

A COVID-19 NO BRASIL: GOVERNANÇA E POLÍTICAS DA EXPERTISE

COVID-19 EN BRASIL: GOBERNANZA Y POLÍTICAS DE EXPERTISE

COVID-19 IN BRAZIL: GOVERNANCE AND THE POLITICS OF EXPERTISE

Marko MONTEIRO*

Gabriela DI GIULIO**

RESUMO: Este artigo analisa a resposta brasileira à Covid-19, com foco no papel da ciência e da expertise nas decisões técnicas tomadas ao longo da pandemia. Com base na discussão bibliográfica recente, além de análise de documentos e notícias sobre o desenrolar da pandemia, analisaremos características da governança da crise tendo em vista a necessidade de 1) explorar as limitações do conceito de negacionismo para compreender a governança da pandemia pelo governo brasileiro; e 2) descrever as formas ativas de inação e produção de caos como estratégia política. Concluímos que houve uma grande efetividade na propagação de incertezas (políticas e técnicas) sobre aspectos do consenso científico nacional e global, como parte da estratégia tanto científica quanto política dos atores governamentais. Tais incertezas ajudaram, ainda, a colocar em xeque os padrões mais usuais e tecnocráticos de relação entre *expertise* e política no país.

PALAVRAS-CHAVE: Covid-19. *Expertise*. Risco. Governança da ciência.

* Professor Associado do Departamento de Política Científica e Tecnológica da Universidade Estadual de Campinas – (UNICAMP), SP, Brasil. Doutor em Ciências Sociais. Link do OrCid: <https://orcid.org/0000-0003-4008-4985>. Contato: carambol@unicamp.br.

** Professora Associada do Departamento de Saúde Ambiental Universidade de São Paulo – (USP), SP, Brasil. Doutora em Ambiente e Sociedade. Link do Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1396-9788>. Contato: ggiulio@usp.br.

RESUMEN: Este artículo analiza la respuesta brasileña al Covid-19, centrándose en el papel de la ciencia y la expertise en las decisiones técnicas tomadas durante la pandemia. A partir de discusión bibliográfica reciente, además del análisis de documentos y noticias sobre el desarrollo de la pandemia, analizaremos características de la gobernanza de la crisis teniendo en cuenta la necesidad de 1) explorar las limitaciones del concepto de negacionismo para comprender la gobernanza de la pandemia por parte del gobierno brasileño; y 2) describir formas activas de inacción y producción de caos como estrategia política. Concluimos que hubo gran efectividad en la propagación de incertidumbres (políticas y técnicas) sobre aspectos del consenso científico nacional y global, como parte de la estrategia tanto científica como política de los actores gubernamentales. Estas incertidumbres también ayudaron a cuestionar los patrones más habituales y tecnocráticos de la relación entre la experiencia y la política en el país.

PALABRAS CLAVE: Covid-19. Expertise. Riesgo. Gobernanza de la ciencia.

ABSTRACT: This article analyzes the Brazilian response to Covid-19, focusing on the role of science and expertise in technical decisions made throughout the pandemic. Based on recent bibliography, in addition to the analysis of documents and news articles about the development of the pandemic, we will analyze characteristics of the governance of the crisis taking into account the need to 1) explore the limitations of the concept of denialism to understand the governance of the pandemic by the Brazilian government; and 2) describe active forms of inaction and chaos production as a political strategy. We conclude that there was great effectiveness in propagating uncertainties (political and technical) about aspects of the national and global scientific consensus, as part of both the scientific and political strategy of government actors. Such uncertainties also helped to call into question the most usual and technocratic patterns of the relationship between expertise and politics in the country.

KEYWORDS: Covid-19. Expertise. Risk. Science governance.

Introdução: o fracasso da governança da pandemia

A resposta brasileira à Covid tem sido já bastante discutida pela bibliografia atual em diversas áreas, tanto nacional quanto estrangeira, tendo em vista alguns elementos críticos para a compreensão das múltiplas dimensões e reverberações da pandemia. Dentre alguns elementos marcantes que ajudam a colocar o caso brasileiro

à parte no mundo, cabe ressaltar a mortalidade muito alta em contraste com a boa capacidade institucional e de saúde pública de que dispõe o país; a conjugação de crises sucessivas, incluindo uma crise política grave, desafios à ordem democrática, e uma epidemia de desinformação; e os contornos da emergência de um líder de extrema direita cuja efetividade em pautar o debate público com desinformação e em iniciar graves crises institucionais (Daly, 2021; Ricard, Medeiros, 2020) levou o Brasil a ser um dos principais exemplos de uma crise democrática e sanitária mais ampla no mundo.

Neste artigo, buscamos contribuir com o debate sobre a resposta brasileira à Covid-19, com foco no papel que a expertise teve nas decisões técnicas tomadas por instâncias oficiais. Entendemos por expertise aqui um conhecimento especializado em determinada área, fundamentada em formação técnica ou embasamento científico. Dessa forma, o conceito de expertise é sempre relacional: ele diz respeito a uma especialidade dentro da qual determinado sujeito possui conhecimento específico; mas diz respeito a um conhecimento que não faz sentido em si, mas que é usado especialmente em processos de tomada de decisão técnica (Collins, 2011; Nelkin, 1975). Assim, buscamos lançar luz sobre as múltiplas dimensões da governança dessa crise tendo em vista a forma como a ciência/expertise participou das respostas governamentais à crise sanitária em função da pandemia do novo coronavírus, considerando, em particular, as profundas disputas políticas do período no país.

Com base na discussão bibliográfica recente, além de análise de documentos e acompanhamento do desenrolar da pandemia por meio de notícias vinculadas na mídia (como parte do projeto de pesquisa CompCore¹), analisaremos a governança da crise de Covid-19 no Brasil tendo em vista a necessidade de: 1) explorar as limitações do conceito de negacionismo para compreender o desenrolar da pandemia; e 2) descrever as formas ativas de inação e produção de caos como estratégia política por parte do governo federal brasileiro, à época liderado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro. Concluimos que houve uma efetividade grande na propagação de incertezas (políticas, técnicas) e de falsas controvérsias sobre aspectos do consenso científico nacional e global, que ajudaram a colocar em xeque os padrões mais usuais e tecnocráticos de relação entre expertise e política no país.

Argumentamos que uma das características mais marcantes da governança brasileira da situação pandêmica, assim como do seu aparente fracasso, foi a forma como a expertise foi usada e/ou ignorada ao longo do processo. Tendo em vista que o uso da expertise e do conhecimento científico disponível sobre a Covid-19 é um dos elementos mais ressaltados em discussões sobre o que seria uma adequada governança de riscos e de crises sanitárias (Di Giulio *et al.* 2023), cabe aprofundar algumas das dimensões do caso brasileiro, mais especificamente a forma como

¹ <https://compcore.cornell.edu/>

especialistas participaram (ou foram ignorados) em momentos chave da resposta governamental à pandemia. A análise nos revela, como buscamos argumentar, padrões mais amplos de como a ciência/expertise participa ou não de processos decisórios no país, acrescentando importantes elementos ao debate do campo dos Estudos Sociais em Ciência e Tecnologia (ESCT) sobre a relação da ciência com a política e a democracia.

Argumentamos, ainda, que essa discussão transcende tanto a análise da pandemia de Covid-19 como uma crise bem delimitada, quanto questões mais afeitas à governança de crises sanitárias. Pensar sobre o papel da expertise nesse momento histórico, como autores apontam, ajuda na reflexão sobre os papéis da ciência e da expertise na sociedade contemporânea, assim como para uma compreensão das relações entre a expertise e a democracia. A pandemia e a resposta brasileira a ela têm sido discutidas tanto como fracasso das relações entre ciência e política, quanto como uma dimensão importante da atual crise da democracia. Neste sentido, é ainda urgente teorizar de forma mais robusta as relações entre expertise e tomada de decisão. Em especial porque o nexos entre governança do risco, crises e democracia tem impactado de forma muito clara importantes questões socioambientais atuais, como se vê no debate recente sobre sustentabilidade e mudanças climáticas (Barbosa, Alves, Grelle, 2021; Bastos Lima, Da Costa, 2022; Escobar, 2019; Fleury, Monteiro, Duarte, 2022). Dessa forma, a discussão aqui pretende jogar luz sobre a relevância de contextos democráticos e o uso da expertise para lidar com crises no presente e no futuro.

A resposta brasileira à Covid-19: definindo um fracasso

A resposta brasileira à crise sanitária provocada pela pandemia do novo coronavírus tem sido bastante discutida, em parte por conta do seu retumbante fracasso (Ferigato *et al.*, 2020; Lotta *et al.*, 2020). O fracasso pode ser medido em termos da incapacidade de proteger vidas, da existência de uma estratégia de ampla disseminação da doença e da banalização da morte (Ventura, Aith, Reis, 2022); da ausência efetiva de liderança do governo federal junto ao Sistema Único de Saúde (SUS) num arranjo complexo que deveria envolver diferentes entes federativos (Ortega, Orsini, 2020); da erosão da tradição consolidada brasileira de vacinação (Fonseca, Shadlen, Bastos, 2021; Machado, de Siqueira, Gitahy, 2020; Martins-Filho, Barberia, 2022; Matos, Barbieri, Couto, 2020); da confusão federativa promovida ao longo da pandemia (Vieira, Servo, 2021), envolvendo o Supremo Tribunal Federal (STF) e os estados em contraposição ao governo federal; da negligência do governo federal, a partir de um conjunto de omissões, obstruções e ações (Nunes, 2022) e da promoção da confusão e do caos como estratégia de governança da crise (Di Giulio *et al.*, 2023).

Uma das questões mais visíveis nos estudos sobre Covid-19 no Brasil e no mundo refere-se à chamada infodemia, definida como o excesso de informações, algumas precisas e outras não, cuja proliferação torna difícil, a qualquer indivíduo, a tarefa de encontrar fontes idôneas e orientações confiáveis quando se precisa (Saúde-OPAS, Saúde-OMS, 2020). A proliferação e circulação de desinformação que assolaram o país ao longo da pandemia (Cuan-Baltazar *et al.*, 2020; Ramos, Machado, Cerqueira-Santos, 2022) foram marcantes no debate político mais amplo (Ricard, Medeiros, 2020), mas, especialmente, ajudaram a construir a resposta brasileira à pandemia. Ao influenciar a compreensão das pessoas em relação à emergência sanitária e suas percepções sobre os riscos que corriam ao usarem ou não máscaras, ao vacinarem-se ou não, a multiplicação de estratégias de comunicação digital, produzindo e disseminando incertezas, falsas controvérsias e desinformação, tem sido objeto de grande atenção na compreensão da resposta brasileira a esse momento crítico (Campos *et al.*, 2023).

Outra questão central na caracterização desse fracasso da resposta à crise sanitária no Brasil é a forma como o governo Bolsonaro operou uma efetiva necropolítica (Mbembé, Meintjes, 2003) voltada à população negra, povos indígenas, quilombolas e outros grupos já historicamente marginalizados no país (Santos *et al.*, 2020). A decisão deliberada por parte deste governo de não impedir de forma incisiva, com políticas robustas, a disseminação do vírus, além do atraso na vacinação, conjugada com a confusão informacional e de gestão, ausência de liderança do governo federal e a proliferação de desinformação resultaram em mortes evitáveis, que muitos consideram como crimes contra a humanidade (Ventura, Aith, Reis, 2022). É dessa perspectiva, em particular, que é possível denominar como fracasso a forma como o governo federal sob a administração de Bolsonaro lidou com a pandemia. O fracasso aqui debatido tem como um dos elementos centrais a confusão criada de forma deliberada, além da já mencionada relação ambígua com a *expertise*.

Padrões de governança: da inação ao caos

Governança, em uma visão mais ampla, refere-se a ações, processos, atores, tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida e as decisões são tomadas e implementadas (Baiocchi, 2003; Duit, Galaz, 2008; Fukuyama, 2013; Ostrom, 2002). Embora o termo enseje diferentes significados e arranjos conceituais, o paradigma da governança está principalmente embutido nas expectativas sociais de inclusão e participação em direção a uma tomada de decisão mais transparente (Schweizer, 2021) e decisões vinculativas coletivas (Van Asselt, Renn, 2011). Em emergências sanitárias, como a Covid-19, a complexidade da situação demanda um

compromisso estratégico dos formuladores de políticas nacionais em gerenciarem, da melhor forma possível, as respostas a serem dadas. Como O’Riordan *et al* (2020) reconhecem, onde a pandemia de Covid-19 foi combatida com sucesso, é possível observar uma forte liderança de governo, com particular atenção ao contexto social e político. Além disso, estas situações exigem uma mobilização extraordinária dos Estados e das sociedades para entender e gerenciar melhor os riscos associados e priorizar a ação colaborativa (Kruczkiewicz *et al.*, 2021). A chamada governança de risco, nestes casos, implica um processo de resposta que considere estruturas instituições e aspectos sociopolíticos na orientação das atividades coletivas de um grupo ou sociedade ao lidar com questões de risco (Klinke, Renn, 2021).

Di Giulio e colaboradores (2023) analisaram diferentes parâmetros da governança do risco para situar a resposta brasileira à Covid-19 e pensar a ideia de governança pelo caos:

The literature describes a set of parameters of risk governance. In this paper, we focus on five (...): (1) transparency and accessibility of data, (2) risk communication, (3) negotiation between actors, (4) social cohesion and public participation and (5) decisions based on technical and scientific evidence, resources and contexts. These parameters were selected because they are closely connected with conditions considered essential for successful health emergency responses. They also respond to societal expectations of inclusion and participation towards more transparent decision-making (...) and collectively binding decisions (...).
(Di Giulio *et al.* 2023, p. 594)

Neste artigo nos interessa pensar, principalmente, a questão do item 5: a forma como decisões são tomadas com base em evidência científica e conhecimento especializado (*expertise*). Tido como aspecto fundamental da governança do risco, em particular em emergências sanitárias, como a da Covid-19, a relação entre *expertise* e tomada de decisão frequentemente é mal compreendida ou é tida como naturalmente linear: acesso à boa *expertise* levaria automaticamente a melhores decisões. Mas, crises como a da Covid mostram como essa relação, além de não ser linear, dada ou natural, é disputada e politizada. Momentos de crise como a pandemia tornam tais fissuras mais visíveis (Jasanoff *et al.*, 2021) e nos dão uma oportunidade de analisar as dinâmicas de resoluções de problemas dessa envergadura.

No caso brasileiro, a análise de Di Giulio *et al.* (2023) mostra que, particularmente, sobre decisões e *expertise*, o governo federal, além de adotar estratégias e tomar atitudes na contramão das evidências científicas disponíveis e consensuais, inclusive das recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), negligenciou a testagem em massa, apostou em medicamentos comprovadamente ineficazes e dificultou as negociações necessárias para aquisição de vacinas. Diversas falhas

foram observadas nos demais parâmetros da governança de risco. As inconsistências, combinadas com o adiamento de decisões urgentes, estratégias para desviar a atenção para aspectos importantes da crise sanitária, esforços em disseminar desinformação e obstruir aqueles atores que queriam agir a favor do combate à crise, formam um mosaico que evidencia, nas palavras dos autores, uma clara opção pela “governança pelo caos”.

Se, de um lado, essa forma de governança alimentou um sentimento associado à ideia de “anti-ciência” e “anti-*expertise*”; de outro, reforçou uma forma de governar que buscou reforçar incertezas, ampliar falsas controvérsias e alimentar uma crise institucional mais ampla. No contexto da Covid-19, especificamente, essa forma de governar se concretizou na existência e pelas ações do chamado “gabinete paralelo”. O grupo formado por médicos, políticos e empresários, na contramão do conhecimento científico disponível e das recomendações feitas pela OMS, defendeu a estratégia de imunidade de rebanho e deu suporte ao ex-presidente na sua resistência em relação à implementação de medidas não farmacológicas (e.g. uso de máscaras e distanciamento social) e à aquisição de vacinas. O “gabinete paralelo”, segundo o relatório (Brasil, 2021) da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instituída pelo Senado Federal para investigar a resposta brasileira à pandemia, também teria dado suporte às ações do governo referentes ao endosso para uso de medicamentos e substâncias comprovadamente ineficazes, assim como fomentou estratégias bastante articuladas para propagação e circulação de informações e notícias falsas sobre a Covid-19.

Tais estratégias também se reproduziram com força nas ações e omissões do Ministério da Saúde, sob a coordenação de um general do exército, que não apenas desconhecia o funcionamento do SUS, como tomou decisões contrárias ao conhecimento científico disponível e consensual. Exemplo disso foi o lançamento do aplicativo TrateCov, no auge da crise da pandemia em Manaus-AM (no início de 2021), com o objetivo de auxiliar profissionais de saúde e pacientes a agilizarem os diagnósticos e tratamento da Covid-19, indicando o uso de medicamentos comprovadamente ineficazes para o tratamento da doença, tais como a cloroquina.

Campos *et al.* (2023) sustentam que a negação da racionalidade científica se configuraria, ainda, como um mecanismo de autodefesa do governo federal. Para os autores, esse mecanismo teria sido acionado em diferentes momentos da pandemia, como nas omissões estatísticas sobre infectados, internações e mortes relacionados à Covid. Ainda, na insistência de um tratamento precoce, sem amparo científico e autorização da Anvisa, invertendo a lógica da medicina como remediadora para uma “superior” preventiva (Varella, 2022). A alegação de que algumas experiências individuais exitosas equivaliam às evidências científicas e a mobilização de um discurso pseudocientífico, engajando médicos que as validavam, também são apontadas pelos autores.

Uma outra leitura possível sobre a governança na resposta brasileira à pandemia vem de Ortega e Orsini (2020), que a descrevem como uma ausência do governo, elemento presente em boa parte do debate público e na bibliografia também. Segundo os autores, o fracasso brasileiro deriva tanto da ausência de liderança do governo federal na resposta à crise, quanto na recusa em incorporar a *expertise* e a ciência:

This form of governing COVID-19 stands out for its stunning lack of regard for public health, and moreover, the Brazilian President's concerted attempts to undermine public health directives issued at the state and municipal levels, as well as by global health leaders at the World Health Organization (WHO), among others. Bolsonaro is not, of course, alone in dismissing the science that undergirds public health directives, nor is he unique in attacking the WHO, but he is one of the most strident opponents of decision making that is rooted in anything resembling evidence, science or expertise. (Ortega, Orsini, 2020 p. 1258).

Ortega e Orsini (2020) ressaltam diversos aspectos da governança pela inação, em particular a do governo central, o que remete à crise federativa observada em momentos cruciais da pandemia, como no seu início quando foram estabelecidas as obrigações de uso de máscaras em locais públicos em diversos estados e municípios. No sistema público de saúde brasileiro, o SUS, cuja governança é tripartite (municípios, estados e o governo central), a ausência de um dos pilares levou a graves problemas de decisão e uma descoordenação geral das políticas de controle da Covid-19. No entanto, os autores chamam atenção para o caráter político dessa ausência: pois mais do que uma crise dos atores do SUS, o que houve foi uma atuação deliberada do Executivo Federal no contexto de ataque às instituições do sistema público de saúde e da república democrática brasileira de forma generalizada.

Para os autores, a herança do SUS está fortemente atrelada ao histórico de redemocratização do país, e a lógica do sistema único opunha-se frontalmente à mercantilização e privatização da saúde vigentes na ditadura militar. Dessa forma, o ataque ao SUS com a adoção de políticas neoliberais associou-se, durante a Covid, a um esvaziamento da liderança federal num sistema fortemente baseado na participação cívica. Ao mesmo tempo, houve a mobilização da ignorância, segundo eles, como forma de enfraquecer o papel da ciência na governança da Covid. Políticas de isolamento vertical e o uso indiscriminado da hidroxicloroquina seriam exemplos disso, além da deliberada produção de desconfiança do conhecimento científico consensuado, que os autores também associam às percepções de que a ciência é construída socialmente.

Para Ortega e Orsini (2020), a negação da ciência, na sua complexidade e múltiplas dimensões, foi um dos aspectos centrais da governança da Covid no

caso brasileiro, assim como estabelecem Di Giulio e colaboradores (2023). Mas, a dissonância entre o que foi feito no Brasil e o consenso global, expresso, por exemplo, pelas recomendações da OMS, pode ser produtivamente analisado como negação da ciência? Há outra possibilidade de analisar esse processo e repensar essas dissidências como formas de deslocamento do papel da *expertise*?

O papel da *expertise* na governança brasileira da Covid

O papel da ciência e da *expertise* na formulação de decisões ao longo da pandemia é um dos grandes temas de interesse na discussão acadêmica sobre a resposta brasileira à Covid-19. Isso se dá, dentre outros motivos, por conta do quão marcante foi a discussão sobre ciência ao longo de todo o período pandêmico. A disputa em torno do que seria de fato científico na resposta à Covid, sobre quais experts deveriam ser ouvidos, e sobre negacionismo como uma das características a ser combatida na pandemia marcou de forma importante todo o debate público e uma boa parte das análises sobre essa crise sanitária.

Enquanto uma parte da bibliografia aponta a negação da ciência na resposta brasileira, a exemplo de países como EUA, Itália ou França, outros trabalhos mostram que negacionismo não é sempre a melhor forma de caracterizar ou interpretar essa resposta, como Duarte e Benetti (2022), por exemplo, que argumentam que o ex-presidente Bolsonaro se valeu de um discurso ambíguo: ao mesmo tempo em que usava uma tática conhecida de explorar incertezas no conhecimento científico para “combater ciência com ciência”, Bolsonaro, o “gabinete paralelo” e seu entorno valiam-se de uma imagem transcendental da ciência, reificando a divisão entre ciência e cultura, ou ciência e ideologia, acusando inclusive seus detratores de “negacionistas” por recusarem, por exemplo, o uso da cloroquina como forma eficaz de tratamento.

Oliveira e colaboradores (2022) corroboram essa noção de que não houve uma simples negação da ciência no caso dos discursos públicos de Bolsonaro e aliados. Ao analisarem as controvérsias que se fizeram presentes ao longo da pandemia, os autores detectaram que houve sim recurso à ciência como forma de validar afirmações, ainda que fossem divergentes ou contrárias ao consenso global. Eles apontam a existência de um populismo baseado na ciência, a partir da ideia de que a cruzada de Bolsonaro contra o isolamento social seria parte de uma missão maior que buscava defender a economia e o povo brasileiro de uma elite desconectada com o mundo real.

O que esses estudos mostram, analisando os discursos em torno da ciência ao longo da pandemia, é que as divergências entre bolsonaristas e seus críticos não pode ser entendida de forma simplista como uma crítica à ciência feita pelos

apoiadores do governo federal, contrários à razão e movidos por um pensamento populista anti-intelectual. Ainda que haja sim fenômenos que podem ser lidos no viés anti-intelectual e, certamente, o populismo, em geral, é uma categoria útil na análise dos eventos da Covid-19, no Brasil, houve menos uma crítica à ciência do que uma mobilização de visões idealizadas de ciência por parte daqueles que se contrapunham ao consenso científico.

Como mostram Duarte e Benetti (2022), por exemplo, os discursos de Bolsonaro e seus apoiadores frequentemente mobilizavam estudos científicos para sustentar suas defesas do isolamento vertical e do uso da cloroquina, ainda que tais alegações fossem rechaçadas por organizações reconhecidas como a OMS e por um número grande de trabalhos científicos que formaram um consenso global contra essas abordagens. Alguns autores sustentam que houve um processo de demarcação entre uma ciência legítima, que seria mais confiável porque comprovada, e uma ciência politizada ou ideologizada, que sustentaria as ações e posições discursivas de Bolsonaro e aliados. Nesse sentido, tanto bolsonaristas quanto seus críticos podem ser analisados como igualmente engajados em disputas de demarcação epistêmica (Fonseca, Ribeiro, Nascimento, 2022), buscando separar conhecimentos legítimos daqueles ilegítimos, argumentando que a ciência tida como legitimada por cada um dos lados deveria ser central nas respostas à Covid. Enquanto bolsonaristas apoiavam-se no que autores chamam de uma “ciência patriótica”, parte considerável da comunidade acadêmica, imprensa e críticos do governo defendiam o saber derivado dos consensos científicos nacionais e globais.

Entender este trabalho de demarcação é, então, fundamental para entender as políticas da expertise em jogo na pandemia. Dessa forma, interrogamos o quão produtivo é um enquadramento analítico sobre as respostas do governo federal dadas ao problema da pandemia que investe na divisão ciência/anti-ciência, ou ciência/negacionismo. Parece-nos mais produtivo pensar que há, em ambos os lados, uma disputa ao mesmo tempo epistêmica e política. Demarcar onde está a ciência, quais os seus contornos e qual a sua diferença com a ideologia é, dessa forma, demarcar uma forma correta de abordar o problema, os melhores experts a serem ouvidos e as formas de enfrentá-lo (Keller, 2009; Viglio *et al.*, 2019). Diferentes percepções e práticas da ciência articularam-se, como os desdobramentos da crise da Covid-19 mostram, com diferentes concepções de como governar a resposta à pandemia.

O trabalho demarcatório, como uma espécie de trabalho de fronteira (*boundary work*) (Gieryn, 1983), busca assim demarcar onde começa e termina o que é tido como científico. Como fruto de um trabalho ativo de produção, essa fronteira não é dada de forma natural, imanente nem emerge da natureza de forma automática. Por ser um processo, resultado de disputas e conflitos, essa fronteira está sempre sujeita a questionamentos, e isso ficou bastante explícito ao longo do período pandêmico no Brasil e em outros países. Essa abordagem nos parece mais adequada para entender

as disputas políticas, narrativas e epistêmicas entre apoiadores e críticos do governo Bolsonaro do que propriamente a ideia de negacionismo científico, pois coloca no plano da política as disputas enquadradas até então como sendo entre atores racionais (apoiadores da ciência como algo estável e verdadeiro) e atores irracionais (engajados na defesa de ideologias e no ataque às instituições sagradas da ciência).

Ainda que seja importante entender os ataques feitos à ciência por parte dos bolsonaristas, dentro e fora do governo, enquadrá-los como meramente irracionais não contribui para avançar a reflexão sobre os impactos duradouros de um governo que negligenciou a pandemia e que continua a receber apoio político entre a população brasileira, ainda que com a derrota de Bolsonaro nas urnas. Compreender a efetividade e aderência de parte importante da população brasileira, incluindo médicos, políticos, e mesmo alguns cientistas ao discurso bolsonarista requer que pensemos para além de uma dualidade simples entre ciência/anti-ciência, ou racionalidade/irracionalidade.

Sobre a efetividade da mensagem bolsonarista

Um dos aspectos a serem mais investigados no debate acadêmico sobre a pandemia refere-se à eficiência com que a mensagem bolsonarista conseguiu impactar o debate público, e os possíveis desdobramentos disso para a governança da pandemia. Tanto no nível do cidadão comum em contato com mensagens incessantes nas redes sociais (Whatsapp, Telegram, Facebook etc.), quanto na efetiva implementação de políticas de controle da pandemia baseadas na chamada ‘ciência patriótica’, houve uma ampla e eficiente disseminação de uma mensagem específica sobre a Covid-19 e de uma forma de enfrentá-la que contrariou amplamente todos os consensos científicos globais, além da própria expertise imbricada nos ministérios e institutos de pesquisa do país. O fortalecimento da hesitação vacinal no país, cujo enraizamento nunca foi forte no Brasil, pode ser visto como exemplo, demonstrando um desafio duradouro que vai além de um governo ou de um momento político específico.

Outro exemplo de como a perspectiva bolsonarista impactou muito concretamente a resposta federal à Covid-19 foi o já mencionado aplicativo TrateCov, lançado em janeiro de 2021 (Pagliari *et al.*, 2023), e pensado como solução de saúde digital. Disponibilizado por apenas duas semanas pelo Ministério da Saúde, ele causou um intenso debate devido à forma como indicava tratamentos não sancionados pelo consenso científico para uma quantidade grande de sintomas indicados pelo usuário, independentemente da doença. O aplicativo funcionava a partir das respostas de usuários que relatavam sintomas e indicava possíveis tratamentos. Pagliari e colaboradores (2023) argumentam que de 268 milhões de respostas possíveis no aplicativo, 263 milhões direcionavam os usuários a tomarem as drogas do Kit Covid

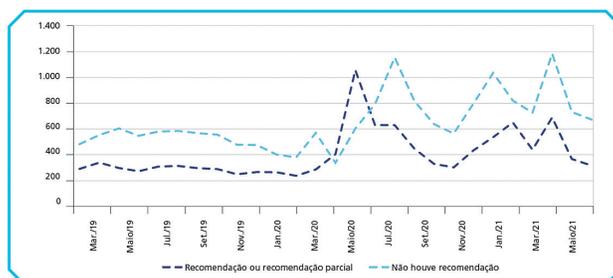
do uso indevido de medicações não comprovadas pela ciência. Independentemente da perspectiva dos autores, nos interessa analisar aqui muito mais a prevalência no território nacional das políticas fundamentadas em conhecimentos contrários ao consenso científico, cujo maior exemplo foi o chamado kit covid, como forma de refletir sobre o impacto duradouro da mensagem bolsonarista sobre a Covid-19. O mapeamento feito ajuda a demonstrar que mesmo com a presença de comitês científicos, que supostamente estariam fundamentados na “melhor ciência” ou nas melhores evidências científicas disponíveis para garantir medidas mais efetivas controle da pandemia, em muitos casos foram esses comitês – ou pelo menos parte integrante deles – que difundiram políticas bolsonaristas, que se fundamentaram em conhecimentos à margem dos consensos globais.

Pensar que esses comitês foram formados para garantir a tomada de decisões sanitárias com base nas melhores evidências disponíveis, e, no entanto, findaram por endossar ou orientaram o uso de abordagens rechaçadas pela ciência consensual, aponta para a necessidade de compreender com maior profundidade o fenômeno da crítica à ciência feita pelos bolsonaristas e a forma como conseguiram convencer parcelas importantes da população a aderir a determinados tratamentos apesar de indicações científicas contrárias a eles.

Outro dado interessante trazido pelo estudo do IPEA que reforça a ampla aderência aos tratamentos bolsonaristas foi a venda de medicamentos associada ao kit covid. A partir do exemplo da Azitromicina, é possível observar como foi relevante, para uma parte da população, a percepção de que esses medicamentos eram formas válidas de enfrentar a doença, como mostra a figura 2:

Figura 2: Padrões do consumo de Azitromicina.

Vendas de azitromicina por 100 mil habitantes: comparação das medianas das vendas nas UF's onde ocorreram recomendações para o “tratamento precoce” e nas demais UF's



Elaboração do autor.

Obs.:1. A fim de facilitar o cálculo, considerou-se que não houve variação no tamanho da população durante o período de análise.

2. Os dados para o Rio de Janeiro não estão sendo considerados, pois os dados para março de 2019 são bastante superiores aos de outros meses e aos de outros estados. É possível que este número inclua dados de meses anteriores ou que se trate de um erro na digitação ou tabulação dos dados.

Fonte: Moraes, 2022, p. 40.

A figura 2 traz uma informação valiosa: o comportamento das vendas desse medicamento, que pode aqui servir de um indicador da adoção do tratamento precoce ou kit covid por indivíduos (e não apenas por comitês ou entes federativos), não foi diferente em estados onde se recomendou ou não esse tratamento. Ou seja, há aqui mais um indício de que houve efetividade da mensagem bolsonarista, pois as vendas desse medicamento em estados onde não havia recomendação para o uso do kit covid seguiram padrões rigorosamente parecidos com os locais onde tal recomendação era presente.

Há que se lembrar o papel dos médicos brasileiros nesse fenômeno: a adesão de parte relevante da comunidade médica ao tratamento via kit covid foi importante, especialmente no grupo Médicos pela Vida (Ferrari *et al.*, 2022), e pode-se pensar que a relação entre médico e paciente ajudaria a explicar essa adesão. Ainda que não tenhamos dados robustos sobre esse aspecto, fica aqui apontada uma questão ainda pouco explorada pelas análises da resposta brasileira à pandemia: a forma como a mensagem bolsonarista propagou-se e obteve adesão de parte importante da população, para além de atos de um governo específico, deve permanecer no radar das análises sobre a relação entre ciência, *expertise* e política nos próximos anos.

Considerações finais

Como buscamos mostrar nesse artigo, a discussão sobre a resposta brasileira à Covid-19 ainda permanece um tema importante e urgente nas ciências sociais, em debates sobre emergências e governança de risco, e nos ESCT. Tentamos demonstrar que as políticas em torno da expertise mobilizada nessa resposta ainda precisam ser mais bem compreendidas, para que possamos não apenas entender como essa resposta se desenvolveu e se organizou ao longo do tempo, culminando em mais de 700 mil mortes registradas até março de 2024, mas, sobretudo, nos preparar para crises futuras. Entender as razões da inação de entes federativos, o mau uso da informação ou a ativa desinformação, e as disputas em torno da expertise são fundamentais para construir mecanismos sociais mais efetivos para enfrentar crises.

Como buscamos argumentar, longe de recusarem a ciência, bolsonaristas buscavam justificar suas posições com base em alguma compreensão do que seria a “melhor ciência”. Neste sentido, explicar a resposta brasileira pela perspectiva do negacionismo, ainda que abra possibilidades pertinentes, parece encobrir a necessidade de teorizar melhor os processos de produção e demarcação de fronteiras entre conhecimento científico e não científico que estão em jogo. A perspectiva analítica de trabalho de fronteira (*boundary work*) (Gieryn, 1983) nos ajuda a melhor situar

quais expertises e que narrativas sobre expertise foram mobilizadas e como isso se difundiu pelo aparato do estado e se capilarizou nos indivíduos.

A efetividade da mensagem bolsonarista, que desafiou consensos científicos globais e apoiou-se na difusão de tratamentos de eficiência duvidosa ou não-comprovada, permanece um desafio para os estudos sobre Covid-19. Entender essa efetividade não se limita a teorizar a disputa política entre governos específicos, e deve ir além de uma discussão binária entre o uso da ciência em oposição ao negacionismo, o que reduz o debate a uma dualidade simplista e reforça uma imagem transcendental dessa expertise técnica, como se estivesse acima e além da política. O foco nos ‘trabalhos de fronteira’ efetuados pelos atores ajuda a explicitar as disputas de narrativas de forma a não perder de vista as racionalidades específicas do tipo de mensagem propagada pelos especialistas, políticos, influenciadores e apoiadores do ex-presidente Bolsonaro. Compreender essa mensagem e como obteve tamanha adesão é um desafio importante não só para dar conta da dinâmica da política institucional, mas também dos desafios colocados para a forma como ciência e *expertise* devem se relacionar com as tomadas de decisão, especialmente em momentos de crise.

Ainda que muitos estudos deixem claro que houve uma produção ativa da ignorância ou da incerteza acerca de vacinas e uso de máscaras, e que essa incerteza se associou à produção de crises institucionais e da mobilização da ampla rede de perfis em redes sociais para difundir mensagens de cunho bolsonarista, há pouca compreensão ainda sobre como essa mensagem se difundiu e obteve adesão em diferentes esferas. Há dados concretos que indicam que a mensagem propagada pelo governo de Bolsonaro e seus apoiadores se difundiu de forma efetiva tanto em ambientes técnicos, onde se formaram comitês científicos para contrapor-se à ausência do governo federal, quanto entre indivíduos, que aderiram em grandes números ao chamado kit covid ou tratamento precoce.

Esses resultados nos colocam desafios para pensar a resposta às crises sanitárias (e outras) que demandam melhores teorias e meios mais efetivos de reinventar a governança e o papel da *expertise* em momentos de complexidades, ambiguidades e incertezas. Essa compreensão implica em não apenas acusar governos de extrema direita de negacionistas ou irracionais, mas de produzir uma compreensão teórica mais robusta sobre a efetividade das mensagens propagadas e da aderência dos indivíduos a elas. Em crises futuras, qual será a adesão de governantes e cidadãos, tomadores de decisão e experts à ciência consensuada globalmente, tendo em vista a presença de grupos fortemente organizados e articulados que trabalham de forma insistente para colocar em dúvida essa *expertise*? Como um governo pode enfrentar efetivamente uma crise sanitária, ao mesmo tempo em que precisa contrapor-se a conhecimentos alternativos?

Outro desafio crítico refere-se à melhor compreensão sobre usos das tecnologias de informação e comunicação na produção e ampla disseminação de informações e desinformações e na circulação de enquadramentos. Compreender o funcionamento de algoritmos de plataformas e seus usos por determinados grupos, bem como situar os enquadramentos predominantes e acionados por esses atores e suas intersecções com as respostas e políticas adotadas é fundamental para pensar e combater os efeitos da infodemia em crises futuras. A governança de crises depende em grande parte não só da melhor *expertise* que fundamenta as decisões, mas também da comunicação de ações, recomendações e políticas. Lidar com as crises no futuro talvez envolva, como foi na Covid-19, enfrentar um forte e organizado ecossistema de desinformação, que coloca uma camada a mais de complexidade nas ações a serem pensadas.

AGRADECIMENTOS: Este artigo se beneficiou de financiamento do CNPq, por meio dos projetos de Bolsa Produtividade processos 309007/2019-4, 302024/2022-0 (Marko Monteiro) e 311503/2020-9 (Gabriela Di Giulio) e de financiamento da CAPES, por meio do Processo CAPES-PRINT - 88887.569693/2020-00 (Gabriela Di Giulio).

REFERÊNCIAS

BAIOCCHI, G. Emergent public spheres: Talking politics in participatory governance. **American sociological review**, p. 52-74, 2003.

BARBOSA, L. G.; ALVES, M. A. S.; GRELLE, C. E. V. Actions against sustainability: Dismantling of the environmental policies in Brazil. **Land Use Policy**, 104, p. 105384, 2021/05/01/ 2021.

BASTOS LIMA, M. G.; DA COSTA, K. Quo vadis, Brazil? Environmental malgovernance under Bolsonaro and the ambiguous role of the sustainable development goals. **Bulletin of Latin American Research**, 41, n. 4, p. 508-524, 2022. <http://doi.org/10.1111/blar.13336>

BRASIL. SENADO FEDERAL. CPI da Pandemia: Relatório Final. Brasília: Senado Federal 2021.

CAMPOS, F. R.; MENDES, I. M.; LIMA, F. L.; DI GIULIO, G.M. Enquadramentos nos estudos críticos da Saúde Global: uma análise da infodemia de Covid-19 no Brasil. In: Gabriela Di Giulio; Helena Ribeiro; Deisy Ventura. (Org.). **As Múltiplas dimensões da crise de Covid-19: perspectivas críticas da Saúde Global e Sustentabilidade**. 1ed. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública - USP, 2023, v., p. 208-232.

COLLINS, H. **Mudando a Ordem**: replicação e indução na prática científica. Belo Horizonte: Fabrefactum, 2011.

CUAN-BALTAZAR, J. Y.; MUÑOZ-PEREZ, M. J.; ROBLEDO-VEGA, C.; PÉREZ-ZEPEDA, M. F.; SOTO-VEGA, E. Misinformation of COVID-19 on the internet: infodemiology study. **JMIR public health and surveillance**, 6, n. 2, p. e18444, 2020.

DA FONSECA, E. M.; SHADLEN, K. C.; BASTOS, F. I. The politics of COVID-19 vaccination in middle-income countries: Lessons from Brazil. **Social Science & Medicine**, p. 114093, 2021.

DALY, T. G. Understanding Multi-Dimensional Democratic Decay: Lessons from the Rise of Jair Bolsonaro in Brazil. **Rev. Juridica UFERSA**, 5, p. 61, 2021.

DI GIULIO, G. M.; MENDES, I. M.; CAMPOS, F. D. R.; NUNES, J. Risk governance in the response to global health emergencies: understanding the governance of chaos in Brazil's handling of the Covid-19 pandemic. **Health Policy and Planning**, p. czad016, 2023.

DUARTE, D. E.; BENETTI, P. R. Pela Ciência, contra os cientistas? Negacionismo e as disputas em torno das políticas de saúde durante a pandemia. **Sociologias**, 24, p. 98-138, 2022.

DUIT, A.; GALAZ, V. Governance and complexity—emerging issues for governance theory. **Governance**, 21, n. 3, p. 311-335, 2008.

ESCOBAR, H. Brazilian president attacks deforestation data. **Science**, 365, n. 6452, p. 419-419, 2019.

FERIGATO, S.; FERNANDEZ, M.; AMORIM, M.; AMBROGI, I.; FERNANDES, L. M. M.; PACHECO, R. The Brazilian Government's mistakes in responding to the COVID-19 pandemic. **The Lancet**, 396, n. 10263, p. 1636, 2020.

FERRARI, I. W.; GRISOTTI, M.; AMORIM, L. D. C. D.; RODRIGUES, L. Z. “Tratamento precoce”, antivacinação e negacionismo: quem são os Médicos pela Vida no contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil? **Ciência & Saúde Coletiva**, 27, p. 4213-4213, 2022.

FLEURY, L.; MONTEIRO, M.; DUARTE, T. Brazil at COP26: Political and Scientific Disputes Under a Post-Truth Government. **Engaging Science, Technology, and Society**, 8, n. 3, p. 107–117-107–117, 2022.

FONSECA, P. F.; RIBEIRO, B. E.; NASCIMENTO, L. F. Demarcating patriotic science on digital platforms: COVID-19, chloroquine and the institutionalisation of ignorance in Brazil. **Science as Culture**, p. 1-25, 2022.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GIERYN, T. F. Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists. **American sociological review**, p. 781-795, 1983.

JASANOFF, S.; HILGARTNER, S.; HURLBUT, J. B.; ÖZGÖDE, O.; RAYZBERG, M. **Comparative Covid Response: Crisis, Knowledge, Politics**. Cornell University; Harvard Kennedy School. Cambridge. 2021.

KELLER, A. C. **Science in environmental policy: the politics of objective advice**. MIT Press, 2009. 0262512963.

KLINKE, A.; RENN, O. The coming of age of risk governance. **Risk analysis**, 41, n. 3, p. 544-557, 2021.

KRUCZKIEWICZ, A.; KLOPP, J.; FISHER, J.; MASON, S. Compound risks and complex emergencies require new approaches to preparedness. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, 118, n. 19, p. e2106795118, 2021.

LOTTA, G.; WENHAM, C.; NUNES, J.; PIMENTA, D. N. Community health workers reveal COVID-19 disaster in Brazil. **The Lancet**, 396, n. 10248, p. 365-366, 2020.

TOKOJIMA MACHADO, Dayane Fumiyo; DE SIQUEIRA, Alexandre Fioravante; GITAHY, Leda. Natural stings: Selling distrust about vaccines on Brazilian YouTube. **Frontiers in Communication**, v. 5, p. 577941, 2020.

MARTINS-FILHO, P. R.; BARBERIA, L. G. The unjustified and politicized battle against vaccination of children and adolescents in Brazil. **The Lancet Regional Health–Americas**, 8, 2022.

MATOS, C. C. D. S. A.; BARBIERI, C. L. A.; COUTO, M. T. Covid-19 and its impact on immunization programs: reflections from Brazil. **Revista de Saúde Pública**, 54, 2020.

MBEMBÉ, J.-A.; MEINTJES, L. Necropolitics. **Public culture**, 15, n. 1, p. 11-40, 2003.

MORAES, R. F. D. Ciência e pseudociência durante a pandemia de Covid-19: o papel dos “intermediários do conhecimento” nas políticas dos governos estaduais no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA 2022.

NELKIN, D. The political impact of technical expertise. **Social studies of science**, 5, n. 1, p. 35-54, 1975.

NUNES, J. Neglect and resistance in Brazil’s pandemic. **Current History**, 121, n. 832, p. 50-56, 2022.

O’RIORDAN, T.; MCGOWAN, A. H.; CUTTER, S.; HAMANN, R.; LAHSEN, M. Reframing sustainability in the emergent age. **Environment: Science and Policy for Sustainable Development**, 62, n. 6, p. 2-7, 2020.

OLIVEIRA, M. B. D.; VIEIRA, M. S.; MONTEIRO, M. S. A.; AKERMAN, M. Covid-19 in Brazil: Political controversies over social isolation measures to control the pandemic. A science vs. antiscience dispute? **Razón y Palabra**, 25, n. 114, p. 158-172, 2022.

ORTEGA, F.; ORSINI, M. Governing COVID-19 without government in Brazil: Ignorance, neoliberal authoritarianism, and the collapse of public health leadership. **Global public health**, 15, n. 9, p. 1257-1277, 2020.

OSTROM, E. Vulnerability and polycentric governance systems. **IHDP Update**, 3, n. 01, p. 1-4, 2001.

PAGLIARI, C.; KLAFKE, G. F.; CAMELO, A. P.; DA SILVEIRA, V. D.; EVANS, J. The COVID-19 App that lasted two weeks: how technology may embody controversial public policies for healthcare and why we should worry about it. **Oxford Open Digital Health**, p. oqad004, 2023.

RAMOS, M. D. M.; MACHADO, R. D. O.; CERQUEIRA-SANTOS, E. “It’s true! I saw it on WhatsApp”: Social Media, Covid-19, and Political-Ideological Orientation in Brazil. **Trends in Psychology**, p. 1-21, 2022.

RICARD, J.; MEDEIROS, J. Using misinformation as a political weapon: COVID-19 and Bolsonaro in Brazil. **Harvard Kennedy School Misinformation Review**, 1, n. 3, 2020.

SANTOS, H. L. P. C. D.; MACIEL, F. B. M.; SANTOS, K. R.; CONCEIÇÃO, C. D. V. S. D.; OLIVEIRA, R. S. de; SILVA, N. R. F. da; PRADO, N. M. de B. L. Necropolítica e reflexões acerca da população negra no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil: uma revisão bibliográfica. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25, p. 4211-4224, 2020.

SAÚDE-OPAS, O. P.-A. D.; SAÚDE-OMS, O. M. D. Repositório Institucional para Troca de Informações–Iris. Fichas Informativas COVID-19: entenda a infodemia ea desinformação na luta contra a COVID-19. : Organização Pan-Americana da Saúde Brasília 2020.

SCHWEIZER, P.-J. Systemic risks – concepts and challenges for risk governance. **Journal of Risk Research**, 24, n. 1, p. 78-93, 2021.

VAN ASSELT, M. B.; RENN, O. Risk governance. **Journal of risk research**, 14, n. 4, p. 431-449, 2011.

VARELLA, M. Há grupos de risco para covid? **UOL**, São Paulo, 2022. Acesso em: 20 de outubro de 2022.

VENTURA, D.; AITH, F.; REIS, R. R. Les crimes contre l’humanité dans la réponse du gouvernement brésilien au Covid-19. **Journal de Droit de la Santé et de l’Assurance Maladie**, n. 31, 2022.

VIEIRA, F. S.; SERVO, L. M. S. Covid-19 and federative coordination in Brazil: consequences of federal dissonance for the pandemic response. **Saúde em Debate**, 44, p. 100-113, 2021.

VIGLIO, J. E.; GIULIO, G. M. D.; BARBI, F.; FERREIRA, L. D. C. Narrativas científicas sobre petróleo e mudanças do clima e suas reverberações na política climática brasileira. **Sociologias**, 21, p. 124-158, 2019.

Submetido em: 15/01/2024

Aprovado em: 03/05/2024