



**IMPREVISTA E INACABADA:
A COVID-19 e as Implicações para a Política Nacional e Global**



**International
Science Council**

The global voice for science

PREFÁCIO

A pandemia da COVID-19 provocou uma perturbação sem precedentes em vidas e empresas em todo o mundo. Por ser uma crise de saúde, ela custou tragicamente milhões de vidas, mas os impactos vão muito além da saúde e a pandemia está longe de ter acabado. Este relatório examina as consequências abrangentes da pandemia. Busca descrever como as várias decisões em uma área da política impactam outras áreas da vida pública e do bem-estar das pessoas, e o que isso significa para resultados a longo prazo à medida que progredimos na pandemia para depois prosperarmos e recuperarmos. É crucial que aprendamos como mitigar a devastação decorrente de tais crises no futuro.

Está claro que administrar a pandemia continua a ser muito mais do que administrar as redes de distribuição de vacinas. A COVID-19, como todas as crises sanitárias, é um desafio sociopolítico mais amplo. No discurso da Conferência da Rede Internacional de Assessoria Científica Governamental de 2021, Chor Pharn Lee declarou: "a ciência nos dá vacinas, mas as pandemias são sociais"¹.

¹ INGSA 2021: *Building Back Wiser: Conhecimento, política e público em diálogo* Allen K., Simon-Kumar N., Mills G. (Eds.) Acesso via: <https://ingsa.org/ingsa2021/> (Baixar 'Pontos de Vista')

Ou seja, não podemos nos dar ao luxo de responder a pandemias como se fossem apenas questões de saúde, nem apenas através das lentes das ciências da vida. Este relatório tem como objetivo apoiar a mudança de pensamento necessária para alcançar uma "visão do mundo" mais abrangente sobre pandemias e emergências similares. Apresentamos ferramentas para mapear domínios e cenários políticos e para observar interações ao longo de aproximadamente cinco anos. Essas lições definem ações a serem tomadas em relação a uma emergência, como uma pandemia, tanto antes como depois, bem como além dos setores da saúde. As pandemias se desenvolvem em relação à maneira como as nossas sociedades são organizadas e a como os nossos governos governam.

Dada a natureza imprevista do impacto da COVID-19, a comunidade de cientistas e especialistas em ciência por trás deste relatório faz um chamado para uma resposta contínua e acelerada da comunidade global, dos governos e da sociedade civil, igualmente sem precedentes.



Peter Gluckman

Presidente

International Science Council



SUMÁRIO EXECUTIVO

A. Por que é importante um exercício para cenários futuros da COVID-19?

Este relatório tem como objetivo, em primeiro lugar, informar aos responsáveis pela elaboração de políticas e ao público, sobre os impactos abrangentes e de longo prazo da COVID-19 em toda a comunidade global, e ajudar a elucidar as principais decisões e ações que poderiam mudar a evolução da pandemia em direção a resultados mais positivos e igualitários em todas as sociedades. Além disso, deverá informar o planejamento e as respostas a outras crises existenciais, seja pandemias, desastres naturais, ou os impactos das mudanças climáticas.

Dois anos depois que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto de SARS-CoV-2 como uma Emergência de Saúde Pública de Preocupação Internacional, a COVID-19 e o sucessivo surgimento de variantes preocupantes continuam a colocar a comunidade global, e todas as nações, sob tensão significativa.

Mesmo que o rápido desenvolvimento de vacinas tenha sido um enorme sucesso científico, alcançado através de uma colaboração sem precedentes entre os setores público e privado, não será suficiente a implantação de vacinas nem a iminente aplicação de terapias antivirais, para enfrentar as múltiplas consequências da pandemia. E mais, as consequências de longo prazo em todos os domínios estão longe de ter terminado e algumas se desdobrarão no futuro.

Em muitos países, os sistemas de saúde continuam sobrecarregados; em outros, especialmente na África, é escasso o acesso a vacinas que salvam vidas e existem desafios contínuos relacionados a questões como a relutância na vacinação.

Muitos governos reagiram à pandemia como se ela fosse apenas uma crise aguda de saúde pública, e continuaram focalizando de forma restrita as consequências

para a saúde em seu país. O resultado é uma resposta desigual, com insuficiente solidariedade global, com tendência ao planejamento a curto prazo e com muito pouca consideração pelos impactos mais amplos nas sociedades.

Este relatório é, portanto, um ponto de entrada para abordar os impactos abrangentes da COVID-19 em duas partes.

A Parte 1 define o panorama delineando três cenários possíveis ao longo de um horizonte de cinco anos, que poderiam surgir dos impactos em cascata da pandemia, considerando as interações políticas e as incertezas que podem afetar os resultados. Estes cenários se destinam a servir como simples ilustrações para ajudar a comunidade global a planejar o futuro, visando avaliar o impacto mais amplo das decisões tomadas hoje e os custos da inação.

A Parte 2 apresenta recomendações sobre como a comunidade global pode se preparar para o futuro, de modo a mitigar os impactos da COVID-19 e lidar com outras crises existenciais que inevitavelmente enfrentaremos. Esperamos que isto melhore os resultados e forneça muitas lições para outras emergências globais.

B. Qual abordagem foi utilizada?

Foi utilizada uma abordagem sistemática para desenvolver possíveis cenários em cinco anos. O Conselho Científico Internacional (ISC), com o apoio do Escritório das Nações Unidas para a Redução de Riscos de Desastres (UNDRR) e da OMS como observadores, indicou um painel de supervisão de alto nível com 2 observadores e 18 especialistas em saúde pública, virologia, economia, ciências comportamentais, ética, sociologia e outras áreas geograficamente diversas (ver Anexo II).

Na Fase 1, que foi de março a novembro de 2021, o grupo de supervisão e suas equipes de consultoria técnica e de gerenciamento de projetos realizaram um extenso número de pesquisas com o objetivo de delinear os fatores e os possíveis resultados da pandemia ao longo de um horizonte de cinco anos. Isto foi realizado pelo seguinte:

1. *Identificação dos muitos fatores* que teriam um impacto sobre a evolução da pandemia e/ou seriam influenciados pela mesma.
2. *Identificação dos principais vetores de incerteza.* São eventos fundamentais ou questões políticas que podem influenciar significativamente o resultado a longo prazo da pandemia.
3. *Desenvolvimento de um mapa de sistemas* das interações entre as várias dimensões da política e como elas afetam a obtenção de resultados. Este mapa é usado como um instrumento conceitual para orientar aos responsáveis políticos sobre os impactos mais amplos das decisões que eles tomam dentro de seus domínios políticos específicos.
4. *Descrições de alguns cenários possíveis de resultados globais* em cinco anos.

Na Fase 2, que foi de janeiro a abril de 2022, outros 17 especialistas internacionais em política participaram de entrevistas ou responderam a um questionário a fim de identificar as principais conclusões e implicações em cada domínio político. Em seguida, foi realizado um workshop com especialistas integrantes para desenvolver um conjunto de recomendações que teriam o impacto mais positivo para acabar com esta pandemia e aumentar a resiliência a crises futuras.

Este relatório resume as conclusões e as implicações dessas amplas consultas e análises.

C. O que são os propulsores e como estamos gerenciando o impacto?

Os especialistas globais envolvidos na fase 1 deste projeto apontaram 53 fatores críticos que podem ter um impacto mais significativo nos resultados de longo prazo da pandemia. Alguns já são priorizados por alguns governos, o setor privado e certos atores multilaterais. Isso inclui o fornecimento e o acesso a vacinas e antivirais, a preparação e o planejamento da resposta de biossegurança, e a vigilância de variantes virais emergentes de preocupação, bem como outras medidas de saúde pública e sociais para controlar a epidemia.

No entanto, nossa conclusão é que muitos dos fatores que impactarão mais significativamente as sociedades a longo prazo (cinco anos ou mais) não estão sendo suficientemente priorizados por muitos governos ou pela comunidade global hoje. Isso inclui políticas para melhorar os serviços fundamentais do governo, como a capacidade do sistema de saúde pública, a prestação de cuidados às populações vulneráveis, o estado dos sistemas de educação e o acesso a serviços de saúde mental. Outros fatores essenciais incluem a disseminação da desinformação - particularmente nas mídias sociais - o oportunismo geopolítico, o acesso deficiente aos mercados de capitais para nações de baixa e média renda, o enfraquecimento do sistema multilateral e a perda do progresso nas Metas de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

D. Para quais cenários futuros da COVID-19 a comunidade global deve se preparar?

O desenvolvimento de cenários não significa prever o futuro. Conforme este relatório aponta, existem demasiadas incertezas para fazer isso. Porém, ao considerar uma variedade de futuros possíveis como ilustrações úteis, este processo permite aos responsáveis pela elaboração de políticas identificar ações que possam limitar o panorama de possibilidades a uma gama mais aceitável.

O objetivo principal deste projeto é explorar resultados além do impacto direto da COVID-19 sobre a saúde. Como ilustração, três futuros globais da COVID-19 estão delineados para o ano de 2027. Os especialistas do projeto consideraram o primeiro destes cenários como o mais provável, o cenário de *Continuidade*; o segundo, possível mas, ainda mais pessimista, chamado de *Recuperação Inexistente*; e o terceiro, possível mas ainda otimista, *Maior Colaboração*. Estes resultados serão influenciados pela evolução dos vetores de incerteza que o projeto identificou. É claro que cenários mais extremos e intermediários também são possíveis. Cada cenário considera as interações entre o estado da pandemia da COVID-19, inclusive a evolução contínua do vírus e o desenvolvimento de vacinas, a saúde da população global, o nível de bem-estar social, a estabilidade social, o estado da economia global, os níveis de desigualdade, o impacto sobre a agenda de sustentabilidade e o impacto sobre as ameaças futuras.

O **cenário de Continuidade** descreve um futuro próximo em que a colaboração global e regional nos leva ao longo dos próximos cinco anos a vacinas eficazes (continuamente atualizadas em relação à natureza evolutiva do vírus). A população não vacinada permanece principalmente em países de baixa renda, apesar dos grupos resistentes à vacina em todos os lugares continuarem a ser um obstáculo para alcançar uma imunidade mais ampla. A capacidade industrial adicional tem permitido o fornecimento de vacinas e reforços atualizados na maioria dos países. Em países onde houve surtos de COVID-19, algumas medidas sociais e de saúde pública foram mantidas ou restabelecidas temporariamente. Uma maior conscientização da importância de sistemas sociais e de saúde robustos resultou na implementação de alguns mecanismos e investimentos de recuperação social, porém tais ações são esporádicas e desiguais dentro dos países e internacionalmente. Consequentemente, e devido a sua biologia, incluindo a presença em hospedeiros não humanos, a COVID-19 tornou-se uma doença endêmica em todo o mundo, com a ocorrência de surtos periódicos, exigindo vacinas atualizadas e o uso de fármacos antivirais. O progresso em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS da ONU) desacelerou durante os primeiros anos da pandemia, mas poderia então acelerar, em parte por causa das lições aprendidas durante a pandemia. Contudo,

a confiança entre os cidadãos e o Estado tem sido prejudicada, em parte pela desinformação, havendo um aumento do populismo e perda de coesão social, criando implicações políticas mais amplas tanto em nível nacional quanto global.

O **cenário da Recuperação Inexistente** descreve a evolução do mundo em cinco anos, com condições sociais em declínio e desigualdades crescentes, decorrentes das crescentes tensões geopolíticas, conforme já ilustrado através do conflito na Ucrânia, das políticas protecionistas e da escassa colaboração global e regional em resposta à pandemia. O uso de reforços para a COVID-19 - atualizados para novas variantes em alguns casos - foi autorizado na maioria dos países em resposta ao declínio da imunidade e à fraca resposta imunológica em grupos vulneráveis, como resposta a variantes mais patogênicas ou transmissíveis e entre aqueles com alta exposição. Porém, alguns países de baixa renda ainda têm acesso limitado às doses iniciais de vacinas e medicamentos antivirais. Menos de 60% da população mundial foi efetivamente vacinada totalmente contra a COVID-19. Ainda são necessárias em alguns países medidas sociais e de saúde pública restritivas, tais como políticas de trabalho em casa e lockdowns regionais. Neste cenário, os mecanismos de recuperação a COVID-19 e os investimentos em sistemas de saúde e assistência social têm sido limitados. Consequentemente, a COVID-19 permanece em grande parte descontrolada, ocorrendo graves recorrências em algumas partes do mundo. O aumento do populismo tem comprometido ainda mais a cooperação internacional e promovido um aumento da governança autoritária. O sistema multilateral, já debilitado, está ainda mais comprometido e o progresso em direção aos ODS da ONU está severamente atrasado.

O cenário mais otimista de **Maior Colaboração** descreve um mundo nos próximos cinco anos onde a dimensão da COVID-19 foi reduzida devido aos altos níveis de colaboração internacional. Mais de 70% das pessoas receberam uma vacina eficaz contra a COVID-19. O desenvolvimento de vacinas e o aumento da capacidade de produção e distribuição permitem a manutenção de uma alta taxa de proteção a nível mundial. Antivirais efetivos estão amplamente disponíveis a um custo que permite o acesso a países de baixa renda. As medidas sociais

e de saúde pública para controlar o vírus são muito menos restritivas. Devido ao surto da pandemia, os países de alta renda se comprometeram a investir substancialmente na recuperação verde da COVID-19 e na construção de seus sistemas de assistência social e saúde. Os sistemas de saúde em países de baixa renda ainda podem ser sobrecarregados quando surtos de COVID-19 ocorrem, porém a doença se tornou mais controlável. Os governos e o sistema multilateral aprenderam com a pandemia e reforçaram os mecanismos de preparação para desastres e de aconselhamento científico a fim de aumentar a resiliência contra crises futuras. O enfraquecimento da pandemia permitiu que os atores multilaterais redefiniram as prioridades dos ODS da ONU.

Resumindo, os especialistas entrevistados consideraram que qualquer um desses três cenários, ou cenários intermediários que os utilizam, são inteiramente possíveis. É portanto crucial que a comunidade global se concentre em ações que possam ser tomadas para alcançar o melhor resultado possível. Neste sentido, é preciso que compreendam os fatores que determinam estes cenários e como estes podem interagir.

Para fundamentar este questionamento de cenários, vários aspectos da crise da COVID são explorados usando o conceito de dimensões políticas, ou "relógios". São utilizados sete relógios para representar os fatores críticos que afetarão os resultados a médio e longo prazo da pandemia. Estes são saúde; social; governança nacional; economia; governança global; meio ambiente; ciência e tecnologia. Os relógios são usados para representar estes fatores porque ocorrem em ritmos variáveis, e seus impactos serão realizados em diferentes escalas de tempo. Países e regiões também podem estar em diferentes fases desses relógios a qualquer momento.

E. Quais são as principais recomendações para a preparação da comunidade global?

O mapeamento dos relógios, dos vetores de incerteza e dos resultados decorrentes proporciona uma visão geral da complexidade do impacto da pandemia e das múltiplas reações em cadeia que ela provocou. As decisões e ações têm de ser examinadas no contexto de riscos em cascata, ciclos complexos de retroalimentação e múltiplas concessões.

Em vista da natureza multidimensional da pandemia da COVID-19, a Parte 2 do relatório apresenta as lições e implicações políticas mais importantes amplamente aplicáveis tanto para a ação nacional quanto multilateral. Tem por objetivo sugerir maneiras de mudar a trajetória atual em direção a um resultado mais otimista e mais próximo do cenário de Maior Colaboração.

Apresentamos algumas das principais recomendações na Tabela 1. Dentre elas, destacam-se as seguintes:

1. A cooperação global e regional é essencial como um componente central na busca de soluções e proteção contínua. As atuais deficiências do sistema multilateral evidenciadas pela gestão da pandemia (e na realidade da crise da Ucrânia), exigem uma reforma no modo como ela funciona para lidar com crises graves. Este é especialmente o caso, considerando a necessidade de percorrer a COVID-19 enquanto enfrentamos múltiplos riscos relacionados à mudança climática, tensões geopolíticas, segurança alimentar e outras áreas.
2. Com o intuito de enfrentar o aumento das desigualdades resultantes da pandemia, é necessário que os governos se concentrem em garantir que os benefícios de qualquer recuperação econômica futura sejam amplamente compartilhados. Isto significa investir em diversas áreas de sobreposição de impactos, incluindo: governança inclusiva; aceleração dos mecanismos internacionais para assegurar uma terapêutica de alta qualidade para países de baixa renda; eliminação da lacuna digital na educação; e mitigação do isolamento social decorrente da pandemia através de mecanismos de engajamento em toda a sociedade.

3. Os governos devem rever e reformular a forma como avaliam o risco, a fim de integrá-lo mais formalmente no desenvolvimento de políticas. O pensamento transdisciplinar e o foco na resiliência são necessários antes e durante uma crise para aumentar a preparação e a resiliência a uma ampla gama de desastres, levando em conta os riscos e consequências interligados.
4. É preciso que os governos priorizem a construção e a manutenção da confiança, fortaleçam a coesão social e fomentem a cooperação e a resiliência. A participação da comunidade deve ser uma atividade central nos planos de preparação para pandemias e outras crises, havendo uma diversidade de pontos de vista.
5. É necessário enfrentar os desafios da desinformação e fortalecer sistemas de aconselhamento científico pluralistas para aumentar a confiança na ciência, protegendo assim as sociedades dos riscos.
6. Igualmente, é necessário investir em Pesquisa e Desenvolvimento para o bem público. Como parte disto, a ONU precisa desenvolver uma abordagem mais integrada da ciência para que os desafios possam ser superados trabalhando em direção a objetivos comuns.
7. Deve ser aumentado o aprendizado de políticas a nível local, regional, nacional e internacional. O que inclui a obtenção de múltiplos tipos de dados e conhecimentos para aprender o que desencadeou eventos e o que deu errado, a fim de desenvolver melhores mecanismos para enfrentar riscos futuros.

F. Mensagens-chave

A pandemia tem afetado todas as sociedades e é de fato uma crise global. Os responsáveis políticos têm se concentrado predominantemente em soluções nacionais. Contudo, uma crise global requer cooperação e soluções globais e regionais, além de respostas nacionais e locais bem pensadas.

Ainda que a pandemia continue a afetar todos os aspectos da vida social, política, econômica e diplomática, muitos governantes continuam a adotar uma perspectiva de curto prazo, negligenciando o impacto potencial de suas decisões em domínios políticos não relacionados com a saúde no futuro.

Este projeto apresenta um modelo para que os responsáveis políticos e especialistas considerem as decisões locais em um contexto mais amplo. Destaca os tipos de decisões que podem levar a resultados melhores e mais equitativos, e ilustra as complexas interações entre essas decisões.

A evolução futura da pandemia, e suas consequências que se estendem muito além do regime de saúde, dependerá das decisões políticas tomadas hoje. Essas decisões irão reduzir ou prolongar o andamento da pandemia e mitigar ou agravar seus impactos.

Assim sendo, a Parte 2 do relatório faz recomendações em diversas áreas de ação com o objetivo de ajudar a mitigar riscos futuros, com o objetivo de avançar em direção a um cenário de Maior Colaboração. Tais áreas abrangem igualdade global; compreensão dos riscos; confiança e mobilização pública; diplomacia científica; capacitação para aconselhamento científico e desenvolvimento de resiliência; reforma do sistema multilateral; e investimento em aprendizagem de políticas (ver Tabela 1).

Tabela 1 de Recomendações políticas para mitigar os impactos de longo prazo da COVID-19 e preparar-se para futuras crises

POLÍTICA/ÁREA DE AÇÃO	RECOMENDAÇÃO PRINCIPAL	AÇÕES
Igualdade Global	Focar na redução das crescentes desigualdades que afetam a capacidade das sociedades de lidar com a COVID-19	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melhorar o acesso, a capacidade e a adaptabilidade do sistema de saúde 2. Contribuir para a recuperação da educação 3. Promover a economia assistencial
Compreensão dos riscos	Revisar e reformular a maneira como o risco é avaliado e integrá-lo mais formalmente no desenvolvimento de políticas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Focar nas consequências, não apenas nos riscos específicos 2. Reestruturar os riscos de longo prazo em torno de medidas acionáveis para atender a necessidades agudas 3. Permanecer vigilante a outros riscos existenciais 4. Não desprezar a sustentabilidade
Confiança e mobilização pública	Construir um ambiente de confiança através de decisões coerentes e informações confiáveis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir a confiança através de decisões transparentes e fluxos de informação 2. Reduzir a desinformação e a incerteza com planejamento e confiança 3. Adaptar a abordagem da gestão de crise à medida que a situação muda 4. Alterar as definições de sucesso em vez de se concentrar apenas no número de casos e mortes
Ciência e diplomacia da ciência	Priorizar a colaboração científica e a diplomacia em tempos de paz, de modo que a pesquisa possa ser rápida e igualmente mobilizada em uma crise	<ol style="list-style-type: none"> 1. Investir em Pesquisa e Desenvolvimento e compartilhar os benefícios para o bem público 2. Garantir o reconhecimento do trabalho dos cientistas nos países de baixa e média renda 3. Auxiliar o desenvolvimento da ciência aberta para garantir o acesso equitativo 4. Aperfeiçoar os mecanismos de assessoria científica tanto a nível nacional como multilateral

POLÍTICA/ÁREA DE AÇÃO	RECOMENDAÇÃO PRINCIPAL	AÇÕES
Desenvolvimento de capacidade para aconselhamento científico e desenvolvimento de resiliência	Garantir amplas capacidades em orientação científica, síntese de evidências e corretagem	<ol style="list-style-type: none"> 1. Investir em um conjunto eficaz de síntese de evidências e capacidades de corretagem 2. Fortalecer a capacitação e apoiar o compartilhamento de conselhos com países de baixa renda 3. Planejamento de comunicação científica, alfabetização científica e 'avaliação de riscos' 4. Estabelecer um Conselho Consultivo Científico da ONU
Reforma do sistema multilateral	Reformar o sistema multilateral a fim de melhorar a cooperação internacional e a capacidade de resposta regional antes e durante as crises	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enfrentar as deficiências estruturais da OMS e de outras partes interessadas multilaterais 2. Instaurar múltiplos processos coordenados para motivar a comunidade nacional, regional e internacional em estágios iniciais de uma crise 3. Auxiliar o papel da sociedade civil e do setor privado na redução dos déficits sociais 4. Aprimorar os acordos internacionais tendo em vista as respostas ao COVID-19
Investimento em aprendizagem	Ampliar a capacidade de aprendizagem de políticas a nível local, regional, nacional e internacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analisar o papel das pessoas e sua mobilidade em surtos zoonóticos a fim de entender como as ações humanas podem exacerbar os efeitos 2. Analisar o que deu errado nos eventos, focando no desenvolvimento de compreensão e mecanismos para enfrentar riscos futuros 3. Pesquisar vários tipos de dados e conhecimentos para aprender as lições certas 4. Aprimorar o entendimento internacional através da cooperação no sistema multilateral

Para ler o relatório completo, por favor visite <https://council.science/publications/covid19-unprecedented-and-unfinished>