido (N / %)	Amazônia Legal?		
	Não	Sim	Total geral
Acesso integral	186	69	255
	54,87	39,88	49,80
Acesso negado	15	10	25
	4,42	20,41	4,88
Acesso parcial	51	12	63
	15,04	6,94	12,30
Ausência de informação	65	33	98
	19,17	19,08	19,14
Sem resposta	22	49	71
	6,49	28,32	13,87
Total geral	(N) 339	173	512
	(%) 100	100	100

Os índices que sintetizam a amplitude do acesso concedido às solicitações diferem muito entre estados da Amazônia Legal e as demais unidades da federação. Primeiramente, o índice de acesso integral é razoavelmente mais baixo para estados amazônicos (39,88%) – tanto se comparado ao total geral (49,8%) quanto se comparado ao índice dos demais estados (54,87%). Por outro lado, isso se repete nos casos de respostas parciais, significativamente mais baixas para estados da Amazônia Legal (6,94%).

Os demais dados mostram que as dificuldades de compartilhamento de informações na região são bem maiores, uma vez que os índices de acesso negado (20,41%) e sem resposta (28,32%) são muito discrepantes do total geral (4,88% e 13,87%, respectivamente) e dos índices dos demais órgãos do País (4,42%

e 6,49%, respectivamente). Ou seja, de pouco vale o baixo índice de respostas parciais quando se observam os índices das demais categorias de análise.

As hipóteses sobre a razão de isso acontecer já foram aqui mencionadas, como dificuldades técnicas e políticas. Entretanto, **a reflexão que permanece é a de que, talvez, haja motivos específicos para a baixa performance da região (concentração de interesses do agronegócio, por exemplo)**. Além disso, há a possibilidade de que as dificuldades técnicas e políticas sejam ainda mais graves na região amazônica.

→ TABELA 13

Qualidade da resposta (N / %)	Amazônia Legal?		
	Não	Sim	Total geral
Fundamentação inadequada	57	27	84
	16,81	15,61	16,41
Incompleta	48	12	60
	14,16	6,94	11,72
Não correspondente à solicitação	26	16	42
	7,67	9,25	8,20
Satisfatória	186	69	255
	54,87	39,88	49,80
Sem resposta	22	49	71
	6,49	28,32	13,87
Total geral	(N) 339	173	512
	(%) 100	100	100

Ao proceder à análise dos índices de qualidade da resposta, chamam atenção apenas dois pontos, que já foram analisados nos parágrafos anteriores: as poucas respostas satisfatórias e o alto índice de não resposta dos órgãos da Amazônia Legal. Em paralelo, as qualidades das respostas oferecidas parecem ser aproximadamente iguais, com a porcentagem de respostas com fundamentações inadequadas bastante próxima à das respostas que não correspondiam à solicitação inicial. Já o índice de respostas incompletas oferecidas por estados amazônicos (6,94%) é o mesmo que o de respostas parciais – baixos não porque as respostas foram completas, mas porque a dificuldade de acesso a informações é bastante alta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados aqui apresentados possibilitam concluir que, **quando interpelados com solicitações de informação sobre assuntos e regiões de valor estratégico para o agronegócio, os estados tendem a responder a elas de maneira insatisfatória**. Menos da metade das respostas oferecidas foi capaz de atender às

expectativas das requerentes de informação, e as taxas de não resposta são bastante altas. A pesquisa, portanto, soma-se a outros intentos da sociedade civil de produzir um diagnóstico sobre a situação da transparência passiva em matérias ambientais, e o cenário encontrado é preocupante.

Primeiramente, caso a metodologia não permitisse o uso de pedidos respondidos fora do prazo, a pesquisa contaria com um banco de dados quase um terço menor (29%), o que poderia ocasionar mudanças significativas nos resultados. Contudo, como as dificuldades de cumprimento de prazos são muito comuns fora do Governo Federal, é importante demonstrar que um pedido respondido dentro do prazo não é necessariamente sinônimo de resposta satisfatória, ou que a resposta atrasada, ainda que tenha tido mais tempo para sua formulação, nem sempre está mais completa. **Não se procurou, aqui, estimular os órgãos a responder fora do prazo, mas, sim, apresentar o que de fato ocorre.**

Ademais, as análises regionais mostram que ainda há muita discrepância nas capacidades técnicas das diferentes regiões do País. **Os cortes orçamentários em políticas ambientais, aliados a interesses do agronegócio e de outras cadeias produtivas causadoras de impacto ambiental significativo, acabam deixando localidades, como a região da Amazônia Legal, bastante deficitárias no que se refere à sistematização e ao compartilhamento de dados e documentos oficiais.**

Dessa forma, é possível afirmar que existe um interesse político por trás do desmonte técnico e orçamentário das instituições que produzem informação ambiental. As informações solicitadas nesta pesquisa são apenas um recorte, mas cobrem as principais iniciativas que os estados podem assumir para a conservação ambiental, permitindo esse diagnóstico. Dez anos após o início da vigência da Lei de Acesso à Informação, esperava-se não apenas que houvesse progresso nessa seara, mas também que houvesse mais dificuldade para ocorrerem retrocessos.

Apesar dos obstáculos observados, é preciso reconhecer que a existência da LAI e de outros mecanismos mencionados representa possibilidades de ação na direção de uma saída, ainda que dependentes de aprimoramento. Dificuldades relacionadas à falta de recursos técnicos e humanos, por exemplo, podem ser superadas destinando-se um maior financiamento à gestão da informação, ao treinamento de pessoal e a melhorias infraestruturais. Com isso, cumpre-se o mínimo burocrático para a garantia da transparência, com respostas oferecidas dentro do prazo, bases que permitam integração e cruzamentos, e mais eficiência na transparência ativa.

Nesse sentido, Marchezini afirma que “[o] que não pode faltar é o compromisso com a preservação dos dados e com a disseminação de informações de interesse público, o apoio ao trabalho conjunto de diferentes órgãos ambientais, que muitas vezes não têm recursos humanos e financeiros, nem incentivo político, para promover a integração de dados e a cooperação”. Em consonância, Morgado também aponta outra necessidade: “os próximos governantes devem se comprometer com a reconstrução da governança ambiental do País, o que passa, necessariamente, pela garantia do acesso às informações ambientais”.

Contudo, como já referido aqui, enfrenta-se, atualmente, uma variedade de problemas de natureza política, não apenas técnica, integrando o que a especialista chamou de falta de incentivo político. **O negacionismo climático e a proximidade entre o atual Governo Federal e o agronegócio têm ajudado a blindar as informações que fundamentem a denúncia do aumento da degradação ambiental, percebida diariamente pela população.** É necessário, portanto, retomar o compromisso governamental com a transparência, o que Campagnucci aponta, muito acuradamente, como uma forma de evitar um retrocesso simbólico.

Sobre essa falta de compromisso, Vello afirma que “na ausência desse governo [comprometido com a agenda de transparência], [...] torna-se ainda mais relevante o papel de órgãos de controle, sobretudo a Controladoria-Geral da União, responsável pela implementação da LAI e do monitoramento da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Nesse cenário de tentativas de retrocesso, é importante fortalecer as funções institucionais da controladoria e de seus servidores dedicados ao tema da transparência”. Morgado complementa, afirmando que, “nesse cenário, a sociedade civil precisará redobrar os esforços de monitoramento e denúncia, dentro e fora do País, de um provável agravamento”.

Outro ponto destacado pelas especialistas é a necessidade de se promover a participação social em assuntos ambientais. São mencionadas duas formas de fazê-lo. Por um lado, Marchezini pontua que “as informações para participação social [devem ser] adequadas, em relação a processos, linguagem, tempo e acessibilidade”. Por outro, Oviedo declara ser necessário “garantir e ampliar a participação da sociedade civil organizada, grupos de pesquisa, instituições de controle, bancos, empresas e meios de comunicação por meio de espaços democráticos e acesso a dados abertos. Essa participação social oferece importante subsídio para o fortalecimento de políticas socioambientais e torna mais efetivo o controle de pressões e ameaças ao meio ambiente”.

Quanto a isso, **pode-se citar também a urgência em pressionar o setor privado por mais transparência no campo ambiental.** Isso implica, por exemplo, melhores relatórios de impacto ambiental, como mencionado por Marchezini, e a possibilidade de controle social sobre obras de alto impacto, como a construção de barragens, obras de mineração etc. Por outro lado, o poder público já tem como compartilhar informações para o monitoramento de certas cadeias produtivas, como os bancos de dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e da Guia de Trânsito Animal (GTA).¹²⁷

127
A GTA é de fundamental importância para o rastreio e a avaliação da qualidade da carne consumida no Brasil, por exemplo.

128
Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/acordodeescazu>.

Como também aponta Morgado, **as questões levantadas podem ser mais facilmente alcançadas por meio da ratificação do Acordo de Escazú.**¹²⁸ O acordo, assinado pelo Brasil em setembro de 2018, possui quatro eixos: Acesso à Informação, Acesso à Justiça, Participação Pública e Construção de Capacidades em Assuntos Ambientais. Bastante inovador, o documento articula esses eixos como interdependentes para a promoção da justiça climática e ambiental, expandindo significativamente o direito à informação na seara ambiental. Junto à defesa irrefreável da LAI, o Acordo de Escazú traz o arcabouço jurídico necessário para denúncias estruturadas e pressão para *compliance* ambiental.

Para que o acordo passe a ser válido no Brasil, contudo, é necessário que o governo o ratifique, o que depende de uma conjuntura política favorável a isso no Legislativo e no Executivo nacionais. Contudo, Born pontua que é necessário continuar batalhando por essa ratificação: “Nós vamos ter de continuar a fazer nosso *advocacy*, a fortalecer a sociedade, criar massa crítica. [Fazer o que] pactuamos em relação ao Acordo de Escazú, que é criar massa crítica na sociedade, divulgar o que é o acordo, divulgar o sistema de informação, começar a fazer uso e, quando possível, recorrer aos Ministérios Públicos Federal, Estadual, à Defensoria Pública e, diretamente, ao Judiciário”.

Uma vez mais, para que isso seja possível, **é necessário garantir a independência e a credibilidade não só do Judiciário, mas também de órgãos de controle.** Por se tratar de políticas públicas ambientais, isso depende do fortalecimento tanto dos sistemas de informação já existentes, como Sinima, Sinaflor, Sinir, Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, mencionados por Born, e do próprio Ibama, responsável pela fiscalização ambiental.



Disparos em massa, desordem informacional e as eleições brasileiras

Apesar da novidade das *fake news* e de seu uso em massa nas plataformas digitais, a criação de notícias falsas não é exclusiva da modernidade, estando presente na sociedade e na política muito antes da popularização das redes sociais. Os meios de comunicação impressos, via rádio e televisão, já foram responsabilizados por criar ondas de desinformação em seu processo de difusão na comunicação de massas. No século passado, com o surgimento da internet, a instantaneidade da disseminação da informação potencializou a produção de informações, dificultando a checagem das fontes e a verossimilidade dos fatos. O ciberespaço e a impressão de “anonimato” oferecidos pelas redes sociais tendem a impulsionar um comportamento de manada e a divulgação de informações convenientes para grupos específicos, que alcançam seus alvos e concretizam suas intenções antes que ocorra uma checagem.

Em relação especificamente à esfera política, as *fake news* se mostram um fenômeno crescente em escala global, sobretudo em anos de pleito eleitoral. Essa discussão tornou-se central, na mídia de massa e no imaginário social, principalmente a partir do plebiscito para decidir sobre a saída do Reino Unido da União Europeia (o *Brexit*), em junho de 2016, e das eleições dos Estados Unidos, em novembro do mesmo ano, com a vitória da controversa campanha de Donald Trump. Atualmente, diversas pesquisas acadêmicas, testemunhos dos setores privados e relatórios governamentais demonstram a forte influência de empresas que se utilizaram de técnicas de psicométrica (Cambridge Analytica/AggregatIQ (AIQ)/SCL Elections Limited),¹²⁹ intervenção externa (sobretudo da Rússia e do Leste Europeu), uso de *bots* sociais ou robôs na propagação de notícias falsas e na indução de bolhas de eco (*echo chambers*) nas redes sociais. O mesmo ocorreu nas eleições presidenciais de 2018 no Brasil. O pleito de 2018 foi marcado pelo uso massivo da internet nas campanhas das candidatas e candidatos e pelos escândalos ligados à disseminação de *fake news*. O próprio termo passou a ser usado pelas candidaturas e aludido frequentemente em campanhas, algumas vezes como forma de deslegitimar a mídia tradicional. Mesmo com as alterações no Código Eleitoral no escopo da Lei nº 13.488 (em outubro de 2017), que legislou sobre o marketing político na internet e nas redes sociais, proibindo o compartilhamento de conteúdo sabidamente falso, em relatório do Diretório de Análise de Políticas Públicas da FGV,¹³⁰ identificou-se que o uso de robôs ou *bots* sociais em interações automatizadas no Twitter teve um pico de 12,9% entre 12 e 19 de setembro de 2018, e registrou uma média de 8,5% entre setembro e outubro, os principais momentos da corrida eleitoral.

Quando a automação serve ao propósito de impulsionar notícias falsas, a desordem informacional multiplica-se e toma novas formas nas redes sociais, seja pelo emprego de uma rede de *bots* ou robôs, seja pela manipulação de bolhas

129

“Parágrafo 94. A Cambridge Analytica foi fundada em 2012, com o apoio do bilionário dos fundos de hedge dos EUA e do doador de Donald Trump, Robert Mercer, que se tornou o acionista majoritário. Parágrafo 102: Robert Mercer foi o maior doador do comitê de ação política (PAC) que apoiou as campanhas presidenciais de Ted Cruz e Donald Trump na eleição presidencial de 2016. Parágrafo 103: Christopher Wylie (consultor da Cambridge Analytica) argumentou que o financiamento da Cambridge Analytica permitiu que Mercer se beneficiasse de campanhas políticas que ele apoiou, sem gastar diretamente dinheiro nelas, evitando assim as leis de finanças eleitorais, uma vez que ligava-se a consultoria de SCL, engajada em campanhas políticas em todo o mundo, usando técnicas de comunicação especializadas previamente desenvolvidas pelos militares para combater organizações terroristas, além de perturbar a inteligência do inimigo e dar apoio em zonas de guerra. O objetivo principal da Cambridge Analytica seria, ao invés disso, focar na segmentação de dados e campanhas de comunicação para candidatos do Partido Republicano cuidadosamente selecionados nos Estados Unidos da América”. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomeds/363/363.pdf>.

130

Na época, a limitação de encaminhamento de mensagens pelo aplicativo era para até 20 contatos. Atualmente, é para apenas cinco. A medida foi implementada como uma forma de conter a desinformação.

virtuais por meio de algoritmos. Somado a isso, a utilização de aplicativos de mensagens pessoais para a divulgação de notícias falsas em massa dificulta ainda mais a fiscalização e a ação por parte das autoridades. Já na época da eleição de 2018, mostravam-se indícios de uso massivo do aplicativo WhatsApp para o compartilhamento de informações falsas, quando centenas de milhares de contas foram bloqueadas por servirem-se de tecnologias de disparo automatizado de mensagens, sem precedentes comparáveis em pleitos anteriores. Nas vésperas do segundo turno, evidências já apontavam que empresários haviam bancado campanhas de disparo em massa com mensagens contra o Partido dos Trabalhadores (PT). Quando novas provas vieram à tona no ano de 2019, o Congresso Nacional instaurou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigar a disseminação de *fake news* nas eleições de 2018. A CPMI das *Fake News*¹³¹ inclui a investigação de ataques cibernéticos que atentam contra a democracia e o debate público, o uso de perfis falsos para influenciar as eleições de 2018 e as práticas de *cyberbullying* contra usuárias e usuários e agentes do Estado vulneráveis.

131

Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2292>.

Nessa toada, um dos principais focos da CPMI foi investigar como ocorreram os disparos em massa nos aplicativos de mensageria. Em relatório entregue pelo WhatsApp ao Congresso Nacional em 2020, constatou-se que, de 400 mil contas desligadas por envio massivo, 24 contas concentraram a maior parte dos disparos. Essas mensagens partiram de números registrados em países como Estados Unidos, Vietnã, Inglaterra e Brasil, mas os endereços de IP indicavam que os envios foram feitos em território brasileiro.¹³² Além da instauração da CPMI, o Congresso Nacional decidiu agir sobre a desinformação em termos de propostas legislativas. Desde o final de 2018, foram registrados diversos projetos de lei sobre *fake news*, com as mais variadas proposituras – desde indicações de educação digital até dispositivos que alteraram a Lei de Segurança Nacional. O PL nº 2.630, sobre o qual falaremos mais adiante, foi aprovado no Senado em 2020 e permanece em discussão na Câmara, podendo ainda ser aprovado para as eleições de 2022.

132

Disponível em: <https://tecfront.blogosfera.uol.com.br/2020/01/17/o-que-se-sabe-sobre-os-disparos-em-massa-no-whatsapp-durante-as-eleicoes/>.

Assim, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para as eleições de 2020, aprovadas em 18 de dezembro de 2019, buscaram tratar com maior detalhamento a responsabilização pelas informações veiculadas e pelos disparos massivos de mensagens, vedando a utilização de disparos em massa tanto por candidatas e candidatos e suas campanhas como por terceiros. Também foram ajuizadas no TSE ações contra a chapa Bolsonaro-Mourão pelo uso de mensagens automatizadas nas eleições de 2018 que, embora tenham sido rejeitadas por falta de provas, criaram precedentes importantes para as eleições de 2022, que se avizinham.

Há quem diga que, nas eleições de 2020, esse fenômeno perdeu força ou que a quantidade de notícias falsas foi mínima, seja pelo aprendizado das eleitoras e eleitores, seja pelo maior controle exercido pelo TSE no período das campanhas eleitorais daquele ano. Da mesma forma, desde 2018, observamos a popularização e a multiplicação das tão necessárias agências de *fact checking* (verificação

de fatos) e diversas iniciativas da sociedade civil de combate à desinformação. No entanto, como as seções anteriores já demonstraram, houve acirramentos políticos no acesso à informação via LAI e desordem informacional, em boa parte conduzida pelo Governo Federal na pandemia, mas também em ataque às demais instituições e ao próprio processo eleitoral.

De forma geral, os ritos eleitorais garantem legitimidade à democracia, permitindo liberdade de expressão, direito de voto e eleições livres de intervenção, assim como legislações, como a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, buscam dar mais transparência ao governo e proteger os dados de cidadãs e cidadãos de eventuais abusos cometidos por autoridades públicas e do setor privado. Nesse sentido, **este estudo objetiva demonstrar como o disparo de mensagens em massa vem sendo tratado nas eleições recentes (2018 e 2020) e o novo arcabouço jurídico posto para as eleições de 2022**, o que será mais bem detalhado na metodologia a seguir.

Longe de exaurir o tema ou fazer uma proposta de futurologia, o objetivo principal é descrever um histórico do uso de mensagens de disparo automatizado nas eleições recentes e apresentar os dispositivos que vêm sendo utilizados para sanar essa questão, frente ao grande desafio que se configura com as eleições de 2022.

METODOLOGIA E ESTRUTURAÇÃO DAS SEÇÕES

O presente estudo está estruturado com base em um levantamento qualitativo das normas eleitorais dos anos 2018 e 2020, aliado ao levantamento de bibliografia especializada sobre eleições e desinformação. Também foi realizada uma entrevista semiestruturada com a advogada Samara de Castro, especializada em eleições e na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e coordenadora de comunicação da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep-RJ), com fins a ilustrar como a pauta do disparo em massa vem sendo endereçada nas eleições recentes. Este estudo de caso está estruturado em cinco seções, para além da introdução e das considerações finais.

Na seção a seguir, avalia-se como se deu a modificação das campanhas eleitorais a partir do uso da internet e das redes sociais, demonstrando que, **mesmo antes de os aplicativos de mensageria e as redes sociais estarem popularizados, táticas de desinformação já eram empregadas, fossem via SMS, memes ou santinhos**, adentrando nos casos específicos dos anos 2018 e 2020. Posteriormente, iniciamos a análise das resoluções eleitorais do TSE, bem como da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e da possível aplicação do PL nº 2630/2020 (PL das *Fake News*), caso venha a ser aprovado, e avaliamos como tais dispositivos podem atuar no combate ao disparo em massa. Por fim, fazemos um balanço do que esperar para as eleições de 2022 em termos de desinformação, analisando principalmente o eventual impacto do aplicativo Telegram, desembocando então, nas considerações finais.

ELEIÇÕES BRASILEIRAS, DESINFORMAÇÃO E USO DO DISPARO EM MASSA

Na esteira da eleição de Barack Obama nos Estados Unidos, em 2008, durante a qual a internet foi utilizada como um forte elemento de propaganda política, as candidaturas na corrida presidencial de 2010, no Brasil, também se empenharam em uma campanha política mais digital. Regulamentado pela Resolução nº 23.191/2010 do TSE¹³³ e pela Lei nº 12.034/2009,¹³⁴ o uso da internet tornou-se exponencial nas eleições de 2010, principalmente por quem concorreu à presidência, marcando uma nova era das campanhas eleitorais.

Além das já habituais listas de emails, proliferaram sites interativos para mobilizar eleitoras e eleitores e propostas de governo colaborativo 2.0. As contas das candidaturas no Twitter foram consideradas uma inovação, sobretudo como ferramenta para o gerenciamento de imagem de quem estava na corrida eleitoral, buscando interagir com o público mais jovem e aumentar a oferta de mecanismo de participação e transparência de suas ações.

Embora o fenômeno das fake news tenha tomado proporções maiores nas eleições de 2018, já em 2010 podia-se encontrar uma agenda de “campanhas negativas” e desinformação online, em especial no Twitter, rede social na qual o posicionamento de Dilma sobre a questão do aborto teve grande repercussão negativa, o que foi visto como decisivo para levar a eleição para o segundo turno. A politização de fenômenos polêmicos sendo instrumentalizados contra candidaturas nas redes sociais já se fazia presente nesse período e ganhou ainda mais força a partir de 2010, após os escândalos de corrupção. No segundo turno da eleição de 2010, disputado com José Serra (PSDB), Dilma Rousseff (PT) foi eleita a primeira presidenta do País.

Nos pleitos municipais em 2012, o Facebook passou a ser a principal ferramenta utilizada pelas candidaturas, sobretudo as “outsiders”, que se caracterizam como novas opções de voto, surfando na crise da antipolítica. Essa tendência seria reforçada nas eleições presidenciais de 2014, que, impulsionadas pelos escândalos de corrupção e pelas Jornadas de Junho de 2013,¹³⁵ tornaram as redes sociais um enorme palanque político de radicalização de discursos. As eleições de 2014 também foram marcadas pelo uso de memes sobre política nas redes sociais, tanto reproduzidos por quem estava apoiando como em estratégias discursivas de campanhas políticas.¹³⁶ Logo, **a “memetização” das campanhas presidenciais, iniciada em 2014, converte-se em um elemento fundamental para a veiculação de mensagens irônicas e para a desconstrução da imagem do adversário nas campanhas eleitorais feitas na internet**, especialmente pelas apoiadoras e apoiadores das candidaturas de direita com grau mais elevado de articulação na esfera virtual.

A eleição de 2014 foi caracterizada por uma série de reviravoltas políticas e diversos momentos de incerteza quanto às preferências do eleitorado, e deu origem às tendências de campanhas negativas deliberadas contra quem era a oposição. Ao longo desse pleito, já se registraram muitas notícias falsas, sobretudo em formato

133

TSE, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução no 23.191 de 16 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a propaganda eleitoral e as condutas vedadas em campanha eleitoral (Eleições de 2010). TSE, 2009. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2009/republicado-no-dje-tse-no-89-de-13-05-2010-p-31-44>.

134

BRASIL. Lei no 12.034 de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Planalto, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2009/Lei/L12034.htm.

135

Junho de 2013 entrou para a história do Brasil por conta dos protestos que reuniram centenas de milhares de pessoas em cidades de todo o País. O fenômeno ganhou força devido à violenta repressão policial empregada contra manifestantes que protestavam contra o aumento da tarifa do transporte público em São Paulo no dia 13 daquele mês. A sequência de eventos acabou ficando conhecida como “Jornadas de Junho”, e serviu de ponto de partida para um período de inúmeros protestos no território nacional.

136

CHAGAS, Viktor; SANTOS, João Guilherme Bastos. A revolução será memetizada: engajamento e ação coletiva nos memes dos debates eleitorais em 2014. E-Compós, [s. l.], v. 20, n. 1, 2018.

137

Lista no portal reúne as principais fake news divulgadas em 2014. Disponível em: <http://www.e-farsas.com/20-boatos-que-circularam-durante-eleicoes-de-2014.html>.

138

Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26227/Bots_Direito_Eleitoral_eleicoes_2018_%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

139

BRASIL. Lei no 12.891, de 11 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm.

de imagens e memes, entre elas um documento forjado com uma fotografia de Dilma Rousseff apresentando-a como terrorista e assaltante de banco, imagens manipuladas do tucano Aécio Neves como se ele estivesse em uma festa com pessoas seminuas segurando garrafas de bebida alcoólica, o boato de que Marina da Silva havia recebido 2,5 milhões de Eduardo Campos após sua morte, ou ainda, nos dias anteriores à eleição, de que Alberto Youssef, réu na Operação Lava Jato, havia sido assassinado por envenenamento por “saber demais”.¹³⁷

As eleições de 2014 também foram marcadas pelo uso de robôs nas mídias sociais, fenômeno que aumentaria vertiginosamente em 2018.

Estudo do Diretório de Análise de Políticas Públicas (DAPP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) sobre as eleições de 2014 concluiu que cerca de 11% das discussões nas redes sociais em 2014 eram motivadas por robôs.¹³⁸ Na corrida presidencial de 2014, em termos de redes sociais, a Lei nº 12.891/2013 tipificou como crime, dentro da Lei Geral das Eleições, no seu artigo 57-H, a contratação de grupo de pessoas com a finalidade de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidaturas, partidos ou coligações – ou seja, o uso de *bots* ou robôs é vedado pela legislação.¹³⁹ O segundo turno foi o mais acirrado da história política do Brasil, e Dilma Rousseff foi reeleita com 51,63% dos votos válidos. Sob o signo de forte polarização política, em um cenário de crise econômica, ela sofreria um processo de impeachment ao final de 2016.

DISPAROS EM MASSA NAS ELEIÇÕES DE 2018

A campanha eleitoral brasileira de 2018, embora tenha sido encurtada pela legislação de 2017 e iniciada oficialmente em 16 de agosto de 2018 (Lei nº 13.487/17 e Lei nº 13.488/17), começou muito antes nas redes sociais e nas manifestações de rua pró e contra o governo. **Foi a primeira campanha eleitoral majoritariamente feita por redes sociais e aplicativos de mensageria privada** (na época, o mais usado era o WhatsApp). O tempo de televisão das candidaturas e a verba utilizada em suas campanhas eram tidos, historicamente, como fatores importantes para o sucesso político nas campanhas eleitorais, mas em 2018, embora o candidato do PSDB Geraldo Alckmin tivesse 5 minutos e 33 segundos de propaganda eleitoral, acesso a 185,8 milhões de reais do fundo eleitoral e nove partidos em sua coligação partidária, obteve apenas 4,76% dos votos no primeiro turno. Por outro lado, o atual presidente Jair Bolsonaro, que tinha 39 vezes menos exposição na TV, com apenas 8 segundos, e acesso a uma quantia 20 vezes menor do fundo eleitoral, cerca de 9 milhões de reais, obteve 46,03% dos votos válidos no primeiro turno.

Na tendência do que ocorrera nas eleições dos Estados Unidos, era um candidato considerado outsider, sem uma plataforma clara de políticas públicas, que se autoprotomava antiesquerda e anti-PT, e tinha como principal bandeira acabar com a corrupção no País. Jair Messias Bolsonaro, filiado na época ao

140

Disponível em: <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2020/01/22/ex-vice-presidente-dos-eua-chama-bolsonaro-de-trump-dos-tropicos/>.

PSL, chegou a ser chamado de “Trump dos Trópicos”,¹⁴⁰ pois soube fazer uso de suas polêmicas para estar sempre nas mídias, alavancando ainda mais sua campanha nas redes sociais. **A eleição de 2018 no Brasil tem aspectos muito similares aos das eleições de 2016 nos Estados Unidos, principalmente no que concerne ao perfil do candidato vitorioso, ao uso de redes sociais e ao fenômeno das *fake news*.**

141

VENTURINI, Lilian. A violência na eleição. E o efeito do discurso dos políticos. 2018. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/10/10/A-violencia-na-eleicao.-E-o-efeito-do-discurso-dos-politicos>.

Ademais, **a polarização e a intolerância política, crescentes desde 2014, foram além de discursos nas redes sociais, provocando casos de violências nas ruas.**¹⁴¹

Bolsonaro, que constantemente fazia gestos de arma com as mãos, sinalizando sua intenção de liberalizar as regras para aquisição de armas de fogo no País – pauta de sua campanha –, chegou a ser vítima de uma facada no abdômen durante ato em Juiz de Fora (MG), incidente que foi o elemento-chave na corrida eleitoral e gerou inúmeras *fake news*.¹⁴² A ação de robôs na proliferação de *fake news* foi também alavancada nesse episódio, que, até hoje, é reverberado em grupos bolsonaristas.

142

CODING RIGHTS. Data and Elections in Brazil 2018 – Brazilian Country Report. 2018. Disponível em: <https://ourdataourselves.tacticaltech.org/projects/data-and-politics>.

Especificamente sobre a internet e as redes sociais, as normas eleitorais possibilitaram o impulsionamento de conteúdos nas páginas das candidaturas, assim como dos partidos e coligações. O impulsionamento de conteúdos continua vedado às pessoas físicas naturais e identificadas de forma inequívoca (Lei nº 13.488/2017). De acordo com a legislação, a Resolução nº 23.551 do Tribunal Superior Eleitoral, de 18 de dezembro de 2017, dentro do seu capítulo IV, esclarece que, conforme a Lei nº 9.504/1997,¹⁴³ não é permitida a veiculação de conteúdos de cunho eleitoral por perfis falsos de usuárias e usuários.

143

Essa resolução foi revogada para a eleição de 2020 por meio da Resolução 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>.

Bolsonaro foi o candidato que mais utilizou as próprias redes sociais para dialogar com seu eleitorado. Devido a seus embates com a “mídia tradicional” – que desqualifica como “esquerdista” –, o candidato, tanto ao longo da eleição como depois de eleito, apostou em sua conta no Twitter e em sua página oficial do Facebook para se comunicar com a população, evitando os *gatekeepers*.¹⁴⁴ Assim como Trump, Bolsonaro adota a expressão *fake news* para designar críticas e notícias desfavoráveis às suas ações e ao seu governo.

144

O termo *gatekeepers*, ou porteiros das notícias, é usado para designar os editores jornalísticos que definem as principais pautas que serão veiculadas na mídia. Faz referência ao poder dos jornalistas de pautar as principais discussões.

O acirramento das campanhas políticas no segundo turno envolveu o uso de *fake news* não apenas sobre os presidenciáveis, mas também sobre a lisura do próprio pleito eleitoral. Levantamento da DAPP/FGV sobre redes sociais abertas demonstrou que a peça de *fake news* mais compartilhada das eleições versava sobre fraude nas urnas eletrônicas, e teve 3.341.621 menções no Facebook e no Twitter entre 22 de setembro e 21 de outubro de 2018. A segunda peça de maior repercussão foi a que atribuía ao candidato Fernando Haddad (PT) a criação do chamado “kit gay”: apenas no Facebook, houve mais de 400 mil compartilhamentos da imagem de tal kit. Mesmo após a proibição e a derrubada de propaganda eleitoral de Jair Bolsonaro em decisão do TSE na data de 16 de outubro, novos links e imagens sobre essa *fake news* continuaram sendo divulgados, atingindo mais de 100 mil compartilhamentos entre os dias 16 e 22 daquele mês.

Conforme mencionado na introdução, atualmente, já é sabido que houve altíssimos índices de automação de mensagens nas eleições de 2018 com campanhas contra a candidatura petista patrocinadas por empresários bolsonaristas. A ação que considerou a cassação da chapa Bolsonaro-Mourão foi embasada justamente nessas delações. **Embora os ministros do TSE não tenham encontrado provas suficientes para a cassação da chapa, eles deixaram claro que a utilização de aplicativos de mensageria para a promoção de desinformação, feito diretamente pelo candidato ou em seu benefício, configurará abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação, podendo resultar em multa e até em cassação. Durante a sessão, que ocorreu no início de 2022, o ministro Alexandre de Moraes declarou que a Justiça Eleitoral “não será pega de surpresa” em 2022 como “o Brasil foi pego de surpresa em 2018 por essas milícias digitais”**.¹⁴⁵

145

Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/10/28/tse-julgamento-cassacao-chapa-bolsonaro-mourao.ghtml>.

O relator das ações, o ministro Luis Felipe Salomão, afirmou em seu voto que houve uso indevido do WhatsApp para atacar adversários, mas não existem provas suficientes para comprovar que os disparos em massa foram decisivos para alterar o resultado eleitoral:

No que concerne à efetiva participação dos candidatos no ilícito, embora se façam presentes indícios de ciência pelo primeiro representado [Jair Bolsonaro], hoje presidente da República, entendo que a falta de elementos mínimos quanto ao teor dos disparos em massa e à sua repercussão comprometem sobremaneira a análise desse fator.¹⁴⁶

146

Idem.

Indícios de utilização de mensagens automatizadas para a propagação de *fake news* nas eleições de 2018 continuam vindo à tona. Além disso, o comportamento do presidente Jair Bolsonaro resultou em novas frentes de investigação no STF sobre milícias digitais, *fake news* e incitação a atos antidemocráticos.

DISPAROS EM MASSA NAS ELEIÇÕES DE 2020

No artigo 9 da seção 2 da Resolução nº 23.610/2019,¹⁴⁷ para as eleições de 2020, consta que as candidaturas têm a obrigação de checar a veracidade de informações antes de divulgá-las por meio de propaganda eleitoral, garantindo direito de resposta ao ofendido sem o prejuízo de eventual ação penal. A resolução esclarece que a contratação de disparos em massa de conteúdo, como a que foi realizada por WhatsApp na eleição de 2018, é vedada tanto aos partidos, coligações e candidaturas como a qualquer pessoa natural. Destaca-se que, além da suspensão da conta, a ação pode ser punida com multa ou outras sanções mais severas, visto que os próprios termos de uso do WhatsApp proíbem a prática.

147

Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>.

Como ao final de 2019 entrou em vigência a Lei Geral de Proteção de Dados, ainda havia certa dúvida sobre o que estaria valendo nas eleições ou não, como comenta Samara de Castro, da Abradep-RJ: “Já 2020 começa um pouquinho mais complicado porque tinha uma discussão se a LGPD estava valendo ou não. Uma parte dela com certeza estava valendo, mas outra parte ainda tinha essa

discussão. E eu acho que isso fez com que patinasse um pouco o uso da lei também para fins eleitorais. O único lugar [em] que a gente viu esse uso foi onde os titulares pediram para que fossem retiradas as informações deles do Divulga Candidato, que é o sistema da Justiça Eleitoral que divulga as informações de quem pagou, de quem doou e tal. A gente só viu ali”.

Buscando retomar o controle sobre o pleito eleitoral, as campanhas do TSE contra a desinformação e solicitando que as eleitoras e eleitores denunciassem disparos recebidos foram intensificadas para as eleições de 2020, que, devido à pandemia de COVID-19, ocorreram um pouco mais tarde no calendário eleitoral. **De acordo com o aplicativo de denúncias do TSE em parceria com o WhatsApp, foram registradas 4.630 denúncias sobre disparo em massa nas eleições de 2020. Após revisão, 3.236 contas válidas foram identificadas e 1.004 banidas por violação dos termos de serviço do aplicativo, número que corresponde a mais de 31% das contas válidas enviadas pelo TSE. Entre as contas banidas, mais de 63% já tinham sido bloqueadas de forma proativa e automática pelo sistema de integridade do WhatsApp antes mesmo de serem reportadas.**¹⁴⁸

148

Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/whatsapp-bane-mais-de-mil-contas-no-pais-apos-denuncias-recebidas-em-canal-do-tse>.

Durante as eleições municipais de 2020, o TSE anunciou que recebeu 105.543 registros de irregularidades pelo aplicativo Pardal, uma média de 1.623 registros de possíveis irregularidades por dia, o que representa um aumento de 300% com relação ao pleito municipal de 2016. Nas redes abertas, o Facebook afirmou ter removido 140 mil posts em sua plataforma e no Instagram por violarem sua política contra interferência eleitoral.¹⁴⁹ Recentemente, o WhatsApp já acumula vitórias na Justiça contra pelo menos três empresas que se utilizaram do encaminhamento em massa nas eleições de 2018 (Yacows) e 2020 (Namosca e Zapfácil).¹⁵⁰

149

Disponível em: <https://tecnoblog.net/noticias/2020/11/24/facebook-removeu-140-mil-posts-com-fake-news-nas-eleicoes-2020>.

150

Disponível em: <https://www.jota.info/justica/whatsapp-obtem-vitorias-na-justica-contr-a-envio-de-mensagens-em-massa-16022022>.

151

Disponível em: <https://blogs.oglobo.com/sonar-a-escuta-das-redes/post/mercado-dos-disparos-em-massa-resiste-ao-cerco-do-tse-e-do-congresso-contr-a-fake-news.html>.

No entanto, em pesquisa investigativa no ano de 2021, O Globo identificou pelo menos sete empresas que continuam oferecendo o pacote de envios de mensagens em massa, de forma automatizada, com licenças que custam a partir de R\$ 129, ou em pacotes fechados que custam até R\$ 2.500.¹⁵¹ A facilidade de compra desses pacotes, que aparecem facilmente em buscas online, preocupa para as eleições de 2022.

ARCABOUÇO JURÍDICO PARA AS ELEIÇÕES DE 2022: DISPAROS EM MASSA

A seguir, serão apresentadas as principais legislações que guiarão o processo eleitoral, nomeadamente a resolução do Tribunal Superior Eleitoral e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Adicionalmente, serão discutidas a última versão apresentada do PL nº 2.630 e as eventuais decorrências de sua aprovação para as eleições de 2022.

Tribunal Superior Eleitoral – As regras do jogo eleitoral

No que concerne às eleições de 2022, uma das principais resoluções do TSE foi a determinação de que a utilização de disparos em massa via WhatsApp pode

152

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/12/tse-reforca-que-disparo-em-massa-pode-levar-a-cassacao-de-mandato-em-2022.shtml>.

ser causa de cassação nestas eleições. Os ministros adaptaram a instrução normativa das eleições à decisão que foi tomada em outubro de 2021, quando o TSE rejeitou cassar a chapa Bolsonaro-Mourão, e estabeleceram que a disseminação de notícias falsas pode ser enquadrada como abuso de poder econômico, mediante cinco parâmetros:¹⁵²

- 1) teor das mensagens (se elas contêm propaganda negativa contra concorrentes ou notícias falsas);
- 2) repercussão do conteúdo no eleitorado;
- 3) gravidade do ilícito em termos de mensagens;
- 4) grau de participação de candidatas e candidatos e
- 5) se foi financiada por empresas.

153

Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2021/Dez/23/diario-da-justica-eletronico-tse-edicao-eleitoral/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021-altera-a-res-tse-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019-q>.

Nas normas para as eleições de 2022, publicadas em 23 de dezembro de 2021, por meio da Resolução nº 23.671/2021,¹⁵³ os ministros consagraram os seguintes entendimentos sobre propaganda eleitoral, desinformação e disparos em massa:¹⁵⁴

1. Impulsionamento de conteúdo nas redes sociais é permitido a partir da pré-campanha e deve ser realizado por empresas cadastradas na Justiça Eleitoral, de forma a constar o CPF ou CNPJ do responsável, **desde que não haja disparo em massa**.
2. O artigo 9º **deixa claro que o candidato que utilizar notícias falsas em propaganda eleitoral, inclusive veiculada por terceiros, será responsabilizado** e, portanto, colocará a verificação de informações como um pressuposto das propagandas. Além disso, o artigo 9º **veda a divulgação ou o compartilhamento de fatos inverídicos ou gravemente descontextualizados sobre o processo eleitoral, inclusive sobre a confiabilidade das urnas eletrônicas**.
3. As normas já introduzem a LGPD em seu artigo 10º, indicando que o tratamento dos dados pessoais deverá observar a finalidade para a qual foi coletado, permitindo ao usuário retirar seus dados a qualquer momento.
4. É vedada a realização de propagandas de telemarketing em qualquer horário e por meio de disparo em massa sem a concordância do destinatário – tanto via telefone, email ou SMS –, podendo ser aplicada multa que varia de R\$ 5 mil a R\$ 30 mil.

154

O disparo em massa foi definido pelo artigo 37, XXI como “envio, compartilhamento ou encaminhamento de um mesmo conteúdo, ou de variações deste, para um grande volume de usuáries e usuáries por meio de aplicativos de mensagem instantânea”.

O TSE já vem, desde 2019, estabelecendo parcerias com as principais plataformas de redes sociais por meio do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral. Para as eleições de 2022, a Justiça Eleitoral pretende aprimorar uma ferramenta que foi criada em parceria com o WhatsApp em 2020, com a intenção de facilitar a denúncia de disparos em massa. A dificuldade em estabelecer tratativas com o aplicativo Telegram, no entanto, preocupava a Justiça Eleitoral e as pesquisadoras e pesquisadores da área de desinformação, visto que o disparo em massa é permitido no aplicativo, e a empresa não vinha respondendo às decisões judiciais da Corte. No entanto, em eventos recentes, o despacho do ministro Alexandre de Moraes para bloquear o aplicativo no Brasil fez com que a empresa cumprisse integralmente as ordens judiciais da Corte e assinasse, no dia 25 de março deste ano, um termo de adesão ao Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação. Apesar disso, até o fechamento deste relatório, não foram definidas mudanças no funcionamento do Telegram para as eleições de 2022.

Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), tem como foco trazer mais transparência ao armazenamento, ao tratamento e à disponibilização de dados pessoais das cidadãs e cidadãos, seja pelas empresas de redes sociais e outras entidades privadas, seja pelo próprio poder público. Para compreender melhor o impacto da LGPD nas próximas eleições, entrevistamos Samara de Castro, advogada eleitoral e vice-presidente da Comissão de Proteção de Dados e Privacidade da OAB-RJ. De acordo com a especialista, há uma percepção equivocada de que a LGPD vem para proteger exclusivamente indivíduos, e não para “viabilizar o exercício de direitos, a ponto de você não ter que esconder as suas informações pessoais, mas sim de você saber exatamente o que está sendo feito com elas”.

Ela ainda afirma que, no seu entendimento: “Infelizmente, tem havido um equívoco de concepção de aplicação da LGPD, que é o de achar que ela exige que a gente tenha de esconder todos os dados [...]. Eu tenho muito receio da gente cair muito para a lógica de que não pode ter acesso a dado pessoal nenhum de quem participou das eleições, e que isso é muito pouco saudável para a democracia. E eu acho mesmo que a gente tem de estar muito mais preocupado, no contexto eleitoral, em pelo menos saber o que está sendo feito com os dados pessoais, do que em dizer que esses dados não podem estar disponíveis só porque são dados vinculados a pessoas que participaram de alguma coisa eleitoral [...]. É muito importante que o eleitor saiba quem está direcionando conteúdo para ele e que tenha uma transparência de por que tais anúncios chegam para ele daquela forma em vez de estar preocupado [com o] sigilo da informação das pessoas que prestaram serviços ou que fizeram doação de campanha não estarem disponíveis. Eu acho, realmente, que esse equilíbrio a gente ainda não encontrou”. Nesse sentido, Castro aponta que a LGPD vem para oferecer mais transparência às propagandas políticas e à forma como determinada campanha ou anúncio são direcionados nas redes sociais para as usuárias e usuários, ou mesmo direcionados para o disparo de mensagens em massa.

Ela ainda aponta que, em seu entendimento, **a LGPD autoriza os disparos em massa desde que a base de dados seja adequada, ou seja, se as eleitoras e eleitores tiverem consentido em receber aquelas informações**: “Eu acho que a redação da resolução deixou isso muito claro... de que a proibição do disparo em massa não é o problema em si. Mas você dispara para uma base que não é sua, que não está ciente que receberá aquele conteúdo. Então, se você tem a capacidade de regularizar a sua base de dados, você pode utilizar o envio com automação. Ou o envio massivo, mesmo que sem automação. A grande questão é o debate que vem em consequência disso, que é se a automação está permitida ou não está. O que é a automação para fins da resolução, para fins eleitorais e coisas um pouco mais nesse sentido. Mas eu entendo que o disparo, ele está, sim, permitido desde que seja para uma base ciente e consentida, né? Acho que a melhor expressão é para uma base consentida”.

Além disso, ela destaca que **o fenômeno da desinformação é mais complexo que o fato de receber diversas mensagens; relaciona-se mais a receber as mensagens “certas” de pessoas com um grau de confiabilidade relacional, o que resulta em um envio constante que vai gerando uma informação acumulada, que, por sua vez, faz com que a mensagem comece a ser radicalizada.** Em suas palavras: “Eu acho que o combate à desinformação está muito relacionado à adequação correta à proteção de dados. E eu acho que a desinformação, ela circula muito mais de forma nociva quando é mais exata. Quando aciona os pontos certos das pessoas certas, na hora certa, no lugar certo. Se você tem mecanismos de proteção de dados e de transparência mais eficientes, mais robustos, significa que a narrativa desinformativa, a desordem informacional colocada, as teorias da conspiração, elas vão ter que ser mais genéricas, vão ter dificuldade de achar o sujeito-meta, né? [...] Se você tem mais dificuldade de encontrar esse público, ele é mais pastoso, né? É mais uma ameoba, e você não tem ali o pontinho certo para poder atirar [a desinformação], você vai atirar ali e aquilo ali também vai ser difuso na sua divulgação. Não vai ter um peso tão grande. Então, é isso assim. Fica mais difícil de ela ser tão eficiente”.

Questionada sobre o uso da LGPD para as eleições de 2022, em termos de consolidação dessa agenda de proteção de dados pessoais, a especialista indica que, este ano, ela é crucial, uma vez que dará a tônica das ações de judicialização cabíveis a partir da inadequação à lei e de como os partidos se adequarão para os próximos anos. Castro afirma que um dos principais gargalos da LGPD para as eleições é o fato de que a legislação brasileira não foi estruturada para isso: “A lógica das bases legais da LGPD está muito mais vinculada ao mercado. [...] A LGPD vem de um debate de proteção de dados que é um debate de direito público. Mas, no Brasil, quem trouxe o debate para cá está muito vinculado ao direito privado. Então, ela tem uma lógica de direito do consumidor que é muito equivocada. Porque a proteção de dados é uma questão civilizatória e democratizante. Você não tem democracia, se você não tem proteção de dados. Ela não é uma lógica de que ‘os meus dados valem tanto. E se não for cuidar deles, eles não valem tanto pra mim’. E isso é um desdobramento, mas não é o principal. [...] Eu acho que tem de ter uma mudança de cultura. Uma mudança da lógica pela qual a gente faz o envio e o acesso à informação”.

Nesse sentido, Castro entende que, **mesmo com os gargalos eventuais da legislação, a sua aplicação no contexto eleitoral auxiliará na redução de danos da desordem informacional, possibilitando uma maior judicialização dos disparos em massa, o que pode levar à cassação de campanhas, em caso de descumprimento.**

PL nº 2630/2020 – Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet

O Projeto de Lei nº 2.630/2020 foi apresentado pelo senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE) no dia 13 de maio de 2020. Seu objetivo é instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, conhecida na mídia como PL das *Fake News*, para tipificar e combater a distribuição de

notícias falsas. Desde que entrou em pauta, o projeto alcançou significativa repercussão midiática, pois passou à votação em meio à pandemia de COVID-19 e, mesmo sem necessidade de urgência e sem diálogo com a sociedade civil e com especialistas da área, foi aprovado pelo Senado por 44 votos contra 32 no dia 30 de junho de 2020.

Em seguida, o PL foi enviado à Câmara dos Deputados, onde foi convocado um grupo de trabalho para avaliá-lo. O grupo realizou 20 reuniões e 15 audiências públicas, que contaram com a participação de mais de 150 especialistas na matéria. Sob a pressão pública para as eleições de 2022, o projeto sofreu diversas modificações em seu texto e em seus objetos. Foi pautado para votação algumas vezes desde o final do ano passado, e, ao que tudo indica, sua última versão, apresentada pelo relator Orlando Silva (PCdoB-SP) no dia 31 de março de 2022, que substitui o texto aprovado pelo Senado, poderá ser votada ainda neste primeiro semestre, para que esteja em vigor na eleição de 2022.

No que tange ao combate à desinformação, a legislação avança em alguns pontos importantes sobre a transparência nas plataformas de redes sociais. Passou a regulamentar relatórios de transparência para plataformas como Facebook e Twitter, que comunicariam, semestralmente, o número de usuárias e usuários ativas, detalhes das medidas de moderação e a quantidade de conteúdos irregulares identificados. A moderação precisará avisar ao usuário o motivo de retirada de uma postagem, e abrir um canal de apelação da medida, informando se ela foi feita por meio automatizado ou não. **O texto também propõe mais transparência nos impulsionamentos de conteúdos feitos na plataforma e, especialmente no período eleitoral, torna obrigatório divulgar o valor gasto no impulsionamento e o perfil ao qual a propaganda foi dirigida.** Por fim, torna-se obrigatório que as empresas de plataformas digitais tenham uma representação legal no Brasil, que possa ser intimada e dar encaminhamento a eventuais determinações judiciais.

Em relação às empresas de mensageria privada e ao que concerne diretamente aos disparos em massa, os artigos de 12 a 14 detalham que provedores de mensageria instantânea deverão desenvolver medidas para que “o disparo automatizado em larga escala” seja utilizado apenas para fins institucionais ou comerciais e que contas que não estejam dentro desse escopo deverão ser bloqueadas. Também foi retirada a proposta de rastreamento de mensagens virais, resguardando-se o sigilo da comunicação, o que impossibilita a identificação de autores de mensagens desinformativas virais, como ocorreu nas eleições de 2018.

A maior crítica à nova redação do PL nº 2.630 é o fato consagrar a imunidade parlamentar nas redes sociais, dificultando a moderação de conteúdo publicado por quem já se elegeu (art. 22, §7º) e desestimulando que as plataformas venham a derrubar conteúdo falso desse grupo. Nesse sentido, mesmo que a imunidade parlamentar já seja garantida pela Constituição, essa delimitação no PL nº 2.630/2020 impede que políticas e políticos eleitos sejam atingidas pela moderação, o que pode ser bem danoso em termos de desinformação. Ademais, do ponto de vista eleitoral, cria-se uma desigualdade de disputa entre as

pessoas que já estão em cargos e as que não estão, pois estas não teriam acesso à imunidade parlamentar.

O PL nº 2.630/2020, em suas determinações finais, diferencia o prazo para que diferentes artigos da legislação entrem em vigor após a sua aprovação. O prazo normal para que leis entrem em vigor depois de aprovadas é de 12 meses, prazo dado para os artigos 9º, 10º e 18º. Já os artigos de 6º a 8º, de 12º a 17º e de 19º a 21º entrariam em vigor 90 dias após a sua aprovação, e todos os demais artigos seriam válidos imediatamente a partir da publicação da lei em diário oficial. Essa medida busca justamente estabelecer quais determinações jurídicas já estariam válidas para o pleito eleitoral de 2022.

O que esperar das eleições de 2022

Mesmo com todas as medidas tomadas pelos órgãos competentes e sociedade civil listadas nesta seção, se o pleito de 2022 refletir a quantidade de desinformação que tem sido perpetuada pelos grupos bolsonaristas nesses últimos três anos de governo, serão eleições bastante atribuladas em termos de desordem informacional.

O próprio presidente da República vem promovendo uma campanha de desinformação sobre as urnas eletrônicas e o pleito eleitoral desde os resultados do primeiro turno das eleições de 2018, quando afirmou que eles teriam sido manipulados, embora nunca tenha apresentado provas da alegada manipulação.¹⁵⁵

Os ataques aos ministros do Supremo Tribunal Federal e ao Tribunal Superior Eleitoral, especialmente os ministros Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes, vêm se tornando mais frequentes e se radicalizando, à medida que as taxas de aprovação do presidente diminuem e, conseqüentemente, suas chances de reeleição divulgadas em pesquisas de intenção de voto.

Ainda não está claro o quanto as ações da Justiça Eleitoral conseguirão se impor contra a desinformação no aplicativo Telegram, que permite a criação de *bots* (robôs), inclusive para o disparo de mensagens, e de grupos com até 200 mil usuárias e usuários. Mesmo com o fechamento de cerco aos disparos em massa no aplicativo WhatsApp, encontramos empresas que oferecem o serviço de envios massivos.

A desinformação e a radicalização do discurso também ocorrem de forma não automatizada e compartilhada, em defesa de uma causa ou de uma candidatura, por usuárias e usuários comuns – as chamadas cidadãs e cidadãos marqueteiras (*citizen marketer*), termo cunhado por Joel Penney no livro *The Citizen Marketer: Promoting Political Opinion in the Social Media Age*.¹⁵⁶ Para o professor Viktor Chagas, da Universidade Federal Fluminense, trata-se de pessoas comuns que participam de grupos de WhatsApp e contribuem para a circulação de memes e notícias sobre um candidato. Ao mesmo tempo que são militantes organizadas e coordenadas – mesmo que não se entendam como tal –, são espontâneas e, por esse motivo, dificilmente são atingidas por

155

Disponível em: [https://direitosfundamentais.org.br/ liberdade-para-que-e-para-quem-a-mobilizacao-bolsonarista-nas-redes-sociais-e-as-narrativas-que-envolvem-liberdade-de-expressao-e-fake-news/](https://direitosfundamentais.org.br/liberdade-para-que-e-para-quem-a-mobilizacao-bolsonarista-nas-redes-sociais-e-as-narrativas-que-envolvem-liberdade-de-expressao-e-fake-news/)

156

PENNEY, Joel. *The Citizen Marketer: Promoting Political Opinion in the Social Media*. New York, USA: Oxford University Press, 2017.

sanções eleitorais.¹⁵⁷ Contudo, a baixa instrução sobre política e literacia (especialmente digital) no País torna muitas dessas pessoas suscetíveis a acreditar em notícias falsas, o que faz com que se engajem em ações orquestradas de desinformação.

Estaríamos fadados a viver o caos de uma possível recusa de Bolsonaro a aceitar o resultado das eleições? As instituições terão força para revidar à altura de uma tentativa golpista e de toda a deslegitimação que isso impõe ao sistema democrático?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que as novas normas eleitorais e as demais legislações e decisões vinculantes pelo TSE possibilitam, em termos de limitação dos disparos em massa, é uma maior judicialização das campanhas que não seguem as regras. No entanto, não podemos esperar de um processo judicial celeridade tal que consiga competir com a rapidez e a capacidade de multiplicação de uma mensagem falsa em um disparo em massa. Portanto, nem todos os danos poderão ser remediáveis.

Cabe à sociedade estar mais vigilante para coibir a desordem informacional, buscando checar as informações recebidas, mobilizar e pressionar agentes do Estado para que sigam a legislação. A participação política e a defesa da nossa democracia e do processo eleitoral também dependem de as cidadãs e cidadãos estarem mais dispostas a se inteirar do processo político. A sociedade civil, bem como a mídia responsável com o processo democrático, tem agido em múltiplas frentes para combater a desinformação.

Embora as instituições estejam mais atentas ao processo eleitoral e decididamente mais preparadas do que nas eleições de 2018, estes últimos três anos e meio de governo Bolsonaro causaram um grande enfraquecimento da mobilização política com o emparelhamento de ministérios, da Polícia Federal e da Advocacia-Geral da União, que, por diversas vezes, agiram de forma complacente, para dizer o mínimo, com as campanhas de desinformação encabeçadas pelo Executivo Federal.

Parte III

PARA ONDE VAMOS

O presente relatório buscou, em cada uma de suas partes, contextualizar o decênio da LAI de acordo com sua importância política para a democracia brasileira. Reconhecendo os avanços promovidos pela lei, os obstáculos que se impuseram e os retrocessos identificados, pontos desenvolvidos nas partes I e II, é premente, então, que pensemos em quais serão as prioridades de uma nova agenda de transparência daqui para a frente – uma agenda que faça com que a LAI atinja todo o potencial de promoção de direitos humanos previsto em sua criação.

Esta parte do relatório, também estruturada com as contribuições das especialistas entrevistadas, se propõe a construir uma versão possível para uma nova agenda de transparência, em conjunto com as recomendações já tecidas nos estudos de caso. Essa é uma forma de manter o presente documento vivo e útil para os próximos anos, que exigirão uma reestruturação da democracia brasileira, a começar antes mesmo das eleições de outubro de 2022. Para tanto, é necessário que a sociedade civil, o Estado e o setor privado trabalhem em conjunto.

→ ÂMBITO POLÍTICO

- É urgente que retomemos o compromisso com um regime democrático, transparente e que promova a participação social. Isso inclui o compromisso estatal de retomar o ritmo de expansão das garantias democráticas. Tomando as palavras de Marcos Lindenmayer: “Agora, chega um momento em que temos de [...] compreender que acesso à informação envolve TUDO; que

acesso à informação tem um papel importantíssimo no serviço. Se você não dá acesso às pessoas às informações adequadas sobre como obter serviços, você vai impedir que elas exerçam seus direitos. A gente tem de pensar que, na ponta, tem pessoas que têm direitos, e o Estado precisa trabalhar para essas pessoas e para garantir esses direitos”. A criação de uma agenda positiva depende dessa retomada democrática.

- A transparência deve ser vista como impreterível para a gestão pública, e fazer-se presente em todas as etapas da implementação de uma política pública desde sua formulação, e isso deve valer para os três poderes.
- O compromisso com a transparência deve se sustentar não só nacionalmente, mas também voltado para o cenário internacional.

→ INFRAESTRUTURA

- É imperativo que os investimentos em políticas de transparência aumentem significativamente. A criação de linhas orçamentárias específicas para isso, em âmbito federal e subnacional, é uma boa saída para o desinvestimento constante.
- Servidoras e servidores que lidam com a produção, sistematização e disseminação de informações devem receber treinamento constante, de maneira a incluir em sua rotina profissional I) a perspectiva de que a transparência é parte fundamental do trabalho e II) de que o respeito à LAI e a seus princípios é um compromisso de direitos humanos.
- Os mecanismos de transparência ativa e passiva precisam ser modernizados. Isso inclui a realização de investimentos em recursos humanos e em aspectos técnicos, visando ao aperfeiçoamento de sistemas, deixando-os mais intuitivos e úteis para a população. De acordo com Fernanda Campagnucci, é necessário “construir desde o começo, quando se vai conceber sistemas, eles têm de ser já preparados para dar transparência por padrão”.
- Priorizar a expansão do uso do e-SIC nacional (o mais avançado e simples na atualidade) e integrar o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) às políticas de transparência, uma vez que garantem o acesso integral a documentos e dados públicos de maneira direta e simples.
- Garantir a proteção dos dados coletados e disseminados pelo poder público “contra eventuais quedas de sistema, ataques hacker e qualquer outra ameaça que possa comprometer a credibilidade dessas informações”, como propõe Luiz Fernando Toledo. Isso implica melhorar a segurança dos bancos de dados públicos e dos dados pessoais de cidadãos e cidadãs.
- A qualidade dos dados deve ser urgentemente aprimorada, tendo em vista um melhor desenvolvimento da transparência ativa, ainda pouco desenvolvida no País.
- Garantir a presença do estado em localidades em que a informação não chega de maneira eficiente pelas vias virtuais. Isso envolve pensar novas formas de produzir, sistematizar e disseminar dados de uma maneira que seja realmente eficaz para beneficiar toda a população.

→ GOVERNANÇA

- De acordo com Campagnucci, é preciso “pensar em mecanismos de governança, na necessidade de estabelecer mecanismos de governança em todos os níveis e uma política nacional – e não federal – de dados e transparência”.
- Ainda segundo a especialista, devem ser integradas “políticas de segurança da informação, políticas que tenham impacto em informação e vazamento, privacidade, mas também publicação de dados, políticas de tecnologia”.
- Garantir certa uniformidade nas diretrizes sobre transparência a ser seguidas por entes nacionais e subnacionais. Quanto a isso, Lindenmayer sugere: “[é fundamental] que algumas orientações importantes da interpretação da lei consigam chegar e ser padronizadas. Não sei se uma rede, com governança estabelecida pelos próprios membros, pode ser uma solução. Mas as instituições públicas precisam se coordenar de uma forma nacional”.
- Pulverizar instâncias de governança para o respeito às características e às necessidades das comunidades de cada região/localidade.

→ ÓRGÃOS DE CONTROLE

- É imprescindível que exista um órgão com autonomia política para a garantia de implementação da LAI: emissão de diretrizes, reavaliação de informações e efetivação da boa governança de dados e informações no País.
- Enquanto não temos um órgão específico para o monitoramento do direito à informação, é essencial garantir mais autonomia àqueles que já existem, como a CGU, as controladorias estaduais e municipais e, finalmente, o Ministério Público.
- Estimular a criação de órgãos de controle em nível subnacional.
- Garantir que tais órgãos de controle tenham não só capacidade para promover a responsabilização e a punição administrativas das entidades que descumprirem a LAI de acordo com o capítulo V da lei, mas também estejam comprometidos com isso.

→ TRANSPARÊNCIA EM NÍVEL SUBNACIONAL/ LOCAL

- Propor agendas positivas de melhorias e inovação em nível subnacional/local que respeitem as necessidades das comunidades locais.
- Criar indicadores mais inteligentes e inteligíveis, que sejam capazes de traduzir o impacto das políticas de transparência nas comunidades.
- Possibilitar que o financiamento para as políticas de transparência cheguem de fato à ponta.
- Garantir a presença do Estado para além do espaço virtual, disponibilizando informações úteis, em diferentes formatos e distintos idiomas e linguagens para torná-las mais acessíveis para a população, de maneira integral.

→ RELAÇÕES COM O SETOR PRIVADO

- Regular o *lobby* de maneira efetiva, preservando a transparência para uma compreensão “maior da influência de conglomerados privados, nacionais e internacionais, no governo”, como menciona Maria Vitória Ramos, e de outros entes pertencentes ao setor privado.
- Assegurar o cumprimento das determinações sobre transparência das agendas do alto escalão da gestão pública, como a Resolução nº 11, de 11 de dezembro de 2017,¹⁵⁸ e propor mecanismos de transparência para casos em que estes ainda não existam.
- Promover a transparência de documentos intermediários, classificando-os quando não for de fato possível compartilhar a informação em razão de haver dados sensíveis ou outras hipóteses legais de sigilo.
- Expandir a aplicação da LAI para a atuação do setor privado, garantindo cadeias de produção mais transparentes e responsivas, prevenindo a corrupção e ajudando a minimizar efeitos negativos de grandes obras para comunidades e para o meio ambiente. Sobre esse ponto, Paula Martins comenta: “o Estado, historicamente, foi por muito tempo o grande produtor, depositário e gestor de informações de relevante interesse público. Na atual ‘sociedade da informação’, isso tem mudado muito. Hoje em dia é o setor privado que assume o papel de principal ‘ator’ no contexto informacional. Se as leis de acesso ao redor do mundo não começarem a se atualizar, os regimes de acesso passarão a perder cada vez mais efetividade”.

158

Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwOTZC2Mb/content/id/1101277/do1-2017-12-18-resolucao-n-11-de-11-de-dezembro-de-2017-1101273-1101273

→ TRANSPARÊNCIA PASSIVA

- Ampliar o uso do e-SIC nacional, o mais intuitivo e simples sistema utilizado no Brasil, para entes estaduais e municipais.
- Simplificar os cadastros de usuárias e usuários dos sistemas eletrônicos de informação, exigindo-se essencialmente os dados obrigatórios previstos na LAI (documento de identificação e endereço físico ou eletrônico para recebimento da resposta).
- Emitir, imediatamente após a solicitação, os números de protocolo para o acompanhamento correto dos pedidos.
- Divulgar pedidos e respostas mais frequentes através da transparência ativa.
- Incluir necessária e urgentemente botões para recurso até a terceira instância, nos casos em que não haja.
- Implementar fluxos específicos para a reclassificação e a desclassificação de informações sigilosas e a divulgação ampla nos casos já existentes.
- Garantir maior responsividade para os casos que realmente exijam trabalho adicional no compartilhamento de informações, com a descrição exata da razão para a recusa do compartilhamento de um documento ou banco de dados.

- Revogar a imputação do sigilo imediatamente à expiração dos prazos.
- Implementar mecanismos e ferramentas de teste de dano para a avaliação de uma informação antes de sua classificação.

→ TRANSPARÊNCIA ATIVA E DADOS ABERTOS

- Adotar princípios de dados abertos¹⁵⁹ para bancos de informações divulgados por meio de mecanismos de transparência ativa.
- Estimular a criação de Planos de Dados Abertos que sejam realmente participativos e responsivos, acatando o que for decidido via consulta pública como evidência de flagrante interesse público em um banco de dados ou documentos oficiais.
- Centralizar informações úteis nas páginas oficiais dos órgãos e em pontos-chave de serviços públicos, impedindo que documentos e dados importantes fiquem dispersos e sejam difíceis de encontrar.
- Utilizar linguagem mais amigável e formatos inteligíveis de informação, tornando a transparência ativa mais eficiente.
- Produzir e disseminar dados com o mais alto nível de desagregação possível.
- Aprimorar as bases de dados já existentes e possibilitar o cruzamento daquelas que tratam de questões/assuntos/serviços contíguos, como bases de informações florestais e ambientais.

→ DADOS PESSOAIS E LGPD

- Garantir a proteção integral dos dados sensíveis e pessoais de requerentes de informação, a despeito do veto imposto a esse dispositivo pelo presidente Jair Bolsonaro.
- É imprescindível que haja a proteção dos dados não só de requerentes, mas também de todas as cidadãs de modo geral. Isso inclui total transparência do modo como esses dados são armazenados, tratados, de qual é seu ciclo de vida e, principalmente, da finalidade para a qual são coletados.
- Estimular os órgãos de controle e a sociedade civil a fazer uma interpretação da LGPD que não interfira na LAI, e que isso seja feito de fato de maneira pública e coletiva.
- Garantir que violações frontais à LAI mediante uso da LGPD não saiam impunes, criando mecanismos de *compliance* a partir da Autoridade Nacional de Proteção de Dados ou da própria Controladoria-Geral da União.

→ DEMOCRATIZAÇÃO DA LAI

- Conectar, mais do que nunca, a agenda de transparência com a agenda de defesa dos direitos humanos no País.
- Ainda que a forma mais popular de acesso à informação seja online, muitas comunidades acabam enfrentando obstáculos para acessá-la, tanto do ponto de vista tecnológico, de acesso à internet e aos dispositivos eletrônicos, como relacionados à língua e à linguagem. Dessa forma, é imprescindível que o Estado encontre uma maneira de se tornar mais presente nessas comunidades, promovendo o compromisso de equipamentos públicos com a disseminação de informações úteis e confiáveis, por exemplo, e apostando em diferentes formatos de informação que levem em conta o modo como as próprias cidadãs e cidadãos se comunicam.
- Promover consultas públicas verdadeiramente participativas (que, uma vez mais, escapem do modelo exclusivamente digital) para a eleição dos dados que devem ser produzidos, para a escolha da forma como devem ser divulgados etc.
- Estimular as iniciativas comunitárias de produção e disseminação de informações e dados, que são a única forma de levar informações a populações historicamente vulnerabilizadas considerando-se o apagão de dados (retirada de informações do ar) e o apagamento estatístico (a interrupção da produção de dados sobre comunidades específicas).
- Disseminar de maneira ampla informações sobre o próprio direito à informação – o que incluiria, como sugere Toledo, o treinamento cívico da população para a realização e o acompanhamento de pedidos de informação, por exemplo, ou para orientá-la sobre o que fazer caso o acesso a uma informação lhe seja negado.
- Recriação urgente dos espaços colegiados de participação que foram extintos ou tiveram sua participação social reduzida nos últimos anos.

→ CONTROLE DA DESINFORMAÇÃO

- Criar normas jurídicas que sejam específicas e que definam o que deve ser considerado informação falsa (com base na própria definição dos interlocutores, alvos, meios de desinformação e intenção). Assim, evita-se que haja arbitrariedade estatal na aplicação das leis (tanto em abrandá-las quanto em atingir grupos predeterminados, como jornalistas e defensores) e, consequentemente, que haja o favorecimento de grupos politicamente mais poderosos.
- Cobrar maior transparência das plataformas em relação ao uso dos dados de usuárias e usuários, evitando práticas de microsegmentação para fins eleitorais e, especialmente, para campanhas desinformativas.
- Disponibilizar os gastos detalhados de campanhas publicitárias do governo, com informações claras sobre o objetivo de cada uma e sobre a mídia utilizada.

Anexo

IDENTIFICAÇÃO DAS PESSOAS ENTREVISTADAS

Dilma Rousseff

Foi presidenta do Brasil (2011-2016), ministra da Casa Civil (2005-2010) e de Minas e Energia (2003-2005) durante o mandato presidencial de Lula. É economista e política brasileira filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Durante a sua presidência, sancionou as leis que tratam da regulamentação do acesso a informações públicas (LAI) e da instalação da Comissão Nacional da Verdade.

Fabiano Contarato

Professor de direito, delegado da Polícia Civil e político brasileiro, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). É senador pelo Espírito Santo desde 2019.

Reginaldo Lopes

Autor do projeto que originou a Lei de Acesso à Informação, é economista e político brasileiro. Exerce mandato como deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT). É o atual líder da bancada do PT na Câmara dos Deputados.

Manoel Galdino

Formado em economia e doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Cientista de dados, foi gerente de *analytics* e inovação em uma agência de marketing e *data leader* em uma multinacional no Brasil. Atualmente, é diretor-executivo da Transparência Brasil.

Laila Bellig

Estrategista na Purpose, é bacharela e mestra em gestão de políticas públicas pela Universidade de São Paulo (USP), com experiência em governo e organizações da sociedade civil. Foi coordenadora de promoção da integridade da Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM). Também atuou como coordenadora de projetos de governo aberto da Agenda Pública e é cofundadora do Instituto de Governo Aberto (IGA).

Fernanda Campagnucci

Diretora-executiva da Open Knowledge Brasil. É ex-integrante da carreira de gestão pública da Prefeitura de São Paulo e, de 2013 a 2019, implementou políticas relacionadas a transparência, inovação, governo aberto e transformação digital na cidade. Atuou como chefe de integridade na Controladoria-Geral e liderou a Iniciativa de Governo Aberto e Transformação Digital na Secretaria de Educação – Pátio Digital.

Marcos Lindenmayer

Auditor federal de finanças e controle, chefe de gabinete da Ouvidoria-Geral da União. Atua nas áreas de gestão interna, cooperação nacional e internacional, gestão de informações, planejamento e execução de projetos, normas, inovação e comunicação. Exerceu atividades na área de análise de recursos da Lei de Acesso à Informação ao longo dos três primeiros anos de implantação dela no Brasil.

Gregory Michener

É doutor em política comparada e relações internacionais pela Universidade do Texas, Austin, EUA (2010); e mestre em estudos latino-americanos pela mesma universidade (2003). Suas pesquisas e seus escritos enfocam políticas públicas, mensuração e a conceituação da transparência, acesso à informação pública (particularmente, na América Latina) e dados abertos, bem como ações de combate à corrupção e políticas de *accountability* no Brasil.

Luiz Fernando Toledo

É jornalista e diretor da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). É o primeiro editor brasileiro na *Organized Crime and Corruption Reporting Project* (OCCRP). Mestre em administração pública pela FGV-Eaesp e mestrando em jornalismo de dados pela Universidade de Columbia (EUA). Foi pesquisador-visitante na Universidade de Oxford e é cofundador da agência Fiquem Sabendo.

Paula Oda

É coordenadora de projetos de integridade no Instituto Ethos. Mestre em economia política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e graduada em ciências econômicas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Iniciou suas atividades ao lado de organizações não governamentais, como Amarribo e Open Knowledge Brasil, após atuar por sete anos na BM&F Bovespa, na área de desenvolvimento de mercado.

Maria Vitória Ramos

Cofundadora e diretora da Fiquem Sabendo, agência de dados independente especializada no acesso à informação. Faz parte das Chicas Poderosas e é *alumni* do International Visitor Leadership Program Transparency and Accountability in Government, do Departamento de Estado dos Estados Unidos, e do programa Product Immersion for Small Newsrooms, da Newmark Graduate School of Journalism.

Bruno Morassutti

Cofundador e coordenador de *advocacy* da Fiquem Sabendo. Advogado, especialista em direito processual civil e direito público. Mestre em direito. É pesquisador e ativista na área de transparência pública e dados abertos, colaborando com diversas iniciativas nessas áreas.

Paula Martins

Atualmente na Association for Progressive Communications (APC), Paula já defendeu importantes peças de legislação (como a Lei Brasileira de Acesso à Informação e a Internet Rights Framework) e litigou em casos relacionados a direitos digitais e liberdade de expressão. Foi diretora regional da **ARTIGO 19** por mais de uma década. Paula tem um Latin Legum Magister (LLM) da Universidade de Nova York, um Master of Public Policy (MPP) da Universidade de Oxford e, agora, está cursando doutorado na Universidade McGill.

Emanuelle Góes

Pesquisadora pós-doc no Cidacs/Fiocruz/Bahia. Doutora em saúde pública com ênfase em epidemiologia (ISC/UFBA), defendendo a tese sobre racismo e aborto. Realiza estudos sobre desigualdades raciais em maternidade e gravidez na adolescência; saúde reprodutiva; câncer de mama e colo; desigualdades em saúde e povos e comunidades tradicionais. Desenvolve seus estudos com base em uma perspectiva interseccional.

Gabriela Rondon

Doutora em direito pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora da organização não governamental Anis – Instituto de Bioética e co-coordenadora da clínica jurídica Cravinas – Prática em Direitos Humanos e Direitos Sexuais e Reprodutivos. Mestra e bacharela em direito pela UnB. Tem experiência em pesquisas em direito constitucional, mobilização legal e saúde pública, com ênfase em direitos e saúde sexual reprodutiva.

Rubens Born

Advogado e engenheiro civil, com especialização em engenharia ambiental. Mestre e doutor em saúde pública e ambiental. Colaborador da Fundação Esquel Brasil, na área de meio ambiente, sociedade e políticas públicas. Fundador e conselheiro do Fundo Casa Socioambiental. Foi coordenador interino da 350.org América Latina e fundador e coordenador-executivo do Vitae Civilis (1989-2009).

Joara Marchezini

É formada em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), tem mestrado em ação humanitária internacional (Deusto/Espanha) e especialização em direitos humanos, diversidade e violência na Universidade Federal do ABC (UFABC). Atuou como coordenadora do Programa de Acesso à Informação e Transparência da **ARTIGO 19** e participou das negociações do Acordo de Escazú. Atualmente, atua como coordenadora de projetos do Instituto Nupef.

Renato Morgado

Graduado em gestão ambiental pela Universidade de São Paulo (Esalq/USP), mestre em ciência ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (Procam/USP) e especialista em democracia participativa pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi coordenador de políticas públicas do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora). Atualmente, é consultor do Programa de Integridade Socioambiental da Transparência Internacional Brasil.

Bruno Vello

Analista de políticas públicas no Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora). Mestre em ciência política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH-USP) e pesquisador no projeto *Political Inequality and Extra-parliamentary Representation*, desenvolvido no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), como parte do programa Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão (Cepid). Integra o Núcleo de Pesquisa Democracia e Ação Coletiva Cebrap.

Antonio Oviedo

Pesquisador em pós-doutorado em políticas públicas e gestão ambiental pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS-UnB). Doutor pelo CDS/UnB e mestre em geografia pela Universidade de São Paulo (USP). Graduado em ciências agrárias pela Universidade de Taubaté (Unitau). É pesquisador no Instituto Socioambiental (ISA) desde 2017 e pesquisador associado em mudanças climáticas para a Rede Clima (INCT-UnB).

Jesem Orellana

Epidemiologista da Fundação Oswaldo Cruz desde 2006. Tem graduação em enfermagem, mestrado em saúde pública e doutorado em epidemiologia. Também tem atuado, desde fevereiro de 2020, em projetos, consultorias e produção de diferentes materiais de cunho científico sobre a epidemia de COVID-19 no Brasil, em especial em Manaus (AM).

Kátia Brasil

Jornalista formada pela Faculdade de Comunicação e Turismo Hélio Alonso, no Rio de Janeiro, em 1990. Iniciou a profissão em 1986 trabalhando nas rádios Tupi e Tropical, no Rio, onde também participou como editora da Revista Momentos e foi uma das fundadoras do jornal de bairro Folha de Santa Teresa, em 1987. É cofundadora e editora-executiva da agência Amazônia Real.

Álvaro Justen

Programador e professor de programação. Ativista de software livre desde 2004 e programador Python desde 2005, atualmente trabalha captando, convertendo, limpando e analisando dados em diversos projetos jornalísticos brasileiros. É fundador do portal de dados abertos acessíveis Brasil.IO.

Daniel Bramatti

Editor do Estadão Dados (núcleo de jornalismo de dados do jornal O Estado de S. Paulo) e editor do Estadão Verifica, setor do jornal responsável pela checagem e pela verificação de dados. Antes do Estadão, onde trabalha desde 2008, foi repórter em Brasília, correspondente em Buenos Aires e subeditor na Folha de S.Paulo, entre 1994 e 2006. Foi presidente da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) em 2018 e 2019.

Lucas do Prado

Formado em filosofia pela Universidade Federal do Amazonas (Ufam), coordenador no Coletivo Caxxyri e na Rede Emancipa, assistente em educação ambiental no Bosque da Ciência do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), como bolsista do CNPq.

Raimundo (Quilombo) José

Do Quilombo Rampa, em Vargem Grande (MA), é formado em geografia pela Universidade Estadual do Maranhão (Uema). Líder jovem quilombola, comunicador popular e um dos criadores da Rádio e TV Quilombo Rampa, o primeiro canal de TV criado em uma comunidade quilombola do Brasil, a partir de materiais improvisados, câmera de papelão, tripé de bambu, bambu-drone, entre outros.

Fernando Bozza

Médico, especialista em medicina intensiva, pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz. Atua na área de doenças infecciosas graves desde o final dos anos 1990, passando pelas epidemias provocadas por H1N1, HIV, chikungunya, zika, febre amarela e COVID-19. Faz parte de redes de pesquisa nacionais e internacionais, sendo fundador da rede brasileira de pesquisa BRICnet e membro do grupo que coordena o consórcio internacional Isaric.

Samara de Castro

Advogada com atuação nas áreas de direito eleitoral e partidário, direito digital e proteção de dados. Mestranda em direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em ciência de dados aplicada ao direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e em direito eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica (PUC Minas). Vice-presidente da Comissão de Proteção de Dados da Ordem dos Advogados do Brasil no Rio de Janeiro (OAB/RJ) e coordenadora de comunicação da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep-RJ).



ARTIGO 19

DEFENDENDO A LIBERDADE
DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO

artigo19.org

 [@artigo19](https://twitter.com/artigo19)

 [@artigo19](https://www.instagram.com/artigo19)

 [@artigo19brasil](https://www.facebook.com/artigo19brasil)

 comunicacao@artigo19.org