

A força do Direito¹ Administrativo Sanitário: perspectivas sociojurídicas da autoridade sanitária a partir da ADI nº 6586 julgada pelo STF

The strength of Sanitary Administrative Law: socio-legal perspectives of the sanitary authority, based on ADI no. 6586 judged by the STF

  Leonel Pires Ohlweiler²

Resumo: O presente artigo investiga o tema da autoridade sanitária no Brasil, durante o período da crise de COVID-19, sob a perspectiva interdisciplinar entre Direito Administrativo e sociologia, dialogando com o julgamento da ADI 6586 pelo Supremo Tribunal Federal e a sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu. Analisa-se a divisão do trabalho do campo administrativo de produção simbólica da normatização sobre a vacina obrigatória e o discurso sanitário oficial. Explicitam-se as disputas de poder que ocorrem na Administração e a construção do capital burocrático, responsável pela delimitação do juridicamente possível. Debate-se o espaço do Estado como o lugar da concorrência entre agentes públicos para a produção de textos normativos regulando a vacinação obrigatória. O campo burocrático do Estado produz a neutralização dos conflitos sanitários em jogo e a efetividade da política vacinal conecta-se ao grau de confiança na autoridade da Administração. Destaca-se que durante o período da crise de Coronavírus no Brasil a linguagem oficial da Administração Federal foi no sentido de minimizar os efeitos da pandemia. O discurso estatal interfere nos

1 O título do artigo foi elaborado com base no texto de Bourdieu (1989) intitulado "A Força do Direito: Elementos para uma Sociologia do Campo Jurídico".

2 Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Pós-Doutor pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e Doutor em Direito. Professor da Graduação e do PPGD (Mestrado/Doutorado em Direito) da Universidade La Salle-Canoas, RS. leonelpires@terra.com.br;

esquemas práticos dos cidadãos, atuando como elemento integrador das condutas sociais. Desenvolve-se a relevância do Direito Administrativo Sanitário, cujo objeto é possibilitar reflexões jurídicas sobre saúde pública. A decisão do STF proporciona retomar a vacinação obrigatória no âmbito da história social dos problemas. A metodologia do estudo foi pesquisa bibliográfica com estudo de caso. Conclui-se que a força da forma jurídico-administrativa sanitária não se constitui por meio da razão abstrata, mas pelas disputas que ocorrem nos campos do mundo social.

Palavras-chave: autoridade sanitária; vacinação obrigatória; Direito Administrativo; discurso oficial; campo burocrático.

Abstract: this article investigates the theme of sanitary authority in Brazil, during the period of the COVID-19 crisis, from the interdisciplinary perspective between Administrative Law and sociology, dialogue with the judgment of ADI 6586 by the Supreme Court and Pierre Bourdieu's reflexive sociology. It analyzes the division of labor in the administrative field of symbolic production of regulation on the compulsory vaccine and the official sanitary discourse. The power disputes that occur in the Administration and the construction of bureaucratic capital, responsible for the delimitation of what is legally possible, are explained. The space of the State is debated as the place of competition between public agents for the production of normative texts regulating compulsory vaccination. The bureaucratic field of the State produces the neutralization of the sanitary conflicts at stake and the vaccination policy depends on the degree of confidence of the authority of the Administration. It is noteworthy that during the period of the Coronavirus crisis in Brazil, the official language of the Federal Administration was to minimize the effects of the pandemic. State discourse interferes in the practical schemes of citizens, acting as an integrating element of social conduct. The relevance of Administrative Sanitary Law is developed, whose object is to enable legal reflections on public health. The STF's decision provides for a return to mandatory vaccination in the context of the social history of the problems. The

methodology of the study was literature search with case study. It is concluded that the strength of the legal-administrative sanitary form is not constituted through abstract reason, but through the disputes that occur in the fields of the social world.

Keywords: sanitary authority; compulsory vaccination; Administrative Law; official discourse; bureaucratic field.

Data de submissão do artigo: outubro de 2021.

Data de aceite do artigo: maio de 2023.

Introdução

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, no mês de março de 2020, a existência da pandemia causada pelo coronavírus (BRASIL: 2020c, p.2), pois, na ocasião, a COVID-19 já estava disseminada em mais de cem países, exigindo ações efetivas das autoridades sanitárias. O Brasil, ambientado no cenário, antes do reconhecimento pela OMS, por intermédio do Decreto nº 10.212, de 30.01.2020, promulgou o texto revisitado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado pela 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial da Saúde, em 23.05.2020. Outro movimento consistiu na edição da Lei nº 13.979, em 06.02.2020, dispendo sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, nos termos do artigo 1º. A vacinação configurou-se como medida fundamental para a prevenção da COVID-19, expressamente prevista na citada legislação, sem embargo, ensejando diversas polêmicas, em especial, alimentadas pela Administração Pública federal, na figura do Chefe do Poder Executivo.

O presente estudo direciona-se para analisar o Caso da Vacina Obrigatória, decidida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento da ADI nº 6586, considerando os pressupostos sociojurídicos do Direito Administrativo Sanitário e objetivando responder a seguinte questão: de que modo a sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu auxilia na compreensão da autoridade sanitária no Brasil, durante o período da crise de coronavírus, relativamente à obrigatoriedade da vacinação?

A questão é relevante, não apenas para vislumbrar a importância da vacinação obrigatória, mas também compreender o *nomos* sanitário do campo administrativo federal e a utilização da linguagem oficial como mecanismo de universalização do poder simbólico. A metodologia empregada foi a de pesquisa bibliográfica e a de estudo de caso, circunscrito ao julgamento da ADI nº 6586. Para implementar a pesquisa, após acesso ao site do Supremo Tribunal Federal e ao respectivo processo eletrônico, os seguintes docu-

mentos foram selecionados: acórdão publicado, com os votos dos Ministros do STF e Informações prestadas pela Advocacia-Geral da União. A leitura e exame de tais documentos foram realizados por meio do referencial teórico do Direito Administrativo Sanitário e da sociologia de Pierre Bourdieu, na qual os conceitos de *habitus*, campo, capital e poder simbólico orientaram a discussão crítica do Caso da Vacina Obrigatória.

O primeiro aspecto a ser analisado será o funcionamento do campo administrativo da Administração Pública Federal e a questão da vacina obrigatória, apresentando breves delineamentos do julgamento da ADI nº 6586 e as relações com o discurso oficial, contrário aos processos de vacinação pública no início da crise sanitária da COVID-19. O debate possibilitará descortinar as disputas de poder e capitais envolvidas na circulação de informações sanitárias e o quanto a aplicação da juridicidade constitucional está sujeita à manipulação do *corpus* jurídico.

Em seguida, o artigo analisará, a partir da linguagem utilizada pelo Chefe do Poder Executivo federal, o distanciamento entre a visão dos cidadãos no que tange à crise sanitária e o produto oriundo do campo administrativo, impondo-se a compreensão dos conflitos de saúde pública por meio do Direito Administrativo Sanitário. O Caso da Vacina Obrigatória permitirá o debate sobre a efetividade normativa das medidas de prevenção utilizadas durante a pandemia no Brasil e a vinculação direta ao sentido do jogo burocrático do campo de poder do Estado. Destaca-se, por fim, o contributo da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal para orientar a ação oficial da Administração, bem como as premissas utilizadas para retraduzir o conflito sanitário examinado.

No último tópico deste breve estudo, a perspectiva será do poder simbólico de nomeação jurídica do campo administrativo sanitário, categorização burocrática realizada por agentes públicos com a pretensão de universalização e preponderância sobre os centros de produção normativa dos entes federados. Urge, portanto, desenvolver ações de prevenção voltadas a ultrapassar posturas de despotismo sanitário, caracterizado, ora por ações

negacionistas e ora por omissões inconstitucionais. O exame da fundamentação utilizada pelos Ministros do STF, bem como do conteúdo das informações prestadas pela Advocacia-Geral da União, enseja os debates da própria juridicidade sanitária e dos materiais normativos que devem orientar as ações em matéria de saúde pública. Por outro lado, surge a discussão sobre a força da forma jurídico-administrativa e a impossibilidade de fundar-se na razão abstrata, além da imperiosidade de vislumbrar na decisão do STF a produção de diversos efeitos, para além do conteúdo normativo enunciado. Assim, direcionam-se os questionamentos para a instigante pergunta: até que ponto o trabalho do campo jurídico é capaz de contribuir para a transformação social?

2. A Divisão do Trabalho do Campo Administrativo-Sanitário: vacinação pública e obrigatoriedade

É conhecida a história sobre as origens da vacina, expressão etimologicamente remetendo para derivado de vaca, a partir das experiências de Edward Jenner (Chalhoub, 2004, p. 105-106)³, e, como refere César Cierco Seira, a intuição precisa em relação às mulheres que realizavam ordenha de vacas e “por estar em contacto directo con estos animales, pareciam quedar asombrosamente a salvo de una enfermedad cruel e devastadora” (2018: p. 20). Com o desenvolvimento das vacinas, foram adquiridos importantes instrumentos de defesa e de prevenção de saúde na comunidade, cujo efeito em grande escala resultou de longo processo de institucionalização e aparelhamento da Administração Pública. A vacinação, como política pública de carácter obrigatório, desenvolveu-se no Brasil na medida da criação do Programa Nacional de Imunização em 1975, por meio da Lei nº 6.259, distanciando-se,

³ A questão é desenvolvida por Sidney Chalhoub ao referir que no final do século XVIII existia a crença popular entre camponeses ingleses de que as pessoas que trabalhavam na ordenha do gado não contraíam a varíola, situação que chamou a atenção de Jenner e originou as investigações realizadas: “a vacina é uma doença que ocorre ocasionalmente nas vacas, consistindo em ulcerações, altamente contagiosas, que se formam nos úberes desses animais. Jenner passou a pesquisar o assunto e notou que, com efeito, certos indivíduos que se ocupavam de ordenhar vacas não contraíam a varíola nas grandes inoculações de bexigas que se realizavam no reino a cada ano. Soube depois que tais pessoas, tendo esfoladuras nos dedos, contraíam botões semelhantes ao *cowpox* das vacas. Chegou assim à hipótese, que já lhe fora sugerida pela camponesa, de que o indivíduo que contraia o *cowpox* adquiria imunidade contra a varíola” (CHALHOUB, 2004, p.105-106).

por várias razões, das posturas epidemiológicas e higienistas do início do século XX⁴.

O Supremo Tribunal Federal, em 17 de maio de 2020, concluiu o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6586-DF (BRASIL: 2021)⁵, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, em que o debate se situou em torno da Lei nº 13.979/2020 e da vacinação obrigatória contra a COVID-19. O tema é relevante para reflexões sobre o campo administrativo sanitário no âmbito da Administração Pública Federal e dos discursos oficiais proferidos durante o período de crise sanitária no Brasil⁶. O exame do conteúdo da petição inicial indica que, por meio de pronunciamentos, o Presidente da República assumiu a postura de contrariedade à vacina obrigatória, contexto fático confirmado na publicação do Boletim nº 10-Direitos na Pandemia (CEPEDISA/CONNECTAS: 2021, p. 14), ao mapear pronunciamentos e publicações em redes sociais do Chefe do Poder Executivo.

A decisão proferida julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, para conferir interpretação conforme a Constituição, ao artigo 3º, inciso III, *d*, da Lei nº 13.979/2020, nos termos do voto do relator, adotando como teses de julgamento a distinção entre vacinação compulsória e vacinação forçada, além da importância das evidências científicas e ampla informação, o respeito à dignidade humana e aos direitos fundamentais, o atendimento de critérios de razoabilidade e proporcionalidade, a

4 O tema da vacinação esteve presente em diversos momentos na história do Brasil, marcado pela construção de uma cultura de imunização no que tange às políticas públicas, por exemplo, direcionadas para a erradicação da varíola, não obstante as oscilações na própria compreensão do poder público da importância epidemiológica, nos termos aludidos por Gilberto Hochman (2011, p. 383): "De sua proeminência na agenda do governo imperial e nos primórdios da república, a varíola desapareceu gradualmente das preocupações dos governos brasileiros a partir de 1920, independentemente de seu caráter autoritário ou democrático, ou de características mais centralizadoras ou descentralizadoras".

5 A questão da vacinação obrigatória foi discutida pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6586 e 6587, com conteúdo adstrito à vacinação contra a Covid-19. No entanto, o tema foi abordado no exame do ARE nº 1267879, com objeto limitado à proteção do direito do cidadão de manter suas convicções filosóficas, morais e existenciais, em face do direito da sociedade envolvido no processo de vacinação pública obrigatória. Neste breve estudo, a análise restringe-se à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6586, considerando a representatividade da decisão proferida.

6 Muito embora o foco da investigação aqui realizada seja o discurso oficial, não se olvidam as múltiplas vozes responsáveis pela construção de variados discursos democráticos sobre saúde pública no Brasil, como o trabalho desenvolvido por inúmeros conselhos de saúde, nos termos aludidos por Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira (2009, p.173): "Os Conselhos significam espaços públicos partilhados entre governo e sociedade. São institucionalizados, previsto em lei, principalmente, representam um espaço de discussão, formador de opinião pública e tomador de decisões que são levadas em conta pelos poderes de Estado. Nele os segmentos articulam-se, trocam informações, criam conceitos que posteriormente são transmitidos para outros segmentos e assim por diante."

distribuição universal e gratuita e, por fim, a competência concorrente dos entes federativos⁷.

O conteúdo acima explicitado possibilita a discussão sobre as determinantes do discurso administrativo-sanitário, resultado do funcionamento do campo burocrático na hipótese da Administração Pública Federal. Na linha do entendimento de Bourdieu (1989: p. 211), não se pode reduzir a questão ao aspecto formal, afirmando-se a autonomia absoluta da forma jurídica em relação ao mundo social, desenvolvendo-se fincado exclusivamente nas dinâmicas internas⁸. Por outro lado, impõe-se evitar as falácias instrumentalistas, atribuindo-se causas diretas às demandas de poder, construídas nas esferas dos campos econômicos. As ações oficiais possuem maior complexidade, pois a autoridade sanitária caracteriza-se pela violência simbólica⁹, resultado do trabalho do campo administrativo¹⁰, impregnado de uma lógica duplamente determinada: a partir das lutas internas de competência, das disputas de poder que ocorrem na Administração e do conhecimento jurídico-sanitário, responsável pela delimitação do “juridicamente possível” (Bourdieu: 1989, p. 211).

O episódio que ensejou a propositura da ADI mencionada retrata tais dimensões relacionais das ações administrativas. É

7 (I) A vacinação compulsória não significa vacinação forçada, porquanto facultada sempre a recusa do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas, (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (II) tais medidas, com as limitações acima expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência”. Vencido, em parte, o Ministro Nunes Marques. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 17.12.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

8 Aliás, as análises realizadas por Nilson do Rosário Costa (1986, p. 12), ao abordar as origens das políticas de saúde no Brasil, circunscreve a tese das influências dos campos de poder: “As políticas de saúde pública se caracterizam, a partir do início do século, por se articularem aos interesses econômicos e políticos das classes dominantes nacionais. As práticas sanitárias visaram, fundamentalmente, o controle de um conjunto de doenças que ameaçava a manutenção de força de trabalho e a expansão das atividades econômicas capitalistas no espaço da cidade e outras áreas do campo.” As críticas são importantes, mas não podem obnubilarem as dimensões mais amplas para compreender melhor o fenômeno.

9 A violência simbólica é tema desenvolvido por Bourdieu em diversos estudos (1989 e 2014) no contexto de sua sociologia reflexiva e aplica-se ao objeto desta investigação, identificando-se como o fenômeno da dominação realizada no exercício do poder simbólico, aquele poder invisível operado pela autoridade pública, capaz de lhe conferir a prerrogativa de controle social em diversos segmentos da atuação do Estado, inclusive no que tange às ações sanitárias oficiais. A violência simbólica atua no plano das significações, do sentido que se confere ao mundo social e à própria construção da realidade, estabelecendo o sentido imediato, as linguagens cotidianas, classificações e práticas, por intermédio de sistemas simbólicos que funcionam como instrumentos de dominação e integração social, bem como a partir de estruturas estruturadas e estruturas de controle (BOURDIEU: 1989, p.14).

10 A noção de campo administrativo, erigida com base na ideia de campo de Bourdieu (1983, p. 89), auxilia a pensar relacionamente, pois as diversas ações administrativas sanitárias adotadas pela Administração Pública não ocorrem de modo isolado do conjunto das relações de outros campos. Delimita-se o campo como espaço estruturado de posições, postos, no caso do Estado, cargos, cujas propriedades dependem das posições dos agentes nos espaços, dotados de algumas leis de caráter geral no que diz respeito ao funcionamento, marcados por lutas entre os novos integrantes e os dominantes, com ações voltadas para defender o monopólio e exclusão da concorrência.

importante a referência expressa de Bourdieu (1989, p. 212) sobre o campo jurídico, possibilitando ampliar a análise do próprio discurso público da vacina obrigatória:

O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de *interpretar* (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima justa, do mundo social.

O discurso sanitário, visivelmente contrário ou, no mínimo, não incentivador dos processos de vacinação pública, resulta das disputas internas da Administração Pública Federal pelo monopólio de “dizer” o direito oficial, o *nomos* sanitário do campo burocrático. A oficialização sanitária traduz as tentativas de racionalizar a ação administrativa, distanciando-a formalmente das relações de força que, na verdade, são consagradas e estimulam a produção da juridicidade em matéria de saúde pública. Examinando as informações prestadas pela Advocacia-Geral da União, nos autos da ADI nº 6586 (BRASIL: 2020a, p.2), compreende-se o acima aludido, a partir dos argumentos lançados¹¹.

Como Bourdieu (1989, p. 215) ressalta, a linguagem jurídica produz dois grandes efeitos: (a) neutralização e (b) universalização, ambos direcionados para concretizar a apriorização inscrita na lógica do espaço jurídico-administrativo e a produção simbólica de decisões impessoais, dotadas de neutralidade, valendo-se dos signos jurídicos e efeitos estilísticos do discurso jurista, próprios para “marcar a impersonalidade do enunciado normativo e para constituir o enunciador em sujeito universal” (Bourdieu: 1989, p.

¹¹ Assim consta de modo expresso: “Da leitura da inicial, observa-se que o requerente busca a implementação pelo Poder Judiciário de medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, especialmente no que tange à competência para a escolha e compulsoriedade de aplicação de uma possível vacina. Ocorre que tal definição já está estabelecida em lei, cabendo ao Poder Executivo, através do Programa Nacional de Imunização do Sistema Único de Saúde, que detém a expertise e os meios institucionais, definir sobre qual vacina será aplicada e a necessidade ou não de sua obrigatoriedade”.

215). No episódio determinante para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade aludida, a Administração Pública, por meio das informações prestadas, assumiu-se como instância responsável pela pura e simples aplicação do texto legal, sendo que as medidas necessárias para o combate à COVID-19 são aquelas normativamente postas e, por consequência, atribuídas à esfera decisória do Poder Executivo, órgão portador da fala oficial e definitiva sobre o caráter obrigatório ou não da vacinação¹².

A Administração Pública Federal, por meio das articulações linguísticas do discurso ministerial, assumiu a figura mítica de grande protetor dos verdadeiros interesses dos cidadãos, do interesse nacional, ocultando as disputas de poder e capitais envolvidas na circulação de informações sanitárias. O caso da ADPF nº 669-DF (BRASIL: 2021), examinado pelo Supremo Tribunal Federal, retrata com precisão o entendimento do Poder Executivo Federal, desde o início da crise causada pelo coronavírus. Tratava-se de ação proposta contra ato do Governo Federal, de divulgação preliminar e contratação de campanha publicitária designada “O Brasil não pode parar”, sob o argumento de violação do direito à vida, à saúde, à informação, à moralidade, à probidade, à transparência e à eficiência (arts. 5º, XIV e XXXIII; 37, caput, e §1º; 196, 220, caput, e §1º, todos da Constituição Federal). A tentativa de veicular a campanha representou, naquele momento, as disputas internas de poder que ocorriam no campo burocrático federal, de forma a influenciar a comunidade para relativizar as políticas de distanciamento social e suspensão de atividades.

Portanto, não é crível divorciar as informações governamentais do campo administrativo-sanitário do trabalho de dominação simbólica (Bourdieu: 1989, p. 219), erigido a partir da cadeia de legitimidade “utilizada para legitimar decisões e conferir os ares de ato

12 Outra referência, muito exemplificativa dos efeitos de neutralização e universalização do discurso oficial sanitário, pode ser retirada do duplo movimento simbólico realizada pela Administração Pública nas já citadas informações: inicialmente, qualificou a questão jurídica como de “interesse nacional” e, assim formalizada, remeteu para o texto do artigo 16 da Lei nº 8.080/90, estabelecendo a competência do Sistema Único de Saúde (SUS) para a “direção nacional” e “coordenação” dos sistemas de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária. Após, a fim de conferir legitimidade, o processo de universalização dos procedimentos sanitários foi inserido na divisão do trabalho do campo administrativo-sanitário, trabalho esse fruto das competências dos diversos agentes do campo, considerando suas hierarquias (BOURDIEU: 1989, p. 216). No documento elaborado pela AGU constou expressamente passagem da Nota SAJ nº 403/2020/CGIP/SAJ/SG/PR da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República: “o caso em tela, ao contrário e como fartamente demonstrado, não cuida de interesse local, mas dos interesses de todo o Brasil e de todo o povo brasileiro, de modo uníssono. Historicamente, sem qualquer questionamento prévio, o PNI e todo o aparato do SUS têm funcionado de forma organizada e efetiva, sob a coordenação do Ministério da Saúde, de modo a assegurar o acesso público aos imunizantes que integram o calendário vacinal brasileiro. Não se trata, em hipótese algum, de interesse local, mas de harmônico interesse nacional”.

de autoridade, subtraindo do ato o estatuto de violência arbitrária” (Bourdieu: 1989, p. 219). A justificativa oferecida pela União, na ADI nº 6586, fundamentou-se em Notas Técnicas, inclusive emitidas pela Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunização, para dotar a postura em relação à não obrigatoriedade das vacinas, entendimento fundado em critérios sanitários e, em termos de decisão, tomada pelo órgão portador do conhecimento capaz de implementar a prevenção e o controle de doenças imunopreveníveis de relevância epidemiológica no País (BRASIL: 2020a, p. 5).

É relevante apontar que, na aplicação da juridicidade sanitária, no ato de interpretação, pode ocorrer a manipulação do *corpus* jurídico. O texto da Lei nº 6.259/75, anterior à Constituição Federal, disciplina as ações de vigilância epidemiológica¹³, sendo que o artigo 3º se refere à competência da elaboração do Programa Nacional de Imunização, que definirá, inclusive, as vacinações de caráter obrigatório. Em virtude da crise sanitária, editou-se a Lei nº 13.979/220, estabelecendo as medidas que deverão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional do coronavírus, dentre elas, a determinação de realização compulsória de vacinação (inciso III, letra “d”). Assim, diante de todo o quadro fático antes descrito, o conteúdo prático da lei que se contém na decisão sanitária da Administração resultou de uma “luta simbólica entre os agentes do campo” (Bourdieu: 1989, p. 224), preponderando a autoridade simbólica do Chefe do Poder Executivo e o *habitus* burocrático orientado pela amenização da crise sanitária¹⁴.

No entanto, a decisão do Supremo Tribunal Federal percorreu outros caminhos, partindo do episódio histórico da Revolta da

13 No que tange à vigilância epidemiológica, ver o texto de Ediná Alves Costa e Suely Rozenfeld (2000) no qual as autoras laboram com o paulatino processo de construção da vigilância sanitária e da vigilância epidemiológica no Brasil, aludindo que “a vigilância epidemiológica criou um modelo de acompanhamento de doenças infecciosas, posteriormente ampliado a um conjunto de eventos que abrange desde as malformações congênitas até as doenças crônico-degenerativas; este instrumento vem, pouco a pouco, sendo empregado pelos órgãos de Vigilância Sanitária das administrações públicas estaduais e federais” (Costa; Rozenfeld: 2000, p. 19).

14 O processo de construção do conteúdo prático da lei é indicado por Bourdieu, partindo da premissa segundo a qual não há imanência textual aplicada diretamente, eis que resulta de “lutas simbólicas entre profissionais dotados de competências técnicas e sociais desiguais, portanto, capazes de mobilizar, embora de modo desigual, os meios ou recursos jurídicos disponíveis, pela exploração das regras possíveis, e de os utilizar eficazmente, quer dizer, como armas simbólicas, para fazerem triunfar a sua causa; o efeito jurídico da regra, quer dizer, a sua significação real, determina-se na relação de força específica entre os profissionais, podendo-se pensar que essa relação tende à corresponder (tudo o mais sendo igual do ponto de vista do valor na equidade pura das causas em questão) à relação de força entre os que estão sujeitos à jurisdição respectiva” (Bourdieu: 1989, p. 224).

Vacina¹⁵, ocorrido em 1904, adotando o pressuposto de que a obrigatoriedade da vacina não pode transformar-se em espécie de despotismo sanitário. Na ocasião, as medidas coercitivas implementadas pelo Estado geraram grande insatisfação: “A implementação dessas providências, tidas como profiláticas, foi tachada de ‘despotismo sanitário’ pelos críticos da vacina e por aqueles que faziam oposição do Governo, os quais passaram a desencadear verdadeiro ‘terrorismo ideológico’, espalhando que o imunizante causava ‘inúmeros perigos para a saúde, tais como convulsões, diarreias, gangrenas, otites, difteria, sífilis, epilepsia, meningite, tuberculose” (BRASIL: 2021, p.13-14). O atual contexto da crise sanitária no Brasil, causada pelo Coronavírus, apresenta um quadro diverso, pois a autoridade administrativa do campo sanitário federal, incumbido de coordenar o processo de vacinação, assumiu o discurso oficial voltado para a desconstrução simbólica da importância sanitária das medidas indispensáveis para a contenção da pandemia.

A tese de defesa do interesse nacional, argumento utilizado pela União para inviabilizar a procedência da ADI nº 6586/DF não prosperou, destacando-se que, em última análise, a Administração Pública não compreendeu o federalismo cooperativo, expresso na Constituição Federal, na medida em que “o Sistema único de Saúde (SUS) foi erigido como rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços públicos, qualificada pela descentralização [...]” (BRASIL: 2021, p. 37), impondo-se à União concretizar a obrigação constitucional (artigo 21, XVIII, CF) de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, nos termos da referência expressa do voto do Ministro Ricardo Lewandoski¹⁶.

Com efeito, o julgamento da nominada ação detectou a manipulação do *corpus* jurídico, Constituição Federal, Lei nº 6.295/75 e

¹⁵ A Revolta da Vacina foi analisada por diversos autores, dentre eles José Murilo de Carvalho (2016) destacando o quadro de desigualdade do período, ausência de participação política pelos mecanismos eleitorais e o tom moralista empregado na campanha, pois “a Revolta da Vacina, em contraste, fundamentou-se primariamente em razões ideológicas e morais” (Carvalho, 2016, p. 135). Adotando outra perspectiva, Nicolau Sevcenko (2010, p.11) assim inicia o diagnóstico: “Nunca se contaram os mortos da Revolta da Vacina. Nem seria possível, pois muitos, como veremos, foram morrer bem longe do palco dos acontecimentos. Seriam inúmeros, centenas, milhares, mas é impossível avaliar quantos. A autoridade policial, como seria de se esperar, apresentou números sóbrios e precisos, na tentativa de reduzir uma autêntica rebelião social à caricatura de uma baderna urbana [...]”.

¹⁶ E quando o referido dispositivo é lido em conjunto com o precitado art.198 do Texto Magno, percebe-se que compete à União assumir a coordenação das atividades do setor, incumbindo-lhe, em especial, ‘executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional, conforme estabelece o disposto no art. 16, III, a, e parágrafo único, da Lei 8.80/1990 (Lei Orgânica da Saúde) (BRASIL: 2021, p. 38-39).

Lei nº 13.979/20, para construir a versão de autoridade do campo administrativo-sanitário do Chefe do Poder Executivo, desconsiderando, assim, que o conteúdo prático da lei deve ser compatível com o federalismo de cooperação¹⁷. É claro, sem cair na ingenuidade de que a juridicidade sanitária pode de fato ocorrer fora dos contextos de lutas simbólicas, mas, em boa medida, a decisão do STF, que também resulta dos embates de força entre os agentes do campo judicial, nesse caso, tentou ultrapassar os contextos burocráticos da politização da pandemia e da desconsideração dos critérios médico-científicos¹⁸.

3. Direito Administrativo Sanitário, Linguagem Oficial e Poder: ultrapassando o hermetismo do campo burocrático

Não se pode olvidar que o campo administrativo sanitário, para além de configurações formais, caracteriza-se como espaço de poder, no qual o discurso do Chefe do Poder Executivo implica na construção dos limites do próprio campo, alimentado pelas demandas do mercado político. Tal institucionalização, erigida a partir da linguagem burocrática, para utilizar as referências de Bourdieu (1989, p. 225), importa na imposição de algumas fronteiras “entre os que estão preparados para entrar no jogo e os que, quando nele se acham lançados, permanecem de fato excluídos, por não poderem operar a conversão de todo o espaço mental – e, em particular, de toda a postura linguística – que supõe a entrada neste espaço social”.

Durante bom período da crise sanitária no Brasil, a postura linguística da Administração Pública Federal, ao menos institucio-

17 O federalismo cooperativo, não se pode olvidar “se concretiza na repartição de competências verticais e se fundamenta no fato de que os governos central, regional e local têm como objetivo o desempenho da tarefa estatal que beneficie o cidadão. Assim, deve o federalismo assumir uma cooperação subsidiária ao fornecer auxílio aos entes menores, quando este não conseguirem realizar as tarefas sozinhos” (Hermany; Machado: 2021, p.1124).

18 Os debates sobre decisões administrativas e critérios científicos acirraram-se durante a crise de coronavírus por ocasião da edição da Medida Provisória 966, de 13.05.2020, dispondo sobre a responsabilização de agentes públicos por ação ou omissão em atos relacionados com a pandemia da Covid-19, cujo artigo 1º referia que os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro. As polêmicas causadas pela desnecessária MP, editada muito mais para reafirmar a postura simbólica da Administração Pública frente à emergência de saúde pública, originou a propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431) e o deferimento parcial das cautelares requeridas. Em 10.09.2020 a MP perdeu a validade, mas ficou a decisão proferida pelo STF reafirmando ainda mais o rigor da decisão administrativa em matéria sanitária. Vale mencionar o entendimento de Irene Patrícia Nohara (2020, p. 211): “Contudo, certamente que o cenário político *sui generis* influenciou o Supremo Tribunal Federal, principalmente diante da persistência do governo federal em disseminar a cloroquina como tratamento para a doença, mesmo sem comprovação científica, em violação aos princípios da precaução e da prevenção, e ainda com a minimização da gravidade da doença”.

nalizada na figura do Presidente da República, foi no sentido de minimizar os efeitos da pandemia, valendo-se de frases de efeito, como no mês de março de 2020: “obviamente temos no momento uma crise, uma pequena crise. No meu entender, muito mais fantasia” (CEPEDISA/CONNECTAS: 2021, p. 08). Em setembro do mesmo ano foi proferida a seguinte frase: “estamos praticamente vencendo a pandemia. O governo fez de tudo para que os efeitos negativos “da mesma” fossem minimizados” (CEPEDISA/CONNECTA: 2021, p. 14). No entanto, em 2022, a partir dos próprios dados do Ministério da Saúde, constata-se o quanto o diagnóstico e a visão governamental sobre a pandemia foram equivocados, considerando o número de casos confirmados, de 34.264.237, e o número de óbitos confirmados, que equivale a 683.358 apurados até o dia 19 de agosto de 2022 (BRASIL, 2022a, p. 1).

Entre a visão dos cidadãos do mundo social e aquela constitutiva do espaço burocrático-sanitário, na hipótese da pandemia causada pelo coronavírus, ocorreu o que se pode denominar de desvio, distanciamento entre visões de mundo diversas¹⁹ e que nada têm de ocasional, até porque o burocratismo também é constitutivo de relações de poder (Bourdieu: 1989, p. 226), veiculando-se a linguagem governamental para erigir posturas linguísticas diante dos fenômenos sociais. A linguagem sanitária da Administração Pública é resultado da linguagem personalista do principal agente do campo administrativo federal e da linguagem institucional parametrizada pelo discurso de caserna²⁰.

O Direito Administrativo Sanitário, tema específico deste breve estudo, caracteriza-se como o conjunto de disposições sociojurídi-

¹⁹ A título de exemplo, importa sublinhar pesquisa realizada pelo DATAFOLHA, Instituto de Pesquisas, entre os dias 15 e 16/03/2021 (DATAFOLHA: 2021a, p. 3) indicando que a parcela de brasileiros com medo de se infectar no Brasil pelo coronavírus alcançou o patamar de 82%, sendo que em janeiro de 2021 o percentual era de 73%. Outro dado relevante: “a avaliação que a pandemia do coronavírus está fora de controle no país, cresceu 17 pontos percentuais, foi de 62% em janeiro, para 79%. Para 18%, a pandemia está em parte controlada (era 33%) e para 2% está totalmente controlada (era 3%). Uma fração de 1% não opinou”. Em relação à obrigatoriedade da vacina, “pesquisa Datafolha mostra que cresceu o índice de brasileiros adultos que avaliam que a vacinação contra a Covid-19 deve ser obrigatória para todos. Em comparação a janeiro deste ano, o índice subiu 15 pontos percentuais e alcançou 70% (era 55%), este é o maior índice da série. Já, a parcela que é contrária à obrigatoriedade da vacina contra a Covid-19 para todos os brasileiros adultos recuou para o menor patamar, foi de 44%, em janeiro, para 30%” (DATAFOLHA: 2021a, p. 8).

²⁰ O discurso de caserna, como conjunto de mensagens marcadas simbolicamente pela leitura sobre os agentes do campo militar, e aquilo que de modo mais efetivo consegue circular, alimentado por posturas patrióticas, valores conservadores, hierarquia e disciplina. Como aduz Nascimento (2014, p. 2) “a disciplina e a hierarquia são duas características intrínsecas em qualquer instituição militar da atualidade. A instituição militar na forma como conhecemos hoje é derivada, sobretudo, do surgimento dos estados nacionais e da necessidade da existência de uma força militar profissional – um braço armado pela manutenção da soberania política em caso de agressão externa”.

cas institucionalizadas nos espaços públicos – regras, princípios, culturas e práticas administrativas – sobre ações e serviços relacionados à saúde pública, a formação e funcionamento dos campos administrativos do Estado e dos campos sociais, direcionados para a regulação, controle, coerção e emancipação sanitários, materializando a redução de riscos e doenças e outros agravos à saúde e o estabelecimento de condições que assegurem o acesso universal e igualitário (artigo 196, CF)²¹.

O campo burocrático do Estado, ao valer-se da linguagem jurídico-sanitária, produz a neutralização das coisas em jogo, sendo que o conflito linguisticamente erigido é permeado de argumentos “racionalizantes” e distancia-se dos grupos sociais nos quais os conflitos ocorrem, de modo a produzir soluções e visões de mundo institucionalizadas como imparciais (Bourdieu: 1989, p. 227-228).

No entanto, por ocasião do julgamento da ADI nº 6586 pelo STF, ainda que adstrito aos próprios pressupostos de funcionamento do campo judicial²², os desvios e inversões de sentido da linguagem ministerial da Administração Pública Federal foram desconstruídos, por exemplo, por meio de parte do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, o qual aludiu os discursos contra as vacinas e as respectivas pesquisas, ocultando o propósito ideológico, para além da contradição na defesa da liberdade individual, contrapondo-se à saúde pública²³.

A partir de tais evidências, impõe-se questionar: o que é aplicar a juridicidade sanitária? O cerne da indagação reside na questão

21 Muito embora as produções doutrinárias sobre Direito Administrativo Sanitário não sejam tão expressivas em quantidade, são múltiplos os trabalhos sobre Direito Sanitário, no âmbito do qual se desenvolvem pesquisas relacionadas com a Administração Pública. No entendimento de Fernando Aith (2007, p. 92), “o Direito Sanitário é o ramo do Direito que disciplina as ações e serviços públicos e privados de interesse à saúde, formado pelo conjunto de normas jurídicas – regras e princípios – que tem como objetivo a redução de riscos de doenças e de outros agravos e o estabelecimento de condições que assegurem o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde”. Também, Dallari e Nunes Júnior aduzem (2010, p. 30): “O Direito Sanitário, observado a partir da sua inserção no sistema, constitui, por assim dizer, uma disciplina autônoma, já que alicerçado em princípios e parâmetros próprios, forjados à luz de seu objetivo maior, qual seja, o regramento de atividades públicas e privadas relacionadas à saúde”.

22 O resultado da decisão do Supremo Tribunal Federal foi por maioria, eis que o Ministro Nunes Marques adotou o entendimento de não conhecimento das ações propostas, considerando o julgamento conjunto das ações diretas de inconstitucionalidade e, no mérito, votou pela procedência parcial, ficando vencido em parte.

23 De modo expresso: “Lamentavelmente, vemos as discussões aflorarem com muita hipocrisia, em discursos absolutamente radicais, em que muitas pessoas se exaltam contra as vacinas, contra a possibilidade de vacinas, contra as pesquisas em relação às vacinas, dizendo ou se escondendo nesse discurso radical, ideológico e obscurantista, que a vacinação acaba afetando ou interferindo na ‘liberdade ampla, total e irrestrita do indivíduo’, de fazer o que bem entende, independentemente da vida em Sociedade. São as mesmas pessoas, por isso a importância de afastar a hipocrisia dessa discussão, que, ao defenderem que o indivíduo pode fazer o que bem entender contra a saúde pública, a saúde individual, a pesquisa, a ciência e as vacinas, não se importam em correr para tomar a vacina de febre amarela e se submeterem, sem qualquer reclamação, a revistas pessoais ou por *scanners* em aeroportos, para poderem ir para o exterior em busca de paraísos exóticos. Para isso não se importam em tomar a obrigatória vacina, porque, se não tomar a vacina de febre amarela, não entra no país” (BRASIL: 2021, p. 82-83)

constatada por Bourdieu (1989, p. 226) sobre a transmutação da linguagem – e a linguagem sanitária não foge ao padrão – incorporando o sistema de princípios de visão e divisão constitutivos de determinado campo, o que, portanto, a faz utilizar-se da mesma linguagem sanitária para designar coisas diferentes. O campo doutrinário, em matéria de Direito (Administrativo) Sanitário, possui algumas especificidades e elementos linguísticos do discurso jurídico incorporado, como a indicação de alguns princípios integrantes do regime jurídico do Direito à Saúde, dentre eles a fundamentalidade, responsabilidade estatal, acesso universal igualitário, gratuidade, e integridade (Dallari; Nunes Júnior, 2010, p. 66-75), proteção da dignidade da pessoa humana, liberdade, igualdade, equidade e solidariedade, segurança sanitária, informação, consentimento ou autonomia e democracia sanitária (Aith, 207, p. 164-264).

No intuito de compreender a aplicação das indicações administrativo-sanitárias, não se pode olvidar os problemas do *juridismo* (Bourdieu, 2004, p. 96), ou seja, a tendência de descrever o mundo jurídico na linguagem das regras e explicar as práticas administrativo-sanitárias fincado nas regras que supostamente elas realizam, como aduz Bourdieu em relação às práticas sociais. O artigo 3º, III, “d”, da Lei 13.979/2020, estabelece que, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, a determinação de realização compulsória de vacinação e outras medidas profiláticas. É relevante destacar que a regra “não é automaticamente eficaz por si mesma e porque nos obriga a perguntar em que condições uma regra pode agir” (Bourdieu: 2004, p. 96). A fim de se compreender as possibilidades da vacinação obrigatória, urge perguntar pelas condições de tal normatização, partindo-se do pressuposto de que existem outros princípios geradores da prática. A decisão do Supremo Tribunal Federal precisa ser lida em tal contexto, muito embora se reconheça a omissão da Administração Pública Federal, visto que é no plano do mundo prático que a juridicidade sanitária será produzida.

Sob a perspectiva da Administração Pública, incumbida de implementar a política vacinal, a efetividade normativa da vacinação

obrigatória atrela-se diretamente ao sentido do jogo burocrático e às forças do campo administrativo responsáveis pela construção do discurso burocrático e da ação administrativa de vigilância epidemiológica²⁴. Na dimensão dos agentes do campo social, submetidos à normatividade sanitária e aos programas do Estado durante a crise sanitária, a questão impõe o olhar a partir do conjunto de capitais de esquemas informacionais (Bourdieu: 2004, p. 98) que permitem produzir as práticas, sendo que, no período da pandemia do coronavírus, é crível aludir a existência de princípios fundados em oposições como vida/morte, saúde/doença, medo/tranquilidade, risco/segurança, etc.

A título de referência, conforme já indicado, o Instituto Datafolha realizou uma pesquisa sobre pandemia e vacinas no mês de março de 2021, período no qual se constatou elevado índice de medo da população em relação ao vírus, uma vez que 82% estavam com medo de infectar-se. Em contrapartida, no período de 11 e 12 de maio de 2021, verificou que os níveis de isolamento social recuaram em comparação a março, alcançando os mais baixos índices desde o início da pandemia (DATAFOLHA: 2021b, p. 3)²⁵.

Denota-se mais perplexidade com a atuação do Chefe do Poder Executivo Federal quando, em breve consulta às informações do Ministério da Saúde, sobre o já institucionalizado Programa Nacional de Imunizações do Brasil (PNI), há referências oficiais acerca da importância das campanhas de vacinação ao longo da história, mostrando que “a vacinação em massa tinha o poder de erradicar a doença”, na medida em que:

Ao longo do tempo, a atuação do PNI alcançou consideráveis avanços ao consolidar a estratégia de vacinação nacional. As metas mais recentes contemplam a eliminação do sarampo e do tétano neonatal. A essas, se soma o con-

24 Nos termos do artigo 2º da Lei nº 6.259/75, “a ação de vigilância epidemiológica compreende as informações, investigações e levantamentos necessários à programação e à avaliação das medidas de controle de doenças e de situações de agravos à saúde”.

25 Segundo a pesquisa realizada “três em cada dez brasileiros adultos (30%) estão totalmente isolados ou saem de casa somente quando inevitável (era 49% em março, 40% em janeiro, 39% em dezembro de 2020, 51% em agosto, 63% em junho e 72% no início de abril). Desses, 2% não saem de casa de jeito nenhum (era 8% em março, 7% em janeiro, 5% em dezembro, 8% em agosto, 12% em junho e 18% no início de abril) e 28% saem de casa somente quando inevitável (era 41% em março, 33% em janeiro, 34% em dezembro, 43% em agosto, 51% em junho e 54% no início de abril)”.

trole de outras doenças imunopreveníveis como Difteria, Coqueluche e Tétano acidental, Hepatite B, Meningites, Febre Amarela, formas graves da Tuberculose, Rubéola e Caxumba em alguns Estados, bem como, a manutenção da erradicação da Poliomielite (BRASIL, 2022b, p.2).

O discurso da autoridade administrativa, a partir da perspectiva sociojurídica aqui adotada, interfere nos esquemas práticos dos cidadãos, na medida em que se mantém dotado de legitimidade simbólica, pois o descrédito de ações/omissões sanitárias atua como elemento informador do senso prático dos agentes do mundo social, em especial no período de crise sanitária. É interessante a relação existente entre a valorização das vacinas e as palavras do Presidente da República, nos termos da pesquisa realizada pelo instituto DATAFOLHA²⁶.

A relação de confiança na autoridade sanitária influencia na juridicidade da Lei nº 13.979/20, até porque se os cidadãos, destinatários das ações de vigilância epidemiológica, conseguem perceber que o próprio agente público responsável não vê sentido prático, por exemplo, no distanciamento social, há grande probabilidade de retraduzirem tal lógica para as ações práticas do mundo social, desde que perdure o processo de violência simbólica das ações governamentais. A questão remete para o que se poderia denominar de *habitus*²⁷ burocrático-sanitário, o sistema de disposições

26 "Um quarto dos brasileiros com 18 anos ou mais (25%) declarou que já tomou a primeira ou a segunda dose da vacina contra a Covid-19 (era 5% em março) – entre os que têm 60 anos ou mais esse índice sobe para 92%. Dois em cada três (66%) declararam que pretendem se vacinar e 8% não tomaram a vacina e nem pretendem se vacinar. Uma fração de 1% não opinou. A parcela que não tomou vacina contra a Covid-19 e nem pretende se vacinar é minoritária em todos os segmentos e alcança taxas mais altas entre os que confiam sempre nas falas do presidente (14%), entre os que não estão fazendo isolamento social e vivendo normalmente (21%) e entre os que não têm medo de se infectar com o coronavírus (23%). Quando questionados se tomariam vacinas contra a Covid-19 desenvolvidas por EUA, Inglaterra, Rússia e China, a maioria declarou que sim, com maior preferência pela vacina norte-americana. De maneira geral, os índices de adesão seguem crescendo, com exceção da vacina inglesa: 82% declararam que tomariam a vacina norte-americana (era 78% em janeiro e 74% em dezembro de 2020), 75% tomariam a vacina inglesa (era 75% em janeiro e 70% em dezembro de 2020), 69% tomariam a vacina russa (era 66% em janeiro e 60% em dezembro de 2020) e 61% tomariam a vacina chinesa (era 58% em janeiro e 47% em dezembro de 2020). Observam-se diferenças significativas na taxa de entrevistados que tomariam as vacinas desses países por escolaridade e renda familiar mensal. De maneira geral, a parcela que tomaria essas vacinas é mais alta entre os mais instruídos do que entre os menos instruídos e entre os mais ricos do que entre os mais pobres. Na análise das variáveis atitudinais também são observadas diferenças significativas na taxa de entrevistados que tomariam as vacinas provenientes da China, Rússia e Inglaterra. De maneira geral, a parcela que tomaria as vacinas desses países é mais alta entre os que reprovam o governo Bolsonaro do que entre aqueles que o aprovam, entre os que nunca confiam nas falas do presidente do que entre os que sempre confiam, e, entre os que reprovam a maneira como o governo Federal vem enfrentando a pandemia do que entre os que aprovam" (DATAFOLHA: 2021b, p. 7).

27 É de grande utilidade refletir sobre as relações sociojurídicas que estruturam os campos administrativos de poder sanitário, evidenciando assim o funcionamento da burocracia e descortinando em parte os *habitus* dos agentes públicos do respectivo campo, ou seja: "[...] sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente 'reguladas' e 'regulares' sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expreso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente" (BOURDIEU: 1994, p.61).

que orienta a prática do agente público, fundamento de certa regularidade das condutas, contribuindo, inclusive, para a previsibilidade dos discursos oficiais, pois “o *habitus* faz com que os agentes que o possuem comportem-se de uma determinada maneira em determinadas circunstâncias” (Bourdieu: 2004, p. 98), mas não se origina de uma regra normativa explícita.

Muito embora não se possa reduzir o fenômeno aos comportamentos administrativos da pandemia de coronavírus, é preocupante a informação que consta no *site* do Senado Federal, referente ao mês de maio de 2022, sobre a drástica redução da vacinação infantil no Brasil, impactando a possibilidade de epidemias graves voltarem ao cenário nacional:

Embora as vacinas sejam aplicadas gratuitamente nos postos de saúde da rede pública, a imunização infantil vem caindo de forma vertiginosa no Brasil e hoje se encontra nos níveis mais baixos dos últimos 30 anos. Em 2021, em torno de 60% das crianças foram vacinadas contra a hepatite B, o tétano, a difteria e a coqueluche. Contra a tuberculose e a paralisia infantil, perto de 70%. Contra o sarampo, a caxumba e a rubéola, o índice não chegou a 75%. A baixa adesão se repetiu em diversas outras vacinas. Para que exista a proteção coletiva e o Brasil fique blindado contra as doenças, o recomendável é que entre 90% e 95% das crianças, no mínimo, estejam imunizadas. A queda generalizada começou em 2015 e atingiu a pior marca em 2021. Até 2014, não havia resistência. Os pais prontamente atendiam às chamadas do Ministério da Saúde e levavam seus filhos aos postos. A cobertura vacinal costumava ficar acima dos 90%, por vezes alcançando os 100%. Médicos das áreas de pediatria, infectologia, epidemiologia e saúde coletiva temem que, se esse quadro de baixa vacinação for mantido, o país poderá assistir a novas catástrofes sanitárias, com o ressurgimento de epidemias que eram comuns no passado. Fonte: Agência Senado (BRASIL, 2022c, p.1).

O julgamento, realizado pelo Supremo Tribunal Federal da ADI nº 6586, atuou como elemento conformador da linguagem jurídico-administrativa, em matéria de vacina obrigatória, indicando disposições que deveriam orientar a ação oficial da Administração Pública Federal, com ressalva para o conteúdo do voto proferido pelo Ministro Nunes Marques, ao votar pelo não conhecimento da ação, adotando a postura de legitimação simbólica dos pronunciamentos realizados pelo Presidente da República, localizados, no seu entendimento, na esfera do agente político e exercício da liberdade de expressão (BRASIL: 2021a)²⁸. Preponderou o entendimento contrário, no sentido de considerar como postura legítima aquela direcionada para desenvolver uma verdadeira “cultura de imunização”, conforme o que consta no voto do Relator, Ministro Ricardo Lewandowski (BRASIL: 2021, p.33).

O Direito Administrativo Sanitário, conjunto de disposições sociojurídicas institucionalizadas sobre ações e programas relacionados à saúde pública, erige-se também fundado nas próprias atuações do campo administrativo, espaço de lutas internas e de delimitação do juridicamente possível (Bourdieu: 1983, p. 89), sendo que a decisão proferida pelo STF, por ocasião do julgamento da ADI nº 6586, direcionou-se exatamente para configurar as dinâmicas das disputas normativas e sanitárias entre os entes federativos, além de instituir o conjunto do juridicamente possível em termos de políticas públicas sanitárias, em especial referentes à vacinação obrigatória.

Não se pode olvidar, a partir da sociologia do campo jurídico de Bourdieu (1989, p. 229), que o campo administrativo-sanitário é espaço social no qual e pelo qual se opera a transmutação de um conflito entre cidadãos ou entre cidadãos e o Estado. A resolução operada pelos agentes do campo ocorre por intermédio de suas próprias regras e, por certo, não se podendo descartar a possibilidade de um conflito transportar-se para o interior do campo judicial, espaço orientado por regras e procedimentos diversos. Ao analisar a abrangência do Direito Sanitário, Fernando Aith (2007, p. 129) aduz o seguinte:

²⁸ Consta de modo expreso na decisão o seguinte: “O Presidente da República, a par de ter atribuições administrativas, é também um agente político e, como tal, tem o direito de expressar as suas opiniões pelos meios que considere apropriados, inclusive com o intuito de influenciar a opinião pública em favor das teses que defende. Isso faz parte da liberdade de expressão e do jogo político, ínsitos ao regime democrático. Tais manifestações, entretanto, não são atos administrativos e não vinculam juridicamente a União, que apenas se expressa pelos meios formalmente reconhecidos.” (BRASIL: 2021a, p. 71).

A vida em sociedade pode ser capaz de produzir uma quantidade enorme de riscos à saúde individual e coletiva. Sempre existirá, dentro das complexas relações sociais, que fazem parte do cotidiano das sociedades contemporâneas, uma série de possíveis condutas humanas que representam ou podem representar o risco de doenças ou de outros agravos à saúde.

A juridicização dos riscos sanitários, realizada pelo campo administrativo, importa na constituição da própria realidade sanitária com a qual os agentes desenvolverão suas atividades, ou seja, existe um modo de expressão e discussão imposta pelo campo (Bourdieu, 1989, p. 229), sendo que os resultados práticos se direcionam para decisão, ordenação e validação²⁹. O julgamento da ADI nº 6586, portanto, retraduz as diferentes perspectivas do conflito sanitário em torno da vacinação obrigatória. O STF, adotando as premissas da descentralização do plano administrativo do SUS, atendimento integral e participação da comunidade na gestão e controle (artigo 198, CF), firmou o entendimento de prevalência do que denominou de federalismo cooperativo³⁰.

Institucionalizaram-se, assim, as articulações dos campos administrativos dos entes federativos, afirmando que a União possui competência de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, não excluindo as competências dos Estados, Municípios e Distrito Federal, pois a defesa da saúde compete a quaisquer das unidades federadas³¹. A reflexão do conteúdo do acórdão possibilita dimensionar o papel simbólico da linguagem veiculada pela Administração Pública Federal em matéria de vacinação obrigatória, discurso esse disposto a produzir

29 Dialogando com Austin, Bourdieu (1989, p. 230) indica algumas exigências e consequências do ingresso no campo jurídico e que são úteis para a abordagem do campo administrativo-sanitário, pois se impõe também a) a tomada de uma decisão administrativa, referente ao conflito sanitário retraduzido pelo campo; b) a ordenação dos fatos, de acordo com as categorias reconhecidas no campo administrativo-sanitário e c) reconhecer a validade das decisões administrativas aplicáveis.

30 Tal sistema é compatível com o nosso "federalismo cooperativo" ou "federalismo de integração", adotado pelos constituintes de 1988, no qual "se registra um entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais", que encontra expressão no concernente à temática aqui tratada, na competência concorrente partilhada pela União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a "proteção e defesa da saúde" (art. 24, XII, da CF), bem assim na competência comum a todos eles e também aos Municípios de "cuidar da saúde e assistência pública" (art. 23, II, da CF) (BRASIL: 2021, p. 37).

31 Para explicitar tal entendimento, o voto do Ministro Gilmar Mendes alude: "É preciso entender o federalismo cooperativo nessa dimensão. Aqui há duas lealdades que precisam ser explicitadas. Os órgãos constitucionais têm que atuar de forma leal e fiel ao texto constitucional. Além disso, eles devem reciprocamente lealdade federativa. O Presidente da República não pode atropelar competências federativas, assim como os Estados e Municípios não podem atropelar as competências da União. Os alemães cunharam a expressão *Bundestreue*, que pode aqui ser traduzida como 'lealdade federativa'. É preciso entender nesse sentido de que há um dever recíproco de respeito e coordenação no exercício dessas competências federativas" (BRASIL, 2021, p. 184).

o efeito de hermetismo do campo burocrático do qual menciona Bourdieu (1989, p. 232). Os agentes do campo assumem diversos papéis em relação ao funcionamento dos espaços sociais e tendem a produzir categorias próprias de percepção e de apreciação, muitas vezes, desfocadas das leituras preponderantes de outros campos, como no caso, do campo judicial, ou de contextos graves de crises. Descortina-se o exercício de tais competências, fincadas no *habitus* próprio do agente, vislumbrando-o por meio da concepção de capital, isto é, são “detentores dos meios e recursos jurídicos exigidos pela lógica do campo” (Bourdieu: 1989, p. 233).

4. O Poder (Simbólico) de Nomeação Jurídica e o Efeito da Alodoxia da Autoridade Sanitária

Os agentes do campo administrativo sanitário travam diversas lutas simbólicas, pois no espaço social ocorrem disputas entre diferentes visões de mundo, sendo que os agentes da Administração Pública, dotados de autoridade³², tendem a impor a sua visão. Como alude Bourdieu (1989, p.236) o que está em jogo é o monopólio do poder de impor o princípio universalmente reconhecido de conhecimento do mundo social, o *nomos* burocrático como princípio de visão e de divisão. Durante o período da crise sanitária evidenciou-se a preponderância nos atos governamentais da União da institucionalização do tratamento precoce por meio da hidroxiclороquina e da cloroquina, tanto que no mês de maio de 2020, o Ministério da Saúde divulgou um protocolo recomendando o uso do medicamento nos casos de Covid-19, inclusive com sintomas leves, condicionando a prática médica à assinatura de Termo de Ciência e Consentimento (BRASIL, Ministério da Saúde: 2020b, p.03).

Não se pode olvidar, muito embora caracterizado como ato do Estado, trata-se de ato de nomeação, representando a cate-

³² Adota-se aqui a concepção de autoridade no sentido de controle social e não orgânica, de elemento integrante da estrutura burocrática da Administração. No entendimento de Soriano (2016, p. 317) o controle social refere-se ao conjunto de valores, normas e instituições que determinam e influenciam o comportamento dos demais, “más nitidamente, control social es el ejercido en la sociedad política por el aparato institucional del poder público; sobre el comúm de los ciudadanos, de manera global, y sobre determinados grupos, frecuentemente marginados o resistentes, de una manera particular. El concepto de control social remite, así, a la relación del poder con los ciudadanos”.

gorização burocrática realizada por agentes do campo, decisão institucional de caráter mágico, marcada pela pretensão de ser reconhecida universalmente e alimentar o conhecimento sanitário, de modo a que todos não possam recusar ou ignorar tal ponto de vista, a visão imposta (Bourdieu: 1989, p. 236-237)³³.

Trata-se do poder simbólico do Direito de um modo geral e, em hipótese, do Direito Administrativo Sanitário. Na linha da sociologia de Bourdieu, caracteriza-se como “a forma por excelência do poder simbólico de nomeação, cuja competência reconhecida é de criar as coisas nomeadas, consagrando a ordem estabelecida e atribuindo poderes importantes aos agentes com competência para dizer tal espécie de ato jurídico”, inclusive, instituindo os limites às lutas desenvolvidas em questões sanitárias (Bourdieu: 1989, p. 237), daí a necessidade de interrogar sobre as próprias condições históricas³⁴ e sociais das formas jurídicas e dos discursos atuantes no campo administrativo-sanitário.

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (ADI nº 6586) proporciona a necessária retomada da história social dos objetos de investigação³⁵, na medida em que a reflexão histórica integra a fundamentação do acórdão, reservando tópico específico para a Revolta da Vacina de 1904, conforme já aludido, acontecimento analisado pelo Ministro Ricardo Lewandowski (BRASIL: 2021, p. 15) e capaz de ensejar discussões sobre o trabalho desenvolvido pelo campo administrativo em matéria de medidas sanitárias, impondo-

33 Os mecanismos utilizados são interessantes, eis que as orientações do Ministério da Saúde na época foram fundadas em diversas considerações prévias, desde a competência de tal órgão público para acompanhar, controlar e avaliar as ações e serviços de saúde, a inexistência até o momento de evidências científicas robustas que possibilitem a indicação de terapia farmacológica específica para a COVID-19, necessidade de uniformização da informação, até a “existência de diversos estudos sobre o uso da colorquina e hidroxiquina no tratamento da COVID-19” (BRASIL: 2020, p.01).

34 Sob o ponto de vista da história, Lilia M. Schwarcz e Heloisa M. Starling (2020, p. 331) apontam aspectos similares entre a pandemia de Coronavírus de 2020 e a Gripe Espanhola de 1918, destacando a existência do senso comum sobre tratamento precoce: “Não há apenas semelhança, coincidência ou mero acaso se compararmos, por exemplo, o uso do sal de quinino e do comprimido cloroquinino, vendido nas farmácias em 1918, e o uso da cloroquina em 2020. Não só a composição dos medicamentos é basicamente a mesma, como seu emprego, para debelar casos de malária, em regiões onde a doença é endêmica, repete um mesmo padrão. Além do mais, a prescrição do produto era autorizada por médicos, em 1918, apenas para a malária e desautorizada pela comunidade científica em 2020 para o tratamento da covid-19, inclusive pelos riscos que pode acarretar ao paciente – mas, ainda assim, a cloroquina continuou (e continua) sendo comercializada e utilizada livremente pela população”.

35 No entendimento de Bourdieu, a construção do objeto científico importa romper com o senso comum, ou seja, o conjunto de representações partilhadas e previamente construídas. A perspectiva sociológica possibilita vislumbrar o objeto pelas lentes da sociologia e desconfiar dos olhares impostos pela *Doxa*. No âmbito do Direito Administrativo (Sanitário) os fatos jurídico-administrativos submetem-se à crítica reflexiva, sendo que a história social dos problemas configura-se instrumento importante. Vale a seguinte referência expressa (Bourdieu: 1989, p. 36): “Um dos instrumentos mais poderosos da ruptura é a história social dos problemas, dos objetos e dos instrumentos de pensamento, quer dizer, do trabalho social de construção de instrumentos de construção da realidade social (como as noções comuns, papel, cultura, velhice etc., ou sistemas de classificação) que se realiza no próprio seio do mundo social, no seu conjunto, neste ou naquele campo especializado, e especialmente no campo das ciências sociais.”

-se atentar para sempre controlar a possibilidade de ações arbitrárias em períodos de crise, olvidando direitos fundamentais³⁶, mas também de omissões em matéria de exercício das competências do Estado. Outro aspecto crucial do episódio reside na importância da ciência como critério objetivo para orientar as práticas sanitárias e que, dependendo da atuação da Administração, é possível que surja, no mundo social, uma espécie de “terrorismo ideológico” direcionado contra o processo de vacinação.

As discussões que ocorreram por ocasião da análise dos fundamentos da ADI nº 6586 também ensejaram debates sobre a própria juridicidade sanitária, o conjunto de materiais normativos que orientam as ações dos agentes do respectivo campo em matéria de saúde pública. Os esquemas de compreensão jurídico-sanitária possuem origem nas construções do mundo social, a partir das próprias estruturas estruturadas (Bourdieu: 1989, p. 238). Desse modo, não se tem acesso direto à realidade sanitária, mas por intermédio das estruturas estruturadas, historicamente construídas, que possibilitam as categorias de pensamento (Bourdieu: 1989, p. 238). Ao analisar peças dos autos eletrônicos (BRASIL: 2021), constatou-se que a Administração Pública Federal utilizou as estruturas normativas direcionadas para salvaguardar o capital simbólico da União de “dizer” o direito sanitário sobre vacinas e de seu caráter obrigatório, a exemplo do artigo 2º da Constituição Federal - referente à separação de poderes - como também a regra da descentralização das ações e serviços públicos (artigo 198, I, CF), da direção nacional do SUS para definir e coordenar os sistemas de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária (artigo 16, III, Lei 8080/90), além da competência da União na coordenação do Programa Nacional de Imunização para garantir a eficácia e segurança (Artigo 4º, Lei 6.259/75).

No entanto, a questão da competência em matéria sanitária adquiriu outro sentido no âmbito do campo judicial, por ocasião

³⁶ Trata-se de questão relevante o desenvolvimento de ações administrativas, durante o período de crise sanitária, e a necessidade de salvaguardar os direitos fundamentais, na medida em que “o reconhecimento expresso ou implícito pela Constituição de um direito fundamental tem como consequência coloca-lo no topo da hierarquia das escolhas públicas. Ou seja: o interesse ou valor por ele protegido deve prevalecer sobre outros interesses ou valores não protegidos como direitos fundamentais” (VIEIRA: 2017, p. 36). De forma específica, em relação à crise da COVID-19, ver BAHIA (2020).

do julgamento em análise sobre a vacinação obrigatória, adotando-se o pressuposto de que compete à União a coordenação das atividades do setor “incumbendo-lhe, em especial executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde ou que representem risco de disseminação nacional” (Artigo 16, III, Lei 8080/90), não excluindo a competência dos Estados, Municípios e do Distrito Federal para adaptar às peculiaridades locais (STF: 2021, p. 29).

A seguir, se percebe um dos problemas da construção administrativa sanitária por parte do ente federal. A capacidade de criar representações jurídicas, impondo modos e visões normativas, apenas possuem boas probabilidades de êxito quando bem fundamentadas, segundo alude Bourdieu (1989, p. 239), dependendo das condições de funcionamento dos campos do mundo social, eis que não está adstrito somente à regra; a força simbólica do ato de juridicização opera plenamente quando fundado na realidade³⁷. Logo, na medida em que, constatadas as omissões administrativas sanitárias da União, tornou-se mais efetiva a decisão proferida pelo STF, do que a tese da Administração Pública Federal, ao concluir nos seguintes termos: “[...] a defesa da saúde compete a qualquer das unidades federadas, seja por meio da edição de normas legais, seja mediante a realização de ações administrativas, sem que, como regra, dependam da autorização de outros níveis governamentais para levá-las a efeito, cumprindo-lhes, apenas, consultar o interesse público que têm o dever de preservar” (BRASIL: 2021, p. 41).

A força da forma jurídico-administrativa sanitária não se constitui por meio da razão abstrata, mas pelo conjunto de relações entre o campo administrativo e as demandas sociais, segundo alude Bourdieu (1989, p. 241). O julgamento da ADI nº 6586 ensejou a

³⁷ Tal referência conecta-se com a importância de a juridicidade não se desconectar totalmente das forças sociais, dos contextos produzidos no mundo social (BOURDIEU: 1989, p. 239). No entanto, o próprio autor adverte não ser possível ignorar o “efeito próprio da regra jurídica”, regulamento ou lei: “Se está na própria vocação da sociologia lembrar que, segundo o dito de Montesquieu, não se pode transformar a sociedade por decreto, também é verdade que a consciência das condições sociais da eficácia dos actos jurídicos não deve levar a ignorar ou negar aquilo que faz a eficácia própria da regra, do regulamento e da lei: a justa reação contra o juridismo, que leva a restituir ao seu lugar, na explicação das práticas, as disposições constitutivas do *habitus*, não implica de forma alguma pôr entre parênteses o efeito próprio da regra explicitamente enunciada, sobretudo quando, como é o caso da regra jurídica, ela está associada a sanções” (Bourdieu: 1989, p. 239).

reflexão sobre a instância de desenvolvimento do jurídico, na medida em que a juridicidade não deve ser compreendida de modo isolado nas regras (no caso, regras de competência da União em matéria de saúde pública) e sim no “conjunto de relações objetivas entre o campo jurídico, o campo de poder e o campo social” (Bourdieu: 1989, p. 241). A partir do exame do caso, constata-se que o conjunto de universais utilizados pela Administração Pública federal divorciou-se muito daqueles que circulam no campo jurídico, nos campos de poder e no campo social, durante o período de crise sanitária causada pela COVID-19.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal atribuiu importância a preceitos universais, como o direito à dignidade humana (artigo 1º, inciso III, CF), direito à incolumidade física, direito à informação, ao tratamento gratuito, respeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais e ao dever de decidir em matéria sanitária com base em evidências científicas (artigo 3º, Lei 13.979/2020), indicações que possuem a potencialidade de melhor circulação conforme as regras da democracia. Partindo-se do entendimento de Bourdieu, segundo o qual “ninguém mais pode acreditar que o princípio da história é a razão” (2001, p. 153), sob o enfoque do Direito Administrativo Sanitário, ninguém mais acredita que os problemas jurídico-sanitários, como o da vacinação obrigatória, são resolvidos por meio de uma espécie de razão mítica, seja de caráter moral, religioso ou político, e não pela história.

A eficácia simbólica do Direito – e no caso específico do Direito Administrativo Sanitário – atua de forma ampla quando o trabalho jurídico obtém reconhecimento, permanecendo desconhecido o quanto de arbitrário existe no seu funcionamento (Bourdieu: 1989, p. 245). A nomeação do jurídico-sanitário contida na decisão proferida pelo STF produz diversos efeitos, para além do conteúdo normativo enunciado e contido na tese da repercussão geral. Destaca-se, por exemplo, (a): a força da juridicização, porquanto as decisões dos cidadãos de submeterem-se à vacinação e, concomitantemente, da Administração, ao adotar políticas de vacinação, as quais são retiradas da esfera de contingência (ainda que vaci-

nação compulsória não signifique vacinação forçada). Outro efeito é a reafirmação dos universais do Direito Administrativo Sanitário, por exemplo, normatizados no artigo 3º da Lei 13.979/2020.

Trata-se do efeito de fixar no campo jurídico decisões de referência que servirão de modelo para decisões práticas do mundo social ou, segundo menciona Bourdieu (1989, p. 245):

[...] ele liga continuamente o presente ao passado e dá a garantia de que, salvo revolução capaz de pôr em causa os próprios fundamentos da ordem jurídica, o porvir será a imagem do passado e de que as transformações e adaptações inevitáveis serão pensadas e ditas na linguagem da conformidade com o passado.

O trabalho jurídico, adstrito à questão da vacina obrigatória, também atua no sentido de produzir o (b): o efeito de sistematizar e racionalizar as decisões e regras em matéria de saúde pública, invocadas para justificar as ações administrativas, conferindo o “selo da universalidade” (Bourdieu: 1989, p. 245), conduzindo à denominada “universalização prática”, generalizando ações no conjunto das práticas dos diversos campos sociais. Assim, adota-se o foco da incidência dos efeitos simbólicos da ADI nº 6586 no interior do campo burocrático, em que o resultado é a imposição da legitimidade do caráter obrigatório da vacina, respeitados os universais democráticos, bloqueando o discurso oficial da contingência e facultatividade, além da necessidade de a Administração Federal respeitar o federalismo e a autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Destaca-se, ainda, o (c) efeito simbólico de oficialização, conforme o mencionado por Bourdieu (1989, p. 246):

Entre os efeitos propriamente simbólicos do direito, há que dar um lugar especial ao efeito de oficialização como recon-

hecimento público de normalidade que torna dizível, pensável, confessável, uma conduta até então considerada tabu (é o caso, por exemplo, das medidas que dizem respeito à homossexualidade). E também ao efeito de imposição simbólica que a regra explicitamente publicada e as possibilidades que ela designa, pode exercer, ao abrir o espaço dos possíveis (ou mais simplesmente, ao 'dar ideias').

O caso examinado pelo STF, ao decidir sobre a relação de constitucionalidade entre a Lei nº 13.979/20 e a Constituição Federal, funciona, sob a perspectiva da oficialização, instituindo o reconhecimento público, oficial do Estado, em relação à vacinação como fator de diminuição de riscos sanitários durante o período da crise da COVID-19 e, por consequência, o dever de a Administração de adotar políticas públicas cogentes em períodos de crise sanitária, ao mesmo tempo em que as regras normatizadas do artigo 3º, do citado diploma legal, abrem perspectivas de possíveis relações entre os agentes públicos do diversos entes federativos e os cidadãos, além de um espaço de atuação jurídico-sanitário impositivo e, simultaneamente, integrador dos universais democráticos.

Por fim, após o questionamento sobre (d): o efeito simbólico de transformação social, cabe a indagação: em que medida o Direito Administrativo Sanitário e a decisão proferida por ocasião do julgamento da ADI nº 6586 contribuem para a transformação social em matéria de medidas de combate à pandemia? Não se pode deixar de lembrar que a juridicização da vacina obrigatória, nos contornos adotados pela aludida ação direta de inconstitucionalidade, depende mais das relações preponderantes entre os agentes do campo jurídico, agentes públicos da Administração e integrantes do Supremo Tribunal Federal, e das disputas de capital simbólico que ocorrem³⁸ com agentes dos campos político, econô-

38 É por tal motivo, que Bourdieu (1989, p. 247-248) irá destacar: "Do mesmo modo que o verdadeiro responsável pela aplicação do direito não é este ou aquele magistrado singular, mas todo o conjunto de agentes, frequentemente postos em concorrência que procedam à detecção e a marcação do delinquent e do delito, assim também o verdadeiro legislador não é o redactor da lei, mas sim o conjunto dos agentes que, determinados pelos interesses e os constrangimentos específicos associados às suas posições em campos diferentes (campo jurídico, e também campo religioso, campo político, etc.), elaboram aspirações ou reivindicações privadas e oficiosas, as fazem aceder ao estado de 'problemas sociais', organizam as expressões (artigos de imprensa, obras, plataformas de associações ou de partidos, etc.) e as pressões (manifestações, petições, diligências, tec.) destinadas a fazer avançar".

mico, científico, religioso, etc. No atual quadro da crise sanitária, evidenciaram-se os embates pelo capital administrativo-sanitário legítimo, do ponto de vista informacional, construção de políticas de prevenção de riscos, adoção de medidas sanitárias restritivas, sendo que a Administração Pública Federal, em diversos episódios, incorporou posturas personalistas e desconectadas dos critérios médico-científicos prevalentes ou capitais simbólicos de difícil circulação no campo jurídico.

As possibilidades de transformação social (efeito simbólico do trabalho jurídico) relacionam-se com os efeitos da alodoxia mencionados por Bourdieu (1989, p. 248, nota 47), quando a regra explicitada por textos normativos ou decisões judiciais incorpora a característica de “evidência social”, erigindo a possibilidade de configurar-se como aquilo que deve ser seguido, diversamente dos princípios que regulam determinadas práticas, a exemplo da conduta de relativizar ou negar os efeitos deletérios de uma pandemia causada pelo coronavírus. O próprio alto índice de adesão da comunidade aos planos de vacinação indica que a vacina, até pela formalização do artigo 3º da Lei nº 13.979/20, integra as práticas sociais como elemento de diminuição dos riscos de contágio e que o trabalho do campo jurídico, neste caso do julgamento da ADI nº 6586 “introduz nas relações sociais uma nitidez, uma previsibilidade e, por este modo, uma racionalidade que nunca é completamente garantida pelos princípios práticos do *habitus* ou pelas sanções do costume que são produto da aplicação directa ao caso particular desses princípios não formulados” (Bourdieu: 1989, p. 249).

Adotando tais pressupostos, estão corretas as conclusões sobre o trabalho jurídico realizado por ocasião do julgamento em discussão, envolvendo obrigações recíprocas entre cidadãos e o Estado, as dificuldades no que tange ao tempo, exigindo-se a postura de aceitar certos riscos sanitários³⁹.

³⁹ Vale a referência explícita de Maurício da Cunha Savino Filó e Jaíne Gláucia Teixeira Ank (2021, p. 19): “A conclusão jurisprudencial sobre a obrigatoriedade da vacinação não obriga apenas o indivíduo; trata-se de uma via de mão dupla, pois o Estado deve implementá-la de forma responsável e com clareza de informações sobre vantagens e riscos já comprovados pelas ciências médicas, sob pena de possíveis violações a direitos fundamentais. A situação em que as vacinas contra a Covid-19 estão sendo aprovadas foge àquelas rotineiras, que demandariam maiores testes e tempo para análise de seus resultados. Por suposto, exige-se do paciente a aceitação de riscos maiores com relação à eficácia da vacina e de seus efeitos colaterais. A adoção destes riscos é justificada, como verificado, em razão de que a pandemia, além de mortes, restringiu o direito à vida digna, em razão do isolamento social, do impedimento ao livre exercício de algumas profissões, no aumento da desigualdade social, na imposição de uma cultura de convívio diversa que modificou, inclusive, o culto aos mortos e outras expressões de afeto”.

As próprias informações fornecidas pelo Ministério da Saúde, ainda que imersas em dúvidas de fidedignidade, indicam a prevalência no mundo social do capital simbólico do campo jurídico voltado para a dinâmica de incentivo ao processo de vacinação obrigatória, tanto que constam os números de 473.965.988 no total de doses aplicadas até o mês de agosto de 2022, sendo 178.918.510 em relação à 1ª dose, 60.088.368 da 2ª dose, 4.984.930 de doses únicas, 05.434.302 da dose de reforço, 19.690.838 da 2ª dose de reforço e 4.849.040 da dose adicional (BRASIL, 2022d, p.01).

A decisão analisada neste breve estudo evidenciou o quanto o *habitus* burocrático sanitário, manifestado pela Administração, distanciou-se da “tendência imanente das práticas” (Bourdieu: 1989, p. 249), possibilitando a compreensão do Direito Administrativo Sanitário por meio do poder simbólico de nomeação jurídica e da imprescindível relação entre juridicização, mundo social e sociedade.

Conclusão

O estudo realizado objetivou, por meio dos debates sobre o julgamento da ADI nº 6586, realizado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, refletir as relações sociais juridicizadas em matéria de vacinação obrigatória e do funcionamento do campo administrativo-sanitário no Brasil, durante o período da pandemia causada pelo coronavírus. Verificou-se o quanto é preciso problematizar sociologicamente os efeitos dos pronunciamentos das autoridades da Administração Pública e a potencialidade de esses indivíduos influenciarem o processo de vacinação.

O Direito Administrativo Sanitário caracteriza-se como conjunto de disposições sociojurídicas, institucionalizadas, abarcando no seu objeto ações e serviços relacionados à saúde pública, impondo-se ultrapassar um dos grandes obstáculos epistemológicos do Direito em geral: compreender a forma jurídica divorciada do mundo social. Os debates nacionais, durante a pandemia de Covid-19, no que tange ao caráter obrigatório da vacina, sobretudo por parte de agentes burocráticos, demonstrou a cotidiana

influência das relações de poder (econômico, político, pessoal etc.) na concepção jurídico-sanitária oficial, bem como das disputas internas pela posse de capitais institucionalizados.

A linguagem administrativa, valendo-se dos efeitos simbólicos da forma jurídica, produz efeitos de neutralização e universalização. No caso da ADI nº 6586, tal dimensão simbólica evidenciou-se na prática realizada pela Administração Pública, instituindo-se como a portadora da fala sanitária neutra, fundada na racionalidade jurídico-administrativa, e universalizante, abarcando para a esfera federal a totalidade do *nomos* sanitário brasileiro. O julgado aludido ao longo deste breve estudo, também serviu para indicar o trabalho de dominação simbólica erigida pela cadeia de legitimidade utilizada pela União para a preponderância de decisões arbitrárias, sob o ponto de vista da ciência.

Ao analisar as manifestações oficiais produzidas nos autos, detectou-se que, a linguagem utilizada pelo Chefe do Poder Executivo Federal, por meio de órgãos de representação, é indicativa da configuração do campo burocrático, delimitando aqueles que poderiam entrar no jogo, mas desde que aderissem ao jargão institucionalizado. No entanto, um dos equívocos dos portadores da fala oficial reside na produção da linguagem sanitária deslocada dos contextos do mundo social, incorrendo no denominado desvio simbólico. No caso, inclusive, o trabalho de normalização burocrático-governamental desconsiderou os produtos jurídicos do campo científico do Direito Administrativo Sanitário, possibilitando descortinar o quanto de violência simbólica existe nas fórmulas governamentais, até então utilizadas pela Administração Pública Federal.

Não se pode olvidar também que as decisões do Supremo Tribunal Federal dependem do funcionamento do campo judicial, com todas as disputas internas de poder, e da situação dos agentes no cenário nacional, além das relações conturbadas com o Poder Executivo Federal. De qualquer sorte, os debates produzidos por ocasião do julgamento e que, em parte, foram retratadas nesta breve pesquisa, dialogam com os problemas do juridismo mencio-

nados por Bourdieu (2004), ou seja, se as regras não são eficazes por si mesmas, em que condições as regras jurídico-sanitárias podem atuar? Sob a perspectiva da Administração, a efetividade normativa da vacinação obrigatória atrela-se ao sentido do jogo burocrático e as forças que atuam no campo administrativo da ação de vigilância epidemiológica, ao final submetida às orientações do Ministério da Saúde. Na dimensão dos cidadãos, a reflexão insere-se a partir dos capitais informacionais que circulam no mundo social. O discurso da autoridade administrativa influencia os esquemas práticos dos cidadãos somente em parte, na medida em que se mantém dotado de legitimidade simbólica. A versão institucional sobre a pandemia atuou de forma mais contundente, em termos de produção de efeitos simbólicos no mundo social, durante o período inicial da crise sanitária, relativamente a medidas como distanciamento social, entretanto, enfraqueceu diante do agravamento em questões como a vacinação obrigatória.

A decisão do Supremo Tribunal Federal em análise atuou no sentido contrário do hermetismo do campo burocrático da Administração Federal em matéria sanitária, abrindo o espaço judicial para a retradução das demandas do campo social e do campo judicial de aplicação do texto da Constituição Federal no âmbito da saúde pública.

As disputas pelo capital sanitário legítimo revelaram que as discussões postas na ADI nº 6586 constituem-se nos embates pelo monopólio de impor o princípio universalmente reconhecido do mundo social, nos termos defendido por Bourdieu (1989) em sua sociologia reflexiva, por exemplo, a tentativa de institucionalizar tratamentos precoces por meio da hidroxicloroquina. O caso investigado foi útil para proporcionar o debate sobre o poder simbólico do Direito Administrativo Sanitário, no que tange à universalização, neutralização e racionalização da autoridade administrativa.

A construção da forma jurídica deve sempre atentar para as ações arbitrárias do campo do Estado, disfarçadas de racionalidade burocrática, destacando-se a importância da ciência como indicação de diálogo para a produção dos universais que devem

orientar as práticas sanitárias, sempre reforçando a importância de, cada vez mais, democratizar o acesso aos universais, como aludido por Bourdieu (1997). A Administração Pública Federal, no âmbito das discussões ocorridas no julgamento analisado, utilizou as estruturas normativas da Constituição Federal e da Lei nº 13.979/20, para legitimar o capital simbólico da União de dizer o Direito Administrativo Sanitário, a partir da visão personalista do Chefe do Poder Executivo. Outro aspecto relevante é a importância do debate sobre as possibilidades de transformação social da juridicidade sanitária. Como o poder simbólico do Estado, seja no campo burocrático ou no campo judicial, possibilita a criação de universais, capazes de orientar as práticas, é preciso atentar-se para a necessidade de se ultrapassar o privilégio do universal, democratizando radicalmente as condições de acesso, ou, como menciona Bourdieu, (1997) desenvolver uma *realpolitik* da razão.

Referências

AITH, Fernando. **Curso de Direito Sanitário. A Proteção do Direito à Saúde no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BAHIA, Saulo José Casali (Coordenador). **Direitos e deveres Fundamentais em Tempos de Coronavírus**. São Paulo: Editora Iasp, 2020.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas Ditas**. Tradução Cassia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações Pascalianas**. Tradução Sergio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa/Rio de Janeiro: DIFEL/BERTRAND, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Tradução de Jeni Vaitsman. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Limitada, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**. Sobre a Teoria da Ação. Tradução Mariza Corrêa. Campinas, SP: 1997.

BRASIL, Advocacia-Geral da União. Informações nº 00253/2020/CONSUNIAO/AGU. Interessado: Partido Democrático Trabalhista –PDT, Assunto: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Brasília; 2020a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6033038>. Acesso em: 28.04.2021.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Orientações do Ministério da Saúde para Manuseio Medicamentoso Precoce de Pacientes com Diagnóstico da COVID-19**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/orientacoes-manuseio-medicamentoso-covid19-pdf>. Acesso em 10.05.2021.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico**, n. 05, 14.03.2020. Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública/COVID-19. Brasília, 2020c. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>. Acesso em 20.03.2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6586**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Interessados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília: 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346093809&ext=.pdf>.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Brasília: 2022a. Disponível em <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 20/08/2022.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Programa Nacional de Imunizações – Vacinação**. Brasília: 2022b. Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-nacional-de-imunizacoes-vacinacao>. Acesso em 20/08/2022.

BRASIL, Senado Federal. **Vacinação Infantil Despenca no País e Epidemias Graves Ameaçam Voltar**. Brasília: 2022c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/05/vacinacao-infantil-despenca-no-pais-e-epidemias-graves-ameacam-voltar>. Acesso em: 20/08/2022.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Vacinômetro COVID-19**. Brasília: 2022d. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/DEMAS_C19_Vacina_v2/DEMAS_C19_Vacina_v2.html. Acesso em: 20/08/2022.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República Que Não Foi**. 3ª ed. 25ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

CEPEDISA/CONNECTAS, **Boletim Direitos na Pandemia**, nº 10. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário da Universidade de São Paulo e Conectas Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <https://homolog.conectas.org/wp/publicacao/boletim-direitos-na-pandemia-no-10/>. Acesso em 21.04.2021.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade Febril. Cortiços e Epidemias na Corte Imperial**. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.

CIERCO SEIRA, César. **Vacunación, Libertades Individuales y Derecho Público**. Ensayo sobre las principales claves para la regulación de la vacunación pública en Espanha. Madrid: Marcial Pons, 2018.

COSTA, Nilson do Rosário. **Lutas Urbanas e Controle Sanitário. Origens das Políticas de Saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: VOZES/ABRASCO, 1986.

COSTA, Ediná Alves; ROZENFELD, Suely. Constituição da Vigilância Sanitária no Brasil. **Fundamentos da Vigilância Sanitária.** Organizado por Suely Rozenfeld. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000, p. 15-40.

DALLARI, Sueli Gandolfi; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Direito Sanitário.** São Paulo: Editora Verbatim, 2010.

DATAFOLHA, Folha de São Paulo. **Pandemia e Coronavírus.** Pesquisa de Opinião Realizada entre os Dias 15 e 16/03/2021. São Paulo. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2021/03/22/6v879812aac6be2ac83138hf6379eif571n1cd.pdf>. Acesso em 12/05/2021.

FILÓ, Maurício da Cunha Savino; ANK, Jaíne Gláucia Teixeira. A Vacinação Compulsória contra o SARS-COV-2 Como Instrumento de Concretizador do Direito à Saúde. **Revista Culturas Jurídicas.** Vol. 8, N. 19, jan./abr., 2021, p. 149-172. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/49104>. Acesso em: 16.06.2021. <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346093809&ext=.pdf>. Acesso em 16.04.2021.

HERMANY, Ricardo; MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem. O Federalismo Cooperativo e a Saúde Pública: uma análise dos desafios da autonomia local brasileira em tempos de Pandemia de COVID-19. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 7 (2021), nº 1. Lisboa-Portugal. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-7-2021-n-1/213>. Acesso em 01/10/2021.

HOCHMAN, Gilberto. Vacinação, Varíola e uma Cultura da Imunização no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, 16(2): 375-

386, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/YWJ7XPqXpmNXNFtBtMbr8Sm/?lang=pt>. Acesso em 21.04.2021.

NASCIMENTO, Fernanda de Santos. Disciplina e Coesão na Caserna: o discurso militar da revista "A Defesa Nacional" no Pós 1930. **História e Perspectivas**, Uberlândia (50), jan./jun.. 2014, p.415-440.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios Enfrentados pelo Supremo Tribunal Federal na Emergência da COVID-19: conflito interfederativo e cientificidade no combate à pandemia. **Revista de Direito Administrativo & Direito Constitucional**. Ano 20, n. 82/ outubro/dezembro, 2020, Belo Horizonte: Fórum, p. 203-219.

OLIVEIRA, Maria Siqueira de Carvalho. Fragmentos de Discursos construídos a várias vozes: notas sobre democracia, participação social e Conselhos de Saúde. **O Direito Achado na Rua: introdução crítica ao direito à saúde**. Alexandre Bernardino Costa et al.(Organizadores). Brasília: CEAD/UNB, 2009, p. 168-179.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **A Bailarina da Morte: a Gripe Espanhola no Brasil**. 1ªed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

SEVCENKO, Nicolau. **A Revolta da Vacina: mentes insanas em corpos rebeldes**. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

SORIANO, Ramón. **Sociologia del Derecho**. 5ª reimp. Barcelona: Editorial Ariel, 2016.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos Fundamentais: uma leitura da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2ªed. São Paulo: Malheiros, 2017.