

Jennifer Ullmann Teixeira

**BRASIL E DIPLOMACIA DA SAÚDE: UMA ANÁLISE SOBRE A INSERÇÃO
INTERNACIONAL DO PAÍS E A PANDEMIA DE COVID-19**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade de Santa Cruz do Sul para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Ms. Rafael Kirst

Santa Cruz do Sul
2022

A todas as vítimas da Covid-19 no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, àqueles que possibilitaram que eu chegasse até aqui desde o início da minha trajetória: meus pais. Meus maiores apoiadores, incentivadores e admiradores. Tive a felicidade de ter no meu lar a segurança e o conforto para me dedicar aos estudos, a minha educação sempre foi a prioridade deles. Na vida temos poucas certezas, mas minha gratidão e amor incondicional por eles é uma delas. Portanto, esta produção acadêmica feita com grande empenho é apenas uma forma de agradecer tudo que já fizeram por mim.

Ao meu professor orientador, Rafael, agradeço por todo amparo e troca de conhecimento nesta caminhada. Esta que vai além do presente trabalho, mas se estende à toda trajetória na graduação, na qual me desafiou a buscar sempre o aprimoramento nos estudos a partir de sua dedicação ao ensinar. Agradeço especialmente, também, aos demais professores do curso de Relações Internacionais, Mariana e Bruno. São exemplos que passei a admirar e que me fazem ter ainda mais certeza do curso que escolhi, seu empenho tanto no ensino quanto no apoio aos estudantes é destacado.

A todos os professores que passaram durante esta trajetória na graduação, na qual a sabedoria de grandes mestres em diferentes áreas certamente foi crucial para minha construção. Agradeço também a todos os educadores que estiveram presentes na minha vida desde os anos iniciais, que me incentivaram e enxergaram meu potencial. É na educação que reside nossa maior arma para fazer a transformação. De tal forma, saliento, também, o papel da Universidade de Santa Cruz do Sul, como uma instituição que promove a mudança comunitária.

A meus amigos e familiares, por todo carinho e apoio. A meus colegas de curso e profissão, por todas as trocas e aprendizados divididos. Em especial, aos colegas que se tornaram amigos para a vida, que passaram a compartilhar as alegrias e a eternizar momentos tão importantes. Desejo para todos uma trajetória que seja agraciada pelo sucesso e que potencialize estes grandes talentos.

Por fim, ressalto que nenhuma história se escreve sozinha. A minha, seguramente, foi enriquecida pela presença de pessoas incríveis, que me instigam a alçar voos cada vez maiores. Estas linhas não são suficientes para expressar meu agradecimento. Mas espero que a obra a seguir demonstre um pouco do quanto me sinto inspirada.

“A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la.”

(Eduardo Galeano)

RESUMO

A pandemia de Covid-19 transformou a vida de todos. Com uma magnitude e uma escala de disseminação globais, a doença provocou impactos sem precedentes na economia mundial e nas relações internacionais. O Brasil, já fragilizado em sua conjuntura econômica e política, foi atingido pela pandemia, causando uma emergência sanitária e crises políticas domésticas; ao mesmo tempo, o país tornou-se um dos epicentros mundiais na disseminação do vírus. A interconexão entre os países acentuada pela pandemia ressaltou a importância do poder de resposta da ação externa. Desta forma, a presente pesquisa tem como objetivo analisar os padrões de inserção internacional brasileiros e compreender o enfrentamento da pandemia de Covid-19 no país pelo prisma da política externa. O trabalho é apresentado por meio de uma abordagem descritiva-qualitativa, utilizando como método a análise de conjuntura, tendo em vista a necessidade de estudo de um acontecimento em seu decorrer. Como técnica, o principal recurso foi a pesquisa bibliográfica, por meio de uma revisão de literatura, proveniente especialmente de livros, publicações científicas e jornais em seu formato *online*. Para tanto, foi utilizada a contribuição teórica do paradigma liberal das Relações Internacionais para interpretação da ação externa dos Estados, contemplando a visão da Interdependência Complexa e destacadamente na Análise de Política Externa como ferramenta de análise da política externa de governos específicos, abrangendo sua pluralidade de atores e interesses. Foram resgatados, de tal modo, os padrões de inserção internacional brasileiros e as diretrizes gerais da política externa brasileira a partir de 1990, com ênfase na atuação do país na diplomacia da saúde, para análise da ação externa do Brasil e estabelecimento de comparações com o período atual. Notou-se, portanto, após verificado um panorama da pandemia no país e da atuação da política externa brasileira perante a Covid-19, uma ruptura no uso de padrões diplomáticos históricos e um distanciamento de ferramentas como a diplomacia da saúde, refletindo no âmbito doméstico e implicando em adversidades no posicionamento do país no sistema internacional.

Palavras-chave: Covid-19. Diplomacia da saúde. Política externa brasileira. Análise de Política Externa.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has transformed everyone's lives. With a global magnitude and scale of spread, the disease has had unprecedented impacts on the world economy and international relations. Brazil, already fragile in its economic and political conjuncture, was hit by the pandemic, causing a health emergency and domestic political crises; at the same time, the country has become one of the world's epicenters in the spread of the virus. The interconnection between countries accentuated by the pandemic highlighted the importance of the responder power of external action. In this way, the present research aims to analyze the patterns of Brazilian international insertion and understand the confrontation of the COVID-19 pandemic in the country through the prism of foreign policy. The essay is presented through a descriptive-qualitative approach, using the conjunctural analysis method, in view of the need to study an event in its course. As a technique, the main resource was bibliographic research through a literature review, especially from books, scientific publications and newspapers in their online format. For that, the theoretical contribution of the liberal paradigm of International Relations was used to interpret the external action of States, contemplating the vision of Complex Interdependence and especially in the Foreign Policy Analysis as a tool for analyzing the foreign policy of specific governments, contemplating their plurality of actors and interests. Thus, the patterns of Brazilian international insertion and the general guidelines of Brazilian foreign policy from 1990 onwards, with emphasis on the country's role in health diplomacy, were rescued to analyze the Brazil's external action and establish comparisons with the current period. Therefore, after checking an overview of the pandemic in the country and the performance of Brazilian foreign policy in the face of COVID-19, it was noticed a rupture in the use of historical diplomatic standards and a distancing from tools such as health diplomacy, reflecting in the domestic sphere and implying adversities in the positioning of the country in the international system.

Keywords: COVID-19. Health diplomacy. Brazilian foreign policy. Foreign Policy Analysis.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Mapa metodológico-conceitual	18
Figura 2 –	Governos, pessoas e relações internacionais	26
Figura 3 –	Mapa teórico	31
Figura 4 –	Padrões de inserção internacional brasileiros	34
Figura 5 –	Os novos horizontes e desafios da PEB após 2010	41
Figura 6 –	Destaques da atuação brasileira na diplomacia da saúde	51
Figura 7 –	Linha do tempo da pandemia no Brasil	55
Gráfico 1 –	Ranking mundial por número de óbitos	58
Figura 8 –	A PEB perante a Covid-19 em 5 pontos	70
Gráfico 2 –	Evolução da pandemia no Brasil	73
Quadro 1 –	O Brasil no SI pós-Covid-19	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AMB	Associação Médica Brasileira
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APE	Análise de Política Externa
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CDC	Centro de Controle e Prevenção de Doenças
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DST	Doença Sexualmente Transmissível
EUA	Estados Unidos da América
FDA	Food and Drug Administration
FEM	Fórum Econômico Mundial
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IEPS	Instituto de Estudos para Políticas de Saúde
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MERS	Síndrome Respiratória do Oriente Médio
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PEB	Política externa brasileira
PNI	Programa Nacional de Imunização

PROSUL	Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
RI	Relações Internacionais
SARS	Síndrome Respiratória Aguda Grave
SBI	Sociedade Brasileira de Infectologia
SI	Sistema internacional
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	Problema de pesquisa.....	13
1.2	Objetivos	13
1.2.1	Objetivo geral	13
1.2.2	Objetivos específicos.....	14
1.3	Justificativa	14
1.4	Metodologia.....	15
2	A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E O PARADIGMA LIBERAL	20
2.1	O paradigma liberal	20
2.2	A Interdependência Complexa.....	22
2.3	A Análise de Política Externa.....	25
3	POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DIPLOMACIA DA SAÚDE.....	32
3.1	Os padrões de inserção internacional brasileiros	32
3.2	Diretrizes gerais da política externa brasileira a partir de 1990.....	38
3.3	A atuação brasileira na diplomacia da saúde.....	44
4	BRASIL E COVID-19.....	53
4.1	O panorama da pandemia de Covid-19 no Brasil.....	53
4.2	A atuação da política externa brasileira ante a Covid-19	62
4.3	Balanços e perspectivas da pandemia de Covid-19 no Brasil.....	70
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
	REFERÊNCIAS	80

1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019 foram notificados os primeiros casos suspeitos do que seria depois identificado como uma doença infecciosa, a Covid-19¹ causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2, tratava-se de um alerta de pneumonias ocorrendo na cidade de Wuhan na República Popular da China. O tamanho do comércio internacional, com economias integradas e com uma circulação massiva de bens e pessoas fez com que uma doença altamente infecciosa se tornasse uma emergência de saúde global e umas das piores pandemias da história.

Em março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma pandemia (UN, 2020). As fronteiras fecharam, as economias sentiram o impacto e a quantidade de casos e números de óbitos aumentaram exponencialmente. Ao passo que se instaurou uma corrida contra o tempo para desenvolver uma vacina e uma mobilização mundial buscando entender a doença, procurando soluções e medidas de enfrentamento. Até maio de 2022, já são aproximadamente 523 milhões de casos e 6,27 milhões de mortes a nível mundial (WHO, 2022)².

A magnitude e a escala global de disseminação do vírus repercutiram na economia mundial e nas relações internacionais, destacando as assimetrias no sistema internacional (SI)³ e as articulações geopolíticas. Ainda mais, foi evidenciada a busca pela cooperação e o estudo da saúde global.

A Covid-19 encontrou um Brasil enfraquecido em suas relações internacionais, com dificuldades econômicas e destacando problemas de administração. A gestão política entrou em realce com sucessivas saídas de ministros da Saúde, problemas de comunicação, assimetrias na coordenação com os entes federativos e com a

¹ A Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2. Os coronavírus caracterizam-se por serem uma grande família de vírus que causam doenças como a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) e a Síndrome Respiratória do Oriente Médio (MERS). O vírus se espalha rapidamente e os surtos podem crescer a uma taxa exponencial. Os principais sintomas são febre, cansaço e tosse seca (WHO, 2020). O termo Covid-19 será utilizado no decorrer do trabalho para descrever a doença e, conseqüentemente, sua caracterização como pandemia.

² Os dados foram coletados até 19 de maio de 2022.

³ Em Relações Internacionais, o sistema internacional compreende o conjunto de todas as relações entre os atores de relações internacionais. Neste nível de análise são contemplados os fenômenos e as interações entre os diferentes tipos de atores, tais como: indivíduos; órgãos burocráticos governamentais; Estados; Organizações Intergovernamentais Internacionais; Organizações Internacionais Não Governamentais; e outros atores não-estatais, incluindo grupos terroristas internacionais, Igreja, empresas multinacionais, comunidades epistêmicas, entre outros (SARFATI, 2005).

posterior instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19, visando a investigação de omissões e irregularidades na atuação do governo federal perante a pandemia. O papel da articulação internacional do Brasil também veio à tona com as tratativas de cooperação em saúde e aquisição de insumos e vacinas com outros Estados. Ao mesmo tempo, o sistema de saúde sofreu uma crise marcada pela falta de oxigênio em Manaus, por hospitais lotados, pela insuficiência de leitos e pela escassez de equipamentos.

Em fevereiro de 2020, o país contemplou o seu primeiro caso e no decorrer de poucos meses a pandemia alastrou-se pelo território nacional, batendo recordes diários e elevando o Brasil no patamar de um dos Estados mais atingidos a nível global, tornando-se, inclusive, um epicentro para o desenvolvimento de novas variantes (MACHADO; FREITAS, 2021). Até maio de 2022, o país soma em torno de 30,7 milhões de casos e 665 mil óbitos (BRASIL, 2022b)⁴. No que tange à vacinação, o Brasil já aplicou aproximadamente 480 milhões de doses, abrangendo 165 milhões de pessoas com a segunda dose ou dose única, o que representa em torno de 82,5% da população vacinal (BRASIL, 2022c)⁵.

Em um mundo no qual a pandemia realçou ainda mais a interconexão entre países, as perspectivas do paradigma liberal das Relações Internacionais (RI) e da Interdependência Complexa apresentam-se importantes para interpretar os efeitos recíprocos nos diferentes países e suas iniciativas de cooperação. Assim, o resgate da ação da política externa se tornou fundamental. A política externa contempla as formas pelas quais um Estado estimula e defende seus interesses perante os demais. Para tanto, a Análise de Política Externa (APE) torna-se essencial para o debate, pois objetiva o estudo da política externa de determinado governo, abrangendo seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações concretizadas (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). A política externa brasileira (PEB) ganha destaque e auxilia a compreender a forma pela qual o país se posicionou ante a pandemia, tendo em vista a tradicionalidade da diplomacia brasileira e os padrões de inserção internacional do Brasil.

Ainda dentro deste grande tabuleiro da política internacional, uma ramificação ajuda a estudar o passado, enfrentar o presente e debater sobre o futuro: a diplomacia da saúde. Ao passo que as questões de saúde transcendem fronteiras e se tornam

⁴ Os dados foram coletados até 19 de maio de 2022.

⁵ Os dados foram coletados até 19 de maio de 2022.

globais, a diplomacia vai além dos processos de negociação tradicionais e engloba diferentes atores que norteiam o debate e as ações. A pandemia exemplificou um cenário no qual a tomada de decisões sai somente do escopo de chefes e líderes de Estado e abrange especialistas na área. O Brasil, ao longo dos anos, inseriu-se de forma destacada no debate global acerca da saúde, tornando-se um *player* importante.

De tal forma, o presente trabalho de conclusão está estruturado em cinco capítulos, iniciando pela introdução, abrangendo: problema de pesquisa, objetivos (geral e específicos), justificativa e metodologia. Após, é iniciado seu desenvolvimento. No segundo capítulo são apresentados a APE e o paradigma liberal, no qual a revisão começa pelo paradigma liberal, parte para a Interdependência Complexa e é finalizada pela APE. O terceiro capítulo trabalha a PEB e a diplomacia da saúde, no qual são contemplados os padrões de inserção internacional brasileiros, as diretrizes gerais da política externa brasileira a partir de 1990 e a atuação brasileira na diplomacia da saúde. No quarto capítulo é feita uma análise do Brasil e a Covid-19, trabalhando um panorama da pandemia no país, a atuação da política externa brasileira ante a Covid-19, sendo encerrado com balanços e perspectivas. Por fim, no quinto capítulo são traçadas as considerações finais do trabalho.

1.1 Problema de pesquisa

Como os padrões de inserção internacional brasileiros auxiliam a compreender o enfrentamento da pandemia de Covid-19 no país pelo prisma da PEB?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Analisar os padrões de inserção internacional brasileiros e compreender o enfrentamento da pandemia de Covid-19 no país pelo prisma da PEB.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Identificar, a partir da APE, os padrões de inserção internacional e cooperação brasileiros;
- b) Descrever a atuação brasileira na diplomacia da saúde a partir da instauração da Constituição Federal de 1988 até a atualidade;
- c) Investigar o enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil mediante a esfera de análise e influência da política externa.

1.3 Justificativa

A pandemia de Covid-19 é um dos maiores acontecimentos de impacto global dos últimos cem anos na história da humanidade, devido a suas consequências na vida humana, sua potencialidade aniquiladora, a devastação nas economias, a ampliação das desigualdades e pela capacidade de disseminar-se por todo o mundo e ultrapassar fronteiras. Por conseguinte, a relevância social do presente trabalho destaca-se por compreender sob o viés das RI algo que mudou a vida de todos, impactará nosso futuro e implicará na forma como a humanidade irá se desenvolver e buscar soluções para os grandes problemas.

Justamente pela propagação em escala global, enquanto um país estiver com altas taxas de disseminação, os demais correm riscos, portanto, a solução demonstra-se indispensavelmente pela via multilateral. Desta forma, destacam-se as perspectivas da política externa e da diplomacia da saúde. A gestão política e a intensidade e disponibilidade do uso de tecnologias são indicadores do enfrentamento da pandemia nos diferentes Estados do SI, evidenciando, sobretudo, as desigualdades e a necessidade de cooperação. Todavia, tais dinâmicas ainda constituem um número tímido dos estudos envolvendo a Covid-19. O mesmo cenário vale para o campo das RI. O que destaca a necessidade de novas pesquisas e aprofundamentos.

Um acontecimento de tamanha magnitude proporciona transformações significativas na geopolítica e na ordem vigente, demonstrando sua relevância acadêmica e sua essencialidade para compreender as atuais e futuras relações internacionais. Para Kissinger (2020), a pandemia do coronavírus irá afetar permanentemente a ordem mundial, implicando em obstáculos de magnitude sem

precedentes no escopo global, ao passo que a solidariedade social, as relações entre as diferentes sociedades e a estabilidade internacional se modificam.

A escolha do Brasil como foco do estudo é evidenciada por números, decisões governamentais e pela realidade vivida. Até maio de 2022, o país contempla a segunda posição em nível mundial no número de mortes e terceira posição na quantidade de casos (WHO, 2022)⁶. Para além dos números, o Brasil viu seu sistema de saúde colapsar e a crise política instaurou-se. As relações internacionais jogam um papel de alta pertinência em como o país posicionou-se mediante a pandemia, notadamente na compra e negociação de tecnologias, incluindo vacinas e insumos, e como buscou cooperar com outros Estados.

No que tange às projeções e anseios da autora mediante o tema, como latino-americana, brasileira e estudante, a relevância e identificação com a temática é intensa. Um impacto que é sentido na realidade cotidiana, na perda de entes queridos e na forma de enxergar o mundo ao redor. Ademais, destaca-se a crença na importância do desenvolvimento de estudos em tal área e o desejo de permanecer trabalhando e pensando em soluções para um futuro que envolvam as relações internacionais e a cooperação no Brasil. É, sobretudo, sobre acreditar na diplomacia, ciência e saúde brasileiras.

1.4 Metodologia

A presente seção tem como objetivo descrever a metodologia utilizada para a construção do trabalho de conclusão, iniciando pela introdução do tipo de pesquisa e do método escolhido. A análise de conjuntura, método optado, é apresentada mais destacadamente, tendo em vista a sua pertinência para o objeto de pesquisa em questão. Ainda, são expostos os principais meios e técnicas, bem como a metodologia no que tange à análise de dados.

O trabalho apresenta-se por meio de uma pesquisa descritiva, que objetiva primordialmente a descrição do fenômeno e o estabelecimento de relação entre as variáveis (GIL, 2008). Tendo como finalidade, de tal forma, descrever o objeto de estudo, retomando as perspectivas da política externa brasileira e seus padrões, possibilitando, então, uma análise da inserção internacional do país perante a

⁶ Os dados foram coletados até 19 de maio de 2022.

pandemia de Covid-19. Ressalta-se, entretanto, uma aproximação de uma pesquisa explicativa, tendo em vista a intenção de identificação de fatores e a explicação do fenômeno.

A natureza do objeto estudado, que é um acontecimento em seu decurso, demanda a leitura da realidade em movimento. Ao tratar da pandemia de Covid-19, observa-se um contexto com mudanças diárias, que implicam em cifras se multiplicando, instauração de novas políticas, avanços na vacinação e na ciência. De tal forma, fez-se necessária como método de pesquisa uma análise de conjuntura. Para Souza (2000), a análise de conjuntura é uma mescla de conhecimento e descoberta, sendo uma leitura especial da realidade que parte em função de alguma necessidade. Ainda, a análise de conjuntura faz parte da arte da política, sendo uma tarefa complexa, que envolve acontecimentos, cenários, atores e relação de forças.

Para Fornazieri (2014), o fato de a análise de conjuntura poder ser descrita como uma leitura da realidade em movimento demonstra a complexidade que tal ferramenta compreende. Ainda, há uma escassez nos estudos sobre tal mecanismo, ao mesmo tempo que não se apresenta sequer como uma área específica dentro da Ciência Política. Portanto, há uma pluralidade de perspectivas teóricas e metodológicas. Dada a natureza imprevisível e casual da ação política, não há um recurso que permite validar na prática toda análise, mas sim a exposição de evidências, que podem vir a serem confirmadas ou contestadas. Uma vez que a análise comporta a realidade em movimento, demanda-se a observação de atores e ação. Assim, ressalta-se a complexidade de analisar um evento em seu decorrer como a pandemia de Covid-19 e que as ações da política externa brasileira analisadas, no longo prazo, podem vir a apresentar efeitos distintos.

Salienta-se, todavia, a importância da análise de conjuntura para a compreensão do que ocorre na atualidade – no caso das RI, as movimentações no SI - e para a instigação da visão crítica das ações políticas que possuem um impacto direto no cotidiano. Conforme Cruz (2000, p. 145-146):

[...] análise de conjuntura é o que fazem cotidianamente políticos, articulistas e cidadãos informados, como exigência incontornável de suas atividades profissionais, ou – no caso destes últimos – como parte do processo de formação de juízos sobre ocorrências, proposições e/ou indivíduos, que não se reduzam a meras projeções da subjetividade de quem os expressa.

O ponto central da análise de conjuntura política é a ação. De tal forma,

configura-se como uma análise das relações interdependentes de um conjunto categorial, que deve ser a exibição da realidade, sobre o momento presente – o momento conjuntural – ou sobre um de seus aspectos. Assim, destaca-se a necessidade de analisar como a realidade histórica mais geral e suas partes constituintes no presente podem repercutir nos eventos em curso e suas tendências (FORNAZIERI, 2014). No caso do problema de pesquisa do presente trabalho, ressalta-se a importância de revisão do histórico brasileiro na política externa e na diplomacia da saúde para a análise das ações empregadas no cenário atual e suas possíveis consequências.

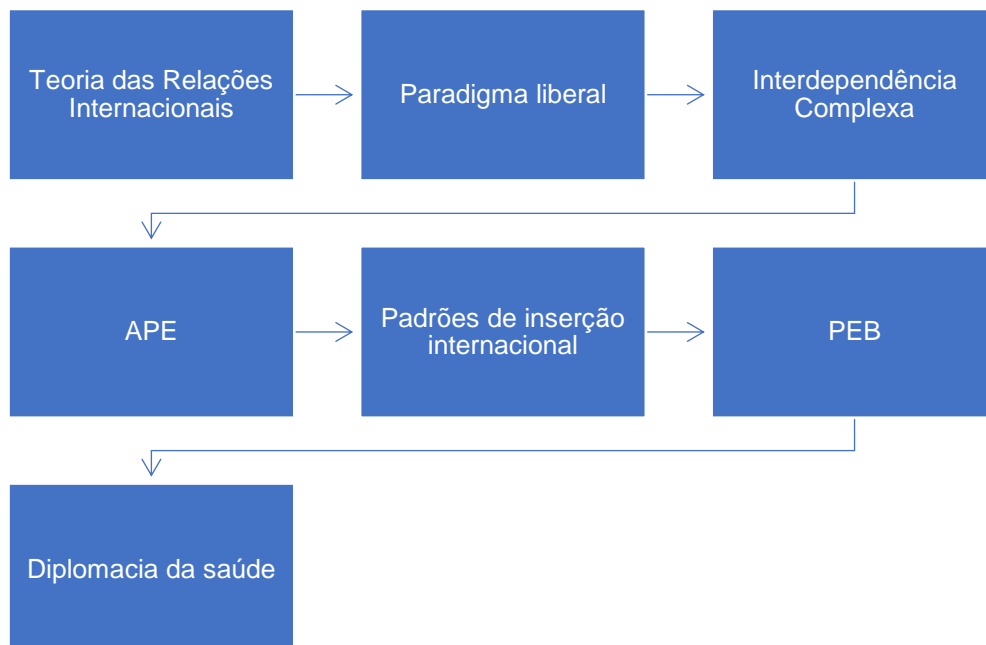
Cabe salientar, assim como nas demais áreas da pesquisa científica em ciências sociais, a improbabilidade de análises isentas na análise de conjuntura. Tendo em vista a impossibilidade de um retrato técnico da realidade, a análise é feita por ângulos. Tal perspectiva engloba o Estado, o governo, o parlamento, o judiciário, os partidos políticos e as organizações da sociedade civil; e, conseqüentemente, compreende as relações de força entre tais atores (FORNAZIERI, 2014).

O trabalho utilizou como principal meio e técnica a pesquisa bibliográfica, mediante uma revisão de literatura, destacando livros, publicações científicas e periódicos. Ainda, ressaltou-se a informação proveniente de jornais em seu formato *online*, tendo em vista a necessidade de atualização diária na análise conjuntural. Não obstante, demonstrou-se importante para o trabalho a pesquisa documental, que se origina de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico (GIL, 2008). Salientou-se a pesquisa proveniente de documentos com dados governamentais e relatórios publicados pelas instituições internacionais para análise da pandemia de Covid-19, a exemplo as publicações provenientes da Organização das Nações Unidas (ONU) e OMS.

O referencial teórico, construído de forma a proporcionar conceitos e perspectivas das RI para a interpretação do fenômeno, partiu da revisão do paradigma liberal por meio de autores como Nogueira e Messari (2005) e Pecequillo (2010), destacando também as temáticas de cooperação com Keohane (1984) e as contribuições de Moravcsik (1997) para o estudo posterior da política externa. Na sequência, salientou-se a contribuição de Keohane e Nye (2012) na concepção da Interdependência Complexa para o entendimento da interdependência na sociedade internacional. Ainda, o referencial teórico, ao pretender traçar uma ligação com o objeto de estudo, explorou a política externa e a APE, por intermédio de autores como:

Hill (2003); Oliveira (2005); Snyder, Bruck e Sapin (2002); Moraes (1986); Lima (2000); Salomón e Pinheiro (2013); Milani e Pinheiro (2013). Foi construída, portanto, uma linha partindo do paradigma liberal, desenvolvendo as bases das dinâmicas de cooperação e alicerçando o papel das instituições, tendo sequência na Interdependência Complexa como uma visão liberal da contemporaneidade e finalizando com a APE, responsável por abrir a caixa-preta⁷ do Estado. O mapa metodológico-conceitual apresentado na Figura 1 demonstra a construção metodológica do trabalho partindo do referencial teórico para a revisão bibliográfica.

Figura 1 – Mapa metodológico-conceitual



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Logo, após a retomada teórica, a revisão bibliográfica foi desenvolvida a partir da recapitulação dos padrões de inserção internacional brasileiros fundamentados na obra de Cerro (2008). Então, foi feita uma retomada das diretrizes gerais da política externa brasileira a partir da década de 1990. Na sequência, tornou-se relevante uma revisão dos conceitos de saúde global e diplomacia da saúde, para a compreensão

⁷ Em RI, os realistas interpretam os Estados como atores racionais e unitários, associando-os com “caixas-pretas” ou “bolas de bilhar” devido ao fato destas serem maciças e indivisíveis. Portanto, os Estados buscam sua segurança e a proteção do interesse nacional (BERRINGER, 2017). Tal visão é contestada pelos liberais e destacadamente pela APE, conforme descrito no trabalho de conclusão.

da trajetória do Brasil na diplomacia da saúde.

No que tange à análise de dados, o trabalho se desenvolveu por meio de uma pesquisa qualitativa, buscando compreender o fenômeno no contexto em que ocorre, em uma perspectiva integrada e holística. Minayo (2002) destaca que a pesquisa qualitativa trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que compreende um espaço mais profundo das relações e de impossibilidade de redução restrita a variáveis. Entretanto, salientou-se também a importância da realização de uma pesquisa em bases de dados, como na OMS, no site do Ministério da Saúde do Brasil e em plataformas como o Coronavirus Resource Center da Universidade John Hopkins, para o entendimento do fenômeno a partir de seus dados numéricos.

2 A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E O PARADIGMA LIBERAL

A presente seção tem como objetivo uma revisão de literatura, apresentando conceitos e os estudos das RI que fornecem a fundamentação para a análise. Portanto, parte da breve explanação do paradigma liberal nas RI, essencial para o estudo da cooperação internacional, umas das principais temáticas da política internacional evidenciadas pela pandemia de Covid-19, e, também, considerado a base de sustentação da APE.

Ademais, SARS-CoV-2, um vírus que desencadeou uma pandemia global e fechou fronteiras, demonstrou o quão interconectadas estão as economias e como a geopolítica é interligada, o que proporciona uma condução à retomada da teoria da Interdependência Complexa na sequência, umas das vertentes liberais de maior destaque nas RI. A pandemia evidenciou os efeitos recíprocos entre os diferentes atores e Estados no SI.

Justamente por sua magnitude global, as consequências do novo coronavírus foram sentidas de maneiras distintas pelos Estados, ressaltando as assimetrias no SI. De tal forma, o poder de resposta da ação externa entra em cena como um componente essencial para interpretar a reação dos países perante a pandemia. Logo, é revisado o conceito de política externa e introduzida a APE, que apresenta perspectivas e conceitos fundamentais para a interpretação do objeto em estudo.

2.1 O paradigma liberal

O liberalismo é uma das correntes teóricas dominantes nas RI, tendo sua influência expandida após o fim da Guerra Fria. A tradição liberal no pensamento ocidental é vasta, originando distintas vertentes de raciocínio acerca do lugar do indivíduo na sociedade, da natureza do Estado e da legitimidade das instituições de governo. De tal forma, proporcionando o estudo e a defesa de temáticas centrais para a teoria política internacional em sua integralidade, tais como paz, comércio, republicanismo e instituições (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Para Pecequillo (2010), de modo geral, a defesa do liberalismo envolve crer que o progresso das sociedades humanas ocorre por meio dos indivíduos que nelas integram, estes têm como dever garantir as condições de legalidade e legitimidade para atingirem o progresso sem restrições. A existência de um Estado é que

proporcionará estas condições, regendo as relações humanas. Assim, o liberalismo busca compreender o funcionamento das sociedades de uma esfera doméstica a uma escala internacional, projetando ordenações e ferramentas que possibilitem organizar o relacionamento entre os Estados. De tal maneira, as instituições, interna e externamente, apoiadas nos princípios de regimes democráticos, asseguram a liberdade e os direitos individuais.

Para a vertente liberal, existindo, então, a predominância da democracia e a reprodução de uma estrutura baseada em instituições, há a possibilidade de uma ordenação que conduza à cooperação. Conforme Keohane (1984), a cooperação requer que as ações de indivíduos ou organizações separadas sejam colocadas em conformidade mediante um processo de negociação, caracterizado na coordenação de políticas. A cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas efetivamente seguidas por um governo são vistas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado, então, de um processo de coordenação de políticas. A cooperação envolve ajuste mútuo e emerge de um conflito ou conflito em potencial.

A vertente teórica liberal das RI proporciona o entendimento de que as relações dos Estados com o contexto social doméstico e transnacional em que estão inseridos tem um impacto primordial no comportamento do Estado na política mundial. Ideias sociais, interesses e instituições influenciam o comportamento do Estado, moldando suas preferências e dando substância aos propósitos fundamentais presentes nos cálculos estratégicos dos governos. Assim, para os liberais, a configuração das preferências do Estado é uma perspectiva fundamental na política mundial. De tal forma, a teoria liberal explica o conteúdo substantivo da política externa (MORAVCSIK, 1997).

Para Moravcsik (1997), na concepção liberal da política interna, o Estado é uma instituição representativa constantemente sujeita à captura e recaptura, construção e reconstrução por coalizões de atores sociais. A política governamental é, portanto, restringida pelas identidades, interesses e poder de indivíduos – dentro e fora do aparelho do Estado – que constantemente pressionam os tomadores de decisão centrais para perseguir políticas consistentes com suas preferências. O comportamento do Estado reflete os seus vários padrões de preferência, que irão impactar nas ações de conflito, nas suas propostas de cooperação ou na tomada de qualquer outra ação de política externa significativa.

A visão liberal de que o padrão de interdependência entre as preferências do Estado é um determinante primário não apenas das políticas externas individuais, mas dos resultados sistêmicos. A política externa será, portanto, motivada em parte por um esforço para realizar visões sociais sobre fronteiras legítimas, instituições políticas e modos de regulação socioeconômica. Logo, a obra de Moravcsik (1997) permite sintetizar três premissas fundamentais do paradigma liberal das RI na contemporaneidade, que são observadas no decorrer do trabalho: a primazia dos atores sociais, isto é, os atores fundamentais na política internacional são indivíduos e grupos privados, em sua grande parte racionais e avessos ao risco e que organizam trocas e ações para promoção de interesses; a representação e as preferências do Estado, assume-se que os Estados representam subconjuntos da sociedade doméstica, com distintos interesses e que, portanto, definem as preferências do Estado; e a última premissa postula que o SI é marcado pela interdependência, conceito explorado na próxima seção.

2.2 A Interdependência Complexa

A análise acerca da expansão da interdependência nas relações internacionais não é recente, tendo notoriedade já nos liberais do início do século XX, entretanto, tal temática ganha destaque e centralidade na década de 1970 a partir dos estudos de Robert Keohane e Joseph Nye. Em sua obra *Power and Interdependence*, Keohane e Nye (2012) alegam que vivemos em uma era de interdependência. De acordo com os teóricos, o poder das nações se tornou mais evasivo, os cálculos de poder são mais delicados e enganosos do que em épocas anteriores. Isto porque o mundo se tornou interdependente na economia, nas comunicações e nas aspirações humanas. Segundo Pecequillo (2010), a Interdependência Complexa parte de conjecturas gerais do liberalismo, agregando as transformações que estavam sucedendo no sistema. Ainda que algumas das normas realistas, tal qual a definição do Estado como ator central da política internacional, sejam retomadas, o pensamento irá incorporar novos problemas e cenários.

Se no entendimento comum, a dependência significa um estado de ser determinado ou consideravelmente afetado por forças externas, a interdependência, de maneira simples, significa dependência mútua. Na política mundial, a interdependência é sentida em situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre

países ou entre atores em diferentes países (KEOHANE; NYE, 2012). Pandemias e emergências sanitárias globais, como a Covid-19, podem ser interpretadas como uma destas situações. Para os autores,

a interdependência afeta a política mundial e o comportamento dos Estados; mas as ações governamentais também influenciam os padrões de interdependência. Ao criar ou aceitar procedimentos, regras ou instituições para certos tipos de atividade, os governos regulam e controlam as relações transnacionais e interestaduais. Nos referimos a esses arranjos de governança como regimes internacionais (KEOHANE; NYE, 2012, p. 5, tradução nossa).

Seguindo esta linha de raciocínio, Keohane e Nye (2012) interpretaram a Interdependência Complexa como tendo três características principais: canais múltiplos, ausência de hierarquia entre questões⁸ e papel menor da força militar. Canais múltiplos conectam sociedades, incluindo laços informais entre as elites governamentais; bem como arranjos formais de escritórios estrangeiros; laços informais entre as elites não governamentais – com destaque às telecomunicações – e organização transnacional – como bancos ou corporações multinacionais. Estes canais podem ser resumidos em relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais. A ausência de hierarquia entre as questões significa, entre outras coisas, que a segurança militar não domina de forma consistente mais a agenda. Muitas pautas essenciais da política internacional de hoje eram tratadas como temáticas de política interna, porém, a linha que distingue questões internas e externas torna-se muito tênue. Diferentes questões geram diferentes coalizões, tanto dentro dos governos quanto entre eles, e envolvem diferentes graus e conflitos. Os autores também destacam ao abordar o papel menor da força militar que a força não é mais em muitos casos a melhor maneira de atingir os objetivos, tais como o bem-estar econômico e ecológico, que tornam-se cada vez mais relevantes.

As três características principais da Interdependência Complexa irão originar diferentes processos políticos, que se traduzirão em recursos de poder e serão importantes para interpretar a política externa dos Estados. Entre os processos políticos destacam-se: a ligação de estratégias, a definição de agenda, as relações transnacionais e transgovernamentais e o papel das organizações internacionais. A

⁸ A ausência de hierarquia entre questões significa a multiplicidade de pautas, nas quais temáticas tradicionais como segurança dão lugar a novas dinâmicas, dentre elas a saúde (KEOHANE; NYE, 2012).

ausência de hierarquia entre as questões leva a um caminho em que se espera que as políticas de formação e controle de agenda se tornem mais importantes. Sob a Interdependência Complexa, espera-se que as agendas sejam afetadas pelos problemas internacionais e domésticos criados pelo crescimento econômico e pela sensibilidade crescente da interdependência. Em um mundo também marcado pela multiplicidade de questões, em que coalizões são formadas de modo transnacional e transgovernamental, o papel potencial das instituições internacionais é ampliado demasiadamente. As organizações definirão agendas, instigarão a formação de coalizões e atuarão como arenas para a ação política (KEOHANE; NYE, 2012).

Para Nogueira e Messari (2005), o mérito da abordagem de Keohane e Nye foi integrar a problemática central da dimensão do poder, predominante na teoria de Relações Internacionais, com uma concepção do paradigma liberal, a interdependência. De tal modo, a Interdependência Complexa alcança a ideia tradicional de “interesse nacional”. Todavia, o Estado não é mais tido como um ator unitário, mas sim como uma esfera na qual as ambições de distintos grupos da sociedade se confrontam, contemplando diferentes interesses defendidos. Os teóricos almejavam, desta forma, expressar como a cooperação internacional poderia ser entendida por meio de uma análise considerando a conjuntura concreta da política mundial contemporânea, incorporando incluso os problemas provenientes dos desequilíbrios de poder. Assim, a temática que se propõe não é um mundo livre de conflitos, mas o esforço para gerenciar os conflitos de forma a possibilitar que os Estados desfrutem das vantagens de um sistema internacional mais integrado.

O liberalismo como um todo irá proporcionar a compreensão de um mundo descentralizado e institucionalizado, marcado por relações transnacionais que afetam as relações internacionais mediante uma mudança de atitude, do pluralismo internacional, do aumento da dependência e interdependência, do aumento da capacidade de influência de alguns governos e da emergência de atores autônomos com suas próprias políticas externas (SARFATI, 2005). Na visão de Salomón e Pinheiro (2013), o legado liberal é compreendido como a base de sustentação da subdisciplina da APE, tendo em vista a crença do liberalismo na cooperação e a visão de que o indivíduo, em ação por meio das instituições, é o agente primordial da transformação na política internacional. Ademais, destaca-se em um sistema internacional marcado pela interdependência, pela presença de canais múltiplos e pela complexidade das relações entre os diferentes atores, a relevância e inovação

da APE ao abrir a caixa-preta do Estado e agregar a magnitude dos fatores domésticos no desenvolvimento de políticas externas.

2.3 A Análise de Política Externa

Cervo (2008) identifica relações internacionais, política externa e diplomacia como três conceitos distintos que evocam dimensões das relações entre os povos e diferem em seu grau de abrangência. As relações internacionais representam a vertente mais ampla, que compreende a política externa e decrescentemente a diplomacia. A política externa tem como objetivo integrar os interesses, valores e regras do ordenamento global e das relações bilaterais e, em consequência, proporcionar o conteúdo da diplomacia sob o panorama nacional, regional e universal. A diplomacia, por sua vez, corresponde à ação externa dos governos manifestada em metas, princípios e padrões de conduta associados a uma agenda de compromissos pretendidos.

A política externa é o campo que reproduz os interesses e objetivos do Estado na arena internacional e, de tal forma, define-se e executa-se sob a prerrogativa do Estado. Assim, a política externa é uma das esferas dentro das relações internacionais, que compreendem todas as interações que ocorrem no sistema internacional, tendo como objeto de análise a ação estatal e os componentes de conflito e interesse envolvidos nesta ação (OLIVEIRA, 2005). Hill (2003, p. 3, grifo do autor, tradução nossa) define política externa como:

a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado) nas relações internacionais. A frase “um ator independente” permite a inclusão de fenômenos como a União Europeia; as relações externas são “oficiais” para permitir a inclusão de resultados de todas as partes dos mecanismos de governo do Estado ou empresa, mantendo também a parcimônia em relação ao vasto número de transações internacionais que estão sendo conduzidas; política é a “soma” dessas relações oficiais porque, caso contrário, cada ação particular poderia ser vista como uma política externa separada – enquanto os atores geralmente buscam algum grau de coerência com o mundo exterior. Por último, a política “externa” porque o mundo está ainda mais separado em comunidades distintas do que numa entidade única e homogênea.

Apesar de que as relações entre os Estados sejam progressivamente mais marcadas pela presença de Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas e grupos sociais, a política externa diz respeito à atuação de um Estado na defesa do

agregado de interesses de tais instituições (OLIVEIRA, 2005). Para Hill (2003), a política externa é ao mesmo tempo mais e menos do que as relações externas que os Estados geram continuamente em todas as frentes. Ela objetiva coordenar a maneira pela qual as prioridades são estabelecidas entre interesses concorrentes projetados externamente. Simultaneamente, deve projetar também os valores que a sociedade em questão pensa serem universais. De maneira geral, o ponto político central das relações externas de um ator.

Hill (2003) demonstra que o internacional sempre consistiu em parte do transnacional, tendo em vista que nunca houve uma era de relações puramente interestatais. O mundo dos governos e o mundo das pessoas sempre coexistiram, se sobrepuseram e interferiram um no outro. Onde o governo domina internamente, o Estado é poderoso; onde domina externamente, é produzida diplomacia oficial, instituições intergovernamentais e guerra. Onde as pessoas têm mais espaço, elas produzem uma sociedade civil forte dentro do Estado e relações transnacionais internacionalmente. Assim, é possível interpretar as relações entre governos, pessoas e relações internacionais em um quadrante – representando na Figura 2 - no qual nenhum dos aspectos está isolado dos outros e os fenômenos que ocorrem em cada um deles influenciam nos demais.

Figura 2 – Governos, pessoas e relações internacionais



Fonte: Elaboração própria, com base em Hill (2003).

Para compreender o comportamento do Estado, Snyder, Bruck e Sapin (2002), salientam o conceito de interesse nacional, descoberto, definido e preservado pelos

legisladores e diplomatas. Tal concepção demonstra-se como uma fórmula empregada pelos estadistas para orientar suas escolhas e para legitimar escolhas já feitas. O interesse nacional irá refletir os conflitos e os diferentes grupos que podem guiar as escolhas políticas.

Para Moraes (1986), o interesse nacional, em uma condição de democracia, deve refletir especialmente aos anseios concretos da população e não ser uma reprodução dos interesses estatais. Assim, o autor acredita que a visão que mais se aproxima da realidade é a corrente de análise que interpreta o interesse nacional como resultado do processo de decisão. Os agentes decisórios devem iniciar da percepção de que o interesse nacional compreende a vastidão de interesses particulares, de grupos e setores. Portanto, as decisões de política externa precisam derivar de um grande e livre debate que contemple a participação de todos os segmentos de representação na sociedade. A concretização de uma política de fato nacional, que abranja as diferentes camadas da sociedade, é difícil. Entretanto, a sustentação de tal política deve ser a compreensão de que reflita os interesses permanentes da nação, tais como sobrevivência nacional, integridade territorial, independência, autodeterminação e segurança nacional, bem-estar coletivo, proteção da identidade nacional e conservação dos valores nacionais.

No que tange à relação entre democracia e política externa, Lima (2000) identifica que tende a se destacar a perspectiva otimista e a releitura moderna do raciocínio clássico kantiano por meio das suposições de que as democracias são, de maneira natural, pacíficas e as autocracias, conflituosas. Então, em uma conjuntura da hegemonia da economia de mercado e da democracia representativa liberal, a visão realista propende-se a uma perda de espaço, até então dominante no estudo da política internacional. Entram em evidência novas correntes, deliberações sobre a conceituação de segurança e também o destaque à cooperação internacional em razão das normas compartilhadas presentes nas construções republicanas de governo.

O desenvolvimento das instituições democráticas permite uma ampliação da participação da sociedade civil na gestão do Estado, diversificando o conceito de interesse nacional. Conforme Moraes (1986), um plano de política externa depende, em grande parte, do apoio da diplomacia, em informação, ponderação de cenários e temas sensíveis na arena internacional. Para tanto, o planejamento de uma política externa deve contemplar: a compreensão das fontes primordiais que moldam a ação

internacional do Estado, também os aspectos variáveis dos quais sujeitam-se as decisões do governo; uma teoria ou, ao menos, uma visão concreta da conjuntura internacional; uma determinação dos objetivos nacionais permanentes e mutáveis, de acordo com os meios à disposição para atingi-los; e um instrumento institucional de ponderação dos resultados conquistados e de aperfeiçoamento das ferramentas utilizadas.

É a partir do artigo seminal *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* de 1954⁹ que Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin, alicerçam primordialmente a APE como subdisciplina, sendo considerado um marco para a fundamentação de um campo de estudos com sua própria identidade. Parte-se da concepção de que a política externa é, em primeiro lugar, um produto de decisões e, assim, a maneira pela qual estas decisões são feitas influencia significativamente seu conteúdo. Isto é, a política externa deve ser analisada fundada na ideia de que ela é constituída de um conjunto de decisões tomadas por um ou mais indivíduos, denominados decisores. Estes decisores atuam conforme a definição que fazem da conjuntura e estas decisões não emergem simplesmente de estímulos externos, mas sim são processadas por um mecanismo interno ao Estado (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

As perspectivas da tomada de decisão para interpretação da política externa são importantes para a análise do trabalho de conclusão desenvolvida nos capítulos seguintes, tendo em vista que os padrões de inserção internacional do país são identificados ao longo do tempo e ganham novos significados de acordo com a conjuntura. Ainda, a pluralidade de atores e decisores é notada conforme a transição de governos e a formulação de agendas.

Snyder, Bruck e Sapin (2002) salientam a necessidade do pensamento em termos de tomadores de decisão e como eles se orientam para a ação, sendo preciso considerá-los como participantes de um sistema de ação. O conceito de sistema permite a compreensão de um dispositivo de ordenação empregado pelo observador que implica certos tipos definidos de relacionamentos e padrões de atividades com alguma persistência ao longo do tempo. As características do sistema determinam, em grande parte, a maneira como os tomadores de decisão se relacionam com o ambiente. O tipo de sistema social a ser considerado primordialmente é uma

⁹ Para o desenvolvimento do trabalho foi utilizada a edição de 2002 da obra.

organização. Portanto, as definições da situação a serem consideradas centrais para a explicação do comportamento estatal resultam dos processos de tomada de decisão em um contexto organizacional. Assim, de acordo com os autores:

a tomada de decisão leva a um curso de ação baseado no projeto. O termo projeto é empregado aqui para incluir objetivos e técnicas. [...] A adoção do projeto significa que os tomadores de decisão foram motivados pela intenção de realizar algo. Os meios incluídos no projeto também são definidos socialmente (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 2002, p. 79, tradução nossa).

Os eventos das duas últimas décadas do século XX se demonstraram primordiais para que ocorresse uma combinação de recuperação e restauração dos tópicos de APE no campo das RI. Inclusive, passou-se a debater, por distintos analistas, sobre a aparição de uma nova política externa. A coexistência de múltiplos fatores, tais como o fim da Guerra Fria, a multiplicidade de coalizões, os avanços da globalização e liberalização econômica, as recessões financeiras de ordem sistêmica, a revolução da tecnologia no campo da informação e a atuação transnacional de redes de ativismo e movimentos sociais proporcionou uma mudança nas conceituações contemporâneas acerca da função do Estado e em suas ações na política externa. Emergiram novas perspectivas de atuação internacional dos Estados, ao mesmo tempo que manifestaram-se novos constrangimentos (MILANI; PINHEIRO, 2013). Lima (2000, p. 287) abrange o contexto de globalização postulando que:

a globalização, no sentido amplo de internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais, fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internacionalização da agenda doméstica, com a incorporação à esfera da decisão legislativa de questões de política externa, questões que previamente estavam restritas ao Executivo. A integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos da maior participação no comércio internacional, uma vez que em uma economia aberta há ganhos e perdas diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais.

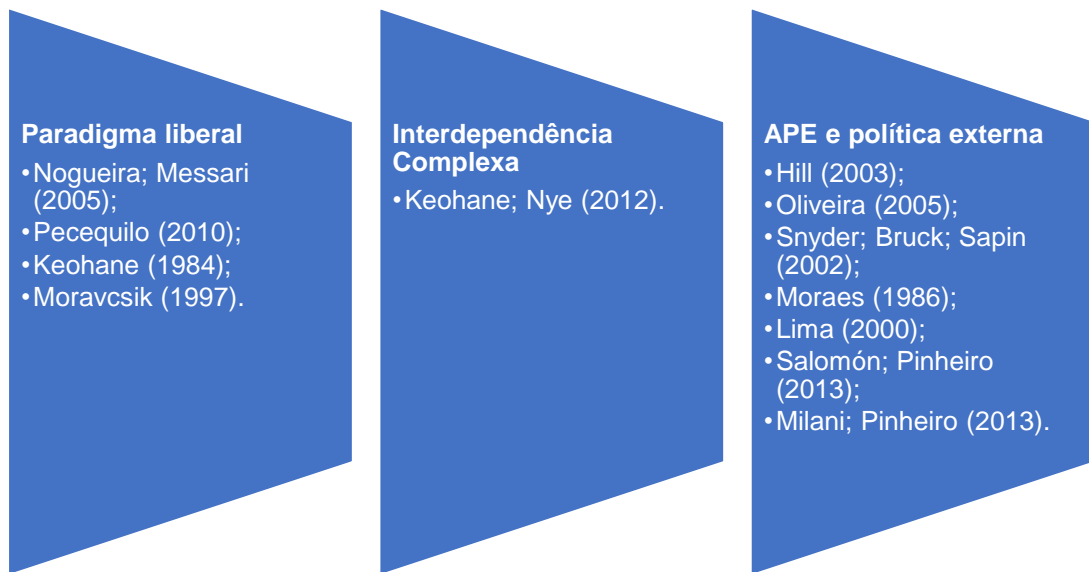
Para Milani e Pinheiro (2013), as relações internacionais, no presente, incorporam uma ampla gama de temáticas, como meio ambiente, direitos humanos, migrações, pobreza, internacionalização da educação, saúde, cultura e cooperação para o desenvolvimento, que necessitam conhecimentos técnicos. Ao mesmo tempo, tais relações internacionais e questões tornam-se cada vez mais densas e institucionalizadas, incorporando uma multiplicidade de atores abrangidos, incluindo empresas, ONGs, mídia, movimentos sociais, igrejas, organismos públicos municipais

ou estaduais. Tais atores atuam no meio internacional de forma orgânica e estruturada defendendo interesses privados e também pautas políticas múltiplas. Assim, ressalta-se a ligação intrínseca entre assuntos internacionais e questões domésticas. Temas como recessões financeiras mundiais, aquecimento global e direitos humanos impactam e moldam o comportamento doméstico.

No Brasil, a conjuntura política internacional proporcionou o enriquecimento das agendas de política externa, gerando incentivo ao foco na área tanto no contexto político quanto acadêmico (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). É usual a categorização da política externa brasileira como política de Estado isolada às transformações e impactos das agendas do governo, em razão do profissionalismo e das características de negociação e autonomia do Itamaraty – nome como é conhecido o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Entretanto, após a passagem dos anos de 1980 e 1990, a conjuntura passou a demonstrar a perda desse distanciamento, a exemplo a atuação do Ministério da Fazenda na negociação financeira internacional. Para Milani e Pinheiro (2013), é de ampla aceitação o debate de denominação da política externa como política pública, isto é, o Estado e o governo em atuação no contexto internacional. Assim, o governo é responsável pela implementação das políticas públicas, incluindo a política externa.

Ressalta-se, portanto, a partir da construção teórica feita durante o capítulo, a relevância do estudo da política externa para a compreensão das relações internacionais. Partindo dos pressupostos liberais, buscando entender o papel do Estado e do indivíduo como agente transformador da política internacional, destaca-se a crença na cooperação e o papel das instituições. A Interdependência Complexa auxilia a análise dos desafios atuais, definindo uma sociedade internacional marcada por canais múltiplos, ausência de hierarquia entre questões e papel menor da força militar. As relações internacionais contemporâneas contemplam novas agendas, novos atores e novas demandas, dentre as quais se realça a saúde global. A APE entra como essencial para entender esta dinâmica, tomando como objeto a política externa de determinado governo, apoiando a interpretação do processo de tomada de decisão. A Figura 3 retoma as correntes teóricas e autores utilizados:

Figura 3 – Mapa teórico



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Logo, ao definir-se a política externa como política pública reconhece-se que sua formulação e implementação adentram na dinâmica das escolhas de governo que, por seu turno, são resultados de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre porta-vozes de múltiplos interesses, o que expressa a própria dinâmica da política. A política externa brasileira é marcada por uma pluralidade de atores e agendas, proveniente tanto da ordem internacional quanto da doméstica (PINHEIRO; MILANI, 2011).

Fundamentando-se na base teórica da APE e do paradigma liberal – contemplando a teoria da Independência Complexa - a pandemia de Covid-19 pode ser caracterizada como um fenômeno no qual a interdependência entre as nações se realçou, evidenciando os efeitos recíprocos, por meio dos quais as articulações de um Estado possuem consequências nos demais. Em uma perspectiva integrada e de escopo global, destacam-se os debates acerca do multilateralismo, da cooperação e do papel das instituições internacionais. Assim, a projeção internacional dos diferentes Estados no SI pode ser encarada como um dos ativos na compreensão do enfrentamento da pandemia tanto no contexto internacional quanto no doméstico. A política externa brasileira – conforme descrita no próximo capítulo - contempla complexidade, um acumulado histórico de padrões e transformações essenciais para a compreensão do enfrentamento da Covid-19 no país.

3 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DIPLOMACIA DA SAÚDE

A pandemia de Covid-19 demonstrou a interconexão entre os países e a Interdependência Complexa presente no SI, ressaltando os efeitos recíprocos entre os diferentes Estados e atores. De tal forma, o poder de resposta da ação externa torna-se fundamental e, assim, a presente seção tem como objetivo apresentar uma revisão bibliográfica do tema, buscando agregar conhecimento para a interpretação do fenômeno em estudo. Parte-se da identificação, após a compreensão dos conceitos abrangidos na base teórica e na contribuição da APE, dos padrões de inserção internacional e cooperação brasileiros. Tais padrões são importantes para a percepção das continuidades na PEB, especialmente para destacar os momentos de ruptura, como é o caso da agenda externa brasileira durante o período de enfrentamento da Covid-19.

Então, são apresentadas diretrizes gerais da política externa brasileira a partir de 1990, com relevância para entender o posicionamento do Brasil em um mundo em transformação e para ressaltar as mudanças na inserção internacional do país ao longo da alternância de governos. Após a redemocratização, a ação externa passou a ser marcada pela presença de novos atores e pela pluralidade de agendas.

Logo, evidencia-se a necessidade de destacar a atuação brasileira na diplomacia da saúde a partir da instauração da Constituição Federal de 1988 até o presente, tendo em vista a relevância que as temáticas de saúde global angariaram na inserção internacional do país ao longo dos anos. São revisados momentos-chave nos quais o Brasil se inseriu notavelmente no debate global da saúde e utilizou sua diplomacia para defender os interesses nacionais. Tais casos são pertinentes para traçar perspectivas de comparação com o período atual.

3.1 Os padrões de inserção internacional brasileiros

Para além de uma crise de saúde, a pandemia se configurou como uma crise socioeconômica, humanitária, de segurança e de direitos humanos. Afetando a todos como indivíduos, mas também como comunidades e sociedades. Destarte, expondo as fragilidades dentro e entre as nações, bem como a dificuldade de uma resposta global coordenada. Pelo fato de configurar-se por uma crise sanitária e de propagação mundial, a pandemia de Covid-19 acaba por destacar o multilateralismo e as

iniciativas de cooperação internacional. Enquanto persistirem países com altas taxas de disseminação, desenvolvendo novas variantes do vírus, a segurança não é uma certeza nos demais. Em um relatório de setembro de 2020, intitulado *Comprehensive Response to COVID-19*, a ONU salientou que a resposta para este grave problema passa por uma reflexão profunda sobre as próprias estruturas das sociedades, tanto nacional como internacionalmente, e as formas pelas quais os países cooperam para o comum; pautando que a saída da crise exigirá uma abordagem de toda a sociedade, um esforço de todos os governos, movendo-se pela compaixão e solidariedade (UN, 2020).

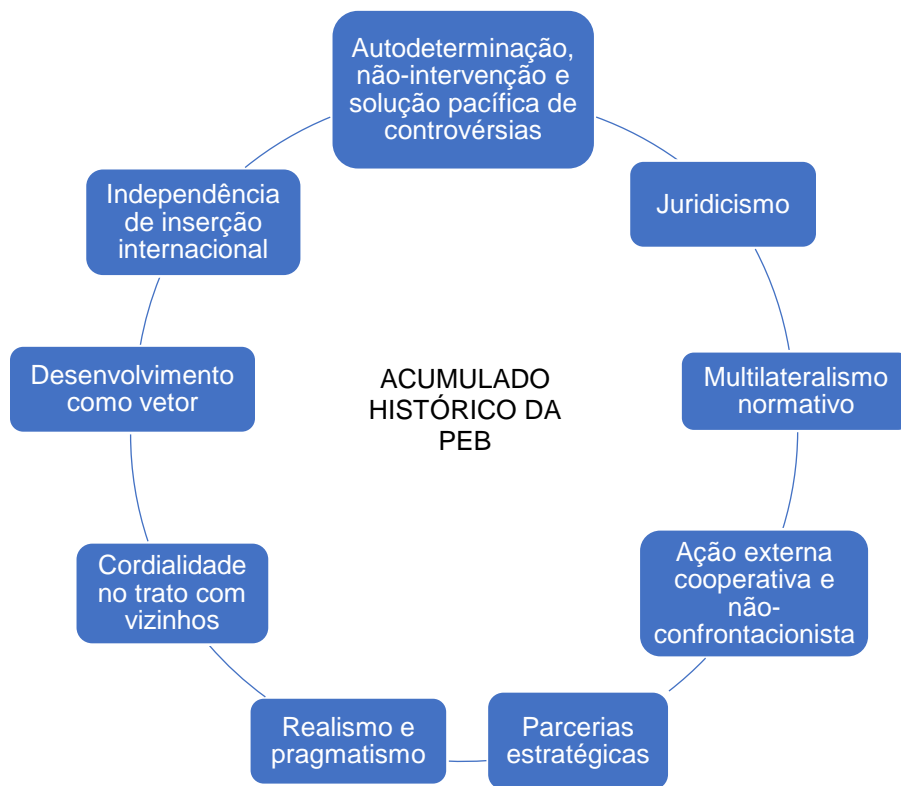
O Secretário-Geral da ONU, António Guterres (UN, 2020), se manifestou pela defesa do acesso universal à vacina e para que ela seja vista como um bem público global. Desta forma, a argumentação é de que o modo mais rápido de acabar com a pandemia e reabrir as economias e sociedades é pela proteção das populações de maior risco e profissionais da saúde em todos os lugares, e não somente de todas as populações de alguns países. O que requer a cooperação entre os países no desenvolvimento, produção e distribuição equitativa de vacinas. Para tanto, torna-se relevante a retomada dos padrões de inserção internacional do Brasil para compreensão de sua agenda externa ante a pandemia, levando em consideração a tradição histórica que o país possui em aspectos acentuados durante o período pandêmico, como cooperação e multilateralismo.

Um dos atributos mais ressaltados acerca da política externa brasileira é a sua continuidade. Conforme Lima (2000), tal perspectiva pode ser atribuída ao forte elemento institucional na formação da política externa e à presença de um poder burocrático, relativamente autônomo, concretizado na existência de uma agência especializada, caracterizada no Itamaraty. Componentes deste poder podem ser comprovados no processo de decisão e uma organização de tal forma proporciona continuidade nas decisões e certa consistência nas orientações de política.

Cervo (2008) indica que a política externa brasileira, no seu decorrer histórico, acumulou princípios e atrelou valores à diplomacia, componentes essenciais à sua condução. Tais padrões de inserção internacional possuem duas atribuições, conferem expectativa e previsão da ação externa, tanto para agentes externos quanto internos, e norteiam a atuação dos governos, transpassando sucessões e inclusive a alternância de regime político. Os padrões perduram e contribuem para que a política externa seja trabalhada também como uma política de Estado. Destacam-se os

seguintes padrões de inserção internacional – ressaltados na Figura 4 - no acumulado histórico da diplomacia brasileira: autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; juridicismo; multilateralismo normativo; ação externa cooperativa e não-confrontacionista; parcerias estratégicas; realismo e pragmatismo; cordialidade oficial no trato com os vizinhos; desenvolvimento como vetor e independência de inserção internacional.

Figura 4 - Padrões de inserção internacional brasileiros



Fonte: Elaboração própria, com base em Cervo (2008).

A política externa brasileira tem como referência duradoura e inalienável os princípios expressos na Constituição Federal. Orienta-se, portanto, de acordo com o artigo 4º da Constituição, pela independência, pelos direitos humanos, pela autodeterminação, pela não-intervenção, igualdade de Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação para o progresso da humanidade e concessão de asilo político (LAFER, 2018). Seguindo a perspectiva do pacifismo e da solução pacífica de controvérsias, conforme Lima

(2005), em distintos momentos o Brasil postulou sua inserção internacional por meio da figura de mediador entre as grandes potências e as demais nos fóruns e instituições internacionais.

O juridicismo diz respeito a um padrão de conservadorismo na condução da diplomacia brasileira, na qual os tratados foram incorporados como mecanismos de estabilização das relações internacionais, desde que o Brasil iniciou a firmá-los no período da Independência. Assim, o respeito aos compromentimentos jurídicos internacionais, manifestados nas formas de tratado, convenção, protocolo e outros, destaca-se por englobar soberania e garantir a autodeterminação dos povos (CERVO, 2008).

O multilateralismo foi incorporado há décadas na política externa brasileira como uma de suas diretrizes de orientação principais. Tal perspectiva abrange tanto o multilateralismo econômico, exemplificado no sistema Bretton Woods e seu desenvolvimento, quanto o político, mediante a presença destacada no sistema ONU e, em uma proporção menor, no âmbito regional por meio do sistema interamericano. O comprometimento forte e durador brasileiro com o multilateralismo pode ser justificado a partir de três motivos: a ambição de seu poder para concretizar interesses do desenvolvimento e das relações internacionais do país; padrão de qualidade da política multilateral traçada pelos governos brasileiros e a bagagem consistente da diplomacia nos órgãos multilaterais (CERVO, 2008).

A política externa brasileira tem sido marcada desde o final do século XIX por uma participação frequente e ativa em espaços multilaterais. Tendo sido o Brasil o único país da América do Sul a se envolver na Primeira Guerra Mundial, no atributo de beligerante, assegurou sua presença na Conferência de Paz de 1919. Nesta época nascem as primeiras iniciativas do país para a reformulação do ainda inicial regime de segurança coletiva proposto na criação da Liga das Nações. O Brasil participou das principais conferências que estabeleceram o arranjo de governança da ordem pós-1945. O país foi membro fundador da ONU, um dos 23 “países fundadores” do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e um dos 56 países representados nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC). O destaque ao multilateralismo reflete a identidade internacional do país, que enxerga na mediação um dos seus principais recursos para a estabilidade internacional e para a consolidação da sua projeção internacional (LIMA, 2005).

Para Lafer (2018), o padrão de cooperação, expresso no não-confrontacionismo e na busca pelo diálogo, reflete à vocação pluralista da sociedade brasileira, o sincretismo demográfico e cultural em sua formação e as próprias diferenças regionais. Tais traços permitem compreender os interesses externos do país, que não restringe seus escopos de relacionamento, identificando relevância e potencial em suas relações com a América Latina e Caribe, Europa, Estados Unidos da América (EUA), Ásia, África e Oriente Próximo.

Conforme Cervo (2008), a formação de parcerias estratégicas condiz às iniciativas da diplomacia brasileira, utilizando da ação externa para concretização dos objetivos e interesses nacionais. A designação de parceiro estratégico é atribuída aos Estados, blocos ou coalizões capazes de agregarem elementos significativos à ampliação do comércio exterior, dos investimentos diretos, da organização empresarial, da ciência e da tecnologia. Ressalta-se a mais longa parceria do Brasil, os EUA, utilizada em distintos momentos da política externa brasileira. Ao longo do tempo, o padrão sofreu transformações devido às dinâmicas da globalização. As atuações externas refletiram o interesse do Brasil na aproximação com países como Alemanha, Japão, China, Argentina, por regiões como a África subsaariana e o Cone Sul, por blocos como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina, por coalizões de países emergentes, como o Grupo dos 77, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o agrupamento Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).

O pragmatismo expressa o domínio da inteligência diplomática sobre as forças intensas da economia e da sociedade, também, sobre o processo decisório de outros governos. Tal padrão de conduta foi exemplificado, primordialmente, na atuação do Barão do Rio Branco orientando as relações do Brasil para os Estados Unidos, a potência hemisférica emergente com o potencial para se estabelecer como uma hegemonia. Destaca-se na história, ainda, a condução realista e pragmática de Vargas ao atuar no meio da divisão ideológica da sociedade internacional em dois blocos antagônicos, buscando vantagens de todos os lados para beneficiar seu projeto nacional, a industrialização (CERVO, 2008).

No que tange à cordialidade oficial no trato com os vizinhos, Lafer (2018) argumenta que no caso brasileiro, tal contexto é importante e complexo, o que demanda uma política adequada de boa vizinhança, guiada por um internacionalismo democrático, pautada na cooperação e na coexistência. Ainda, destaca-se o contexto

regional, que no caso da América Latina combina a Geografia com a História, que vão além de uma posição no mundo e incorporam linhas compartilhadas de inserção no sistema internacional.

Entre os anos de 1930 e 1939, o desenvolvimento foi instaurado como um vetor da ação externa, de tal forma a diplomacia correspondeu ao processo de desenvolvimento que sucedia-se no país, buscando arrecadar insumos externos. Ciência, tecnologia, capitais e empreendimentos estrangeiros eram tomados como parte da filosofia política do período (CERVO, 2008). Para Lima (2005), a política externa foi um instrumento destacado do processo de industrialização brasileiro e do modelo de substituição de importações. A ação externa proporcionou a abertura de novos mercados e possibilidades de cooperação, ao passo que os padrões de desenvolvimento criaram novas ideias, interesses e instituições.

Cervo (2008) argumenta que o Brasil insere-se em um contexto de países cuja inclinação os impulsiona a buscar um modo particular de inserção internacional. A independência de inserção prevê visão própria de mundo, autonomia do processo decisório e formação própria de política exterior. O senso de autonomia como padrão brasileiro demonstra continuidade na PEB desde o começo do século XIX até os tempos recentes. Em distintos momentos históricos, como no início dos anos 1960, a ideia de autonomia decisória foi mote da política externa, adentrando em distintas camadas sociais e políticas. Na atualidade, a autonomia obteve uma caracterização mais relacionada às condições alternáveis e rápidas do SI, entretanto, o conceito permanece como identidade na formulação decisória da política externa brasileira (SARAIVA, J. F. S., 2014).

Para Hirst, Lima e Pinheiro (2010), nos últimos anos a formulação e a condução da PEB em um ambiente doméstico e internacional é resultado de coalizões de interesses de atores domésticos e internacionais com uma múltipla capacidade de influência, destacando-se pela pluralização de atores e pela politização da política externa. A participação em fóruns multilaterais, a diversificação de temas e agendas, desde saúde pública internacional à proliferação nuclear, a multiplicidade de atores e interesses passam a ser observados com destaque a partir da década de 1990 na agenda externa do país.

3.2 Diretrizes gerais da política externa brasileira a partir de 1990

O fim da Guerra Fria transformou a agenda internacional fazendo com que temas como livre mercado, saúde e direitos humanos se tornassem globais. Novas ideias, novas expectativas e novas percepções foram construídas. O impacto foi sentido na estratégia de inserção internacional do Brasil. Na esfera do multilateralismo, a postura de autonomia deu lugar a uma posição coletiva ao lidar com temáticas da agenda internacional, tais como negociações no GATT e na OMC - incluindo propriedade intelectual, investimentos, comércio de bens e serviços, desregulação econômica, fim do sistema de preferências – e negociações em outros órgãos, especialmente no sistema da ONU. Ao mesmo tempo, a integração regional contemplaria o cunho defensivo perante os riscos da globalização e do multilateralismo, acompanhando os passos de outros países da América Latina, o governo brasileiro liberalizou o mercado, os fluxos de capital e a gerência da dívida externa (CERVO, 2006).

No intervalo de tempo entre 1990 e 1992, a política externa refletiu às transformações pelas quais o Estado brasileiro passou no decorrer da década anterior. Distanciaram-se as bases nacional-desenvolvimentistas na orientação da inserção internacional do país, marca dos governos militares. Reconfigurou-se o regime político do país, após mais de 20 anos de ditadura militar, sustentando-se na democracia depois da primeira eleição presidencial direta. Ainda, a transformação na ordem internacional pós fim da bipolaridade da Guerra Fria instituiu uma demanda de reorientação internacional. De modo geral, o Governo Collor (1990-1992¹⁰) almejou uma condensação dos paradigmas tradicionais, certificando a procura histórica pela autonomia e o destaque à diplomacia parlamentar/multilateral e a não intervenção em temas domésticos de outros Estados. Evidenciou-se um plano estratégico pautado nos escopos regional e global como complementares tendo como alicerce a abertura econômica e a sustentação da democracia como validação e projeção de poder. Ainda, a atenção no MERCOSUL com o intuito de projeção econômica da região, o alinhamento ao Primeiro Mundo – em especial, os EUA - e a rejeição ao projeto

¹⁰ Os anos de governo são contabilizados, no decorrer do trabalho, a partir do período do início da gestão até a posse do presidente sucessor. No caso dos Governos Collor e Rouseff, os anos são contabilizados até a concretização do processo de *impeachment*.

nuclear proveniente do regime anterior demonstram o novo marco conceitual do período (CASARÕES, 2012).

Para Hirst e Pinheiro (1995), o Governo Itamar Franco (1992-1995) inaugurou-se ante a um cenário doméstico e internacional desfavorável ao Brasil, marcado pelas decorrências do trauma político do processo de *impeachment* e pelo esgotamento proveniente de um desequilíbrio macroeconômico, ressaltado por um processo inflacionário agudo. De tal forma, o governo iniciou-se sem dar evidência à agenda externa, entretanto, a atuação internacional no período pode ser destacada pela manutenção das políticas com início anterior, ao passo que adotou-se uma postura alinhada com a condição de país em desenvolvimento. Ressalta-se um posicionamento internacional do Brasil almejando a participação em foros políticos multilaterais, a confirmação de acordos já assumidos de não-proliferação nuclear, a intensificação da integração regional, a suavização do relacionamento com os EUA, a reafirmação das transformações introduzidas pelo governo anterior no contexto da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais na sociedade internacional – tais como China, Índia, Rússia e África do Sul.

Cervo (2006) identifica os conceitos de neoliberalismo, desenvolvimento e competição internacional para a definição do direcionamento observado na política exterior e nas relações internacionais do país a partir de 1990, buscando compreender a redefinição da ação internacional do Brasil em um mundo em transformação. Defendeu-se a ideia de mudança da política exterior brasileira no caminho da desvinculação do Estado e da integração do país à rede econômica global, baseada em conexões entre forças econômicas. O debate sobre desenvolvimento foi reintroduzido na diplomacia brasileira com a adaptação demandada pelos avanços da globalização. O Brasil sediou a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992; adequou-se às transformações requeridas pela Rodada Uruguai do GATT; destacou a integração no MERCOSUL, aproximou-se da China, da Índia e de países da África; buscou destacar o debate e a participação nos órgãos multilaterais. As plantas industriais passaram por uma modernização para, em um primeiro momento, resistir à leva de produtos importados e, em um segundo passo, para ampliar as exportações.

A administração de Fernando Henrique Cardoso (FHC), estabelecida por dois mandatos consecutivos no poder (1995-2003), foi marcada pela busca da internalização, assimilação e consolidação das mudanças, especialmente de ordem

liberal, que se evidenciavam pela globalização na sociedade internacional. Para Lampreia (1998), os objetivos para o mundo que o Brasil almejava construir envolviam paz, desenvolvimento e participação ampliada. De tal forma, a agenda externa atuou em uma ordem internacional, integrando processos decisórios mais abertos e com um maior número de parceiros, observando semelhantes como sociedades em desenvolvimento. Metas que buscavam mudanças, como a reforma dos organismos internacionais e a utilização de procedimentos multilaterais; a exemplo a campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A agenda externa inseriu-se no contexto internacional especialmente por meio da autonomia pela integração. “A política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso busca a autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional.” (LAMPREIA, 1998, p. 11).

No legado concreto da agenda externa do Governo FHC destaca-se o incentivo ao fortalecimento do MERCOSUL e, especialmente no segundo mandato, as relações com a América do Sul. Debates acerca da não-proliferação nuclear, do desarmamento, do avanço do terrorismo, do meio ambiente, dos direitos humanos e da democracia figuraram com relevância. A expansão das relações bilaterais com parceiros significativos como China, Japão, Índia, Rússia e África do Sul concretizou-se. A diplomacia presidencial foi utilizada frequentemente para o fortalecimento das relações diplomáticas e para a reconstrução da imagem do país. A OMC foi pautada como uma opção destacada para os interesses brasileiros nas temáticas econômicas, utilizando-se do recurso do mecanismo de solução de controvérsias pelo governo e por empresas nos contenciosos comerciais. Salienta-se um melhor posicionamento brasileiro no SI, consolidado por meio de uma conduta pacífica (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

A política externa do Governo Lula da Silva (2003-2011) foi pautada especialmente na multilateralização do SI. Em distintos momentos, o governo demonstrou criticismo ao unilateralismo, todavia, não perdeu sua capacidade de diálogo com os países desenvolvidos. Ocorreram políticas ativas de articulação destinadas aos grandes países emergentes, almejando a ampliação do poder de barganha e a capacidade de intervenção nos assuntos globais. O Brasil expandiu e institucionalizou parcerias com países e regiões não-centrais, como África, Oriente Médio, Ásia e a América Latina. Ademais, a atenção à integração regional e à relação com os países vizinhos tornou-se um componente de centralidade, ressaltado no

âmbito do MERCOSUL e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (RAMANZINI JÚNIOR, 2010).

De modo geral, a política externa do Governo Lula não rompeu com paradigmas históricos da diplomacia brasileira, entretanto, proporcionou mudanças significativas nas ênfases e na maneira pela qual o país buscou se inserir internacionalmente. A exemplo, a adesão aos princípios internacionais mediante alianças Sul-Sul e de acordos com parceiros não tradicionais, na crença das reduções das assimetrias nas relações internacionais e no aumento da capacidade negociadora nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). O Brasil buscou um maior equilíbrio internacional; fortaleceu suas relações bilaterais e multilaterais; ampliou os intercâmbios econômicos, tecnológicos e culturais; aprimorou as integrações regionais; intensificou suas relações com países emergentes; preservou cordialmente seu relacionamento com os países ricos e destacou a troca com países africanos.

A Figura 5 permite interpretar os novos horizontes e desafios da PEB após 2010. Encerrado o Governo Lula, tendo em vista as transformações do Governo FHC e dos anteriores pós-redemocratização, é possível destacar a pluralidade de atores e interesses, ao mesmo tempo que salientam-se as transformações na agenda.

Figura 5 – Os novos horizontes e desafios da PEB após 2010

ATORES E INTERESSES	DESTAQUES DA AGENDA
<div style="background-color: #4a7ebb; height: 25px; margin-bottom: 10px;"></div> <input type="checkbox"/> Pluralização de atores e politização da política externa;	<div style="background-color: #4a7ebb; height: 25px; margin-bottom: 10px;"></div> <input type="checkbox"/> Defesa do multilateralismo universal e novas coalizões;
<input type="checkbox"/> Diversificação dos temas nas discussões em fóruns multilaterais e nas relações bilaterais;	<input type="checkbox"/> Cooperação Sul-Sul;
<input type="checkbox"/> Adensamento da política de cooperação internacional;	<input type="checkbox"/> Local de potência regional e diplomacia no plano multilateral latino e sul-americano;
<input type="checkbox"/> Ação externa de governos subnacionais e ministérios.	<input type="checkbox"/> Alterações nas relações de peso com parceiros tradicionais, como EUA.

Fonte: Elaboração própria, com base em Hirst, Lima e Pinheiro (2010).

Hirst, Lima e Pinheiro (2010) destacam que a política externa brasileira experienciou uma série de transformações. A pluralização de atores e politização da política externa reflete sua maior complexidade, fruto de uma projeção econômica derivada do crescimento econômico do país e de uma postulação política em relação à ação externa. Conseqüentemente, as discussões em fóruns multilaterais e nas relações bilaterais passaram a ser diversificadas, com destaque a novas temáticas como saúde global. A cooperação internacional se intensificou, norteadas ao desenvolvimento e relacionou-se, também, com uma maior evidência da atuação de governos subnacionais e ministérios. A agenda passou a destacar cada vez mais o multilateralismo e a formação de novas coalizões, especialmente no que tange à cooperação Sul-Sul. O país aproximou-se de novos parceiros como os países asiáticos e do continente africano, ao passo que suas relações com parceiros tradicionais como EUA foram modificadas e permitiram uma maior ampliação de poder do país na região.

O Governo Dilma Rousseff (2011-2016) herdou do governo anterior estratégias determinadas para a política externa: um caminho revisionista das instituições internacionais, uma participação destacada em fóruns multilaterais pautando-se como representante dos países do Sul global e uma disposição ressaltada para a dimensão sul-americana. Entretanto, a conjuntura econômica interna e internacional se demonstrou mais dura para o governo sucessor, o contexto econômico interno sofreu destacadamente os efeitos da crise financeira internacional, comprometendo o balanço de pagamentos. O processo decisório na política externa experimentou uma nova dinâmica, desde o início do governo optou-se pela manutenção do grupo dos autonomistas nos postos de evidência no Itamaraty, ao passo que a diplomacia presidencial e o papel da Presidência como elemento incentivador da agenda externa, ressaltados nos últimos governos, distanciou-se. Apesar das continuidades, a perspectiva no decorrer dos anos foi de que o país teve uma perda significativa no seu peso na arena internacional, em evidência nos anos anteriores. O papel proativo e o envolvimento em distintos debates em múltiplos temas na política internacional deram lugar a movimentos de contração e sem sequência, não identificando-se um plano estratégico de inserção no logo prazo (SARAIVA, M. G., 2014).

Michel Temer assumiu a presidência em 2016 depois de um conturbado processo de *impeachment*, adotando como bandeiras de seu governo as reformas, como a Trabalhista. Para Silva (2019), no Governo Temer a agenda externa foi

pautada na procura por investimentos, fundamentada na construção de uma imagem do país como defensor da ordem vigente. A concepção de um país responsável economicamente buscou substituir a ideia de país emergente. Na agenda externa, Temer almejou legitimidade interna para as políticas reformistas, principalmente com o esforço para tentar ingressar na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tendo em vista o viés econômico ortodoxo da organização. A ausência de uma figura presidencial como porta-voz das pautas da diplomacia brasileira, atuando como liderança, encarada como um problema durante o Governo Rousseff, foi agravada durante o Governo Temer.

A chegada de Jair Bolsonaro à presidência do Brasil em 2019 foi acompanhada de transformações significativas no campo da política externa. Muitos padrões consolidados na conduta internacional do país foram ameaçados e trocados por declarações e atuações que ocasionaram atritos tanto no campo externo quanto no doméstico. Para Saraiva e Silva (2019), é possível identificar uma contraposição entre uma dimensão ideológica na ação externa do Governo Bolsonaro e uma linha de característica pragmática almejando defender os interesses efetivos de atores domésticos. O grupo ideológico, por vezes nomeado “olavista”, em virtude da influência do escritor Olavo de Carvalho, teria como principais representantes na ação externa o ex-chanceler Ernesto Araújo (no cargo até 2021), o deputado Eduardo Bolsonaro e a própria figura do presidente. Já os pragmáticos contemplam setores como os militares e grupos domésticos que estariam sofrendo de maneira direta as consequências das ações encabeçadas pela ala ideológica, como os setores da agropecuária. As figuras a representarem os pragmáticos seriam o vice-presidente, Hamilton Mourão, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (até início de 2021), e a ministra da Agricultura, Tereza Cristina (até março de 2022).

Para Saraiva e Albuquerque (2022), a agenda externa do Governo Bolsonaro provocou alterações na inserção internacional brasileira, modificando as prioridades e estratégias, rompendo com o padrão diplomático de manutenção de diálogo com parceiros tradicionais e distanciando-se da busca pela integração regional e do multilateralismo. Já no período eleitoral expressavam-se as promessas de uma maior aproximação aos EUA, concretizada em um primeiro momento por meio de um alinhamento estreito ao Governo Trump. Com seu principal parceiro comercial, a China, o Brasil viu suas relações diplomáticas esfriarem e tornarem-se tensas,

iniciando-se já na visita de Jair Bolsonaro, ainda na corrida eleitoral, à Taiwan¹¹; uma grande indisposição entre os Estados se evidenciou durante a pandemia de Covid-19, após declarações polêmicas de membros do governo contra a China. A temática do regionalismo foi encarada dentro da perspectiva ideológica. O governo optou por reconhecer Juan Guaidó, presidente autoproclamado da Venezuela, seguindo a postura empregada pelos EUA. Expressa-se a descontinuidade em projetos de integração, como a UNASUL. No âmbito do MERCOSUL, o empenho maior se direcionou à concretização do acordo com a União Europeia (UE), ameaçado devido às críticas dos países europeus à política ambiental brasileira (SARAIVA; SILVA, 2019).

Ressalta-se, entretanto, que são tratadas percepções sobre o Governo Bolsonaro, uma vez que a administração ainda está em curso no decorrer do presente trabalho. A pandemia surge como um fenômeno para pôr em questionamento ainda mais o papel da ação externa, especialmente em vertentes como a cooperação em saúde, em distintos momentos destacada na história da diplomacia do país.

3.3 A atuação brasileira na diplomacia da saúde

A pandemia evidenciou os dilemas e as inquietações da atual sociedade global, ao passo que cada vez mais é amparada na globalização das trocas comerciais, nota-se o enfraquecimento dos projetos políticos e ao mesmo tempo que a interconexão digital é exacerbante, impregnam-se as ondas de desinformação. A Covid-19 explicitou alterações significativas na relação entre espaço, tempo e doenças infecciosas – temáticas já haviam ganhado destaque na década de 2000 com a pandemia de H1N1. Notou-se um mundo mais suscetível às doenças e sua consequente disseminação em escala global. Determinados fatores corroboram para que a doença se desenvolva globalmente, especialmente a integração das economias e a multiplicação da circulação de pessoas e bens, que desencadeiam adensamentos populacionais e mudanças sociais propícios para a ocorrência de doenças contagiosas (LIMA; BUSS; PAES-SOUZA, 2020).

¹¹ As problemáticas diplomáticas da visita são referentes às tensões entre China e Taiwan sobre o *status* da independência taiwanesa. Taiwan é uma ilha cerca de 160 quilômetros da costa sudeste da China e governada de forma independente da China desde 1949. Entretanto, Pequim vê a ilha como parte de seu território e a denomina como província renegada (MAIZLAND, 2022).

Esta magnitude global realça a necessidade de compreensão e o estudo da saúde global. Para Koplan *et al.* (2009), a saúde global foca em questões que direta ou indiretamente afetam a saúde e transcendem fronteiras nacionais; na qual, o desenvolvimento e a implementação de soluções usualmente requerem a cooperação a nível global. Tal perspectiva abrange tanto a prevenção em populações quanto os cuidados clínicos de indivíduos e tem como um dos principais objetivos a equidade na saúde entre nações e para todas as pessoas. Assim, destaca-se como uma área altamente multidisciplinar e na qual as relações internacionais entre os países jogam um papel-chave, amparado especificamente na diplomacia da saúde.

A diplomacia é frequentemente referida como a arte e a prática de conduzir negociações. Geralmente é ainda entendida como a conduta das relações internacionais por meio da intervenção de diplomatas profissionais dos ministérios das relações exteriores em questões de “poder duro”, inicialmente guerra e paz, e – à medida que os países competem economicamente – economia e comércio. Mas nos últimos anos também tem havido um aumento no número de acordos internacionais sobre “questões brandas”, como meio ambiente e saúde. [...] O termo “diplomacia da saúde global” visa capturar estes processos de negociação de vários níveis e atores que moldam e gerenciam o ambiente de política global para a saúde. [...] Os diplomatas não conversam mais apenas com outros diplomatas – eles precisam interagir com o setor privado, organizações não governamentais, cientistas, ativistas e a mídia, para citar apenas alguns, já que todos estes atores são parte integrante do processo de negociação (KICKBUSCH; SILBERSCHMIDT; BUSS, 2007, p. 230, grifo do autor, tradução nossa).

Conforme Kickbusch e Berger (2010), a diplomacia da saúde global visa: certificar melhores condições de segurança em saúde e garantir saúde para a população de todos os países envolvidos; auxiliar na potencialização das relações entre os Estados e o fortalecimento do compromisso de uma vasta gama de atores abrangidos; a promoção da compreensão da saúde como decorrência de um esforço comum para assegurar que ela seja um direito humano e um bem público global, com objetivos e resultados válidos para todos. Assim, nota-se um escalonamento do papel da saúde nas relações exteriores e nos assuntos globais, ultrapassando a diplomacia tradicional e atingindo patamares em que o ministro da Saúde possui responsabilidade de não somente providenciar a saúde no seu território nacional, mas sim de trabalhar em uma perspectiva de saúde na comunidade global.

O Brasil historicamente apresenta uma posição de destaque na diplomacia da saúde e na cooperação internacional, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) por intermédio da

mesma. O processo de redemocratização do país incorporou uma variedade de transformações jurídicas, incluindo a área de cooperação internacional. Tendo estabelecido já na Constituição que um dos princípios que rege as relações internacionais do Brasil é a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Diante de tal quadro, o país buscou tornar-se referência na cooperação internacional, orientando a diplomacia brasileira para a defesa dos interesses nacionais e para o estímulo do bem-estar de outras nações. A partir dos avanços do SUS, o Brasil passa também a contar com um acúmulo de qualidade e patrimônio técnico a ser incorporado na cooperação internacional e também na diplomacia presidencial (BUSS, 2018).

Conforme Kickbusch, Silberschmidt e Buss (2007), o fator determinante da diplomacia sanitária brasileira é o fato de que no país a saúde é um direito do povo e uma obrigação do Estado. Um dos exemplos mais emblemáticos foi a cooperação estreita entre o MRE e o Ministério da Saúde do Brasil sobre o Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV) e a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS), particularmente no acesso aos medicamentos antirretrovirais. O Brasil angariou avanços e um acumulado em propriedade intelectual, direitos humanos e, sobretudo, saúde e tecnologia; o que foi possibilitado pela presença de especialistas em saúde na construção diplomática.

A luta ante a epidemia de AIDS simboliza um dos maiores desafios em termos de políticas globais e nacionais de saúde pública no decorrer das últimas décadas. Tendo em vista seu alcance, sua mortalidade e morbidade, a AIDS é recorrentemente analisada como a maior epidemia da história da humanidade. A política global para AIDS pode ser destacada com um alto grau de influência de atores não estatais, especialmente ONGs, também companhias multinacionais do campo farmacêutico com papel relevante na criação e implementação de políticas de tratamento. Perante a falta de recursos, notada de forma mais destacada em países em desenvolvimento como o Brasil, a distribuição do acesso a terapias antirretrovirais entre países e entre grupos domésticos compreende complexas relações de poder que vão além do escopo do Estado. O posicionamento brasileiro acerca da governança global de propriedade intelectual e suas inferências comerciais pôde ser compreendido após a resposta do Brasil à epidemia, na qual a característica mais inovadora e consequente é a oferta, desde 1996, da possibilidade de acesso gratuito e universal às terapias antirretrovirais (SOUZA, 2011).

Souza (2011) salienta que o programa nacional de Doença Sexualmente Transmissível (DST) e AIDS do Brasil é reconhecido com renome internacional, servindo como modelo para países em desenvolvimento. A partir de 1996, o governo do país teve a obrigação legal e constitucional de proporcionar acesso universal e gratuito às terapias antirretrovirais. Tal perspectiva expandiu a influência política das ONGs voltadas para a AIDS e teve significativas consequências comerciais e políticas para a atuação brasileira no escopo internacional. A defesa do programa do país exigia a flexibilização dos direitos de patente tanto nacionais quanto internacionais. De tal modo, elevaram-se desafios de governança global, na perspectiva do comércio e nos limites da propriedade intelectual, e as relações do Brasil com os Estados Unidos se viram afetadas.

Em um contencioso no âmbito da OMC de grande relevância social e econômica, o Brasil disputou com as grandes corporações farmacêuticas, principalmente estadunidenses, no qual postulava o reconhecimento do direito de quebra de patentes de remédios para o tratamento da AIDS, levando em consideração a pertinência internacional e nacional, bem como o grande impacto sobre as populações (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). O governo dos EUA demandou a abertura de um painel na instituição contra o Brasil em 2001, ao questionar a interferência do governo do Brasil na produção e precificação de medicamentos antirretrovirais altamente lucrativos patenteados ou licenciados de forma exclusiva por empresas estadunidenses (SOUZA, 2011).

Conforme Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), ao utilizar a argumentação de que um bem público deve sobressair perante o lucro, o Brasil legitimou sua pauta e conquistou o apoio da maioria dos outros países, da ONU, notadamente da OMS e de ONGs ligadas às temáticas de saúde pública e direitos humanos. Os Estados Unidos acabaram por aceitar o acordo, reconhecendo a possibilidade de quebra de patentes em casos de saúde pública de países em desenvolvimento. Souza (2011, p. 230) salienta a importância de tal acontecimento:

a defesa do programa de tratamento da aids no Brasil exigiu a adoção de uma política externa mais assertiva nas negociações com empresas farmacêuticas multinacionais; nos fóruns internacionais de saúde e direitos humanos; nas negociações comerciais bilaterais com os Estados Unidos; nas negociações regionais da Alca; e no âmbito das instituições de governança global ligadas ao comércio internacional e aos direitos de propriedade intelectual, sobretudo a OMC. Conforme argumento, o êxito desse programa

e seu amplo reconhecimento internacional fortaleceram a posição brasileira nas negociações internacionais.

A política externa brasileira teve como benefício o apoio de ONGs e outros grupos da sociedade civil envolvidos nas temáticas referentes a AIDS, saúde pública, direitos do consumidor e direitos humanos. Tal harmonia possibilitou a cooperação em distintas instâncias. Ainda, a atuação internacional foi favorecida pela sincronia de interesses entre o Itamaraty e o Ministério da Saúde. Em uma perspectiva geral, a resistência do MRE a um regime global de propriedade intelectual que diminuísse expressivamente a autonomia política do país e seu poder de adoção de políticas e instituições de patentes de acordo com seus interesses sociais e de desenvolvimento foi relevante e recebeu amparo na causa de saúde pública. Como efeito, o Ministério da Saúde passou a exercer um papel mais influente na ação externa para a AIDS, contando com o suporte de diplomatas do Itamaraty. A exemplo, José Marcos Nogueira Viana, diplomata de carreira, trabalhava diretamente para o Ministério da Saúde, envolvido nas negociações na Reunião de Doha lideradas pelo então ministro José Serra (SOUZA, 2011).

Souza (2011) destaca ainda a importância da continuidade na política externa. O Governo Lula deu seguimento a ação iniciada no Governo FHC, por intermédio da emissão do decreto de regulamento da Lei de Propriedade Industrial, no licenciamento compulsório do fármaco Efavirenz e nas negociações multilaterais. De fato, ainda na corrida eleitoral de 2002, então como candidato, Lula já havia reconhecido os feitos do país na ação de combate à AIDS. Logo, a partir do início do governo petista, os contenciosos envolvendo patentes e saúde pública se tornaram também uma maneira de consolidação da política externa direcionada para a cooperação com países em desenvolvimento, por meio da liderança brasileira.

Durante a década de 2000, o Brasil atuou como liderança em coalizões de países em desenvolvimento, que contribuíram para uma mudança significativa de poder na diplomacia da saúde global. O país contemplou participação ativa em organismos multilaterais da saúde, como a OMS e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Na OMS, ocupou uma das 34 cadeiras do Comitê Executivo no triênio de 2004 a 2007, concretizando reeleição para o triênio de 2008 a 2011. O país desempenhou papel decisivo na diplomacia da saúde: na elaboração da Convenção-

Quadro para o Controle do Tabaco; na Declaração de Doha e no Acordo TRIPS¹² e Saúde Pública; na constituição do Grupo Intergovernamental sobre Saúde Pública, Inovação e Propriedade Intelectual no âmbito da OMS (BUSS; FERREIRA, 2011).

A Convenção-Quadro da OMS para Controle do Tabaco foi o primeiro tratado internacional de saúde pública da história da organização, representando uma resposta global à ascensão do tabagismo; o Brasil coordenou o processo de elaboração e implementação entre os anos de 1999 e 2003, sendo reconhecido na esfera internacional por sua liderança no controle do tabagismo. A delegação brasileira em Doha foi primordial nas negociações sobre o Acordo TRIPS e saúde pública, garantindo a dimensão de proteção à saúde pública. Ainda, em um esforço de cooperação conjunta entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o Brasil foi protagonista em 2006 – ao lado de França, Chile, Reino Unido e Noruega – no lançamento da Unitaid, uma iniciativa global reunindo governos e fundações privadas com o intuito de contribuir para o acesso de populações pobres a medicamentos, em condições mais favoráveis de preço. Inicialmente a entidade compreendia somente o tratamento da AIDS, porém, passou a contemplar tratamentos contra a tuberculose, malária e medicamentos contra a hepatite C (BUSS, 2018).

Buss (2018) ressalta que a qualidade acumulada no interior do SUS se tornou um destacado aspecto na dimensão da cooperação internacional do país, inclusive por meio da diplomacia presidencial – notadamente no Governo Lula. O ativo técnico contempla os avanços na melhoria das condições de vida e saúde da população, sendo notado por outros Estados, instituições multilaterais e atores do sistema internacional. Sendo composto de orientações políticas e programas nacionais bem-sucedidos, como a própria estrutura e governança do SUS, o controle do HIV/AIDS, o programa de vacinação, a estratégia Saúde da Família, a Farmácia Popular e ainda, fora do setor da saúde, mas com grande impacto: o Fome Zero, o Bolsa Família e a Agricultura Familiar.

No âmbito da cooperação Sul-Sul, é possível destacar ao longo da década de 2000 a cooperação em saúde no âmbito da CPLP por intermédio do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde, objetivando sanar os desafios devido às condições

¹² O Acordo TRIPS versa sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, sendo um tratado internacional que integrou acordos assinados em 1994 e possibilitou a criação da OMC. Mediante a iniciativa de países em desenvolvimento foram adicionadas através da Declaração de Doha em 2001 questões relacionadas à saúde pública (CORREA, 2005).

sociossanitárias dos países, mediante a formação e desenvolvimento de força de trabalho em saúde, proporcionando também informação e investigação em saúde. E ainda, ressalta-se a integração em saúde na UNASUL Saúde visando: a elaboração da política sul-americana de vigilância e controle de eventos em saúde; desenvolvimento de sistemas universais de saúde; promoção do acesso universal a medicamentos e outros insumos; promoção da saúde e capacitação de recursos humanos em saúde (BUSS; FERREIRA, 2011).

O Programa Nacional de Imunização (PNI), instaurado em 1973 – institucionalizado e estruturado destacadamente a partir da década de 1980 com a criação do SUS -, tem uma história de sucesso, alcançando durante muito tempo uma das maiores taxas de cobertura de imunização no mundo. Ressalta-se que no programa brasileiro todas as vacinas são dadas aos indivíduos gratuitamente. Em 2007, o governo gastou 710 milhões de reais em vacinas, sendo a maior parte delas produzidas em território nacional (BARRETO *et al.*, 2011). Mais de 300 milhões de doses de imunizantes são distribuídas todos os anos pelo PNI, disponibilizadas nas mais de 38 mil salas de vacinação dispersas pelo território. Todas as vacinas com recomendação da OMS fazem parte do calendário brasileiro, que contempla todos os ciclos da vida: crianças, adolescentes, adultos e idosos, além de casos especiais como as atenções aos povos indígenas, gestantes e militares. São ao todo 49 – conforme atualização de 2021 - produtos imunobiológicos disponíveis, entre vacinas, soros e imunoglobulinas (BRASIL, 2021).

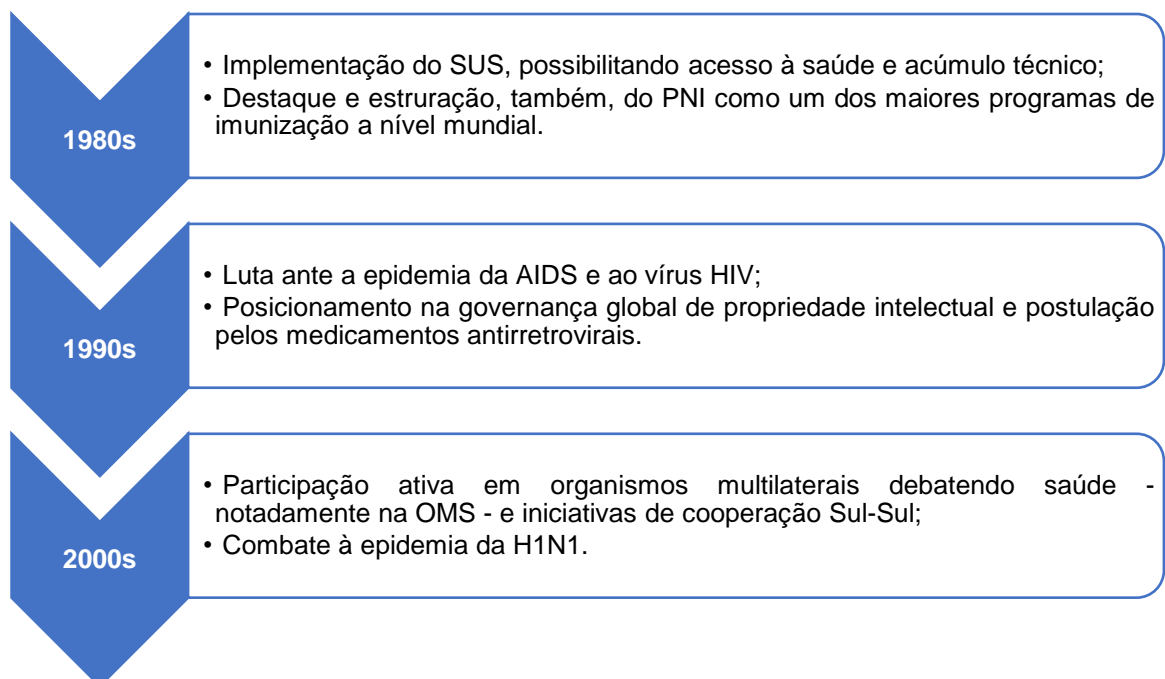
O combate à epidemia de H1N1 representa um histórico de sucesso da articulação internacional em saúde brasileira e do alcance da vacinação no país. A então nova cepa do vírus Influenza A chegou em maio de 2009 no Brasil, centralizada inicialmente nas regiões Sul e Sudeste, entretanto, com rapidez se alastrou pelo país. O início do desenvolvimento das primeiras vacinas se deu no segundo semestre de 2009. Ainda neste ano, o governo liberou 2,1 bilhões de reais para aquisição de vacinas, insumos, material de diagnóstico, equipamentos de hospitalização e ampliação dos leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), além de estipular o aumento dos turnos nas unidades de saúde. Para certificar o acesso aos imunizantes, o Estado brasileiro concretizou sua ação externa firmando parcerias com três laboratórios: Glaxo Smith Kline, SANOFI Pasteur e Novartis. Ainda, estabeleceu-se a transferência internacional de tecnologia em saúde em um acordo com colaboração do governo paulista com a empresa SANOFI Pasteur, com subvenção do PNI do

Ministério da Saúde. No total, o governo federal adquiriu 83 milhões de doses da vacina. O Brasil foi o país que mais vacinou relativamente ao percentual da população total, com índices superiores aos Estados Unidos e os países da Europa, o que elevou a campanha brasileira contra o H1N1 em 2010 como uma das maiores campanhas de vacinação em massa do século (CEE-FIOCRUZ, 2021).

Outro destaque é o envolvimento do Brasil na diplomacia da saúde no âmbito dos fóruns multilaterais e de sua inserção por meio da cooperação internacional. Destaca-se o envolvimento na agenda internacional das Nações Unidas, a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), tendo em vista o protagonismo brasileiro neste campo desde a Rio 92 e, no passado recente, a Rio+20, sediada no país em 2012, demonstrando o esforço efetivado pela diplomacia do país para a implementação integrada dos ODS, dentre os quais se ressalta o ODS 3, relativo à saúde e bem-estar (BUSS, 2018).

A Figura 6 possibilita interpretar uma trajetória da diplomacia da saúde brasileira conforme descrita no decorrer no texto, ressaltando como o país tornou-se protagonista nas discussões globais ao longo das décadas.

Figura 6 – Destaques da atuação brasileira na diplomacia da saúde



Entretanto, as perspectivas da diplomacia em saúde acabam refletindo as descontinuidades na política externa do país no decorrer da troca de governos, como é o caso do desmantelamento da UNASUL nos últimos dois governos. Buss e Ferreira (2011) salientam a necessidade do aperfeiçoamento da coordenação das várias agências e atores integrantes no processo de cooperação, papel que caberia tanto ao Ministério da Saúde e ao MRE, quanto às embaixadas. Para os autores,

a saúde deve ser cada vez mais entendida como parte integrante da cooperação para o desenvolvimento. Não se alcança a saúde – produto eminentemente social e coletivo, além de biológico e individual – sem que sejam devidamente enfrentados seus determinantes sociais, o que só é possível com ações intersetoriais, que devem ser propiciadas aos países pela cooperação brasileira, e também articuladas internamente (BUSS; FERREIRA, 2011, p. 261-262).

A chegada da pandemia de Covid-19 encontrou diversos países em contextos diferentes, na América Latina e no Caribe evidencia-se um continente fragilizado pelo lento crescimento econômico, com um setor público – como nas vertentes de saúde, ciência e educação – deteriorado pela contração dos investimentos em políticas públicas e desgastado em seus vínculos de integração – com espaços como o MERCOSUL, a UNASUL e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) enfraquecidos (LIMA; BUSS; PAES-SOUZA, 2020). O Brasil somou a todos estes fatores as fragilidades internas de gestão e se tornou um epicentro para a disseminação da doença, em uma escalada de óbitos e casos. Tendo em vista a magnitude global e o impacto da pandemia no sistema internacional, ressalta-se a importância da política externa e da diplomacia da saúde para a compreensão do enfrentamento do país perante o coronavírus.

4 BRASIL E COVID-19

Em 2020 o mundo sofreu um grande impacto, a pandemia de Covid-19 atingiu o SI, pressionando a ajustes no funcionamento da sociedade e demandando empenhos sem precedentes para a recuperação das economias. Para a ONU, “setenta e cinco anos após a última guerra mundial, o mundo se viu novamente em uma batalha global. Desta vez, toda a humanidade está do mesmo lado contra a doença do coronavírus, ou Covid-19.” (UN, 2020, p. 1, tradução nossa). Conforme as interpretações da Interdependência Complexa, a interdependência na sociedade internacional é observada em momentos marcados por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países, podendo, então, a pandemia ser caracterizada como tal situação.

Entretanto, as consequências da pandemia foram manifestadas de maneira assimétrica nos diferentes Estados e o Brasil foi um dos países mais afetados. De tal modo, a presente seção traça uma perspectiva da conjuntura atual para a análise do objeto e para clarificação do problema de pesquisa. Parte-se, portanto, de um panorama geral de como a pandemia de Covid-19 se instaurou no Brasil e quais foram as perspectivas delineadas pelo país.

Tendo em vista a interconexão e a necessidade de cooperação ressaltadas na pandemia, o poder de resposta perante a ação externa dos Estados torna-se fundamental. Após, portanto, é feito um resgate da atuação específica da política externa brasileira na gestão da pandemia, com as ações no campo externo que, inevitavelmente, afetaram a situação doméstica. Logo, é feita uma análise final, delimitando um balanço da pandemia no Brasil, apresentando os números e as consequências socioeconômicas que a doença agravou no país. Então, são traçadas as perspectivas de inserção internacional do Brasil pós-Covid-19.

4.1 O panorama da pandemia de Covid-19 no Brasil

Em dezembro de 2019, após o governo de Wuhan confirmar às autoridades que estava tratando casos de uma pneumonia de causa desconhecida, pesquisadores chineses identificaram um novo vírus que havia infectado dezenas de pessoas no continente asiático. Em 11 de janeiro de 2020, a mídia estatal chinesa relatou a primeira morte conhecida causada por determinado vírus. A contaminação começou

a se disseminar pelo mundo e outros países, tais como Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e Tailândia, confirmaram os primeiros casos fora da China. Wuhan, uma cidade com mais de 11 milhões de habitantes, foi isolada pelas autoridades chinesas. Voos cancelados, suspensão de trens, ônibus e isolamento. Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou uma emergência de saúde global (TAYLOR, 2021).

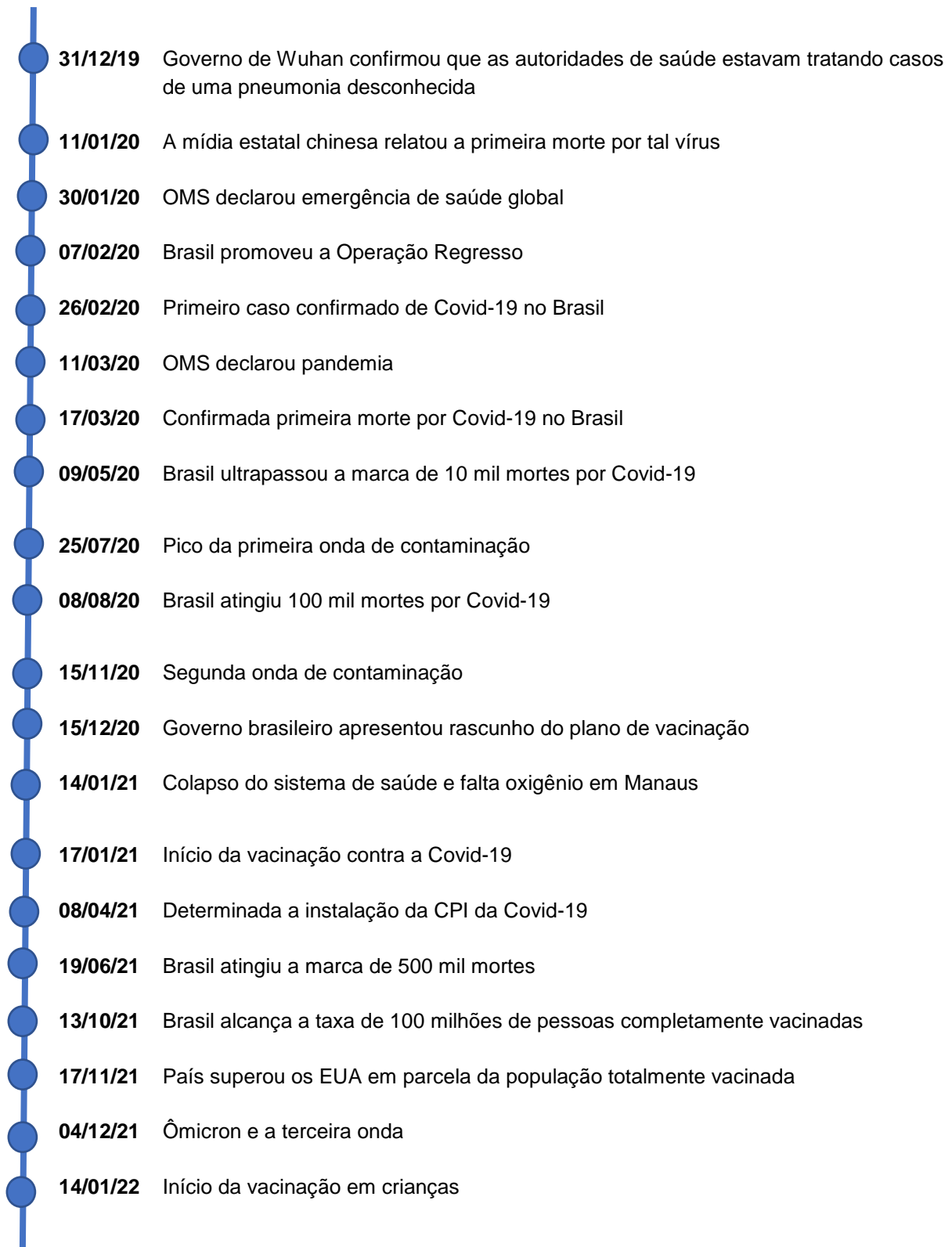
A Figura 7 traça uma linha do tempo, partindo do início da pandemia a nível global e ressaltando os eventos de destaque no Brasil. Os acontecimentos são mencionados no decorrer do texto.

Com o agravamento da situação em Wuhan, em 07 de fevereiro de 2020, o Brasil promoveu a Operação Regresso, missão conjunta do Ministério da Defesa, Ministério da Saúde e MRE, com o objetivo de repatriar 34 brasileiros que estavam na província de Wuhan na China. Os cidadãos resgatados pela missão, a tripulação e a equipe médica ficaram em quarentena (BRASIL, 2020a). O primeiro caso confirmado de Covid-19 no Brasil ocorreu em São Paulo, um homem que havia realizado uma viagem para a Itália é considerado a primeira ocorrência de contaminação no país, sendo confirmado no dia 26 de fevereiro de 2020 (PINHEIRO; RUPRECHT, 2020).

Ao passo que a situação se agravou globalmente, a OMS declarou pandemia¹³ de Covid-19 em 11 de março de 2020, caracterizando a situação, portanto, como uma ameaça de saúde afetando de maneira simultânea pessoas no mundo todo (DUCHARME, 2020). No dia 17 de março de 2020 é confirmada a primeira morte pelo novo coronavírus no Brasil, pela Secretaria de Saúde de São Paulo (RIBEIRO; CAMBRICOLI, 2020). Desde o início do ano, com a disseminação do vírus pelo mundo, o presidente Jair Bolsonaro fez declarações nas quais minimizou os impactos da pandemia e criticou as medidas de isolamento social. Em entrevista concedida no Palácio do Planalto no dia 20 de março de 2020, denominou a Covid-19 como uma “gripezinha” (CAMAROTTI, 2020).

¹³ Uma pandemia é definida como a disseminação de uma doença extensivamente epidêmica, afetando uma grande proporção da população e distribuída ou ocorrendo amplamente em uma região, país, continente ou globalmente. Difere, portanto, da epidemia, que se caracteriza pelo aumento maior que o normal nos números de casos de uma doença em uma comunidade ou região, mas que não se espalha ainda mais. São fatores chaves para caracterizar as diferentes pandemias: ampla extensão geográfica, movimentação da doença, altas taxas de ataque e explosividade, imunidade mínima da população, novidade, infecciosidade, contagiosidade e gravidade (MORENS; FOLKERS; FAUCI, 2009).

Figura 7 – Linha do tempo da pandemia no Brasil



Fonte: Elaboração própria, com base em Taylor (2021), Machado e Freitas (2021), Fiocruz (2022) e John Hopkins (2022a).

À medida que os números de casos e mortes se alastraram pelo território nacional, desenvolveu-se uma crise política interna. No dia 16 de abril de 2020, o então ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, é demitido do posto por Bolsonaro, após protagonizar uma sequência de divergências com o presidente. O presidente não estava em conformidade com a postura adotada por Mandetta na defesa das medidas de isolamento social e da não aplicação da cloroquina de forma ampla para o tratamento da Covid-19 (BENITES; JUCÁ; BORGES, 2020). Em menos de três meses desde o primeiro caso de contaminação confirmado, o Brasil ultrapassou a marca de 10 mil mortes por Covid-19 em 09 de maio de 2020, estabelecendo-se como o sexto país com mais números de mortes no mundo até determinado momento (MACHADO, 2020).

As divergências na gestão política e no enfrentamento da pandemia continuaram a destacar as fragilidades no poder de resposta brasileiro, após apenas 29 dias no cargo, Nelson Teich pediu demissão do Ministério da Saúde em 15 de maio de 2020, simbolizando a queda do segundo ministro da Saúde no evento da pandemia de Covid-19. Teich estava em divergência com o protocolo defendido pelo presidente Jair Bolsonaro de uso de hidroxicloroquina – medicamento sem eficácia comprovada - no tratamento da Covid-19 (JUNQUEIRA; MACHIDA, 2020). Ao mesmo tempo, evidenciaram-se as problemáticas na divulgação dos dados da pandemia, mudanças do Ministério da Saúde tornaram-se um empecilho para contagem, sendo caracterizado, por especialistas, um cenário de subnotificação. Os dados sobre Covid-19 condensados pelo Ministério da Saúde sofreram dois apagões em 2020, o primeiro em junho, no qual o portal retirou números consolidados de mortes e contaminações por Covid-19, permanecendo somente informações das últimas 24 horas e em novembro do mesmo ano novas problemáticas surgiram com denúncias de falta de dados (ROCHA, 2021).

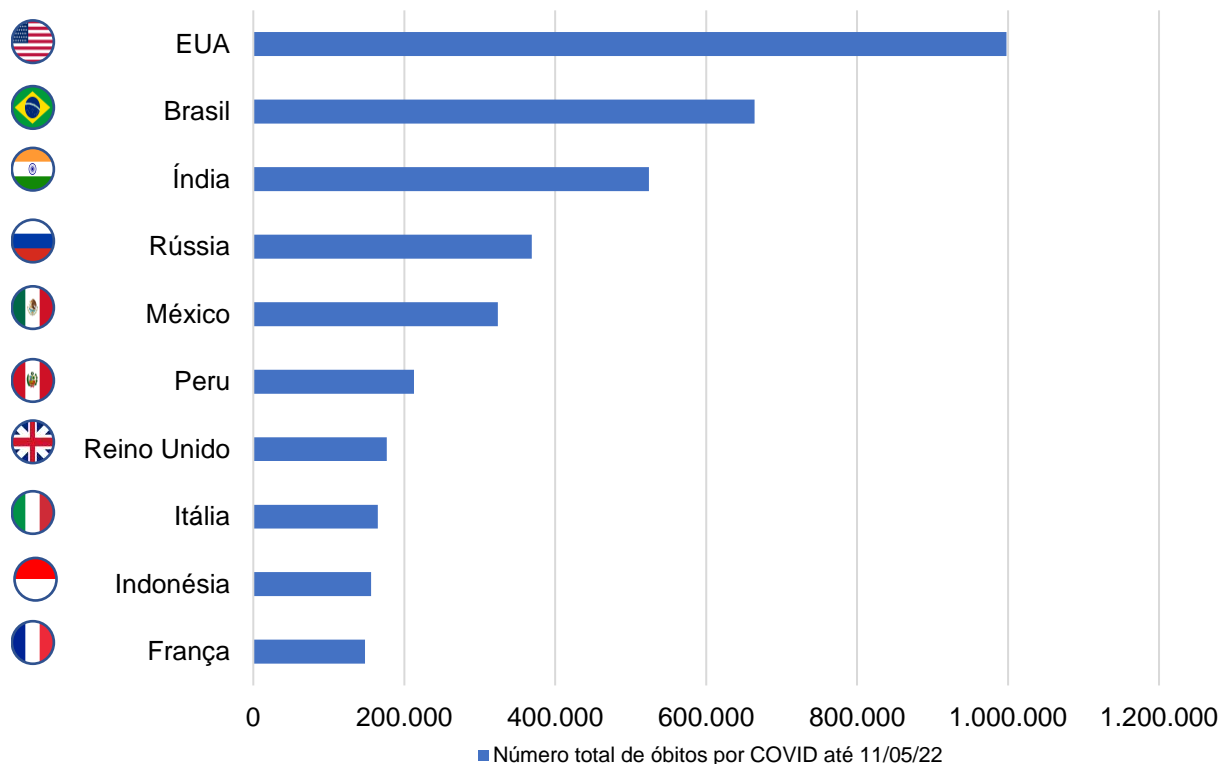
O Brasil passou a figurar como coadjuvante na corrida pela vacina que difundia-se pelo mundo. Em junho de 2020, a vacina Oxford/AstraZeneca foi aprovada para uso emergencial no país e introduzida no PNI do Ministério da Saúde. Os testes em voluntários brasileiros iniciaram paralelamente, tornando o Brasil o primeiro país a experimentar o fármaco após o Reino Unido (MACHADO; FREITAS, 2021). Posteriormente, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a AstraZeneca assinaram no dia 31 de julho de 2020 um acordo de transferência de tecnologia entre os dois laboratórios, possibilitando e viabilizando um passo para a produção da vacina no

território nacional (FIOCRUZ, 2020).

Na contramão do consenso global de medidas defendidas por especialistas, Bolsonaro vetou a obrigatoriedade de uso de máscaras em comércio, escolas e templos. O presidente também não apoiou a distribuição de máscaras pelo poder público e a aplicação de multas para quem descumprisse regras (GULLINO, 2020). Outro embate se tornou evidente, a batalha do presidente contra os governadores, desde o início crítico das medidas de isolamento, ao Brasil atingir o número de 5 mil mortes, ultrapassando as estatísticas da China, Bolsonaro atribuiu a responsabilidade pelo número aos governadores; nas palavras do presidente (BOLSONARO, 2020 apud MORAIS; SILVA, 2021, n.p.): “Eu, desde o começo, me preocupei com vida e com emprego. Desemprego também mata. Então, essa conta [das mortes por Covid-19] tem que ser perguntada para os governadores.”.

Com o início do inverno brasileiro e da já familiar temporada de gripe, o Brasil alcançou o pico da primeira onda de contaminações, já antecipada por especialistas. Entre os dias de 19 de julho e 25 de julho de 2020, o país contabilizou sua pior semana epidemiológica desde o início da pandemia até então, registrando 7.677 mortes e 319.643 casos confirmados de Covid-19 (JOHN HOPKINS, 2022a). No dia 08 de agosto de 2020, o Brasil atingiu a marca de 100 mil mortes, sendo o segundo país no mundo com o maior número de óbitos pela doença, estando atrás somente do Estados Unidos (GOMES; MAIA; SOUZA, 2020). O Gráfico 1 traz uma representação do ranking dos 10 países com maior número de óbitos com os dados agrupados até maio de 2022.

Gráfico 1 – Ranking mundial por número de óbitos



Fonte: Elaboração própria, com base em John Hopkins (2022b).

A pressão pela campanha de vacinação começou a estreitar, o Tribunal de Contas da União abriu no dia 12 de agosto de 2020 o prazo de 15 dias para que a Casa Civil da Presidência da República apresentasse o plano de ação para adquirir, produzir e distribuir as futuras doses de vacina contra o novo coronavírus (LIS, 2020). Ao passo que do lado das negociações internacionais para a aquisição de vacinas os impasses tornavam-se evidentes. Em agosto de 2020, o governo recusou as vacinas da Pfizer ofertadas pela metade do preço pago por EUA, Reino Unido e UE; apontadas como caras pelo então ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, até 70 milhões de doses poderiam ter sido distribuídas a partir de dezembro do mesmo ano por 10 dólares cada (CANZIAN; CANCIAN, 2021).

Com os avanços da ciência, o cenário de vacinação em massa tornava-se cada vez mais próximo. Entretanto, na contramão do consenso global, conforme Cruz (2021), redatora do Jornal Nexso e mestre em História e Política, o presidente Bolsonaro se demonstrou contrário, em distintos momentos, à tal estratégia. Somente em setembro de 2020, o presidente editou medidas provisórias que possibilitavam a

adesão à Covax Facility, ação internacional coordenada pela Aliança Gavi, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento e fabricação de vacinas contra a Covid-19 (BRASIL, 2020b).

A corrida pela vacina tornou-se, também, uma disputa política. Em setembro de 2020, o governador de São Paulo, João Doria, assinou um contrato com a farmacêutica chinesa, Sinovac, prevendo o fornecimento de 46 milhões de doses da vacina CoronaVac e a transferência de tecnologia com o Instituto Butantan. O presidente reagiu negativamente, questionando a comprovação da vacina e referiu-se ao imunizante como “a vacina chinesa de João Doria” (LELLIS, 2020, n.p.). Enquanto isso, crescia a discussão sobre uma segunda onda de contaminações ou uma continuação de uma primeira onda não acabada. Em novembro de 2020, o número de pacientes internados com doenças respiratórias graves aumentou nas regiões brasileiras, ao passo que a média de novos casos também voltou a crescer, com as suspeitas de que a situação seria ainda mais grave devido à subnotificação (BARIFOUSE, 2020).

No dia 24 de novembro de 2020, o ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal (STF), concluiu o voto em ação que exigia o governo a apresentar em 30 dias o plano de vacinação contra a Covid-19 (VIVAS; FALCÃO, 2020). No dia 10 de dezembro de 2020, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) aprovou regras para o uso emergencial de vacinas contra a Covid-19 (GARCIA, 2020). Obedecendo à exigência do STF, o governo brasileiro apresentou um rascunho do plano de vacinação em 15 de dezembro de 2020, avaliado como impreciso por autoridades e especialistas de saúde, inclusive não definindo uma data específica para o começo da imunização (MACHADO; FREITAS, 2021). Na sequência, o STF decidiu que a vacinação poderia ser obrigatória e que sanções contra não imunizados poderiam ser determinadas no âmbito dos municípios, estados e Distrito Federal. Conforme Machado e Freitas (2021) - redatoras do Jornal Nexo e, respectivamente, cientista política pesquisadora em políticas públicas do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) e mestre em teoria do Estado especialista em relações públicas do IEPS -, o presidente permaneceu questionando a eficácia e os efeitos colaterais das vacinas, mencionando, inclusive, de forma crítica o contrato da Pfizer.

Com as festas de final de ano se aproximando, o medo de uma nova escalada da doença no país tornou-se iminente. Em janeiro de 2021, o sistema de saúde colapsou em Manaus, no estado do Amazonas, com um cenário marcado por recordes

de novas internações e sepultamentos, ao passo que a fila de espera em UTI e a falta de oxigênio agravaram a situação (BERTONI, 2021). Ainda no mês de janeiro, o Brasil dava um passo importante na luta contra a pandemia, em 17 de janeiro de 2021 iniciou a vacinação contra a Covid-19 no país. Horas depois de a Anvisa autorizar o uso emergencial dos imunizantes CoronaVac e AstraZeneca, o governo de São Paulo passou a vacinar profissionais de saúde, indígenas e quilombolas. Mônica Calazans, enfermeira, foi a primeira pessoa a receber a vacina em território nacional (BITAR, 2022).

Todavia, em fevereiro de 2021, o país passou a sofrer com os riscos da paralização na campanha de vacinação, municípios de várias regiões do Brasil anunciaram a interrupção na imunização devido à falta de doses (BIERNATH, 2021b). Ao passo que os números de casos e mortes entraram em alta novamente, e a falta de leitos tornava-se um problema, estados e prefeituras ao longo do território nacional restringiram atividades. As decisões foram reprimidas pelo presidente Bolsonaro, em um evento no dia 04 de março de 2021, que utilizou o termo “mimimi” para se referir a determinadas medidas (MARTINS, 2021). No dia 15 de março de 2021 mais uma polêmica na gestão da pandemia, o general Eduardo Pazuello deixou o cargo de ministro da Saúde sendo investigado pela Polícia Federal, suspeito de crimes, em um dos piores momentos da pandemia no país; a queda marcava o terceiro ministro a deixar a pauta desde o início da pandemia (AMÂNCIO, 2021).

No início de abril de 2021, o ministro do STF, Luís Roberto Barroso, determinou a instalação pelo Senado de uma CPI para investigar eventuais omissões do governo federal na gestão da pandemia de Covid-19, após um pedido protocolado em janeiro por senadores (FALCÃO; GARCIA, 2021). A situação se agravou e abril de 2021 se tornou o mês mais letal desde o início da pandemia até então, com uma alta de 23,5% em mortes por Covid-19, totalizando 82.266 óbitos pela doença (ROSA, 2021).

Luiz Henrique Mandetta foi o primeiro dos ex-ministros da Saúde a depor na CPI da Covid-19, no dia 04 de maio de 2021, citando a postura negacionista de Bolsonaro e afirmando que o presidente não seguia as orientações técnicas do Ministério; ainda, expôs as tentativas de estímulo do uso de medicamentos sem eficácia comprovada contra a doença (JUCÁ, 2021). O ex-ministro Nelson Teich fez críticas mais contidas ao presidente, todavia, afirmou que deixou o cargo pela falta de autonomia e pela insistência no uso da cloroquina e críticas às medidas de restrição

por parte de Jair Bolsonaro. O atual¹⁴ ministro da pauta, Marcelo Queiroga, não esclareceu as perguntas feitas pelos senadores e evitou responder questionamentos relacionados ao presidente e ao uso de medicamentos não comprovados, o que fez com que fosse reconvocato. Ainda, o CEO da Pfizer para a América Latina, Carlos Murillo, confirmou que o governo rejeitou 70 milhões de doses em 2020 (BARCELLOS, 2021).

Em junho de 2021, o Brasil atingiu a marca de 500 mil mortes por Covid-19, ao passo que no mundo a taxa de óbitos por milhão de habitantes atingia 497, no Brasil a taxa chegou a 2.364; isto é, a taxa brasileira tornou-se 4,7 vezes maior que a global (FIOCRUZ, 2021). No âmbito político, a crise permaneceu, em 02 de julho de 2021, a ministra Rosa Weber, do STF, autorizou a abertura de um inquérito para investigação do presidente Jair Bolsonaro por suposto crime de prevaricação no caso Covaxin, atendendo a um pedido da Procuradoria Geral da República; um suposto esquema de corrupção na aquisição da vacina indiana tornou-se pauta de investigação da CPI da Covid-19 (VIVAS; FALCÃO, 2021).

Com a evolução da campanha vacinação, o país passou a apresentar uma reversão no quadro da pandemia. Após seis meses seguidos com uma média de mais de mil mortes diárias pelo novo coronavírus, o Brasil registrou em agosto de 2021 uma queda consecutiva na média móvel de óbitos (LISBOA, 2021). No dia 10 de agosto de 2021, pela primeira vez no ano, o país reportou uma ocupação de UTI abaixo de 80% (FONSECA; CÓCOLO, 2021). Entretanto, no campo político as tensões ainda permaneciam evidentes. O feriado do 07 de setembro de 2021 foi marcado por manifestações, dentre as quais se destacaram as ameaças ao STF, sustentadas pelo presidente Jair Bolsonaro (GALF, 2021).

No dia 13 de outubro de 2021, o Brasil atingiu a marca de 100 milhões de pessoas completamente vacinadas contra a Covid-19. O número foi acompanhado pela melhora nos indicadores da pandemia, os óbitos caíram de forma consistente, o número de casos tornou-se sete vezes menor, os estados passaram a ter menos de 50% dos leitos ocupados e a taxa de transmissão foi cortada pela metade (BIERNATH, 2021a). Em 17 de novembro de 2021, outro marco: o país superou os EUA em parcela da população totalmente vacinada contra a Covid-19, atingido o percentual de 59,06% (ALVES; ANDRADE, 2021).

¹⁴ Até a finalização do presente trabalho, junho de 2022, Marcelo Queiroga ainda é o ministro da Saúde.

Todavia, a aparição de novas variantes representa um desafio para a gestão da pandemia ainda e a necessidade de reforço da vacinação; no dia 25 de dezembro de 2021 a nova variante Ômicron atingiu 70% dos casos e com as festas de final de ano os números da Covid-19 aumentaram novamente (VIDALE; AZEVEDO, 2021). O terceiro ano de pandemia no país iniciou com um novo momento, no dia 14 de janeiro de 2022 começou a vacinação de crianças no Brasil (GRANCHI, 2022); mais uma vez, os atrasos e as declarações problemáticas do presidente e do ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, questionando a segurança dos imunizantes, evidenciam as problemáticas na gestão. As complicações ressaltadas na gestão do governo perante o panorama da pandemia no país foram sentidas destacadamente, também, na atuação da política externa brasileira.

4.2 A atuação da política externa brasileira ante a Covid-19

A política externa brasileira, assim como a conduta na gestão interna no enfrentamento da pandemia de Covid-19, tem sido marcada pela ausência de coordenação em sua formulação e pelo aumento do isolamento brasileiro no SI. Ao passo que especialistas e autoridades sanitárias do país procuraram se alinhar às orientações da OMS e almejavam a cooperação internacional, a presidência preferiu seguir uma postura isolacionista em detrimento às relações multilaterais; inicialmente, demonstrando um alinhamento automático aos Estados Unidos ainda governado por Donald Trump. Além da figura do presidente, uma ala ideológica do governo composta pelo ex-ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, pelo ex-ministro da educação, Abraham Weintraub, e pelo deputado federal Eduardo Bolsonaro foi responsável por posicionamentos acerca da pandemia, os quais geraram tensões diplomáticas e que colocaram em risco relações com parceiros importantes para o país, como a China (SANTOS; ALBUQUERQUE, 2020).

O Brasil iniciou a pandemia com um alinhamento estreito aos EUA, postura já adotada pela política externa, defendida por Bolsonaro desde o período eleitoral de 2018. Bolsonaro seguiu os posicionamentos do ex-presidente estadunidense, Donald Trump, que, no começo, minimizou os impactos do novo coronavírus e adotou uma postura negacionista e anticientífica. Tal conduta foi evidenciada com a defesa de medicamentos não comprovados, como a hidroxiclороquina. Em março de 2020, Trump promoveu a combinação não comprovada de hidroxiclороquina e azitromicina

como uma das maiores mudanças na história da medicina (BUMP, 2020). O presidente brasileiro seguiu a mesma linha, chegando a divulgar em suas redes sociais um vídeo tomando o medicamento e afirmando que as doses de hidroxicloroquina o estariam ajudando após ser diagnosticado com Covid-19 em julho de 2020. Entretanto, o consenso científico global e os especialistas dos Estados Unidos, país que impulsionou o debate sobre o uso do medicamento para o novo coronavírus, seguiram em outra direção. A hidroxicloroquina, em sua origem criada para o combate da malária, foi retirada pelo Centro de Controle e Prevenção de Doenças (CDC) e pelo Instituto Nacional de Saúde dos EUA do coquetel de drogas recomendadas contra a Covid-19. A Food and Drug Administration (FDA), agência federal do Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos Estados Unidos, também determinou a improbabilidade do medicamento ser eficaz no tratamento da Covid-19 e salientou os efeitos colaterais sérios possíveis pelo seu uso indevido (SANCHES, 2020).

Com as eleições presidenciais nos EUA em novembro de 2020 o cenário diplomático entre os dois países passou a destacar mudanças. Pela primeira vez desde a redemocratização, um presidente do Brasil escolheu como aliado prioritário os Estados Unidos e Bolsonaro tomou partido no processo eleitoral estadunidense, apoiando abertamente o republicano Donald Trump. O presidente brasileiro chegou a defender Trump em suas alegações de denúncia de fraude eleitoral, Bolsonaro declarou possuir informações da ocorrência de fraude na eleição estadunidense, porém, não apresentou nenhuma prova (BOECKEL, 2020). Em 2021, o então presidente eleito, Joe Biden assumiu a presidência do país com um estilo institucional e uma agenda política contrária à de Trump, impactando os interesses brasileiros na relação geopolítica entre ambos os países. O democrata adotou, ainda em campanha, uma postura em defesa das temáticas ambiental e climática como prioridades. Biden reverteu a decisão de seu antecessor da retirada dos EUA da OMS e posicionou-se no enfrentamento da Covid-19 na defesa do uso de máscara e no incentivo à vacinação em massa. O Brasil do Governo Bolsonaro perdeu seu principal aliado internacional e encontra-se mal posicionado em sua nova relação (SANCHES, 2021b).

O Brasil também se posicionou no cenário internacional como crítico à OMS. De fato, desde o processo eleitoral, Jair Bolsonaro se mostrava contrário ao papel das organizações multilaterais no SI; mais uma vez, adotando um comportamento

alinhado aos Estados Unidos de Donald Trump (SANTOS; ALBUQUERQUE, 2020). O presidente brasileiro chegou a dirigir críticas pessoais ao diretor-presidente da OMS, Tedros Adhanom, alegando que o mesmo não era médico (SOARES, 2020). Em junho de 2020, o presidente Bolsonaro criticou a organização e disse que a entidade não acertava “nada”, questionando a atuação da OMS e a ciência (SCHUCH, 2020).

Tal postura pode ser identificada como parte de uma mudança no posicionamento político internacional brasileiro no afastamento dos preceitos multilaterais e na crítica ao “globalismo” pelo primeiro chanceler escolhido por Bolsonaro, Ernesto Araújo, que define o termo como a configuração atual do marxismo (ARAÚJO, 2019). Araújo, que assumiu o cargo de ministro das Relações Exteriores em 2019, postula que:

O globalismo tenta formular, de maneira canhestra, uma espécie de nova religião, com esses pseudovalores, esses conceitos legítimos, mas que são extrapolados e transformados em ideologia – como os direitos humanos, como a tolerância, como a proteção ambiental, por exemplo. [...] E o globalismo começa a inventar falsos inimigos para defender algo, para ter a sensação de defender algo e se dotar de algum tipo de sentido de propósito, de unidade e de verdade (ARAÚJO, 2019, p. 5-6).

Para o cientista político Joseph Nye (2019 apud GRAGNANI, 2019), o “globalismo” é um slogan político utilizado por líderes nacionalistas-populistas para criticar elites envolvidas em negócios globais, como comércio e instituições internacionais. O linguista e professor de Língua, Cultura e Globalização belga, Jan Blommaert (2019 apud GRAGNANI, 2019), defende que a palavra é utilizada na atualidade com três significados: os antiglobalistas são opostos à imigração e à diversidade, à governança transnacional e, também, à esquerda; esta última determinada culpada pela imigração, diversidade e ascensão das mulheres, aspectos considerados uma perda das tradições culturais e valores. O discurso antiglobalista já defendido por Donald Trump e Araújo anteriormente se tornou evidente durante a pandemia de Covid-19.

O posicionamento e o distanciamento fizeram com que o Brasil ficasse de fora de ações mundiais para acelerar a produção de vacinas e apoiar a OMS. Em maio de 2020, governos de todo mundo, convocados pela UE e pela ONU anunciaram doações de 7,4 bilhões de euros e se comprometeram com ações conjuntas. Líderes de mais de 40 países se uniram, contando com a coordenação da França, Alemanha,

Japão, Omã, Noruega, Canadá, Espanha, Reino Unido e Itália. O processo também foi apoiado pela China, outros países ao redor do globo, pelo Banco Mundial, pelo Fórum Econômico Mundial (FEM) e outras instituições (CHADE, 2020). Ressalta-se que além do Brasil, ausentaram-se também os Estados Unidos até então governado por Donald Trump e a Índia, que posteriormente ultrapassaria o Brasil tornando-se o segundo país no mundo com mais números de casos (JOHN HOPKINS, 2022b).

A distância da diplomacia brasileira da esfera multilateral se demonstrou não apenas com a OMS, mas também no nível geral da ONU. O país, historicamente determinado um ator relevante na área da saúde e uma liderança dentro da organização, passou a não ser convidado a participar de debates sobre desenvolvimento e pandemia (SANTOS; ALBUQUERQUE, 2020). O Brasil ficou de fora de um evento da organização em maio de 2020, liderado pelo primeiro-ministro canadense Justin Trudeau e composto por líderes mundiais, com o objetivo de debater a cooperação global e a reconstrução mundial após os efeitos sociais e econômicos devastadores da pandemia (BLANCHFIELD; BRYDEN, 2020).

Ao longo da pandemia, o Brasil passou a experienciar também tensões diplomáticas com a China. Em março de 2020, o deputado federal Eduardo Bolsonaro, filho do presidente, criticou o governo chinês em uma publicação na rede social Twitter; o político fez uma comparação da crise atual causada pela Covid-19 com o desastre nuclear de Chernobyl, culpando a China pela disseminação da doença. A mensagem foi contestada pelo embaixador da China no Brasil, Yang Wanming, que chegou a marcar o então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, e o chanceler Araújo. Maia pediu desculpas à China e ao embaixador pelas palavras “irrefletidas” do deputado; já Araújo destacou que as críticas do deputado não refletiam a posição do governo brasileiro, porém, declarou ser inaceitável que o embaixador da China endossasse postagens ofensivas ao Chefe de Estado brasileiro (FELLET, 2020).

Em abril de 2020, foi a vez de Abraham Weintraub, então ministro da Educação, fazer declarações contra a China. No Twitter, o ministro insinuou que a China sairia fortalecida da pandemia, em um texto que a embaixada chinesa identificou possuir cunho racista; ainda, em uma *live*, julgou a alimentação chinesa e afirmou esperar novos vírus originários do país. A embaixada da China voltou a demandar retratações diplomáticas, o órgão determinou que as falas prejudicam o relacionamento entre os dois países (FREIRE, 2020). Ao longo da pandemia, as tensões voltaram ser destaque nos noticiários. O próprio presidente, Jair Bolsonaro, em maio de 2020 declarou, sem

nominar a China e sem apresentar provas, que o novo coronavírus poderia ter sido criado a partir de um vírus de “laboratório”, insinuando o enfrentamento de uma nova guerra e questionando “qual o país que mais cresceu o seu PIB? Não vou dizer para vocês.” (BOLSONARO 2021 apud MILITÃO, 2021, n.p.). Conforme a OCDE (2021 apud MILITÃO, 2021), dentre os países que divulgaram seus índices, a China foi o país que apresentou o maior crescimento econômico no ano de 2020.

Os atritos e as críticas tornam-se preocupantes, tendo em vista a importância comercial da China nas relações econômicas e internacionais brasileiras. No ano de 2009, a República Popular da China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, superando na soma das exportações e importações uma posição mantida por 80 anos pelos EUA (OLIVEIRA, 2010). No ano de 2021, a balança comercial entre Brasil e China foi marcada por um crescimento em relação ao ano anterior de 37% no número de importações, totalizando US\$ 47.650,9 milhões, ao passo que as exportações aumentaram 29,7%, atingindo a marca de US\$ 87.907,9 milhões. O país se consolida como o primeiro no ranking brasileiro tanto de exportações quanto de importações; ao passo que o Brasil atinge o superávit, com um saldo de US\$ 40.257 milhões (BRASIL, 2022a).

À medida que o Brasil se isolou no SI e sofreu a perda de protagonismo internacional, por meio da liderança do presidente Jair Bolsonaro, o país também passou a experimentar uma deterioração de sua imagem no exterior, em especial, com uma grande repercussão negativa na mídia internacional. Em março de 2021, o New York Times publicou uma matéria intitulada “Enquanto vírus e problemas econômicos devastam o Brasil, Bolsonaro improvisa e confunde”, criticando o comportamento do presidente e sinalizando-o como um líder instável (LONDOÑO; CASADO, 2021, n.p.). O jornal francês, Le Monde, publicou uma matéria abordando a gestão “criminal” da pandemia de Jair Bolsonaro no Brasil, expondo as investigações sobre disseminação de falsas informações e negligência na gestão da pandemia (VIGNA, 2021). No jornal espanhol, El País, o presidente foi alvo de críticas com o título de matéria “Até quando Bolsonaro vai continuar matando e o mundo assistindo?” (BRUM, 2021, n.p.). O Telegraph, jornal britânico, criticou a gestão da pandemia expondo o presidente Bolsonaro como “o homem que quebrou o Brasil” (MARSHAL, 2020, n.p.).

A gestão da pandemia pelo governo brasileiro também se tornou alvo de críticas nas análises específicas em relações internacionais. Na revista estadunidense Foreign Affairs, o presidente Bolsonaro é acusado de ter tornado o Brasil um pária

internacional na pandemia (OSBORN, 2020). Para Oliveira e Nery (2021) – respectivamente, doutora em Ciências Sociais especializada em Ciência Política pela Universidade de Lisboa e doutor em Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, atualmente assessor internacional da Fiocruz - a política externa brasileira passou a ser marcada por uma ampliação do isolamento do país ante aos principais atores internacionais e regionais. Além de ter suas relações estremecidas com a China e a OMS, o país experienciou também o enfraquecimento e a falta de coordenação com os vizinhos sul-americanos.

Conforme Saraiva e Silva (2020), os comentários do presidente Bolsonaro acerca da política interna, bem como sua defesa das ditaduras militares que deixaram uma marca de violações massivas de direitos humanos nos países vizinhos, colaboraram para constrangimentos diplomáticos e políticos. Conseqüentemente, tornou-se evidente a falta de interesse do Brasil em ter protagonismo na região e de seus vizinhos quererem sua liderança. Tal perspectiva se ressaltou no contexto da pandemia, impactado pela falta de interesse do governo de fornecer uma coordenação mínima de medidas sanitárias e de fronteira para contenção do vírus, o que provocou críticas inclusive de antigos aliados, como Colômbia e Paraguai.

Em ações anteriores como a retirada, em 2019, do país da UNASUL e, em consequência, de seus conselhos setoriais, destacado o Conselho de Saúde Sul-Americano, o país perdeu ferramentas institucionais que permitiriam liderar uma conciliação regional envolvendo a crise sanitária. O bloco criado em substituição, caracterizado no Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), demonstra uma falta de estrutura institucional, limitada e carente de conselhos temáticos especializados. Na esfera bilateral, o país passou a experimentar um desgaste nas relações com os vizinhos, especialmente quando a América do Sul se tornou um epicentro da pandemia. Um exemplo é o desencontro com o presidente argentino Alberto Fernández, eleito em 2020 (SANTOS; ALBUQUERQUE, 2020). Ainda no início da pandemia em março de 2020, os países da América do Sul fecharam fronteiras e determinaram medidas de cooperação diplomática para conter o avanço do vírus no território, na contramão, o presidente Jair Bolsonaro demonstrava-se contrário às medidas; em conferência realizada por videochamada em 17 de março de 2020 entre os presidentes da Colômbia, Argentina, Equador, Peru, Bolívia e Uruguai, apenas o Brasil foi representado por seu chanceler (MANETTO; ESPAÑA; SINGER, 2020). Oliveira e Nery (2021, p. 10) interpretam o isolamento do

país no cenário internacional, constatando que:

A política externa de determinado país reflete o prolongamento, no plano internacional, do arranjo interno de poder e os interesses da coalizão política hegemônica. O governo Bolsonaro rompeu com os laços e a confiança mútua que foram construídos historicamente pela política externa brasileira nos planos global e regional. Além de isolar o Brasil internacionalmente e subordiná-lo à potência hemisférica, a diplomacia atual contribuiu para desconstruir uma política que, durante décadas, havia tornado o Brasil um ator respeitado e fonte de estabilidade na América Latina.

Em março de 2021, o então chanceler Ernesto Araújo pediu demissão do Ministério das Relações Exteriores. A ação foi feita após pressão de parlamentares, incluídos os presidentes da Câmara, Arthur Lira, e do Senado, Rodrigo Pacheco. No Congresso, a análise foi de que o desempenho do ministro isolou o Brasil no contexto internacional, interferindo na obtenção de doses de vacina contra a Covid-19 (ORTIZ, 2021). A gestão de Araújo encerrou-se após dois anos e três meses de alterações sem precedentes em décadas da diplomacia nacional. Historicamente aliado de países em desenvolvimento e organismos multilaterais, o país passou a atacar tais esferas. O Brasil modificou sua postura de mediador em fóruns internacionais e assumiu posicionamentos mais diretos, frequentemente polêmicos e minoritários, a exemplo a postura acerca de temáticas como direitos humanos e aquecimento global. As cooperações com os vizinhos do MERCOSUL, com países da África e com países emergentes - especialmente o agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) - foram deixadas de lado, para um alinhamento aos Estados Unidos, sob a presidência de Donald Trump e Israel, na figura do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu. Os dois líderes são figuras notórias de uma direita conservadora e populista, a qual o presidente brasileiro almejou o estreitamento de laços (SANCHES, 2021a).

Em maio de 2021, Araújo testemunhou na CPI da COVID, sendo questionado pelos senadores acerca das críticas dirigidas à China, a mobilização do Itamaraty na compra de cloroquina da Índia e os atrasos na adesão ao Covax Facility e na compra de vacinas. O ex-chanceler declarou não ter causado atritos com o governo chinês, não ter impossibilitado a adesão do país ao consórcio internacional liderado pela OMS e que a gestão da pandemia pelo governo brasileiro não esteve alinhada aos EUA de Donald Trump. Entretanto, as ações durante seu mandato demonstraram-se diferentes. Ernesto Araújo chegou a ter desentendimentos com o embaixador chinês

e a denominar o novo coronavírus como “comunavírus”; ainda, proferiu críticas à OMS e questionou os valores que os países estavam destinando à organização no decorrer da pandemia (MODELLI, 2021).

No discurso de abertura da 76ª Assembleia-Geral da ONU em setembro de 2021, o presidente Jair Bolsonaro defendeu o tratamento precoce¹⁵ contra a Covid-19, denunciou medidas de contenção da pandemia e divulgou distorções acerca da política brasileira e o meio ambiente (LARA; VENAGLIA, 2021). De acordo com Phillips (2021), Bolsonaro insistiu que seu governo por muito tempo defende a vacinação contra a Covid-19, entretanto, é evidente que prejudicou pessoalmente os esforços para a campanha de imunização e supostamente se recusou a receber uma vacina. No início da semana que marca o encontro das nações, o então prefeito de Nova York, Bill de Blasio, e Boris Johnson, primeiro-ministro do Reino Unido, incitaram publicamente Bolsonaro.

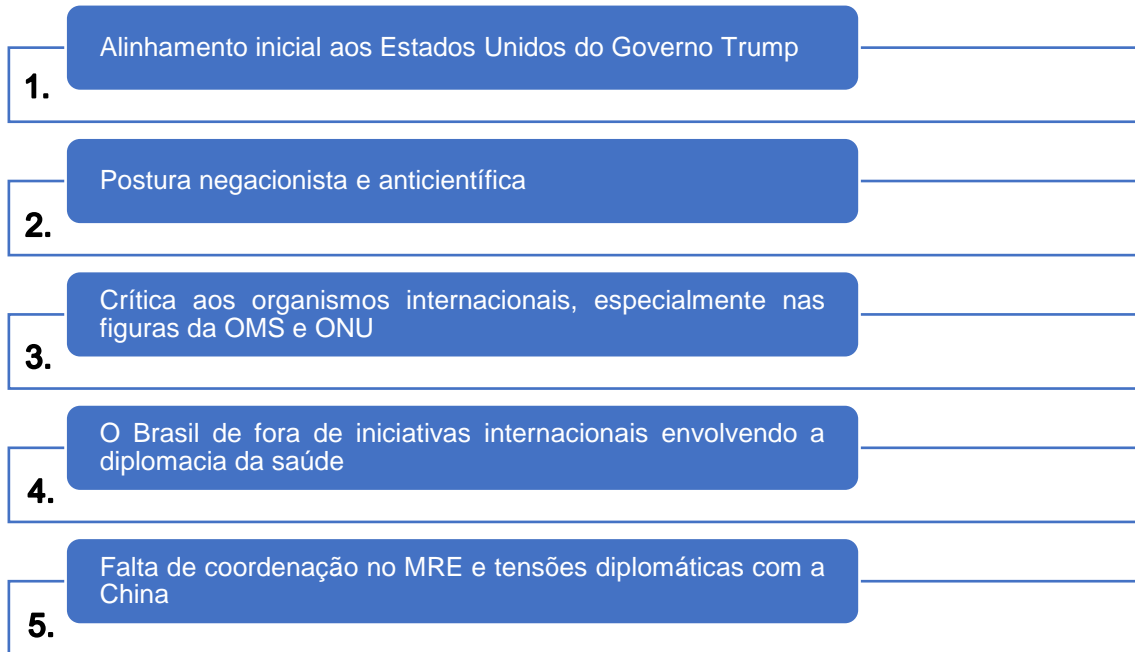
O posicionamento nos organismos multilaterais, especialmente as críticas a tais esferas, demonstra um comportamento contrário à tradição da diplomacia brasileira. Para Saraiva e Silva (2020, p. 2, grifo do autor, tradução nossa):

Um bom exemplo foi a recusa do Brasil em co-patrocinar a resolução da Assembleia Geral da ONU que estabelece o acesso global a medicamentos, vacinas e equipamentos médicos para o tratamento da pandemia do coronavírus, o que representou uma reversão de coalizões multilaterais históricas, mas também o abandono de uma ativa “Diplomacia da Saúde Global” implementada tanto a nível regional como internacional.

A Figura 8 sintetiza a atuação da política externa brasileira perante a pandemia de Covid-19, traçando 5 pontos da ação externa do país durante este período que, conseqüentemente, afetam sua inserção internacional e o poder de resposta doméstico no enfrentamento da doença.

¹⁵ O denominado “tratamento precoce” promovido pelo governo brasileiro engloba o uso de medicamentos para tratar e/ou prevenir a Covid-19. Os principais remédios indicados foram a ivermectina, cloroquina, hidroxicloroquina e azitromicina. Entretanto, a Sociedade Brasileira de Infectologia (SBI) e a Associação Médica Brasileira (AMB) afirmaram que não há um tratamento precoce nem profilático contra a doença comprovado cientificamente (THAMI; LEAL, 2021).

Figura 8 – A PEB perante a Covid-19 em 5 pontos



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A gestão da pandemia de Covid-19, portanto, reflete alterações no posicionamento externo do país que já estavam em curso no decorrer da última década, demonstradas inicialmente no Governo Dilma Rousseff, acentuadas no Governo Temer e efetivadas especialmente a partir do início do mandato de Jair Bolsonaro na presidência. Entre tais mudanças destacam-se: um alinhamento a um parceiro estratégico, neste caso, o Estados Unidos de Donald Trump; um isolamento maior no SI; um afastamento das estruturas e organismos multilaterais, depositando um esforço maior em relações bilaterais e a reversão de padrões históricos de inserção internacional da diplomacia brasileira. Dentre os quadros de reversão o mais sentido em um contexto pandêmico, devido a sua capacidade de poder de ação, é o distanciamento da diplomacia da saúde; ativo, conforme levantamento histórico, importante na trajetória brasileira e nos seus avanços em saúde.

4.3 Balanços e perspectivas da pandemia de Covid-19 no Brasil

A pandemia de Covid-19 impactou o Brasil em proporções preocupantes de modo a ocasionar uma crise humanitária, marcada por uma conjuntura política e econômica voltada à austeridade e pela redução dos direitos e políticas de proteção

social. O país não potencializou o uso de seu sistema público de saúde e sua comunidade científica capacitada e com reconhecimento internacional, aspectos de vantagem estratégica em um cenário pandêmico. A pandemia no Brasil testemunhou embates políticos e narrativas de destaque, com efeitos na gestão da resposta nacional. Ao passo que determinadas políticas de cunho social e econômico, visando reduzir as consequências, não foram capazes de suprir às necessidades de populações vulneráveis (BUENO; SOUTO; MATTA, 2021).

No *Panorama Social da América Latina, 2021*, a CEPAL (2022) pauta que a pandemia passou de uma emergência sanitária para uma crise social estendida. Ainda que a Comissão Econômica tenha projetado um crescimento econômico do PIB da região de 6,2% no ano de 2021, o mesmo não foi capaz de atenuar as implicações sociais e laborais da Covid-19, que demonstram-se intensas e estreitamente ligadas a problemas estruturais de desigualdade, pobreza, informalidade e vulnerabilidade. Apesar da retomada econômica, as dificuldades persistem, observadas em taxas de desocupação e níveis de pobreza e pobreza extrema superiores aos constatados antes da pandemia. A Covid-19 ressaltou as desigualdades, inclusive com avanços díspares em vacinação, e a estruturação falha dos sistemas de saúde, já marcados previamente por cenários de subfinanciamento, desvinculação e segmentação.

Em um primeiro momento, o SUS foi apto a identificar e atender aos primeiros casos do novo coronavírus no Brasil, demonstrando a força de um sistema que já havia sido eficiente em emergências de saúde anteriores. Todavia, no decorrer do avanço da doença no país inquietações no pacto federativo passaram a figurar na resposta brasileira. Ainda que a descentralização do sistema e atribuição de responsabilidade a estados e municípios seja um dos fundamentos do SUS, a dificuldade de coordenação nacional tornou-se um empecilho. Também, as adversidades econômicas e de tomada de decisões em um país com proporções continentais evidenciaram as falhas (BUENO; SOUTO; MATTA, 2021).

Para Poz (2021), a pandemia realçou a relevância do sistema de saúde brasileiro, ao mesmo tempo que ressaltou suas vulnerabilidades, tais como a distribuição geográfica desigual dos profissionais de saúde e o acesso dos brasileiros aos serviços. De tal forma, a crise política e financeira pré-existente agravou-se a partir da falta de liderança e coordenação federal. A resposta insuficiente e tardia vai na contramão do histórico brasileiro no gerenciamento de epidemias e emergências de saúde, associando às forças da política externa e da diplomacia da saúde com as

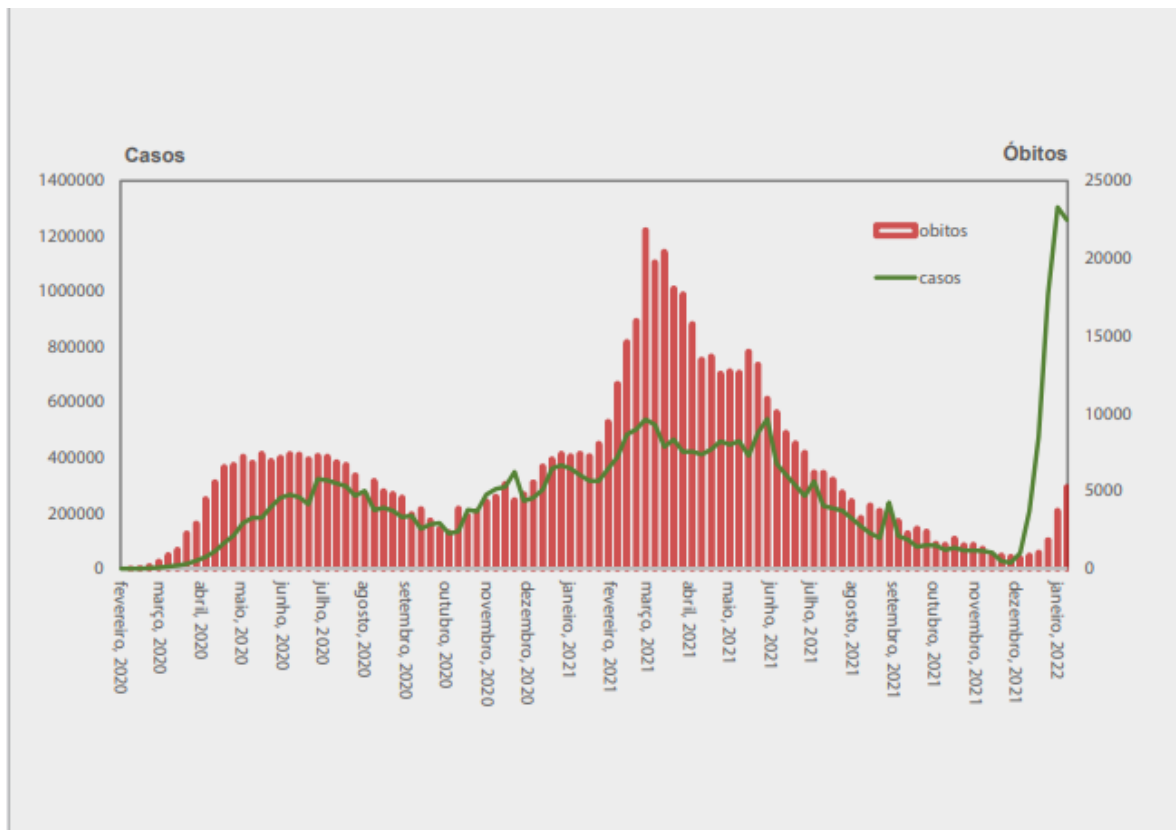
ações domésticas. Em casos já mencionados como HIV/AIDS, tabagismo e, até mesmo, no caso recente do vírus Zica, foi validada a potencialidade do sistema de saúde brasileiro e a coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal; ao mesmo tempo, o engajamento da comunidade científica e das movimentações da sociedade civil.

Em fevereiro de 2022, a pandemia de Covid-19 completou dois anos no Brasil. Ao passo que o mundo totalizava 388 milhões de casos, o Brasil apresentava a cifra de 26 milhões, compreendendo 6,7% do total. No que tange aos óbitos, dos 5,71 milhões no mundo, o Brasil correspondia a 11% do total, com a soma de 630 mil óbitos. Enquanto que no mundo a mortalidade por milhão de habitantes atingiu o número de 720, no Brasil a estatística foi de 2.932, isto é, quatro vezes maior, convertendo-se em uma calamidade que impactou de forma direta a saúde e as condições de vida de milhões de brasileiros (FIOCRUZ, 2022).

O Gráfico 2 reproduz um gráfico elaborado pela Fiocruz (2022) por intermédio da sua base de dados MonitoraCovid-19, no qual são dispostos os números de casos e óbitos de Covid-19 no Brasil segundo a semana epidemiológica no período de dois anos de pandemia no país. Tal gráfico permite interpretar como se deu a evolução da pandemia no Brasil.

A evolução da pandemia ocorreu, em um primeiro momento, em um movimento de ampliação da transmissão de capitais e grandes cidades no direcionamento a zonas periféricas, pequenas cidades e zonais rurais. A partir de novembro de 2020, o país passou por uma “segunda onda” alcançando o ápice em abril de 2021, atingindo picos de até 3.000 óbitos por dia. O cenário marcou-se pelo colapso do sistema de saúde e por crises sanitárias localizadas, somadas a fatores como a deficiência em equipamentos, falta de insumos e esgotamento da força de trabalho. É partir dos resultados da campanha de vacinação, em uma quarta fase iniciada em julho de 2021, que o país passou a experienciar uma redução no número de casos e uma queda na mortalidade (FIOCRUZ, 2022).

Gráfico 2 – Evolução da pandemia no Brasil



Fonte: Fiocruz (2022).

Poz (2021) salienta o papel das entidades de representação civil, sociedades médicas, instituições acadêmicas e centros de pesquisa brasileiros. Apesar de um cenário de crise, marcado também pelo corte de recursos financeiros – anterior à pandemia –, as instituições de pesquisa científica e tecnológica no Brasil se mostraram imprescindíveis para a compreensão e enfrentamento da pandemia na participação em projetos nacionais e internacionais. A Fiocruz e o Instituto Butantan caracterizam a importância da transferência de tecnologia internacional ao inserirem-se no desenvolvimento, teste e produção de vacinas por meio da coordenação com entidades internacionais.

Para Buss (2022), o desafio a partir de 2022 é pautado na superação da pandemia e da imensa desigualdade sanitária e socioeconômica, no alcance da recuperação social e econômica alicerçada em bases mais equânimes e no estabelecimento de relações mais sustentáveis com o planeta. Ainda, destaca-se a crescente presença das temáticas de saúde nas relações internacionais e da

importância da diplomacia da saúde. Devido à pandemia de Covid-19, sua evolução e novas possíveis ameaças de saúde e sanitárias passam a ser incluídas nos cálculos e estratégias de líderes mundiais.

No acumulado da política externa, o Brasil ampliou um isolamento no SI e andou na contramão do acumulado histórico da diplomacia brasileira. Conforme Saraiva e Albuquerque (2022), a política externa do Governo Bolsonaro rompeu com uma tradição de continuidade – mudanças que já estavam em decurso desde o Governo Dilma Rousseff e se acentuaram ainda mais no Governo Temer -, introduzindo novas formas de enxergar o mundo e parcerias, colocando em risco padrões que orientaram a inserção internacional do país durante um grande período. A política externa refletiu conflitos internos e os ampliou, dividindo o processo decisório e reduzindo a relevância relativa do Itamaraty. Ao passo que a política externa foi politizada e se tornou um instrumento de reprodução de discursos ideológicos, a falta de coordenação e objetivos esclarecidos confundiram os interlocutores.

O Brasil enfraqueceu a sua aspiração de protagonismo na política internacional. O país passou a se posicionar partidariamente e se afastou de um discurso diplomático histórico de intermediador entre o Norte e o Sul, no qual buscava se articular entre consensos diplomáticos e políticos. Uma eventual transição política demandará esforços de reconstrução de relações com parceiros e organismos multilaterais. Ainda, deve-se levar em consideração uma conjuntura internacional modificada pela pandemia e pela conseqüente crise global, combinada com as dificuldades observadas no âmbito doméstico (SARAIVA; SILVA, 2020).

O Quadro 1 permite analisar algumas perspectivas do posicionamento brasileiro no SI após as repercussões da pandemia.

Quadro 1 – O Brasil no SI pós-Covid-19

O Brasil no SI após as repercussões da pandemia de Covid-19	
Isolacionismo	A postura de enfrentamento do Brasil perante a pandemia fez com que o país se afastasse ainda mais de parceiros tradicionais como os países europeus e os EUA - após o início do Governo Biden. Ainda, o país fragilizou sua imagem externa e passou por conflitos com seu principal parceiro comercial, a China.
Perda de protagonismo no SI e em organizações internacionais	Com uma histórica busca por participação ativa nas organizações internacionais e postulação por um papel de mediador, especialmente no âmbito da ONU - na qual em distintas vezes almejou um assento permanente no Conselho de Segurança - o Brasil se afastou de tais perspectivas e passou a depreciar o papel dos fóruns multilaterais. Notadamente, o país foi crítico à OMS, um dos principais agentes no contexto da pandemia.
Perda de liderança regional	Já fragilizada por contextos socioeconômicos, a América Latina foi uma das regiões mais afetadas pela Covid-19. A tendência de enfraquecimento da cooperação em âmbito regional, já observada nos últimos anos, foi acentuada pela pandemia. O Brasil, historicamente com um papel de liderança, não efetivou formas de cooperar com os países da região e o fato de ter se tornado um epicentro para transmissão da doença fez com que se afastasse ainda mais dos seus vizinhos.
Reversão de padrões diplomáticos históricos	A ação externa perante a pandemia evidenciou o afastamento de padrões históricos da diplomacia brasileira, tais como a busca pela cooperação, o uso do multilateralismo, o estabelecimento de parcerias estratégicas, destacadamente a regional. Ressalta-se, devido ao contexto, a reversão na diplomacia da saúde, ferramenta utilizada em diferentes momentos da ação externa brasileira - como nos casos do HIV e mais recentemente da H1N1 - e o distanciamento da liderança do país em temáticas relacionadas à saúde.
Conflitos internos na gestão da política externa	A pandemia de Covid-19 fez com que também se instalassem questionamentos e conflitos internos na gestão do Itamaraty, que culminaram na demissão do chanceler Ernesto Araújo e sua posterior investigação na CPI. Tais perspectivas abrem lacunas e indefinições na atual diplomacia brasileira.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Pecequillo (2021) ressalta que o país parece estar desconectado das possibilidades concretas. As mudanças estruturais políticas, econômicas e sociais em curso representam a consolidação de um Estado focado na exportação de *commodities* e com perda de liderança, políticas assertivas, parcerias e ativos econômico-estratégicos. A transformação de política externa mais afirmativa deve contemplar a modificação de estruturas vigentes, considerando as consequências da pandemia no SI, como o aceleração de tensões geopolíticas e geoeconômicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de conclusão de curso buscou analisar os padrões de inserção internacional brasileiros e sob o prisma da PEB compreender o enfrentamento da pandemia de Covid-19 no país. Destacando, de tal forma, que historicamente o Brasil utilizou a política externa como um instrumento significativo de inserção internacional para o desenvolvimento e desempenhou papel de liderança na agenda internacional em saúde. Entretanto, um distanciamento destes padrões já demonstrado previamente foi acentuado na pandemia, trazendo consequências no posicionamento do Brasil perante a Covid-19 no contexto doméstico e na arena internacional.

Para tanto, foi utilizado para construção teórica o paradigma liberal das RI, possibilitando uma interpretação do Estado como instituição responsável por representar os interesses políticos domésticos. Tal vertente demonstra-se relevante para o estudo das preferências dos Estados e pela crença na cooperação internacional, em uma estrutura baseada em instituições.

Ainda, a abordagem da Interdependência Complexa possibilitou interpretar fenômenos como a pandemia de Covid-19, na qual a política mundial passa a ser caracterizada por efeitos recíprocos entre países e atores em diferentes países. A partir da perspectiva do paradigma liberal, o Estado não é tido mais como um ator unitário, mas passa a ser entendido como uma esfera na qual as expectativas de diferentes grupos da sociedade competem, implicando em uma arena marcada por distintos interesses em defesa.

Tendo em vista a perspectiva liberal de que as relações dos Estados com o contexto social doméstico e transnacional em que estão inseridos tem uma repercussão fundamental no comportamento do Estado na política mundial, a APE tornou-se primordial para analisar as ações internacionais de governos específicos, possibilitando uma reflexão de seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e feitos. Portanto, enfatizou-se a necessidade de análise da política externa como resultado de um conjunto de decisões tomadas por um ou mais decisores; contemplando o conceito de interesse nacional que retrata os conflitos e os diferentes grupos que podem determinar as escolhas políticas.

A dinâmica da política externa brasileira torna-se, portanto, primordial. Uma vez entendida como política pública, na qual o Estado e o governo atuam no contexto

internacional, contempla-se que é resultado de coalizões, barganhas, disputas, acordos e múltiplos interesses; ao mesmo tempo, é cercada por uma pluralidade de atores e agendas.

Assim, foi possível identificar os padrões de inserção internacional do país. Retratou-se que a política externa brasileira historicamente foi marcada por uma continuidade e consistência no seu elemento especializado – caracterizado no Itamaraty -, atrelando valores à diplomacia e acumulando princípios.

Traçadas as diretrizes gerais da política externa brasileira a partir de 1990, nota-se, após dois governos – FHC e Lula – marcados pelo protagonismo brasileiro no SI e nos debates na arena internacional, uma perda de ação a partir do Governo Rousseff, conseqüente de uma conjuntura internacional fragilizada e de um contexto doméstico conflituoso. Tal perspectiva é acentuada no Governo Temer e a partir do Governo Bolsonaro é concretizada a ruptura de padrões diplomáticos históricos, bem como o distanciamento do multilateralismo e o enfraquecimento de relações com parceiros estratégicos.

Angariadas as interpretações teóricas das RI, especialmente por meio da APE, e revisado o acumulado da política externa brasileira, foi possível compreender a diplomacia da saúde. A diplomacia da saúde foi identificada como um instrumento que captura os processos de negociações que orientam o ambiente da política global para a saúde. Logo, a diplomacia da saúde potencializa as relações internacionais e fortalece o comprometimento dos agentes envolvidos na defesa da saúde como um bem público global.

Notadamente após a redemocratização e a implementação do SUS, o Brasil passou a figurar com uma posição de destaque no debate global acerca da saúde. Os avanços técnicos e o acúmulo de qualidade no contexto nacional possibilitaram transformações na diplomacia. Em diferentes momentos no decorrer da ação externa, o país figurou como liderança nas discussões nas esferas internacionais, bem como um porta-voz dos países em desenvolvimento.

A posição brasileira ante a governança global de propriedade intelectual e na luta contra a epidemia da AIDS foi um momento de destaque da inserção internacional do país. O Brasil legitimou sua pauta diante das esferas multilaterais e se estabeleceu como um mediador em tais foros. Ao longo da década de 2000, o país teve participação ativa em organismos internacionais voltados à saúde e atuou como liderança em coalizões de países em desenvolvimento. Uma das condições

fundamentais na diplomacia da saúde brasileira reside no fato da saúde ser um direito do povo e uma obrigação do Estado no país. Ainda, o Programa Nacional de Imunização brasileiro conta com uma história de sucesso, com uma das maiores coberturas a nível mundial; uma perspectiva que foi evidenciada recentemente no combate à epidemia de H1N1.

O resgate histórico foi fundamental para proporcionar o estabelecimento de comparações com a conjuntura atual, possibilitando a identificação de rupturas de padrões, ao investigar o enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil mediante a esfera de análise e influência da política externa. O novo coronavírus encontrou um país já fragilizado por seus contextos sociais e econômicos internos e que tornou-se um epicentro para a disseminação da doença, apresentando números recordes de mortes e casos no escopo global. No âmbito doméstico, as divergências políticas acerca do enfrentamento da pandemia passaram a evidenciar as fragilidades no poder de ação e resposta brasileiro.

A atuação da política externa brasileira frente a Covid-19 foi marcada pela ausência de coordenação em sua formulação e pela ampliação do isolamento do Brasil no SI. Na contramão do consenso global, a presidência e o MRE seguiram uma postura negacionista e anticientífica, demonstrando-se críticos do papel das organizações internacionais – especialmente a OMS, principal interlocutora na conjuntura pandêmica. O país passou, também, a experimentar tensões diplomáticas com parceiros estratégicos, como a China, e sofreu com uma deterioração de sua imagem externa. O distanciamento das esferas multilaterais fez com o que o Brasil ficasse de fora de iniciativas globais envolvendo a diplomacia da saúde e a aceleração para a produção de vacinas.

Os balanços traçados permitem identificar que a pandemia de Covid-19 ocasionou no país uma emergência sanitária e uma crise social estendida. As desigualdades e vulnerabilidades do Brasil foram salientadas, ao passo que as dificuldades políticas e econômicas pré-existentes atenuaram-se. Os números demonstram o impacto direto na vida de milhões de brasileiros. Mais de 600 mil vidas. Muitos perderam familiares, empregos e condições de vida. Ainda, as perspectivas para o Brasil no SI após as repercussões da pandemia são de um país ainda mais isolado, com perda de protagonismo no cenário internacional, distanciado de uma figura de liderança regional, com seus padrões diplomáticos históricos revertidos e com uma acentuação de conflitos internos na gestão da política externa.

Ressalta-se, entretanto, as limitações deste trabalho de conclusão de curso, por analisar um fenômeno em seu decurso. O que representa uma das dificuldades ao se fazer análise de conjuntura. O material para a avaliação do quadro da pandemia no país ainda consiste em grande parte de informações provenientes de fontes jornalísticas e dados numéricos resgatados de institutos de pesquisa, sem uma grande disponibilidade de fontes já com tratamento analítico. No próprio decorrer do trabalho, desde a escolha da temática até a finalização, muitas alterações ocorreram no contexto analisado, salientando a necessidade constante de atualização. Ainda, as avaliações dos impactos da pandemia no país podem vir a ser observadas de maneira distinta com o passar do tempo, bem como a ação externa do Governo Bolsonaro, uma vez que o mesmo ainda não foi finalizado.

Destaca-se, porém, a importância de debater tal temática e as oportunidades de serem realizados futuros trabalhos. Com uma comunidade científica de renome e com uma diplomacia qualificada, a ação externa brasileira tem o potencial de transformar o posicionamento do país no SI e possibilitar o desenvolvimento interno do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALVES, E.; ANDRADE, H. Brasil ultrapassa os EUA em parcela da população totalmente vacinada contra a Covid. *CNN Brasil [online]*, São Paulo, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/brasil-ultrapassa-os-eua-em-parcela-da-populacao-totalmente-vacinada-contra-a-covid/>. Acesso em: 08 fev. 2022.
- AMÂNCIO, Thiago. Pazuello deixa ministério investigado pela PF e durante pior momento da pandemia. *Folha de São Paulo [online]*, São Paulo, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/03/pazuello-deixa-ministerio-investigado-pela-pf-e-durante-pior-momento-da-pandemia.shtml>. Acesso em: 06 fev. 2022.
- ARAÚJO, Ernesto. Globalismo: Uma visão a partir do pensamento de Nietzsche. *Cadernos de Política Exterior*, Brasília, v. 5, n. 8, p. 5-14, ago. 2019. Disponível em: http://www.funag.gov.br/images/Nova_politica_externa/globalismo_NPE.pdf. Acesso em: 16 fev. 2022.
- BARCELLOS, Renato. Relembre os fatos e declarações mais importantes da CPI da Pandemia. *CNN Brasil [online]*, São Paulo, 19 maio 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/relembre-os-fatos-mais-importantes-da-cpi-da-pandemia/>. Acesso em: 06 fev. 2022.
- BARIFOUSE, Rafael. Coronavírus: 'Brasil já está na 2ª onda de covid-19', diz pesquisador da USP. *BBC News Brasil [online]*, São Paulo, 18 nov. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54982109>. Acesso em: 05 fev. 2022.
- BARRETO, Maurício L. *et al.* Successes and failures in the control of infectious diseases in Brazil: social and environmental context, policies, interventions, and research needs. *Lancet*, Londres, v. 337, n. 9780, p. 1877-1880, maio 2011. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(11\)60202-X/fulltext#secd8871055e1265](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)60202-X/fulltext#secd8871055e1265). Acesso em: 06 jun. 2021.
- BENITES, A.; JUCÁ, B.; BORGES, R. Mandetta é demitido por Bolsonaro. *El País [online]*, Brasília e São Paulo, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-04-16/mandetta-e-demitido-por-bolsonaro.html>. Acesso em: 03 fev. 2022.
- BERRINGER, Tatiana. O conceito de Estado para os estudos realistas das relações internacionais: uma análise sobre a obra A política entre as nações de Hans Morgenthau. *Plural*, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 16-37, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/download/142992/137868/282415>. Acesso em: 19 jun. 2022.
- BERTONI, Estêvão. O segundo colapso de Manaus na pandemia da covid-19. *Nexo [online]*, [S.l.], 11 jan. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/01/11/O-segundo-colapso-de-Manaus-na-pandemia-da-covid-19>. Acesso em: 06 fev. 2022.

BIERNATH, André. Covid: 5 números que refletem avanço da vacinação no Brasil. *BBC News Brasil [online]*, São Paulo, 15 out. 2021a. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58920602>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BIERNATH, André. Falta de vacinas contra a covid-19: os riscos da interrupção da campanha de vacinação no Brasil. *BBC News Brasil [online]*, São Paulo, 19 fev. 2021b. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56106342>. Acesso em: 06 fev. 2022.

BITAR, Renata. Há um ano, SP vacinava 1ª pessoa contra Covid no Brasil: veja o que mudou e projeções para o futuro. *G1 [online]*, São Paulo, 17 jan. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/01/17/ha-um-ano-sp-vacinava-1a-pessoa-contr-covid-no-brasil-veja-o-que-mudou-e-projecoes-para-o-futuro.ghtml>. Acesso em: 06 fev. 2022.

BLANCHFIELD, M.; BRYDEN, J. Trudeau, world leaders issue calls for global unity at UN event on coronavirus recovery. *Global News Canada [online]*, [S.l.], 28 maio 2020. Disponível em: <https://globalnews.ca/news/6996347/coronavirus-canada-united-nations-trudeau/>. Acesso em: 17 fev. 2022.

BOECKEL, Cristina. Bolsonaro diz que houve fraude nas eleições nos EUA, sem apresentar provas. *G1 [online]*, Rio de Janeiro, 29 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2020/noticia/2020/11/29/bolsonaro-chega-para-votar-em-escola-na-zona-oeste-do-rio.ghtml>. Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. Governo do Brasil. *Operação Regresso*: missão que fará repatriação de brasileiros já está na China. [S.l.], 07 fev. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/operacao-regresso-missao-que-fara-repatriacao-de-brasileiros-ja-esta-na-china>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *China*. ComexVis, [S.l.], 22 fev. 2022a. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Painel Coronavírus*. [S.l.], 19 maio 2022b. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 19 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *PNI faz 48 anos levando milhões de doses de vacinas aos brasileiros*. UNA-SUS, [S.l.], 20 set. 2021. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/pni-faz-48-anos-levando-milhoes-de-doses-de-vacinas-aos-brasileiros>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Vacinômetro*. Conselho Nacional de Saúde, [S.l.], 19 maio 2022c. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/vacinometro>. Acesso em: 19 maio 2022.

BRASIL. Secretaria-Geral. *Presidente Bolsonaro edita medidas provisórias que possibilitam adesão à Covax Facility*. [S.l.], 25 set. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2020/setembro/presidente->

bolsonaro-edita-medidas-provisorias-que-possibilitam-adesao-a-covax-facility.
Acesso em: 05 fev. 2022.

BRUM, Eliane. ¿Hasta cuándo Bolsonaro seguirá matándonos y el mundo mirando? *El País* [online], [S.l.], 23 jun. 2021. Disponível em: <https://elpais.com/opinion/2021-06-23/hasta-cuando-bolsonaro-seguira-matandonos-y-el-mundo-mirando.html>. Acesso em: 14 mar. 2022.

BUENO, F. T. C.; SOUTO, E. P.; MATTA, G. C. Notas sobre a Trajetória do Covid-19 no Brasil. In: MATTA, G. C. et al. (org.). *Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021. p. 27-39. E-book (221 p.). Disponível em: <https://books.scielo.org/id/r3hc2/pdf/matta-9786557080320.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BUMP, Philip. The rise and fall of Trump's obsession with hydroxychloroquine. *The Washington Post* [online], Washington, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/04/24/rise-fall-trumps-obsession-with-hydroxychloroquine/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BUSS, Paulo Marchiori. Cooperação internacional em saúde do Brasil na era do SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1881-1890, jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/xH9n53c93tY5zn589SZvSXJ/?lang=pt>. Acesso em: 07 nov. 2021.

BUSS, Paulo Marchiori. Global health and health diplomacy: what to expect in 2022? *Portal Fiocruz* [online], [S.l.], 19 jan. 2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/en/news/global-health-and-health-diplomacy-what-expect-2022>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R. Brasil e saúde global. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (org.). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV, 2011. p. 241-265.

CAMAROTTI, Gerson. Em meio à pandemia de coronavírus, Bolsonaro diz que 'gripezinha' não vai derrubá-lo. *G1* [online], [S.l.], 20 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2020/03/20/em-meio-a-pandemia-de-coronavirus-bolsonaro-diz-que-gripezinha-nao-vai-derruba-lo.ghtml>. Acesso em: 03 fev. 2022.

CANZIAN, F.; CANCIAN, N. Bolsonaro recusou vacina a 50% do valor pago por EUA e União Europeia. *Folha de São Paulo* [online], São Paulo e Brasília, 06 jun. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/06/bolsonaro-recusou-vacina-a-50-do-valor-pago-por-eua-e-uniao-europeia.shtml>. Acesso em: 05 fev. 2022.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 55, n. 1, p. 135-153, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/5TyKKkZXm4mFCVpwQ7JVXNq/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 24 out. 2021.

CEE-FIOCRUZ. Combate à epidemia de H1N1: um histórico de sucesso. *Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz*, Rio de Janeiro, 26 jan. 2021. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1314>. Acesso em: 13 nov. 2021.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social da América Latina, 2021*. Resumo executivo, Santiago, 2022. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47808/1/S2100656_pt.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022.

CERVO, Amado Luiz. A ação Internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. 1 v. p 9-34.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHADE, Jamil. Brasil fica de fora de ação mundial para acelerar vacina e apoiar OMS. *UOL [online]*, [S.l.], 04 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/05/04/brasil-fica-de-fora-de-acao-mundial-para-acelerar-vacina-e-apoiar-oms.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.

CORREA, Carlos M. O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento. *Sur*, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 26-39, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/6bKQVMvNFX8srtRQfRF75Jf/?lang=pt#>. Acesso em: 19 jun. 2022.

CRUZ, Isabela. Como Bolsonaro atacou e atrasou a vacinação na pandemia. *Nexo [online]*, [S.l.], 21 mar. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/03/21/Como-Bolsonaro-atacou-e-atrasou-a-vacina%C3%A7%C3%A3o-na-pandemia>. Acesso em: 05 fev. 2022.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Teoria e método na análise de conjuntura. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 72, ago. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/YX7SG7nVCsBxpxRwpgMR5zL/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

DUCHARME, Jamie. World Health Organization Declared COVID-19 a 'Pandemic'. Here's What That Means. *Time [online]*, Estados Unidos, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://time.com/5791661/who-coronavirus-pandemic-declaration/>. Acesso em: 29 jan. 2022.

FALCÃO, M.; GARCIA, G. Barroso determina que Senado instale CPI da Pandemia. *G1 [online]*, Brasília, 08 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/08/barroso-determina-que-senado-instale-cpi-da-pandemia.ghtml>. Acesso em: 06 fev. 2022.

FELLET, João. 'Vírus chinês': como Brasil se inseriu em disputa geopolítica entre

EUA e China sobre pandemia. *BBC News Brasil [online]*, São Paulo, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51963251>. Acesso em: 20 fev. 2022.

FIOCRUZ. Balanço de dois anos de pandemia Covid-19: Janeiro de 2020 a janeiro de 2022. *Boletim Especial*, [S.l.], fev. 2022. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos_2/boletim_covid_2022-balanco_2_anos_pandemia-redb.pdf. Acesso em: 29 mar. 2022.

FIOCRUZ. Boletim Observatório Covid-19. *Boletim Extraordinário*, [S.l.], 25 jun. 2021. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_covid_2021_extraordinario_junho_parte1.pdf. Acesso em: 07 fev. 2022.

FIOCRUZ. Fiocruz e AstraZeneca alinham detalhes para produção de vacina para Covid-19. *Portal Fiocruz [online]*, [S.l.], 01 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-e-astrazeneca-alinham-detalhes-para-producao-de-vacina-para-covid-19>. Acesso em: 04 fev. 2022.

FONSECA, N.; CÓCOLO, V. Pela primeira vez em 2021, todo o Brasil registra ocupação de UTI abaixo de 80%. *CNN Brasil [online]*, São Paulo, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/pela-primeira-vez-em-2021-todo-o-brasil-registra-ocupacao-de-uti-abaixo-de-80/>. Acesso em: 07 fev. 2022.

FORNAZIERI, Aldo. O que é análise de conjuntura política. In: DE OLIVEIRA, F. R.; MARQUES, M. S. *Introdução ao Risco Político: Conceitos, Análises e Problemas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 1-39.

FREIRE, Diego. Embaixada chinesa aponta 'cunho racista' em fala de Weintraub e pede retratação. *CNN Brasil [online]*, São Paulo, 06 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/embaixada-chinesa-aponta-cunho-racista-em-fala-de-weintraub-e-pede-retratacao/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

GALF, Renata. O que foi o 7 de Setembro bolsonarista? Cientistas políticos apontam intenções do ato e suas consequências. *Folha de São Paulo [online]*, São Paulo, 22 set. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/o-que-foi-o-7-de-setembro-bolsonarista-cientistas-politicos-apontam-intencoes-do-ato-e-suas-consequencias.shtml>. Acesso em: 08 fev. 2022.

GARCIA, Mariana. Anvisa aprova regras para uso emergencial de vacina contra Covid-19. *G1 [online]*, [S.l.], 10 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2020/12/10/anvisa-aprova-a-autorizacao-temporaria-de-uso-emergencial-de-vacinas-contracovid-19.ghtml>. Acesso em: 05 fev. 2022.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, L.; MAIA, G.; SOUZA, C. O Cálculo de uma tragédia. *Nexo [online]*, [S.l.], 08 ago. 2020. Disponível em:

<https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/08/08/100-mil-mortes-no-Brasil-oc%C3%A1culo-de-uma-trag%C3%A9dia>. Acesso em: 05 fev. 2022.

GRAGNANI, Juliana. O que é 'globalismo', termo usado pelo novo chanceler brasileiro e por Trump? *BBC News Brasil [online]*, Londres, 03 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46786314>. Acesso em: 16 fev. 2022.

GRANCHI, Giulia. Vacinação de crianças no Brasil: o que sabemos até agora. *BBC News Brasil [online]*, São Paulo, 14 jan. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59999518>. Acesso em: 08 fev. 2022.

GULLINO, Daniel. Bolsonaro veta uso obrigatório de máscara em comércio, escolas e templos. *O Globo [online]*, Brasília, 03 jul. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-veta-uso-obrigatorio-de-mascara-em-comercio-escolas-templos-1-24513437>. Acesso em: 04 fev. 2022.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, M.; LIMA, R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, [S.l.], v. 1, p. 22-41, dez. 2010. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/p6-2_1.pdf. Acesso em: 26 out. 2021.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5575371/mod_resource/content/4/Hirst_Pinheiro_1995.pdf. Acesso em: 24 out. 2021.

JOHN HOPKINS. University & Medicine. *Brazil*. Coronavirus Resource Center, [S.l.], 11 maio 2022a. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/region/brazil>. Acesso em: 11 maio 2022.

JOHN HOPKINS. University & Medicine. *COVID-19 Dashboard Global Map*. Coronavirus Resource Center, [S.l.], 11 maio 2022b. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 11 maio 2022.

JUCÁ, Beatriz. Mandetta abre CPI da Covid-19 nesta terça expondo negacionismo de Bolsonaro e obsessão para reeleição. *El País Brasil [online]*, São Paulo, 03 maio 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-04/mandetta-abre-cpi-da-covid-19-nesta-terca-expondo-negacionismo-de-bolsonaro-e-obsessao-pela-reeleicao.html>. Acesso em: 06 fev. 2022.

JUNQUEIRA, C.; MACHIDA, K. Após 29 dias no cargo, Nelson Teich pede demissão do Ministério da Saúde. *CNN Brasil [online]*, Brasília, 15 maio 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/nelson-teich-pede-demissao-do-ministerio-da-saude/>. Acesso em: 03 fev. 2022.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World*

Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. 4 ed. Nova Iorque: Pearson Longman, 2012.

KICKBUSCH, I.; BERGER, C. Diplomacia da Saúde Global. *RECIIS*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 19-24, mar. 2010. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/17396>. Acesso em: 05 jun. 2021.

KICKBUSCH, I.; SILBERSCHMIDT, G.; BUSS, P. Global health diplomacy: the need for new perspectives, strategic approaches and skills in global health. *Bulletin of the World Health Organization*, Genebra, v. 85, n. 3, p. 230-232, mar. 2007. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/269857/PMC2636243.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 jun. 2021.

KISSINGER, Henry A. The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order. *The Wall Street Journal [online]*, Nova Iorque, 03 abr. 2020. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005>. Acesso em: 19 maio 2021.

KOPLAN, Jeffrey P. *et al.* Towards a common definition of global health. *Lancet*, Londres, v. 373, n. 9679, p. 1993-1995, jun. 2009. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(09\)60332-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(09)60332-9/fulltext). Acesso em: 05 jun. 2021.

LAFER, Celso. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Brasília: FUNAG, 2018. 2 v. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/relacoes-internacionais-politica-externa-diplomacia-brasileira-volume-2.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, n. 2, p. 5-17, dez. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/YFcDnF8XTFFHSv7gRSZLV8K/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 out. 2021.

LARA, R.; VENAGLIA, G. Na ONU, Bolsonaro defende política ambiental do Brasil e 'tratamento precoce' contra Covid-19. *CNN Brasil [online]*, São Paulo, 21 set. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/discurso-bolsonaro-na-onu/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

LELLIS, Leonardo. Após polêmica sobre vacina chinesa, Doria divulga vídeo de reunião com Pazuello. *CNN Brasil [online]*, São Paulo, 21 out. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/apos-polemica-sobre-vacina-chinesa-doria-divulga-video-de-reuniao-com-pazuello/>. Acesso em: 05 fev. 2022.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/>

RLvRNjTTpvTS9wfyNSXcMpr/?lang=pt. Acesso em: 26 out. 2021.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf. Acesso em: 05 set. 2021.

LIMA, N. T.; BUSS, P. M.; PAES-SOUZA, R. A Pandemia da Covid-19: uma crise sanitária e humanitária. In: BUSS, P. M.; FONSECA, L. E. (org.). *Diplomacia da Saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. p. 281-302. *E-book* (360 p.). Disponível em: <http://books.scielo.org/id/hdyfg>. Acesso em: 05 jun. 2021.

LIS, Laís. TCU dá 15 dias para que governo federal apresente plano de vacinação contra a Covid-19. *G1 [online]*, Brasília, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/08/12/tcu-da-15-dias-para-que-governo-federal-apresente-plano-de-vacinacao-contr-a-covid-19.ghtml>. Acesso em: 05 fev. 2022.

LISBOA, Vinícius. Covid-19: média móvel de mortes fica abaixo de mil pelo terceiro dia. *Agência Brasil [online]*, Rio de Janeiro, 03 ago. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-08/media-movel-de-mortes-fica-abaixo-de-mil-pelo-terceiro-dia>. Acesso em: 07 fev. 2022.

LONDOÑO, E.; CASADO, L. As Virus and Economic Woes Ravage Brazil, Bolsonaro Improvises and Confounds. *The New York Times [online]*, Rio de Janeiro, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/03/31/world/americas/brazil-coronavirus-bolsonaro.html>. Acesso em: 11 mar. 2022.

MACHADO, M. L.; FREITAS, R. O primeiro ano de pandemia no Brasil em 43 eventos. *Nexo [online]*, [S.l.], 12 abr. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2021/O-primeiro-ano-de-pandemia-no-Brasil-em-43-eventos>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MACHADO, Renato. Brasil passa de 10 mil mortes por coronavírus com 720 novos registros nas últimas 24 h. *Folha de São Paulo [online]*, Brasília e São Paulo, 09 maio 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/05/brasil-chega-a-10-mil-mortes-por-coronavirus-com-730-novos-registros-nas-ultimas-24-h.shtml>. Acesso em: 03 fev. 2022.

MAIZLAND, Lindsay. Why China-Taiwan Relations Are So Tense. *Council on Foreign Relations [online]*, [S.l.], 26 maio 2022. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgroundunder/china-taiwan-relations-tension-us-policy-biden>. Acesso em: 12 jun. 2022.

MANETTO, F.; ESPAÑA, S.; SINGER, F. Países da América do Sul fecham fronteiras e ensaiam cooperação diplomática para conter pandemia. *El País [online]*, Cidade do México, Guayaquil e Caracas, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-17/paises-da-america-do-sul-fecham>

fronteiras-e-ensaiam-cooperacao-diplomatica-para-conter-pandemia.html. Acesso em: 13 mar. 2022.

MARSHAL, Euan. Jair Bolsonaro: the man who broke Brazil. *The Telegraph* [online], São Paulo, 24 maio 2020. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/05/24/man-broke-brazil-coronavirus-could-bring-tropical-trump/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

MARTINS, Vanessa. 'Chega de frescura, de mimimi. Vão ficar chorando até quando?', diz Bolsonaro ao criticar medidas de restrição em meio a recorde de mortes por Covid-19. *G1* [online], Goiás, 04 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2021/03/04/bolsonaro-chega-a-sao-simao-para-inauguracao-de-trecho-da-ferrovia-norte-sul.ghtml>. Acesso em: 06 fev. 2022.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/Dy6zLys78XTnTV8YFkY9ZJJ/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 05 set. 2021.

MILITÃO, Eduardo. Sem provas, Bolsonaro cita vírus de laboratório e lança dúvida sobre China. *UOL* [online], Brasília, 05 maio 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/05/05/bolsonaro-virus-china.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O Desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 9-29.

MODELLI, Laís. CPI da Covid: compare o que disse Ernesto Araújo e os marcos da gestão do Itamaraty na pandemia. *G1* [online], [S.l.], 18 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/05/18/cpi-da-covid-compare-o-que-disse-ernesto-araujo-aos-senadores-com-declaracoes-anteriores-do-ex-ministro.ghtml>. Acesso em: 13 mar. 2022.

MORAES, Lauro Escorel de. O conceito interesse nacional e a responsabilidade de diplomacia brasileira. *Revista da Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 81, p. 151-161, 1986. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67074>. Acesso em: 12 out. 2021.

MORAIS, A. C.; SILVA, R. Campo de batalha: 8 vezes em que Bolsonaro se colocou contra governadores. *A Gazeta* [online], Vitória, 02 mar. 2021. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/politica/campo-de-batalha-8-vezes-em-que-bolsonaro-se-colocou-contra-governadores-0321>. Acesso em: 04 fev. 2022.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, [S.l.], v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997. Disponível em: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>. Acesso em: 03 out. 2021.

MORENS, D. M.; FOLKERS, G. K.; FAUCI, A. S. What Is a Pandemic? *The Journal of Infectious Diseases*, [S.l.], v. 200, n. 7, p. 1018-1021, 01 out. 2009. Disponível em: <https://academic.oup.com/jid/article/200/7/1018/903237>. Acesso em: 30 mar. 2022.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. 2, p. 88-105, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mDfHPGdggWSHwDSXDr9rnSH/?lang=pt#>. Acesso em: 22 fev. 2022.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, P.; NERY, T. O papel da política externa brasileira e da paradiplomacia na resposta ao coronavírus. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 12, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/download/58859/38065>. Acesso em: 14 jan. 2022.

ORTIZ, Délis. Ernesto Araújo pede demissão do Ministério das Relações Exteriores. *G1 [online]*, Brasília, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/03/29/ernesto-araujo-ministro-das-relacoes-exteriores-pede-demissao.ghtml>. Acesso em: 13 mar. 2022.

OSBORN, Catherine. Bolsonaro Made Brazil a Pandemic Pariah. *Foreign Affairs [online]*, [S.l.], 07 jul. 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2020-07-07/bolsonaro-made-brazil-pandemic-pariah>. Acesso em: 13 mar. 2022.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 64, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/358/35866229010/html/>. Acesso em: 03 abr. 2022.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões*. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

PHILLIPS, Tom. Bolsonaro vowed to show a new Brazil but 'lie-filled' UN speech cuts little ice. *The Guardian [online]*, Rio de Janeiro, 21 set. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/21/jair-bolsonaro-brazil-un-speech>. Acesso em: 13 mar. 2022.

PINHEIRO, C.; RUPRECHT, T. Coronavírus: primeiro caso é confirmado no Brasil. O que fazer agora? *Veja Saúde [online]*, [S.l.], 26 fev. 2020. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/coronavirus-primeiro-caso-brasil/>. Acesso em: 01 fev. 2022.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. Conclusão. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S.

(org.). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV, 2011. p. 331-345.

POZ, Mario Roberto Dal. Dois anos de pandemia: um balanço. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 1-5, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/Q94MW74ZQvFL9kVJZckHj6Q/?lang=pt#>. Acesso em: 27 mar. 2022.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma Análise da Política Externa do Governo Lula da Silva. *Debates*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 60-80, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/16561>. Acesso em: 31 out. 2021.

RIBEIRO, B.; CAMBRICOLI, F. Brasil registra primeira morte pelo novo coronavírus em SP; País tem 290 casos confirmados. *Estadão [online]*, São Paulo, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-registra-primeira-morte-pelo-novo-coronavirus-em-sao-paulo,70003236434>. Acesso em: 02 fev. 2022.

ROCHA, Camilo. De questionamento a apagões: o governo e os dados da covid. *Nexo*, [S.l.], 28 mar. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/03/28/De-questionamentos-a-apag%C3%B5es-o-governo-e-os-dados-da-covid>. Acesso em: 04 fev. 2022.

ROSA, André. Mês mais letal da pandemia, abril tem alta de 23,5% em mortes por Covid-19. *CNN [online]*, São Paulo, 30 abr. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/mortes-por-covid-19-no-brasil-tem-alta-de-23-5-em-abril/>. Acesso em: 06 fev. 2022.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/SktXpznRXjptLV53R6XvGcF/?lang=pt#>. Acesso em: 01 set. 2021.

SANCHES, Mariana. Demissão de Ernesto Araújo: fim de uma gestão sem precedentes na diplomacia brasileira. *BBC News Brasil [online]*, Washington, 29 mar. 2021a. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56570801>. Acesso em: 13 mar. 2022.

SANCHES, Mariana. Lançada por Trump e propagandeada por Bolsonaro, hidroxiquina está vetada em hospitais nos EUA. *BBC News Brasil [online]*, Washington, 10 jul. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53370870>. Acesso em: 16 fev. 2022.

SANCHES, Mariana. O que muda para o Brasil sem Trump na Casa Branca? *BBC News Brasil [online]*, Washington, 19 jan. 2021b. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55716869>. Acesso em: 16 fev. 2022.

SANTOS, L. W.; ALBUQUERQUE, M. A pandemia de COVID-19 nas políticas doméstica e externa do Brasil: disputa entre poderes institucionais, alinhamento aos EUA e isolamento internacional. *Boletim OPISA*, [S.l.], n. 2, abr./jun. 2020. Disponível

em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPESA_2020_n2_abr-jun-1.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 9-41, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/h96MqShvHPRJgJH8fHMgxqv/?lang=pt#>. Acesso em: 28 out. 2021.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, Lisboa, v. 44, p. 25-35, dez. 2014. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf. Acesso em: 02 nov. 2021.

SARAIVA, M. G.; ALBUQUERQUE, F. L. Como mudar uma política externa? *CEBRI Revista*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 146-266, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/10/26>. Acesso em: 03 abr. 2022.

SARAIVA, M. G.; SILVA, A. M. Between Political Crisis and COVID-19: Bolsonaro's Foreign Policy. *E-International Relations*, [S.l.], p.1-4, 02 jun. 2020. Disponível em: <https://www.e-ir.info/pdf/84535>. Acesso em: 20 fev. 2022.

SARAIVA, M. G.; SILVA, A. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, Lisboa, v. 64, p. 117-137, dez. 2019. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri64/RI_64_art08_MGSAVCS.pdf. Acesso em: 02 nov. 2021.

SARFATI, Gilberto. *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SCHUCH, Matheus. Bolsonaro critica OMS e diz que entidade “não acerta nada”. *Valor [online]*, Brasília, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/06/18/bolsonaro-critica-oms-e-diz-que-entidade-no-acerta-nada.ghtml>. Acesso em: 16 fev. 2022.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 10, n. 49, p. 23-41, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/86954>. Acesso em: 02 nov. 2021.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. In: HUDSON, V. M.; CHOLLET, D. H.; GOLDGEIER, J. M. *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2002. p. 21-152. *E-book* (186 p.). Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230107526_2. Acesso em: 10 out. 2021.

SOARES, Ingrid. Bolsonaro critica diretor-presidente da OMS: “Ele nem é médico”. *Correio Braziliense [online]*, Brasília, 23 abr. 2020. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/04/23/interna_politica,

847652/bolsonaro-critica-diretor-presidente-da-oms-ele-nem-e-medico.shtml. Acesso em: 16 fev. 2022.

SOUZA, André de Mello e. Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de aids. *In*: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (org.). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. FGV: Rio de Janeiro, 2011. p. 203-240.

SOUZA, Herbert José. *Como se faz análise de conjuntura*. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

TAYLOR, Derrick Bryson. A Timeline of the Coronavirus Pandemic. *The New York Times* [online], Nova Iorque, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/article/coronavirus-timeline.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

THAMI, H.; LEAL, F. 11 pontos sobre o tratamento precoce à covid-19. *Nexo* [online], [S.l.], 21 jun. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2021/11-pontos-sobre-o-tratamento-precoce-%C3%A0-covid-19>. Acesso em: 27 mar. 2022.

UN. United Nations. *United Nations Comprehensive Response to COVID 19: Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better*. [S.l.], set. 2020. Disponível em: https://www.un.org/pga/75/wp-content/uploads/sites/100/2020/10/un_comprehensive_response_to_covid.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

VIDALE, G.; AZEVEDO, E. Ômicron: nova variante atingiu auge de 70% dos casos no dia 25 de dezembro, mostra levantamento inédito. *O Globo* [online], Rio de Janeiro, 29 dez. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/saude/omicron-nova-variante-atingiu-auge-de-70-dos-casos-no-dia-25-de-dezembro-mostra-levantamento-inedito-25335182>. Acesso em: 08 fev. 2022.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/sWn5MtCXtMZdzdSm3CtzZmC/?lang=pt>. Acesso em: 31 out. 2021.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4438415/mod_resource/content/4/Vigevani%202003.pdf. Acesso em: 31 out. 2021.

VIGNA, Anne. La gestion “criminelle” de la pandémie de Jair Bolsonaro au Brésil. *Le Monde* [online], Rio de Janeiro, 21 out. 2021. Disponível em: https://www.lemonde.fr/international/article/2021/10/21/bresil-la-gestion-criminelle-de-la-pandemie-de-covid-19-de-jair-bolsonaro_6099363_3210.html. Acesso em: 10 mar. 2022.

VIVAS; F.; FALCÃO, M. Covaxin: Rosa Weber autoriza inquérito para investigar

Bolsonaro por suposta prevaricação. *G1 [online]*, Brasília, 02 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/02/covaxin-rosa-weber-autoriza-inquerito-para-investigar-bolsonaro-por-suposta-prevaricacao.ghtml>. Acesso em: 07 fev. 2022.

VIVAS; F.; FALCÃO, M. Covid: relator no STF conclui voto a favor de que governo apresente em 30 dias plano de vacinação. *G1 [online]*, Brasília, 24 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/11/24/stf-iniciara-em-4-de-dezembro-julgamento-de-duas-acoes-sobre-vacina-contracovid.ghtml>. Acesso em: 05 fev. 2022.

WHO. World Health Organization. *COVID-19 strategy update*. [S.l.], 14 abr. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-strategy-update>. Acesso em: 24 nov. 2021.

WHO. World Health Organization. *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. [S.l.], 19 maio 2022. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 19 maio 2022.