

LETICIA HENRIQUES CINTRA

**O IMPACTO DAS AÇÕES DA CHINA, ESTADOS UNIDOS E
RÚSSIA NA DIPLOMACIA DA VACINA CONTRA COVID-19**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Especialista em
Economia e Gestão em Saúde,
Faculdade de Saúde Pública – USP.

Orientador: Profa. Maria Cristina da
Costa Marques

São Paulo

2022

RESUMO

O objetivo deste estudo foi avaliar na literatura artigos científicos que desenvolvessem análises sobre as ações na diplomacia da vacina contra a COVID-19 realizadas pela China, Estados Unidos e Rússia, assim como discutir o impacto de suas ações para a geopolítica mundial. Foi realizada uma revisão sistemática de literatura, em março de 2022, em cinco bases de dados nacionais e internacionais (BVS, JSTOR, SAGE Publishing, MDPI e PubMed) com a combinação de diversos descritores como temas principais sendo Diplomacia, Vacinação, COVID-19, China, Rússia e Estados Unidos. Ao final da aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, encontrou-se 15 artigos, dos quais somente 8 foram selecionados como pertinentes aos objetivos da análise. Identificou-se artigos de 2021 e 2002, sendo na maioria como país principal de análise a China. Verificou-se que desde o início da pandemia da COVID-19 houve uma corrida pela vacina; a China e a Rússia agiram rapidamente para desenvolver seus imunizantes nacionais para uso doméstico e internacional. Os dois países buscaram parcerias estratégicas para doação e comercialização dos mesmos, seguindo, em geral, os planos e parcerias políticas e econômicas anteriores à pandemia, além de, no caso chinês, procurar reverter a sua imagem prejudicada pela má gestão no estágio inicial de transmissão do vírus. Ambos obtiveram ganhos iniciais junto aos países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos, sobretudo no caso dos chineses; porém conclui-se que são avanços ainda frágeis e limitados. Por outro lado, os Estados Unidos agiram tardiamente, após priorizar a necessidade doméstica e em reação às ações sino-russas, os norte-americanos conseguiram assim recuperar, ao que parece, a sua posição de liderança mundial. Verifica-se no cenário geopolítico o aumento da rivalidade entre as potências globais. Pela recenticidade do tema, avalia-se necessárias avaliações futuras para melhor apreciação.

Palavras-chave: Diplomacia. Vacinas. COVID-19.

Introdução

O advento do ano 2020 foi marcado pela eclosão da pandemia do vírus Sars-Cov-2 que, ao final do ano de 2019, parecia somente de impacto regional e de certa acessibilidade de combate pela experiência anteriores com vírus da mesma família, como o surto Sars, em 2002 e 2003, e Mers, em 2012. Iniciou-se como uma epidemia de casos com infecções respiratórias baixas detectadas, em Wuhan, China, e relatada, em 31 de dezembro de 2019, à Organização Mundial de Saúde (OMS) que posteriormente nomeou a sua doença como COVID-19. O vírus mostrou-se ser de alto contágio e disseminação, sendo classificado como uma pandemia, em 11 de março de 2020, quando os números de casos fora da China aumentaram 13 vezes, atingindo 114 países e causando 4.000 mortes (OLIVEIRA; MATOS; SIQUEIRA, 2021). Sem vacinas eficazes e outros medicamentos que pudessem combater o vírus, muitos países recorreram a ações severas, nunca antes imaginadas em um mundo globalizado, como fechamento de fronteiras, isolamento social, imposição de quarentenas e *lockdowns*, afetando, no curto prazo, a economia, em prol da saúde através da estagnação da disseminação da COVID-19. Doenças são ameaças para o desenvolvimento econômico e segurança nacional, compreendendo os interesses de política internacional dos países. Registros de cooperações internacionais no campo da saúde datam, ao menos, do século XIV, quando conceitos iniciais de quarentena foram implementados em Dubrovnik na costa do Mar Adriático na Croácia. Nos séculos seguintes, a expansão do comércio internacional proporcionou cenários para estes intercâmbios de forma mais intensa; em 1851, ocorreu, na Europa, a primeira Conferência Sanitária Internacional para cooperação multilateral contra o avanço da cólera e outras doenças, como a febre amarela (HOTEZ, 2014). O encontro ocorreu nos desdobramentos da Revolução Industrial, século XVIII, que com a mudança nos meios de produção, substituiu manufaturas pelo uso de máquinas, gerando um aumento de produção e necessidade de expansão dos mercados; conseqüentemente, ampliou-se a busca pelo comércio internacional, ao passo que se intensificava a urbanização. Com a maior interação comercial entre países e concentração de pessoas nas zonas urbanas, a proliferação de doenças infecciosas aumentaram, ocasionando a necessidade de combate no nível local e externo. Mais adiante, a Globalização, no século XX, ultrapassou as

fronteiras do intercâmbio econômico para o cultural, social e político (RODRIGUES; OLIVEIRA; FREITAS, 2001), que, juntamente com o surgimento de outras doenças infecciosas e doenças e agravos não transmissíveis, estas mais comum com o aumento da expectativa de vida; levaram à criação de tratados, convenções e estabelecimento de organizações internacionais, como, nas Américas, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), e, à nível global, Organização Mundial de Saúde (OMS).

Assim, com o aprofundamento internacional da integração econômica, social, política e cultural, a saúde ultrapassou as fronteiras e passou a ser um elemento de responsabilidade coletiva mundial. Segundo Kickbusch e Berger (2010), as questões nacionais de saúde demandam, portanto, esforços coordenados e conjuntos pela saúde global, não podendo ser tratadas de maneira isolada. A saúde de um posto de vista mundial, necessita de interações e ações entre as nações; surge, então, a Diplomacia da Saúde Global (DGS) que, de acordo com Kickbusch e Berger (2010, p.20), “une as disciplinas de saúde pública, relações internacionais, gestão, legislação e economia e se firma em negociações que modelam e administram o ambiente da política global para a saúde”. Ainda para Kickbusch (2007 apud Martins et al., 2017), um termo ainda recente, a DSG, busca, através de negociações, em diversos níveis, delinear a gerenciar as políticas globais em saúde visando a produção de melhores resultados para a saúde da população mundial, bem como reforçar o compromisso entre governos e atores não-estatais, na garantia deste bem como direito humano e bem público. Buscando a consolidação deste campo de estudo e de política, em 2007, os Ministérios Exteriores de 7 países - África do Sul, Brasil, França, Indonésia, Noruega, Senegal e Tailândia - assinaram a "Agenda para a Ação" da Declaração Ministerial de Oslo, relacionando a saúde global com a política internacional e colocando-a no centro das políticas externas dos países respectivos. Na declaração, aponta-se que a saúde é uma das maiores preocupações globais atuais, para a qual não é dada a devida atenção, e que demanda nos dias atuais ações colaborativas e planejadas em conjunto. Afirma-se ainda que investimento em saúde é fundamental para o crescimento e desenvolvimento econômico, a fim de garantir a estabilidade e segurança dos países.

Na Diplomacia da Saúde Global, há diversas ações políticas e de planejamento que se desdobram de acordo com os interesses políticos e estratégicos, e, acima de tudo, pela necessidade de combater doenças e garantir saúde às populações. Desta forma, como aponta Shakeel et al. (2019), outro conceito utilizado é o da diplomacia da vacina que teve o seu início, no final da década de 1950, quando os Estados Unidos e a União Soviética desenvolveram e distribuíram, em conjunto, a vacina oral da poliomielite e, posteriormente a vacina da varíola, colocando de lado as diferenças políticas em prol de um bem comum em escala mundial. Entende-se o termo, segundo Zhaohui et al. (2021), como o esforço dos países e atores não-estatais na construção mútua de relações benéficas em prol das vacinas. Além de combater a sua distribuição desigual no mundo, os movimentos anti-vacinas, o declínio da cobertura vacinal devido às guerras e as instabilidades políticas dos países.

As organizações internacionais têm um papel primordial na diplomacia da vacina, pelo seu poder de concentrar a forças de diversos países em um plano de ações comum e, em alguns casos, por ser o ator imparcial que possibilita intervenções humanitárias e mediações de cessação de hostilidades, até mesmo cessar-fogo, durante campanhas de vacinação (HOTEZ, 2014). Neste cenário, destacam-se o trabalho de disseminação do acesso a vacinas da Fundação Gates, Aliança Global para Vacinas e Imunização (GAVI Alliance) e agências das Nações Unidas, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

O combate à pandemia da COVID-19, contou com a OMS como articulador central em escala global; uma egrégia vantagem em relação a 1918, quando do enfrentamento da pandemia da gripe espanhola. O trabalho da OMS, com outras organizações e países, buscou a identificação, monitoramento, mobilização dos atores e legitimação de práticas e orientações para o combate à COVID-19, além de buscar soluções comuns para garantir o acesso aos insumos, materiais hospitalares, medicamentos e às, tão desejadas, vacinas. Assim, nasceu o programa da *Covax Facility*, uma iniciativa da *GAVI Alliance* que, através de mecanismos financeiros inovadores, como o *Advanced Market Commitment (AMC)*, busca garantir o financiamento, possibilitando o desenvolvimento e produção mais ágeis de vacinas, com o objetivo final de uma distribuição equitativa para todos os países do globo (BERMUDEZ E

LEINEWEBER, 2021). Para um maior impacto do programa, a GAVI Alliance desenvolveu o *Covax Facility* em conjunto com a *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (Cepi) e a OMS, um resultado singular da diplomacia da vacina.

No entanto, as ações da ONU, e outros atores não-estatais, estão limitadas à soberania dos países que agem e corroboram com estas organizações de acordo com os interesses próprios. Tendências nacionalistas e protecionistas tendem a não valorizar cooperações internacionais o que limita iniciativas, como a Covax Facility, e o trabalho destas organizações; como bem vivenciado nas restrições impostas à OMS, pela China, na investigação da origem do vírus Sars-Cov-2.

Para os países, a diplomacia da vacina também traz vantagens de cunho estratégico e individual, a parte do mútuo benefício e ajuda humanitária, também é um instrumento importante para a projeção de influência através de doações, empréstimos e venda das vacinas nacionais (LEE, 2021). Para entender tal estratégia, é necessário remeter ao conceito cunhado pelo cientista político norte-americano Joseph Nye, no final da década de 1980, formulando a ideia do *soft power* como uma ferramenta, estatal ou não-estatal, para influenciar outros através de aspectos ideológicos, sociais e culturais, ao invés de iniciativas bélicas. Trata-se de uma forma de cooptação e não de obrigação que tem o poder de sedução em favor do autor da iniciativa (MARTINELLI, 2016). Frequentemente, as potências mundiais buscam ampliar sua influência geopolítica. Situações como o cenário atual de pandemia de COVID-19 possibilitam o emprego de ferramentas do *soft power*, assim ocorreu, em um primeiro momento, com a comercialização de insumos e materiais hospitalares, e, em seguida, com disponibilização das primeiras vacinas; se tornando os instrumentos para influência das potências mundiais.

Em 2020, constatada a extensão e a gravidade da pandemia da COVID-19, iniciou-se uma corrida por uma vacina que pudesse frear os impactos que o vírus trazia para a sociedade em todos os seus aspectos. Países (setor público), organizações internacionais, fundações e o setor privado se uniram para buscar a solução em um curto prazo, buscando a pesquisa, desenvolvimento, testagem, aprovação e distribuição de uma vacina em um prazo nunca antes vivenciado. O desenvolvimento tecnológico permitiu a viabilidade deste plano, porém, a corrida

pela vacina ocorreu de forma desigual, em favor de países com condições necessárias (insumos, tecnologia e capacidade produtiva) para o seu desenvolvimento, como Estados Unidos, União Europeia, Reino Unido, Suíça, China, Japão, Coreia do Sul, Índia, Rússia, Austrália, Canadá, Brasil e Argentina, denominado, segundo Gonçalves et al. (2021), “Clube da Vacina”, ainda que com desequilíbrios entre os membros deste grupo. Pensou-se que haveria um trabalho em conjunto, à nível mundial, na oferta e distribuição das vacinas em favor de uma recuperação econômica mais ágil. Porém, muitos países não cumpriram com o compromisso para uma distribuição equilibrada das vacinas, o programa *Covax Facility* enfrenta problemas para o seu financiamento, busca-se intensamente a suspensão e quebra de patentes e verifica-se ações unilaterais para garantir a vacinação completa de nacionais; enquanto outros países sofrem para vacinar grupo prioritários, como os da linha de frente do combate à pandemia.

Os países que rapidamente agiram internamente, garantindo a vacinação dos nacionais, e externamente, contribuindo para doações, empréstimos e vendas de vacinas; atuaram buscando ampliar a sua influência geopolítica. No cenário atual, as duas maiores economias no mundo, China e Estados Unidos, disputam zonas de influência para garantir os mercados e posição hegemônica global. Os chineses ocupam hoje o espaço que, durante a Guerra Fria, coube aos Soviéticos, porém, com o fim da União Soviética, em 1991, a Rússia perdeu influência, mas continua como uma potência que ameaça os Estados Unidos e a União Europeia, procurando retomar a sua zona de influência. Desta forma, este estudo se propõe a analisar as publicações acerca das ações tomadas pela China, Estados Unidos e Rússia no uso da diplomacia da vacina contra COVID-19. Neste momento ímpar do século XXI, as ações empreendidas por estes países terão grande influência na sua posição geopolítica no mundo para as próximas décadas.

Método

Em março de 2022, foi realizada uma pesquisa de artigos para um estudo de revisão sistemática da literatura em cinco bases e bibliotecas digitais nacionais e internacionais: Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), JSTOR, SAGE Publishing, Multidisciplinary Digital Publishing Institute (MDPI) e PubMed. A escolha das bases de artigo foi realizada baseada na sua referência para a área de análise, uma vez que reúne publicações bem avaliadas nacionalmente e internacionalmente. A busca de artigos científicos publicados compreendeu os idiomas inglês, francês, espanhol e português para o período de março/2020 até março/2022, correspondendo à ocorrência do evento até o momento do estudo.

O objetivo principal foi realizar buscas com descritores, porém quando não possível, buscou-se em títulos, resumos e por palavras-chave. Na BVS, realizou-se pesquisa avançada com a combinação dos Descritores de Ciências da Saúde (DeCS): “diplomacia”, “diplomacia em saúde”, “estratégias de saúde globais”, “saúde global”, “internacionalidade”, “órgãos governamentais”, “cooperação internacional”, “atos internacionais”, “colaboração intersetorial”, “dissidências e disputas”, “política”, “política de saúde”, “política pública”, “organização mundial da saúde”, “nações unidas”, “vacinas contra COVID-19”, “vacinação”, “programas de imunização”, “vacinação em massa”, “imunização”, “COVID-19”, “SARS-CoV-2”, “síndrome respiratória aguda grave”, “vírus da SARS”, “pandemias”, “coronavirus”, “China”, “Ásia”, “Estados Unidos”, “United States Dept. of Health and Human Services”, “américa”, “américa do norte”, “ocidente”, “Federação Russa” e “europa (continente)”. Na JSTOR, selecionou-se as palavras-chave, em sintaxe, nos resumos (abstract): “diplomacy”, “vaccine”, “covid-19”, “coronavirus”, “China”, “United States” e “Russia”. Na SAGE, foram combinadas também palavras-chaves: “vaccine”, “geopolitics” e “vaccine diplomacy”. Na MDPI, optou-se por “vaccine” e “diplomacy” como título/palavras-chaves. Finalmente, na PubMed utilizou-se “diplomacy” em vocabulário controlado (MeSH (Major)), e em título/resumo optou-se por “vaccine diplomacy” e “geopolitics”.

Além dos períodos de publicação dos artigos e idiomas já citados, os critérios de seleção dos artigos acadêmicos compreenderam análises que abordassem as estratégias diplomáticas dos EUA, Rússia ou China no contexto das vacinas de COVID-19, assim como seus resultados. Consequentemente

foram excluídos artigos não relevantes à pergunta de investigação; publicações fora do período delimitado e artigos em outros idiomas que não português, inglês, francês ou espanhol.

Por se tratar de um tema muito recente e específico, optou-se por cinco bases de dados e em formas de busca de artigos às vezes abrangentes para compreender artigos que não estivessem propriamente ou incompletamente indexados. Dessa forma, era esperado um notável número de achados e que poderiam ser repetidos. Como tal, foram identificados 141.346 artigos, sendo 8.923 da BVS, 131.925 da JSTOR, 8 da SAGE, 223 da MDPI e 257 da PubMed. A esses achados, foram adicionados outros dois encontrados através de fonte bibliográficas. Ainda no início, 133.084 artigos foram removidos por estarem fora do período de pesquisa e 50%, por não estarem nos idiomas definidos. Do saldo restante foram encontradas 309 duplicatas, e em seguida, 6.404 publicações foram removidas por não corresponderem ao critério de artigos de periódico. Na etapa subsequente, analisou-se os títulos eliminando 1.453 artigos; para os que demandaram uma análise mais precisa, leu-se os resumos, removendo 31 artigos. Restaram 15 artigos que foram lidos na sua totalidade, selecionando-se para o desenvolvimento do estudo somente 8 publicações.

Utilizou-se somente estudos publicados em revistas de pesquisas, no entanto, durante a pesquisa, identificou-se importantes análises em periódicos de institutos especializados, conferências e editorias realizados por especialistas na área. Assim, ao final do estudo, depois de “Referências Bibliográficas”, encontra-se em “Outras Análises” que trazem essas outras publicações mencionadas.

Resultados e Discussão

Foram selecionadas 8 publicações identificadas na tabela 1, abaixo. Buscou-se examinar os países e regiões no mundo que fazem uso de vacinas contra a covid-19 distribuídas pela China, EUA e Rússia; ao passo que analisar as intenções políticas e econômicas destas distribuições, avaliar os resultados decorrentes destas estratégias e o impacto delas na configuração de forças da geopolítica mundial. Somente um texto está em idioma espanhol, os outros 7, em inglês. A maioria dos estudos tem como país de análise a China, entende-se assim que as ações e posição chineses teriam maior impacto na mudança da geopolítica mundial do que a Rússia. Nota-se 6 foram publicados em 2021, e 2 em 2022, conclui-se que 2020 foi um ano muito recente para análise de estratégias e ações da vacina, visto que a sua distribuição ocorreu somente em dezembro de 2020. Todos os estudos trazem uma conclusão sobre o objetivo analisado da estratégia de atuação dos países no uso da vacina da COVID-19 como instrumento econômico e político.

Tabela 1 – Resumo das conclusões dos artigos incluídos e resultados

Autor	País Agente	Objetivo	Resultado
Zhang e Jamali (2021)	China	Analisar as ações da diplomacia da vacina realizadas pela China e seu impacto na sua imagem internacional e nacional.	Internacionalmente, a diplomacia da vacina foi importante para a China melhorar sua imagem em queda por ter sido o epicentro da pandemia da COVID-19. Internacionalmente, ela não foi suficiente para alçar a China a um mais alto degrau na escala de poder mundial. Porém, nacionalmente, a diplomacia da vacina contribuiu para estabilizar o prestígio político doméstico, ofuscando a imagem de mau gerenciamento inicial da pandemia e fortalecendo o nacionalismo.
Malacalza et al. (2021)	China, Estados Unidos, Rússia, Europa e Índia	Analisar as estratégias geopolíticas por trás das transações de vacinas da COVID-19 na América Latina pela China, Rússia, Índia e Estados Unidos.	Rússia e China aproveitaram espaços deixados para conquistar parcerias com a diplomacia da vacina, porém os seus efeitos ainda não são definitivos. Outras potências produtoras (Reino Unido, Índia e União Europeia) tiveram papéis subjacentes aos Estados Unidos, agindo em reação às ações da China e Rússia, o que escalou a rivalidade. A América Latina se encontrou numa posição periférica e dependente de países produtores.

Autor	País Agente	Objetivo	Resultado
Giusti e Ambrosetti (2022)	Rússia	Estudar como a Rússia reagiu à pandemia da COVID-19 em questões de políticas exteriores	A diplomacia das máscaras e das vacinas contribuíram para uma imagem de uma Rússia amigável, benevolente e tecnológica. Os gestos de ajuda russa chegaram aos países do coração da Europa, como Itália, construindo para uma imagem de ineficiência da União Europeia e dividindo opiniões dentro dela. Porém, os impactos são ainda incipientes e necessitam uma reavaliação posterior no tempo.
Borowy (2021)	Global	Explorar a globalização, nacionalismo e comercialização da vacina da COVID-19	Sobre a China, Rússia e Estados Unidos, o artigo afirma que China e Rússia adotaram a diplomacia da vacina, em contraste com as potências do Oeste que aparentaram egoísmo ao não dividir as vacinas inicialmente com países mais pobres. As lições das dinâmicas globais pela vacina contra a COVID-19 servem de aprendizados para os próximos desafios necessários da humanidade, como outras doenças ou mudanças climáticas.
Cabestan (2022)	China	Estudar o impacto da crise de saúde da COVID-19 nas relações exteriores da China	A diplomacia da vacina e das máscaras foi uma continuação da política externa chinesa, consolidando as suas estratégias e intensificando a rivalidade com os Estados Unidos. Houve deterioração da imagem da China com os países do norte global, exceto Rússia, e marginalmente com os países do sul global, mas com os quais ainda mantém uma percepção positiva.
Duggan e Grabowski (2021)	China e Estados Unidos	Analisar a influência da COVID-19 na divisão de poder geopolítico entre China e Estados Unidos com foco no Sudeste Asiático	A incapacidade dos Estados Unidos de liderar uma resposta global à COVID-19 e ações de saídas de tratados multi e bilaterais do governo Trump criaram um vácuo de poder. A China tentou preencher este espaço mundialmente, com destaque para o Sudeste Asiático onde suas políticas econômicas, militares e de diplomacia da saúde têm surtido efeito. Porém, esta relação tem se mostrado frágil e não definitiva, tendo os EUA ainda a posição de liderança pela sua presença militar e boa recepção do atual governo Joe Biden.
Lee (2021)	China	Examinar as ações da China na diplomacia da vacina da COVID-19	A diplomacia da vacina da COVID-19 pela China teve o objetivo de melhorar a sua imagem e expandir sua esfera de poder econômico e político. Apesar das dúvidas de eficácia e de informação sobre as vacinas, houve um leve ganho da imagem chinesa, mas que são frágeis.

Autor	País Agente	Objetivo	Resultado
Schéré (2021)	Global	Discutir o conceito de soft power e sua relevância no contexto atual do mundo, contemplando o seu emprego na situação da pandemia de COVID-19	No contexto atual, Rússia e, sobretudo, China utilizaram a diplomacia da vacina como instrumentos de <i>soft power</i> , buscando melhorar sua imagem e relação no mundo. Enquanto os Estados Unidos e outros países do Oeste ficaram inertes.

As análises desenvolvidas nos artigos de Borowy (20221) e de Schéré (2021) tiveram como enfoque diversos países que fizeram uso da diplomacia da vacina, entre os quais inclui-se os países objetos deste trabalho: China, Rússia e Estados Unidos. Ambos apontam que a China e a Rússia aproveitaram o momento de inércia e de monopólio interno da vacina dos Estados Unidos e União Europeia para fazer uso da diplomacia da vacina contra a COVID-19, visando melhorar as suas imagens e ganhar espaço no cenário geopolítico mundial. Ambos também destacaram as lições que as ações conjuntas de países no combate à COVID-19 podem contribuir como aprendizados para as ameaças presentes e futuras, como é o caso das mudanças climáticas. Os artigos não trazem uma avaliação final em si sobre o ganho estratégico que a China e Rússia possam ter conquistado com a diplomacia da vacina, porém, Schéré (2021) alerta para a necessidade de países democráticos defenderem os seus valores e aumentar as cooperações internacionais para não perder influência no mundo para países autocráticos. Os artigos citam com menos ênfase a União Europeia, Reino Unido e Índia como atuantes no mercado da vacina contra a COVID-19, porém com impactos periféricos.

Todos os países mencionados também são alvos do estudo elaborado por Malacalza et al. (2021) sobre o uso da comercialização das vacinas contra a COVID-19 em países da América Latina. Os autores reafirmam o uso da vacina com objetivo de aumentar a influência econômica e política, concentrando a análise no impacto regional latino-americano. Assim, afirma-se que a China teve importantes ganhos iniciais, mas ainda não definitivos; mantendo a coerência da sua política externa ao consolidar parcerias econômicas e políticas e até

alcançando países não simpáticos aos seus governos. Ganhos muitos próximos também conquistados pela Rússia cujas ações abalaram mais a coesão da União Europeia. Os autores classificam o papel dos Reino Unido, Índia e União Europeia como subjacente à estratégia dos Estados Unidos, sendo este último atuando tardiamente na diplomacia da vacina em resposta às ações chinesas e russas, reações que trouxeram uma escalada da rivalidade entre os países. Sobre o impacto na América Latina, o autor alerta para a situação vulnerável e periférica que a região se encontra, tornando-a dependente de outros países para a produção e desenvolvimento de vacinas.

Uma análise do impacto regional similarmente é realizada para o Sudeste Asiático por Duggan e Grabowski (2021), justificando a escolha da região pela sua posição chave na conquista de influência estratégica no continente pela China, porém que até o momento tem os Estados Unidos como principal líder. Assim, os autores afirmam que apesar de a China ter aumentado sua influência e importância na região durante a pandemia, enquanto os Estados Unidos se mostraram ausentes, ela não foi suficiente para reverter a posição de liderança dos norte-americanos.

Numa esfera mais ampla, outras três publicações Zhang e Jamali (2021); Lee (2021) e Cabestan (2022) analisam o papel da China na diplomacia da vacina contra a COVID-19 em diversos países do globo. Lee (2021) avalia que houve um ganho de imagem internacional pela China, mas que pode ser débil, sendo necessário avaliações futuras para a medição do seu impacto. Ao passo que Zhang e Jamali (2021) afirmam que a influência alcançada pelas transações da vacina da COVID-19 é limitada, não sendo suficiente para alçar a China à liderança no cenário mundial. Por sua vez, Cabestan (2022) confere uma avaliação muito próxima ao afirmar que não houve mudança na ordem mundial, mas somente fortalecimento de tendências já existentes. Assim, o ganho de imagem que a China obteve se concentrou somente nos países do sul global (termo que contemplam, em geral, países em desenvolvimento e menos desenvolvidos), compensando a perda de prestígio do início da pandemia entre esses países; em contrapartida, houve um aumento da rivalidade com os países do norte global (termo para países desenvolvidos), contribuindo para intensificar as tensões no mundo.

O estudo elaborado por Zhang e Jamali (2021) tem o objetivo de avaliar também o impacto da estratégia do uso da vacina por parte da China na esfera nacional, concluindo que apesar de não ter obtido um ganho substancial internacionalmente, nacionalmente corroborou para reforçar a figura e ações do Partido Comunista Chinês (PCC), líder do governo chinês, estabilizando o ambiente político doméstico e reforçando a sua legitimidade. Ganhos internos também podem ser encontrados na análise de Giusti e Ambrosetti (2022) sobre a estratégia da Rússia que teve como alvo os países do sul global e Europa, sendo na última os maiores resultados por alimentar a discordância entre países europeus e dentro da União Europeia. Os autores afirmam que a Rússia busca enfraquecer o Oeste, assegurando e expandindo assim a influência no espaço pós-Soviético como projeção para o mundo e para fortalecimento interno. Porém, os autores alertam que se tratam de análises preliminares que precisaram ser revistas futuramente com os outros desdobramentos dos efeitos da pandemia.

Todos os oito textos analisados apontam que a Rússia e, sobretudo, a China agiram rapidamente para promover transações de doação, empréstimos ou venda das vacinas contra a COVID-19 para países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos em busca de vantagens, aproveitamento a tardia ou mesmo lenta reação da União Europeia e dos Estados Unidos. Como menciona o estudo de Borowy (2021) que inclui a Índia também na sua análise:

Desde cedo, Rússia, Índia e China adotaram a diplomacia da vacina como forma ostensiva para fazer o bem, ganhando vantagens políticas sobre os países do Oeste e a sua política egoísta aparente de monopólio da vacina enquanto países de renda baixa foram deixados para trás. Isso é verdadeiro especialmente para a China, cuja liderança vislumbrou uma estratégia de solidariedade e uma forma de melhorar a sua imagem global, que tinha sofrido danos durante a fase inicial da pandemia. (BOROWY, 2021, p. 157, tradução nossa)

Para compreender melhor a sucessão dos fatos e avaliar o impacto das ações da estratégia desses países, as publicações trazem uma evolução da história recente das suas relações. No cenário pós Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos ascenderam como potência dominante, dividindo a liderança mundial com a União Soviética, num primeiro momento, e alcançando uma posição exclusiva com o fim da mesma, em 1991. Desde então, a Rússia, a principal herdeira soviética, tenta buscar manter a sua zona de influência no espaço geográfico das antigas repúblicas soviéticas, além de desbravar outras regiões do globo como Oriente Médio, África e América Latina (GIUSTI E

AMBROSETTI, 2022). Apesar de ter perdido sua posição de potência mundial líder, a Rússia mantém uma importância política e econômica, não podendo ser negligenciada, visto que suas ações podem ter impacto significativo no cenário da geopolítica mundial, especialmente na Europa:

Rússia tem no espaço pós-Soviético empregado qualquer ferramenta disponível para não perder o controle e tem coibido a União Europeia de expandir o seu poder de uma forma aceita já como regra. Esse é o raciocínio por trás da estratégia russa da COVID-19 na vizinhança comum com a Europa, (...). (GIUSTI e AMBROSETTI, 2022, p.7, tradução nossa).

Dado que análises sobre China são a maioria das publicações, encontra-se mais informações sobre o resgate histórico das relações sino-americanas. Desde início do século XXI, os Estados Unidos vêm enfrentando uma fase crescente de desprestígio da sua imagem como líder global, para justificar tal situação, destacam-se: as suas respostas ao atentados do 11 de setembro de 2001, a percepção de incompetência do governo norte-americano no exterior, o impacto da crise financeira de 2008 em todos os países, o aumento do sentimento de antiglobalização e o isolamento dos Estados Unidos com a saída de acordos e organizações internacionais (DUGGAN E GRABOWSKI, 2021). Ao mesmo tempo, no balanço dos avanços comerciais desde a abertura econômica do final da década de 1970, de forma oportuna, a China buscou fortalecer a sua posição no cenário mundial. Como analisou Duggan e Grabowski (2021) e Cabestan (2002), embalados pelos Jogos Olímpicos de Pequim, 2008 foi um ano chave para os chineses por notarem que a atenção recebida com os jogos contrastava com insatisfação mundial com os norte-americanos dado à desvalorização de sua liderança global, assim o governo chinês começava a sentir que o Oeste, particularmente os Estados Unidos, estavam em declínio, proporcionando oportunidades estratégicas para a China. Alguns anos depois, em 2012, a ascensão de Xi Jinping como Secretário-Geral do Partido Comunista Chinês (PCC), fortaleceu a estratégia de política externa chinesa de busca de maior relevância:

A atitude da China em relação à comunidade internacional mudou de um poder revolucionário e de ativa participação para um poder emergente na busca de reformular a ordem mundial para conquista dos seus interesses. A ascensão da China representa um grande desafio para a liderança norte-americana mundial. (ZHANG e JAMALI, 2021, p. 5 apud ZHAO, 2020, tradução nossa).

Assim, até o início do século XXI, os Estados Unidos acolheram a China e o seu crescimento, estabelecendo relações construtivas. Porém, a percepção norte-americana começa a mudar, como constata Grabowski (2007 apud Duggan e Grabowski, 2021) ao mencionar a retórica anti-chinesa das campanhas presidenciais de Bill Clinton e George W. Bush, ainda que as relações se mantivessem cooperativas. Câmbio mais acentuado ocorreu na administração do presidente Obama ao enxergar a China como um rival e buscar conter a ascensão chinesa na Ásia; assim, criou-se novas estratégias para aumentar a presença norte-americana na região (DUGGAN E GRABOWSKI, 2021). Em seguida, a rivalidade entre os dois países se intensificou de forma mais direta e intensa, a partir de 2017, com o governo de Donald Trump (CABESTAN, 2022).

O estudo realizado por Duggan e Grabowski (2021) é o que apresenta maiores informações da evolução da relação dos Estados Unidos e China e a sua crescente rivalidade, contextos importantes para entender o impacto das ações chinesas na estratégia da diplomacia da vacina. Dessa forma, os autores reforçam que, bilateralmente, o governo do presidente Donald Trump agiu de forma mais assertiva, tornando a relação mais conflituosa com a China; ao passo que no cenário multilateral, os Estados Unidos reduziram a sua atuação em organismos multilaterais (ONU, OMS, entre outras), debilitando ainda mais a sua imagem de líder mundial. O governo de Xi Jinping tem buscado aumentar a importância da China nas organizações internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, entre outras; porém, a forte presença dos Estados Unidos impediu com frequência essa expansão, o que culminou na criação de outras organizações, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), em 2015. O afastamento parcial dos Estados Unidos dos cenários multilaterais, sob o governo Trump, contribuiu para a China alcançar uma maior presença desejada, como a aproximação com a OMS para a resposta à pandemia; porém ainda que a participação norte-americana tenha sido moderada, ela ainda continuava dominante e a eleição de Joe Biden trouxe de volta o reconhecimento da importância dos fóruns internacionais para a estratégia do país, revertendo assim a decisão de Trump de saída da OMS logo nos primeiros dias do seu governo, em janeiro de 2021 (DUGGAN E GRABOWSKI, 2021).

O trabalho de Cabestan (2002) também traz análises importantes para entender essa relação entre os dois países, ainda que de forma sintética. Complementado as informações anteriores, o autor destaca, a partir de 2012, o aumento do investimento chinês na sua marinha, a diplomacia mais agressiva chinesa e seu discurso anti-Oeste, além da disputa comercial sino-americana, em 2018, com imposição de tarifas recíprocas para o comércio entre ambos. Todavia, ainda há um projeto chinês maior a ser mencionado, todas as publicações, exceto a de Borowy (2021), destacam o *Belt and Road Initiative* (BRI), lançado em 2013, o programa tem o objetivo de realizar massivos investimentos em infraestrutura, aumentando a capacidade de comércio dos países e colocando o selo chinês no mundo (CABESTAN, 2022, LEE, 2021).

Em sua análise, Lee (2021), descreve o projeto chinês como uma ferramenta econômica do *soft power* chinês. Porém, na sua análise dedicada a esse termo importante das Relações Internacionais, Schéré (2021), classifica o BRI sob outra visão: o *sharp power*. Cabe mencionar os seus conceitos para melhor compreensão. Segundo Schéré (2021), *soft power* é um termo elaborado por Joseph Nye para descrever a habilidade de atrair outros países através de aspectos culturais ou ideológicos que podem ser empregados por atores estatais e não-estatais, como empresas; em contraste ao *hard power* que teoriza a atração pela força, através de meios militares ou sanções econômicas, por exemplo. Por sua vez, a autora apresenta também o *sharp power*, termo desenvolvido por Christopher Walker e Jessica Ludwig para descrever o uso de desinformação pelos Estados para influenciar outros países; classificando o BRI como *sharp power* por afirmar que este projeto, aparentemente de caráter econômico, tem como objetivo final criar uma vinculação da China com os países, de modo que em troca dos investimentos haja a defesa dos interesses chineses nos seus países e no cenário mundial.

A atuação da China na diplomacia da saúde acontecia antes mesmo da COVID-19, inspirado no *Belt and Road Initiative* (BRI) derivou-se o nome de outra iniciativa chinesa o *Health Silk Road* (HSR) que investe em infraestrutura e assistência à saúde, sobretudo em países em desenvolvimento, para combater e prevenir doenças e, eventualmente, futuras pandemias (ZHANG E JAMALI, 2021). Assim, em 2020, após rapidamente mitigar a COVID-19 domesticamente, a China iniciou uma campanha com objetivo de ser a principal liderança mundial

no combate à COVID-19 com o envio de máscaras, assistência médica e testes para Ásia, África, Europa e as Américas; para tal o governo chinês convocou empresas e fundações nacionais (LEE, 2021). Xi Jinping buscava, dessa forma, mudar a atenção mundial da imagem da China como causadora da pandemia para a salvadora dos países do sul global, contrastando com Estados Unidos que se mantinham inerte ao combate global (ZHANG e JAMALI, 2021). Dessa forma, os chineses visualizaram uma oportunidade geopolítica de conquistar prestígio e aumentar o seu *soft power* através de transações de vacinas e outros suprimentos de saúde (SCHÉRE, 2021).

O estudo de Duggan e Grabowski (2021), aponta que antes mesmo da chegada da vacina, a China iniciou sua estratégia de política externa durante a pandemia com a diplomacia das máscaras, enviando equipamentos de proteção individual (EPI), máscaras e outros materiais para combater a pandemia. Outro bem fornecido pelos chineses foi treinamento de militares para lidar com a pandemia no oeste da Europa e América Latina, em continuidade com os programas de cooperação militar em países na Ásia, Oriente Médio e África (LEGARDA, 2020 apud DUGGAN E GRABOWSKI, 2021),

A ações chinesas contrastavam com o seu maior rival, os Estados Unidos que liderado pelo presidente Trump agiu no combate à pandemia da COVID-19 priorizando necessidades internas, levando até a impedir o envio de 200 mil máscaras fabricadas nos Estados Unidos para a Alemanha, país aliado na política global (DUGGAN E GRABOWSKI, 2021). O estudo de Cabestan (2022) elucida que a China buscou contrastar com os norte-americanos e parecer ao mundo como uma liderança global responsável, e um agente importante das Relações Internacionais, investindo em atuar ativamente e conjuntamente em organizações internacionais. Igualmente desejava obter o reconhecimento como governo modelo no gerenciamento de crise de gestão de saúde, comparando o modelo centralizador de governança do Partido Comunista Chinês (PCC) com as democracias do Oeste. Para destacar os seus feitos, o governo chinês minimizou a ajuda recebida por outros países na origem da pandemia, especialmente a União Europeia, e lançou uma campanha de desinformação sobre a origem do vírus, difundindo a notícia de que o vírus da COVID-19 chegou à China trazido por atletas norte-americanos durante os jogos militares

internacional realizado em Wuhan em outubro de 2019 (CABESTAN, 2020 apud CABESTAN, 2022).

Giusti e Ambrosetti (2022) também trazem a ideia da diplomacia das máscaras como antecessora do uso político e econômica da vacina, sendo que em algumas situações a China agiu como competidora da Rússia, como no caso da Sérvia, maior aliada russa nos Balcãs, onde a ajuda chinesa com envio de equipamentos e suprimentos médicos foi mais celebrada que os encaminhados pela benevolência de Moscou. A Rússia teve maior sucesso com sua estratégia em outro país: Itália. Em março de 2020, os italianos eram os mais afetados pela COVID-19, que somente iniciava o seu impacto no mundo; a proximidade política, econômica e cultural ítalo-russa facilitou a rápida ajuda necessária para combater a situação emergencial. Assim, o presidente Putin prontamente respondeu ao pedido do primeiro-ministro italiano, Giuseppe Conte, enviando equipamento médico e trabalhadores da saúde. No entanto, a ajuda foi alvo constante de críticas e debates pela opinião pública italiana: enquanto alguns agradeceram a ajuda russa que nem os vizinhos mais próximos europeus foram capazes de oferecer, outros, duvidavam da assistência russa pela qualidade dos materiais e dos interesses de Moscou em alimentar a rivalidade entre os europeus (AMBROSETTI, 2020 apud GIUSTI e AMBROSETT, 2022).

As ações da Rússia continuaram a causar discordância entre os países europeus ao buscar expandir a sua esfera de influência na segunda etapa com a diplomacia da vacina. A vacina russa Sputnik V foi a primeira a ser publicamente anunciada para combate à COVID-19, em agosto de 2020, pelo presidente Putin, quando ainda estava na fase III de teste clínicos e testada somente em 38 pessoas (VAN TULLEKEN, 2021 apud BOROWY, 2021). Mesmo que sob acusações de omissão de informações e não seguimento de protocolos científicos, o anseio era projetar a agilidade científica e tecnológica de Moscou (BOROWY, 2021). Segundo Giusti e Ambrosetti (2022), apesar de a Rússia não ser uma das principais produtoras de vacina no mundo, os russos através do Instituto Gamaleya têm trabalhado com adenovírus desde a década de 1980 e tiveram importantes conquistas como a vacina aprovada contra o Ebola, em 2015, que contribuiu para aumentar a sua estratégia de influência nos países da África. Os autores mencionam outros casos de sucesso científico russo, mas que

não foram suficientes para assegurar a confiança na capacidade russa de desenvolvimento de uma vacina segura contra a COVID-19.

A vacina foi então recebida com ceticismo internacionalmente e nacionalmente, e mesmo quando declarada segura e efetiva por uma comissão independente, a comunidade estrangeira continuou a duvidar da eficácia da vacina por falta de evidência e por desconfiar das estratégias russas por trás da comercialização e doação da vacina. Do outro lado, a Rússia reforçava o seu êxito em contraste da ineficácia e de ressentimento entre os membros da União Europeia (GIUSTI E AMBROSETTI, 2022).

Alguns países europeus, pela proximidade política ou necessidade, adotaram atitudes mais práticas e adquiriram a vacina russa, como o caso da Hungria e Eslováquia. (GUARASCIO et al., 2021 apud GIUSTI E AMBROSETTI, 2022). Mas a Rússia buscava alcançar locais além do continente europeu e a região da antiga União Soviética, assim até novembro de 2021 a vacina russa já tinha sido autorizada em 70 países (STATISTA, 2021 apud GIUSTI E AMBROSETTI, 2022). Segundo Malacalza et al. (2021) até junho de 2021, 8 países da América Latina haviam adquirido a vacina Sputnik V, incluindo o México, país de forte influência e vizinho aos Estados Unidos.

Para Giusti e Ambrosetti (2022) a maioria dos compradores das vacinas da Sputnik V optaram pelas vacinas russas pela falta de disponibilidade de vacinas dos países do Oeste. Adicionalmente, a Rússia buscou confrontar a influência da União Europeia, realizando doações financeiras para países da União Europeia, como Romênia, ou para outros mais próximos à instituição, como a Armênia. Porém, os russos não obtiveram o mesmo sucesso na Ucrânia que recusou qualquer tipo de ajuda do país vizinho, além de posteriormente outros países no mundo cancelarem pedidos por resistência à credibilidade da Sputnik V.

Assim, a diplomacia da vacina da Rússia não pareceu conquistar países do coração da Europa, como foi o caso da diplomacia das máscaras; na Itália houve a discussão da compra das vacinas russas, porém não efetivadas. Mas, a sua estratégia pode ter sido bem sucedida por criar discordância entre os países membros da União Europeia (GIUSTI E AMBROSETTI, 2022).

Ao mirar no exterior com a diplomacia da vacina, o governo Putin também buscou colher frutos internamente. Alimentando a narrativa de inimigos externos

e a vacina como produto nacional, Moscou procurou amenizar o descontentamento interno com a economia e com as medidas de restrição da COVID-19 (GIUSTI E AMBROSETTI, 2022).

A desconfiança das intenções políticas e econômicas, e da segurança das vacinas também permearam as críticas às ações chinesas. A COVID-19 teve o seu primeiro registro em Wuhan no final de 2019, a China então passou a ser o epicentro do que viria a se tornar uma pandemia. O país conseguiu rapidamente mitigar a contaminação da COVID-19 dentro do seu território e passou a agir ativamente no cenário internacional como um líder global na saúde, acompanhando a Rússia na ação da diplomacia das máscaras e, depois, na diplomacia das vacinas (LEE, 2021; ZHANG e JAMALI, 2021).

O governo de Pequim investiu massivamente no desenvolvimento de vacinas com um selo chinês no mundo; através de empréstimos e subsídios para empresas, e agilizando processos burocráticos de aprovação. Rapidamente, a China já trabalhava com quatro empresas no desenvolvimento da vacina contra a COVID-19: Sinopharm, Sinovac, CanSino, e Anhui Zhifei Longcom. E o primeiro passo da diplomacia da vacina efetivamente aconteceu com o início dos testes clínicos de uma de suas vacinas, no Brasil, em julho de 2021, seguida, em pouco tempo, de testes em muitos outros países, como Argentina, Emirados Árabe Unidos, Marrocos, Indonésia e Turquia (ZHANG e JAMALI, 2021). Assim, logo após a Rússia, a China anunciou a aprovação de vacina, ainda no início do 2º semestre de 2020, de forma que prontamente, em novembro de 2020, a China já havia assinado contratos com uma dezena de países para envio de suas vacinas, na maioria das nações classificadas em desenvolvimento ou menos desenvolvidas (LEE, 2021).

Pequim passa a usar a vacina como uma arma para amenizar a indignação e distrair a atenção do mundo à negação inicial chinesa da existência da disseminação do vírus na China (ZHANG e JAMALI, 2021). Lee (2021, p.1, tradução nossa), reafirma a ideia complementando que a estratégia chinesa também foi de: “reforçar e impulsionar os programas já existentes de *soft power*, e capitalizar em novas oportunidades econômicas e de geopolítica”. Ideias também enfatizadas por Borowy (2021), ao afirmar que a China utilizou a diplomacia da vacina para se mostrar solidária e melhorar a sua imagem global que sofreu danos durante a fase inicial da pandemia. Como mencionado

inicialmente, algumas publicações avaliaram que a China obteve ganhos na diplomacia da vacina na esfera internacional: Zhang e Jamali (2021), Cabestan (2002), LEE (2021), Malacalza et al. (2021) e Dugan e Grabowski (2021) analisam que o governo de Pequim conseguiu ampliar a sua esfera de influência, melhorando a sua imagem junto a outros países, porém para Dugan e Grabowski (2021) a reação dos Estados Unidos trouxe um retrocesso no ganho chinês na região do Sudeste Asiático. Similarmente, Cabestan (2022) e Dugan e Grabowski (2021) também apontam consequências negativas das ações chinesas, indicando que apesar do ganho junto a alguns países, houve deterioração da imagem com os países do norte global, ou países desenvolvidos; aumentando a rivalidade entre os mesmos. Por fim, Lee (2021) alerta sobre a fragilidade das vantagens obtidas, enquanto Malacalza et al. (2021) aponta a necessidade de apurar eventos futuros para determinar o impacto dos ganhos obtidos, avaliação que Zhang et Jamali (2021) realiza ao afirmar que os avanços chineses não foram suficientes para emergir como a liderança principal da ordem internacional.

Reações e críticas negativas à gestão inicial da COVID-19 similarmente ocorreram no plano nacional, verifica-se que a diplomacia das vacinas foi direcionada também ao público doméstico, também no caso russo. Como analisa Zhang et Jamali (2021), o governo chinês associa as vacinas ao nacionalismo; promovendo os insumos ao produto interno chinês para o mundo. Dessa forma, busca-se crescer o orgulho do povo, protegendo-o de críticas estrangeiras, além de transmitir a ideia de um governo benevolente e responsável. Assim, rapidamente, o Partido Comunista Chinês (PCC) consegue com êxito apaziguar as emoções negativas e expandir as positivas, reforçando a legitimidade do seu governo centralizado, e tornando essa estratégia nacionalmente bem sucedida.

Internacionalmente, um dos fatores chave na rápida conquista territorial chinesa de mercados consumidores para a sua vacina foi motivada pela ausência de concorrência dos norte-americanos. Como citado anteriormente, desde o início do governo Trump, os Estados Unidos passaram a agir de forma mais assertiva com a China e a reduzir a sua participação em tratados e fóruns multilaterais. Esta tendência se estendeu no primeiro momento da pandemia, quando o governo norte-americano priorizou vacinas para necessidades domésticas (Dugan e Grabowski, 2021), como bem ilustrado por Lawler (2021,

apud Lee, 2021) ao mencionar que até 17 de março de 2021, a China tinha produzido 33% das doses de vacina contra a COVID-19, das quais 62% foram exportadas para outros países; ao passo que os Estados Unidos, segundo maior produtor mundial, com 27% da produção das vacinas mundiais, não enviou nenhuma para fora de suas fronteiras. Assim, para Zhang e Jamali (2021, p.7, tradução nossa): “A diplomacia da vacina da China busca aumentar o seu poder geopolítico uma vez que a China é vista como um poder que pode ajudar o mundo com suas vacinas, papel antes ocupado pelos Estados Unidos”.

Aos Estados Unidos e, parcialmente, Reino Unido e União Europeia priorizarem as necessidades domésticas, revelou-se uma perspectiva de espera longa para países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos, de modo que logo aceitaram as vacinas chinesas e, em menor volume, as russas. Igualmente, as vacinas desenvolvidas pelos norte-americanos, particularmente a Pfizer-Biontech e Moderna traziam o desafio logístico de armazenamento em baixas temperaturas (sub-zero), sendo as vacinas chinesas apresentando vantagem competitiva pela menor dificuldade de armazenamento considerando o clima tropical, distâncias, e melhores preços (BOROWY, 2021; LEE, 2021).

Comparativamente com os Estados Unidos, Zhang e Jamali (2021) argumentam que a competência chinesa em controlar a escalada de contaminação internamente proporcionou melhor cenário para exportação de suas vacinas, circunstâncias que as mais altas taxas de contaminação e mortes na Europa e Estados Unidos não proporcionaram.

Segundo Malacalza et al. (2021), China agiu na comercialização e doação de suas vacinas em coerência com o processo de transformação de sua política externa, ao buscar a internacionalização do Estado e fortalecimento das interações com os países do sul global. Análise também compartilhada por Lee (2021) ao afirmar que a China tem focado, desde o meio da década de 1990, na ajuda ao desenvolvimento e comércio na Ásia, África e América Latina, regiões às vezes esquecidas ou isoladas por seus regimes antidemocráticos pelos Estados Unidos e Europa. Assim, naturalmente, as parcerias conquistadas através do *Belt and Road Initiative* (BRI) foram importantes para abrir caminhos para a comercialização das vacinas, fortalecendo essas relações, como Malacalza et al. (2021) indicam, no seu estudo, dos 98 países que receberam vacinas chinesas, 85 deles eram membros do BRI, demonstrando os frutos que a

construção de relações ao longo do tempo pode oferecer. Os autores também citam eventos proveitosos para os chineses após a comercialização das vacinas, como a mudança de rumo das regras de licitação do mercado 5G no Brasil e na República Dominicana, favorecendo a firma chinesa Huawei e afastando as intenções dos Estados Unidos.

Além de reforçar as relações com países historicamente parceiros, a China aproveitou a oportunidade da pandemia para se aproximar de outros com os quais poucas ou nenhuma relação (CABESTAN, 2022). Malacalza et al. (2021) listam dois exemplos para cada situação: em relação a novos países, o exemplo do uso de vacinas chinesas enviadas de forma indireta para uso no território do Paraguai e Belize é emblemático, pois esses países nem ao menos reconhecem a China oficialmente e mantêm relações diplomáticas com Taiwan; e para o caso de estreitamento de relações, o caso da Colômbia foi uma conquista importante para Pequim visto que é um país aliado natural e importante dos Estados Unidos na região

Segundo Cabestan (2022), a coerência da política externa chinesa na diplomacia da vacina chinesa está em reforçar as parcerias já existentes, alcançar novos territórios parceiros e também fortalecer suas ações em organizações internacionais. Assim, a China utiliza-se da diplomacia da vacina para expandir a sua participação nos organismos multilaterais, promovendo os seus valores e visão de mundo com o objetivo final de conquistar a liderança da ordem internacional (ZHANG e JAMALI, 2021). Malacalza et al. (2021) ilustra como as aproximações comerciais pela vacina podem favorecer a China nas organizações internacionais ao mencionar que pouco depois de ter recebido as vacinas chinesas, a Colômbia apoiou pela primeira vez na história a China no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Por conseguinte, Lee (2021) enfatiza bem ao apontar que os resultados mostram que a diplomacia da vacina chinesa é usada para reparar a sua imagem, expandir as ambições chinesas de liderança global, intensificar ações de *soft power* e converter as transações de vacina em oportunidades econômicas e geopolíticas. A análise de Malacalza et al. (2021, p. 36, tradução nossa) chega à conclusão próxima ao resumir a estratégia de Pequim em: “ofensivo, apoio às empresas e acesso a mercados; e defensivo, cerco à Taiwan e proteção frente aos Estados Unidos”

Apesar dos avanços estratégicos conquistados pela China com a comercialização da vacina contra a COVID-19, a reação dos Estados Unidos trouxe alguns retrocessos, expondo outras realidades. A escolha por vacinas chinesas, assim como as russas, não foi por questões de preferência do país fornecedor, mas simplesmente pela oferta disponível; assim, para a maioria dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, as vacinas chinesas e russas foram as únicas alternativas iniciais, sendo rapidamente substituídas ou suas vacinações compartilhadas com imunizantes norte-americano ou europeus (DUGGAN e GRABOWSKI, 2021; ZHANG e JAMALI, 2021)

A falta de fidelidade pelas vacinas chinesas e russas são baseadas principalmente pela necessidade população dos países compradores, porém as dúvidas e desconfianças das vacinas patrocinadas por Pequim e Moscou também contribuem para esse fenômeno. Na Europa, a falta de qualidade de equipamento e máscaras chinesas ainda na diplomacia das máscaras acarretou para um pré-julgamento ruim da qualidade das vacinas produzidas na China (SILVER, 2021 apud ZHANG e JAMALI). Segundo aponta Cabestan (2022), a falta de transparência chinesa no início da pandemia e as limitações impostas às investigações da OMS sobre a origem do vírus contribuíram negativamente para a confiança na qualidade dos dados das vacinas de Pequim. Para Lee (2021) o rápido desenvolvimento das vacinas chinesas também sustentou desconfianças sobre a sua eficácia, impactando eventualmente os ganhos de *soft power*.

Em contrapartida, segundo Cabestan (2022), Lee (2021) e Zhang e Jamali (2021) apontam que o governo chinês tentou internamente minimizar as críticas e dúvidas internacionais sobre suas vacinas para o seu público nacional; questionando sobretudo a eficácia e segurança das vacinas do Oeste. Zhang e Jamali (2021) trazem outros fatos como o discurso de Pequim de que o povo chinês não seria humilhado novamente pelo Oeste, além de construir uma narrativa inexata de que internacionalmente as vacinas chinesas eram altamente demandadas pela indústria global de vacinas e outros países do mundo. Por sua vez, Malacalza et al. (2021) afirmam que os Estados Unidos também agiram ativamente em uma campanha forte de desprestígio das vacinas chinesas e russas.

Como consequência dessa guerra de narrativas e estratégias, o texto de Cabestan (2022), aponta para um agravamento da rivalidade entre Estados Unidos e China, e maior isolamento do último. O autor afirma que a política externa chinesa sofreu durante a pandemia um isolamento maior que outros países pelo isolamento mais restrito imposto internamente, sendo as visitas ao exterior por autoridades do mais alto escalão do governo chinês restritas à vídeos, reduzindo o efeito que um encontro presencial proporciona. Adicionalmente a guerra de troca de acusações, além das ações chinesas de política externa na saúde, sublinhadas por um nacionalismo agressivo, contribuíram para aumentar as tensões com os norte-americanos:

(...) a pandemia intensificou tensões e irritações, deteriorando a imagem da China, especialmente no Norte (exceto Rússia), e acelerando os rearranjos dos Estados Unidos, depois da União Europeia, em relação às políticas chinesas. (CABESTAN, 2022, p.8, tradução nossa)

Por fim, três textos abordam de forma mais analítica sinais importantes que as dinâmicas da diplomacia da vacina expuseram em relação ao nacionalismo, globalização e democracia *versus* autocracia. Schéré (2021) alerta para a necessidade de países democráticos (Oeste) defenderem os seus valores e aumentarem as cooperações internacionais para confrontar a contínua ameaça presente de países autocráticos (Leste). Ao sair da zona de defesa que se encontram, acuados pelos danos causados pela globalização, colonialismo e aquecimento global, as democracias poderão construir a sua narrativa, através das suas ferramentas de *soft power*. Já o texto de LEE (2021) afirma que ações conjuntas entre países podem contribuir mais significativamente para o desenvolvimento e distribuição de vacinas, porém não se pode negar, no caso da COVID-19, que a diplomacia da vacina chinesa trouxe benefícios para a necessidade dos países do sul global. Igualmente Borowy (2021), confere a mesma importância para ações multilaterais na vacinação mundial, mas reconhecendo a importância da ação unilateral na estratégia de potências mundiais na diplomacia da vacina contra a COVID-19. Para tal, Borowy (2021) afirma que a globalização alçou a divisão especializada do trabalho à nível mundial, excluindo os países periféricos do seu desenvolvimento e produção, como consequência verificamos na pandemia a desigualdade de distribuição de vacinas entre países ricos e pobres. Porém, o autor também destaca que o

nacionalismo e comércio internacional foram motores importantes no desenvolvimento e produção das vacinas, sendo necessárias propostas mais estruturadas para desenhar estratégias de ação multilateral.

Ainda sobre a necessidade de ações conjuntas, os textos de Schéré (2021) e Borowy (2021) alertam para o triunfo da competição durante a pandemia da COVID-19 sobre a cooperação, trazendo preocupações para outras questões do nosso futuro como as mudanças climáticas. Assim, Cabestan (2022), alerta que regredimos na colaboração global ao sair da pandemia com um mundo com mais rivalidade e de batalhas que se assemelham ao primórdio de uma nova Guerra Fria, dessa vez da China com os Estados Unidos. Vale lembrar que no auge da Guerra Fria, entre os norte-americanos e soviéticos, ambos países trabalharam em conjunto para combater a pólio no mundo, provando que a diplomacia da vacina pode ser também colaborativa em prol de um bem comum (LEE, 2021).

Conclusão

O anúncio da pandemia da COVID-19, originada na China no final de 2019, intensificou as tendências e estratégias importantes nas relações internacionais das grandes potências mundiais. Os países agiram rapidamente no desenvolvimento e distribuição de vacinas que se tornaram instrumento chave na sua diplomacia.

Para compreender o impacto das estratégias dos países, as publicações analisadas trouxeram o histórico importante da relação dos países estudados: Estados Unidos, Rússia e China. Desde o fim da União Soviética, no início da década de 1990, a Rússia luta para manter a sua influência na região soviética, e em outras regiões do globo. Os Estados Unidos têm, nos últimos 20 anos, sofrido abalo na aceitação de sua liderança no mundo. Ao passo que a China, desde o início do século XXI, tem buscado expandir a sua influência para o mundo pela conquista de mercado e de influências nos países parceiros. Assim, as ações chinesas se impõem como uma ameaça à hegemonia norte-americana. Para garantir a sua liderança, os Estados Unidos têm atuado de forma mais assertiva na Ásia, aumentando a rivalidade com a China. Enquanto que no plano internacional, durante o governo Trump, enfraqueceu a sua atuação em organismos multilaterais, criando um vácuo de poder que favoreceu a China

A oito publicações estudadas afirmam que a China e a Rússia agiram rapidamente para oferecer produtos aos países sem acesso, maioria do sul global : primeiro com a diplomacia das máscaras e, em seguida, a diplomacia da vacina. Por sua vez, afirmam que os Estados Unidos focaram num primeiro momento no combate ao vírus no seu próprio território, permitindo que Pequim e Moscou explorassem as suas estratégias de política externa.

Em geral, as publicações que realizaram uma avaliação dos ganhos da diplomacia da vacina afirmaram que a Rússia e, sobretudo, a China tiveram ganhos de influência com a diplomacia da vacina, porém eles são frágeis e limitados, não representando uma mudança na ordem mundial.

Por fim, alguns artigos alertam que as ações sino-russas e as respostas dos Estados Unidos a essas ameaças trouxeram uma escalada da rivalidade já antes instalada, resultando num mundo mais conflituoso e menos aberto para cooperação necessária para os desafios que a humanidade enfrenta.

Os artigos são do ano de 2021 e início de 2022, sendo ainda estudos muito recentes sobre o impacto político e econômico da diplomacia da vacina. Assim, os estudos apontam a necessidade de revisão da análise futuramente.

Referências

BERMUDEZ, J. A.; LEINEWEBER, F. V. Tecnologias de Saúde – Medicamentos e Vacinas: bens públicos globais ou disputa de mercado? *In: Buss, PM; Fonseca, L (org.). **Diplomacia da Saúde e Covid-19: Reflexões a meio caminho***. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2021. 51 p.

BOROWY, I. Perspectives on COVID-19 Vaccine. **Historical Social Research Supplement**, - **Mannheim**, n. 33, p. 147-172, 2021. DOI: < <https://doi.org/10.12759/hsr.suppl.33.2021.147-172>>. Acesso em: 11 mar. 2022

CABESTAN, J-P. The COVID-19 Health Crisis and Its Impact on China's International Relations. **Journal of Risk and Financial Management, Basileia**, v. 15, n. 123, 2022. DOI: < <https://doi.org/10.3390/jrfm15030123>>. Acesso em: 11 mar. 2022

DUGGAN, N.; GRABOWSKI, M. The Influence of Covid-19 on the Power Transition between the United States and China: The Case of Southeast Asia. **Irish Studies in International Affairs**, Dublin, v.32, n. 1, p. 83-102, 2021. DOI: < <https://doi.org/10.3318/ISIA.2021.32.16>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

GALVÃO, L. Resposta à Pandemia da Covid-19 pela OMS e Opas. *In: Buss, PM; Fonseca, L (org.). **Diplomacia da Saúde e Covid-19: Reflexões a meio caminho***. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2021. 117 p.

GONÇALVES, F. N.; SANTOS, L. W.; PINHEIRO, L. A Diplomacia das Vacinas e a Necrodiplomacia. **Boletim NEAAPE**, Rio de Janeiro, n. 3, v. 1, abr. 2021.

GIUSTI, S.; AMBROSETTI, E. T. Making the Best Out of a Crisis: Russia's Health Diplomacy during COVID-19. **Social Sciences**, v. 11, n. 22, 2022. DOI: <<https://doi.org/10.3390/socsci11020053>>. Acesso em: 11 mar. 2022

HOTEZ, P.J. "Vaccine Diplomacy": Historical Perspectives and Future Directions. **PLOS Neglected Tropical Diseases**, São Francisco, n. 8, v. 6, 2014. DOI: < <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0002808>>. Acesso em: 15 nov. 2021

KICKBUSCH, I.; BERGER, C. Diplomacia da Saúde Global. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro, n. 4, v. 1, p. 19-24, 2010.

LEE, S. T. Vaccine diplomacy: nation branding and China's COVID-19 soft power play. **Place Branding and Public Diplomacy**, Boulder, 2021. DOI: <<https://doi.org/10.1057/s41254-021-00224-4>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

MALACALZA B.; FAGABURU D.; PETCH, F.; SEGOVIA, R. ¿Empatia o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina. **Foro Internacional**, Cidade do Médico, v. 62, n. 1, p. 5-46, jan-mar, 2021.

MARTINELLI, C. O Jogo Tridimensional: o Hard Power, o Soft Power e a Interdependência Complexa, segundo Joseph Nye. **Conjuntura Global, Curitiba**, v. 5, n. 19, p. 65-80, 2016.

MARTINS, P.; AGUIAR, A. S. W.; MESQUITA, C. A. M.; ALEXANDRINO, F. J. R.; SILVA, N. C. F.; MORENO, M. S. Diplomacia da saúde global: proposta de modelo conceitual. **Saúde Soc.**, São Paulo, n. 26, v. 1, p 229-239, 2017.

MINISTROS DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA ÁFRICA DO SUL, BRASIL, INDONÉSIA, NORUEGA, SENEGAL E TAILÂNDIA. **Oslo Ministerial Declaration—global health: a pressing foreign policy issue of our time.** *Lancet*, v. 369, n. 9.570, p. 1373-1378, abr. 2007. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)60498-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)60498-X)>. Acesso em: 14 nov. 2021.

OLIVEIRA, M. S.; MATOS, A. R.; SIQUEIRA, M. M. Conhecendo o Sars-Cov-s e a Covid-19. *In*: Buss, PM; Fonseca, L (org.). **Diplomacia da Saúde e Covid-19: Reflexões a meio caminho.** 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2021. 69 p.

RODRIGUES, A. M.; OLIVEIRA, C.; FREITAS, M. C. Globalização, cultura e sociedade da informação. **Perspect. Cienc. Inf.**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 97-105, 2001.

SHAKEEL, I. S.; BROWN, M.; SETHI, S.; MAKEY, T. Achieving the end game: employing “vaccine diplomacy” to eradicate polio in Pakistan. **BMC Public Health, São Francisco**, v. 19, n. 79, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1186/s12889-019-6393-1>>. Acesso em: 15 nov. 2021

SCHÉRE, E. Soft Power – The Underestimated Strategy for Global Influence. **The Fletcher Forum of World Affairs**, Medford, v. 45, n. 2, Summer 2021

ZHANG, D.; JAMALI, A. B. China’s “Weaponized” Vaccine: Intertwining Between International and Domestic Politics. **East Asia**, v.39, p. 279-296, 2022. DOI: <<https://doi.org/10.1007/s12140-021-09382-x>>. Acesso em: 11 mar. 2022

ZHAOHUI, S.; MCDONNELL, D.; XIAOSHAN, L.; BENNETT, B. ; SEGALO, S.; ABBAS, J.; CHESHMEHZANGI, A.; YU-TAO,X. COVID-19 Vaccine Donations—Vaccine Empathy or Vaccine Diplomacy? A Narrative Literature Review. **Vaccines**, v. 9, 2021. DOI: <<https://doi.org/10.3390/vaccines9091024>>. Acesso em: 15 nov. 2021

Outras Análises

MARDELL, Jacob. China's "Health Silk Road": Adapting the BRI to a pandemic-era world. **Merics.org**, 5 nov. 2020. Opinião. Disponível em: <https://merics.org/en/short-analysis/chinas-health-silk-road-adapting-bri-pandemic-era-world> Acesso em 10 mar. 2022.

KARÁSKOVÁ, Ivana e BLABLOVÁ, Veronika. The Logic of China's Vaccine Diplomacy. **The Diplomat**. 24 mar. 2021. Opinião. Disponível em: <https://thediplomat.com/2021/03/the-logic-of-chinas-vaccine-diplomacy/> Acesso em 10 mar. 2022.

FETAHU, ARBER. An era of 'Vaccine Diplomacy', and the geopolitical stakes of the state actors in the time of health crisis. **Group for Legal and Political Studies**. 6 ago. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.legalpoliticalstudies.org/an-era-of-vaccine-diplomacy-and-the-geopolitical-stakes-of-the-state-actors-in-the-time-of-health-crisis/> Acesso em 10 mar. 2022.

GRAY, BEACH e EDWARDS, NEIL. Russian Disinformation Popularizes Sputnik V Vaccine in Africa. **Council on Foreign Relations**. 10 dez. 2020. Opinião. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/russian-disinformation-popularizes-sputnik-v-vaccine-africa> Acesso em 10 mar. 2022

MURPHY, MEGHAN. Russia's New Frontier in Southeast Asia: Vaccine Diplomacy. **CSIS Center for Strategic e Internacional Studies**. 21 set. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/russias-new-frontier-southeast-asia-vaccine-diplomacy> Acesso em 10 mar. 2022.

Abouzzour, Y et al. **Vaccine diplomacy and the geopolitics of influence**, 2021, Conferência, SEESOX. 1:00:30 Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=J_wWiic6gHM&ab_channel=SEESOX>. Acesso em 10 mar. 2022