

SAÚDE E INFORMAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, CRISE SANITÁRIA E A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

HEALTH AND INFORMATION: HUMAN RIGHTS, HEALTH CRISIS AND DEMOCRATIC GOVERNANCE

Andrei Mouzinho Campos^a
Krishina Day Ribeiro^b
Leandro Cavalcante Lima^c

RESUMO

Objetivo: Refletir sobre a relação o direito de acesso à informação e o direito à saúde, tomando como ponto de partida o caso emblemático da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 690, que tratou do direito de acesso à informação pública durante a pandemia de Covid-19. **Metodologia:** Desenvolve-se uma pesquisa documental exploratória, com análise pela técnica de estudo de casos emblemáticos. O arquivo foi extraído do site do STF. **Resultados:** O caso permitiu identificar a violação de direitos praticada pelo governo federal ao omitir informações epidemiológicas; demonstrou a relação simbiótica entre o direito à informação e o direito à saúde, porque no contexto da crise sanitária as informações certas, no tempo certo e no formato certo são subsídios para que pessoas físicas e jurídicas adequem seu comportamento para conter as infecções, as sequelas e as mortes. **Conclusões:** A interdependência destes direitos humanos foi realçada pela essencialidade das informações como suporte ao direito ao mais alto padrão possível de saúde.

Descritores: Direitos Humanos. Direito à saúde. Direito à informação. Covid-19.

1 INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizou como pandemia a Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus

^a Graduando em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, Brasil. E-mail: andreicampos.jus@gmail.com

^b Doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Docente da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, Brasil. E-mail: krishina.ribeiro@gmail.com

^c Mestrando em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, Brasil. E-mail: leandrocavalcantelima@gmail.com

SARS-CoV-2. Dentre as medidas recomendadas para o controle das infecções, destacam-se as testagens e o monitoramento dos possíveis infectados, com o objetivo de aferir informações adequadas e estratégicas para definir diretrizes de atuação (Lana *et al.*, 2020). Decorrido pouco mais de um ano e meio, em 8 de outubro de 2021, o Brasil registrou mais de 600 mil mortes, dados obtidos das Secretarias Estaduais de Saúde (Silva *et al.*, 2021).

Perdas que são incomensuráveis do ponto de vista subjetivo do valor que têm os seres humanos.

Os assuntos relacionados à doença foram os principais temas nos meios de comunicação, com disputas de narrativas sobre as vacinas, remédios e curas, medidas de proteção, dados sobre mortes e casos, entre outros (Oliveira, 2020; Pacheco *et al.*, 2022). Oliveira (2020) observou que as instituições epistêmicas, como a ciência e a mídia tradicional, sofreram um processo de descrença enquanto produtoras e disseminadoras de informação. Em contrapartida, foram desenvolvidas campanhas em defesa dessas instituições com vistas a restaurar a sua credibilidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 2016) dispõe sobre o acesso à informação, bem como sobre o direito à saúde. Por um lado, o artigo 196 estabelece o direito à saúde de modo amplo, não o limitando ao aspecto da assistência farmacológica. Por outro, artigo 5º, inciso XXXIII, dispõe sobre o acesso à informação de caráter público. Ocorre que, sobretudo no período da pandemia, o acesso à informação mostrou-se essencial às políticas de saúde.

Dessa compreensão emerge o problema de entender o modo como se estabelece a conexão entre o direito de acesso à informação e o direito à saúde. Assim, o objetivo do estudo é refletir sobre a relação entre o direito de acesso à informação e o direito à saúde, tomando como ponto de partida o caso emblemático da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 690 (Brasil, 2020a), julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que tratou do direito de acesso à informação pública durante a pandemia de Covid-19.

O estudo é fruto do Projeto de Pesquisa "Direito Constitucional e Governança Sanitária na Amazônia", que investigou o cenário de Covid-19 e o

enfrentamento das formas de resolução da crise sanitária, a partir das comunicações emanadas em nível internacional, regional e local. A pesquisa foi aprovada pela coordenação científica do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, Portaria 024/022-ICJ-GD.

A pesquisa desenvolvida neste artigo é caracterizada como exploratória e documental, e a análise foi efetuada com o método de estudo de casos emblemáticos pela abordagem de Ribeiro *et al.* (2021a). Do ponto de vista documental, a fonte de coleta de dados é o acórdão para a ADPF 690, extraído do site do STF.

A próxima seção descreve e analisa brevemente o conteúdo da ADPF 690. A seção 3 apresenta uma perspectiva para a relação entre o direito de acesso à informação e o direito à saúde, estimulada pela análise do acórdão. A seção 4 reflete sobre o contexto de disputas informacionais que ambientava aquele julgamento, a partir das ideias de negacionismo e de desinformação. Por fim, reflete-se sobre a crise sanitária e a governança democrática.

2 A ADPF 690 E A METODOLOGIA DE DIVULGAÇÃO DOS DADOS EPIDEMIOLÓGICOS SOBRE COVID-19

Em 05 de novembro de 2020, o portal do Ministério da Saúde do Brasil saiu do ar e entrou “em manutenção”. Ao retornar, deixou de exibir dados como: (i) o número acumulado de contaminados e mortos pelo novo coronavírus; (ii) a taxa de infecção e de morte por 100 mil habitantes em cada estado; (iii) a taxa de letalidade da Covid-19; (iv) a ferramenta de *download* dos dados. O site informava apenas os resultados das últimas 24 horas, sem apresentar a motivação do ato administrativo para a nova metodologia de divulgação, uma omissão de dados e de boas práticas em Governança Pública.

Os atos do Governo Federal foram apontados como insuficientes para a transparência dos dados referentes à pandemia de Covid-19 e uma violação de preceitos fundamentais da Constituição Federal (o acesso à informação, os princípios da publicidade/transparência da administração pública e o direito à saúde). As omissões atribuídas ao Poder Executivo Federal quanto à divulgação de dados da pandemia de Covid-19 foram objeto de três Arguições de

Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 690, 691 e 692), para julgar a constitucionalidade dos atos em sede de controle concentrado pelo STF, o guardião dos direitos fundamentais e humanos. As três ações foram julgadas em conjunto no bojo da ADPF 690 (Brasil. 2020a). Eis a breve síntese dos conteúdos extraídos do processo judicial no tocante à divulgação dos dados da pandemia de Covid-19:

Quadro 1 – Dados da ADPF 690

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADPF 690

PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO

NÚMERO ÚNICO: 0095004-77.2020.1.00.0000

Origem: DF - DISTRITO FEDERAL

Relator: MIN. ALEXANDRE DE MORAES

Relator do último incidente: MIN. ALEXANDRE DE MORAES (ADPF-MC-Ref)

Processo(s) Apensado(s): ADPF 691 ADPF 692

REQTE.(S) REDE SUSTENTABILIDADE

REQTE.(S) PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

REQTE.(S) PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

ADV.(A/S) LEVI BORGES DE OLIVEIRA VERISSIMO (46534/DF, 472996/SP) E
OUTRO(A/S)

Argumentos dos autores

Os Requerentes levaram ao colegiado que a mudança na forma de divulgação dos dados referentes à pandemia inviabiliza o acompanhamento do avanço da Covid-19 no Brasil, além de atrasar a correta implementação de política pública sanitária de controle e prevenção da doença. Buscando reduzir/cessar essas violações se fez uma série de pedidos para o retorno da transparência com a divulgação diária da compilação de dados estaduais:

- i. número de casos confirmados nas últimas 24h;
 - ii. número de óbitos em decorrência da Covid-19 nas últimas 24h;
 - iii. número de recuperados nas últimas 24h;
 - iv. número total de casos confirmados;
 - v. número total de óbitos em decorrência da Covid-19;
 - vi. número total de recuperados;
 - vii. número de óbitos por dia de ocorrência;
 - viii. número de óbitos por dia de ocorrência;
 - ix. número total de recuperados por dia de ocorrência;
 - x. número de hospitalizados com confirmação de Covid-19 e com SARS em enfermaria e UTI por unidade de saúde, município e estado;
-

xi. número de sepultamentos diários por município e estado, bem como comparativo com as datas dos últimos três anos;

xii. número de óbitos em investigação de confirmação de Covid-19;

xiii. número de casos suspeitos;

Argumentos do réu

Impugnou os pedidos dos requerentes contra supostas condutas omissivas e comissivas do Poder Público Federal, especialmente da Presidência da República e do Ministério da Saúde, consubstanciadas em alegada restrição à divulgação de dados oficiais relacionados à pandemia causada pelo novo coronavírus. Alegada violação aos princípios da transparência, da moralidade, da eficiência e da publicidade, e aos direitos à vida, à saúde e ao acesso à informação.

Preliminares.

Impossibilidade de atuação deste Supremo Tribunal Federal como legislador positivo. Inobservância ao requisito da subsidiariedade.

Mérito.

A base informativa do Ministério da Saúde sobre a pandemia de Covid-19 compreende diferentes plataformas, dentre as quais o Painel Coronavírus. Em recente processo de aperfeiçoamento, essa base passou a enfatizar uma metodologia regionalizada de apresentação de informações, em que o cômputo do número de óbitos é realizado segundo a data da ocorrência – do falecimento dos pacientes – e não do registro formal desse evento pelas autoridades sanitárias.

Nova forma de cômputo permite o conhecimento mais preciso do percurso epidemiológico e da dinâmica de contaminação do novo coronavírus. A plataforma conta com atualização em tempo real dos dados epidemiológicos, permitindo a visualização dos dados históricos já acumulados. Ausência de omissão inconstitucional. Manifestação pelo não conhecimento das arguições e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, com a revogação das medidas cautelares deferidas.

Voto do relator

Conforme relatado, as três Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 690, 691, 692) têm por objeto omissões atribuídas ao Poder Executivo Federal quanto à divulgação de dados da pandemia de Covid-19.

Preliminarmente, é necessário verificar se a ação é cabível, tendo em vista a presença ou não da violação de preceito fundamental, bem como o caráter subsidiário, ou seja, da ineficácia de outros meios possíveis para combater a lesão ora apresentada.

Ademais, a Constituição prevê um mecanismo de independência e harmonia entre os três Poderes da República (Executivo, Judiciário e Legislativo) que será pautado pela teoria dos freios e contrapesos. Isso significa que o Poder Judiciário não possui a incumbência de traçar políticas públicas, mas que deve verificar se essas diretrizes públicas encontram esteio na moldura constitucional e legal, de modo que essa seja a missão principal dos Tribunais.

Superado isso, tem-se que a controvérsia consiste em investigar se a redução da transparência na divulgação dos dados da pandemia de Covid-19 representou violação aos preceitos fundamentais.

A Constituição prevê em seus artigos 196 e 197 o direito à saúde, bem como a universalidade e igualdade no acesso deste. Deste modo, para a consecução de políticas públicas nesse sentido, devem ser realizadas ações de vigilância da epidemia, que inclui o fornecimento de informações que permitam o efetivo combate à pandemia.

A situação pandêmica, que até aquele momento havia ceifado mais de 255.000 (duzentos e cinquenta e cinco mil) vidas, coloca em xeque o sistema de saúde, de modo que a deficiência no acesso à informação prejudica substancialmente de um lado, a tomada de decisões pelo próprio Poder Público seja a nível federal, estadual e município, de outro, o conhecimento por parte da população do quadro em que se encontra o Brasil.

A hipótese em análise não configura exceção à publicidade e transparência, ao contrário, em uma situação dessa natureza, é urgente que as informações compartilhadas sejam as mais adequadas possíveis, sob pena do prejuízo do direito à saúde.

A *Open Knowledge Brazil* (OKBR), atuando na condição de *amicus curiae*, se manifestou no sentido da omissão do Ministério da Saúde no detalhamento dos dados nos canais oficiais, em que pese tenha condições de assim o fazer, ante a obrigatoriedade de preenchimento dos dados nos estabelecimentos de saúde.

Ressaltou também a falsa percepção que isso poderia causar na população quanto à real gravidade da pandemia e erodir a adesão da sociedade às medidas de controle e prevenção. O ministro cita ainda o Regulamento Sanitário Internacional aprovado pela 58ª Assembleia Geral da OMS, em 23 de maio de 2005, promulgado no Brasil, que prevê a necessidade de notificação (artigo 6º), compartilhamento de informações durante eventos sanitários inesperados ou incomuns (artigo 7), bem como o dever de colaboração e assistência (artigo 44).

Ato contínuo, menciona a Resolução 01 da Comissão InterAmericana de Direitos Humanos, aprovada em 10 de abril de 2020, que dispõe, num esforço de síntese, a respeito do direito de acesso à informação pública durante a pandemia de Covid-19 de modo prioritário. Além disso, o especial cuidado nas informações prestadas nas declarações dos agentes públicos a respeito da evolução da pandemia, e basear-se na ciência, combatendo a desinformação.

Desse modo, restou configurada a violação de preceitos fundamentais, a saber: o acesso à informação, os princípios da publicidade, e o direito à saúde.

Decisão

O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, para determinar que: (a) o Ministério da Saúde mantenha, em sua integralidade, a divulgação diária dos dados epidemiológicos relativos à pandemia (Covid-19), inclusive no sítio do Ministério da Saúde e com os números acumulados de ocorrências, exatamente conforme realizado até o dia 4 de junho de 2020; (b) o Governo do Distrito Federal se abstenha de utilizar nova metodologia de contabilidade dos casos e óbitos decorrentes da pandemia de Covid-19, mantendo a divulgação dos dados na forma como veiculada até o dia 18 de agosto de 2020, nos termos do voto do Relator. Falaram: pela requerente Rede Sustentabilidade, a Dra. Kamila Rodrigues Rosenda; e, pelo *amicus curiae* *Open Knowledge Brazil* – OKBR, a Dra. Bianca dos Santos Waks. Plenário, Sessão Virtual de 5.3.2021 a 12.3.2021.

Fonte: Os autores (2022)

A análise do inteiro teor do acórdão da ADPF 690 (Brasil, 2020a) apresenta como principal resultado a identificação das violações de direitos humanos, a saber:

1. Violação ao direito à informação: “A opacidade das informações afeta a tomada de decisão dos gestores, dificulta o controle social e pode levar à desinformação e à insegurança da população em geral” (Brasil, 2020a, p. 22). “A

falta de informações claras, precisas e completas dificulta a avaliação da situação sanitária do país e das medidas que devem ser adotadas pelos governos e pela sociedade civil” (Brasil, 2020a, p. 23).

2. Violação ao direito à saúde: “A pandemia da Covid-19 afetou de forma dramática a saúde da população mundial, com milhões de pessoas infectadas e mortas” (Brasil, 2020a, p. 5). “A divulgação de informações corretas e precisas sobre a pandemia é fundamental para a elaboração de políticas públicas adequadas à proteção da saúde da população” (Brasil, 2020a, p. 22).

3. Violação ao princípio da publicidade: “O acesso à informação é um direito fundamental que se relaciona diretamente com o princípio da publicidade” (Brasil, 2020a, p. 17). “A publicidade dos atos governamentais e a transparência das informações constituem pressupostos essenciais da democracia” (Brasil, 2020a, p. 23).

4. *Violação ao princípio da eficiência*: “O acesso à informação é indispensável para a promoção da eficiência da administração pública” (Brasil, 2020a, p. 17). “A falta de transparência e de informações precisas sobre a pandemia pode comprometer a efetividade das medidas adotadas pelos governos” (Brasil, 2020a, p. 23).

5. Violação ao princípio da dignidade humana: “O direito à informação e o direito à saúde são direitos fundamentais diretamente relacionados à dignidade humana” (Brasil, 2020a, p. 16). “A garantia do direito à informação é essencial para assegurar a dignidade humana e a proteção da saúde da população” (Brasil, 2020a, p. 23).

Os resultados corroboram o posicionamento de Braga (2022), Dantas e Rego (2021), Machado (2020) e Silva *et al.* (2022), pois demonstram que a transparência na divulgação dos dados da pandemia de Covid-19 é fundamental para a garantia dos direitos à informação e à saúde. Isso permite à sociedade monitorar a evolução da doença, fiscalizar a atuação do governo e cobrar medidas efetivas para proteger a população. Ademais, até o momento, não se encontra uma referência científica que aponte que a decisão para a ADPF 690 está equivocada ao declarar as violações.

Alston (2017) defende a interdependência dos direitos humanos, que não

podem ser realizados de forma isolada, mas sim de forma integrada com outras áreas, como desenvolvimento sustentável e justiça social. Segundo ele, o direito à saúde, por exemplo, não se concretiza plenamente sem o acesso à água potável e saneamento, que, por sua vez, não podem ser garantidos sem ações concretas para proteger o meio ambiente.

Além disso, Alston (2017) enfatiza a importância da transparência e da prestação de contas na promoção e proteção dos direitos humanos. Em sua análise sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, ele destaca que a transparência é essencial para garantir que governos e outras partes interessadas sejam responsabilizados por suas ações e omissões em relação aos direitos humanos. Essa visão está em consonância com a decisão da ADPF 690.

No âmbito dos direitos humanos, a saúde é definida de modo amplo como o estado de completo bem-estar físico, mental e social, não consistindo somente na ausência de uma doença ou enfermidade. Dentre os princípios que devem guiar a sua compreensão, destacam-se a igualdade, paz e segurança, desenvolvimento da criança, responsabilidade do Estado, o conhecimento e a *informação*. Segundo a OMS, “[...] a opinião pública bem informada e a cooperação ativa por parte do público são de importância capital para a melhoria da saúde de um povo” (Nunes Júnior, 2017, p. 6).

3 TRANSPARÊNCIA NA SAÚDE: A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO

A informação pode ser compreendida como um “dado” contido em qualquer meio, suporte ou formato, conforme expressa a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI) (Brasil, 2011). Para Sales (2013), é possível concebê-la no contexto da comunicação que se estabelece entre emissor e receptor, seja de forma linear ou difusa. Assim, explicam Sanches e Cavalcanti (2018), a informação é central para o conhecimento, visto que será processada para que seja compreendida pelo receptor.

Há informações de interesse público, considerando a relevância que possuem para a população. Estas, em regra, devem ser divulgadas na esfera

pública, ainda que inicialmente estejam situadas em uma esfera privada. Por outro lado, há informações que, embora estejam no âmbito da Administração Pública, não devem ser divulgadas, seja por sua privacidade, seja porque estão protegidas por algum tipo de sigilo (Sales, 2013).

Caso a informação esteja situada no âmbito da privacidade, não há que se falar em direito de acesso, ou seja, o conteúdo normativo do artigo 5º, incisos XIV e XXXIII da Constituição (Brasil, 2016) não incide sobre tal informação, pois o indivíduo deve ter suas informações pessoais preservadas, com a faculdade de conhecê-las e ratificá-las. Para tanto, pode inclusive valer-se do remédio constitucional do *habeas data*, disposto no art. 5º, inciso LXXII da CRFB/88 (Brasil, 2016).

Nesse sentido, por exemplo, os dados pessoais dos servidores públicos, como o endereço residencial e o número no Cadastro de Pessoas Físicas, devem ser resguardados, ao passo que a remuneração bruta é considerada informação de interesse coletivo, pois trata-se de quantia destinada aos agentes públicos nessa qualidade, “sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º [da CRFB/88])”, na expressão do Ministro Ayres Britto na Suspensão de Segurança 3.902/SP.

Ademais, foi aprovada a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.853 de 2019 (Brasil, 2019), com o objetivo de regular o tratamento dos dados pessoais e proteger a privacidade das pessoas naturais. Além disso, foi incluído pela Emenda Constitucional nº 115 de 2022 (Brasil, 2022) o direito fundamental à proteção dos dados pessoais, com o objetivo de proteger o direito de personalidade, inclusive, nos meios digitais.

Ainda que a informação não seja de caráter pessoal ou privado, a Constituição prevê garantias e limites ao direito de acesso à informação, quais sejam, a segurança do Estado e da sociedade. Essas hipóteses possuem inspiração na doutrina da segurança nacional, uma concepção de guerra permanente entre os países (Sales, 2013).

Em que pese a LAI disciplinar o que pode ser considerado como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 2011, cap. IV, art.

23), permanece certa indeterminação na atribuição do sentido da norma em um caso concreto. Desse modo, isso pode gerar um risco autoritário, uma vez que pode ser utilizada para acobertar informações de interesse público, sem o devido controle (Sales, 2013). Não por acaso, a lei citada em seu artigo 21 “veda expressamente a imposição de sigilo a documentos ou informações sobre condutas violadoras de direitos humanos praticadas por autoridades públicas”.

Para que haja compatibilidade entre o segredo (em virtude da segurança do Estado e da sociedade) e o regime democrático de Direito, o sigilo deve ser mínimo, temporário e controlável. Em primeiro lugar, deve ser mínimo por ser uma medida de caráter excepcional, sendo a regra, portanto, a transparência e a divulgação independente de solicitação. Ademais, deve haver o sopesamento entre o interesse público no acesso à informação e os riscos concretos que a divulgação de determinada informação possa trazer à própria existência do Estado (Sales, 2013).

Em segundo lugar, deve ser temporário, pois a incidência do sigilo tem a duração máxima de 25 anos pela LAI, para os casos em que a informação seja considerada ultrassecreta. Este prazo pode ser prorrogado uma única vez, conforme dispõe o art. 24, §1º, inciso I (Brasil, 2011). Há debates que entendem, por outro lado, ser possível interpretar o art. 35, § 1º, inciso III e § 2º da LAI (Brasil, 2011) no sentido de que a Comissão Mista de Reavaliação de Informações pode prorrogar o prazo das informações ultrassecretas por mais 25 anos, uma única vez.

A competência para classificar uma informação como ultrassecreta, de acordo com o art. 27 da LAI (Brasil, 2011), é do Presidente da República, assim como do respectivo vice, dos Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, comandantes das Forças Armadas e Chefes de Missões diplomáticas e consulares permanentes no exterior. A partir dessa classificação, a autoridade que assim o fizer deve encaminhar a informação à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a qual pode solicitar esclarecimentos e rever a classificação.

Em outro giro, a informação pode ser classificada como secreta ou reservada, e a restrição durará no máximo 15 ou 5 anos, respectivamente, à luz

do que dispõe o art. 24, § 1º, incisos II e III da LAI (Brasil, 2011). Caso a informação que esteja no âmbito da administração pública seja considerada de caráter pessoal, pode ter seu acesso restrito pelo prazo máximo de 100 anos.

Em terceiro lugar, deve ser controlável, pois a decisão que classifica o sigilo deve ser motivada, ensejando um ônus argumentativo àquele que optar pela medida excepcional, de modo que não seja “[...] secreta a própria existência da informação sigilosa” (Sales, 2013, p. 331). A LAI, no art. 35, § 1º (Brasil, 2011), institui a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, com competência para decidir, na seara da Administração Federal, sobre o tratamento e classificação de informações sigilosas.

Contudo, é necessário criticar a composição desta Comissão, formada basicamente por órgãos da cúpula do Poder Executivo, o mesmo que já é competente para a classificação de sigilo. Assim, é possível apontar um déficit democrático, sem a participação de membros do Legislativo e de outros representantes da sociedade civil (Sales, 2013).

Após o exposto, com a ressalva dos casos de segredo em razão da segurança do Estado e da sociedade, o núcleo essencial do direito de acesso incide sobre a informação pública não sigilosa, doravante denominada informação pública.

A informação pública é um bem público, tangível ou não, que denota “patrimônio cultural de uso comum da sociedade e das instituições públicas” (Batista, 2010, p. 226). Tal informação pode ser produzida pela administração ou apenas estar em seu poder, de modo que o seu acesso tem o condão de reconfigurar estruturas da sociedade. Bandeira de Melo (2014) aduz que, em um Estado Democrático de Direito, não pode haver ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, tampouco em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Uma vez trazidos à luz os contornos da informação pública, cumpre desenvolver, de forma sucinta, a que tipo de acesso se tem direito.

Inicialmente, é possível fazer uma distinção entre o direito de informação e o direito à informação. Assim, o direito de informação pode ser compreendido em duas direções: o direito (liberdade) de informar e o direito (liberdade) de ser

informado. A primeira direção está no horizonte do direito de liberdade dos cidadãos em sentido amplo, pois significa também a liberdade de manifestar seu pensamento por qualquer meio de difusão, como livros, jornais, televisão e a internet. Não obstante, não se deve desconsiderar a função social deste direito, embora se reconheça que ele é individual, a princípio. Já a segunda direção denota o recebimento de informações pelo indivíduo e pela comunidade (Silva, 2020).

Outrossim, o direito à informação, ou direito de acesso à informação, é um direito coletivo, porque declara o interesse geral na obtenção das informações, conforme o artigo 5º, incisos XIV e XXXIII da CRFB/88 (Brasil, 2016). Para além do direito de acesso, é necessário pensar também na acessibilidade, ou seja, levar em consideração as diferentes condições sob as quais as pessoas estão submetidas em termos de compreensão sensorial. Assim, aos deficientes visuais deve ser fornecido o acesso em Braille; aos surdos, o acesso em Libras, e assim por diante, à luz do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) (Brasil, 2015).

Existem vários tipos de informação pública; este estudo enfatiza as informações sobre a pandemia de Covid-19. Destaca-se, a partir da análise da ADPF 690 (Brasil, 2022), a tese de que o déficit no acesso à informação macula tanto as decisões do Poder Público quanto a compreensão do estado de coisas por parte da população.

Do ponto de vista humanitário, na decisão sob análise, o STF comunica seu papel de garantidor das condições democráticas, ao revisar os atos do Executivo para impedir a violação do direito fundamental ao acesso à informação sobre os dados epidemiológicos.

4 DISPUTAS INFORMACIONAIS: NEGACIONISMO E DESINFORMAÇÃO

O entorno político, social e cultural que envolveu o debate jurídico da ADPF 690 aponta os desafios na obtenção de informações confiáveis e adequadas sobre a pandemia. Identificar as condições para as trocas comunicativas entre as instituições epistêmicas (ciência, autoridades governamentais e mídia tradicional) e a população em geral, assim como a

circulação de informações entre os cidadãos, é essencial. Nesta seção, busca-se compreender as disputas de informação em torno da letalidade associada à pandemia, fundamentando-se nos estudos de Moraes (2011) sobre negacionismo e de Wardle e Derakhshan (2017) sobre desinformação.

4.1 NEGACIONISMO

Inicialmente, ressalta-se que o negacionismo não se confunde necessariamente com a “negação” do ponto de vista da psicologia. A negação, em psicanálise, é um mecanismo de defesa que consiste em não querer acreditar em um acontecimento ou tentar reprimir desejos, afetos ou emoções (Boarini; Ferrari, 2020; Dunker, 2020). O negacionismo, por outro lado, é um fenômeno social e político que pode impactar o comportamento de muitas pessoas e beneficiar certos grupos ao questionar conhecimentos produzidos pela ciência (Duarte; César, 2020).

Moraes (2011) explica que o *negacionismo* pode ser compreendido no campo epistêmico como movimentos surgidos após a Segunda Guerra Mundial que buscavam negar o extermínio orquestrado durante o Terceiro Reich, utilizando textos que aparentam seguir procedimentos historiográficos, ligados à própria prática de ação política desses grupos. Entretanto, não se trata de algo de simples definição como possa parecer à primeira vista.

Nem toda atitude de mera negação do Holocausto pode ser classificada como negacionista, pois pode faltar o caráter instrumental; ou seja, a negação deve ter um objetivo específico. Assim, o termo não é adequado para tratar genericamente da negativa do acontecimento de genocídios ou atrocidades. Em outras palavras, "a negação é parte inseparável e integral das práticas genocidas" (Moraes, 2011, p. 4-5).

A ideia de revisão "[...] é inseparável do processo de construção do conhecimento científico" (Moraes, 2011, p. 6). Tendo isso em vista, não é raro os movimentos apontados como negacionistas se autoprotclamarem "revisionistas", buscando legitimação. No âmbito da historiografia, os revisionistas propõem um entendimento divergente de uma posição majoritária, sendo, portanto, uma posição contramajoritária. Contudo, o negacionismo não

deve ser reduzido a um posicionamento científico revisionista ou contramajoritário.

Teorias e interpretações que não estão sujeitas à revisão se distanciam do campo das ciências e se aproximam do pensamento mágico ou dos dogmas inquestionáveis. O negacionismo, portanto, não é apenas uma corrente de pensamento contramajoritária, mas sim uma verdadeira fraude, pois manipula o material coletado para dar plausibilidade a proclamações previamente definidas e com fins específicos (Moraes, 2011).

Assim, o negacionismo pode ser compreendido como uma categoria social e política utilizada para minimizar as mortes ocorridas no Holocausto. Além disso, há a tentativa de descrever outros acontecimentos a partir dessa categoria, como a narrativa da inexistência do aquecimento global causado pela ação humana, denominado negacionismo climático. Pretendemos verificar se é possível visualizar as disputas informacionais em torno da letalidade associada à pandemia sob essa ótica.

Para nos aproximarmos desse fenômeno, podemos selecionar eventos críticos que sejam representativos do que estamos buscando compreender (Abrucio *et al.*, 2020). Selecionamos, assim, a percepção do Presidente da República sobre a letalidade da pandemia, que expressou descrédito em relação aos dados epidemiológicos emitidos pelas Secretarias de Saúde. Extraí-se de Boarini e Ferrari (2020):

Entre as frases publicadas em reportagem de Alex Tajra (2020) no portal UOL, destacamos:

“Tem a questão do coronavírus também que, no meu entender, está superdimensionado o poder destruidor desse vírus. Então talvez esteja sendo potencializado até por questão econômica, mas acredito que o Brasil, não é que vai dar certo, já deu certo”, presidente Jair Bolsonaro (9 mar. 2020).

“Se for todo mundo com coronavírus, é sinal de que tem estado que está fraudando a causa mortis daquelas pessoas, querendo fazer um uso político de números [...] Em São Paulo não estou acreditando nesses números”, presidente Jair Bolsonaro (29 mar. 2020), com relação ao número de mortos divulgados em São Paulo: 3.417 casos e 92 mortes.

“Vírus está indo embora”, presidente Jair Bolsonaro (12 abr. 2020). Neste dia, o número de casos em todo o país era de 22.169 e o de mortos era de 1.223. Segundo o site do Ministério da Saúde, o número de casos, no dia 23 maio de 2020, às 21:25,

foi de 347.398 infectados e 22.013 de mortos em todo o país. O número de casos recuperados era de 142.587, segundo a mesma fonte no mesmo dia e hora. (Boarini; Ferrari, 2020, p. 43).

Tal evento pode ser situado como representativo do que estamos chamando de disputas informacionais, pois confrontou os dados da pandemia oriundos das secretarias de saúde, embora sem se sustentar em evidências. Contudo, ao analisá-lo a partir da categoria articulada, identifica-se a insuficiência do negacionismo para compreender e explicar o descrédito da letalidade da pandemia. Embora estejamos tratando da morte de seres humanos, operam-se sob bases bem distintas, de modo que a compreensão a partir da categoria negacionismo não abarca de modo satisfatório o evento crítico mencionado.

4.2 DESINFORMAÇÃO

Wardle e Derakhshan (2017), no estudo *Information Disorder do Council of Europe Report*, classificam a desordem informacional em três categorias: *misinformation*, *dis-information* e *mal-information*. Assim, na primeira categoria estão abrigadas aquelas informações falsas, mas que são compartilhadas sem a intenção de prejudicar. A segunda, também diz respeito ao compartilhamento de informações falsas, mas nas ocasiões em que há a intenção do agente no sentido de causar prejuízo. Já a terceira abrange informações verídicas que são compartilhadas com o fim de causar prejuízo, geralmente saindo de uma esfera privada para pública. Ocorre nos casos em que há, por exemplo, algum vazamento de informação, ferindo os direitos de personalidade.

Assim, as *fake news* estariam compreendidas no processo de *dis-information*. Traduzidas como “notícias falsas”, tal compreensão pouco colabora para elucidar seu sentido. O termo tem sido utilizado para referir-se a reportagens consideradas como deficientes ou parciais, tendenciosas ou que direcionem algum tipo de crítica ou ataque a alguém ou ideologia (Rais, 2020, p. 251). O termo ficou conhecido no contexto das eleições presidenciais americanas de 2016. Contudo, trata-se de um sentido impreciso do termo.

Uma notícia carrega um ponto de vista possível sobre um evento, de modo

que, usualmente, dará ênfase a alguns aspectos em detrimento de outros, e poderá ser apontado algum “ponto cego”, sem que isso a caracterize como uma *fake news*. Não se pode pensar em uma notícia, portanto, como algo que contém o ponto de vista arquimediano da realidade, mas para que ela mereça crédito, deve conter a indicação das fontes da informação, inclusive valendo-se do cruzamento de dados para checar sua veracidade; identificação da credencial dos responsáveis pelo conteúdo; deve indicar, com transparência, a respeito do financiamento e das fontes de renda do produtor daquela informação; e ainda com *feedback* do público, para que possa ser corrigido eventuais equívocos ou imprecisões (Campello; Caldeira, 2008; Fachin; Blattmann, 2016; Pimenta; Belda, 2018).

Assim, uma tradução mais apropriada do termo *fake news* poderia ser “notícia fraudulenta”, que por sua vez, é intencionalmente propagada com capacidade para gerar um dano, efetivo ou potencial (Rais, 2020).

Fake news ganharam contornos da inteligência artificial, com a introdução da *deep fake*. Trata-se de um modo elaborado de propagar desinformação, valendo-se de vídeos de personalidades, com a adulteração da imagem e do áudio. Com uma amostra da voz de uma pessoa e imagens do seu rosto, o algoritmo é capaz de produzir um vídeo com discurso falso, com a utilização de um timbre muito semelhante ao da vítima. Assim, torna-se mais difícil distinguir a manipulação digital (Rais, 2020).

Em alguns casos, pode ser utilizado como forma de sátira ou paródia, tal como faz Bruno Sartori, *Youtuber*, com célebres políticos brasileiros, que deixa claro que o vídeo possui fins de entretenimento. Contudo, também pode ser utilizada para propagar desinformação e gerar desconfiança no contexto da pandemia, prejudicando a saúde pública; porque informações de saúde pública, tais como os dados epidemiológicos, são um bem central para definir diretrizes de atuação e medir o sucesso ou insucesso das ações adotadas.

Outrossim, considera-se as bolhas informacionais nas trocas comunicativas. Assim, a configuração das mídias sociais em *feeds* faz com que o tipo de informação que chega aos usuários seja personalizado, funcionando como “[...] uma espécie de espelho que reflete nossos próprios interesses,

baseando-se na análise de nossos cliques feitos por observadores algoritmos” (Pariser, 2011, p. 50). Nesse particular, a ênfase é direcionar o consumo. Contudo, acaba por direcionar aquilo que vemos e o que não vemos, com quem temos contato ou não, sendo um ambiente propício para circular informações entre grupos que já concordem previamente com a mesmas ideias.

Argumenta-se, ainda, que os indivíduos possuem uma tendência de buscar confirmar suas crenças prévias, e quando as *fakes* vão ao encontro delas, são elevadas a um alto patamar de convencimento em detrimento de evidências (Rais, 2020). Aqui, trata-se de um argumento não empírico, mas especulativo. Caso esse argumento esteja correto, tem-se um importante papel do receptor da mensagem na disseminação das informações.

Embora a desinformação não seja um fenômeno recente, assume especial relevância a partir das mudanças tecnológicas que permitiram uma maior capacidade humana na geração, processamento e transmissão da informação. Há um processo de trocas comunicacionais mais horizontais entre os indivíduos; e menos verticais entre a mídia tradicional (jornal, rádio) e os cidadãos. Argumenta-se que os consumidores de informações passaram também a ser difusores dos conteúdos, sobretudo na internet. Ademais, nesse ambiente há uma certa “autonomia” em relação ao controle governamental. Criase uma espécie de espaço público, tal como ocorreu desde o surgimento da impressão, passando pelo rádio, televisão, até chegar-se ao ambiente virtual (Borges; Cervi; Piaia, 2020).

Assim, sugere-se que a concepção de desinformação melhor explica as disputas informacionais em torno da letalidade da pandemia. Considerando, por exemplo, outro evento crítico: a circulação nas redes de uma imagem de caixões vazios sendo desenterrados. Na ocasião, a suposta notícia apontava que as mortes pela doença estariam sendo superestimadas. Contudo, a foto havia sido registrada em 2017 em um contexto diferente: uma investigação sobre fraudes nos seguros de vida (Pacheco *et al.*, 2022). Tem-se uma fotografia com conteúdo genuíno, mas apresentado em um contexto diferente do original, resultando em uma notícia fraudulenta. Assim, há uma aproximação do que estamos aqui considerando como desinformação.

Dados empíricos, obtidos de modo secundário, sugerem a centralidade de temas relacionados à Covid-19 com informações imprecisas no Brasil, em 2020 e 2021, conforme será apresentado a seguir. Macário (2021) explica que, em 2020, 37% dos conteúdos checados pela agência LUPA, especializada em verificação de fatos, eram sobre a pandemia. Isso representa 231 conteúdos falsos verificados por essa agência. Em 2021, temas relacionados à pandemia permaneceram no centro da desinformação. Pesquisa da Avaaz, uma comunidade *on-line* de mobilização global, revelou que 94% dos brasileiros tiveram acesso a pelo menos uma informação falsa sobre a Covid-19. Outra pesquisa, realizada pela ONU em parceria com o *International Center for Journalists* (ICFJ), destacou a disseminação de dados distorcidos sobre o número de infectados e de óbitos por Covid-19 (Fachin, Araujo; Sousa, 2020).

Diante deste cenário, alguns pesquisadores (Rais, 2020; Boarini; Ferrari, 2020) defenderam a educação como principal forma de enfrentamento aos processos de desinformação no contexto da pandemia, com vistas a evitar o prejuízo da compreensão da gravidade da doença. A ideia é incentivar os usuários a serem curadores de conteúdo, com participação das escolas, empresas e da sociedade de forma geral.

No Brasil, não há uma legislação específica sobre o tema, que puna o compartilhamento de notícias fraudulentas, por exemplo. Contudo, é possível remover um conteúdo por meio de decisão judicial em casos de crimes contra a honra. No mesmo sentido, o Código Eleitoral prevê os mesmos tipos penais, prevendo a incidência de multas e direito de resposta (Rais, 2020).

Em que pese não seja o objetivo do trabalho discutir as tensões do combate à desinformação com a liberdade de expressão, vale mencionar que alguns autores (Rais, 2020; Macedo Júnior, 2020) alertam para os riscos de cerceamento da liberdade de expressão (censura) no caso de o Estado pretender remover ou impedir a circulação de notícias fraudulentas, ante as múltiplas faces do termo. Assim, argumentam que se os juízes poderiam se valer da moldura para trancar mensagens sem muitos critérios, devendo-se apostar, portanto, nos mecanismos de educação e *fact-checking*.

Não obstante, as principais mídias sociais (*Facebook, Instagram, Twitter*

e *Youtube*) adotaram medidas para combater *fake news*, com moderação de conteúdo que violem seus respectivos termos de uso. Aqui, mais especificamente, nos referimos às notícias fraudulentas sobre a pandemia, tendo como referência o ano de 2020 (Barbosa; Martins, 2020). Por fim, registra-se que houve Iniciativas parlamentares (Projeto de Lei “das *fake news*” nº 2.630/2020) (Brasil, 2020b) e do Poder Executivo (Medida Provisória nº 1.068/2021) (Brasil, 2021) para regular, limitar a atuação das plataformas ou estipular um procedimento através do qual as interações entre plataforma e usuário se desenvolverão.

5 O DIREITO À SAÚDE ENTRE A CRISE SANITÁRIA E A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Após a Segunda Guerra Mundial, houve a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, com a pretensão de, por um lado, repudiar os atos praticados na guerra, e por outro, introduzir Direitos Humanos no âmbito internacional, para universalizá-los (Borges; Cervi; Piaia, 2020). Não obstante, é possível pensar esses direitos em dimensões, embora a classificação apresente algumas imprecisões. Atribui-se aos direitos civis e políticos a primeira dimensão, estando aqui situados o direito ao voto, e as liberdades clássicas, como de ir e vir, de expressão e de imprensa. Por seu turno, no contexto pós-revolução industrial, irromperam-se os assim chamados direitos sociais, tais como o direito ao trabalho, à educação e à saúde (Borges; Cervi; Piaia, 2020).

No âmbito internacional, a saúde é definida pela OMS como o “estado de completo bem-estar físico, mental e social e não consistindo somente na ausência de uma doença ou enfermidade”. Dentre os princípios que devem guiar a sua compreensão, tem-se o da igualdade; paz e segurança; desenvolvimento da criança; responsabilidade do Estado; do conhecimento e da informação, este último o foco deste estudo. Assim, segundo os documentos básicos da OMS, “[...] a opinião pública bem informada e a cooperação ativa por parte do público são de importância crucial para a melhoria da saúde de um povo” (Nunes Júnior, 2017, p. 6).

Já no Brasil, a Constituição de 1988 consagra a saúde como direito, garantido pelo Estado por meio de políticas públicas universais e igualitárias. Contudo, o cenário pandêmico expôs a fragilidade e a incipiência dos mecanismos da governança sanitária (governança em saúde) no país. Como direito fundamental, a saúde é situada no subsistema da seguridade social, que também abrange a assistência e a previdência social. Ressalta-se que o desenvolvimento da gramática de Direitos, sejam humanos ou fundamentais, não passa ao largo das disputas ocorridas no seio social. Nesse sentido, a Assembleia Nacional Constituinte incorporou as reivindicações do movimento sanitarista e elaborou um projeto legislativo revolucionário na história constitucional brasileira (Nunes Júnior, 2017).

Já no Brasil, a Constituição de 1988 consagra a saúde como direito, garantido pelo Estado por meio de políticas públicas universais e igualitárias. Contudo, o cenário pandêmico expôs a fragilidade e a incipiência dos mecanismos da governança sanitária (governança em saúde) no país.

Sem embargo da liberdade da prestação de serviços de saúde pela iniciativa privada em caráter complementar (art. 199 da CRFB/88), cabe ao Estado o dever de atender o direito à saúde de todos. Tais políticas públicas devem ser orquestradas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e estruturadas em redes. Isso significa a integração dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para que haja uma ação conjunta na consecução das políticas de Saúde (Nunes Júnior, 2017).

A crise sanitária por Covid-19 ensejou entre cientistas, políticos e juristas a hipótese de um federalismo descoordenado, caracterizado como um projeto autocrático do chefe do poder executivo, que reduziu os espaços de diálogo, negociação e participação dos entes subnacionais. Observou-se que a crise sanitária, caracterizada pela descoordenação do federalismo em concentrar a organização das diretrizes de enfrentamento à pandemia acentua-se com a constitucionalização dos julgados interpretativos em linha temática de Covid-19. Isto corre, porque por mais que o sistema judicial responda à crise com mecanismos constitucionais que visem a manutenção da harmonia entre os poderes, há uma baixa concretização do direito à saúde, evidenciada numa

governança sanitária frágil entre os entes federativos para contenção da crise sanitária (Ribeiro *et al.*, 2021b).

Ademais, no contexto da pandemia, em especial no período compreendido entre fevereiro de 2020 e abril de 2022 (início e fim da emergência sanitária, respectivamente), as informações relacionadas à pandemia foram de importância central para tomada de decisões adequadas de combate ao novo coronavírus (Oliveira, 2020).

Observa-se que o conteúdo normativo do direito à saúde previsto na constituição enseja uma responsabilidade solidária dos entes federativos de prestação de serviços de saúde, como a assistência farmacológica, levando em consideração que se trata de uma competência comum, conforme dispõe o artigo 23, II, da CRFB/88 (Mendes; Branco, 2017).

Contudo, tal mecanismo de responsabilização solidária não é imune a críticas, uma vez que ocorre de modo atípico, sem o direito de reembolso entre os entes federativos (Barrozo, 2011). Desse modo, parece não ter sido levada em consideração a assimetria de recursos entre os entes da federação, o que pode ocasionar sérios problemas na consecução das políticas públicas.

A competência comum ou concorrente em saúde foi discutida no precedente da Ação Direta de Constitucionalidade 6.341 (Brasil, 2020b). Na ocasião, o plenário do STF referendou a medida cautelar proferida pelo Ministro Marco Aurélio, que deu interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, para explicitar que, sem embargo da competência da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, restam preservadas as competências dos demais entes da federação para promover os serviços de saúde. Ademais, destacou-se que os Estados devem adotar as medidas pertinentes ao combate das doenças epidêmicas em consonância com as diretrizes estabelecidas pela OMS (Brasil, 2020).

Em que pese a Constituição (Brasil, 2016) tenha conferido autonomia aos entes federados, existe uma tendência de centralização de poderes pela União, especialmente quanto às competências legislativas (art. 22 da CRFB/88). Nesse sentido, existem limitações para a atuação dos demais entes da federação no que tange à competência legislativa concorrente. Assim, Estados e municípios

podem exercer a competência legislativa para atender as particularidades locais, de modo que isso não contrarie a lei federal, conforme interpretação do art. 24, § 1º ao 4º da CRFB/88 (Zardin, 2016).

No que concerne à competência comum de saúde pública, prevista no art. 23 da CRFB/88, a questão da suspensão da eficácia de direcionamentos nas políticas públicas estaduais, em caso de conflito com direcionamentos federais, não apresenta clareza normativa. Embora não haja critérios específicos para tal suspensão, o parágrafo único do mesmo artigo sugere uma ênfase na cooperação entre os entes federativos.

Nesta senda, é possível afirmar que a Constituição desenha um modelo de federalismo cooperativo, com base na atribuição de competências comuns ou concorrentes aos entes federados, dentre elas, o cuidado com a saúde; na distribuição de receitas pelo produto arrecadado e destacada participação dos Estados e municípios na renda tributária. O “Pacto pela saúde”, por exemplo, buscou mecanismos de solução de problemas comuns e estruturação do SUS em caráter interestadual, com uma rede hierarquizada e regionalizada (Mendes; Branco, 2017).

Para que haja êxito do desenho constitucional, entende-se necessário o desenvolvimento de ações harmônicas entre os entes federativos, de modo que atuem, ao menos na mesma direção. Assim, busca-se administrar os conflitos negativos de competência - quando os entes federativos atribuem uns aos outros determinada competência; e os conflitos positivos - quando os entes disputam determinada competência (Zardin, 2016).

A partir da decretação da pandemia do Covid-19 no dia 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde, exigiu-se a cooperação mundial e nacional para enfrentamento à crise sanitária. Todavia, no contexto brasileiro, ao invés de tornar o país mais forte com uma governança pública qualificada, instalou-se no poder executivo federal um processo de alteração da lógica federativa, tanto que no início da constatação do vírus no país, ignorou-se a capacidade destrutiva da doença.

Dentre os fatores que permearam os conflitos da república brasileira, cita-se os duelos entre as entidades federativas e a União devido à centralização de

poder. O delineamento desses embates surge antes mesmo da declaração da pandemia de Covid-19, mas com a ascensão de Jair Bolsonaro se alterou a estabilidade institucional e acelerou o processo de crescimento das funções do Poder Executivo (Abrucio *et al.*, 2020).

O confronto desarticulado entre as entidades federativas, caracterizado pela incipiente competência na gestão da crise sanitária e pela vacilação na liderança do Poder Executivo Federal, resultou em um número incalculável de consequências negativas para os direitos e garantias da população brasileira. Isso se refletiu diretamente nas estatísticas de óbitos e infectados, como ficou evidente durante os depoimentos na Comissões Parlamentares de Inquérito da Pandemia. Naquela ocasião, os cientistas Claudio Maierovitch e Natalia Pasternak apresentaram estimativas de que o Governo Federal poderia ter evitado a morte de entre 80 mil e 90 mil brasileiros caso tivesse firmado o acordo com o Instituto Butantan e a Pfizer para a compra de vacinas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo explorou a relação intrínseca entre o direito à saúde e o direito de acesso à informação, tomando como base o emblemático caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 690 (ADPF 690, 691, 692) (Brasil, 2020a), julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 15 de abril de 2021. O caso gira em torno das omissões do Poder Executivo Federal na divulgação de dados a partir de 5 de novembro de 2020, no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil.

A análise do caso ADPF 690 (Brasil, 2020a) revela a violação do direito à saúde pelo governo federal em decorrência da omissão de informações epidemiológicas. Esse resultado demonstra a relação simbiótica entre os direitos à informação e à saúde. Informações precisas, no momento oportuno e em formato adequado são essenciais para que indivíduos e entidades adaptem seu comportamento, combatendo as infecções, sequelas e mortes por COVID-19. Essa interdependência corrobora a natureza indivisível dos direitos humanos, conforme defendido pela literatura especializada e instrumentos normativos internacionais e nacionais.

Os resultados do estudo também evidenciam a importância da informação pública como ferramenta de governança em saúde, transparência e responsabilização. A identificação de conceitos e regras-chave nos instrumentos normativos para garantir o acesso à informação como instrumento de transparência na saúde foi crucial.

O estudo também abordou o ambiente de disputas informacionais durante o período crítico da pandemia no Brasil, coincidente com o julgamento da ADPF 690 (Brasil, 2020a). As posições políticas do governo federal geraram grande agitação na opinião pública, com o debate nas mídias classificando a ação do governo ora como negacionista, ora como desinformação.

A literatura indica que o conceito de desinformação se aplica com mais precisão ao evento histórico em questão. Ao expressar nas redes sociais seu descrédito com relação aos dados epidemiológicos, o então Presidente da República divulgou informações falsas, imprecisas, rumores e manipulou dados com intenções questionáveis. O discurso de Bolsonaro e seu séquito divergia das boas práticas da saúde baseada em evidências, fato indiscutível.

Por fim, o estudo refletiu sobre o direito à saúde em face da crise sanitária e da governança democrática. A pandemia de Covid-19 suscitou entre cientistas, políticos e juristas a hipótese de um federalismo descoordenado, caracterizado como um projeto autocrático do chefe do Poder Executivo, que reduziu os espaços de diálogo, negociação e participação dos entes subnacionais e dos cidadãos. Nesse contexto, a ADPF 690 (Brasil, 2020a) (informação e saúde) representa um dos diversos ângulos em que a governança democrática foi atacada.

O caso da omissão de dados epidemiológicos demonstra a forte conexão entre o direito à saúde e o direito à informação. A interdependência desses direitos humanos é reforçada pela essencialidade das informações para a tomada de decisões que combatam a pandemia. Em suma, em um contexto de pandemia, informação adequada é vital para a saúde pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: Um caso de descoordenação intergovernamental. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ#>. Acesso em: 04 jun. 2024

ALSTON, Philip. Rethinking economic and social rights: the recognition, institutionalization, and accountability framework. **Public law & legal theory research paper series Working paper**, Nova Iorque, n. 17-48, p. 1-22, 2017. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?oi=bibs&cluster=14462915177687044797&btnI=1&hl=pt-BR>. Acesso em: 04 jun. 2024.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARBOSA, Bia; MARTINS, Helena; VALENTE, Jonas. **Fake News**: como as plataformas enfrentam a desinformação. [São Paulo]: Intervezes, 2020. [E-book]. Disponível em: <https://intervezes.org.br/publicacoes/fake-news-como-as-plataformas-enfrentam-a-desinformacao/>. Acesso em: 02 mai. 2022

BARROZO, Thais Aranda. **A competência material comum no art. 23/CF e a ultras subjetividade da tutela jurisdicional**: formação de litisconsórcio passivo no cumprimento da sentença. 2011. 121 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

BATISTA, Carmem Lúcia. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. **Transinformação**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 225-231, set./dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/transinfo/article/view/6204>. Acesso em: 04 jun. 2024

BOARINI, Margareth; FERRARI, Pollyana. A desinformação é o parasita do século XXI. **Organicom**, São Paulo, Brasil, v. 17, n. 34, p. 37-47, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/170549>. Acesso em: 4 jun. 2024

BORGES, Gustavo Silveira; CERVI; Taciana Damo; PIAIA, Thami Covatti. O informacionalismo como uma ameaça ao direito humano à saúde em tempos de pandemia: as aporias da Covid-19 e os desafios da comunicação humana. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 21, n. 1, p. 139-166, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1817>. Acesso em: 4 jun. 2024

BRAGA, Isabella Furtado Bacellar Fortes. ADPF Nº 690/DF: restrições de dados referentes à pandemia da Covid19 e o dever de transparência da administração pública. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TRAVINCAS, Amanda C. Thomé; LIMA, Manuela Ithamar. (org.) **Constituição e Direitos Fundamentais** – comentários de jurisprudência selecionada. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2022. p. 27-39. Disponível em: <https://www.fundarfenix.com.br/ebook/158direitosfundamentais>. Acesso em: 4 jun. 2024

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf

BRASIL. Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 30, p. 2, 10 fev. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, ano 147, n. 221-A, p. 1, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Estatuto da Pessoa com Deficiência Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 127, p. 2, 6 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm

BRASIL. Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, ano 157, n. 130, p. 1, 14 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm

BRASIL. Medida Provisória nº 1.068, de 6 de setembro de 2021. Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 169-A, p. 1, 6 set. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1068.htm

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2630, de 2020**. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em:
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341**. Referendo em Medida Cautelar em Ação Direta da Inconstitucionalidade. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: STF, 15 abr. 2020. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em 14 abr. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 690**. Constitucional e Administrativo. Atos do Poder Público. Restrição à Divulgação de Dados Relacionados à Covid-19. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, 23 nov. 2020. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755370307>. Acesso em: 14 abr. 2022

CAMPELLO, Bernadete Santos; CALDEIRA, Paulo da Terra. (org.). **Introdução às fontes de informação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

DANTAS, Juliana Jota; REGO, Martin Ramalho de Freitas Leao. A efetividade do direito fundamental ao acesso à informação e seu papel na proteção da população em tempos de pandemia: um estudo a partir do cenário brasileiro no enfrentamento da Covid-19. **Espaço Jurídico**: Journal of Law, Joaçaba, v. 22, n. 1, p. 151-180, jan./jun. 2021. Disponível em:
<https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/26339>. Acesso em: 04 jun. 2024

DUARTE, André de Macedo; CÉSAR, Maria Rita de Assis. Negação da Política e Negacionismo como Política: pandemia e democracia. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 45, n. 4, 2020. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/edreal/a/DsjZ343HBXtdVySJcgmX3VS/?lang=pt>. Acesso em: 4 jun. 2024

DUNKER, Christian. **A arte da quarentena para principiantes**. São Paulo: Boitempo editora. 2020.

FACHIN, Juliana; ARAUJO, Nelma Camelo de; SOUSA, Juliana Carvalho de. Credibilidade de informações em tempos de COVID-19. **Revista Interamericana de Bibliotecología**, Colômbia, v. 43, n. 3, sep./dic., 2020. Disponível em:
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-09762020000300003. Acesso em: 04 jun. 2024

FACHIN, Juliana; BLATTMANN, Ursula. Avaliação de fonte de informação. *In*: BLATTMANN, Ursula; VIANNA, William Barbosa. (org.). **Inovação em Escolas com Bibliotecas**. Florianópolis: Dois por Quatro, 2016. p.197-206.

LANA, Raquel Martins; COELHO, Flávio Codeço; GOMES, Marcelo Ferreira da Costa; CRUZ, Oswaldo Gonçalves; BASTOS, Leonardo Soares; VILLELA, Daniel Antunes Maciel; CODEÇO, Cláudia Torres. Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/sHYgrSsxqKTZNK6rJVpRxQL/>. Acesso em: 04 jun. 2024

MACÁRIO, Carol. No segundo ano da pandemia, Covid-19 segue sendo o principal assunto entre produtores de desinformação. **LUPA**, [S. l.], 27 dez. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2021/12/27/covid-19-principal-assunto-desinformacao-2021/>. Acesso em: 07 abr. 2022.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Fake News e as novas ameaças à liberdade de expressão. In: ABOUD, Georges; NERY JR, Neri; CAMPOS, Ricardo. (org.). **Fake News e Regulação**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. cap. 10. [E-book].

MACHADO, Livia Neto; ORTIZ, Marília Sorrini Peres; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa; BELLIX, Laila. Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 12, n. 22, p. 246-259, 2020. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/361. Acesso em: 4 jun. 2024

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Luís Edmundo de Souza. O negacionismo e o problema da legitimidade da escrita sobre o passado. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPUH, 2011. Disponível em: http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/14/1312810501_ARQUIVO_ANPUH-2011-ARTIGO-Luis_Edmundo-Moraes.pdf. Acesso em: 07 abr. 2022.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz. (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. (t. 2, Direito Administrativo e Constitucional).

OLIVEIRA, Thaianne Moreira. Como enfrentar a desinformação científica? Desafios sociais, políticos e jurídicos intensificados no contexto da pandemia. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. e5374, 2020. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/5374>. Acesso em: 4 jun. 2024.

PACHECO, Priscila; FAUSTINO, Marco; MENEZES, Luiz Fernando; RUDNITZKI, Ethel; RIBEIRO, Amanda. Como a desinformação sobre Covid-19 contaminou a América Latina. **Aos Fatos**, 2022. Disponível em:

<https://www.aosfatos.org/noticias/como-desinformacao-covid-contaminou-america-latina/>. Acesso em: 04 abr. 2022

PARISER, Eli. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

PIMENTA, Angela; BELDA, Francisco. **Sistema de indicadores de credibilidade**. São Paulo: PROJOR - Instituto para o desenvolvimento do jornalismo. 2018.

RAIS, Diogo. Desinformação no contexto democrático. *In*: ABOUD, Georges; NERY JR, Neri; CAMPOS, Ricardo (org.) **Fake News e Regulação**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. XX-XX

RIBEIRO, Amanda; RUDNITZKI, Ethel; MENEZES, Luiz Fernando; FAUSTINO, Marco PACHECO, Priscila. Como a desinformação sobre Covid-19 contaminou a América Latina. **Aos Fatos**, [S. l.], 23 mar. 2022. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/como-desinformacao-covid-contaminou-america-latina/>. Acesso em: 04 abr. 2022

RIBEIRO, Krishina Day; LIMA, Leandro Cavalcante; SOUZA, Samara Manuela C. de; PIMENTEL, Kevyson Eduardo. O caos sanitário da crise por COVID-19 no Brasil e o direito à saúde na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 10 (Suplemento), p. 116-133, 2021a. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/852>. Acesso em: 4 jun. 2024.

RIBEIRO, Krishina Day; POLHUBERR, Marcela; LIMA, Ana Paula. O método com estudo de casos, apoiado em plataforma da *web* para o ensino jurídico em curso de graduação da Universidade Federal do Pará. *In*: SMITH, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira; MENDES FILHO, Sérgio Fiuza de Mello CAVALCANTE, Tayna Silva; RODRIGUES, Victor Russo Fróes. (org.). **Educação Jurídica em tempos de pandemia de Covid-19**: relatos de vivências e aprendizagens docentes. Florianópolis: Habitus, 2021b.

SALES, Ramiro Gonçalves. **O direito de acesso à informação pública administrativa**. 2013. 387 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2013.

SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Napolini; CAVALCANTI, Ana Elizabeth Lapa Wanderley. Direito à Saúde na Sociedade da Informação: A Questão das Fake News e seus Impactos na Vacinação. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 3, n. 52, p. 448 - 466, set. 2018. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RevJur/article/view/25024>. Acesso em: 04 abr. 2022.

SILVA, Ana Carolina de Castro; GOMES, Gabriela Farias; DE SOUZA, Danielle Ribeiro; BARBOSA, Pablo Vinícius Silva; ARAÚJO, Márcio Luis Valença.

Communication of Epidemiological Data on Covid-19 In the State of Bahia, Brazil: An Experience Report of The State Epidemiological Surveillance Team. **International Journal for Innovation Education and Research**, [S. l.], v. 10, n. 9, p. 165-172, 2022. Disponível em: <https://scholarsjournal.net/index.php/ijer/article/view/3903>. Acesso em: 4 jun. 2024.

SILVA, Camila Rodrigues; TITO, Fabio; PETRÓ, Gustavo; MODELLI, Laís; GALLO, Ricardo. Brasil atinge 600 mil mortes por Covid-19 com pandemia em desaceleração. **G1**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/saude/coronavirus/noticia/2021/10/08/brasil-atinge-600-mil-mortes-por-covid-com-pandemia-em-desaceleracao.ghtml>. Acesso em: 02 maio 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2020.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. **Council of Europe**, 2017.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making**. [S. l.]: Council of Europe, 2017. Disponível em: <https://edoc.coe.int/en/media/11609-desordem-informacional-para-um-quadro-interdisciplinar-de-investigacao-e-elaboracao-de-politicas-publicas.html>. Acesso em: 07 ago. 2024.

ZARDIN, Débora Sangalli. **Os desafios à consolidação do federalismo cooperativo no Brasil**: uma leitura a partir das competências constitucionais materiais comuns. 57 f. Monografia (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/2825>. Acesso em: 02 maio 2022.

HEALTH AND INFORMATION: HUMAN RIGHTS, HEALTH CRISIS AND DEMOCRATIC GOVERNANCE

ABSTRACT

Objective: To reflect on the relationship between the right of access to information and the right to health, taking as a starting point the emblematic case of the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 690, which dealt with the right of access to public information during the pandemic of Covid-19. **Methodology:** An exploratory documentary research is developed, with analysis using the technique of emblematic case studies. The file was extracted from the STF website. **Results:** The case allowed identifying the violation of rights practiced by the federal government by omitting epidemiological information; demonstrated the symbiotic relationship between the right to information and the right to health, because in the context of the health crisis, the right information, at the right time and in the right format, are subsidies for individuals and companies to adapt their behavior to contain infections, sequelae and the deaths.

Conclusions: The interdependence of these human rights was highlighted by the essentiality of the information in support of the right to the highest attainable standard of health.

Descriptors: Human rights. Right to health. Right to information. Covid-19.

SALUD E INFORMACIÓN: DERECHOS HUMANOS, CRISIS SANITARIA Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

RESUMEN

Objetivo: Reflexionar sobre la relación entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la salud, tomando como punto de partida el caso emblemático del Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 690, que versó sobre el derecho de acceso a la información pública durante la pandemia de Covid-19. **Metodología:** Se desarrolla una investigación documental exploratoria, con análisis mediante la técnica de estudio de casos emblemáticos. El archivo fue extraído del sitio web de STF. **Resultados:** El caso permitió identificar la violación de derechos practicada por el gobierno federal al omitir información epidemiológica; demostró la relación simbiótica entre el derecho a la información y el derecho a la salud, porque en el contexto de la crisis sanitaria, la información adecuada, en el momento adecuado y en el formato adecuado, son subsidios para que las personas y las empresas adapten su comportamiento para contener infecciones, secuelas y muertes. **Conclusiones:** La interdependencia de estos derechos humanos se destacó por la esencialidad de la información en apoyo del derecho al más alto nivel posible de salud.

Descriptor: Derechos humanos. Derecho a la salud. Derecho de información. Covid-19.

Recebido em: 07.06.2023

Aceito em: 14.07.2024