

A política da vacinação de Covid 19 na cobertura midiática: análise exploratória preliminar

**Cristiane Kerches da Silva Leite¹, Leticia Sakihama de Menezes
Hora², Nathalia Bonfim Kaiya³, Raquel Paiva Gomes⁴**

O objetivo deste texto é discutir dados preliminares oriundos da cobertura midiática de órgãos da grande mídia sobre a política do processo de vacinação contra Covid-19, de março de 2020 a março de 2021, no âmbito do grupo de pesquisa “Vacina, Federalismo e Necropolítica” do OIPP/EACH/USP. Trata-se de uma síntese cronológica que deve refletir a tônica do jogo político em torno da vacinação da COVID 19 no Brasil, em cada período, a partir da cobertura midiática. Nosso ponto de partida teórico é o tripé de conceitos da teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner & Jones: a atenção, o enquadramento e a informação (Brasil, 2017). Entendemos que a grande mídia é um ator institucional produtor de controle de discurso, que enquadra e orienta o entendimento da sociedade a respeito das questões que são objeto de cobertura jornalística. Asano, Ventura et. al. (2021, p.2) argumentam que há desde o início da pandemia uma “estratégia de propagação do vírus conduzida de forma sistemática pelo Governo Federal (GF), que tem enfrentado resistências dos

¹ Professora Doutora no curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação Mudança Social e Participação Política (PromusPP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo, mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

² Graduanda no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes Ciências e Humanidades (EACH/USP).

³ 3 Graduanda no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes Ciências e Humanidades (EACH/USP).

⁴ 4 Graduanda no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes Ciências e Humanidades (EACH/USP).

demais poderes, dos entes federativos, de instituições e da sociedade”. Desta forma, perguntamos: por meio das lentes midiáticas, qual foi o jogo político da vacina no Brasil, que configura um quadro governamental produtor da pior gestão da pandemia, em perspectiva internacional? Este texto explora alguns elementos, longe de esgotar todas as nuances desse processo.

Além de Baumgartner & Jones, norteiam essa reflexão a tripla analítica de Fonseca (2013) sobre a natureza conflituosa do fenômeno da política pública e a sistematização de Lotta (2019) das lentes da análise de implementação das múltiplas camadas (multi-layering) e níveis hierárquicos/arenas institucionais (multi-level) (baseado em Hupe e Hill, 2003). O arcabouço da implementação interorganizacional é mobilizado nesta reflexão na medida em que o jogo político que tem marcado a implementação das estratégias governamentais de vacinação de COVID 19 no Brasil se caracteriza por dinâmicas “matriciais” que envolvem a articulação de camadas administrativas portadoras de mandato legal (os entes federativos) em cruzamento com arenas institucionais multi-níveis, tais como o STF, o MPF, o MS, a Anvisa, o Instituto Butantã, o consórcio de governadores, o consórcio internacional Covax Facility, entre outros. Sugere-se que o jogo político não se circunscreveu somente ao eixo vertical do sistema político (federativo), a despeito do protagonismo dos Governadores e do Presidente da República enquanto elementos dinâmicos do fluxo político, em perspectiva kingdoniana (Kingdon 2003).

Período	Número de matérias	Palavras-chave	Órgãos pesquisados
Fevereiro a Maio de 2020	52	*COVID-19 + Ministério da Saúde; *Ministério da Saúde + Pandemia; *Pandemia + OMS; *Pandemia + Governo Federal; * Pandemia + Bolsonaro; *Vacina + Bolsonaro; *Vacina + Governo Federal; * Cloroquina + Bolsonaro; * Pandemia + Coronavírus + Contágio; * Vacina + COVID + Governo Federal; *Cloroquina + Bolsonaro + Dória; * EPIs + Ministério da Saúde; * Bolsonaro + Ministério da Saúde + Governadores; * Bolsonaro + Ministério da Saúde + prefeitos + Governadores.	O Globo, OESP, El País, Folha de SP, Estado de SP, CNN Brasil, Correio Braziliense, G1, Agência Brasil, Reuters, Ovale, Congresso em Foco, BBC Brasil, Estado de Minas, Revista Forbes
Junho a Agosto de 2020	21	*Vacina + Governo Federal *Vacina + Dória	OESP Folha de São Paulo
Setembro a Dezembro de 2020	37	*Vacina + Governo Federal *Vacinação + Dória *Vacina + Bolsonaro	OESP Folha de São Paulo
Janeiro a março de 2021	70	*Vacina *Vacina + Governo Federal *Vacina + Bolsonaro	CNN CNN Brasil Estadão El País Folha de São Paulo Globo Revista Piauí

Em termos metodológicos, a partir de um exame preliminar dos dados midiáticos, organizamos a coleta de matérias jornalísticas em sites de órgãos da grande mídia em quatro períodos. Os dados foram organizados em planilha Excel, em colunas (nome do pesquisador; data da publicação; palavras-chave; veículo;

tipo; descrição e link de acesso à matéria). É importante esclarecer que se trata de uma amostra exploratória, desprovida do objetivo de cobrir o universo do que foi publicado desde o início da pandemia:

A análise do material registrado na planilha Excel permitiu que fossem criadas 5 categorias analíticas de conflito que nortearam a elaboração de uma síntese analítica da dinâmica política em cada período, pelas lentes projetadas pela grande mídia: 1) em torno da organização administrativa da vacinação pelo GF (contratos de compras – realizados ou omissões; compras de insumos e materiais - como seringas - com fornecedores internacionais e/ou nacionais; transferências de recursos para atores federativos, logística, etc.); 2) envolvendo atores federativos; organização administrativa da vacinação por iniciativa de Estados e Municípios (organização do consórcio, iniciativas de compras isoladas, narrativas dos atores sobre as disputas), em perspectiva “multi-layering”; 3) entre o GF e atores institucionais de dentro do governo, como Anvisa, Ministério da Saúde e Vigilância Sanitária, etc; em perspectiva “multi-level”; 4) entre o GF e outros poderes (Legislativo e sobretudo o STF); em perspectiva “multi-level”; 5) entre atores do campo da saúde pública e organizações (Fiocruz, Instituto Butantã, OMS, epidemiologistas da comunidade epistêmica da Saúde Pública e Coletiva, entre outros); em perspectiva “multi-level”.

Síndrome de Procusto?

O primeiro caso de Covid-19 foi registrado oficialmente no país em 26/02/2020. Estudos posteriores indicam que o vírus já circulava no Espírito Santo desde novembro de 2019. Em 20/03/20, o Ministério da Saúde (MS) anunciou que a transmissão comunitária estava em curso e passou a recomendar às pes-

soas que tivessem sintomas medidas de isolamento. Cabe destacar que entre janeiro e fevereiro de 2020, o MS tomou uma série de medidas relacionadas ao cenário de pandemia que se avizinhava: decretou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da pandemia mundial de COVID-19 (Portaria nº 88 e Decreto nº 7616 de 17/11/2011); criou o COE-nCoV ; formulou um “Guia de Vigilância Epidemiológica” com objetivo de orientar a Rede de Serviços de Atenção à Saúde do SUS para atuação na identificação, notificação e manejo oportuno de casos suspeitos de COVID 19; antecipou a vacinação nacional contra a gripe e disponibilizou dois aplicativos para celular, Coronavírus SUS para os cidadãos acessar informações oficiais sobre formas de prevenção e os endereços de unidades de saúde mais próximas. Naquele período também houve a sanção, pela Presidência da República, da Lei nº 13.799/2020 sobre as medidas de emergência de saúde pública e o decreto do Estado de Calamidade Pública para dispensa do teto dos gastos previsto pela LRF.

Em abril, o conflito que ganhou destaque na narrativa midiática se deu entre o Ministro da Saúde à época, Luiz Henrique Mandetta, e o Presidente da República. O ministro denunciou o quadro de extrema dificuldade para aquisição de insumos básicos de proteção contra o novo coronavírus no SUS, os Equipamentos de Proteção Individual (EPIs). Na mesma direção proferiu discursos públicos argumentando pela necessidade de isolamento social, entrando em conflito com discursos do Presidente da República, contra o isolamento. O quadro de conflito interfederativo ganhou institucionalidade quando alguns estados da federação (RJ e SP) começaram a adotar medidas de contenção (restrição da circulação de pessoas; cancelamento de eventos públicos; suspensão das aulas presenciais; funcionamento de

serviços essenciais). As manifestações públicas do Presidente contra as medidas de proteção foram profusas, desde participando de atos em Brasília pró-governo, atacando os demais poderes, como também proferindo críticas públicas às medidas de isolamento social, o uso de máscaras e a suspensão das atividades comerciais. Em várias ocasiões, o Presidente minimizou a gravidade da pandemia e proferiu ataques públicos ao seu próprio ministro da saúde, aos governadores e prefeitos (promovendo conflitos multi-layering e multi-level). Mais camadas de níveis de conflito se somam ao processo, quando o Presidente, inspirado por Trump, propagou o polêmico “tratamento precoce”, chegando a recomendar o uso de cloroquina numa reunião do G20, mesmo sem evidências científicas e testes seguros. A questão do tratamento precoce foi o foco do conflito com dois ministros da saúde, Mandetta e Teich.

Em junho o governador João Dória (PSDB/SP) anunciou parceria com o laboratório chinês Sinovac Biotech para produção de vacinas, demarcando o início do confronto federativo em torno da vacina, que denominamos “novela da Coronavac”. Três atores se destacaram: o presidente Bolsonaro, o governador João Dória e o Diretor do Instituto Butantã, Dimas Covas. Os dois atores subnacionais fizeram pronunciamentos públicos sobre a falta de investimento e de interesse por parte do MS na vacina chinesa Coronavac. As grandes mídias analisadas destacaram também a reação do MS em relação aos discursos do Presidente nas redes sociais, marcando divergência com relação às preferências do Presidente contra a vacina de origem chinesa. Uma terminologia interessante que aparece nos dados é a ideia de “governança paralela” da pandemia. A integração do país ao projeto ACT Accelerator, da OMS, se deu particularmente por

rede formada pelos atores subnacionais e membros da comunidade epistêmica da Saúde Coletiva, sem a participação ativa do MS.

A tônica do conflito entre junho e agosto, em suma, ocorreu entre governadores e a Presidência da República, que agiram na lógica da paradiplomacia (Alvarenga et al. 2021), prospectando acordos internacionais para a testagem de vacinas, sem a participação do MS (Paraná assinou contrato de testagem da vacina Sputnik-5; Bahia iniciou testagens da vacina chinesa e Pfizer). Vale destacar que além do conflito federativo, havia o conflito horizontal entre a Presidência e o MS, que prospectava compra de vacinas ao mesmo tempo em que o Presidente atacava a produção da vacina com insumos chineses nas redes sociais.

Entre setembro e dezembro, o jogo político da “novela da Coronovac” transcorreu com novos capítulos. A Presidência da República entrou em choque novamente com as ações do MS, na medida em que este assinou protocolo de compra, em contexto de pressão dos governadores liderados por João Dória (PSDB/SP), mas o Presidente se posicionou de forma contrária à iniciativa, agindo como ponto de veto no processo. Entre o final de outubro e meados de novembro, a agenda da regulamentação da Coronovac se ampliou para a promoção do processo de vacinação de forma mais ampla. Um grupo de partidos políticos (PCdoB, PSOL, PT, PSB e Cidadania) entraram com ação junto ao STF; o Ministério Público Federal pressionou o MS e a Anvisa sobre procedimentos e escolhas de vacinas (Coronovac e Oxford). No final de outubro, houve dois capítulos importantes: a Anvisa autorizou o Instituto Butantã a importar insumos da vacina e os governadores anunciaram articulação direta com a OMS para elaborar a estratégia de vacinação. Na sequência, houve reação da Presidência da República quanto à prerrogativa

do Executivo Federal em decidir quais vacinas integrariam a campanha nacional de vacinação. Em novembro, a arena política explorada pelos atores federativos para encaminhar a pauta da vacinação foi o Senado Federal. No MS houve negociação com representantes de empresas produtoras de vacina (Pfizer, Johnson & Johnson, Russia). O STF, por meio do Min. Lewandowsky, rechaçou critérios ideológicos para escolha de vacinas a serem compradas, em clara contraposição ao posicionamento do Presidente. As narrativas da Presidência da República de "desdém" com relação ao processo de vacinação marcaram as manifestações públicas do período (hipótese que converge com as descobertas da CPI, sobre mais de 80 mensagens da Pfizer que não foram respondidas).

A partir de janeiro de 2021, reitera-se a dinâmica política que configura o processo desde 2020, denominada de descoordenação federativa (Abrucio et al. 2020; Lima, Pereira e Machado 2020). A princípio, verifica-se a atuação dos governadores pressionando pela definição de um cronograma nacional de vacinação e do início do processo. Ainda no mesmo mês, após novas falhas, governadores se articularam para conseguir vacinas por conta própria, ao negociar com os laboratórios. Naquele cenário, em nome do Fórum Nacional de Governadores, foi enviada uma carta oficial para o Presidente da República solicitando a compra de doses adicionais da Coronavac, mencionando também que caso a compra não fosse realizada, o GF autorizasse a compra diretamente por Estados e Municípios. Vale ressaltar também a encomenda pelos estados do Nordeste de 25 milhões de doses da vacina Sputnik e, em março, iniciativas como o Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras, articulado pela Frente Nacional de Prefeitos, que buscaram imunizantes à

parte do Governo Federal, envolvendo 1.703 prefeitos. A campanha nacional de vacinação foi oficialmente lançada pelo Min. Pazuello em 18/01/21.

Durante o primeiro semestre de 2021 destaca-se a atuação do STF em questões operacionais da vacinação, como os problemas de logística do Governo Federal para a execução do Plano Nacional de Imunização de Covid-19. Em janeiro, o STF solicitou que o Governo Federal enviasse uma atualização do Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a Covid-19, determinou que o Ministério da Saúde deveria definir a ordem de grupos prioritários da vacinação e autorizou a compra de vacina por Estados e Municípios. O início dos anos de 2021 pode ser caracterizado como um período de “Corrida pela Vacina”, com o Presidente e o Ministério da Saúde buscando organizar a vacinação com doses de Oxford/AstraZeneca, antes da vacinação em São Paulo com a CoronaVac, configurando o embate federativo que se verifica desde 2020.

Essa discussão exploratória sugere que há uma dinâmica complexa de conflito envolvendo vários atores em vários cenários institucionais, com faces ainda ocultas e aos poucos reveladas no processo de investigação da CPI da Covid. Importante notar que o quadro de instabilidade e de incerteza que se formou no Brasil, em contraste com outros países, com relação à gestão da vacinação, transgride a lógica federativa de produção de políticas sociais desde a Constituição de 1988 e o aprendizado acumulado em programas nacionais de imunização, que o país é referência internacional, pelo menos até o atual Governo Federal. Forma-se uma agenda de pesquisa a ser explorada de forma interdisciplinar em campos correlatos aos da política pública.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, ago. 2020.

ALVARENGA, Alexandre Andrade et al. Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. v. 36, n. 12 [Acessado 17 Julho 2021], e00155720.

BRASIL, Felipe. A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil: Incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003. Tese de doutorado em Ciência Política, UFSCAR, 2017.

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 402-418, novembro de 2013.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3st. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. Crise, Condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 7, e00185220, 2020.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Gabriela Lotta (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.