

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Vitória Pimenta Dos Santos

Política externa e pandemia de covid-19: uma análise do governo Bolsonaro (2019-2022).

DOURADOS - MS
MARÇO 2024

Vitória Pimenta Dos Santos

Política externa e pandemia de covid-19: uma análise do governo Bolsonaro (2019-2022).

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação da Profa. Dra. Deborah Silva do Monte.

Área de concentração: Análise do Processo Decisório.

Orientadora: Profa. Dra. Déborah Silva do Monte.

DOURADOS - MS

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

S237p Santos, Vitoria Pimenta Dos

Política externa e pandemia de Covid-19: Uma análise do governo Bolsonaro (2019-2022).
[recurso eletrônico] / Vitoria Pimenta Dos Santos. -- 2024.
Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Déborah Silva do Monte.
TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2024.
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. pandemia. 2. governo Bolsonaro. 3. política pública. 4. política externa. 5. populismo de extrema direita. I. Monte, Déborah Silva Do. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 08 de março de 2024, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Vitória Pimenta dos Santos** tendo como título “Política Externa e pandemia de COVID-19: uma análise do governo Bolsonaro”.

Constituíram a Banca Examinadora os professores **Dra. Déborah Silva do Monte** (orientador), **Dr. Bruno Boti Bernardi** (examinador) e **Dr. Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto** (examinador).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado aprovado.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:

g b

Documento assinado digitalmente
DEBORAH SILVA DO MONTE
Data: 11/03/2024 12:02:00-0300
Verifique em <https://validar.itb.gov.br>

Dra. Déborah Silva do Monte

Orientadora

g b

Documento assinado digitalmente
BRUNO BOTI BERNARDI
Data: 11/03/2024 12:18:45-0300
Verifique em <https://validar.itb.gov.br>

Dr. Bruno Boti Bernardi

Examinador

Arthur P. A. Banzatto

Dr. Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto

Examinador

AGRADECIMENTOS

Desde muito nova eu sempre sonhei em buscar conhecimentos fora da minha cidade, e mesmo que eu sempre soubesse que meus pais, por sempre se preocuparem muito em estarem ao meu lado, sofreriam com minha ausência física, eles nunca deixaram de me apoiar e acreditar em todas as decisões acadêmicas que um dia eu já tomei. Até mesmo quando eu tinha 15 anos e meu sonho era estudar na escola SESC de ensino médio lá no Rio de Janeiro, apesar de todas as preocupações, fui apoiada e acompanhada em todos os processos. Ao fim, não fui aprovada, mas meus pais sabiam que essa não seria minha única tentativa de sair da minha cidade.

Então, enfim, primeiramente agradeço aos meus pais, Silvana e Deucimar, que independentemente de saberem que não seria fácil, em diversos sentidos, me manter em uma outra cidade, nunca deixaram que eu desistisse desse meu sonho. E, secundamente, agradeço meu namorado, Saymon, por todo o apoio de sempre e, principalmente, por nunca ter me deixado desacreditar que eu seria capaz de concluir este trabalho.

Agradeço à UFGD pela excelência em ensino e, principalmente, ao corpo de professores e professoras que me ajudaram a trilhar o caminho da graduação, gostaria de agradecer especialmente, à professora Deborah Monte, ao professor Bruno Boti, à professora Luciana Campos, à professora Fernanda Barasuol, ao professor Lucas Eduardo Silveira e à professora Jannifer Zarpelon, docentes que me marcaram de forma positiva durante a minha formação devido a suas didáticas e métodos de compartilhar todo o conhecimento que possuem, e já me fizeram até mesmo considerar o campo da docência.

Também agradeço a todas as amizades, que eu poderia também chamar de família, que a UFGD e Dourados me proporcionou, em especial minhas amigas Ana Laura Taschin, Cássila Flores, Giovanna Savazo, Laura Cristina, Gabriela Tanganeli, e o bendito fruto do meu amigo Murilo Guimarães, sem vocês seria impossível ter terminado essa graduação e segurado as pontas em diversos momentos.

E, por fim, mas com certeza não menos importante, também agradeço a todos meus amigos de Rondonópolis que acompanharam um pouco mais de perto a realização deste trabalho de conclusão de curso, e por todo o processo acreditaram que tudo daria certo e confiaram em mim, especialmente minha amiga, Érica Miranda, que estava sempre disposta a ouvir sobre o andamento do meu trabalho e até mesmo me ajudar com muitas dicas.

À todos meu muito obrigada.

RESUMO

A resposta brasileira à pandemia de COVID-19 ficou marcada na história como um exemplo a não ser seguido, e isso os próprios dados obtidos nacionalmente em relação ao número de contaminados e mortes nos mostra. Ao perceber este panorama, cabe a nós analisarmos como a resposta brasileira à pandemia se deu nos limites de um Estado que por muitas vezes foi reconhecido internacionalmente como um exemplo de defesa dos direitos à saúde de seu povo. O principal objetivo deste trabalho é demonstrar empiricamente, fazendo uso da metodologia de estudo caso, como as características do governo Bolsonaro (2019-2022) tiveram influência no enfrentamento da pandemia de COVID-19, principalmente, em relação às ações e omissões em políticas públicas de saúde e externa. Para a concretização destes objetivos, foram utilizadas análises bibliográficas, avaliação de pronunciamentos oficiais de entes governamentais e notícias. Os resultados obtidos demonstram que o governo Bolsonaro foi detentor de uma das respostas à COVID-19 mais negligentes entre os populistas em democracias a partir da indiferença e inação e que o populismo de extrema direita como estilo político exerce influência direta nesta resposta.

Palavras-chave: pandemia; governo Bolsonaro; política pública; política externa; populismo de extrema direita.

ABSTRACT

The Brazilian response to the COVID-19 pandemic stood out in history as an example not to be followed, just the nationally obtained data related to the number of infections and deaths show us that. As we notice this outlook, it is up to us to analyze how the Brazilian response to the pandemic unfolded in the boundaries of a state that was often internationally recognized as an example of defending the health rights of its people. The main aim of this study is to empirically demonstrate, using a case study methodology, how the characteristics of the Bolsonaro government (2019-2022) influenced the response to the COVID-19 pandemic, particularly, regarding actions and omissions in public health and foreign policies. To achieve these goals, bibliographic analysis, evaluation of official statements from governmental entities, and news sources were explored. The results obtained demonstrate the Bolsonaro government had one of the most negligent responses to COVID-19 among populist leaders in democracies, characterized by indifference and inaction, and that far-right populism as a political style directly influences this response.

Key-words: pandemic; Bolsonaro government; public policies; foreign policy; populism.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. INTERCONEXÕES ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E CONFIGURAÇÕES ESTATAIS.....	12
2.1 Políticas públicas.....	12
2.2 Política pública de saúde no Brasil.....	14
2.3 Políticas Públicas e Relações Internacionais: política externa como política pública.....	15
3. ENTRE DIRETRIZES GLOBAIS E REALIDADE NACIONAL: ANÁLISE DAS RESPOSTAS À COVID-19 NO BRASIL EM CONTRASTE COM RECOMENDAÇÕES DA OMS.....	23
3.1 Posicionamento da OMS em relação ao novo coronavírus.....	23
3.2 Linha do tempo da pandemia de coronavírus no Brasil.....	25
3.3 Resposta brasileira à pandemia de COVID-19.....	32
4. O IMPACTO DAS CARACTERÍSTICAS INTERNAS DO ESTADO BRASILEIRO NA SAÚDE E NA DIPLOMACIA SOB O GOVERNO BOLSONARO.....	36
4.1 Governo Bolsonaro e o campo do populismo de extrema direita.....	36
4.2 Nível doméstico brasileiro em tempos de pandemia.....	41
4.3 Política externa brasileira sob o governo Bolsonaro.....	45
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
6. REFERÊNCIAS.....	58

1. INTRODUÇÃO

De forma geral, podemos conceituar políticas públicas como aquilo que o governo faz, ou seja, suas ações, ou deixa de fazer, dizendo respeito a suas omissões, em prol da assistência, ou não, de seu povo, em uma determinada área, (AMABILE, 2021; SOUZA, 2006¹) e por se tratar de uma ação governamental, decisões em política pública sempre envolvem negociações e acordos entre autoridades governamentais de diferentes posições de poder e interesses (SOARES DE LIMA, 2013). Com o surgimento do campo da Análise de Política Externa (APE), estudiosos dessa nova área passaram a incluir as variações internas de um Estado na tomada de decisão em política externa, abandonando postulações realistas das Relações Internacionais, o que possibilitou a diferenciação das formas de inserção internacional de cada país no ambiente internacional e o entendimento de como esses ajustes de prioridades e acordos entre entes políticos nacionais de diferentes inclinações influenciavam nessa inserção, fazendo com que as políticas domésticas e externas pudessem passar a ser conceituadas como políticas públicas (SOARES DE LIMA, 2013).

Ao decorrer da evolução dos modelos analíticos da APE, podemos perceber uma tentativa de dissolução das fronteiras entre os campos externo e interno de um Estado, que foram tão fortemente construídas ao longo do desenvolvimento das teorias realistas, e mostrar que assim como o que acontece no ambiente internacional pode influenciar o ambiente doméstico, a recíproca também é verdadeira. Um grande exemplo que pode ser citado para explicar essa relação entre a diplomacia e a política doméstica, seria o modelo do “jogo de dois níveis” de Robert Putnam (1988). Baseando-se no Jogo de Dois Níveis de Putnam (1988) e com o intuito de aprofundar essa teoria, Helen Milner (1997) constrói um modelo teórico ao redor do porquê, quando e como Estados cooperam um com os outros, mas também o motivo pelo qual a cooperação pode não ocorrer. Estes são modelos analíticos mobilizados na análise deste trabalho.

Tendo seu início no ano de 2020, a pandemia do vírus da COVID-19 tornou-se um problema de emergência mundial que trouxe diversos desafios para cada um dos países do sistema mundial, que de acordo com suas organizações internas utilizaram de diferentes mecanismos para a superação da crise. Ao decorrer dessa catástrofe, a situação brasileira piorava cada vez mais, o país assumiu a liderança de média de mortes mundiais por diversos

¹ Souza (2006) traz em sua produção alguns conceitos de DYE (1984), LYNN (1980), MEAD (1995) e PETERS (1986).

meses e ficou em segundo lugar, atrás somente dos EUA, em relação ao número de mortes totais como consequência da doença, finalizando o ano de 2022 com um número de óbitos de mais de 600 mil, segundo dados do site do governo federal (CNN Brasil, 2022; SANAR, 2022).

A resposta brasileira à pandemia de COVID-19 ficou como um exemplo a não ser seguido na história, e mesmo sem entender o que estava por trás da forma como o país foi governado na época, os números de óbitos que ocorreram no território nacional já nos mostrariam isso. De qualquer forma, se faz necessário uma análise das ações governamentais, principalmente nos setores da saúde e da política externa que foram destinadas ao enfrentamento da pandemia dentro do território brasileiro, principalmente atribuídas à diminuição de mortes por COVID-19, além de averiguar se essas políticas públicas seguiam as recomendações de organizações internacionais de saúde, para que se faça possível entender porque os resultados do Estado brasileiro se deram dessa forma e torna necessária, também, uma avaliação sobre como as configurações internas do Estado brasileiro, naquele momento, influenciavam na tomada de decisões. Diante do que é necessário ser analisado cria-se a seguinte pergunta de pesquisa: *Como as configurações internas do governo Bolsonaro (2019-2022) influenciaram nas tomadas de decisão em política pública para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, especialmente em políticas públicas de saúde e política externa?*

De antemão, podemos afirmar que a situação na qual o país e o mundo se encontrava não condizia com as declarações e ações do ex-presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, que por muitas vezes apresentou em seus pronunciamentos palavras que minimizavam a gravidade do vírus da COVID-19, banalizavam as mortes, iam contra tudo o que era recomendado pela OMS e pela ciência, defendiam tratamentos ineficazes e priorizavam a economia acima das vidas do povo brasileiro. Essas posições de Bolsonaro criaram uma polarização interna entre o governo federal e os representantes estaduais e municipais do país gerando uma grande descoordenação governamental, fator que também implicou em péssimos resultados em relação à aplicação de medidas efetivas no país, juntamente com processo de desmantelamento de políticas em curso do território nacional. Houve também conflitos entre o ex-chefe do Executivo e alguns dos ministros da saúde, fazendo com que ocorresse uma grande rotação de pessoas que assumiram esse cargo (ABRUCIO *et al.*, 2020; NASCIMENTO; PEREZ; SANTANA, 2021; MILHORANCE, 2022; VENTURA, 2020).

No passado, o Estado brasileiro já enfrentou algumas questões de saúde de maneira controlada e seguindo recomendações indicadas, além de por muitas vezes ter assumido

papéis de liderança em arenas multilaterais de governança em saúde, então não seria correto afirmar que a negligência presidencial apresentada durante a COVID-19 seja uma continuação das ações governamentais brasileiras em saúde pública, o que implica em afirmarmos uma mudança nessa configuração estatal (MILHORANCE, 2022; VENTURA, 2020).

Neste trabalho, propomos que essas mudanças ocorreram pois Bolsonaro tratava-se de uma figura populista que se orientava por ideologias de extrema direita e buscava instaurar um “federalismo bolsonarista”² no país, (ABRUCIO *et al.* 2020; FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022) fatores estes que tiveram como consequência a resposta à COVID-19 mais negligente entre os populistas em democracias a partir da indiferença e inação (FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022). O principal objetivo deste trabalho é demonstrar empiricamente, fazendo uso da metodologia de estudo caso, como as características, acima citadas, do governo Bolsonaro (2019-2022), tiveram influência no enfrentamento da pandemia de COVID-19, e como objetivos específicos, temos o contraste das ações governamentais que foram realizadas no território nacional em relação ao que era recomendado pela OMS e a apresentação dos resultados em relação ao número de mortes e contaminados obtidos nacionalmente. Para concretização destes objetivos, foram utilizadas análises bibliográficas, avaliação de pronunciamentos oficiais de entes governamentais e notícias.

Este trabalho está dividido em três capítulos principais, além do primeiro capítulo de introdução e o último de considerações finais. No segundo capítulo, logo após a introdução, abordaremos alguns conceitos de políticas públicas e apresentaremos como se dão as políticas públicas de saúde no Brasil. A partir da estruturação da ideia de política pública, a traremos para o campo das Relações Internacionais e definiremos a política externa como política pública, por último abordaremos como as configurações internas de um Estado podem influenciar na tomada de decisões de política externa, fundamentando-se em ideias de Soares de Lima (2000; 2013), Milani e Pinheiro (2013), SANCHEZ *et al.*, (2006), Putnam (1988) e Milner (1997).

O terceiro capítulo busca apresentar as recomendações da OMS em relação à pandemia de COVID-19, a partir de informações do site da OPAS (2020) e fazer um contraste com o que de fato foi realizado em território nacional e os resultados obtidos nacionalmente, a partir de uma linha do tempo construída baseando-se em dados da SANAR (2022). Após essa

² “Federalismo bolsonarista” foi um termo utilizado por ABRUCIO *et al.* (2020) e diz respeito à organização intergovernamental que Bolsonaro tentou instaurar no governo brasileiro entre os anos de 2019-2022.

exposição, apoiando-se em considerações de Deisy Ventura (2020) e Santana, Perez e Nascimento (2021) analisaremos as ações e omissões do governo federal.

O principal objetivo do quarto capítulo é estabelecer uma relação entre as características e organizações internas do governo brasileiro durante o comando de Bolsonaro com a forma como a pandemia de COVID-19 foi enfrentada. Para isso, localizaremos o líder bolsonarista no campo do populismo de extrema direita, discutiremos as relações e organização intergovernamental da nação brasileira entre os anos de 2019-2022, analisaremos como se deu o desmantelamento de políticas em território nacional e discutiremos as influências da situação internacional brasileira no enfrentamento da pandemia como consequência de uma política externa isolacionista, diferente de tudo que havia sido visto nos últimos anos em assuntos de PEB. No capítulo final, serão apresentadas as considerações finais obtidas com a realização deste estudo de caso e a resposta alcançada para minha pergunta de pesquisa.

2. INTERCONEXÕES ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E CONFIGURAÇÕES ESTATAIS

Assim como diversos conceitos nas áreas de ciências humanas, quando falamos sobre política pública, não conseguimos encontrar uma única definição, mas sim uma gama de concepções elaboradas ao longo dos anos. Sendo assim, este capítulo tem como objetivo trazer alguns desses conceitos pela visão de diferentes autores que Souza (2006) traz em sua produção e pela de Amabile (2012), esquematizar como se dão as políticas públicas no Brasil e com um enfoque maior nas políticas públicas de saúde. A partir daí, apresentar a ideia de política externa como uma política pública, trazendo esse estudo para o campo das Relações Internacionais, e por último explicar como as configurações internas de um Estado podem influenciar na tomada de decisões de política externa.

2.1 Políticas públicas

Celina Souza (2006), em seu artigo “Políticas Públicas: uma revisão da literatura” busca apresentar, de forma sintetizada, os principais conceitos e modelos de formulação e análise desenvolvidos até o momento no qual seu trabalho foi escrito. Ela cita que Mead (1995) entende políticas públicas como um subcampo da política que examina o governo frente à questões públicas, já Lynn (1980) como um arranjo de ações governamentais buscando efeitos específicos. Peters (1986) também as vê como esse mesmo conjunto de ações, porém adicionam que podem ser delegados ou não. Dye (1984) acrescentou ao conceito que política pública também pode ser o que o governo decide não fazer, ou seja, as omissões e a não ação governamental também podem representar as políticas públicas de um governo.

Amabile (2012) define políticas públicas como deliberações que dizem respeito à ordem coletiva ou estratégias de atuação pública, devem atender às demandas especificamente selecionadas de um grupo de pessoas e elas devem ser elaboradas através de um processo decisório composto por fatores que impactam a realidade. Elas são de incumbência da autoridade formal legalmente instituída para realizá-las, mesmo que com o passar dos anos, parte dessa responsabilidade também tenha sido compartilhada com a sociedade civil por meio da participação no processo decisório.

Antônio (2012) também conceitua políticas públicas como “[...] a concretização da ação governamental” (AMABILE, 2012, p. 390) e defende que elas se integram a uma

coordenação de ações públicas em prol da assistência da coletividade. O que nos faz perceber que o autor faz uma junção de tudo o que já havia sido conceituado anteriormente sobre esse assunto.

Segundo Souza (2006), grande parte dessas teorias, nos levará a olhar para os governos, que é onde as políticas são elaboradas e discutidas, além de incluírem explicações sobre as relações entre Estado, política, economia e sociedade e por fim, serem capazes de explicar a ação governamental, analisar essa ação e também colocar em evidência pontos que podem ser melhorados, tornando-se uma área de estudo extremamente multidisciplinar.

Para o desenvolvimento e execução de uma política pública, existem diversos modelos de formulação e análise, que trata-se de um sequência de acontecimentos extremamente complexos e de difícil racionalização, no entanto, existem diversas teorias existentes para tentar explicá-lo. Amabile (2012) destaca que a teoria da escolha racional se sobressai como uma das principais referências que explica os parâmetros e julgamentos que se dão dentro desse processo.

Já Souza (2006) apresenta diversos modelos teóricos, como o tipo da política pública, que defende que dependendo do tipo de política, ela encontrará apoiadores ou opositores, podendo transitar por diversas arenas. O incrementalismo, que supõe que as decisões tomadas pelo governo não passam de ações já existentes, porém incrementadas. O ciclo da política pública tenta, de forma didática, esquematizar as etapas do surgimento de uma política pública em: formulação, execução, monitoramento e avaliação. No entanto, críticas ao ciclo de políticas públicas consideram que este esquema não abrange improvisações desordenadas que possam surgir no meio do caminho, fazendo com que esse ciclo seja mais parecido com o modelo “*garbage can*” (AMABILE, 2012), também apresentado por Celina Souza (2006) em referência aos trabalhos de Cohen, March e Olsen (1972).

A autora também apresenta o modelo de coalizão de defesa que traz destaque ao fato de que é preciso levar em consideração crenças, valores e ideias no processo de elaboração de políticas públicas, o modelo de arenas sociais que acredita que para um assunto se transformar em um problema se faz necessário que os *policy makers* sejam convencidos que algo precisa ser feito, e, finalmente, o modelo do “equilíbrio interrompido”, que caracteriza as políticas públicas como uma continuação de algo que sofreu oscilações e precisou de melhoramentos.

2.2 Política pública de saúde no Brasil

Como visto no item anterior, uma política pública garante o acesso a determinado serviço, ação ou programa, sendo assim, devem existir políticas públicas de diversas naturezas, para que os diversos interesses da coletividade de um Estado possam ser atendidos. No Brasil, por exemplo, as políticas públicas de saúde são garantidas pela Constituição Federal de 1988, onde é estabelecido no Artigo 196 que: “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988, art. 196º).

Esse direito à saúde é promovido pelo SUS (Sistema Único de Saúde), que também é previsto pela Constituição Federal, e segundo suas diretrizes deve ser universal, ou seja, todos os cidadãos devem ter acesso a seus serviços, sem diferenciações, também tem de ser integral, isto é, precisa atender aos indivíduos ou coletividades de acordo com suas necessidades a partir de um conjunto articulado e contínuo de ações e serviços, e gratuito. Por conta disso, as políticas públicas de saúde brasileiras devem estar em harmonia com a estruturação do SUS e são, em sua maioria, destinadas ao aperfeiçoamento da atuação do SUS e ao aumento da qualidade de vida e saúde da população brasileira.

Com a promulgação em 1988 da Constituição da República Federativa do Brasil, a política de saúde brasileira passou a ser introduzida em um contexto de Seguridade Social, no artigo 194, como uma tentativa de padronização e universalização da proteção social. Ao regularizar esse tipo de padrão, há uma ampliação da concepção de saúde, o que, consequentemente, amplia o espectro das políticas públicas relacionadas à saúde, que passa a incluir também políticas de previdência e assistência social.

Em 1990, foi promulgada a Lei Orgânica de Saúde (LOS 8080/1990) com objetivo de regulamentar o amplo campo de ação governamental que a saúde havia se tornado, além de definir os três grandes eixos de atuação do SUS, que seriam:

- I - a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;
- II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei³
- III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com

³ LOS 8.080, art. 2, § 1º: “O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.” (BRASIL, 1990). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 de fev. de 2024.

a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas (BRASIL, 1990).

E além dessas atribuições, a LOS também regulamenta algumas outras funções específicas do SUS, como ações de saneamento básico e vigilância sanitária, inspeção de alimentos, ações de vigilância epidemiológica, participação da produção de medicamentos, entre muitas outras.

2.3 Políticas Públicas e Relações Internacionais: política externa como política pública

O campo das Relações Internacionais surgiu em meio a Ciência Política permitindo que sempre houvesse articulações teóricas entre esses dois campos, e foi inclusive assim que surgiu o subcampo de estudos de Análise de Política Externa (APE), com seus modelos analíticos e teorias próprias. Esse subcampo nasceu com grande influência da Ciência Política, e principalmente a parte dessa ciência que estuda as políticas públicas.

Por muito tempo, teorias realistas dominaram o campo de estudos das Relações Internacionais definindo a política externa como uma política superior às outras políticas e sempre como uma reação às ameaças do sistema internacional, com objetivo de segurança nacional e defesa. Porém, segundo Maria Regina Soares de Lima (2013), com o passar dos anos foi possível perceber, pelos teóricos que fundaram a APE, que essas perspectivas sistêmicas possuíam uma visão muito limitada das relações internacionais, e principalmente do processo decisório, além de que o Realismo, não conseguia explicar bem as ações dos Estados, pois apenas o definiam como uma “bola de bilhar” na qual suas variações internas não influenciariam de nenhuma forma no processo de elaboração de política externa, pois o objetivo seria sempre o mesmo. Segundo a APE, as variações internas de um Estado que estavam sendo ignoradas, eram na verdade o mais importante ingrediente do nível de análise nacional.

Ao levar em consideração as diferenças domésticas dos Estados e como essas diferenciações podem influenciar a inserção internacional de um país, há uma ampliação da abordagem do processo decisório, e uma abertura de espaço para estudos comparativos de política externa, e teorias que enxergavam o Estado como um ator dotado de vontade própria e racional poderiam ser superadas. De acordo com Soares de Lima (2013) “[...] O Estado foi definido a partir de suas unidades de decisão, isto é, dos decisores governamentais” (SOARES DE LIMA, 2013, p. 130).

A partir dessas análises, Lima conceitua a política externa como “[...] a face externa do ‘Estado em ação’” (SOARES DE LIMA, 2013, p. 130). E assim então, se torna possível estabelecer uma diferença entre política internacional e política externa, o primeiro termo podendo ser definido como o conjunto de interações que acontecem no ambiente internacional anárquico, entre Estados, ONGs, OIs e indivíduos, e o segundo como a forma que um Estado se insere nesse ambiente.

Com o passar dos anos, diversos trabalhos passaram a ser desenvolvidos para tratar do processo decisório, e podemos trazer destaque para o trabalho de Graham Allison de 1971, “Essência da decisão: explicando a crise dos mísseis de Cuba” que analisou através de três lentes conceituais esse momento da Guerra Fria. Um desses modelos analíticos foi denominado “modelo de política burocrática”, no qual, o processo decisório em política externa era visto como decorrência de negociações e acordos entre autoridades governamentais de diferentes posições de poder e interesses, ou seja, poderia ser caracterizado como um processo essencialmente político. E é a partir dessa afirmação que Maria Regina Soares de Lima (2013) postula que “[...] deixa de existir qualquer diferença ontológica entre as políticas domésticas e externas, ambas são políticas públicas e resultantes de processos políticos comparáveis” (SOARES DE LIMA, 2013, p. 133).

Ou seja, segundo Maria Regina Soares de Lima (2000), mesmo que a política externa possua suas peculiaridades, ela, ainda sim, se trata de uma política pública, pois é comum que cada política possua suas características próprias, e o que difere a política externa das demais políticas públicas é o fato de que através dela os ganhos e as perdas advindas da inserção internacional de um país são distribuídos domesticamente pelos grupos sociais e políticos, ou seja, sua principal característica própria é gerar efeitos distributivos no ambiente interno.

Milani e Pinheiro (2013), definem a diplomacia como “[...] o Estado e o governo em ação no plano internacional” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 21), ou seja, como um produto governamental, o que também a caracteriza como uma política pública, porém, voltada para fora e caracterizada por englobar uma grande variedade de temas, assim dizendo, ser multisetorial. Segundo os autores, a política externa está sempre associada a algum tipo de autorização estatal e para ser reconhecida como tal, precisa passar pela interlocução de alguma instituição do Estado, que não possui um interesse nacional nem unânime e nem pré-definido, pois não se trata de um ator unitário, e sim um conjunto de grupos domésticos que estão, a todo o tempo, tentando vincular seus interesses particulares ao interesse nacional.

Michele Sanchez, Elaini da Silva, Evorah Cardoso e Priscila Spécie, em seu artigo “Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)” também realizam uma análise do caráter de política pública da política externa através de uma perspectiva constitucional, partindo de dois pressupostos: “(i) as políticas interna, externa e internacional compõem um *continuum* de processo decisório e (ii) a política externa não se diferencia das demais políticas públicas” (SANCHEZ *et al.*, 2006).

Para entendermos o primeiro pressuposto defendido pelas autoras, é preciso imaginarmos uma linha contínua que vai de um ambiente mais hierárquico, que poderíamos considerar ser o Estado quando estamos falando de processo decisório, até um ambiente mais anárquico que seria o sistema internacional. Ao entender esse *continuum*, podemos dizer que a política externa navega por esses dois pontos, pois ela é esquematizada no ambiente mais hierarquizado, entretanto, designada ao ambiente mais anárquico.

E para defender a segunda postulação das autoras, elas consideram um modelo explicativo de análise de política pública chamado ciclo de políticas públicas, composto por: formação de agenda, elaboração, formulação, implementação, execução e avaliação, e que também pode explicar o processo decisório em política externa. No momento da formação da agenda, um tema passa a ser um problema e entra para uma lista de prioridades do governo, na elaboração são esquematizados caminhos para resolução das adversidades, na formulação é feita a seleção da alternativa que é mais viável, na implementação são estruturados planos, metas e estratégias para execução da política, na execução são as políticas são e efetivadas e na avaliação, de forma quantitativa e qualitativa, são avaliados os efeitos positivos e negativos da implementação. Todavia, é claro que na prática esse ciclo não funciona dessa forma tão bem delimitada.

A partir do momento que é feita essa aproximação entre política externa e políticas públicas, similares modelos teóricos passam a poder ser utilizados para explicá-las e podemos então afirmar que a política externa também precisa ser responsiva a uma coletividade.

É possível perceber, ao decorrer da evolução dos modelos analíticos da Análise de Política Externa, que há uma tentativa de dissolução das fronteiras entre os campos externo e interno de um Estado, que foram tão fortemente construídas ao longo do desenvolvimento das teorias realistas, e mostrar que assim como o que acontece no ambiente internacional pode influenciar o ambiente doméstico, a recíproca também é verdadeira. Dessa forma então, para o estudo do processo decisório nacional, passaria a ser necessária uma análise de no mínimo

dois níveis, podendo também ser multinível e multifatorial, o que, conseqüentemente, diminui o peso das variáveis sistêmicas. Um dos maiores exemplos que pode ser citado para explicar essa relação entre diplomacia e política doméstica, seria o modelo do “jogo de nois níveis” de Robert Putnam (1988).

Robert Putnam (1988) tem o objetivo de estruturar um modelo de estudo sobre como as esferas doméstica e internacional se associam de uma maneira que seja possível considerar suas interações de forma simultânea, juntamente com suas peculiaridades. Putnam (1988) parte do princípio de que no nível nacional existem diversos grupos ou, até mesmo, o povo que possuem seus interesses particulares e coagem o governo a tomar decisões que os favoreçam, e simultaneamente, o próprio governo procura construir alianças que incluam esses grupos para suas satisfações. Esse nível é denominado por Putnam de nível dois. Já no nível internacional, os representantes governamentais buscam atender às pressões dessas instituições domésticas enquanto minimizam os efeitos negativos do ambiente internacional, pois, caso contrário, podem ser retirados de suas posições. O autor designa esse nível como nível um. O autor também traz destaque ao fato de que é preciso levar em consideração que toda decisão em política externa envolve sempre dois ou mais Estados com seus respectivos ambientes domésticos, e para que um compromisso seja firmado, se faz necessário que seja possível ser visualizado, o que Putnam (1988) chama de “conjunto de vitórias”, no nível dois para todos os envolvidos advindo deste acordo, além das capacidade que o ambiente doméstico de cada um desses Estados portam para realizar o que foi firmado internacionalmente.

De acordo com Putnam (1988), uma decisão diplomática tem sempre dois estágios, inicialmente uma negociação no nível internacional, porém, que só possui o poder de criar um acordo provisório, e para se tornar uma política, se faz necessário o segundo estágio, que são as deliberações entre os grupos domésticos para sua aprovação. Portanto, partindo do princípio de que as associações domésticas têm interferência direta na aceitação ou não de acordos internacionais, podemos citar o primeiro aspecto que, segundo Robert (1988) influi em decisões de política externa, que são as preferências e coalizões do nível dois.

Ao se tratar deste item, se faz preciso levar em consideração a relevância dos temas que envolvem o acordo, pois, ao depender do tema será mais fácil ou mais difícil construir coalizões de apoio, e isso também fará com que a cada momento essas associações sejam organizadas de determinada forma. Outra questão pertinente dentro deste tema é o fato de que em alguns momentos, determinados assuntos criarão coalizões mais homogêneas, com

conflitos menos intensos, e outras coalizões mais heterogêneas com conflitos mais calorosos, até mesmo porque, um acordo internacional nunca terá o mesmo efeito sobre todos os grupos domésticos de um Estado, alguns sempre adquirirão mais vantagens que outros, ao passo de que alguns podem inclusive cair em desvantagem, em outras palavras, ter custos mais baixos com o não-acordo, em comparação ao firmamento do acordo. É importante ressaltar que um assunto multitemático geralmente resultará em preferências mais heterogêneas.

E por último, também relacionado às preferências do nível dois, podemos citar as questões vinculadas ou conexões sinérgicas que são, por exemplo, busca de apoio internacional para tentativa de uma pressão de fora para dentro para a resolução de questões que não estão sendo internamente resolvidas, sendo esse um exemplo claro de como as políticas nacionais e externas se entrelaçam.

Agora tratando-se do segundo aspecto que Putnam (1988) postula que exerce influências nas decisões de política externa, citamos as instituições do nível dois, em outros termos, as regras formais que regem o processo decisório, essas normas decisórias irão indicar quais são os atores com poder de decisão em assuntos internacionais, qual seus níveis de autonomia em relação aos grupos domésticos, além do que cabe a cada um deles fazer. É imprescindível ter conhecimento sobre essas regras para que uma decisão possa ser ratificada⁴ domesticamente.

O terceiro aspecto destacado pelo autor, são as estratégias dos negociadores do nível um. Ele destaca que é de interesse de um negociador sempre maximizar o conjunto de vitórias de com quem ele está negociando, porém, nem sempre essa motivação é verdadeira quando se trata de seu próprio conjunto de vitórias, pois isso diminui sua posição de barganha em relação aos seus demais negociadores.

Outro fator também envolvido nas negociações de política externa são as incertezas e dúvidas, pois estão em questão dois níveis domésticos com interações diferentes, e a disponibilidade de informações que se tem sobre cada um deles é compatível com somente aquilo que cada um deseja mostrar.

Não podemos deixar de lado também o papel do negociador-chefe, sendo ele, exclusivamente, uma ligação institucionalizada entre o nível um e dois. Em teoria, um negociador-chefe deve agir como um representante daquilo que o povo deseja, e suas inclinações devem ser as mesmas dos grupos domésticos. Porém, sabemos que empiricamente

⁴ Putnam (1988) utiliza o termo “ratificar” para tratar-se de qualquer processo decisório no nível doméstico que seja necessário para que um acordo passe a entrar em vigor.

não é desta forma que ocorre. Então, quando o contrário o acontece, o que pode motivar o tomador de decisão responsável é o desejo de melhorar sua posição de poder no ambiente doméstico, inclusive, com o intuito de gerar maior aceitação às suas políticas internas de preferência, e por conta de que podem ocorrer divergências entre os interesses dos negociadores e do interesse nacional⁵ em relação ao ambiente internacional, também pode ser uma tentativa de perseguir os seus próprios interesses. Um tomador de decisão pode, por exemplo, tentar mudar determinada regra de forma estratégica para seu benefício próprio, mesmo que isso não seja uma conduta socialmente correta.

Baseando-se no Jogo de Dois Níveis de Putnam (1988) e com o intuito de aprofundar essa teoria e desenvolver conceitos testáveis a partir da teoria da escolha racional, Helen Milner (1997) em seu livro *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, traz ainda mais luz à relevância dos níveis de análise para entender as relações dos Estados no ambiente internacional. A autora parte dos pressupostos de que “políticas domésticas e [as] relações internacionais são inextricavelmente inter relacionadas”⁶ (MILNER, 1997, p. 3, tradução nossa) e também reitera que “a posição internacional de um país exerce um impacto importante em sua política internacional e econômica, ao passo que, sua situação doméstica molda seu comportamento em relações exteriores”⁷ (MILNER, 1997, p. 3, tradução nossa). O modelo teórico de Milner (1997) foi construído ao redor do porquê, quando e como Estados cooperam um com os outros, mas também o motivo pelo qual a cooperação pode não ocorrer.

Milner (1997) faz, principalmente, uso do conceito de Keohane (1984) para definir cooperação, defendendo que esta é uma relação que “ocorre quando os atores ajustam seus comportamentos às preferências atuais ou antecipadas dos outros atores, através de um processo de coordenação de políticas” (KEOHANE, 1984 *apud* MILNER, 1997 p. 7 tradução nossa). A autora também adiciona que esse comportamento dos Estados estará sempre direcionado a um objetivo final, que pode não resultar no mesmo para todos os atores envolvidos, além de que os ganhos e recompensas dos participantes da cooperação podem também não ser da mesma magnitude ou nas mesmas áreas para todos, porém os Estados precisam, necessariamente, enxergar que estarão melhor ao fim da cooperação, em relação a como se encontravam antes dela.

⁵ Não tratando-se de um interesse nacional único focado em segurança nacional dos teóricos realistas.

⁶ “domestic politics and international relations are inextricably interrelated” (MILNER, 1997, p. 3).

⁷ “A country’s international position exerts an important impact on its internal politics and economics, conversely, its domestic situation shapes its behavior in foreign relations” (MILNER, 1997, p. 3).

O argumento central de Milner (1997) gira em torno, principalmente, do fato de que a cooperação entre os países é fortemente influenciada pela distribuição doméstica das consequências relativas à cooperação entre os Estados, isso porque, acordos de cooperação geram efeitos distributivos, ou seja, ganhos que podem significar perdas para alguns grupos domésticos, ou vice-versa, consequentemente, gerando apoiadores e opositores. Por conta disso, os debates que ocorrem entre essas associações influenciam as tomadas de decisões internacionais, o que também inclui a cooperação. Milner (1997) postula que “cooperação é a continuação das lutas da política doméstica por outros meios”⁸ (MILNER, 1997, p. 10, tradução nossa).

Indo na contramão dos pensadores realistas que defendem que além de o Estado ser um ator unitário, o ambiente interno de um Estado trata-se de uma hierarquia pura e o ambiente internacional um anarquia completa, a autora estabelece, que na verdade, assim como grande parte das políticas, a política doméstica e a externa ficam localizadas em uma área que ela denomina de poliarquia, assim como seus respectivos processos decisórios. Na poliarquia, o poder de se tomar qualquer tipo de decisão é dividido entre diversos atores com preferências diferentes, ademais de que, as relações funcionam como uma rede de relacionamentos na qual existe uma constante troca de informações e conhecimentos uns sobre os outros.

Levando em consideração o que foi apresentado, Milner (1997) conclui que para entender como as políticas são elaboradas, e o nível de extensão da poliarquia para o ambiente doméstico, se faz necessário considerar as relações entre atores domésticos. E referente a essas interações, ela cita três fatores que as influenciam e incidem sobre a possibilidade de cooperação, sendo eles, a estrutura das preferências dos atores domésticos, as instituições que regulamentam a partilha de poder entre eles e a assimetria de informação.

A autora postula que os principais conjuntos de atores domésticos são o executivo, o legislativo e grupos de interesse, e a estrutura das preferências desses atores exerce influência sobre a cooperação pois, caso exista uma grau de divergência muito grande entre eles, ou se suas orientações forem distintas das dos agrupamentos internos dos Estados envolvido na cooperação, o acordo é menos provável de ser firmado. Vale evidenciar que essa estrutura sempre irá variar de acordo com o assunto que está sendo discutido, visto que, não existe um sistema nacional de preferências pré-definido.

⁸ “cooperation is a continuation of domestic political struggles by other means.” (MILNER, 1997, p. 10)

O mais importante para a autora sobre as instituições políticas domésticas é como elas regem a partilha de poder entre os tomadores de decisão do nível nacional e como elas interferem nas políticas escolhidas. Ela postula que acordos de cooperação dependem fortemente da distribuição dos poderes legislativos, se esses poderes estiverem mais concentrados na mão do chefe do executivo, as tomadas de decisão refletiram suas preferências próprias, diferentemente, se esses poderes estiverem mais distribuídos. Milner (1997) também adiciona que mudanças legislativas internas durante processos de cooperação, diminuem as chances das alianças entre os países envolvidos continuarem.

Como último aspecto que exerce influência sobre a possibilidade de cooperação é citada a distribuição de informações domesticamente. A autora reitera que esse arranjo pode criar ineficiências ou vantagens. Em alguns casos a assimetria de informação pode tornar acordos internacionais menos possíveis, pois ao estarem mal informados sobre o assunto, atores domésticos podem recusá-los. Por outro lado, há momentos nos quais má distribuição de informações beneficia as chances de cooperação. Por exemplo, quando o Legislativo possui um grupo interno ao seu lado, denominado endossante, que pode informá-lo e alertá-lo sobre as propostas de cooperação, o tornando mais disposto a realizá-la.

3. ENTRE DIRETRIZES GLOBAIS E REALIDADE NACIONAL: ANÁLISE DAS RESPOSTAS À COVID-19 NO BRASIL EM CONTRASTE COM RECOMENDAÇÕES DA OMS

O objetivo deste capítulo é apresentar as recomendações da Organização Mundial da Saúde em relação à pandemia de COVID-19 e fazer um contraste em relação ao que foi realizado de políticas públicas de saúde destinadas ao enfrentamento da pandemia dentro do território brasileiro. Para isso, será apresentada uma linha do tempo contendo informações sobre como foi o desenrolar da pandemia de coronavírus no Brasil, e após essa apresentação uma análise das ações e omissões do governo federal.

3.1 Posicionamento da OMS em relação ao novo coronavírus

Segundo a OPAS, Organização Pan-Americana da Saúde, em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi notificada sobre diversos casos de doenças respiratórias na cidade de Wuhan, localizada na República Popular da China. Após pesquisas, no dia 7 de janeiro de 2020, foi descoberto e confirmado por autoridades chinesas que tratava-se de uma nova cepa de coronavírus que não havia sido identificada anteriormente em seres humanos. O novo coronavírus foi denominado posteriormente como SARS-CoV-2, e era responsável por causar a doença de COVID-19.

Então, de acordo com informações do site da OPAS, no dia 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus representava uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), com o objetivo de melhorar na coordenação, cooperação e solidariedade global para travar a propagação do vírus. Na reunião na qual o surto do novo coronavírus foi declarado uma ESPII, Tedros Adhanom Ghebreyesus, então diretor geral da OMS, fez uma declaração sobre o que estava acontecendo no mundo no momento, para parabenizar a China em relação às medidas que haviam sido executadas até o momento em relação à doença e também apresentar recomendações para impedir a propagação do vírus e garantir ações adequadas que haviam sido baseadas em evidências.

As recomendações apresentadas na declaração do diretor-geral sobre o novo coronavírus foram divididas em sete áreas. No que diz respeito às viagens e ao comércio internacional, àquela altura, não se viam razões para impedimento. Uma das principais preocupações da OMS naquela ocasião era o espalhamento do vírus por países com sistemas de saúde incapazes de enfrentá-lo, então, prestar apoio a esses países também tratava-se de

uma recomendação, além de ser uma prioridade também o investimento em meios para impedir a transmissão, como o isolamento de casos. A OMS também recomendava que a elaboração de vacinas, medicamentos e métodos de diagnóstico deveriam ser acelerados, assim como prezava pelo combate à propagação de informações enganosas, em contrapartida do compartilhamento de dados, conhecimentos e experiências comprovadas relacionadas ao novo vírus com a OMS e o mundo. E por último foi acrescentado que a solidariedade e a cooperação entre países deveria ser uma prioridade, pois o mundo inteiro se encontrava nessa situação, então seria preciso que todos os envolvidos juntem-se esforços para superação desse problema. Para finalizar sua fala, Tedros acrescentou: “É tempo de fatos, não de medo. É tempo da ciência, não de rumores. É tempo da solidariedade, não do estigma. Obrigado.” (OPAS, 2020a)⁹.

Porém, conforme a OPAS informou, foi somente no dia 11 de março de 2020, que a COVID-19 foi reconhecida como uma pandemia, sendo importante ressaltar que o termo “pandemia” não se refere a gravidade da doença, e sim à sua distribuição pelo globo, ou seja, nesse momento havia surtos de COVID-19 espalhados por todo o mundo. Mais uma vez o diretor-geral da organização se pronunciou para, basicamente, reforçar o que já havia sido dito anteriormente, mas também para alertar a comunidade global para estarem com seus mecanismos de resposta a emergências preparados em todos os setores possíveis, pois não só a saúde pública se encontrava em risco.

[...] estamos trabalhando com muitos parceiros em todos os setores para mitigar as consequências sociais e econômicas dessa pandemia. Esta não é apenas uma crise de saúde pública, mas uma crise que afetará todos os setores – portanto, todos os setores e indivíduos devem estar envolvidos nesta luta. Eu disse desde o início que os países devem adotar uma abordagem de todo o governo e sociedade, construída em torno de uma estratégia integral para prevenir infecções, salvar vidas e minimizar o impacto (OPAS, 2020b)¹⁰.

⁹ Fala do diretor-geral da OMS Tedros Adhanom Ghebreyesus na reunião do Comitê de Emergência do Regulamento Sanitário Internacional (2005) sobre o novo coronavírus (2019 n-CoV), em 30 de janeiro de 2020, em Genebra, na Suíça. Traduzida pela Representação da Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde no Brasil. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em: 27 de jan. de 2024

¹⁰ Fala do diretor-geral da OMS Tedros Adhanom Ghebreyesus no briefing para a mídia, em 11 de março de 2020, em Genebra, na Suíça. Traduzida pela Representação da Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde no Brasil. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 04 de fev. de 2024.

3.2 Linha do tempo da pandemia de coronavírus no Brasil

A Sanar, uma startup de educação e tecnologia em saúde, com ênfase em medicina, criou, durante o decorrer da pandemia, uma linha do tempo do Coronavírus no Brasil que era atualizada de acordo com acontecimentos marcantes que ocorriam durante esse período de tempo como forma de facilitar o acesso a esses tipos de informações, a última atualização desta cronologia foi em fevereiro de 2022. Essa linha do tempo criada pela empresa será utilizada para guiar o desenrolar dos fatos a seguir, com adição de informações que forem vistas como necessárias para a complementação.

Segundo o *website* da startup, o primeiro brasileiro caso foi confirmado no dia 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo, o paciente acometido pelo vírus tratava-se de um homem de 61 anos que visitou a Itália. Em relação às medidas tomadas pelo Ministério da Saúde até o momento, pode-se citar a ampliação da lista de países em alerta para o coronavírus, distribuição de kits para teste e diagnóstico específico para o COVID-19 e a aquisição e distribuição de máscaras N95, máscaras cirúrgicas, óculos, álcool em gel e luvas.

De acordo com informações da Sanar (2022), a partir do mês de março, medidas para reforçar a assistência hospitalar no enfrentamento ao coronavírus no Brasil passaram a ser ampliadas, sendo assim, foram criados os primeiros reforços na Atenção Primária para evitar que um grande número de pessoas procurassem hospitais causando aglomerações, foi criado o programa Saúde na Hora, que estendeu o horário de funcionamento das unidades de saúde para às 22h e aos finais de semana, também houve a convocação de médicos para o programa Mais Médicos, a disponibilização da telemedicina e a ampliação de leitos de Unidades de Terapia Intensiva. Ainda no mês de março, quando o número de casos confirmados de infecção por coronavírus atingia a marca de 52, o Ministério da Saúde negociava com o Poder Legislativo a liberação de R\$5 bilhões para políticas de enfrentamento à doença. E nesse mesmo mês, o primeiro paciente brasileiro diagnosticado com coronavírus foi curado, mas também o Ministério da Saúde foi alertado sobre a primeira morte pelo vírus.

E, conforme informado pela Sanar (2022), foi somente após a primeira morte causada pela COVID-19 que cidades como Rio de Janeiro começaram a definir normas em relação ao distanciamento social, tornando crime contra a saúde pública o descumprimento dessas limitações. Em 20 de março de 2020, o Ministério da Saúde declara estado de transmissão comunitária do novo coronavírus em todo o território nacional, e no dia seguinte o então presidente da República, Jair Bolsonaro, indica quais serviços essenciais para a manutenção

do país não poderiam parar. Entre eles estão: assistência à saúde, coleta de esgoto e lixo, serviços de entrega, iluminação pública, entre outros. Na penúltima semana de março, com um número de mortes no território nacional que não parava de subir, o presidente da república Jair Bolsonaro criticou em um pronunciamento à mídia, o que especialistas e autoridades de todo o mundo defendiam: o isolamento. Para o então presidente, os meios de comunicação estavam espalhando alardes desnecessários e ficar em casa não era preciso. Ele, então, caracterizou a doença como uma “gripezinha”. Começava aqui, a série de falas negacionistas por parte do então presidente da república, que se estenderia por todo o decorrer da pandemia.

Segundo dados da Sanar (2022), ao final do mês de março, o Ministério da Saúde anunciou o envio de 600 milhões de reais para estados e municípios brasileiros investirem em recursos para o enfrentamento do vírus, também realizou a distribuição de 3,4 milhões de unidades de cloroquina e hidroxicloroquina para o tratamento de pessoas acometidas pela doença, além de investir 4 milhões de reais para o programa Estudo Solidariedade, organizado pela Organização Mundial da Saúde, que escolheu o Brasil para realizar o teste da eficácia de quatro tratamentos para a COVID-19. Esse estudo seria realizado no Centro Hospitalar para a Pandemia da COVID-19, que também teve sua construção financiada pelo Ministério da Saúde por um repasse de 140 milhões de reais. Nesse mesmo período, as primeiras unidades de testes rápidos chegam ao Brasil, com o início da distribuição pelo território nacional prevista para o início do próximo mês e o aplicativo Coronavírus SUS é criado como ferramenta informativa para a população brasileira sobre unidades de saúde mais próximas e recomendações de cuidados.

A Sanar (2022) informou que no início do mês de abril, os ministérios da Saúde e de Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações receberam, pela primeira vez, uma chamada pública para o financiamento de pesquisas relacionadas a diagnóstico, tratamento e contenção do novo vírus. A máscara também passa a ser de uso obrigatório para todas as pessoas para circulação. Ao decorrer do mês, diversos acontecimentos que merecem destaque se desenrolaram no país. Investimentos por parte do Governo Federal passaram a ser destinados para a compra de respiradores, ventiladores pulmonares, habilitação de leitos para casos graves, aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI) e custeio de profissionais da saúde, porém ainda assim, ocorriam, diariamente, diversas denúncias por parte da equipe médica do país por falta desses equipamentos. No campo das pesquisas, ensaios clínicos a respeito do uso da cloroquina, hidroxicloroquina e azitromicina estavam em curso no país, além de pesquisas com o plasma sanguíneo de pacientes curados, todavia, o número de

contaminados e óbitos aumentava a cada dia, ao ponto de que todos os estados nacionais passaram a ter casos de morte pelo novo coronavírus.

Foi nesse contexto de calamidade pública, que o presidente Jair Bolsonaro decidiu por exonerar o ministro da saúde Luiz Henrique Mandetta, colocando Nelson Teich em seu lugar, conforme divulgado pela Sanar (2022). Santana, Perez e Nascimento (2021) nos apresenta que o principal motivo dessa exoneração estava no fato de que o ministro da saúde apresentava divergências de posições em relação às do então presidente da república, pois o MS (Ministério da Saúde) via no distanciamento social a chance de conter o avanço da doença no país para evitar um colapso da saúde no país, enquanto Bolsonaro defendia o isolamento apenas dos grupos de risco.

Segundo o portal de notícias brasileiro, G1, nesse mesmo momento, o presidente do executivo respondeu à mídia quando era questionado a respeito dos recordes de mortes que o país estava batendo nesse mês, com falas como “Não sou coveiro, tá?” (GOMES, 2020a)¹¹, “Todos nós iremos morrer um dia” (GOMES, 2020b)¹² e “E daí? Lamento. [...] Sou o Messias, mas não faço milagre” (GARCIA; GOMES; VIANA, 2020)¹³, além de também afirmar que havia sido trazida histeria desnecessária ao povo. Aqui podemos perceber mais uma tentativa de minimização da doença e banalização do que estava acontecendo em território nacional.

Ao longo do mês da sua posse, o novo ministro fez alguns pronunciamentos afirmando que o país deveria focar em logística e ação para obter resultados mais eficientes, além de manter as recomendações de distanciamento social com particularidades para cada estado. O mês de abril de 2020, foi finalizado com um total de 6.006 óbitos por consequência da COVID-19 e 87.187 pessoas infectadas. Nesse momento, o Brasil tratava-se do país com mais casos da doença no mundo inteiro, também foi apontado, pelo College London, como o Estado com a maior taxa de contágio mundial, e a taxa de letalidade do vírus no país era de 6,3%, segundo dados da Sanar (2022).

¹¹ Fala do ex-presidente do executivo brasileiro, Jair Messias Bolsonaro, ao ser questionado por um jornalista sobre as mortes por coronavírus, no dia 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/20/nao-sou-coveiro-ta-diz-bolsonaro-ao-responder-sobre-mortos-por-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 30 jan. 2024.

¹² Fala do ex-presidente do executivo brasileiro, Jair Messias Bolsonaro, ao ser questionado por um jornalista sobre as mortes por coronavírus, no dia 28 de abril de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/20/nao-sou-coveiro-ta-diz-bolsonaro-ao-responder-sobre-mortos-por-coronavirus.ghtml>

¹³ Fala do ex-presidente do executivo brasileiro, Jair Messias Bolsonaro, ao ser questionado por um jornalista sobre as mortes por coronavírus, no dia 28 de abril de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/28/e-dai-lamento-quer-que-eu-faca-o-que-diz-bolsonaro-sobre-mortes-por-coronavirus-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 30 jan. 2024.

Em relação às políticas públicas realizadas pelo governo federal durante o mês de maio, podemos perceber mais omissões do que ações. Segundo a Sanar (2022), inicialmente, houve a contratação de profissionais para estados que estavam apresentando colapso na área saúde, como o Amazonas, e também a criação de programa, por parte do MS, para o auxílio da detecção do vírus no país, denominado “Diagnosticar para cuidar”, que buscava incentivar a realização de testes RT-PCR e testes rápidos.

Naquele momento, diversos estados estavam tomando iniciativas independentes de orientações governamentais em relação aos *lockdowns*, e quarentenas, visto que, o poder executivo não se manifestava em relação a essas medidas. Nem sequer quando o Supremo Tribunal Federal, contando com o apoio do Congresso Nacional, decretou luto oficial de três dias em prol da união e ação coordenada dos três poderes para o freamento das mortes, que nesse momento atingia a marca de 10.000 vítimas, houve manifestação do Poder Executivo. Até mesmo os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado se manifestaram.

Como manifestações do presidente, tivemos a inclusão de mais atividades aos grupos das essenciais como o funcionamento de salões de beleza e academia, aparição em passeatas bolsonaristas, e a defesa do uso da cloroquina, mesmo após comprovada sua ineficácia pelo *Journal of the American Medical Association*. Nesse cenário, Nelson Teich, que estava encarregado do cargo de Ministro da Saúde, acaba por pedir demissão, o médico apresentava diversas opiniões contrárias aos posicionamentos de Jair Bolsonaro, principalmente em relação ao distanciamento social e ao uso da cloroquina. Quem assume o lugar de Nelson Teich é Eduardo Pazuello, formado na Academia Militar das Agulhas Negras. Sob seu comando, o Ministério da Saúde também passa a defender o uso da cloroquina, e recebe fortes críticas da OMS, conforme informações do site da Sanar.

O mês de maio foi fechado com o Brasil sendo o segundo país no mundo com o maior número de infectados, ultrapassando a marca de 500 mil casos confirmados, e o quarto com o maior número de vítimas fatais, contando com 29.314 óbitos, de acordo com dados da Sanar (2022).

Por um bom tempo, o Brasil vinha batendo recordes de número de mortes e infectados todos os dias, o que não foi diferente no mês seguinte. O que mudou em junho foi que houve uma suspensão momentânea da divulgação desses dados, pelo Governo Federal, nos primeiros dias do mês, fazendo com que veículos da imprensa se vissem na obrigação de fazer esse papel, e o fizeram, com ajuda das secretarias de saúde estaduais do país. Essa decisão da mídia, juntamente com determinações do STF acabou por forçar que o Ministério

da Saúde voltasse a divulgar esses números, porém, por diversos dias, esses dois bancos de dados se diferenciaram, sendo que os dados do governo sempre apresentavam números menores.

A partir do recolhimento de informações da linha do tempo da Sanar (2022), podemos perceber que como pronunciamentos do ex-presidente do executivo ao decorrer desses dias, tivemos o pedido para que seus fiéis entrassem em unidades hospitalares para averiguar se a superlotação dos leitos de UTI era verdadeira, e como comprovação, segundo Bolsonaro, era necessário enviar fotos e vídeos ao governo, e além disto, uma ameaça de se retirar da OMS, acusando a organização de apresentar um viés ideológico.

Em relação à pesquisa e desenvolvimento de vacinas para a imunização da população, foi no mês de junho que chegou ao país o primeiro lote de vacinas, desenvolvidas pela universidade de *Oxford*, elas seriam testadas em dois mil voluntários no estado de São Paulo. O governo também anunciou uma parceria com a farmacêutica *Astrazeneca*, que compartilharia seus conhecimentos com a Fiocruz para o desenvolvimento da vacina no país.

O mês de junho foi encerrado com mais da metade de todas as mortes pelo coronavírus até então datadas neste período de tempo, com o país na liderança mundial da médias de mortes diárias e em segundo lugar de vítimas totais, levando a marca de óbitos à 59.594 vítimas, com adição do fato de o total de casos em território nacional estar ultrapassando um milhão naquele momento, em conformidade aos dados apresentados pela Sanar (2022), e de acordo com a OMS, o Estado brasileiro era responsável por uma a cada quatro mortes nas Américas.

A Sanar (2022) nos informou que os meses de julho e agosto contaram com grandes avanços em relação ao desenvolvimento de imunizantes, foi nesse período que se iniciou a terceira fase de testes de vacinas, agora sendo realizada em nove mil voluntários de seis diferentes estados brasileiros. Tivemos também uma iniciativa do Governo Federal em prol da disponibilização de 100 milhões de doses da vacina da universidade de *Oxford*, e esperanças que nos foram dadas, pelo Instituto Butantan, da possibilidade de início da vacinação em outubro caso os estudos apresentassem bons resultados clinicamente e o imunizante fosse aprovado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), para distribuição no Sistema Único de Saúde (SUS). E mesmo que esses meses ainda apresentassem altos números de mortes e contágios diários, houve uma queda de 11% na média de óbitos da última semana do oitavo mês do ano.

A partir de informações encontradas no site do Sanar, pode-se perceber que os últimos quatro meses do ano de 2020 foram marcados por oscilações em relação ao número de mortes e diagnósticos diários, com algumas semanas nas quais os números caíam significativamente e com outras nas quais novos recordes eram batidos. Nesses meses, era possível perceber que grande parte dos esforços governamentais estavam focados na testagem, aquisição e viabilização de imunizantes contra o novo coronavírus. Houveram diversos testes dentro do território nacional, principalmente com a vacina Corona Vac, sempre com pretensões de aumentar o número de participantes voluntários, e incluir, até mesmo, crianças e adolescentes nos ensaios. Projetos que visavam garantir o armazenamento e a distribuição corretos das doses das vacinas receberam investimentos milionários, e o Brasil também passou a participar do programa *Covax Facility*, por meio de investimento de 2,5 bilhões, o que permitiria que o país obtivesse acesso a nove vacinas que estavam sendo desenvolvidas pelo mundo. A vacina *Sputnik V* também adentrou o território do Estado brasileiro para testagem pela Anvisa.

Segundo a Sanar (2022), após resultados animadores obtidos com a vacina de Oxford pela Anvisa, foi possível, por parte do Governo Brasileiro, começar a traçar um caminho de planejamento para a vacinação da população, e isso foi divulgado logo no início do mês de dezembro. O plano era começar imunizando profissionais da saúde, idosos com mais de 75 anos, ou com mais e 60 anos que viviam em instituições de longa permanência e a população indígena. Em seguida, idosos entre 60 e 74 anos seriam vacinados. Depois disso, era prioridade imunizar indivíduos portadores de doenças graves, como as renais e as cardiovasculares. E a quarta leva de vacinados seriam os professores, profissionais da área de salvamento e forças de segurança, funcionários do sistema prisional e população privada de liberdade. Todavia, apesar dos ares animadores em relação à superação da pandemia, o ano de 2020 foi finalizado com a marca de 180 mil mortes por COVID-19, além do número de casos comprovados ter ultrapassado a marca dos 8 milhões. Estudiosos apontavam que o Brasil estava encarando uma segunda onda de contágio da doença.

Após comprovada a eficácia de 50,38%, a Anvisa concedeu, em janeiro de 2020, o uso emergencial da Corona Vac. Um dia seguinte à aprovação diversos aviões das forças aéreas já foram encarregados de distribuir as doses da vacina por todo o país, as campanhas de vacinação iriam começar inicialmente contando com a Corona Vac e a vacina da universidade de Oxford, seriam 6 milhões de doses da primeira e 2 milhões de doses da segunda que foram importadas, todavia, já existia a previsão para a produção de mais de 100 milhões de doses da Vacina Oxford, pela FioCruz e 86 milhões de doses da Corona Vac pelo Instituto Butantan,

juntamente com a possibilidade do recebimento de 42,5 milhões de doses como consequência da participação do programa *Covax Facility*. Nesse mesmo momento, uma nova variante do vírus, denominada P.1, foi identificada em Manaus, trazendo mais caos à capital que já vivia um momento delicado. Mais tarde, porém ainda no mês de janeiro, a nova variante também foi identificada em São Paulo. No mês de fevereiro, com a campanha de vacinação rolando, quase 50% das primeiras doses recebidas já haviam sido aplicadas, alguns brasileiros, até mesmo, já haviam recebido a segunda dose das vacinas, e negociações a respeito das vacinas *Sputinik V* e *Covaxin* estavam em curso, conforme informações da linha do tempo da Sanar (2022).

Apesar de ainda encontrar-se em um momento tenso, não havia nada, nem ninguém dentro do território brasileiro que estavam preparados para a catástrofe que ainda estava por vir. Analisando os dados apresentados pela Sanar (2022) é possível constatar que março e abril de 2021 ficaram para a história como os meses mais letais de toda a pandemia, chegando a registrar em seus dias números de mortes diárias que variavam entre 3 mil e 4 mil mortes, e o maior colapso hospitalar já visto na história brasileira. E foi nesse contexto, que mais uma troca de ministro da saúde aconteceu, dessa vez o escolhido por Jair Bolsonaro foi o médico Marcelo Queiroga.

Porém, a Sanar (2022) também nos traz boas notícias nesses meses. Tivemos o anúncio da produção da Butan Vac, uma vacina que seria produzida totalmente em território brasileiro e a instalação da CPI da COVID-19 por parte do Senado, essa Comissão Parlamentar de Inquérito tinha o objetivo de averiguar as ações e omissões do governo federal, além de desvios de verbas federais que haviam sido enviadas aos estados durante todo o período da pandemia. Autoridades, ex-ministros, e qualquer outro tipo de pessoa ligada à condução da pandemia seriam escutadas. Após os piores meses já enfrentados pelo Brasil, o país bateu a marca de 400 mil vítimas e mais de 14 milhões de diagnósticos da doença.

O decorrer do ano de 2021 contou com aprovação da OMS para uso emergencial da Corona Vac, o surgimento de algumas variantes do vírus ao redor do globo e, finalmente, quedas de mais de 40% na taxa de óbitos, que foram somente aumentando ao decorrer do ano, claro que por conta do avanço da vacinação da população. O ano de 2021 foi encerrado com mais de 80% da população brasileira com as duas doses da vacina contra COVID-19 e uma média de menos de 200 mortes por dia, segundo dados da Sanar (2022).

Em 2022, segundo informações do site da CNN Brasil, um veículo de informações brasileiro, pouco a pouco, a sociedade alcançava a normalidade, porém com oscilações,

principalmente por conta das flexibilizações das medidas de cuidados na pandemia. Entretanto, apesar de em alguns meses as taxas de contaminação terem sido altas, a letalidade do vírus se mantinha baixa, além das taxas de ocupação dos leitos de UTI no país. Neste ano, as crianças foram vacinadas, algumas com segunda dose até o final do ano, e também houve produção 100% nacional de vacinas pela Fiocruz. Apesar disso, o carnaval foi adiado para abril. A flexibilização do uso de máscaras também alterou-se bastante, a depender do tamanho das cidades, dos locais e do número de diagnósticos recentes. Conforme esclarecimentos no site da OPAS, no dia 5 de maio de 2023, a OMS declarou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19.

3.3 Resposta brasileira à pandemia de COVID-19

Deisy Ventura (2020) em seu artigo, *“Between science and populism: the brazilian response to COVID-19 from the perspective of the legal determinants of global health”*¹⁴, faz uma análise sobre a resposta brasileira à pandemia de COVID-19. A autora começa sua análise defendendo que apesar dos péssimos resultados apresentados pelo governo brasileiro em relação à pandemia, não é correto afirmar que era o de se esperar do país, pois na verdade, o Brasil tratava-se do país em desenvolvimento mais bem preparado para lidar com esse tipo de situação e, inclusive, possuía boas posições nos rankings elaborados pela Universidade de Johns Hopkins relacionados à saúde, controle de epidemias, entre outros. Então, a partir disso, ela postula que, durante uma crise, estruturas que podem parecer promissoras podem não ser eficientes, se administradas por um governo ineficaz, principalmente, juntando-se a um “negacionismo populista”¹⁵ (VENTURA, 2020, p. 72, tradução nossa).

Como apresentado no capítulo um, as políticas públicas de saúde brasileiras são garantidas constitucionalmente e promovidas pelo SUS (Sistema Único de Saúde), porém, fato que Ventura (2020) também traz em seu texto, o SUS foi subfinanciado desde sempre, além de competir com um setor de saúde privado que, em busca dos incentivos fiscais, também acaba dividindo os gastos públicos com o sistema de saúde que serve a grande massa da população brasileira. Sendo assim, por conta desse subfinanciamento a maioria das dificuldades que apenas foram intensificadas na pandemia, já existiam, como a falta de leito de UTI e EPIs, longas listas de espera e, até mesmo, mortes que poderiam ter sido evitadas. Ocasionalmente, o SUS também enfrentava epidemias de dengue.

¹⁴ “Entre a ciência e o populismo: a resposta brasileira à COVID-19 pela perspectiva dos determinantes jurídicos da saúde global” (tradução nossa)

¹⁵ “populist denialism.” (VENTURA, 2020, p. 72)

Ventura (2020) aponta que como um populista de extrema direita, o Presidente Bolsonaro, desde que assumiu a presidência, apresentou políticas e falas contra os direitos humanos e democracia que não eram vistas desde o regime militar, também fazia ataques à mídia, às minorias sociais e à academia. A pandemia de COVID-19 coincidiu com tudo isso que já estava acontecendo por parte do governo. Apesar disso, no início da pandemia, o Ministério da Saúde era administrado por Luiz Henrique Mandetta, com qualificações satisfatórias para o cargo, disposto a seguir orientações da OMS, e como consequência, as primeiras decisões tomadas pelo MS foram guiadas por recomendações da organização. Contudo, com o desenrolar da pandemia, o então presidente passou a ser agressivamente contra recomendações da OMS, e consequentemente, às do Ministério da Saúde, assim como foi citado anteriormente neste capítulo, levando à então decisão por parte do poder executivo de exonerar Mandetta, posteriormente contando com dois sucessores no período de dois anos, e um ministro interino militar com nenhuma experiência na área da saúde, em meio a uma crise de saúde pública.

Porém, os conflitos presidenciais não pararam por aí, Ventura (2020) também nos apresentou os casos de confrontos entre os governantes estaduais. Bolsonaro, até mesmo, declarou guerra aos governadores que suspendessem o que ele determinou como atividades essenciais, o ex-presidente prezava pelo bem da economia acima de tudo, e afirmava que para seu bom funcionamento, algumas mortes eram justificáveis. A campanha criada pelo governo federal denominada “O Brasil não pode parar” incentivava a população a ignorar o isolamento e voltar ao trabalho, felizmente, promotores federais conseguiram fazer com que a campanha fosse banida, pois claramente ia contra tudo o que estava sendo recomendado em concordância com a ciência.

Houve também conflitos entre Jair Bolsonaro e o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia. O então presidente apresentava uma retórica enérgica a qualquer um que ousava discordar de seus pontos de vista, e quando possível usava e abusava de seu poder de veto, o que fez com que muitas iniciativas para contenção da pandemia fossem vetadas, como, por exemplo, leis que obrigavam a utilização de máscara em público e a contenção do vírus em comunidades indígenas. Evidentemente, assim como havia opositores também haviam, compondo diversos órgãos governamentais, indivíduos e grupos de interesse que apoiavam as decisões e retórica presidencial.

Santana, Perez e Nascimento (2021), trouxeram um pouco dessa discussão da posição dos governos estaduais e do DF no enfrentamento da pandemia. E eles defendem que essas

iniciativas estavam acontecendo pois, o fato do Presidente da República estar indo totalmente contra orientações da OMS, fazia com que suas determinações perdessem força frente às decisões dos governos subnacionais. O STF inclusive, à essa altura, determinou que os governadores poderiam passar a tomar decisões em relação a medidas restritivas e serviços essenciais. Os autores também apontam que esse protagonismo dos governadores, se fez essencial nesse momento, mas não suficiente para conter a doença.

No entanto, não era somente para voltar a trabalhar que o presidente se mostrava contra a quarentena, porque, assim como também trazido pelos autores citados no parágrafo anterior, Bolsonaro foi visto em diversas situações de descumprimento do isolamento, como em passeatas, manifestações, aglomerações de apoiadores provocadas por ele mesmo e diversos outros passeios sem máscaras, reforçando, mais uma vez, o negacionismo, o que já havia se tornado comum também entre seus apoiadores, segundo os autores.

Como forma de comprovar a postura negacionista do ex-presidente Bolsonaro, Santana, Perez e Nascimento (2021) também elaboraram um quadro com diversas de suas falas em relação à doença em comparação com o número de mortos nos dias das falas, para fazer um contraste em relação ao que foi dito e o que de fato estava acontecendo no país. De forma geral, suas falas continham elementos que minimizavam a letalidade do vírus, defendiam a economia, negavam os números e fatos científicos e banalizavam as mortes. Tudo o que era dito por ele se relaciona, no sentido de que negar os fatos científicos e dados legitimava a volta dos cidadãos ao trabalho.

Santana, Perez e Nascimento (2021) finalizam suas considerações afirmando que mesmo que não seja possível mensurar o quanto os exemplos e falas de Bolsonaro influenciaram no fracasso da aplicação das medidas recomendadas pela OMS no país, e principalmente, o seguimento dessas medidas por parte da população, é possível afirmar que teve sim conexão entre esses fatos.

Com ajuda da análise de Deisy Ventura (2020) também é possível apontar que, em meio a tudo isso, minorias sociais como as populações negra e indígenas sempre serão os grupos mais afetados, levando em consideração que elas também compõem grande parte dos indivíduos em situação de pobreza, e principalmente, quando temos no poder um governante com discursos de ódio direcionados à essa parcela da população, fazendo com que desigualdades sejam cada vez mais validadas. Basicamente, o único feito governamental durante o período destinado à esses indivíduos foi a criação do “Auxílio Emergencial”, que

proveu o valor de R\$ 600 e mais tarde R\$ 300, para no máximo dois membros de uma mesma família, por alguns meses, segundo informações coletadas no site do Senado Federal.

A autora em comento também evidenciou mudanças na orientação diplomática brasileira desde a ascensão de Bolsonaro ao poder, o que também produziu efeitos em relação à pandemia. O Brasil, por muitos anos, desempenhou um importante papel de liderança em meio a seus países vizinhos e demais países em desenvolvimento, além de portas abertas para a cooperação, que foram numerosamente fechadas ao decorrer dos anos de 2019 e 2022, um exemplo disso foi a saída da Unasul (União de Nações Sul-Americanas), o que teve como consequência a destituição de diversas instituições importantes da união, algumas inclusive com foco na saúde. Um Estado que fazia parte do Regulamento Internacional da Saúde, além de já ter integrado o Comitê Executivo da OMS, se viu na mão de um governante que ameaçava a retirada do país da organização. De forma geral, oportunidades para cooperação internacional que poderiam ter contribuído em diversos aspectos da pandemia, no campo da saúde e da pesquisa foram perdidas.

Além destas oportunidades perdidas e uma presença internacional em declínio, durante o mandato de Bolsonaro, no ambiente externo, o Brasil também contou com denúncias contra seu chefe de Estado ao Tribunal Penal Internacional por crimes contra a humanidade, feitas por parte de alguns partidos brasileiros juntamente com entidades sindicais do ramo da saúde brasileiras, baseadas nas tentativas do ex-presidente de minimização da severidade da pandemia por meio de suas falas, incentivos à violação das recomendações da OMS e violações por parte dele mesmo, o que serviu de exemplo para diversos de seus seguidores, colocando em risco a vida não somente de seus apoiadores, mas de toda a população brasileira. E no ambiente doméstico, mais de cinquenta pedidos de *impeachment* contra Bolsonaro por crimes de responsabilidade, à Câmara dos Deputados, ocorreram, em conjunto a diversos outros inquéritos por ofensas criminosas, sendo, por fim, todos arquivados.

Deisy Ventura (2020) conclui suas argumentações afirmando que a forma como o Estado brasileiro respondeu à pandemia de COVID-19 nos ajuda a perceber como o populismo é um risco para as relações internacionais e principalmente para o direito internacional, pela forma que essa prática governamental ignora tratados, instituições e recomendações internacionais ou às culpa, quando, na verdade, devem ser fortemente utilizadas.

4. O IMPACTO DAS CARACTERÍSTICAS INTERNAS DO ESTADO BRASILEIRO NA SAÚDE E NA DIPLOMACIA SOB O GOVERNO BOLSONARO

O objetivo deste capítulo é abordar discussões sobre como as características e organizações internas do Estado brasileiro durante o governo Bolsonaro influenciaram sobre às tomadas de decisões em relação à pandemia, referente, principalmente, às políticas públicas de saúde e à política externa, que também se trata de uma política pública, em conformidade ao que foi elaborado no capítulo um. Após essas discussões, será explanado um pouco mais sobre a política externa do governo Bolsonaro e como ela foi utilizada, ou não, como ferramenta de enfrentamento da pandemia.

4.1 Governo Bolsonaro e o campo do populismo de extrema direita

A justificativa para como se deu a resposta brasileira à pandemia de COVID-19 pode ser encontrada nas características que o governo vigente naquele momento possuía. Partiremos do princípio de que Bolsonaro tratava-se de um político populista de extrema direita. Farias, Casarões e Magalhães (2022) tratam de como o populismo de extrema direita se manifestou no Brasil durante a pandemia de COVID-19 sob o comando do presidente Jair Bolsonaro, apoiando-se, principalmente, em conceitos de Mudde e Kaltwasser (2017), Mudde (2007), e outros demais autores para complementar suas ideias. Algumas das postulações construídas pelos autores serão apresentadas a seguir.

Farias, Casarões e Magalhães (2022), apresentam que Cas Mudde (2007) estabelece que a direita radical é caracterizada pelo nativismo, autoritarismo e populismo. O nativismo é uma perspectiva ideológica que combina nacionalismo e xenofobia, defendendo a exclusividade dos Estados para os membros do grupo nativo, enquanto exclui os “estrangeiros”, independentemente de quaisquer ameaças que possam ou não representar. Essa exclusão é fundamentada em preconceitos étnicos, raciais e religiosos. O autoritarismo diz respeito à crença em uma sociedade altamente organizada, na qual as quebras de autoridade são punidas firmemente, diversas ideologias de direita, e religiões também defendem essa ideia.

E, por fim, o populismo, que não possui um significado bem delimitado e pode diferenciar-se dependendo de como ele será abordado. Os autores do artigo em análise, fizeram uso do populismo como um estilo político, e postulam que “a partir dessa perspectiva, o populismo tem três características-chave: um apelo ao "povo" versus "a elite",

o uso generalizado de más maneiras e o estabelecimento de uma narrativa de crise, colapso ou ameaças”¹⁶ (MOFFITT, 2016 *apud* FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 4, tradução nossa). Partindo do princípio desta primeira característica-chave do populismo como estilo político, os autores concluem que se torna mais fácil tratar “o outro” como inimigo ou como inexistente em momentos de crise, pelo simples fato de ele ser diferente. E é por conta dessas ideologias enraizadas que em uma crise de saúde pública, por exemplo, um líder populista ainda consegue respaldo por parte de seus seguidores para suas ações pouco empáticas com esse “outro”.¹⁷

Farias, Casarões e Magalhães (2022) também abordam o fato do populismo se manifestar a partir do ressentimento, que se mostra “contra o estabelecimento social imposto pela dominação de longo prazo de uma classe”¹⁸ (SHILS, 1956 *apud* FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 4, tradução nossa). Fundamentando-se nestes argumentos, a preocupação dos autores é quando esse ressentimento se transforma em desumanização, tendo como consequência ações segregatórias e violentas por parte de chefes de Estado, mesmo em ambientes democráticos. Eles citam que “há um caminho em direção ao genocídio, manifestado em quatro etapas: dicotomização, desumanização, destruição e negação” (Moshman, 2007 *apud* FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 4, tradução nossa)¹⁹. Os autores afirmam que ao enxergar o mundo de uma forma dicotomizante, característica do populismo, a desumanização daquele diferente de você é facilitada.

Mendes, Carnut e Melo (2023) relacionam à forma como Bolsonaro desprezava a seriedade da COVID-19 e incentivava a população a voltar ao trabalho ao desprezo que ele demonstrava em relação à vida dos trabalhadores, usando do negacionismo para justificar esses incentivos. A parcela da população que iria se expor aos riscos de contágio seria a classe trabalhadora, que seria dizimada em favor dos lucros e interesses da burguesia que poderia seguir em isolamento, retomando o aspecto social-darwinista anteriormente apresentado. Um artigo elaborado Castilho e Lemos (2021) classifica essa política do ex-governo vigente como

¹⁶ “From this perspective, populism has three key features: (1) an appeal to “the people” versus “the elite,” (2) the widespread use of bad manners, and (3) the establishment of a narrative of crisis, breakdown, or threats”. (MOFFITT, 2016 *apud* FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 4)

¹⁷ Os autores também se apoiam em argumentos de Carl Schmitt (2007) e Ruiter (2012) para chegar a essa conclusão.

¹⁸ “against the social establishment imposed by the long-term domination of a class.” (SHILS, 1956 *apud* FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 4)

¹⁹ “there is a path toward genocide, manifested in four steps: dichotomization, dehumanization, destruction, and denial.” (FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 4)

uma “necropolítica”, ou seja, uma política de morte²⁰. Esse fato conversa bastante com essa primeira característica do populismo como estilo político apresentado por Farias, Casarões e Magalhães (2022) e a criação da figura do “outro”.

Ainda referindo-se a este primeiro atributo, os autores apontam que Bolsonaro também adicionava a esse grupo das “elites”, ou seja, aquela parte da população separada daqueles que podem ser considerados “povo”, “um amplo grupo de políticos de esquerda, jornalistas e acadêmicos que levantavam a bandeira dos direitos humanos, especialmente os direitos das minorias”²¹ (FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 7, tradução nossa).

Agora tratando-se do segundo elemento que compõe o populismo como estilo político, juntamente com postulações de Mudde e Kaltvasser (2017), Farias, Casarões e Magalhães (2022) abordam que os uso das “más maneiras” estão presentes no estilo de liderança dos populistas, pois com isso eles mostram ser contra e diferentes dos políticos e políticas tradicionais, essas ações são realizadas como uma tentativa de conexão com o povo, como se eles estivessem do lado deles contra o sistema e pudessem mudá-lo radicalmente. Essas “más maneiras” podem incluir, por exemplo, xingamentos e pronunciamentos rudes, características que por muitas vezes puderam ser observadas na retórica bolsonarista e eram consideradas autenticidade.

E tratando do último aspecto constituinte da ideologia populista como estilo político, os autores afirmam que essa corrente ideológica surge, muitas vezes, como resposta a situações emergenciais, envolvendo ações tanto dramáticas quanto performáticas para intensificar os sentimentos voltados a esse cenário. A questão aqui é que a culpa dessas más circunstâncias pode ser depositada no lugar errado, o que, claramente, dificulta a superação de crises. Segundo o canal de notícias CNN Brasil, o deputado federal Eduardo Bolsonaro, no ano de 2021, postou em suas redes sociais acusações à China em relação a pandemia de COVID-19, como se a existência do vírus fosse culpa do governo chinês. É claro que isso causou uma crise diplomática entre o Brasil e a China.

Baseando-se em tudo o que foi conceituado pelos autores, são delimitados três tipos de práticas por um líder populista de direita radical. A prática de minimizar a gravidade das situações, pois caso assuma as reais circunstâncias terá que agir de forma a mitigá-las. A de transferir a culpa de suas omissões a outros elementos, fazendo com que seus apoiadores se

²⁰ O artigo citado é denominado “Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira”.

²¹ “a wide group of left-wing politicians, journalists, and academics who waved the flag of human rights, particularly minority rights” (FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 7)

mobilizem contra o que está sendo culpado. E, por último, a de conspirar contra a crise, considerá-la irreal e enxergá-la como uma tentativa de seus adversários de derrubá-lo. Após essas delimitações dos elementos presentes na prática de um líder populista, os autores classificam as ações do presidente Jair Bolsonaro no território brasileiro dentro delas.

No que tange a minimização, podem ser citadas as falas e ações negligentes que o ex-presidente teve em relação a situação que o mundo se encontrava, itens que foram apresentados amplamente no capítulo anterior, e como consequência dessas atitudes, o Brasil começou a ser retratado por cientistas e políticos como uma ameaça a saúde global, classificação esta que teve grande impacto nas relações diplomáticas do país. No que diz respeito à transferência de culpa, Bolsonaro tentou culpar o STF por não permitir sua interferência para barrar as decisões dos governadores, também tentou culpar, por roubar a liberdade do povo, profissionais das diversas áreas do conhecimento que defendiam o distanciamento social, o uso de máscaras e iam contra o uso da cloroquina, até mesmo a própria OMS, assim como também a mídia por propagar, em suas palavras, “pavor para o público, histeria” (GOMES, 2020c)²². E como foi citado anteriormente, essa transferência de culpa causava mobilizações entre seus apoiadores, que passaram a propagar ideias de que o verdadeiro genocídio era negar o tratamento precoce defendido por Bolsonaro às pessoas, incitar violência contra profissionais da saúde e defender a liberdade de querer ou não seguir as recomendações como usar máscara, ficar em casa e tomar vacina.

No que se refere à conspiração contra a crise, os autores alegam que as vacinas estão no centro dessa prática. Virou corriqueiro para o ex-chefe do Estado se pronunciar frente a mídia declarando que as vacinas não seriam obrigatórias, que ele não tomaria a vacina e que aqueles que tomassem estariam assumindo os próprios riscos, uma tentativa clara de desestimular a vacinação no território brasileiro. Um das falas de Bolsonaro que ganhou mais destaque em relação aos “efeitos colaterais da vacina” foi seu pronunciamento em um evento na Bahia, após João Doria, o então governador de São Paulo anunciar que as primeiras doses da vacina da *Pfizer* estariam disponíveis no início de 2021, o ex-presidente declarou:

O contrato da Pfizer é cristalino: não seremos responsáveis por nenhum efeito colateral. Se você se transformar em um jacaré, é problema seu. Se você se tornar o Super-Homem, se as mulheres começarem a crescer barba, ou se a voz de um homem ficar mais aguda, eles não têm nada a ver com isso. Ou pior, [as vacinas

²² Fala do ex-presidente do executivo brasileiro, Jair Messias Bolsonaro, ao ser questionado por um jornalista sobre as mortes por coronavírus, no dia 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/20/nao-sou-coveiro-ta-diz-bolsonaro-ao-responder-sobre-mortos-por-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 30 jan. 2024.

estão] mexendo com o sistema imunológico das pessoas²³ (FERNANDES, 2020, *apud* FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 9 tradução nossa).

Farias, Casarões e Magalhães (2022) também nos trazem que, a base política do ex-presidente era claramente sinofóbica²⁴, a todo o tempo ministros e apoiadores do então governo transferiram em suas redes sociais a culpa da COVID-19 à China, assim como a fala do deputado federal Eduardo Bolsonaro apresentada anteriormente, também houve pronunciamentos do então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, usando a forma como o personagem da turma da Mônica cebolinha fala para ironizar o sotaque chinês perguntando "geopoliticamente, quem *podeLá saiL foLtalecido*, em *teLmos LeLativos*, dessa *cLise* mundial?"²⁵ (UOL Notícias 2020c *apud* FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 9 tradução nossa), e algumas falas do então chanceler Ernesto Araújo que serão citadas na seção "Aspectos gerais da política externa brasileira sob o governo Bolsonaro" deste mesmo capítulo. Logo, Jair Bolsonaro usou desse sentimento para conseguir aliados que questionassem a eficácia da vacina sino-brasileira CoronaVac, que foi desenvolvida em uma parceria entre a fabricante chinesa Sinopharm e o Instituto Butantan. O principal objetivo do ex-chefe de Estado era atingir governadores e prefeitos, principalmente João Doria, que defendiam a aceleração da vacinação, visto por ele como seus inimigos, mas é claro que isso acabava por atrasar ainda mais a imunização do povo brasileiro e criar mais mobilizações *antivax*²⁶ no país.

Segundo o G1, houve também o episódio no qual o ministro interino da saúde Eduardo Pazuello divulgou a compra de 46 milhões de doses da CoronaVac, porém Bolsonaro desautorizou essa compra e o secretário-executivo do Ministério da Saúde, Elcio Franco se pronunciou dizendo "Não há intenção de compra de vacinas chinesas" (G1, 2020)²⁷. Jair Bolsonaro argumentava que a população brasileira não seria cobaia de nenhuma vacina, porém as vacinas AstraZenca da Oxford e do consórcio *Covax Facility* que já haviam sido acordadas as compras, se encontravam na mesma fase de desenvolvimento.

²³ "Pfizer's contract is crystal clear: we will not be responsible for any side effects. If you turn into an alligator, it's your problem. If you become Superman, if women start growing a beard, or a man's voice gets higher, they have nothing to do with that. Or what's worse, [vaccines are] messing with people's immune system" (FERNANDES, 2020, *apud* FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 9).

²⁴ Preconceituosa contra a China.

²⁵ "geopolitically, who will *lise stlonger*, in *lelative telms*, flom this world *clisis*?" (UOL Notícias 2020c *apud* FARIAS; CASARÕES; MAGALHÃES, 2022, p. 9)

²⁶ antivacinas, pessoas que se opõem à vacinação.

²⁷ Fala do secretário-executivo do Ministério da Saúde Elcio Franco. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/10/21/bolsonaro-desautoriza-pazuello-e-suspende-compra-da-vacina-coronovac.ghtml>. Acesso em: 21 de fev. de 2024.

Podemos dizer que esses posicionamentos contra a China advinham de uma influência estadunidense, ou principalmente, trumpista, pois o ex-presidente dos EUA, também apresentava falas com a tentativa de culpabilizar o Estado chinês pela pandemia de COVID-19. Segundo Holland (2020), Trump acusou a China do não impedimento da propagação do vírus pelo mundo dizendo: “Não estamos felizes com a China. Há muitas coisas pelas quais ela pode ser responsabilizada. Acreditamos que poderíamos ter impedido isso na fonte. Poderíamos ter impedido que se espalhasse tão rápido por todo o mundo”²⁸ (HOLLAND, 2020). Influências trumpistas em relação a ações do ex-presidente Jair Bolsonaro serão mais exploradas na última seção deste capítulo.

4.2 Nível doméstico brasileiro em tempos de pandemia

Nesta seção trataremos de como se encontrava o nível doméstico brasileiro ao decorrer da pandemia de COVID-19. Para tratarmos deste assunto discorreremos sobre as relações intergovernamentais que se desenrolaram, utilizando do artigo elaborado por Abrucio, Grin, Franzese, Segatto e Couto (2020), que tem o objetivo de compreender como o modelo federativo estruturado pelo governo Bolsonaro influenciou no enfrentamento da pandemia, os autores o nomeiam ao decorrer do texto de “federalismo bolsonarista”. E também abordaremos o desmantelamento de políticas de se deu nos limites do território brasileiro, fundamentando-se na produção de Milhorange (2022).

Segundo Abrucio *et al.* (2020), um dos motivos que mais dificultou respostas efetivas à pandemia de COVID-19 no território brasileiro foi uma falta de coordenação intergovernamental, levando em consideração que quando falamos de políticas públicas em momentos de crise, principalmente no federalismo, essa coordenação é fundamental para o desenho de políticas efetivas. Esta descoordenação se deu, sobretudo, por conta da tentativa da instauração pelo ex-governo Bolsonaro de um federalismo dual, baseado no federalismo americano, em contraponto ao modelo cooperativo construído a partir da CF/88. É apresentado pelos autores que, mesmo com diversas adversidades, a Federação brasileira vinha evoluindo ao longo dos anos no sentido de uma maior coordenação e cooperação nacional, em concordância com o federalismo cooperativo.

No federalismo dualista, segundo os conceitos trazidos pelos autores, é esperado que cada ente subnacional possua sua autonomia constitucional sobre diferentes áreas de interesse

²⁸ Fala do ex-presidente dos EUA, Trump, em entrevista na Casa Branca. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-04/trump-culpa-china-por-coronavirus-e-diz-que-eua-estao-investigando>. Acesso em: 21 de fev. de 2024.

com o objetivo de barrar a centralização do poder, contando também, com menos ação da União nas tomadas de decisão em políticas públicas, e com seu *slogan* “Mais Brasil, Menos Brasília” o governo Bolsonaro tentava a implantação desse modelo de organização intergovernamental, mais uma vez se mostrando contra ideais previstos pela constituição.

Como base para a estruturação deste modelo federativo foi utilizado um suporte composto por três ações principais. A primeira delas foi uma divisão muito bem delimitada das funções entre níveis de governo, com o principal objetivo de diminuir o repasse financeiro provindo da União e o apoio à redução das desigualdades territoriais a estados e municípios, ao mesmo tempo que eram delegadas novas responsabilidades a estes entes subnacionais. O segundo pilar desse modelo era a concentração na mão da União do poder de decisão sobre assuntos que também diziam respeito aos estados, os excluindo de qualquer diálogo ou negociação, como, por exemplo, a criação de um conselho que tratava das questões amazônicas, mas que dispensou governadores da região. E a última base de estruturação do federalismo bolsonarista era a criação de inimigos reais ou imaginários no ambiente nacional, que muitas vezes, contou com a mobilização de uma ideia de guerra contra as lideranças regionais.

Na prática, a longo da pandemia, um confronto federativo disseminou-se, prefeitos e governadores desprezavam as propostas e discursos do governo federal e tomavam suas próprias decisões em diversas áreas, como, política ambiental, segurança pública e, principalmente, no combate à pandemia de COVID-19, isso tudo, com aval do STF, que tomava a maioria das decisões em favor dos entes subnacionais. Houve, até mesmo, a criação de projetos de cooperação horizontal como o Consórcio Nordeste e o Fórum dos Governadores como tentativa de suprir uma negligência presidencial. E é claro que essas decisões tornavam os discursos presidenciais cada vez mais agressivos.

Abrucio *et al.* (2020) concluíram sua argumentação afirmando que a lógica federalista bolsonarista, juntamente com a redução conjuntural do papel da União teve como consequência uma descoordenação intergovernamental que intensificou os efeitos negativos no combate à COVID-19, eles estabelecem que foram gerados “desperdício de recursos, sobreposição de ações, redução dos ganhos de escala oriundos da coordenação federativa e prejuízos à garantia dos direitos sociais construída ao longo dos anos” (ABRUCIO *et al.*, 2020, p. 673). E por fim, relacionam esse desarranjo federativo com o número de doentes e mortos registrados nacionalmente, dados que acabaram por mal posicionar o Brasil internacionalmente, assunto que será mais amplamente explanado na seção seguinte.

Entretanto, como citado anteriormente, essa descoordenação governamental trata-se de apenas um dos motivos que dificultou o enfrentamento da COVID-19 no território brasileiro. Outra causa que abordaremos a seguir será o desmantelamento de políticas que se deu nos limites do território brasileiro, em conformidade com a produção de Milhorange (2022). A autora nos traz em sua produção, fundamentando-se em Bauer *et al.* (2012), que o desmantelamento de políticas é “concebido como uma mudança que diminui o número de políticas ou instrumentos políticos e/ou reduz sua intensidade, [...] [ou também] pode modificar elementos centrais de uma política ou as capacidades de implementá-la e supervisioná-la”²⁹ (BAUER *et al.*, 2012 *apud* MILHORANCE, 2022, p. 753, tradução nossa). Milhorange (2022) argumenta que essa ação se tornou uma estratégia basal evidente do governo Bolsonaro e caracteriza um retrocesso democrático em curso, ela também analisa a relação desse cenário com o estilo político populista e como isso influencia no ajuste de coalizões de apoio a essas estratégias de desmonte.

Seguindo uma fundamentação em Bauer *et al.* (2012), Milhorange (2022) afirma que o cenário institucional e constitucional do governo exerce grande influência sobre o foco do desmantelamento de políticas e como ele será executado, e adiciona que também se faz necessário analisar o que compõe essa nova agenda governamental e os resultados que serão obtidos com estas implementações. Isso porque, a autora assume que a distribuição dos custos e benefícios domesticamente das políticas faz com que algumas políticas sejam de mais fácil desmontagem, e outras mais difíceis.

Por exemplo, políticas que geram custos concentrados e benefícios difusos, como as ambientais, podem ser mais suscetíveis à desmantelação devido a influência de grupos políticos e econômicos. Por outro lado, políticas sociais, com custos difusos e benefícios concentrados, mesmo que enfrentem oposições à sua desmontagem, devido à sua natureza mais perceptível em meio ao povo, políticos podem conseguir criar narrativas para seu desmonte que retirem de si a culpa. Apesar disso, a autora argumenta que “nem a opinião pública nem a percepção da distribuição de custos e benefícios da desmontagem são indicadores objetivos [pois] eles refletem as ideias dos atores políticos e são significativamente afetados pelo ímpeto da política de coalizão, narrativas e configurações

²⁹ “Conceived as a change that either diminishes the number of policies or policy instruments and/or lowers their intensity, [...] [or] can [also] modify core elements of a policy or the capacities to implement and supervise it (Bauer et al., 2012 *apud* Milhorange, 2022, p. 753)”

institucionais em um sistema político”³⁰ (MILHORANCE, 2022, p. 755, tradução nossa). É por isso que, o centro da análise do artigo em comento se volta ao papel dos atores governamentais e suas coalizões no dismantelamento de políticas públicas.

Milhorance (2022) destaca que o Brasil passou do comando de políticas de esquerda para uma política de direita, além de mudanças no campo econômico de políticas neodesenvolventistas para ultraliberais, com essas mudanças alcançando seu ponto máximo com o início do governo Bolsonaro, em 2019. Políticas sociais, de desenvolvimento rural, ambientais, de saúde, educacionais e culturais foram o foco da desmontagem desses anos seguintes, ações que conseguiram respaldo de diversos grupos conservadores, que em muitas áreas não compartilhavam dos meus pensamentos, por conta de narrativas populistas, visto que, nos é apresentado que segundo Lacau (2007), o líder populista tem esse poder de juntar diferentes grupos insatisfeitos com o *status quo*, que foi construído por Bolsonaro como uma narrativa de crise moral e econômica como culpa de seus antecessores.

Estes [grupos] incluem (i) igrejas evangélicas, preocupadas com valores familiares conservadores; (ii) eleitores de classe média e alta e grupos militares, em sua maioria críticos da herança do Partido dos Trabalhadores e afetados pela cobertura midiática de escândalos de corrupção e aumento das taxas de violência; e (iii) grupos econômicos ativos nos mercados financeiros que apoiaram o plano econômico de Bolsonaro.³¹ (CHRISTOPHE *et al.*, 2021; FERES JÚNIOR; GAGLIARDI, 2021 *apud* MILHORANCE, p. 756, tradução nossa)

A autora nos traz que, partindo desta construção de um cenário de crise econômica, o então ministro da economia, Paulo Guedes, chegou à conclusão que a melhor solução para superar esse panorama seria a redução de gastos públicos e a prática do estado mínimo, com a transferência para a iniciativa privada de diversas instituições estatais. Além disso, tivemos uma novidade na retórica populista do líder bolsonarista, indivíduos beneficiários de programas sociais do governo passaram a ser apontados como aproveitadores de recursos públicos, e atores não estatais construídos para promoção de direitos sociais foram acusados de lucrarem ilegalmente. Um grande exemplo que Milhorance (2022) nos apresenta de ONGs que foram criticadas, foram as responsáveis por impulsionar direitos indígenas, como a saúde, na região amazônica, o que, posteriormente, enfraqueceu profundamente o enfrentamento da

³⁰ “neither public opinion nor the perception of the distribution of the costs and benefits of dismantling is an objective indicator; they reflect political actors' ideas and are significantly affected by the momentum of coalition politics, narratives, and the institutional settings in a political system” (MILHORANCE, 2022, p. 755).

³¹ “These [groups] include (i) evangelical churches, concerned with conservative family values; (ii) middle and upper-middle-class voters and militarist groups, mostly critical of the Workers' Party heritage and affected by the media coverage of corruption scandals and increased rates of violence; and (iii) economic groups active in the financial markets who supported Bolsonaro's economic plan” (CHRISTOPHE *et al.*, 2021; FERES JÚNIOR; GAGLIARDI, 2021 *apud* MILHORANCE, p. 756)

COVID-19 nessas comunidades indígenas. A autora conclui que essas ações visavam apagar a diversidade do território nacional.

Mais um aspecto que Milhorange (2022) destaca em relação a esse novo movimento que foi percebido no Brasil entre os anos de 2019 e 2022 por parte do governo, foram ataques a instrumentos democráticos nacionais, e uma das principais medidas que podem ser destacadas em relação a isso foi a extinção de grande parte dos espaços de participação popular do país que haviam sido estruturados desde os anos 1980, com um objetivo de tomada parcial da burocracia estatal. A eliminação destes espaços causou grande movimento em meio à sociedade civil, então após algumas manifestações, alguns fóruns foram recriados, porém com menos participação e representatividade. Como argumento utilizado para estas desestruturações foi, novamente, a necessidade de corte de gastos públicos. A autora afirma que essa é mais uma característica do populismo.

Milhorange (2022) também adiciona que a centralização da tomada de decisões e implementação de políticas, além de condutas autoritárias e o uso demasiado de decretos presidenciais, também era um aspecto central do governo Bolsonaro. Entretanto, apesar destes aspectos, é acrescentado que o alinhamento parlamentar com o poder executivo sofria desencontros, e ainda que o Congresso se encontrasse bastante conservador, diversas propostas governamentais foram barradas.

A autora conclui suas ideias expondo que esses dismantelamentos ocorreram via medidas legislativas, administrativas e simbólicas, apoiando-se na ideia populista de que momentos de crise justificam determinadas orientações políticas. E, por fim, que essas transformações implicam em uma “revisão dos modelos de desenvolvimento do país, definição de cidadania e direitos dos cidadãos, e fundações democráticas” (MILHORANCE, p. 764, tradução nossa), além de adicionar as consequências empíricas destes desmontes devam estar na agenda de pesquisa dos próximos anos.

4.3 Política externa brasileira sob o governo Bolsonaro

Para tratar da política externa do governo Bolsonaro no Brasil utilizaremos de um artigo produzido por Hirst e Maciel (2022), além de contribuições de Milhorange (2022) e Vidigal (2019), com o objetivo principal de apresentar as bases da política externa do governo Bolsonaro e compreendê-la como parte do projeto de poder vigente no Brasil.

Baseando-se nos pensamentos de Hill (2003) e Milani (2015), Hirst e Maciel (2022) ressaltam que a base teórica na qual essa caracterização será feita considera a política externa

como uma política pública, ou seja, engloba diferentes atores e interesses produzindo um ambiente de cooperação e competição simultânea entre os segmentos sociais, políticos e econômicos que compõem os planos internacionais do governo e adicionam que “ao mesmo tempo, a rejeição e demolição de construções político-institucionais prévias, movidas por princípios de intolerância e discriminação, adquirem tanta importância quanto a prevalência de grupos aliados e afins que protegem o seu projeto de poder” (HIRST; MACIEL, 2022, p. 5).

Jair Bolsonaro sempre apresentou uma retórica de forte teor ideológico, que segundo os autores, também passou a guiar a política externa do país e orientar seus posicionamentos no ambiente internacional. O pilar político-ideológico é o primeiro a ser caracterizado. Para se alinhar a esse preceito, é claro que o ex-governo precisou descartar uma série de posicionamentos e princípios que por muito tempo guiou a política externa brasileira, e se alinhar às visões de Estado mínimo defendidas pelos novos integrantes do governo, decisões que refletiram principalmente na saúde, na educação, no meio ambiente e na diplomacia. A política externa brasileira passou a ser composta por princípios morais, e até mesmo religiosos, alinhados com a extrema direita internacional, como o anti-globalismo³², anti-comunismo, demonização dos partidos e movimentos da esquerda, desaprovação de políticas progressistas sociais e econômicas e a eliminação de assuntos de gênero da agenda internacional, além de voltar a possuir um alinhamento automático aos Estados Unidos de Trump. Um grande objetivo de Bolsonaro era firmar o máximo de alianças possíveis com países liderados por governantes que compunham a direita, ou, ao menos, defendessem os mesmos posicionamentos que os seus.

De acordo com Hirst e Maciel (2022), áreas como governança mundial, direitos humanos, mudanças climáticas e bem público global, não faziam parte da agenda de ação diplomática do governo bolsonarista, e ainda eram criticadas por ele, tendo como consequência a construção de uma imagem negativa do país frente à comunidade internacional. Entretanto, não foi somente isso que implicou no isolamento brasileiro internacionalmente, as falas negacionistas e negligências presidenciais e de autoridades

³² Segundo Magalhães (2022), apesar de um pobre embasamento acadêmico e empírico, um conceito particular criado, principalmente, pelo ex-chanceler Araújo denominado “anti-globalismo”, tornou-se a pedra angular da política externa brasileira entre os anos de 2019-2022. Essa ideia concebia o globalismo como um “projeto de dominação global, que ocorre por meio de mecanismos que buscam unificar todas as nações” (MAGALHÃES, 2022, p. 122), sendo assim, colocava em risco a soberania dos Estados-nação e por isso deveria ser combatido. Essa ideia também apresentava um viés anti-China e teve efeitos negativos sobre as relações Brasil-China ao longo dos anos do governo Bolsonaro.

governamentais tanto em relação à pandemia quanto ao meio ambiente também fez esse papel. O ex-chanceler, Ernesto Araújo, chegou a denominar as análises climáticas que estavam sendo feitas de “climatismo”, pontuando que se tratavam de considerações ideologizadas, e o ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, iniciou tentativas de fragilização da legislação ambiental brasileira. Acordos com o Fundo Amazônia e cooperação entre Mercosul e União Europeia foram rompidos como consequência desses acontecimentos.

Segundo Milhorange (2022), Salles adquiriu atenção internacional principalmente por conta de suas negligências em relação à Amazônia. A autora nos traz que ele chegou até mesmo propor em uma reunião sobre a pandemia que o governo deveria aproveitar esse momento para aprovar medidas ambientais mais flexíveis que teriam impacto direto na vida das comunidades indígenas, como, por exemplo, a transferência da atribuição de demarcação de terras indígenas da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) para o Ministério da Agricultura, com justificativas de que essas terras poderiam ter um uso mais produtivo, além de cortes por parte do governo de gastos repassados a órgãos e programas ligados ao meio ambiente, como, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), juntamente com, de acordo com dados que Milhorange (2022) nos apresenta:

95% do orçamento da Política Nacional sobre Mudança do Clima; 26% do orçamento do Programa Federal de Gestão e Implementação da Conservação; 24% do orçamento do Programa de Fiscalização e Controle do IBAMA; e 20% do orçamento do Programa de Fiscalização Ambiental, Prevenção e Controle de Incêndios Florestais³³ (PEREIRA *et al.*, 2020 *apud* MILHORANCE, 2022, p. 759, tradução nossa).

Em conformidade com o que Milhorange (2022) aborda, esse dismantelamento nas diretrizes ambientais do país desencadeou altas taxas de desmatamento, incêndios florestais, poluição por agrotóxicos e conflitos fundiários, voltando um grande alerta internacional para o Brasil. A autora até mesmo adiciona que passou a ser difícil enxergar de que forma os atores domésticos restabeleceriam sua legitimidade política e reconstruiriam alianças com atores internacionais.

Retomando a questão das falas negacionistas, tanto presidenciais quanto de autoridades governamentais, em relação à pandemia, Hirst e Maciel (2022) nos apresenta que tivemos o ex-Chanceler Araújo denominando o vírus da COVID-19 como “comunavírus” e

³³ “95% of the budget for the National Policy on Climate Change; 26% of the Federal Conservation Management and Implementation Program budget; 24% of IBAMA's Inspection and Control Program budget; and 20% of the Environmental Inspection, Prevention, and Control of Forest Fires Program budget.” (PEREIRA *et al.*, 2020 *apud* MILHORANCE, 2022, p. 759)

colocando a culpa do avanço da doença em Pequim, causando indisposições com o governo da China, um dos principais parceiros comerciais do Brasil, expondo assim, mais um fator que Milhorange (2022) apresenta como a demonstração de uma aliança com os EUA de Trump mais preocupada e baseada em considerações ideológicas, que econômicas. Participação ativa em fóruns multilaterais também foram evitadas, como na OMS ou na OPAN.

No que diz respeito à dimensão regional, projetos de desconstrução da maioria das alianças latino e sul-americanas iniciadas no governo Temer tiveram continuidade, porém com uma busca de aproximação por parte de Bolsonaro a seus parceiros conservadores da região, como Piñera no Chile, Duque na Colômbia e Macri na Argentina, para o planejamento de confrontos contra governos regionais de esquerda como o de Nicolás Maduro na Venezuela e o de Miguel Díaz em Cuba.

Outro aspecto que os autores destacam para caracterizar esse pilar político-ideológico da política externa de Bolsonaro foram ações com um viés mais religioso com tendências ao cristianismo e ao sionismo³⁴ realizadas pelo governo, quando relações com o Estado de Israel entraram para a agenda internacional do ex-presidente, e não eram articulados somente interesses geopolíticos mas também o reconhecimento de Jerusalém como capital do Estado israelense. Claro que para isso, foi preciso abrir mão das relações do governo brasileiro com o Estado Palestino.

O segundo sustentáculo do projeto de inserção internacional do governo Bolsonaro apontado por Hirst e Maciel (2022) foi o econômico liberal-conservador, com pretensões de ampliação da participação brasileira na economia internacional e desestatização da economia nacional. A gestão Bolsonaro contava com uma agenda de privatizações de empresas públicas federais organizada pelo BNDES (O Banco Nacional do Desenvolvimento), escancarando uma coordenação econômica anti-estatista. No que tange às relações regionais, ficou bem claro que o ex-governo buscou manter mercados com o mínimo de compromissos de reciprocidade, de institucionalidade e responsabilidades possível, o ex-governante brasileiro até mesmo caracterizou o “Mercosul” como um instrumento para inserção internacional, mas não como um fim.

³⁴ “O Sionismo é um movimento fundado na religião para objetivos políticos e modernos. [...] É a combinação da fé e do pensamento religioso com objetivos políticos – nesse caso, o estabelecimento do Estado de Israel”. (AGÊNCIA BRASIL, 2023) Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-10/entenda-o-que-e-sionismo-movimento-que-da-origem-ao-estado-de-israel>. Acesso em: 17 de fev. de 2024.

E para finalizar a argumentação sobre esse segundo pilar da ação diplomática bolsonarista, os autores ressaltam o agronegócio como “balizador da política econômica externa do governo Bolsonaro” (SCHUTTE, 2020 *apud* HIRST; MACIEL, 2022, p. 14). Para entrar em acordo com os interesses dos chefes do agronegócio brasileiro, o Itamaraty precisou abrir mão de diversas relações multilaterais relacionadas ao meio ambiente, se tornando ausente neste tabuleiro da governança global, papel que o Brasil por muitas vezes assumiu a liderança devido concentrar a maior biodiversidade do mundo. Paralelamente a isso, o aumento do desmatamento e queimadas no país ocorreu de forma expressiva, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, colocando o Brasil em confronto com diversos países europeus que vêem as questões ambientais como primordiais, como França, Irlanda, Alemanha e Noruega.

Como última base de sustentação da ação diplomática do governo Bolsonaro, Hirst e Maciel (2022) pontuaram o complexo da segurança e defesa, pilar que ganha ainda mais destaque pela vasta presença de militares no poder, o que retoma uma característica comum dos anos de ditadura brasileira, ao final de 2020, militares ocupavam 39% do aparelho estatal.³⁵ Importante lembrar que também tivemos a nomeação do militar Eduardo Pazuello como ministro interino da saúde em meio à pandemia, além de demais indivíduos na ativa ou na reserva das Forças Armadas que foram nomeados para desempenho de funções no segundo escalão desta pasta, em nome de suas aptidões no terreno logístico “o que aponta para um processo de crescente securitização da saúde pública brasileira” (HIRST; MACIEL, 2022, p. 14).

Questões que articulavam segurança pública e políticas de defesa tomaram diferentes formas na administração de Bolsonaro. Além da ausência do país em tabuleiros de governança global e o desprezo por alianças multilaterais, houve também o distanciamento brasileiro das missões de paz da ONU, ao passo que as operações no território nacional cresciam. Externamente, esse eixo de segurança e defesa se manifestou com o Brasil se tornando aliado preferencial extra-OTAN, por influência de Trump, participação do Exército Brasileiro em treinamentos americanos e vice-versa, interesse no aumento de trocas relacionadas à atividades espaciais e nucleares com os EUA, ao campo satelital e entendimentos em segurança cibernética com a Índia, à defesa civil, à segurança e à inteligência artificial com Israel e à sistemas de vigilância e satélites com os Emirados

³⁵ Dado apresentado pelos autores baseando-se em informações de Menezes, Melo e Couto (2021).

Árabes. Regionalmente, houve o aumento da participação no Comando Sul, todavia saída da UNASUL, abandonando o Conselho de Defesa do bloco.

A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa do ex-governo foi lançada em 2020 e continha o reconhecimento de tensões e crises na região e referências à projeção estratégica da China e Rússia no território da América do Sul, elementos que foram usados como motivação para o aumento de recursos financeiros que seriam destinados à área de defesa que, inclusive, em 2019, representou 29% de todo o orçamento de financiamento federal.³⁶ O que mais chama atenção nesse aumento expressivo de gastos, é que ele ocorreu ao passo que gastos em carteiras sociais diminuíram, também significativamente.

Hirst e Maciel (2022) encerram sua argumentação afirmando que “estes pilares operam articulados ao projeto de poder do atual governo” (HIRST; MACIEL, 2022, p. 15), mesmo que não funcionem de forma plenamente harmônica, pois reconhecer a política externa como política pública, fundamentando-se nos pensamentos de Milani e Pinheiro (2013) reconhecemos que para sua formulação e implementação ocorrem uma série de alianças, barganhas e conflitos entre diferentes grupos de interesse. De acordo com os autores, a pandemia potencializou uma política externa isolacionista atrelada a uma tentativa de replicação de ações governamentais influenciadas pela visão de mundo da extrema direita internacional. E por fim, é ressaltado que foi possível perceber um desalinhamento da PEB (Política Externa Brasileira) com a governança democrática global, processo que influencia na execução de ações com sentido plural e inclusivo, fazendo com que o Brasil perca seu legado progressista em um contexto tanto regional, como global.

Vidigal (2019) produziu um artigo com o objetivo de argumentar sobre o que ele defende como a principal diretriz da política externa do governo Bolsonaro, que seria um alinhamento forçado à política externa do governo Trump, porém como consequência uma “abdição das tradições de autonomia e de desenvolvimento da diplomacia brasileira” (VIDIGAL, 2019, p. 1) e segundo o autor tratava-se de um interesse de governo e não de Estado. Alguns exemplos de ações que demonstram essa orientação foram acordos com ressalvas com a China, sendo que em governos como Lula, Dilma e, até mesmo, Temer, o Estado chinês tratava-se de um grande parceiro comercial de investimentos e do BRICS da nação brasileira, também diálogos com Taiwan e Israel e forte oposição à Venezuela. Entretanto, para o autor, “Bolsonaro parece ter apenas assimilado de forma superficial [as]

³⁶ Dado apresentado pelos autores baseando-se em informações de Lupion (2020).

diretrizes da administração Trump [...] sem a devida compreensão das razões da Casa Branca e de sua inadequação para o Brasil” (VIDIGAL, 2019, p. 15).

Retomando algumas argumentações de Hirst e Maciel (2022), os autores nos trazem que era buscado um equilíbrio entre as relações com a China e com os EUA, porém com dificuldades devido à falhas nesse projeto liberal-conservador. O país apresentou baixo crescimento do PIB no primeiro ano de gestão de Bolsonaro e em meio ao impacto do coronavírus somente decresceu. Ao decorrer do tempo, a aliança com os Estados Unidos mostrou baixa efetividade e reciprocidade, algumas ações foram realizadas por parte do Brasil como, por exemplo, a liberação da entrada de produtos no país com tarifas zero ou com uma baixa porcentagem, entretanto como Hirst e Maciel (2022) afirmam, esse relacionamento “se converteu numa via de mão única” (HIRST; MACIEL, 2022, p. 13), assim como Vidigal (2019) também argumentava. A vitória de Biden, caracterizou um grande infortúnio para Bolsonaro e alguns de seus discursos precisaram ser readequados para manutenção dessa aliança.

Outro exemplo de alinhamento ideológico envolvendo Trump e Bolsonaro que pode ser citado é o que Casarões e Magalhães (2021) chamam de “aliança da hidroxicloroquina”, eles defendem que o medicamento tornou-se um instrumento de líderes populistas de extrema-direita, que auxilia no desempenho do populismo médico. Apoiando-se em Lasco e Curato (2018), os autores definem populismo médico como “um estilo político performático durante crises de saúde pública que joga ‘o povo’ contra ‘o sistema’ usando alegações de conhecimento alternativo para lançar dúvidas sobre a credibilidade de médicos, cientistas e tecnocratas.” (CASARÕES; MAGALHÃES, 2021, p. 197). O objetivo deste artigo é relacionar essa prática populista à formulação de políticas públicas.

Para fundamentar sua argumentação e com contribuições de Mudde e Kaltwasser (2017), Casarões e Magalhães (2021) utilizam do conceito populista de que o senso comum vem do povo, trazendo essa reflexão para a valorização desse “homem comum”, seus gostos e interesses, que o populismo propaga, contrastando-se a elite cultural e econômica e marginalizadora deste “povo comum”. Importante ressaltar que nesse caso, essa “elite” é composta por instituições burocráticas, a mídia, a comunidade acadêmica, partidos políticos, universidades, institutos de pesquisa e autoridades em saúde pública.

Retomando o conceito de populismo médico anteriormente apresentado, Casarões e Magalhães (2021) evidenciam que o que deixou essa prática mais clara foi a propaganda precoce da hidroxicloroquina (HCQ). Rapidamente após Trump citar o tratamento da

COVID-19 com o fármaco pela primeira vez, o então presidente brasileiro abraçou completamente a ideia, instruiu o laboratório do exército a aumentar a produção da substância e solicitou à ANVISA que proibisse suas exportações, além de anunciar destacou que o Hospital Israelita Albert Einstein havia iniciado ensaios clínicos com resultados promissores.

Conforme os autores, Trump e Bolsonaro viram nessa potencial solução rápida para a doença uma possibilidade de apagar os episódios negacionistas anteriores protagonizados por eles para, conseqüentemente, manterem sua popularidade nacionalmente. Ao depender disso, seria necessário que esses posicionamentos fossem fortificados, para isso, eles buscaram unir forças entre si para um fortalecimento internacional, e domesticamente conseguiram uma base de apoio de médicos, lobistas, empresários, políticos, canais midiáticos, cientistas e líderes religiosos, construindo uma rede de pseudociência³⁷. Os ex-presidentes embarcaram “em uma jornada diária para convencer a opinião pública dos benefícios da HCQ” (CASARÕES; MAGALHÃES, 2021, p. 205, tradução nossa³⁸), ao passo que se posicionavam contra o distanciamento social, e todas as decisões de entes subnacionais que implantaram medidas de segurança em suas regiões de domínio que iam de acordo com aquilo que estava sendo recomendado mundialmente. Bolsonaro chegou a deixar uma caixa do fármaco ao seu lado enquanto participava de uma das teleconferências do G-20, em março de 2020 (ANDRADE, 2020 *apud* CASARÕES; MAGALHÃES, 2021).

Com essa defesa cega do uso da HCQ promovida por Jair Bolsonaro, manifestações contrárias a esse posicionamento passaram a surgir dentro da própria base de governo do ex-chefe de Estado, uma das primeiras delas foram as alertas de Henrique Mandetta, o primeiro ministro da saúde do governo Bolsonaro, em relação à automedicação da HCQ, além de ressaltar a importância de comprovações científicas para a formulação de políticas de enfrentamento de uma crise de saúde. A partir disso, como tentativas de reafirmar sua autoridade principalmente ao seu povo, o ex-chefe do executivo passou a enfrentar o ex-ministro da saúde em eventos públicos, ações que incentivaram ataques à Mandetta por parte dos seguidores de Bolsonaro nas redes sociais (AMADO, 2020a *apud* CASARÕES;

³⁷ Baseando-se em Engber (2017) e Waldman (2017), Casarões e Magalhães (2021) definem a pseudociência como “um movimento solto de supostos buscadores da verdade que avançam publicamente reivindicações científicas em uma encruzilhada entre evidências parciais, pseudociência e teorias da conspiração [...] todos unidos por sua desconfiança em relação aos governos e à ciência *mainstream*” (CASARÕES; MAGALHÃES, 2021 p. 199, tradução nossa).

³⁸ “embarked on a daily journey to convince the public opinion of HCQ benefits” (CASARÕES; MAGALHÃES, 2021 p. 205)

MAGALHÃES, 2021), situação que teve como fim, como já foi apresentado, a posterior exoneração do cargo de Luiz Henrique Mandetta.

Os autores finalizam suas argumentações afirmando que os ex-presidentes Trump e Bolsonaro foram capazes de fazer exatamente aquilo que eles queriam com a formação de uma “aliança da hidroxicloroquina” e a promoção do populismo médico, que era a obtenção de apoio político a partir do movimento de posicionar as massas (ou seja “o povo” do conceito de populismo) contra evidências científicas fortes e autoridades em saúde pública global (ou seja, “o sistema” ou a “elite” do populismo). Ao fim de tudo isso, a política externa e as políticas de saúde foram fortemente acometidas negativamente por essa resposta global populista médica à COVID-19.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no estudo apresentado, fica evidente que, assim como estudos de APE nos ensinaram, as variações do ambiente doméstico de um Estado exercem grande influência em política pública, e pelo fato de a política externa tratar-se de uma política pública, a conjuntura interna de um país moldará seu comportamento em relações exteriores também. A partir disso, podemos concluir que era claro que uma mudança drástica de governo como aconteceu no Brasil iria transformar totalmente as ações governamentais brasileiras, inclusive, a ação diplomática do país, que contando com um presidente populista de extrema direita, disposto a alinhar suas ações a esse estilo político, colocou o país em um processo de retrocesso em diversas áreas que vão, até mesmo, além da saúde, mas podem ter correlação, como a cultura, direitos humanos, gênero e meio ambiente. O Brasil passou do comando de políticas de esquerda para uma política de direita, além de mudanças no campo econômico de políticas neodesenvolventistas para ultraliberais, com essas mudanças alcançando seu ponto máximo com o início do governo Bolsonaro, em 2019.

A partir do momento que estabelecemos que a conjuntura interna de um país terá influência em suas ações, nos cabe analisar de forma mais profunda os resultados obtidos pela nação brasileira ao decorrer dos anos da pandemia de COVID-19 e como as características internas do governo vigente na época, liderado por Jair Bolsonaro, influenciaram no enfrentamento dessa catástrofe de nível mundial. A conclusão que este estudo nos traz é que o governo Bolsonaro foi detentor de uma das respostas nacionais à COVID-19 mais negligentes e negacionistas, a partir da indiferença e inação, e fica evidente que as políticas do ex-governo destinadas à pandemia estavam mais no campo da não ação governamental, pois aquilo que o governo não faz, também pode ser caracterizado como uma política pública, e essas omissões tiveram como resultado mortes em massa.

Ao analisarmos as características do populismo como estilo político, constatamos que podemos localizar o ex-presidente Jair Bolsonaro neste campo e que essa forma de governar exerceu grande influência na resposta brasileira à pandemia. Farias, Casarões e Magalhães (2022) delimitam três tipos de práticas que um líder populista de direita radical costuma apresentar, sendo elas: a minização, a transferência de culpa e a conspiração. A prática de minimização se apresentou através do ex-chefe do executivo brasileiro e sua base de governo todas as vezes que apresentaram suas falas negacionistas e duvidaram da seriedade do vírus e dos números que estavam sendo divulgados nacionalmente. Essa prática pode ser identificada

como uma tentativa de legitimar a omissão governamental, pois se um líder consegue fazer o povo acreditar que não existe nada a ser feito, não haverá cobranças, caso contrário, se o cenário real é assumido, ações em prol da mitigação dos problemas deverão ser realizadas.

Em relação a transferência de culpa, vimos essa prática se manifestar quando Bolsonaro tentou culpar o STF por não permitir sua interferência para barrar as decisões dos governadores, também quando tentou culpar, por roubar a liberdade do povo, profissionais e autoridades das diversas áreas do conhecimento que defendiam o distanciamento social, o uso de máscaras e iam contra o uso da cloroquina, inclusive, a própria OMS e, e quando tentou culpar a mídia por retratar o COVID-19, segundo suas palavras, com mais gravidade do que realmente era. E além disso, tanto o ex-presidente quanto indivíduos que compunham sua base de governo tentaram, por várias vezes, culpar o Estado chinês pela pandemia, principal parceiro comercial do Brasil, gerando diversas crises diplomáticas entre o Estado brasileiro e a China. Podemos dizer que esses posicionamentos contra a China advinham de uma influência estadunidense trumpista, provindos de um alinhamento com os EUA fortemente baseado em considerações ideológicas da extrema direita radical populista.

E no que tange a prática da conspiração, ela está muito ligada com a negligência e negacionismo também, e ela se manifestou nos momentos em que Bolsonaro tentava fazer o povo acreditar que aquela crise de saúde pública não era real e que deveriam voltar ao trabalho, ou que ele tentava desestimular a vacinação no território brasileiro, além das tentativas de minimizar algumas das vacinas que estavam sendo produzidas, como o imunizante sino-brasileiro CoronaVac, dessa forma ele conseguiu mobilizar diversos aliados que o ajudavam nessa retórica. Mesmo que não seja possível quantificar o impacto que essas falas tiveram nas decisões tomadas por uma parte da população, ainda sim podemos afirmar que houve sim influência.

Putnam (1988) e Milner (1997) discorrem sobre como os grupos de interesse do nível nacional podem influenciar nas tomadas de decisões governamentais a partir de coerções ou pressões domésticas. Com base em algumas falas e decisões de partes da base de governo bolsonarista, em maioria de seus ministros, podemos perceber que existia um alinhamento entre as ações do ex-chefe de governo em relação à essas falas, principalmente quando retomamos as preocupações de Paulo Guedes, ex-ministro da economia, com os gastos públicos em detrimento das políticas sociais do país, os interesses de Ricardo Salles, ex-ministro do meio ambiente, em favorecer ao agronegócio em detrimento da preservação ambiental e dos povos indígenas e todos os posicionamentos de indivíduos como os do

ex-chanceler Ernesto Araújo, do ex-ministro da educação Abraham Weintraub e do deputado federal Eduardo Bolsonaro de culpar a China pela disseminação do vírus da COVID-19. Sabemos que todas essas ações e posicionamentos refletiram na posição internacional brasileira durante os anos de 2019 e 2022, mas também na situação doméstica nacional, que passou a ter parte da sua população, que já se encontrava em situação vulnerável, em circunstâncias piores, sendo em sua maioria negros e indígenas. Além de que indisposições com a China e desincentivos ao recebimento da vacina sino-brasileira desaceleraram a compra de imunizantes e a vacinação em território nacional, colocando ainda mais em risco a vida do povo brasileiro.

Declarações negacionistas que não partiam somente do ex-chefe de governo, mas também de sua base de apoio, como apresentado ao decorrer do texto, e iam contra a ciência, principalmente, mas não só, em relação à COVID-19, colocavam em risco a saúde pública brasileira. Esse fato foi um dos impulsos para que cada vez mais o Brasil fosse isolado e mal visto internacionalmente, desconstruindo legados de um ator internacional respeitado que o país havia construído por anos, especialmente, em tabuleiros de governança em saúde, direitos humanos, meio ambiente, mudanças climáticas, governança democrática global e bem público geral. A PEB passou a ser caracterizada como uma política externa isolacionista atrelada a uma tentativa de replicação de ações governamentais influenciadas pela visão de mundo da extrema direita internacional, além de passar a ser composta por princípios morais, e até mesmo religiosos, uma ausência em organizações multilaterais e decrescente presença regional.

Em um cenário como esse no qual o mundo inteiro estava lidando com um vírus que cruzava fronteiras os riscos à saúde eram globalizados e iniciativas de cooperação deveriam representar o principal objetivo dos Estados espalhados pelo globo para parcerias no campo da saúde e da pesquisa, algo que foi fortemente recomendado pela OMS, mas não foi o que foi praticado pelo Brasil. Indo totalmente na contramão do que deveria ser feito, o governo brasileiro então vigente, optou por romper alianças importantíssimas em cooperação em saúde como a UNASUL, além de passar a estabelecer alianças regionais mais mercantis, sem muitos compromissos de reciprocidade, institucionalidade e responsabilidades compartilhadas, afinal, economia era a única coisa que importava para esse governo.

Além de todos os aspectos já apresentados que impediram uma eficiente resposta brasileira à pandemia de COVID-19, também tivemos a tentativa da implantação de uma nova lógica federalista de organização intergovernamental dualista, por influências do federalismo

dualista estadunidense, uma redução conjuntural do papel da União e o dismantelamento escancarado de políticas sociais no território nacional como consequência do governo Bolsonaro. A melhor solução encontrada para a superação do cenário de crise econômica que Bolsonaro e sua base de governo havia criado, mais uma característica que o localiza no campo do populismo, foi a redução de gastos públicos com políticas sociais e com a construção de fóruns participativos da sociedade civil, além da prática do estado mínimo, ações que tiveram impactos enormes na vida de indivíduos beneficiários desses programas, sendo em sua maioria negros e indígenas, prejudicando instrumentos de promoção da cidadania e da democracia. Em contrapartida, os gastos destinados à segurança e defesa representaram 29% de todo o orçamento federal no ano de 2019.

Em suma, a análise da resposta do Brasil à pandemia de COVID-19 durante o governo Bolsonaro revela uma série de decisões e práticas políticas que resultaram em consequências desastrosas para o país. A liderança populista de extrema direita e sua base de apoio adotou uma postura negacionista e negligente, minimizando a gravidade da situação, transferindo culpa para outros atores e promovendo teorias conspiratórias. Essas atitudes não apenas minaram a eficácia da resposta governamental, mas também prejudicaram as relações diplomáticas, a economia e o bem-estar da população, especialmente os grupos historicamente marginalizados. O dismantelamento de políticas sociais em prol de uma agenda ultraliberal exacerbou ainda mais as desigualdades e comprometeu a capacidade do Estado de lidar com crises emergenciais. Em vez de promover a cooperação internacional e fortalecer laços multilaterais, o governo Bolsonaro optou por uma abordagem isolacionista e mercantilista, negligenciando a saúde pública em prol de interesses econômicos. O legado desse período será marcado por uma profunda erosão da credibilidade internacional do Brasil e um impacto devastador na vida e na dignidade de milhões de brasileiros. O que nos resta agora será observar e analisar como será e como está sendo o processo de restabelecimento da legitimidade política dos grupos domésticos brasileiros e a reconstrução de alianças com atores internacionais importantes por parte do governo atual e governos seguintes.

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. et al.. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663–677, jul. 2020. DOI: 10.1590/0034-761220200354. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>>. Acesso em: 11 de fev. de 2024.

AMABILE, A. E. N. Políticas públicas. In: Castro, C. L. F. de et. al. **Políticas públicas I**. Belo Horizonte: Barbacena: EdUEMG, 2012. Políticas públicas, p. 390-391.

BOLSONARO desautoriza Pazuello e suspende compra da vacina CoronaVac. **G1**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/10/21/bolsonaro-desautoriza-pazuello-e-suspende-compra-da-vacina-coronovac.ghml>>. Acesso em: 21 de fev. de 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=196#:~:text=Da%20Sa%C3%BAde-,Art.,sua%20promo%C3%A7%C3%A3o%2C%20prote%C3%A7%C3%A3o%20e%20recupera%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 03 fev. de 2024.

BRASIL. Lei nº 8,080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm#:~:text=L8080&text=LEI%20N%C2%BA%208.080%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es%20para,correspondentes%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 03 de fev. de 2024.

CASARÕES, G.; MAGALHÃES, D.. The hydroxychloroquine alliance: how far-right leaders and alt-science preachers came together to promote a miracle drug. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 197–214, jan. 2021. DOI: 10.1590/0034-761220200556. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220200556>>. Acesso em: 20 de fev. 2024.

CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. DE S.. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira. **Revista Katálisis**, v. 24, n. 2, p. 269–279, maio 2021. DOI: 10.1590/1982-0259.2021.e75361 Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e75361>>. Acesso em: 10 de fev. de 2024.

EDUARDO Bolsonaro culpa China por coronavírus; embaixador chinês repudia fala. **CNN Brasil**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eduardo-bolsonaro-culpa-china-por-coronavirus-embaixador-repudia-fala/>>. Acesso em: 21 de fev. de 2024.

FARIAS, D. B.; CASARÕES G.; MAGALHÃES D. Radical Right Populism and the Politics of Cruelty: The Case of COVID-19 in Brazil Under President Bolsonaro. **Global Studies Quarterly**, v. 2, n. 2, , ksab048, abr. 2022. DOI 10.1093/isagsq/ksab048. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/isagsq/ksab048>>. Acesso em: 19 de fev. de 2022.

FIOCRUZ. Políticas Públicas e Modelos de Atenção e Gestão à Saúde no PMA. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/politicas-publicas-e-modelos-de-atencao-saude-no-pma>>. Acesso em: 14 de dez. de 2023.

GARCIA, Gustavo; GOMES, Pedro Henrique; VIANA, Hamanda. 'E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê?', diz Bolsonaro sobre mortes por coronavírus; 'Sou Messias, mas não faço milagre'. **G1**, Brasília, 20 abr. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/28/e-dai-lamento-quer-que-eu-faca-o-que-diz-bolsonaro-sobre-mortes-por-coronavirus-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

GOMES, Pedro Henrique. 'Não sou coveiro, tá?', diz Bolsonaro ao responder sobre mortos por coronavírus. **G1**, Brasília, 20 abr. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/20/nao-sou-coveiro-ta-diz-bolsonaro-ao-responder-sobre-mortos-por-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

HIRST, M.; MACIEL, T. Brazil's foreign policy in the time of the Bolsonaro government. **SciELO Preprints**, 2022. *Preprint*. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.4771. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771>>. Acesso em: 13 fev. 2024.

HOLLAND, Steve. Trump culpa China por coronavírus e diz que EUA estão investigando. **Agência Brasil**, Washington, 28 de abr. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-04/trump-culpa-china-por-coronavirus-e-diz-que-eua-estao-investigando>>. Acesso em: 21 de fev. de 2024.

LEÓN, Lucas Pordeus. Entenda o que é sionismo, movimento que dá origem ao Estado de Israel. **Agência Brasil**, Brasília, 25 de out. de 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-10/entenda-o-que-e-sionismo-movimento-que-da-origem-ao-estado-de-israel>>. Acesso em: 17 de fev. de 2024.

LUCCHESI, P. T. R.; AGUIAR, D. S.; WARGAS T.; LIMA, L. D. de; MAGALHÃES, R. V. MONERAT, G. L. Políticas Públicas em Saúde Pública. In: LUCCHESI, P. T. R.; AGUIAR, D. S.; WARGAS T.; LIMA, L. D. de; MAGALHÃES, R. V. MONERAT, G. L. **A Saúde como Política Pública**. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2004. cap. 2.1, p. 11-22.

MAGALHÃES, Diego Trindade D'Ávila. Efeitos do antiglobalismo brasileiro sobre as relações Brasil-China (2018-2020). **Revista de Ciências Humanas**, [S. l.], v. 1, n. 22, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/13748>. Acesso em: 11 mar. 2024.

MENDES, Á.; CARNUT, L.; MELO, M.. Continuum de desmontes da saúde pública na crise do covid-19: o neofascismo de Bolsonaro. **Saúde e Sociedade**, v. 32, n. 1, p. e210307pt, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-12902022210307pt>>. Acesso em: 10 de fev. de 2024.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, 2013, p. 11-41. DOI: 10.1590/S0102-85292013000100001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>> Acesso em: 18 de dez. de 2023.

MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, v. 39, n. 6, p. 752–770, jul. 2022. DOI: doi.org/10.1111/ropr.12502 Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/ropr.12502>> Acesso em: 22 de fev. de 2024.

MILNER, Helen. Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations. Princeton: Princeton University, 1997.

MUDDE, C. **Populist Radical Right Parties in Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MUDDE, C.; KALTWASSER, C. **Populism: A Very Short Introduction**. New York: Oxford University Press, 2017.

NASCIMENTO, E. O.; PEREZ, O. C.; SANTANA, L; Pandemia, negacionismo e crise no governo Bolsonaro. In: SANTANA, Luciana; NASCIMENTO, Emerson Oliveira do (org.). **Governos e o enfrentamento da COVID-19**. Maceió: EDUFAL, 2021. *E-book* (262 p.). ISBN 978-65-5624-048-0. cap. 1, p. 10-24. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/123456789/8929>>. Acesso em: 07 de fev. de 2024.

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde. Histórico da pandemia de COVID-19. Washington D.C.: OPAS, [2020?]. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 19 de out. de 2023.

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde. OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. Washington D.C.: OPAS, 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>>. Acesso em: 27 de jan. de 2024.

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde. OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. Washington D.C.: OPAS, 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>>. Acesso em: 27 de jan. de 2024.

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde. OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19. Washington D.C.: OPAS, 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>>. Acesso em: 04 de fev. de 2024.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica. A Lógica dos Jogos de Dois Níveis. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010. DOI: 10.1590/S0104-44782010000200010 Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>>. Acesso em: 20 de dez. de 2024.

SANAR. Linha do tempo do Coronavírus no Brasil. 2022. Disponível em: <<https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>>. Acesso em: 03 de nov. de 2023.

SANCHEZ, M. R.; SILVA, E. C. G. da; CARDOSO, E. L.; SPÉCIE, P. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 27, p. 125-143, nov. 2006. DOI: 10.1590/S0104-44782006000200009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782006000200009>>. Acesso em: 18 de dez. de 2023.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. In: E. Marques; C. A. Pimenta de Faria (orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013, p. 127-153.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000, p. 265-303.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. DOI: 10.1590/S1517-45222006000200003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Acesso em: 20 de jan. de 2024.

TOLEDO, Mariana. Covid em 2022: queda de mortes, aumento de casos, autotestes e descobertas. **CNN Brasil**, São Paulo, 28 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/covid-em-2022-queda-de-mortes-aumento-de-casos-autotestes-e-descobertas/#:~:text=E%2DSports-,Covid%20em%202022%3A%20queda%20de%20mortes%2C%20aumento,de%20casos%2C%20autotestes%20e%20descobertas&text=Em%202022%2C%20o%20comportamento%20social,de%20mortes%20e%20perdas%20irrepar%C3%A1veis>>. Acesso em: 04 fev. 2024.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; MARTINS, Jameson. Between Science and populism: the Brazilian response to COVID-19 from the perspective of the legal determinants of Global Health. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 17, n. 2, p. 66-83, 2020. DOI: 10.5102/rdi.v17i2.6687. Disponível em: <<https://doi.org/10.5102/rdi.v17i2.6687>>. Acesso em: 25 de jan. de 2024.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, [S. l.], v. 20, 2019. DOI: 10.20889/M47e20011. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/27792>>. Acesso em: 21 fev. 2024.