
O multilateralismo no combate à Covid-19: perspectivas para o fim da pandemia

por **Ana Beatriz Zanuni**

Com a descoberta de um vírus altamente contagioso e a declaração de estado pandêmico pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020, a necessidade de cooperação para a resolução de um problema de nível global foi reconhecida por organizações e pela comunidade internacional. No âmbito das Nações Unidas, foram elaboradas propostas e recomendações de ações conjuntas para o combate à SARS-CoV-2. Entretanto, ao mesmo tempo, movimentações nacionalistas e negacionistas ao redor do mundo foram observadas. Como resultado deste tipo de posicionamento, a sociedade global perdeu mais de seis milhões de pessoas devido à doença (WHO, 2022) e entrou em seu terceiro ano de pandemia, mesmo após maior conhecimento acerca do vírus e do desenvolvimento e produção de vacinas contra a Covid-19.

Nesse cenário, a presente análise busca entender o panorama do multilateralismo e cooperação internacional em torno da pandemia ao longo dos últimos dois anos e, a partir disso, como contribuíram (ou não) para a recuperação global. Com isso, também visa-se analisar perspectivas para o fim da pandemia e qual deveria ser o papel do multilateralismo na etapa atual de combate ao coronavírus.

O reconhecimento da necessidade do multilateralismo no combate à Covid-19

O início da pandemia trouxe impactos econômicos, sociais e políticos imediatos para todo o mundo. Economicamente, a Covid-19 evidenciou as principais vulnerabilidades do sistema econômico e produtivo, e expôs a gravidade das desigualdades socioeconômicas, tanto em nível internacional quanto nos cenários domésticos de cada país. Nesse cenário, enquanto Estados trabalhavam para construir medidas

voltadas ao combate ao vírus e para lidar com as consequências da propagação da doença, foi possível observar tendências nacionalistas (que já cresciam há alguns anos ao redor do mundo) com a adoção de restrições de exportação de produtos de uso essencial na proteção contra o vírus, e acusações de cunho político entre países, por exemplo (DERVIŞ; STRAUSS, 2021).

Ao mesmo tempo, devido a sua natureza altamente contagiosa e sem se incomodar com fronteiras, a propagação do SARS-CoV-2 reforçava a necessidade de ações multilaterais, com a tomada de medidas conjuntas e coordenadas para seu combate. As iniciativas de cooperação entre os países deveriam ocorrer desde a adoção de medidas alinhadas e adequadas para a restrição da mobilidade social até o compartilhamento de tecnologias e equipamentos médicos voltados ao tratamento imediato e, concomitantemente, para o desenvolvimento de vacinas contra a doença, como foi apontado por autoridades sanitárias e organizações internacionais.

Nesse contexto, e principalmente após os primeiros meses de avanço da pandemia, estudos começaram a indicar a necessidade de cooperação internacional, junto à apresentação de propostas de ações estratégicas que poderiam gerar impactos positivos no combate ao vírus. Por exemplo, os analistas do Eurasia Group (2020) — uma entidade privada de consultoria e pesquisa de risco político —, atendendo à Bill & Melinda Gates Foundation, publicaram um relatório em novembro de 2020 que, além de pontuar a necessidade de uma abordagem global, incentiva a adoção dos países ao “Access to Covid-19 Tools Accelerator (Act-A) program”, como uma solução para acabar com a pandemia.

De acordo com o Eurasia Group (2020), o programa, que contava com propostas para acesso a testes, tratamentos e vacinas, apenas poderia ter sucesso com uma forte liderança global e cooperação internacional. Além disso, necessitava de um fundo de investimentos bilionário, que deveria ser financiado pelas grandes e mais avançadas economias (como Estados Unidos, Alemanha, Japão, Reino Unido e França) para equilibrar os níveis de desigualdade dos países e ainda ser capaz de proporcionar uma distribuição equitativa das soluções médicas. Dessa maneira, a mesma avaliação acerca do projeto pode ser aplicada a outras oportunidades e possibilidades encontradas pelos líderes mundiais ao longo da pandemia, em diferentes círculos de debates multilaterais, como a iniciativa de distribuição de vacinas Covax Facility, liderada pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Entretanto, na prática, apesar de certa adesão e de esforços de programas como o Act-A, a pandemia é marcada pela falta de cooperação internacional e preparo em lidar com uma crise global. As ações desordenadas adotadas por cada país apenas marcam um cenário em que multilateralismo está em baixa, deixando o espaço para maior populismo nacionalista, que já se refletia nas medidas voltadas ao comércio internacional e ao combate as mudanças climáticas (EURASIA GROUP, 2020). Como um exemplo da falta de articulação

entre os países, em fevereiro de 2021, após o desenvolvimento de vacinas e o início das campanhas de vacinação ao redor do mundo, o Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, pontou distribuição desigual dos imunizantes e a ressaltou a necessidade de um esforço global para vacinar a população de todos os países o quanto antes. De acordo com Guterres, naquele momento, apenas 10 países eram responsáveis pela administração de 75% da vacinação e 130 países ainda não haviam recebido doses da vacina (WILDLY..., 2021).

Dentro desse cenário, todavia, ainda cabe mencionar que foram vacinas como Sinovac (China) e Sputnik V (Rússia) que possibilitaram a aquisição por parte de países em desenvolvimento na Ásia, América Latina e África, devido ao preço e acessibilidade. Além disso, a China fez doações de vacinas a mais de 50 países em desenvolvimento e seu líder, Xi Jinping, afirmou que o país pretende fornecer mais de bilhão de doses para o continente africano em 2022, sendo a maior parte em forma de doação. Nesse sentido, o posicionamento do Ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi, também se colocou contra o “nacionalismo da vacina” e a favor de uma distribuição justa e equitativa (FRENCH, 2021; GRGIC, 2021; WILDLY..., 2021).

Enquanto isso, União Europeia (UE) e Estados Unidos demonstraram menos liderança e interesse em solucionar o problema a nível global. Por exemplo, os Estados Unidos, o maior fabricante de vacinas do mundo, forneceu 80 milhões de doses ao continente africano, que possui aproximadamente 1,4 bilhões de habitantes. Como resultado de ações deste tipo, o número de pessoas de países desenvolvidos que foram totalmente imunizadas (duas doses da vacina) chegou a ser quase o dobro do número de parcialmente vacinados (apenas uma dose) em países de baixa renda (FRENCH, 2021; GRGIC, 2021; WILDLY..., 2021).

Assim, percebe-se que o foco na competição entre as taxas de vacinação foi maior do que o nível de solidariedade no momento da distribuição dos imunizantes para uma proteção equilibrada e equitativa entre os países. Com isso, enquanto países com mais acesso aos imunizantes elaboram estratégias para aumentar o engajamento de suas populações na vacinação, mantêm também grandes estoques de doses, sem compartilhá-los com países em posição bem mais desfavorável, que acabam distantes da ponta da cadeia de distribuição, apesar das advertências da OMS. Nesse cenário, permitiu-se que o vírus ainda tivesse um grande número de hospedeiros disponíveis e pudesse sofrer mutações mesmo após a vacinação de certos grupos, possibilitando o surgimento de variantes que ultrapassem a proteção das vacinas (FRENCH, 2021; GRGIC, 2021).

Por fim, vale mencionar que o maior destaque do multilateralismo em tempos de pandemia é o Covid-19 Vaccines Global Access (COVAX), liderado pela OMS, em parceria com as entidades filantrópicas GAVI Alliance e Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI). O programa — que utiliza da base construída pelo Act-A na criação de um fundo coletivo internacional para possibilitar a distribuição gratuita dos

imunizantes para países pobres — conseguiu alcançar a marca de um bilhão de doses fornecidas e objetiva aumentar a distribuição em 2022. Entretanto, mesmo dentro da iniciativa, alguns países, como o Marrocos, ainda aguardam por um grande volume de doses, enquanto Colômbia e Filipinas, por exemplo, estão em posição mais confortável em relação a parcela de seus lotes de vacina que já foi despachada (BUCHHOLZ, 2022).

Perspectivas para o fim da pandemia

Ao considerar perspectivas para o próximo ano de pandemia e, possivelmente, seu fim, também deve-se levar em conta que a crise do multilateralismo é um problema pré-pandêmico — inclusive com crescentes indicadores para a necessidade de reforma das principais entidades multilaterais, como a ONU e a Organização Mundial do Comércio (OMC) —, que apenas se tornou mais evidente durante a crise global. Com isso, há uma tendência pela substituição de acordos multilaterais por bilaterais ou entre países com interesses semelhantes ou geograficamente próximos (DERVIŞ; STRAUSS, 2021). Nesse sentido, o crescente descompasso na governança global, além da desestabilização da ordem mundial, contribui para uma visão mais negativa em termos de expectativas de melhores cooperações internacionais em busca de finalmente deixar o coronavírus sob controle.

De acordo com previsões da empresa de consultoria McKinsey & Company, o cenário para o fim da pandemia é mais favorável enquanto não surgirem novas variantes capazes de se tornarem as dominantes e que, assim, poderiam gerar um contexto de maior contaminação, além do risco de superarem as vacinas atuais. Entretanto, ainda há possíveis problemáticas desconhecidas, como a duração da imunidade promovida pela vacina, por mais que evidências indiquem que três doses de vacina podem fornecer proteção a médio prazo contra a variante Ômicron (CHARUMILIND et al., 2022).

Aqui, também cabe considerar que a terceira dose não tem o mesmo nível de apelo pelas populações, que podem se considerar protegidas apenas com as duas primeiras aplicações e se absterem da seguinte. Além disso, com uma crescente no debate sobre o aumento do número de doses necessárias para manter a imunização a longo prazo, também surgiu uma onda de desconfiança na eficácia das vacinas. Ao mesmo tempo, também cresce o número de pessoas que consideram que os riscos já não são altos o suficiente para adotar mudanças de comportamento contra o vírus. O mesmo vale para alguns governos, que não consideram que custos de lockdowns e restrições superam seus benefícios, apesar de outras gestões ainda se manterem mais cautelosas (CHARUMILIND et al., 2022).

Portanto, apesar do cenário mais controlado da pandemia, considerando o contexto de discussão sobre a aplicação de cada vez mais doses e, caso surjam variantes mais mutadas — ou até mesmo novos vírus com

6 Um exemplo mais imediato é de vacinas modificadas para combater melhor a variante Ômicron, que podem estar disponíveis em breve (CHARUMILIND et al., 2022).

potencial pandêmico —, de demanda por desenvolvimento de novas vacinas⁶, a necessidade de cooperação para o combate à pandemia ainda é existente, mesmo que em estado mais latente. Além disso, com o desenvolvimento de medicamentos terapêuticos de uso oral, como o paxlovid e molnupiravir, o número de casos e falecimentos pode decrescer (CHARUMILIND et al., 2022). Porém, o estado de vulnerabilidade de diversos países e a dificuldade de acesso se mantêm, então, ações multilaterais para o fornecimento dos produtos ainda continuarão a ser fundamentais.

Referências

BUCHHOLZ, K. Which Countries Are Still Waiting for COVAX Doses?. **Statista**, 18 jan. 2022. Disponível em: <https://www.statista.com/chart/24520/Covid-19-vaccines-delivered-under-covax/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CHARUMILIND S. et al. When will the Covid-19 pandemic end?. **McKinsey & Company**, 1 mar. 2022. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/healthcare-systems-and-services/our-insights/when-will-the-Covid-19-pandemic-end>. Acesso em: 13 mar. 2022.

DERVIŞ, K.; STRAUSS, S. Global governance after Covid-19: Survey report. **Brookings**, 9 ago. 2021. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/global-governance-after-Covid-19/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

EURASIA GROUP. **Ending the Covid-19 Pandemic: The Need for a Global Approach**. New York, 25 nov. 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/act-accelerator/2020-summary-analysis-of-ten-donor-countries-11_26_2020-v2.pdf. Acesso em: 13 mar. 2022.

FRENCH, H. W. Only a Truly Global Vaccination Campaign Will End the Pandemic. **World Politics Review**, 1 dez. 2022. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/30156/vaccine-nationalism-is-prolonging-the-coronavirus-pandemic>. Acesso em: 13 mar. 2022.

GRGIC, G. The international politics of the pandemic. **Asia & the Pacific Policy Society**, 1 abr. 2021. Disponível em: <https://www.policyforum.net/the-international-politics-of-the-pandemic/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

SANTOS, M. T. O que é a Iniciativa Covax contra a Covid-19 e como ela funciona. **Veja Saúde**, 5 mar, 2021. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/o-que-e-a-iniciativa-covax-contra-a-Covid-19-e-como-ela-funciona/>. Acesso em: 23 mar. 2022.

'WILDLY unfair': UN says 130 countries have not received a single Covid vaccine dose. **The Guardian**, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/18/wildly-unfair-un-says-130-countries-have-not-received-a-single-covid-vaccine-dose>. Acesso em: 20 mar. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO]. **WHO Coronavirus (Covid-19) Dashboard**. 21 mar. 2022. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 21 mar. 2022.