

Informações sanitárias e transparência administrativa: poder, violência simbólica e dominação

Sanitary information and administrative transparency: power, symbolic violence and domination

Leonel Pires Ohlweiler*

Resumo

O presente artigo examina a transparência administrativa e o acesso à informação sanitária, sob a perspectiva sociojurídica, articulando Direito Administrativo e Sociologia. A metodologia aplicada foi pesquisa bibliográfica, bem como de decisões judiciais. Assim, destaca-se a necessidade de refletir criticamente sobre a informação oficial do Estado veiculada durante o período de emergência sanitária internacional causada pelo coronavírus. Examina as relações entre acesso à informação, linguagem e poder simbólico. Problematisa a neutralidade do discurso sanitário e o propósito de criar consensos sociais. A partir de casos judicializados em relação à transparência administrativa e outros documentos, investiga as condições de possibilidade de a informação sanitária contribuir para a democratização do próprio espaço social. Conclui-se, portanto, que apenas articulando o acesso à informação com políticas públicas, socializando o capital de informação, é possível fundar espaços de transformação na sociedade.

Palavras-chave: Transparência Administrativa. Informação Sanitária. Campo Burocrático. Poder Simbólico. Emergência Sanitária.

Abstract

This article examines administrative transparency and access to sanitary information from a socio-legal perspective, articulating administrative law and sociology. It highlights the need to critically reflect on the official information of the State transmitted during the international sanitary emergency period caused by the coronavirus. It also examines the relationships between access to information, language, and symbolic power. Questions the neutrality of the public sanitary discourse and the purpose of creating social consensus. Based on judicialized cases concerning administrative transparency and other documents, it investigates the conditions for the possibility of health information contributing to the democratization of the social space itself. It concludes that only by articulating access to information with public policies; socializing information capital is possible to find space for transformation in society.

Keywords: Administrative Transparency. Sanitary Information. Bureaucratic field. Symbolic Power. Sanitary Emergency. The methodology applied was bibliographical research, as well as judicial decisions.

1 Introdução

A informação pública sanitária ocupa o cenário dos debates atuais, em virtude do reconhecimento pela Organização Mundial da Saúde (OMS) da pandemia causada pelo coronavírus, exigindo-se o fornecimento de informações qualificadas sobre a crise sanitária, riscos e ações administrativas do Estado. Diante da complexidade da questão, o presente estudo investigará o seguinte problema: como a perspectiva sociojurídica da informação oficial do Estado, dialogando com a sociologia de Pierre Bourdieu, possibilita analisar criticamente as informações sanitárias, compreendendo as relações de poder na omissão e veiculação de dados sobre a emergência de saúde pública causada pela covid-19?

O tema relativo à transparência administrativa e o acesso à informação não é novo no âmbito do Direito Administrativo, inclusive adquiriu contornos específicos a partir da Lei nº 12.527/11. No entanto, conforme será examinado, algumas ações e omissões da Administração Pública federal, no âmbito das informações públicas,

  Pós-Doutor em Direito pela UFSC. Doutor e mestre em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Unilasalle, ministrando Direito Administrativo na Graduação, Administração Pública e Sociedade no Mestrado e Burocracia e Dominação no Doutorado. E-mail: leonelpires@terra.com.br

contextualizadas na normatividade da Lei nº 13.979/20, ensejaram a investigação sob a perspectiva teórica aqui trabalhada, adotando o pressuposto segundo o qual o capital de informação molda-se alicerçado nos embates com os capitais político e econômico.

A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica, bem como destacando alguns casos judicializados sobre transparência administrativa e o acesso à informação sanitária. O objetivo é primar pela relação interdisciplinar entre Direito Administrativo e Sociologia.

Na primeira parte da pesquisa desenvolve-se a reflexão sobre a informação sanitária e a característica de bem público, mas articulando as relações entre o discurso oficial do Estado com as questões da linguagem, poder e sistemas simbólicos. A seguir, discute-se a neutralidade das informações oficiais, o caráter de estruturadas e estruturantes, a necessidade de erigir informações sanitárias com qualidade e a capacidade de influenciarem as práticas do mundo social. Ao final, com base na perspectiva sociojurídica, propõem-se algumas indicações para laborar com a democratização não apenas do acesso à informação, mas do conteúdo informado, pois o acesso à informação sanitária é condição de possibilidade para ampliar o acesso à saúde pública em períodos de pandemia.

2 As Informações Sanitárias no Campo Burocrático: perspectiva sociojurídica da linguagem oficial do Estado

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou no mês de março de 2020 a existência da pandemia causada pelo coronavírus (BRASIL, 2020a, p. 2), pois na ocasião a covid-19 já estava disseminada em mais de cem países, exigindo ações efetivas. O Brasil, ambientado no cenário, antes do reconhecimento pela OMS, por intermédio do Decreto nº 10.212, de 30.01.2020, promulgou o texto revisado 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, dispondo sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, nos termos do Artigo 1º.

No âmbito de tal conjuntura, surgiram diversos debates relativamente às informações sanitárias divulgadas pelas Administrações Públicas, União, estados, Distrito Federal e municípios, sendo que desde o início da pandemia desenvolveu-se importante trabalho de controle da transparência administrativa por meio do Índice de Transparência da Covid-19, iniciativa da Open Knowledge Brasil (OKBR), a fim de avaliar dados e informações. O Boletim nº 1, do mês de abril de 2020, indicou o resultado de que a transparência em 90% dos estados brasileiros era insuficiente naquele período. A grande maioria dos entes federativos não publicava ainda informações suficientes para acompanhar a disseminação da covid-19. Outros dados preocupantes: apenas 01 estado divulgava em seu portal a quantidade de testes disponíveis e nenhum dava publicidade quantos aos leitos, sobretudo de Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) ocupados, em relação ao total disponível (BRASIL, 2020a, p. 1).

A questão sobre o acesso às informações não tardou em ser judicializada e levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL, 2020b) por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a Medida Provisória nº 928/20 que alterou a redação do Artigo 6º da Lei nº 13.979/2020, suspendendo os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação, impedindo o conhecimento de recursos interpostos contra negativa de resposta e impondo ao cidadão o ônus de reiterar no prazo de 10 dias o pedido de acesso à informação pendente de resposta no período da pandemia.

Tais referências são relevantes para compreender o quanto o acesso às informações públicas relaciona-se com o exercício de poder, pois não se pode olvidar a observação de Bourdieu segundo a qual o Estado não é um bloco, mas um campo:

[...] o campo administrativo, como setor particular do campo de poder, é um campo, isto é, um espaço estruturado segundo oposições ligadas a formas de capital específicas, interesses diferentes. Esses antagonismos, cujo lugar é esse espaço, tem a ver com a divisão das funções organizacionais associadas aos diferentes corpos correspondentes. (2014, p. 50).

¹ No intuito de melhor vislumbrar a importância do conceito de campo, vale a seguinte referência: “De acordo com a teoria dos campos podemos nos aproximar do entendimento de como as relações entre os participantes dos campos dependem mais da posição hierárquica que ocupam, com seu prestígio, renda e poder próprios, que da forma de interação direta ou amizade que pode existir entre os indivíduos” (PRAXEDES, 2015, p. 16). O campo ocupa espaço crucial na Sociologia de Bourdieu, a fim de melhor compreender a autonomia relativa das produções culturais, dentre elas o Direito (CASTRO, 2019, p. 167).

A problematização desenvolvida neste breve estudo possibilita evidenciar no exercício das competências administrativas informacionais, além de relações de comunicação, relações de poder simbólico (BOURDIEU 1996, p. 24), tanto sob o ponto de vista do modo de funcionamento interno do campo burocrático, bem como do conjunto de interações com os cidadãos. A complexidade das informações públicas envolve disposições burocráticas, responsáveis pelo *habitus* dos agentes públicos e o próprio modo de funcionamento do campo administrativo, com suas linguagens oficiais, atuando como sistema de significações e censuras. Sobre *habitus* é relevante a seguinte referência:

[...] sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador de práticas e das representações que podem ser objetivamente reguladas e regulares sem ser o produto de obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente. (BOURDIEU, 2004, p. 61).

Não se pode olvidar que o *habitus* funciona como sistema de estruturas cognitivas e motivadoras, possibilitando sair da prisão do realismo da estrutura na medida em que se apresenta como a forma pela qual a necessidade exterior pode ser encarnada e incorporada (SOUSA, 2018, p. 80).

Não existem palavras neutras (BOURDIEU 1996, p. 27) e o discurso oficial da Administração Pública é linguagem, está inserido no processo de neutralização, resultado da institucionalização de regras próprias de funcionamento do campo administrativo. Refletir sobre tal modo de construção da informação é o caminho para vislumbrar o efeito simbólico da linguagem da informação fornecida pelo Estado. Trata-se de um discurso legitimado por intermédio da autoridade portadora da fala oficial (BOURDIEU 1996, p. 28) e que até pode ser vazio. No Brasil, durante o período da pandemia, conforme será discutido, ocorreram diversas ações antidemocráticas no que tange às informações sanitárias, em parte, resultado da militarização da Administração Pública federal².

A informação relaciona-se com a construção do Estado, na medida em que é detentor do monopólio da violência física (WEBER, 2015, p. 529) e da violência simbólica, segundo Bourdieu: “Se o Estado pode exercer uma violência simbólica é porque ele se encarna tanto na objetividade, sob a forma de estrutura e de mecanismos específicos, quanto na subjetividade ou, se quisermos, nas mentes, sob a forma de estruturas mentais de esquemas de percepção e de pensamentos.” (1997, p. 97-98). Assim, o ente público resulta da acumulação de diversos tipos de capital, dentre eles o capital de informação (BOURDIEU, 1997, p. 99 e 104). A concentração enseja a emergência do que se poderia denominar de capital burocrático, específico do campo administrativo, exercendo influência sobre outros campos do mundo social.

A centralização de capital de informação, por outro lado, ocasiona a unificação do mercado de informações públicas. A Administração concentra a informação, analisa e redistribui, impondo, sobretudo, a unificação teórica (BOURDIEU, 1997, p. 105), responsável por operações de totalização. Como aduz o sociólogo, existem determinados códigos responsáveis pelo modo de circulação das informações (públicas), seja do ponto de vista administrativo, jurídico, social e até linguístico. O Estado é unificador de tais códigos, especialmente por meio do campo burocrático ao erigir esquemas institucionais de classificação.

A informação, no sentido de algo a comunicar, desempenha papel central na sociedade contemporânea (CAPURRO, 2007, p. 149), expressão que possui raízes latinas (*informatio*) e com diversos contextos de utilização, inclusive como o ato de moldar a mente e o ato de comunicar conhecimento, ações intimamente vinculadas (CAPURRO, 2007, p. 155), sendo que a transição no emprego do termo da Idade Média para a Modernidade importou em atribuir o sentido de “dar uma forma (substancial) à matéria para comunicar alguma coisa a alguém” (CAPURRO, 2007, p. 158). Na perspectiva do Estado, a informação pública pode ser configurada a partir do seguinte entendimento:

² A militarização, sob a perspectiva teórica aqui adotada, possui diversos desdobramentos, pois não se trata apenas da inserção de agentes militares no campo burocrático, mas imprimir nas práticas administrativas a lógica de caserna e erigir um *habitus* específico capaz de possibilitar a aquisição de capitais para alimentar relações de poder institucionalizadas. Corolário, os riscos de ações antidemocráticas e discursos políticos, transfigurados em discurso oficial do Estado, chegando-se a falar em “democracia inacabada” (SCHURSTER; SILVA, 2021). O discurso de caserna, por sua vez, configura-se 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: “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” (2014, p. 2).

Informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o *status* de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social. (BATISTA, 2014. p. 138).

A informação pública é produzida por agentes do campo burocrático ou, materializada em dados, encontra-se armazenada pela Administração; mas, em ambos os casos, contribui para erigir o capital de informação relacionado com ações e programas concretizados pelo Estado, informações sobre o Estado, e ainda informações produzidas no mundo social, entretanto dotadas de relevância sobre determinada ação administrativa.

O campo burocrático exerce influência direta sobre a informação pública, resultado das condições de funcionamento do espaço institucional da Administração, e, adotando-se o ponto de vista consoante, o campo define-se a partir do conjunto de objetos de disputas e interesses específicos, além dos agentes públicos, dotados de *habitus*, integrantes deste campo, reconhecendo as suas regras de funcionamento (BOURDIEU, 1983, p. 89). É claro que aqui existe a especificidade do espaço estruturado de posições, postos e cargos, com propriedades derivadas das lutas de poder entre novos integrantes e os dominantes, com ações voltadas para defender o monopólio da fala legítima³.

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020b), por ocasião do julgamento da ADI 6351 já destacado, indica os interesses envolvidos na informação pública e vínculos com o campo de poder. A Administração Pública federal, aproveitando-se do período de pandemia, decidiu restringir o acesso a informações, pretendendo transformar a exceção – sigilo de informações – em regra, afastando a incidência dos princípios da publicidade e da transparência, como aduziu o Ministro Alexandre de Moraes, desconsiderando-se que a participação dos cidadãos em democracias representativas fortalece o ambiente de visibilidade e exposição de críticas sobre as políticas públicas.

A situação adquiriu contornos especiais diante da crise sanitária instalada pelo coronavírus. O Ministro Gilmar Mendes, ao proferir seu voto, especificou, principalmente, em tempos excepcionais, que “o acesso à informação deve ser ampliado e utilizado como instrumento tanto de controle quanto – e principalmente – de conscientização social” (BRASIL, 2020b). É por tal conjuntura que as informações sanitárias adquirem importância fundamental em período de pandemia, constituindo-se em bem público, abarcando os serviços de saúde, estruturas burocráticas sanitárias, ações desenvolvidas nesta área, investimentos realizados, dados de caráter epidemiológico ou pessoal de usuários e pacientes da rede pública de saúde, delimitados pelo princípio da informação focado na relação médico-paciente:

A informação fornecida pelo médico e também pelas instituições de saúde que acolhem o paciente devem conter dados sobre o seu diagnóstico, os diferentes tratamentos possíveis, as investigações e as atividades de prevenção que lhe são próprias, os riscos a que o paciente está sujeito (pela doença e pelo tratamento), a possibilidade ou impossibilidade de existirem outros tratamentos e as consequências que poderiam advir de uma eventual recusa do paciente em seguir o tratamento sugerido. (AITH, 2007, p. 257).

Tais indicações são pertinentes para evidenciar que a informação sanitária não é um objeto com propriedades imanentes⁴, mas decorre das formas de funcionamento do campo administrativo, espaço de disputas de poder

³ O campo burocrático configura-se espécie de campo de poder: “O campo de poder (que não deve ser confundido como o campo político) não é um campo como os outros: ele é o espaço de relações de força entre os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão [...]” (BOURDIEU, 1997, p. 53). A informação pública decorre do modo de funcionamento das relações de força entre os agentes públicos incumbidos de produzir a informação oficial ou instituírem-se representantes da fala legítima do Estado, dependendo, em muitos casos, do tipo de capital prevaLENcente. O capital de informação, em circunstâncias específicas, molda-se a partir dos embates com outros capitais, como o político e o econômico.

⁴ As informações sanitárias não serão discutidas neste breve estudo por meio de categorizações, mas de modo relacional (BOURDIEU, 1989, p. 28), não se restringindo o debate ao conjunto de referências textuais. Muito embora sejam importantes, constituem-se a ponta do *iceberg*, visto que as informações sanitárias caracterizam-se com ações administrativas, fundadas em processos relacionais, configuradas como práticas sociais e institucionalizadas. Deste modo, ocorrem a partir do conjunto das disposições dos agentes dos campos sociais, estruturantes e estruturados, impulsionadas por capitais e interesses. Tal pressuposto de reflexão integra o entendimento de Bourdieu sobre as ciências e a construção do objeto científico que não deve restringir-se ao plano formal da razão, mas assumir “a natureza sócio-histórica da ciência” (MERCURI, 2006, p. 330).

pelo monopólio do capital burocrático, similar ao capital simbólico trabalhado por Bourdieu⁵, conectado com as ideias de prestígio e reconhecimento. O capital disputado pelos agentes públicos também agrega as dimensões do capital econômico, manifestado pelo próprio valor das remunerações no campo administrativo, do capital cultural, considerando o conjunto de conhecimentos, em especial o capital cultural institucionalizado e, por fim, do capital social, formado pelo conjunto de relações mantidas no espaço da burocracia da Administração (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 39).

Examinando alguns fatos sociais concernentes à emergência sanitária declarada no Brasil e as medidas previstas na Lei nº 13.979/20, é possível identificar a disputa pela informação sanitária legítima e do agente público portador do autêntico capital burocrático de caráter epidemiológico. O texto da legislação disciplinou as medidas que poderiam ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública (Art. 1º), sempre vinculadas à proteção da coletividade e embasadas em critérios científicos, o que de fato ensejou intensas contendas no campo da Administração Pública federal, a fim de legitimar o agente portador da verdade oficial⁶.

3 Informações Sanitárias e Poder Simbólico: integração, neutralidade e ações práticas do mundo social.

Nos termos já aludidos, a informação sanitária é crucial para possibilitar a compreensão do atual estado de emergência pública causada pelo coronavírus, não apenas sob a perspectiva interna do campo administrativo, mas inclusive no que se refere ao exercício da cidadania, abarcando dados e informações em matéria de saúde pública, integrando o que Bourdieu (1989, p. 08) expõe como sistemas simbólicos, instrumentos de conhecimento e construção da própria realidade sanitária, abarcando a produção normativa, planos e ações epidemiológicas, documentos e diversas informações em poder da Administração. Destaca-se, portanto, a conexão entre informação sanitária e o poder simbólico⁷, adotando-se o pressuposto segundo o qual o poder simbólico:

[...] é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnosiológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular, do mundo social) supõe aquilo que Durkheim chama o *conformismo lógico*, quer dizer, 'uma concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências (BOURDIEU, 1989, p. 10).

Na medida em que, como instrumentos de conhecimento e compreensão, tais informações só podem exercer um poder estruturante porque são estruturadas, utilizando as referências de Bourdieu (1989, p. 9), circunstância capaz de explicar a constante luta pelo monopólio da fala legítima das informações sobre o avanço da covid-19 no Brasil.

O Boletim nº 11 elaborado por Open Knowledge Brasil (2020b) retratou bem a decisão administrativa da Administração Pública federal de retirar do site do Ministério da Saúde a base de dados com a série histórica sobre a pandemia, apenas divulgando casos novos, ocasionando forte reação de sociedade e compelindo a Administração a recuar da decisão, destacando ainda a trajetória oscilante do Governo federal relativamente à transparência de informações sobre o coronavírus. Segundo destacado no Boletim, em alguns períodos houve níveis médio, baixo e opaco de transparência administrativa, no que tange aos dados agregados por estado e sem formato aberto, painel de insumos com testes distribuídos e boletins epidemiológicos, não publicação de boletim detalhado e um

⁵ A ideia de capital foi utilizada por Bourdieu (2001, p. 133), distanciando-se da significação econômica, pois entendia tal conceito fundamental para dar conta da estrutura e funcionamento do mundo social, constituindo-se força inerente às estruturas objetivas e subjetivas e, ao mesmo tempo, princípio fundamental das regularidades internas. No entendimento do sociólogo, em virtude da multiplicidade de campos do mundo social, há capitais com diferentes naturezas (SANTOS, 2020, p. 21), econômico, social, cultural, político, etc., e que aparecem como recursos sociais para os agentes. O capital simbólico é atinente aos sentidos de prestígio e reconhecimento, assim caracterizado: "não é outra coisa senão o capital econômico ou cultural quando conhecido e reconhecido, quando conhecido segundo as regras de percepção que ele impõe, as relações de força tendem a reproduzir e reforçar as relações de força que constituem a estrutura do espaço social" (BOURDIEU, 2004, p. 163).

⁶ Os embates travados, entre o Ex-Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta e o Presidente da República, podem ser citados como referência para exemplificar o contexto prático na construção das informações sanitárias. O primeiro adotando o entendimento, valendo-se da linguagem sanitária, segundo o qual no mês de março de 2020 a melhor opção dos cidadãos seria incorporar o distanciamento social, evitando aglomerações, considerando o crescimento da transmissão do coronavírus e a necessidade posterior de impor a paralisação de atividades, orientação técnica destoante das informações transmitidas pelo Presidente da República, inclusive colaborando para aglomerações em manifestações públicas, conforme entrevista concedida em veículo de comunicação (CANCIAN, 2020, p. 3).

⁷ As informações sanitárias divulgadas sobre a pandemia de coronavírus situam-se como sistema simbólico e a noção de poder simbólico possibilita melhor explicitar a função social, como aduz o sociólogo (BOURDIEU, 1989, p. 10), da dimensão simbólica, dando visibilidade para a própria função política da informação que não se reduz somente a comunicar algo e sim institucionalizar a integração social, tornando possível um certo consenso a respeito do mundo social e, no caso da emergência de saúde pública, dos avanços e recuos da doença na sociedade, produzindo espécie de integração lógica.

dos painéis fora do ar por mais de 24 horas, o que deixou de publicar microdados do eSUS-VE, acumulado de casos e formato aberto no painel (OKBR, 2020b, p. 02).

Olvidou-se que as informações sanitárias, até em virtude do caráter de públicas, com o intuito de maior eficácia social, devem possuir alguns indicadores: veraz, oportuna, completa, clara, adequada e atualizada, conforme Boza (2004, p. 22). A Lei nº 12.527/11, Lei de Acesso a Informações, disciplinou o que se entende por informação e documento, abordando algumas qualidades da informação: disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade⁸, impondo à Administração a promoção de informações, independentemente de requerimentos (transparência ativa), além da necessidade de garantir o acesso a informações (transparência passiva), requerimento que pode ser apresentado por qualquer interessado.

As qualidades da informação sanitária divulgada, em especial pela Administração Pública federal, muito embora dotada do caráter de oficialidade, cada vez mais indicam a necessidade da discussão sobre a neutralidade da informação pública. Na análise de Bourdieu, o Estado pode ser definido “como um princípio de ortodoxia, isto é, um princípio oculto que só pode ser captado nas manifestações de ordem pública” (2014, p. 30), funcionando como elemento de integração do mundo social. No tocante à pandemia do coronavírus, contando com o próprio medo dos cidadãos, a função simbólica das informações sanitárias torna-se mais evidente no propósito da Administração de criar consensos sociais sobre: o número de pessoas infectadas, óbitos, estruturas hospitalares disponíveis etc. O Estado, desse modo, posiciona-se no jogo de informações como a instituição destinada a servir à saúde pública e, por conseguinte, ocupando o lugar da neutralidade (BOURDIEU, 2014, p. 31). Entretanto, a perspectiva sociológica aqui adotada é útil para descortinar o quanto de arbitrariedade e ineficácia a informação pública possui, na medida em que resulta das lutas travadas nos campos de poder da burocracia⁹, ou, ainda, de ineficientes estruturas informacionais.

Corolário, vislumbrar somente a dimensão formalista da informação divulgada oficialmente leva à condenação de “buscar o poder das palavras nas palavras, ou seja, buscá-lo onde ele não se encontra” (BOURDIEU, 1996, p. 85). A autoridade da informação sanitária vem de fora e depende da legitimidade de quem fala e de como se situa na emissão da informação após as disputas no campo administrativo, como também do funcionamento institucionalizado do espaço estatal.

O caso da Ação de DPF 669-Distrito Federal, examinado pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020c), retrata com precisão o acima mencionado. 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 dimensão necessária para compreender o poder simbólico da pretendida informação pública a ser veiculada não estava no *slogan*, mas nas relações de poder do campo burocrático, travadas para legitimar o discurso oficial sobre a pandemia.

As disputas internas para a obtenção da fala autorizada referiam-se à própria dimensão da eficácia simbólica da informação sanitária, porquanto o discurso institucional sobre a pandemia serviria de modelo para estados e municípios¹⁰. Ademais, caso pronunciado por autoridade administrativa despida de “poder” de fala, o conteúdo

⁸ O Artigo 4º da Lei de Acesso a Informações possui disposições normativas utilizadas para a interpretação do texto. Aplicadas à informação sanitária, trata-se do conjunto de dados, processados ou não, que podem ser utilizados para a produção e transmissão de conhecimento sobre saúde pública, questões sanitárias e epidemiológicas, contidos em qualquer meio, suporte ou formato (inciso I). Sob a perspectiva do acesso à informação sanitária, documento é a unidade de registro de informações sanitárias, qualquer que seja o suporte ou formato (inciso II). No intuito de bem dimensionar a questão, é relevante compreender que, nos termos do Artigo 7º, inciso V, Lei 8.080/90, as ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS) possuem como princípio o direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde. De modo mais específico no exercício da vigilância sanitária, o Artigo 2º, inciso VIII, refere competir à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância sanitária, manter sistema de informações em vigilância sanitária, em cooperação com os estados, o Distrito Federal e os municípios. A própria Agência de Vigilância Sanitária possui o dever de manter o sistema de informação contínuo e permanente para integrar suas atividades com as demais ações de saúde, com prioridade às ações de vigilância epidemiológica e assistência ambulatorial e hospitalar.

⁹ A construção da informação pública, na órbita do Direito Administrativo, em alguma medida, adota a lógica do próprio discurso jurídico, assim retratado: “O discurso do Direito representa, em grande parte, a opção por uma visão de mundo, a dos grupos dominantes, a qual passa a se inscrever e a ser absorvida nas lógicas sociais, de tal sorte que não mais é questionada, tornando-se natural.” (ROCHA, 2008, p. 21). É imperioso não cair na tentação de laborar com o Direito (Administrativo) considerando-o dotado de propriedades inerentes, desconsiderando tratar-se do resultado das lutas internas do campo jurídico. Nesse aspecto, as observações de Rodrigo Chiringhelli de Azevedo sobre o Direito como uma prática de elaboração de regras e procedimentos são relevantes, resultado da divisão do trabalho jurídico (2011, p. 34).

¹⁰ O discurso burocrático sobre as informações sanitárias a serem divulgadas é decorrência dos interesses em jogo e das disputas de poder entre os agentes do Estado, existindo a tendência de manutenção do sentido que melhor circula e contribui para o funcionamento das regras do jogo (CASTRO, 2020, p. 178). No intuito de bem entender o funcionamento do campo do Ministério da Saúde no período da pandemia, deve-se aludir o propósito de militarização assumido pelo Chefe do Poder Executivo da Administração Pública, por exemplo, por intermédio da nomeação de diversos ministros oriundos do sistema de caserna. Fixada uma espécie de lógica militar nas decisões administrativas, o campo burocrático “[...] tende a exercer uma função importante de conservação do *status quo* em benefício do Estado e das elites dominantes, como também, por meio da construção de um complexo sistema de hierarquias e burocracias, apresenta-se rígido às mudanças que poderiam ser produzidas internamente por seus próprios agentes” (CASTRO, 2020, p. 179).

público estaria condenado ao fracasso, o que remete para a necessidade de correlacionar as propriedades do discurso sanitário com “as propriedades daquele que o pronuncia e as propriedades da instituição que o autoriza a pronunciá-lo” (BOURDIEU, 1996, p. 89).

Na decisão do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020c) consta o propósito da Administração Pública de valer-se das redes sociais para ampliar a dimensão simbólica do *slogan* “O Brasil Não Pode Parar”, a fim de influenciar a comunidade a relativizar políticas de distanciamento social e suspensão de atividades. Inclusive, houve a publicação no Diário Oficial da União da justificativa de dispensa de licitação para contratar empresa de publicidade, valendo-se do seguinte argumento: “disseminar informações de interesse público à sociedade” (BRASIL, 2020c, p. 3), conferindo ao entendimento do Chefe do Poder Executivo, divorciado dos critérios do Ministério da Saúde, a qualidade de interesse público.

No entanto, não prevaleceu tal conteúdo da informação oficial. A Administração, ao prestar informações nos autos da ADPF, aludiu não pretender deflagrar a campanha publicitária questionada, muito embora o vídeo preliminar já circulasse na internet, o que levou à extinção da ação proposta junto ao STF (BRASIL, 2020d, p. 2). De qualquer modo, foram relevantes os fundamentos da decisão cautelar proferida, ao reconhecer o caráter não informativo do discurso veiculado oficialmente.

Tal espécie de informação sanitária apenas contribuiria para a desintegração do *habitus* social relacionado com o combate à pandemia causada pelo coronavírus. O *habitus*¹¹ figura como elemento importante para investigar as regras jurídicas sanitárias e a convergência das ações sociais. É desafio considerável obter índices altos de eficácia normativa, por exemplo, no que tange às medidas sanitárias de distanciamento social. O problema é que as práticas do mundo social não decorrem apenas da obediência às regras, pois o *habitus* determina a *práxis*, porquanto “a regra não é automaticamente eficaz por si mesma” (BOURDIEU, 2004, p. 96). No entendimento do sociólogo, ao lado das regras existem outros princípios geradores das práticas, remetendo para a discussão acerca de uma espécie de sentido do jogo, exigindo a necessária reconstrução dos capitais de esquemas informacionais responsáveis pela produção das ações sociais, de esquemas práticos erigidos histórica e socialmente, determinantes da integração social (BOURDIEU, 2004, p. 98). A decisão do STF tocou em tema de grande significado, a informação sanitária oficial do Estado precisa contribuir para reforçar as disposições coletivas dos cidadãos em contextos de crise sanitária. A desinformação e as mensagens de desconfiança dos critérios epidemiológicos proporcionam a desintegração do *habitus* social, fatores determinantes para que os conteúdos veiculados, e construídos a partir de critérios sanitários, deixem de fazer sentido para a sociedade.

A informação sanitária capaz de contribuir para o sentido prático dos cidadãos e produzir eficácia simbólica, sendo reconhecida como tal, exige a aceitação como (a) informação legítima (BOURDIEU, 1996, p. 93), assim, eis que o agente público deve apresentar-se e ser percebido como legítimo, quer dizer, depositário da informação oriunda do campo administrativo sanitário e não alguém discursando em seu próprio nome ou fundado em critérios pessoais, políticos e ideológicos, além da (b) representatividade (BOURDIEU, 1996, p. 83), dado que a informação sanitária oficial decorre de atos burocráticos de delegação.

Com efeito, o conteúdo veiculado pela autoridade precisa representar tal delegação, por intermédio da concretização de ações realizadas com base nos códigos, rituais e disposições da burocracia sanitária. O Artigo 3º, §1º, da Lei nº 13.979/20, indica importante código a ser observado pela informação sanitária, ao disciplinar que as medidas de prevenção e combate ao coronavírus somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análise sobre as informações estratégicas em saúde.

Impõe-se ressaltar que a informação sanitária confere um poder de nomeação ao Estado (BOURDIEU, 2001, p.34). A divulgação de informações não é apenas a transmissão de conteúdo, mas a instituição de mecanismos para a percepção da pandemia. Sob a perspectiva do Direito Administrativo Sanitário, o Estado é um dos princípios da ordem pública (BOURDIEU, 2014, p. 37), da saúde pública, o que abarca tanto a organização temporal, quanto territorial. As medidas sanitárias, nos termos do Artigo 3º, §1º, da Lei nº 13.979/20, deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

¹¹ Sobre a importância do *habitus*, para melhor entender o funcionamento das regras jurídicas, ver o texto de Soraya Nour Sckell (2016, p. 159161) no qual a autora destaca a importância do conceito na obra de Bourdieu e explora as possibilidades de utilização no Direito, a fim de ultrapassar as ingenuidades do “juridismo” que considera as práticas como produto exclusivo de obediência às regras. Aduz que o *habitus* cultural é determinante para a convergência dos comportamentos em uma sociedade: “Como estrutura estruturante, o *habitus* produz ações e é simultaneamente determinado pelas condições históricas e sociais (sem ser completamente determinado). O *habitus* é produto de estratégias que não têm uma finalidade explícita fundada em um conhecimento racional das condições objetivas. Essas estratégias não são produzidas por um determinismo mecânico, mas são objetivamente ajustadas às diversas situações.” (SCKELL, 2016, p. 160).

A Administração Pública possui a responsabilidade de construção do tempo público necessário para a adoção das medidas, seja sob o ponto de vista de duração das ações de caráter restritivo, dos programas sociais de auxílio aos vulneráveis e, igualmente, da programação temporal de flexibilização e abertura gradual dos serviços, comércio, atividades industriais etc. De outro lado, incumbe ao Estado definir territorialmente a aplicação das medidas de combate à pandemia, abrangendo o poder simbólico de erigir classificações sociais, como destaca Bourdieu (2014, p. 38), no que tange aos riscos sanitários.

O acima destacado evidencia a relevância da análise crítica sobre a violência simbólica¹² contida nas informações sanitárias, na medida em que os cidadãos, as comunidades e os territórios são quantificados, classificados e codificados sob o ponto de vista da saúde pública:

[...] não se trata simplesmente de um instrumento que permite medir, que permite aos que governam conhecer os governados. São também categorias legítimas, um *nomos*, um princípio de divisão universalmente reconhecido nos limites de uma sociedade, a propósito do qual não há que se discutir (BOURDIEU, 2014, p. 38).

Conforme a seguir, serão examinados a transparência administrativa e o direito de acesso à informação sanitária que se constituem aliados importantes dos cidadãos, a fim de produzir a transformação das condições burocráticas e sociais de reprodução do campo administrativo sanitário, desmitificando as relações de dominação simbólica¹³ e a melhor compreensão dos dados e informações em períodos de crise de saúde pública.

4 Direito Fundamental de Acesso às Informações Sanitárias: transparência administrativa em tempos de emergência de saúde pública.

Alicerçado no que foi explicitado nos itens anteriores, situar transparência administrativa e acesso à informação sanitária, no âmbito da relação Administração Pública e sociedade, impõe ultrapassar o pensamento de categorias para refletir de modo relacional (BOURDIEU, 1989, p. 23). Não há dúvida, o texto da Lei nº 12.527/11 e as disposições da Lei nº 13.979/20 são relevantes, mas as referências textuais não esgotam a problematização, pois a institucionalização normativa da informação funda-se em dinâmicas sociojurídicas. A noção de campo¹⁴ de Bourdieu ajuda a compreender a informação sanitária de modo relacional, porquanto não está isolada do conjunto de outras relações e sim sujeita às práticas internas do campo burocrático do Estado, às influências dos campos político e econômico sobre a Administração, além das interações com a sociedade¹⁵.

A informação sanitária é um ato do Estado com a pretensão de produzir determinados efeitos no mundo social (BOURDIEU, 2014, p.39), consequência do próprio funcionamento do campo administrativo, em síntese, é um ato de Estado, tanto sob a perspectiva de informações publicadas de ofício, quanto àquelas relacionadas ao exercício do direito de acesso à informação.

A partir disso emerge a necessidade de controle do ato informacional da Administração Pública, a exemplo do julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 690-DF pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020e), na qual se alegou que o Ministério da Saúde retardou a divulgação de dados sobre a pandemia do coronavírus, alterou o formato do Balanço Diário da Covid-19, omitindo dados relevantes, bem como tirou o site de divulgação dos dados diários, existindo injustificável modificação das práticas administrativas.

¹² O Estado é detentor do capital simbólico, ou seja, refere-se ao capital de informação (BOURDIEU, 2004, p. 163), não apenas um conteúdo fornecido aos cidadãos, mas sim uma informação destinada a erigir modos e categorias de percepção, inclusive, com relação ao próprio papel da Administração no processo informacional, atuando mediante a utilização da violência simbólica: "De outro lado, o capital simbólico pode ser oficialmente sancionado e garantido, além de instituído juridicamente pelo efeito de nomeação oficial. A nomeação oficial, isto é, o ato pelo qual se outorga a alguém um título, uma qualificação socialmente reconhecida, é uma das manifestações mais típicas do monopólio da violência simbólica legítima, monopólio que pertence ao Estado ou a seus mandatários." (BOURDIEU, 2004, p. 163-164).

¹³ A sociologia reflexiva de Bourdieu funciona, segundo Jessé Sousa, como relevante instrumento para desvelar e revelar as formas opacas e distorcidas de dominação, no caso, do estamento burocrático informacional, sendo que "essa estratégia de desilusionismo tem como fio condutor desconstruir as máscaras que constituem a base da dominação e da opressão social no sentido mais amplo e que garantem sua legitimidade e aceitação" (SOUSA, 2018, p. 77).

¹⁴ Na medida do que já foi exposto, é possível compreender que os conceitos de *habitus*, campo e capital atuam em conjunto, quer dizer, "[...] a noção de campo se demarca na relação com outros elementos (*habitus* e capital), pois, se definida em si mesma, correria o risco de assumir o *status* de 'fetichismo conceitual', o qual abstrai as condições sócio-históricas do agente partícipe de um campo, na medida em que nesse o agente ora sofre os efeitos da prática ora produz os efeitos dela" (RIBEIRO, 2014, p. 102).

¹⁵ Conforme destacado por Lucileide Andrade de Lima do Nascimento e Maria Beatriz Lima Herkenhof: "a informação é ubíqua, encontra-se no centro da vida social e funciona como um grande catalisador (comunicador e informador) fazendo convergir para si toda a atividade relacional dos sujeitos" (NASCIMENTO; HERKENHOF, 2009, p. 2).

AADPF mencionada é ilustrativa do quanto é relevante destacar que as informações sanitárias possuem o propósito de informar, entretanto, em nome de um campo de poder, cuja estruturação interna de desenvolvimento das relações entre os agentes é determinante para o pleno exercício da denominada transparência administrativa ativa, nos termos do Artigo 8º da Lei nº 12.527/11. O dispositivo explicita o dever dos órgãos públicos de promover, independente de requerimento, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Em matéria de informação sanitária, aplica-se o preceito de que a observância da publicidade é a regra e o sigilo a exceção (Artigo 3º, I, Lei nº 12.527/11), ainda mais se tratando de informações sanitárias e epidemiológicas ocultadas durante a crise sanitária.

Não se pode olvidar que melhorar a transparência administrativa importa reequilibrar as relações de poder, pois se submete à crítica e ao controle dos cidadãos:

La transparencia es, de hecho, un recurso clave para que la ciudadanía pueda desarrollar una influencia directa sobre la administración pública, de modo a compensar las asimetrías de poder en la formación de las decisiones públicas y en la generación de bienes y servicios públicos. Primero, esto es así porque la participación ciudadana, la elección posibilitada por la competencia entre servicios públicos, y la coproducción, que constituyen los tres medios principales de democratización de la gestión pública, tienen supeditada su eficacia a que la condición de la transparencia esté asegurada. Segundo, es así porque en ocasiones la transparencia se convierte en el único medio posible de influencia. (CUNILL GRAU, 2006, p. 25).

O Ministro Alexandre de Moraes, ao deferir parcialmente a medida cautelar¹⁶, destacou a relação entre o direito à saúde pública e o dever de transparência administrativa, materializando as políticas públicas de saúde e execução das ações de vigilância epidemiológica, “dentre elas o fornecimento de todas as informações necessárias para o planejamento e combate à pandemia causada pela covid-19” (BRASIL, 2020e, p. 5). A transparência administrativa ativa, como resultado das forças do campo burocrático, deixa ver apenas aquilo que o próprio campo de poder possibilita que seja visto, porquanto as informações sanitárias oficiais são estatuídas e autorizadas (BOURDIEU, 2014, p. 40).

Outro aspecto a ser destacado reside no inciso V do Artigo 4º da Lei nº 12.527/11, segundo o qual a ideia de transparência administrativa conjuga-se com o tratamento da informação: o “conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação”. A dimensão simbólica da informação (BOURDIEU, 2014, p. 41) sanitária envolve duplo aspecto: a) o conteúdo veiculado; e b) a forma como a informação é disponibilizada. Os dois enfoques conectam-se com a imposição da informação pública valendo-se de taxionomias burocráticas¹⁷: os sistemas de classificações que organizam o processo de compreensão e influenciam a prática das ações sociais, exatamente a partir dos dados tratados pelo Estado, erigindo categorizações, mas se alicerçando na neutralidade atribuída à linguagem oficial do campo administrativo (BOURDIEU, 2012, p. 195)¹⁸.

Os dados publicados no Boletim 01 – Estados, Open Knowledge Brasil (OKBR, 2020c), do dia 10 de julho de 2020, indicam que a metade dos estados não divulga casos suspeitos de covid-19. Apenas 18% dos entes federativos comunicam bases de dados com as notificações completas, todavia a informação é essencial para compreender a dimensão da pandemia no Brasil. O conteúdo do citado Boletim (OKBR, 2020c, p. 2), muito

¹⁶ A decisão proferida concedeu parcialmente a medida cautelar para “determinar ao Ministro da Saúde que mantenha, em sua integralidade, a divulgação diária dos dados epidemiológicos relativos à pandemia (covid-19), inclusive no sítio do Ministério da Saúde e com os números acumulados de ocorrências, exatamente conforme realizado até o último dia 4 de junho” (BRASIL, 2020e, p. 7-8).

¹⁷ No domínio da sociologia reflexiva as taxionomias práticas são de grande relevância: “Nossa percepção e nossa prática, particularmente nossa percepção do mundo social, são guiadas por taxionomias práticas, oposições entre o alto e o baixo, o masculino (ou o viril) e o feminino, etc., e as classificações que essas taxionomias práticas produzem devem sua virtude ao fato de serem práticas, de permitirem introduzir uma lógica na proporção justa o bastante para as necessidades práticas[...]” (BOURDIEU, 2004, p. 92). As taxionomias burocráticas, aquelas produzidas pelo campo administrativo, funcionam para institucionalizar sistemas de classificações oficiais, permitindo realizar uma operação de classificação burocrática, mas mascarando-a, valendo-se da neutralidade atribuída à linguagem oficial para não mostrar aquilo que realmente faz (BOURDIEU, 2012, p. 195).

¹⁸ Algumas referências normativas da Lei nº 12.527/11 devem ser compreendidas como salvaguardas de controle da informação sanitária, exigindo-se a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) de informações de interesse coletivo ou geral, produzidas ou custodiadas pelo Estado (Artigo 8º, §2º), impondo-se ainda a garantia de autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso (inciso V, §3º, Artigo 8º) e a atualidade de tais informações (inciso VI, §3º, Artigo 8º). Com relação ao contexto da crise sanitária, a legislação vigente durante o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus, refere que o Ministério da Saúde manterá dados públicos e atualizados sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação, relativos à situação de emergência pública sanitária, resguardando o direito ao sigilo das informações pessoais (§2º, Artigo 6º, Lei nº 13979/20).

embora destaque número maior de estados com índices alto e bom em termos de transparência, traz informação preocupante nos seguintes termos:

Metade do país ainda está no escuro com relação ao total de casos suspeitos de covid-19 que foram notificados no sistema de saúde. De acordo com o levantamento inédito da Open Knowledge Brasil (OKBR), apenas 14 dos 28 entes avaliados – estados, Distrito Federal e governo federal – divulgam essa informação, ao menos como um número total, em suas plataformas digitais.

A transparência passiva ou o direito de acesso à informação (Artigo 10, Lei nº 12.527/11) sanitária, ainda mais em períodos de pandemia, vincula-se de modo direto à cidadania. O acesso à informação é condição de possibilidade para o exercício do direito fundamental à saúde pública, adquirindo inclusive a qualificação jurídica de transindividual, configurando-se indicativo de emancipação dos cidadãos, visto que “o direito à informação é considerado também precondição para o desenvolvimento pessoal, a formação contínua dos sujeitos, a elaboração de conhecimento e, ao cabo, para a constituição das subjetividades e autonomia dos indivíduos” (“MARTINS; REIS, 2014, p. 165).

O direito de acesso à informação sanitária possui relevante dimensão social, seja no que tange ao conteúdo, concernente ao acesso deferido pela Administração Pública, bem como relativamente ao procedimento, forma utilizada pelo Estado para veicular os pedidos de acesso formulados pelos cidadãos. Nas duas hipóteses está em discussão a informação sanitária caracterizada como informação social, ou seja:

[...] esclarecendo, vale colocar que esta nomeação – *informação social* – significa que a compreendemos como um produto social, resultado das relações entre os homens em um contexto histórico-político e cultural, fato que a faz refletir os interesses, as contradições, a ideologia e os limites históricos da sociedade (REIS; SILVA; MASSENSINI, 2011, p. 17).

As informações sanitárias oficiais não podem se tornar reféns do formalismo das taxionomias burocráticas, nos termos já destacados neste breve estudo, caso contrário, não alcançarão o desiderato da eficácia social no período da pandemia causada pelo coronavírus. Tais taxionomias funcionam como sistemas de classificações, concernentes aos riscos sanitários, procedimentos burocráticos, ações sociais, programas de saúde pública e que organizam o processo de compreensão social influenciando a prática de ações informacionais.

Durante os meses de janeiro de 2020 até julho do mesmo ano, por meio do Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes (BRASIL, 2020f), é possível detectar dados importantes sobre os pedidos de acesso à informação no período de emergência sanitária, tramitando no prazo 7.218 e respondidos pela Administração Pública 78.750, indicando-se também o total de perguntas direcionadas, 114.617 e 45.603 solicitantes. Os assuntos foram categorizados, havendo diversos temas sobre os quais os pedidos versaram, *governo e política* foi o assunto com maior percentual (11,35% dos pedidos) e *coronavírus* (covid-19) logo a seguir com o percentual de 11,21%, sendo os demais diluídos em *Ciência, informação e comunicação* (8,4%), *educação superior* (4,68%), *economia e finanças-economia* (4,28%).

Assim, impõe-se cada vez mais desenvolver ações públicas para democratizar o próprio conteúdo da informação fornecida e não somente o acesso, o que remete para a capacidade de identificar a dimensão simbólica da informação sanitária. Quando os pedidos de acesso são deferidos pela Administração, o ente público vale-se das categorizações burocráticas para lidar com a informação sanitária e as exigências de autenticidade (Artigo 4º, inciso VII, Lei nº 12.527/11), integridade (Artigo 4º, inciso VIII, Lei nº 12.527/11), primariedade (Artigo 4º, inciso IX, Lei nº 12.527/11) e atualidade (inciso IV, Artigo 6º, Lei nº 12.527/11). Para além da textualidade das regras, o conteúdo informacional deve conectar-se com o senso prático dos cidadãos, ultrapassando a *doxa* burocrática do formalismo e do instrumentalismo.

Segundo Bourdieu, a *doxa* exerce função relevante na construção da compreensão, pois se refere ao conjunto de pressupostos qualificados como evidentes, além de qualquer discussão, até porque, em virtude de mecanismos simbólicos, constituem condição tácita da discussão (1994, p. 145), seja no campo científico ou da própria estrutura do Estado. A compreensão ortodoxa funciona, exatamente, como elemento de censura do próprio modo de funcionamento do campo, aquilo que se admite para discussão, debates, reflexões e o que está totalmente fora de discussão. A *doxa* relaciona-se com o conjunto de crenças e opiniões, contém o sentido dos aspectos determinantes do *habitus* dos agentes às estruturas objetivas, contribuindo para a reprodução da ordem existente, impondo evidências que formam o senso comum (BOURDIEU, 1994, p. 145).

Não há uma espécie de cidadão universal e racional na relação comunicacional do acesso à informação sanitária. A democratização do conteúdo da informação deferida pelo Estado direciona-se para a democratização do consumo da informação (NASCIMENTO; HERKENHOFF, 2009, p. 6)¹⁹.

A esperada efetividade do texto da Lei nº 13.979/20, no que tange à capacidade de comunicar algo, exige mais do que deferir pedidos de informação, crucial, por óbvio, mas também é impositivo construir redes públicas de disseminação de informação sanitária acessível, conectada com o cotidiano de cidadãos, potencializando o ingresso no conjunto de disposições práticas, elementos determinantes das ações sociais, ultrapassando-se a lógica por vezes presente no campo burocrático do Estado, a impessoalidade:

[...] conhecimento e informação não podem ser transferidos por meios impessoais, a disponibilização de meios tecnológicos (pela sua difusão e acesso) não é suficiente. A transferência de informação depende de um referencial comum entre o emissor, a mensagem e o receptor (NASCIMENTO; HERKENHOFF, 2009, p. 6).

A informação sanitária democrática precisa inserir-se no *habitus* informacional dos cidadãos e contribuir para a socialização em matéria de saúde pública, possibilitando a capacidade de atuarem em diversos campos do espaço social, instrumentalizando-os com capitais culturais diversos e suficientes para processos de alterações sociais²⁰, em especial no âmbito das ações sanitárias e epidemiológicas. Aqui, mais do que nunca, importa destacar a caracterização da informação como recurso simbólico:

É nesse sentido que compreendemos o direito à informação, um recurso simbólico que reproduz e representa a informação como um mediador das relações sociais de natureza informativa. A aplicação desse direito pelo Estado se expressa pelas políticas públicas ligadas à comunicação e à informação, promovendo a oportunidade de transformação desse sujeito social através da ampliação e qualificação do seu acervo social de conhecimento, propiciando acesso universal e mais igualitário ao conhecimento, mediado por redes informacionais contextualizadas. Pela via redistributiva, a informação deve fundar-se na igualdade e universalidade, sendo fator contributivo para a democratização dessa sociedade. (NASCIMENTO; HERKENHOFF, 2009, p. 10).

As questões sublinhadas reforçam o papel do direito à informação, tanto no campo burocrático, contribuindo para a regulação, controle e participação, mas, sobretudo, no campo social, transformando a vida de cidadãos, a fim de viabilizar o acesso às informações sanitárias imprescindíveis para ampliar a democratização da sociedade e qualificar o conhecimento no que tange às medidas sanitárias para a prevenção e combate ao coronavírus.

5 Conclusão

A informação sanitária constitui-se bem público de caráter relacional, pois somente poderá ser examinada a partir das relações históricas, sociais e políticas de uma determinada sociedade. Durante o período da pandemia causada pelo coronavírus, transparência administrativa e acesso à informação configuram-se essenciais para pensar em termos de justiça sanitária. O Artigo 6º, §2º, da Lei nº 13.879/2020, impôs ao Estado o dever de, por meio do Ministério da Saúde, manter dados públicos e atualizados sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação, relativos à situação de emergência pública sanitária.

O presente estudo, de caráter introdutório, procurou laborar com a informação sanitária, articulando as relações informacionais do discurso público com as questões da estrutura de funcionamento do campo burocrático

¹⁹ Na perspectiva da democratização, a sociologia de Bourdieu auxilia nos debates sobre a emancipação social. A informação sanitária veiculada precisa democratizar-se, nos termos aludidos, mas a democratização exige o questionamento sobre as condições sociais de tal processo de democratização. Em texto importante sobre o tópico, Soraya Nour Sckell (2014, p. 174), dialogando com Bourdieu e o papel dos juristas e do Direito, aduz a necessidade de democratização das condições de acesso ao universal, ou seja, as condições de produção da informação sanitária do Estado, infelizmente, ainda elaborada, quase que exclusivamente, por agentes do campo burocrático, a partir das lógicas internas de funcionamento do campo oficial.

²⁰ A expressão é utilizada por Berger e Luckmann (2014, p. 201) para indicar as transformações por processos sociais, ao ponto de apresentarem similitudes com os processos de socialização primária, configurando-se como ressocializações dos agentes, exigindo condições sociais e conceituais, a fim de erigir uma nova estrutura de plausibilidade, conectando-se com outros significativos existentes (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 202). A informação sanitária, dependendo das condições de produção, é capaz de ampliar os papéis que os cidadãos desempenham na estrutura social, assumindo a forma de uma espécie de conversão simbólica por meio da linguagem. No entanto, a alteração evidencia mais ainda a insuficiência da informação, exigindo-se a relação com as condições históricas e sociais dos sujeitos informados (NASCIMENTO; HERKENHOFF, 2009, p.9-10). É preciso manter as condições de plausibilidade informacional para o novo, sendo que os campos da estrutura social também são responsáveis pela manutenção das alterações ou podem fazê-las sucumbir às relações *dóxicas*.

e o poder simbólico da comunicação oficial. A qualidade da informação veiculada é relevante para a construção do *habitus* cultural dos cidadãos em matéria de problemas sanitários, seja do ponto de vista dos riscos, das ações preventivas e também das medidas restritivas necessárias. Um conteúdo oficial desarticulado – incoerente, distante de evidências científicas, e simbolicamente albergado na lógica da militarização – é capaz de levar ao descrédito das ações administrativas adotadas pelo Estado durante o período da pandemia.

A transparência administrativa deve ser compreendida sob o ponto de vista crítico. Não é suficiente divulgar dados e conteúdos informacionais. A informação sanitária precisa fazer sentido para a comunidade e ingressar no conjunto de disposições estruturadas e estruturantes, responsáveis pelas ações sociais. Urge democratizar não apenas o acesso, mas o conteúdo da informação, possibilitando aos cidadãos articularem os diversos setores do espaço social e, por consequência, ampliar o acesso à saúde pública.

As discussões aqui travadas autorizam concluir que a socialização da informação sanitária permite o processo de assimilação e transformação. A sociologia reflexiva de Bourdieu configura-se dimensão teórica relevante para ampliar os debates sobre a democratização da informação pública, desconstruindo o propósito de dominação simbólica imposta por um discurso de autoridades, imbuídas da lógica de caserna, ou seja, hierarquizado e distante da sociedade. A Administração Pública possui o dever de repensar as estruturas burocráticas, a fim de melhor veicular as informações úteis e indispensáveis em matéria sanitária, em especial, no que tange ao funcionamento institucionalizado dos campos administrativos, caso contrário, a *doxa* burocrática sorverá como grande Leviatã qualquer plausibilidade informacional para o surgimento do novo em matéria de saúde pública.

Referências

- AITH, Fernando. **Curso de direito sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A força do direito e a violência das formas jurídicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 27-41, out. 2011. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/6069/04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 ago. 2021.
- BATISTA, Carmem Lúcia. Mediação e apropriação. Questões do direito de acesso à informação. In: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso à informação no Brasil: contextos, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p.137-151.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 36. ed. Tradução: Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 2014.
- BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer**. Tradução: Sérgio Miceli. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. Tradução: Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. Las formas de capital: capital económico, capital cultural y capital social. In: BOURDIEU, Pierre. **Poder, derecho y clases sociales**. 2. ed. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 2001. p. 131-164.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Tradução: Jeni Vaitsman. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Tradução: Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papius, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. Cursos no Collège de France (1989-92). Tradução: Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014a.

- BOURDIEU, Pierre. **Sociologia**. Tradução: Paula Monteiro e Alcía Auzmendi. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994.
- BOZA, Beatriz. **Acesso a la información del Estado**: marco legal y buenas prácticas. Lima: Konrad-Adenauer-Stiftung eV. , 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico**, n. 05, 14 mar. 2020. Brasília, DF: Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública/COVID-19, 2020a. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>. Acesso em: 20 mar. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 669. Decisão Monocrática de Extinção**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: União. Relator: Ministro Roberto Barroso, 07 de maio de 2020d. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343042278&ext=.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351-DF**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 26 de março 2020b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342764415&ext=.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 669-DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: União. Relator: Ministro Roberto Barroso, 31 de março de 2020c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342798642&ext=.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de preceito Fundamental 669 – DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: União. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 2020d. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343042278&ext=.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 690-DF. Constitucional e administrativo**. Atos do poder público. Restrição à divulgação de dados relacionados à covid-19. Princípios da publicidade e da transparência. Direito à vida e à saúde [...]. Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: União. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 8 de junho de 2020e. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343377643&ext=.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2020.
- BRASIL. Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**, Brasília, 2020f. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- CANCIAN, Natália. Orientação para aglomeração é “Não” a todos, diz Ministro da Saúde sobre Bolsonaro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 mar. 2020. Disponível em: <https://ww1.folha.uol.com.br/poder/2020/03>. Acesso em: 18 abr. 2020.
- CAPURRO, Rafael. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr. 2007.
- CASTRO, Felipe Araújo. Por uma sociologia relacional do campo jurídico brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 119, p. 149-186, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/issue/view/36>. Acesso em: 12 out. 2021.
- CASTRO, Felipe Araújo. A força do direito: roteiros de pesquisa em sociologia do campo jurídico. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 120, p.159-201, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/669>. Acesso em: 03 abr. 2021.
- CUNILL GRAU, Nuria. Transparencia en la gestión pública. Como construirle viabilidad?. **Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública**, Santiago, n. 08, p. 22-44, 2006. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315250>. Acesso em: 05 jun. 2020.

- MARTINS, Ana Amélia Lage. A informação pública como direito e acesso ao poder. *In*: MOURA, Maria Aparecida (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 153-172.
- MERCURI, Cristiana. Pierre Bourdieu: polémica da razão sociológica. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n. 47, p. 325-339, maio/ago. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18761>. Acesso em: 19 dez. 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, v. 27, n. 50, p. 415-440, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/view/27508>. Acesso em: 12 jan. 2022.
- NASCIMENTO, Lucileide Andrade de Lima do; HERKENHOFF, Maria Beatriz Lima. Direitos sociais e direito a informação: contextos socio-históricos e fronteiras. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE POLITICA SOCIAL, 14., 2009, Vitória. A crise contemporânea e seus impactos sociais. **Anais [...]**. Vitória: PPGPS/UFES, 2009. v. 1, p. 1-19. Disponível em: https://www.academia.edu/8206918/Direitos_sociais_e_direito_%C3%A0_informa%C3%A7%C3%A3o_contextos_socio-hist%C3%B3ricos_e_fronteras. Acesso em: 11 jul. 2020.
- OPEN KNOWLEDGE BRASIL. Índice de transparência Covid-19: Boletim n. 1- Coronavírus: transparência em 90% dos estados brasileiros é insuficiente. [S.l.]: OKBR, 2020a. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Transparencia-Covid19_Boletim_1.pdf. Acesso em: 21 jun. 2020.
- OPEN KNOWLEDGE BRASIL. Índice de transparência Covid-19: Boletim n. 11 - Após retrocessos, governo federal volta a abrir dados da Covid-19. [S.l.]: OKBR, 2020b. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Transparencia-Covid19_Boletim_11.pdf. Acesso em: 21 jun. 2020
- OPEN KNOWLEDGE BRASIL. Índice de transparência Covid-19. Boletim n. 1-Estados: Metade dos estados não divulga casos suspeitos de Covid-19. [S.l.]: OKBR, 2020c. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/ESTADOS_Transparencia-Covid19_Boletim_1_2.0.pdf. Acesso em: 12 jul. 2020.
- PRAXEDES, Walter. **A educação reflexiva na teoria social de Pierre Bourdieu**. São Paulo: Edições Loyola, 2015.
- REIS, Alcenir Soares dos; SILVA, Alberth Sant’Ana da; MASSENSINI, Rogério Luís. Informação e cidadania: conceitos e saberes necessários à ação. *In*: MOURA, Maria Aparecida. (org.). **Cultura informacional e liderança comunitária**: concepções e práticas. Belo Horizonte: Pró-reitoria de Extensão UFMG, 2011. p. 17-26.
- RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. O espaço dos possíveis, de Pierre Bourdieu. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 50, n. 2, p. 101-107, maio/ago. 2014. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2014.50.2.01/4261. Acesso em: 30 jul. 2020.
- ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. O campo jurídico e o campo político: o direito na obra de Pierre Bourdieu. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 35, n. 112, p. 09-24, dez. 2008.
- SANTOS, Francisco Geraldo M. O campo jurídico e a formação do estado moderno à luz da teoria sociológica de Pierre Bourdieu. **RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Niterói, v. 7, n. 1, p. 18-32, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/359/210>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- SCHURSTER, Karl; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Militares e bolsonarismo: um caso de transição falhada e democracia inacabada. **Revista Relaciones Internacionales, Buenos Aires**, v. 30, n. 60, p.1-23, 2021. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/12155>. Acesso em: 12 jan. 2022.
- SCKELL, Soraya Nour. Os juristas e o direito em Bourdieu: a conflituosa construção histórica da racionalidade jurídica. **Tempo Social - revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 157-178, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/107933/110207>. Acesso em: 03 abr. 2017.
- SOUSA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 27-53, jan./fev. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a03.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2019.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UNB, 2015. v. 2.

Recebido em: 30.07.2020

Aceito em: 05.01.2022