

Pascoal T. C. Gonçalves
Thiago Lima
(Organizadores)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA



**RELAÇÕES INTERNACIONAIS
EM TEMPOS DE PANDEMIA**



Reitor
Vice-Reitora
Pró-Reitor PRPG

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

VALDINEY VELOSO GOUVEIA
LIANA FILGUEIRA ALBUQUERQUE
GUILHERME ATAÍDE DIAS



Editora
UFPB
Diretor
Coordenadora de editoração
Revisora gráfica
Revisor de pré-impressão
Chefe de produção

EDITORA UFPB

REINALDO FARIAS PAIVA DE LUCENA
SÂMELLA ARRUDA ARAÚJO
ALICE BRITO
WELLINGTON COSTA OLIVEIRA
JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

Conselho editorial

Adailson Pereira de Souza (Ciências Agrárias)
Eliana Vasconcelos da Silva Esrael (Linguística, Letras e Artes)
Fabiana Sena da Silva (Interdisciplinar)
Gisele Rocha Côrtes (Ciências Sociais Aplicadas)
Ilda Antonieta Salata Toscano (Ciências Exatas e da Terra)
Luana Rodrigues de Almeida (Ciências da Saúde)
Maria de Lourdes Barreto Gomes (Engenharias)
Maria Patrícia Lopes Goldfarb (Ciências Humanas)
Maria Regina Vasconcelos Barbosa (Ciências Biológicas)

Conselho científico

Maria Aurora Cuevas-Cerveró (Universidad Complutense Madrid/ES)
José Miguel de Abreu (UC/PT)
Joan Manuel Rodríguez Díaz (Universidade Técnica de Manabí/EC)
José Manuel Peixoto Caldas (USP/SP)
Letícia Palazzi Perez (Unesp/Marília/SP)
Anete Roese (PUC Minas/MG)
Rosângela Rodrigues Borges (UNIFAL/MG)
Silvana Aparecida Borsetti Gregorio Vidotti (Unesp/Marília/SP)
Leilah Santiago Bufrem (UFPR/PR)
Marta Maria Leone Lima (UNEB/BA)
Lia Machado Fiuza Fialho (UECE/CE)
Valdonilson Barbosa dos Santos (UFCEG/PB)

Editora filiada à:



Pascoal T. C. Gonçalves
Thiago Lima
(Organizadores)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA

João Pessoa
Editora UFPB
2020

Direitos autorais 2020 – Editora UFPB

Efetuada o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA UFPB

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio.

A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998)

é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Projeto Gráfico
Editoração Eletrônica e
Design da Capa
Imagem da Capa

Editora UFPB

Wellington Costa Oliveira

Nathalia Williany

Catálogo na fonte:

Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba

R382 Relações internacionais em tempos de pandemia / Pascoal T. C. Gonçalves, Thiago Lima (organizadores). - João Pessoa: Editora UFPB, 2020.
185 p. il.

E-book

ISBN 978-65-5942-016-2

1. Relações internacionais. 2. Política exterior. 3. Pandemia.
4. Coronavírus. 5. COVID-19. I. Gonçalves, Pascoal T. C. II. Lima, Thiago. III. Título.

UFPB/BC

CDU 327

Livro aprovado para publicação através do Edital N° 01/2020/Editora Universitária/ UFPB - Programa de Publicação de E-books.

EDITORA UFPB Cidade Universitária, Campus I, Prédio da editora Universitária, s/n
João Pessoa – PB
CEP 58.051-970
<http://www.editora.ufpb.br>
E-mail: editora@ufpb.br
Fone: (83) 3216.7147

SUMÁRIO

**A PANDEMIA DA COVID-19 EM MEIO A CRISES
ESTRUTURAIS INTERNACIONAIS..... 7**

*Thiago Lima
Pascoal T. C. Gonçalves*

**CASOS DE SUCESSO NO COMBATE À COVID-19:
SUDESTE ASIÁTICO EM PERSPECTIVA COMPARADA E
O EXEMPLO DO VIETNÃ..... 25**

Renan Holanda Montenegro

**COMPREENDENDO CRISES DE SAÚDE NA ÁFRICA:
HIV/AIDS E COVID-19..... 51**

Xaman Minillo

**COVID-19, FAVELAS E REFORMA AGRÁRIA: REFLEXÕES
A PARTIR DA ARGENTINA E DO BRASIL70**

*Thiago Lima
Agostina Costantino*

**GESTÃO INTERNACIONAL LOCAL: AVANÇOS E
RETROCESSOS EM TEMPOS DE PANDEMIA 87**

*Liliana Ramalho Froio
Bruno Ricardo Viana Sadeck*

**A MUDANÇA NA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO:
IMPACTOS DA COVID-19 NO POSICIONAMENTO DO
GOVERNO BRASILEIRO 103**

*Pascoal T. C. Gonçalves
Mariana Pimenta Oliveira Baccharini*

**LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE ALBERTO
FERNÁNDEZ: ENTRE LAS HERENCIAS RECIBIDAS Y
LA PANDEMIA 123**

Damián Paikin

**A CRISE DA PANDEMIA E O PLANO DE RECUPERAÇÃO
DA UE – VIRADA EUROPEÍSTA E RECONFIGURAÇÃO
DAS RELAÇÕES NORTE-SUL 140**

*Aline Contti Castro
Caio Ponce de Leon R. F.*

**A PANDEMIA DE COVID-19 E A CRISE DO SISTEMA DE
SAÚDE GLOBAL..... 162**

Henrique Zeferino de Menezes

SOBRE OS AUTORES..... 175

CAPÍTULO 1

A PANDEMIA DA COVID-19 EM MEIO A CRISES ESTRUTURAIS INTERNACIONAIS

*Thiago Lima
Pascoal T. C. Gonçalves*

“O vírus não age sozinho, o vírus explora um controle fraco (...) O vírus explora os sistemas de saúde fracos. O vírus explora uma governança ruim. O vírus explora falta de educação, falta de empoderamento das comunidades. Essa é a realidade da pandemia. Não há respostas mágicas, não existem coisas divinas. Não podemos usar adivinhação para acabar com isso. Temos que usar os recursos que temos à nossa disposição. E sabemos de muitos exemplos de países: olhem para os países que tomaram medidas, olhem para os países que contiveram e controlaram esta doença. E vocês encontrarão as respostas.”

Michael Ryan

Diretor de Operações da Organização
Mundial da Saúde¹

1 INTRODUÇÃO

O coronavírus ataca as pessoas; a pandemia ataca as sociedades e seus governos. Se por um lado o novo vírus atinge os corpos humanos de surpresa e sem defesas pré-estabelecidas, o mesmo não pode ser dito sobre pandemias, governos nacionais e organizações internacionais (OI). O corpo humano pode não saber reagir adequadamente devido à inexperiência. Já o despreparo dos governos e OI não pode ser alibi em pleno século XXI.

A História da Humanidade é marcada por diversas pandemias de amplo alcance. As mais conhecidas talvez sejam a peste bubônica, a varíola, a cólera, a influenza e o HIV/AIDS. Algumas surgiram espontaneamente; outras foram introduzidas de propósito, como no caso dos colonizadores europeus que difundiram a varíola e outras doenças como forma de exterminar os povos originários das Américas.

Paralelamente, o percurso da Humanidade também foi o do desenvolvimento da ciência, incluindo a da Saúde. Estudando desde os seres microscópicos até os ambientes mais amplos, a ciência foi capaz de identificar formas de prevenção e de tratamento – definitivos ou paliativos – de doenças. Hábitos de higiene, elementos sintetizados (como a penicilina e as vacinas) e o aprendizado sobre nutrição adequada, entre outros conhecimentos, contribuíram para ampliar significativamente a possibilidade de uma maior expectativa de vida e da diminuição de mortes facilmente evitáveis. Em outras palavras, alguns governos aprenderam e conseguiram empregar políticas públicas com esses elementos para construir sociedades mais saudáveis e resilientes. Em geral, essas são condições disponíveis a um número pequeno de países, normalmente localizados no Norte Global. Mas, mesmo assim, temos assistido países como Itália, Espanha, Reino Unido, França e a superpotência Estados Unidos se tornarem palco de um número incrível de mortes por COVID-19.

Simultaneamente, não podemos ignorar que esta ciência é aquela que deriva principalmente de ontologias e epistemologias que

foram carreadas a partir da Europa desde o século XV, e que, neste processo, diversos saberes não científicos – de acordo com critérios eurocêntricos –, foram destruídos e desmoralizados. A própria difusão – à força e por convencimento – dos sistemas de organização social baseados em interesses de potências colonizadoras foi responsável pela criação das piores condições sociais, as quais deixam as pessoas ainda mais vulneráveis a doenças complexas, a mortes facilmente evitáveis, enfim, a limitações do desenvolvimento físico e cognitivo do corpo humano e das sociedades.

A Influenza é um exemplo paradigmático (Alvarez et al, 2009). Há pouco mais de 100 anos o mundo conheceu os danos globais que uma gripe pode causar. A crise de global de Influenza conhecida como Gripe Espanhola (1918-2020), cujo surgimento pode ter ocorrido nos Estados Unidos ou na França, e desencadeada em plena I Guerra Mundial (1914-1918), foi a doença zoonótica mais devastadora do século XX. Os números são estonteantes. Enquanto o primeiro confronto mundial resultou em cerca de 9 milhões de soldados mortos, estima-se que entre 30 e 100 milhões de pessoas morreram em decorrência da Gripe Espanhola. Atribui-se à Gripe, inclusive, um dos motivos para o término da I Guerra, pois o adoecimento dos soldados europeus, somado à chegada de tropas saudáveis dos Estados Unidos, teria contribuído para o cálculo de que era necessário negociar um armistício.

O que muitas pessoas não sabem é que a maior parte das vítimas não ocorreu na Europa e sim na periferia do sistema internacional. Conforme aponta o historiador e urbanista estadunidense Mike Davis (2005), entre 12,5 e 18,5 milhões de mortes ocorreram na Índia, enquanto aproximadamente 2,2 milhões faleceram na Europa e de 550 a 700 mil nos Estados Unidos. No Brasil, os dados sobre esta crise são muito imprecisos. Estima-se que 35 mil pessoas faleceram, incluindo o ex-Presidente da República Rodrigues Alves (1902-1906), que morreria em janeiro de 1919, ano em que iniciaria um segundo mandato (Andrade, 2018).

O que explicaria a mortalidade nas periferias? Certamente elementos estruturais como a falta de higiene e de saneamento básico, a desnutrição e a pobreza, além do despreparo das autoridades e dos limitados recursos médicos. Recursos esses cuja distribuição era bastante assimétrica em desfavor das pessoas não brancas.

Em 2009, uma nova crise global de gripe, denominada de Influenza/Gripe A (H1N1) deixou o mundo em estado de atenção. As comparações com a Gripe Espanhola foram inevitáveis. A conclusão era a de que, apesar dos incríveis avanços da ciência em quase 100 anos, falhas de coordenação política em níveis nacional e internacional ainda deixavam o mundo vulnerável a pandemias respiratórias (Alvarez et al, 2009). O medo não poderia ser menosprezado, pois desde o início dos anos 2000 era forte o alerta na comunidade científica sobre a alta probabilidade de surgimento de pandemias zoonóticas devastadoras (Wallace, 2016). Dez anos depois, a tragédia da COVID-19 ofuscou quase que completamente o alarme gerado pela Gripe A (H1N1) de 2009. Enquanto esta registrou aproximadamente 18,5 mil mortes e 650 mil casos no mundo, em julho de 2020 a COVID-19 anotou cerca de 630 mil óbitos e 15,5 milhões de casos.

2 A PANDEMIA DA COVID-19 EM MEIO A CRISES ESTRUTURAIS

Esta apresentação não traz uma cronologia da pandemia porque o capítulo de Renan Montenegro neste volume o faz brilhantemente. O que queremos registrar, como lastro para o debate, é que pandemias e epidemias após a II Guerra Mundial têm resultado parecido. Os povos do Norte Global são menos vulneráveis a doenças do que os povos das periferias – com poucas exceções, como no caso de doenças relacionadas à obesidade -, mas não são imunes a elas – especialmente os mais pobres. Pandemias como a HIV/AIDS, por exemplo, foram mais bem controladas no Norte Global do que no Sul Global. Por outro lado,

em que pesem todas as dificuldades estruturais, países do Sul Global podem ter bom desempenho no combate a crises de saúde pública. O Brasil, por exemplo, possui políticas exemplares de vacinação. Com isto queremos repelir a ideia de que o sofrimento de um país diante da crise atual decorre necessariamente do seu nível de “desenvolvimento”, como demonstra a tabela 1. As condições estruturais são muito importantes, e as respostas conjunturais também. Destaque-se que o Vietnã é um país que, até julho, não registrou nenhuma morte por COVID-19.

Tabela 1 – COVID-19: casos, mortes e casos (20 países com mais mortes por 1 milhão de habitantes + China, Coreia do Sul e Vietnã. Julho, 2020)

País	Mortes por 1 milhão de hab.	Nº de Casos	Mortes
Reino Unido	673	297.914	45.677
Espanha	608	319.501	28.432
Itália	581	245.590	35.097
Peru	535	371.096	17.654
França	462	180.528	30.192
Chile	462	341.304	8.838
EUA	447	4.210.609	147.943
Brasil	397	2.303.661	84.440
México	325	370.712	41.908
Canadá	235	113.040	8.878
Irã	182	286.523	15.289
Colômbia	151	226.373	7.688
Alemanha	110	205.551	9.192
África do Sul	107	421.996	6.343
Rússia	89	800.849	13.046
Arábia Saudita	77	262.772	2.672
Turquia	66	224.252	5.580
Argentina	60	148.027	2.722
Paquistão	26	270.400	5.763

País	Mortes por 1 milhão de hab.	Nº de Casos	Mortes
Índia	23	1.337.021	31.405
China	3	83.750	4.634
Coreia do Sul	6	13.979	298
Vietnã	0	413	0

Nota: Países ordenados por mortes por 1 milhão de habitantes. (a) obtidos do portal “Coronavirus: COVID-19 infections and deaths - latest data”, elaborado por Cris Harris e publicado por Euronews. Disponível em <https://www.euronews.com/2020/07/24/COVID-19-coronavirus-breakdown-of-deaths-and-infections-worldwide>. Acesso em 24/07/2020.

Não ignoramos que países do G7 – Grupo dos países mais ricos do mundo – tenham sido epicentros da pandemia e territórios de aproximadamente 300 mil mortos, quer dizer, quase metade de todos os casos fatais de COVID-19. Certamente uma parte considerável das vítimas nesses países se deve a questões culturais (indisciplina quanto ao uso de máscara e distanciamento social), bem como a governos com graus diferenciados de irresponsabilidade e incompetência diante das recomendações da Organização Mundial da Saúde. Entretanto, essas também são sociedades com crescente desigualdade social. São países com sistemas públicos de saúde cada vez mais enfraquecidos ou simplesmente não existentes, como no caso dos Estados Unidos. Países, como tantos outros na periferia, onde desemprego e a precarização do trabalho avançam juntamente com a diminuição de direitos sociais (Streeck, 2018).

O fato é que a crise da COVID-19 pôs no centro do debate público as políticas (ou a falta delas) de saúde. Por exemplo, países com sistemas de saúde público, mesmo aqueles atualmente governados por políticos de direita com discurso neoliberal, como no Reino Unido e no Brasil, produziram notícias e discursos oficiais em prol de seus sistemas

públicos. Por outro lado, os Estados Unidos, com seu sistema pautado pela iniciativa privada, expõem sua população vulnerável aos efeitos diretos da pandemia ou ao endividamento decorrente de internações em hospitais particulares. Enquanto isso, Cuba registra, no final de julho, duas semanas sem mortes pelo novo coronavírus.

Dito de outro modo, a pandemia tem mostrado que, por mais catastrófica que ela possa ser, o que ela realmente faz é expor e explorar as vulnerabilidades dos sistemas de proteção às pessoas. Ela também tem permitido ver governos e sociedades que dão respostas exemplares à conjuntura, tanto no Norte quanto no Sul Globais.

É neste sentido que os capítulos deste livro abordam respostas que governos, em diferentes níveis, deram à pandemia até julho de 2020. É um primeiro esforço de avaliar este evento global único em nosso tempo histórico. Entretanto, para compreendermos em maior amplitude como se deram as reações, consideramos fundamental entender que embora as respostas de governos e sociedades sejam importantes no combate à crise, elas não ocorrem no vácuo, não dependem somente da vontade. Elas estão imersas em estruturas internacionais que tornam o ponto de partida para reagir à COVID-19, assim como a capacidade de sustentar uma reação a ela – principalmente em termos de quarentena, isolamento e distanciamento sociais – muito desiguais (Dowbor, 2017). Assim, é possível que o sucesso de alguns países até o momento se desfaça diante da incapacidade econômica de sustentar populações cada vez mais empobrecidas e famintas.

3 CRISES ESTRUTURAIS

É importante ficar claro que, embora a pandemia tenha um potencial enorme de danificar a economia global, inclusive com conseqüências que ainda não podem ser conhecidas, o mundo já vivia graves crises estruturais em diversas dimensões, entre elas a diplomática, a ecológica e a social. Alguns dados ilustrarão nosso argumento.

Enquanto quase 50% da população mundial sobrevive miseravelmente com menos de USD 5,50 por dia, há no mundo 2.200 bilionários com riqueza maior do que a de 4,6 bilhões de pessoas juntas. Estima-se que o número de pessoas em situação de crise aguda de fome aumentará mais de 80% em relação ao cenário anterior à pandemia, em 2019, totalizando 270 milhões de seres humanos. Na prática, é possível que entre 6.100 e 12.200 pessoas morram diariamente de fome até o fim do ano (Oxfam, 2020). Para se ter ideia do que isso significa, no dia em que o mundo registrou mais mortes por COVID-19, 17 de abril de 2020, 12.451 óbitos foram anotados (WHO, 2020).

Com relação à América Latina e o Caribe, a CEPAL e a FAO (2020) estimam que a retração do Produto Interno Bruto regional poderá ser a maior em um século, uma variação de -5,3%. Nessas condições, a população em extrema pobreza na poderá chegar a 83,4 milhões. Note que em 2016-2018, pelo menos 53,7 milhões de pessoas já estavam em grave insegurança alimentar e nutricional na região. O ideal seria que os países, individualmente e via cooperação internacional, criassem condições para amparar essas pessoas mais pobres, de modo que elas não fossem obrigadas a romper o isolamento social para adquirirem sustento. O estudo da CEPAL e da FAO concluiu que recursos equivalentes 0,45% do PIB América Latina seriam suficientes para custear um 'bônus alimentar' para todas as pessoas em extrema pobreza na região (CEPAL-FAO, 2020). Isso se transformará em política pública? A Cooperação Humanitária Internacional, ou a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento serão capazes de produzir medidas coletivas de proteção social?

Ao deixarmos essas indagações no ar, alguns dados demonstram a dureza da desigualdade social global. Em meio à catástrofe da fome, grandes empresas do ramo alimentício e de bebidas têm mantido altas taxas de lucratividade, distribuindo, somente neste ano, cerca de 18 bilhões de dólares a acionistas (Oxfam, 2020). Números individuais causam ainda mais espanto. Em meio à pandemia,

Jeff Bezos, fundador da Amazon e o homem mais rico do mundo, viu a fortuna aumentar em mais de US\$ 65 bilhões, ou 58%, para US\$ 179 bilhões. Já Mark Zuckerberg, fundador do Facebook, ficou 62% mais rico, elevando em US\$ 88 bilhões sua fortuna. O dono da Tesla, Elon Musk, quase triplicou o patrimônio, agora superando US\$ 70 bilhões (UOL, 2020).

Enquanto isso, na cidade de Nova York, o centro financeiro mundial, um em cada dez estudantes de escolas públicas eram sem-teto – antes da pandemia (CBSNewYork, 2019). É nesse sentido que o economista brasileiro Ladislau Dowbor (2017) pergunta: Por que oito famílias têm mais riqueza que metade da população do mundo?

Isto não é exclusivamente de uma questão de dinheiro. De fato, a pobreza foi inicialmente definida em termos de distribuição de renda, utilizando o recorte de “linhas de pobreza”, o que significa que muitas políticas foram desenvolvidas pensando exclusivamente em elevar a renda da população pobre. Em tempos mais recentes, todavia, o fenômeno passou a ser conceitualizado em associação a temas como discriminação, exploração, acesso diferenciado aos recursos públicos e privados e uma incapacidade de exercer o poder e resistir às diferentes formas de opressão. Essa preocupação em ampliar o entendimento de pobreza não exclui a importância da renda, da desigualdade de riqueza e de seu papel para criar e manter a pobreza. Independente do critério utilizado, constata-se que países que possuem altos níveis de desigualdade também possuem altos níveis de pobreza. Nesse sentido, discutir desigualdade leva ao debate sobre a necessidade ou não de intervenção estatal. Para os adeptos da ação do Estado a desigualdade, a pobreza e o desenvolvimento estão intrinsecamente ligados; aos não adeptos, a pobreza pouco se relaciona às desigualdades estruturais mais amplas na sociedade ou até à baixa renda, mas ao estilo de vida, à disposição cultural, às atitudes e, no final das contas, a escolhas individuais (Hall e Midgley, 2005).

4 DESENVOLVIMENTO, PANDEMIA E A AGENDA 2030

Conforme apontado por Junuzzi e Carlo (2018), a Agenda 2030 começou a ser debatida antes do fim da Agenda de Desenvolvimento do Milênio (tabulada na forma dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio - ODM). Em 2015 os países já tinham uma proposta de dezenas de indicadores para o acompanhamento das metas e um rico inventário de políticas e ações para implementá-las. Os ODS abarcaram a ampliação do debate internacional na primeira década do século XXI, que reconheceu a importância da agenda ambiental, dos direitos humanos e da governança nacional. Os ODS podem ser entendidos, desta maneira, como uma proposta de promoção de políticas públicas multisetoriais e de incentivo ao setor privado a adotar e cumprir metas que conciliem crescimento econômico, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental.

A concepção de desenvolvimento presente na agenda 2030 é aquela postulada pelo Relatório Brundtland em 1987 e que foi apresentado à Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Cidadania no ano seguinte. Segundo definiu o Relatório, “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades” (Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988, p. 46).

Segundo Grober (2015), os elementos presentes nessa definição de desenvolvimento sustentável são bastante precisos. Primeiro, o termo “necessidades” é especificado como “necessidades essenciais”, ou a satisfação de necessidades básicas. Desenvolvimento é, assim, entendido no contexto de luta contra a pobreza, de justiça Norte-Sul. Ainda, o relatório enfatiza que a capacidade presente e futura do ecossistema de suportar a atividade humana deve definir os limites para a tecnologia e para a civilização. Essa capacidade de suportar se

torna então o parâmetro para atividade econômica, e não os mercados globalizados.

Os desafios de implementar a Agenda 2030, que já eram grandes e ambiciosos no seu lançamento (ver Menezes, 2019), se tornaram ainda maiores com o impacto da pandemia da COVID-19. Em primeiro lugar, se a sustentabilidade social era ancorada no crescimento econômico voltado para redução das desigualdades e a erradicação da pobreza, a crise econômica lançada em 2020 acentua sobremaneira a vulnerabilidade social ao redor do mundo, com impacto maior nos países que não possuem um estado de bem-estar organizado. Em segundo lugar, os esforços lançados até agora para reverter a crise econômica, como a proposta de junho de 2020 dos Estados Unidos de investimentos na ordem de US\$ 1 trilhão em infraestrutura, ou o pacote bilionário da União Europeia lançado em julho de 2020 reforçam a aposta no modelo de crescimento econômico como saída para a crise, relegando a questão ambiental para segundo plano.

Uma solução possível para superar os efeitos devastadores da pandemia da COVID-19 talvez seja a cooperação internacional. Como discutido por Weible et al. (2020), a cooperação científica/tecnológica aumentou exponencialmente com o compartilhamento e a integração de pesquisas, principalmente na área de saúde, relacionadas ao novo vírus. Além disso, a pandemia revelou que a humanidade carece de estratégias coletivas para lidar com crises dessa natureza. Os esforços para enfrentamento dessa e futuras pandemias passam necessariamente pela supervisão e coordenação de uma Organização Internacional, a Organização Mundial da Saúde, que se encontra atualmente bastante fragilizada com a saída dos Estados Unidos de seu corpo de membros neste ano.

Enfim, ao mesmo tempo em que a pandemia mostra que cooperar é preciso, ela também fortalece a reflexão de que é preciso revisar criticamente a noção de desenvolvimento em sentido amplo. Afinal, se há uma certeza é a de que o desenvolvimento sustentável para todos e todas está a anos luz de se concretizar e, aparentemente, é

algo materialmente impossível (Martine e Alves, 2015). No entanto, se a Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável puderem servir de bússola para coordenar esforços nacionais e internacionais nesta conjuntura, certamente este será um instrumento bastante útil para a humanidade.

5 OS CAPÍTULOS DESTE LIVRO

Este livro é composto por nove capítulos, incluindo esta apresentação. Com exceção dos capítulos de Damián Paikin e de Xaman Minillo, eles se baseiam nas aulas do “Seminário Relações Internacionais em Transformação: Das crises estruturais aos cenários pós-pandemia”, promovido pelo Departamento de Relações Internacionais da UFPB como parte de suas atividades de Ensino Remoto durante a pandemia².

O capítulo de Renan Montenegro, intitulado “Casos de sucesso no combate à COVID-19: sudeste asiático em perspectiva comparada e o exemplo do Vietnã”, argumenta que apesar de o Leste da Ásia ter sido o epicentro inicial da pandemia, esta é também a região do mundo que havia apresentado alguns dos melhores resultados no enfrentamento à doença até o fim do primeiro semestre de 2020. O estudo de Montenegro dedica atenção aos países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) onde, dos dez integrantes do bloco, três não registraram mortes pelo novo coronavírus e outros quatro tiveram menos de 100 óbitos. O autor avalia a experiência prévia que muitos desses países adquiriram durante a epidemia de SARS (2002-2003) e as medidas de combate à COVID-19 implementadas pelos membros da ASEAN segundo três blocos de indicadores: (i) testagem e rastreamento de contatos; (ii) isolamento domiciliar e restrições de aglomeração; (iii) restrições à movimentação de pessoas. Em seguida, à luz da análise comparada, Montenegro aponta outros fatores relevantes para se entender o caso do Vietnã, referência de resposta incisiva e de baixo custo à crise.

O terceiro capítulo, de autoria de Xaman Minillo, é intitulado “Compreendendo crises de saúde na África: HIV/AIDS e COVID-19”. A autora traz à discussão o fato de que o desenvolvimento de epidemias e sua compreensão são influenciados por condições materiais e ideológicas. Por isso, para entender o desenrolar da pandemia da COVID-19 na África Subsaariana, em um momento em que a crise ainda está em seu início, recorre ao estudo de outra epidemia que marcou o continente duramente: a do HIV/AIDS. Apesar de serem ameaças virais distintas, as condições que permitiram o rápido avanço do HIV no continente também podem intensificar os impactos da COVID-19. Além disso, a pré-existência de altos índices de HIV na região pode catalisar e amplificar os impactos do coronavírus. Minillo destaca alguns problemas de se analisar o continente africano por uma perspectiva afropessimista e como uma unidade homogênea oposta ao Ocidente, assinalando assim a colonialidade que subjaz a tais abordagens.

Argentina e Brasil são os países objeto de estudo no capítulo quatro. Nele, denominado “COVID-19, favelas e reforma agrária: reflexões a partir da Argentina e do Brasil”, Thiago Lima e Agostina Costantino discutem as experiências dos dois países sul-americanos especificamente no que se referem às favelas. Tais locais são compostos por populações extremamente vulneráveis em termos de renda, saneamento básico e mesmo de condições infraestruturais para se manterem em isolamento social. Partindo do princípio de que as favelas são fenômenos globais e decorrentes, em grande medida, de processos de colonização, neoextrativismo e de racismo, os autores argumentam que a pandemia traz a oportunidade de avançar na agenda de desconcentração de aglomerações urbanas, especialmente das favelas, ao mesmo tempo em que abre espaço para retomar uma agenda de reforma agrária.

No capítulo cinco, “Gestão Internacional Local: os avanços e retrocessos em tempos de crise”, Liliana Froio e Bruno Sadeck discutem se a atuação internacional de governos locais têm sido afetada por fatores diversos, tanto de âmbito internacional como de âmbito nacional e subnacional. Os autores tomam como referência o contexto recente

de ascensão de governos ultraconservadores de direita em diversos países democráticos, bem como a pandemia da COVID-19, associados a questões domésticas locais, que têm lançado desafios para a gestão dos assuntos internacionais no âmbito subnacional. Os autores sustentam que em alguns casos, como no Brasil, verifica-se um aprofundamento da autonomia internacional dos governos locais como forma de responder à miopia da política externa nacional.

A agenda internacional de desenvolvimento, seu processo de mudança e seus efeitos sobre governos nacionais é o objeto de discussão de Pascoal Gonçalves e Mariana Baccarini no sexto capítulo. Os autores entendem que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável servem de paradigma para a adoção de políticas pelos países, estabelecendo parâmetros e limites para a tomada de decisão dos políticos. Todavia, governos de extrema direita pelo mundo têm buscado adotar caminhos divergentes, quando não antagônicos, em relação à agenda internacional. É o caso do governo brasileiro de Jair Bolsonaro. O embate entre estas ideias opostas é agora impactado diretamente pela pandemia do COVID-19 que, de forma indesperada, se apresenta como variável externa transformadora.

Damián Paikin parte das linhas tradicionais de organização da política externa dos países sul-americanos, a saber, busca por autonomia num mundo globalizado ou inserção subordinada às potências internacionais, para discutir a política externa do presidente argentino Alberto Fernandez. A análise proposta pelo autor do sétimo capítulo parte da tipificação de Merke (2019) e centra a atenção nas preferências do grupo político dominante, os condicionantes externos e a herança recebida dos governos anteriores, entendida em suas dimensões econômica (endividamento, acordos comerciais, etc.) e política (reputação internacionais, alianças). Posteriormente o autor discute o desenvolvimento concreto da política exterior dos primeiros meses do governo Fernandez e o impacto da pandemia do novo coronavírus.

As respostas da União Europeia à crise socioeconômica gerada pela pandemia da COVID-19 na região são o tema de Aline Castro

e Caio Leon. Eles estudam seus significados no contexto do debate centro-periferia na Europa e, mais especificamente, examinam como essas respostas desenhadas pela UE poderão responder a tensões fundamentais no tocante às políticas europeias de desenvolvimento. Castro e Leon argumentam que a dimensão das mudanças provocadas pela crise - formalizadas no plano de recuperação econômica, no contexto do novo orçamento europeu (2021-2027) - representam uma virada europeísta na condução das políticas europeias de desenvolvimento, ainda que temporária e localizada. Segundo os autores, o Plano *Next Generation EU* reconfigura as relações Norte-Sul em novas bases, com certo alívio nas tensões estruturais, democráticas e programáticas da UE.

O livro é encerrado com o capítulo de Henrique Menezes, intitulado “A pandemia de COVID-19 a crise do sistema de saúde global”. Nele, o autor discute os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre um sistema de saúde global que convive com uma situação de crise permanente. Na visão de Menezes, a crise ora em análise se divide em dois campos. O primeiro seria o da governança internacional, destacando especialmente as fragilidades (e fragilização) do papel da Organização Mundial da Saúde na coordenação dos esforços globais para responder à pandemia. O segundo diz respeito ao modelo internacional de desenvolvimento e disseminação de medicamentos e vacinas, que se baseia no sistema de concessão de patentes como determinante dos esforços inovativos globais. Por fim, o autor analisa problemas estruturais do sistema de saúde global, com destaque para as respostas que precisam ser dadas a dois fatores determinantes dessa crise: o neoliberalismo, como eixo de organização das prioridades e respostas às demandas nacionais e internacionais em saúde; e o modelo corrente de desenvolvimento ambiental e socialmente insustentável.

Julho de 2020.

REFERÊNCIAS

Alvarez, Adriana et al. (2009). A gripe de longe e de perto: comparações entre as pandemias de 1918 e 2009. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, 16(4), 1065-1113.

Andrade, Rodrigo de Oliveira. (2018). Senhora do caos. **Pesquisa FAPESP**, Edição 266, abril. Disponível em <https://revistapesquisa.fapesp.br/senhora-do-caos/>. Acesso em 24/07/2020.

CBSNewYork. (2019). **Report Shows 1 In 10 New York City Students Was Homeless Last School Year**. 28 de outubro. Disponível em <https://newyork.cbslocal.com/2019/10/28/new-york-city-homeless-students-report/> Acesso em 24/07/2020.

CEPAL, FAO. (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. **Informe COVID-19, n. 8**. CEPAL, FAO.

Davis, Mike. (2005). **The monster at our door: the global threat of avian flu**. New York: The New Press.

Dowbor, Ladislau. (2017). **A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária.

Hall, Antony e Midgley, James. (2005). Pobreza, desigualdade e desenvolvimento. CAMPOS, T. L. C. (org.): **Desenvolvimento, Desigualdade e Relações Internacionais**. Belo Horizonte: PucMinas, 76-140.

Martine, George, e Alves, José Eustáquio Diniz. (2015). Economia, sociedade e meio ambiente no século 21: tripé ou trilema da sustentabilidade?. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 32(3), 433-460.

Menezes, Henrique Zeferino (2019). (Org.). **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e As Relações Internacionais**. João Pessoa: Editora UFPB.

OXFAM (2020). **O Vírus da Fome: como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto**. Oxfam do Brasil. Disponível em encurtador.com.br/oqJQW Acesso em 10/10/2020.

Streeck, Wolfgang. (2018). **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo.

UOL. (2020). Fortuna de bilionários dos EUA cresce US\$ 700 bilhões na pandemia. **UOL Economia**, 18 de julho. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/07/18/fortuna-dos-bilionarios-cresce-us-700-bilhoes-na-pandemia.htm>. Acesso em 26/07/2020

Wallace, Rob. **Big Farms Make Big Flu: Dispatches on Infectious Disease, Agribusiness, and the Nature of Science**. New York: *Monthly Review Press*, 2016.

WHO (2020). **WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard**. 26 de julho. Disponível em <https://covid19.who.int/>. Acesso em 26/07/2020.

CAPÍTULO 2

CASOS DE SUCESSO NO COMBATE À COVID-19: SUDESTE ASIÁTICO EM PERSPECTIVA COMPARADA E O EXEMPLO DO VIETNÃ

Renan Holanda Montenegro

1 INTRODUÇÃO

A cronologia oficial da disseminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2) tem como marco inicial o mês de dezembro de 2019, especificamente o último dia do ano, quando autoridades de saúde da cidade de Wuhan, capital da província de Hubei, na China, anunciaram que estavam tratando 44 pacientes acometidos por uma pneumonia de causa desconhecida. O primeiro caso fora da China foi confirmado em 13 de janeiro de 2020, na Tailândia. A paciente era uma mulher de 61 anos, moradora de Wuhan, que viajou de avião até Bangkok.

Até o fim do mês, outros dois importantes polos econômicos asiáticos, Japão e Coreia do Sul, também tinham casos registrados da doença. No Sudeste do continente, além da Tailândia, em janeiro já haviam pacientes infectados nos seguintes países: Camboja, Filipinas, Malásia, Mianmar e Vietnã. O Leste da Ásia como um todo foi, portanto, o epicentro inicial da COVID-19, nomenclatura atribuída pela Organização Mundial da Saúde (OMS) à doença em 11 de fevereiro (Taylor, 2020; OMS, 2020).

Em pouco tempo, a COVID-19 espalhou-se mundo afora, ganhando o status de pandemia em 11 de março. Apenas dois dias

depois, a OMS declarou que a Europa tornara-se o novo epicentro da doença. Em 22 de maio, foi a vez da América do Sul. O presente texto analisa a pandemia do novo coronavírus com base em dados registrados até 31 de maio. Até o fim daquele mês, enquanto a COVID-19 havia deixado um rastro de consequências catastróficas na Europa, sobretudo na Itália, Espanha e Inglaterra, e na América, principalmente nos Estados Unidos e no Brasil, países do Leste Asiático eram recorrentemente apontados como casos de sucesso (Estratégia do Brasil, 2020).

Por que os países asiáticos se saíram relativamente bem no enfrentamento à pandemia? Que lições podem ser tiradas? Este artigo tenciona analisar o Sudeste do continente, onde há três países que não registraram óbitos (Vietnã, Camboja e Laos) e outros quatro que registraram menos de 100 mortes (Brunei, Mianmar, Singapura, e Tailândia) dentro do intervalo aqui analisado. Não à toa, as respostas dos governos nacionais da região estão entre as mais bem avaliadas pelas populações locais (Deveaux, 2020; Blackbox & Toluna, 2020).

Inicialmente, convém ressaltar o espaço protagonista que a Ásia Oriental – e, em menor medida, a Meridional – ocupa nos quadros da economia internacional contemporânea. Nas últimas décadas, a despeito das desigualdades e contradições geradas ao longo do processo, a região revigorou-se com o dinamismo inicialmente liderado pelo Japão e logo seguido pelos Tigres, China, Índia e demais nações integrantes da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)³. Como resultado, o mundo testemunha a emergência de uma nova configuração das relações de poder tanto em nível regional como global, consolidada com a ascendência de novos polos capazes de influir nos rumos do sistema (Gunder Frank, 1998; Visentini, 2014; Stuenkel, 2018).

Em outras partes do mundo, o cenário pré-pandemia era bem diferente. Na América do Sul, protestos tomavam as ruas de várias cidades do Chile, a dívida externa acelerava na Argentina e o Brasil se recuperava de uma recessão ao mesmo tempo em que o sistema político enfrentava um descrédito generalizado. Já a Europa ainda se via às voltas com a ressaca da crise na Zona do Euro, além de passar

por uma onda xenofóbica que culminou, entre outras coisas, com a ascensão de governos de extrema-direita e o distanciamento definitivo do Reino Unido.

Claro que o fator econômico não constitui, *per se*, uma condição suficiente para explicar os bons resultados da Ásia no enfrentamento à COVID-19. Trata-se, no limite, de um importante pano de fundo a não se perder de vista ao longo das próximas páginas. Por sua vez, a experiência prévia que muitos países asiáticos tiveram com a epidemia de SARS, isto sim, é um componente relevante a integrar o mosaico explicativo aqui proposto.

A próxima seção do artigo dedica-se a discutir brevemente como o combate à SARS entre 2002 e 2003 munuiu vários Estados asiáticos do arcabouço mínimo necessário para reagir ao alastramento veloz de infecções respiratórias. Em seguida, o trabalho avança com a abordagem comparativa analisando as medidas executadas pelos integrantes da ASEAN nas áreas de (i) testagem e rastreamento de contatos, (ii) isolamento domiciliar e restrições de aglomeração, e (iii) restrições à movimentação de pessoas. A terceira seção dedica atenção ao Vietnã, amplamente considerado um caso de sucesso, referência de resposta incisiva e de baixo custo à crise. Ao fim, são levantadas algumas reflexões conclusivas e potenciais agendas futuras de pesquisa.

2 EXPERIÊNCIA PRÉVIA COM A EPIDEMIA DE SARS

A história da epidemia de SARS – sigla em inglês para Síndrome Respiratória Aguda Grave – guarda muitas similaridades com a COVID-19, a despeito da diferença na escala da disseminação. Ambas são doenças causadas por uma variação do coronavírus, surgiram na China e muito provavelmente foram transmitidas para humanos a partir de animais, embora não haja conclusões definitivas a este respeito.

O primeiro registro da SARS, ainda como uma pneumonia atípica, ocorreu em novembro de 2002 na província de Guangdong (antiga

Cantão), sul da China. Em fevereiro de 2003, o surto globalizou-se, começando por Hong Kong e no mesmo mês chegando a Taiwan, Vietnã, Singapura, Filipinas e até ao Canadá. Antes do fim daquele ano, após 8.096 casos e 774 mortes, a epidemia estava controlada.

A China foi, de longe, o país mais afetado pela SARS, com mais de 5 mil casos e 349 mortes somente na porção continental do país. Em Hong Kong, foram 1.755 casos e 299 mortes. Em Taiwan, 346 casos e 37 mortes. Ao todo, 29 países/regiões, em cinco continentes, foram atingidos pela doença. Fora da Ásia, o Canadá foi o mais acometido, tendo registrado 251 casos e 43 mortes.

No Sudeste Asiático, entre os dez países da ASEAN, somente Brunei, Camboja, Laos e Mianmar não tiveram casos de SARS. Singapura e Vietnã foram os mais afetados, ocupando a quinta e a sexta posição do ranking global de casos, com 238 e 63 registros, respectivamente. Ambos também ficaram nas mesmas posições no que diz respeito à quantidade de mortes. Já Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia registraram, juntas, 30 casos e 6 mortes. Todos os casos registrados nestes três últimos países foram importados (não houve transmissão comunitária). A tabela abaixo apresenta os dados.

Tabela 1. Epidemia de SARS no Sudeste Asiático

País	Casos (total)	Casos (import.)	Mortes	1º caso	Último caso
FIL	14	7	2	25-Fev	05-Mai
IND	2	2	0	06-Abr	17-Abr
MAL	5	5	2	14-Mar	22-Abr
SIN	238	8	33	25-Fev	05-Mai
TAI	9	9	2	11-Mar	27-Mai
VIE	63	1	5	23-Fev	14-Abr

Fonte: Organização Mundial da Saúde (OMS). Disponível em: https://www.who.int/csr/sars/country/table2004_04_21/en/.

Algumas lições importantes foram assimiladas a partir da epidemia de SARS. Em termos gerais, ficou o alerta global que qualquer surto de uma doença infecciosa pode se espalhar rapidamente através de viagens aéreas. Além disso, a epidemia também deixou claro a imperatividade de se reportar tais surtos a Estados vizinhos e à OMS o mais cedo possível. Uma rede internacional de alerta e resposta faz-se particularmente urgente porque uma parcela significativa de países não tem sistemas de saúde capazes de lidar com emergências dessa ordem. A coordenação em nível global, portanto, é condição *sine qua non* para o enfrentamento de epidemias do tipo.

Ao nível doméstico dos Estados, a SARS escancarou que, conjuntamente à agilidade da resposta, medidas de controle, rastreamento e quarentena são essenciais. À época da epidemia, Singapura ficou conhecida como “o país dos termômetros”, haja vista a determinação das autoridades em rastrear pessoas com sintomas (Wallace, 2020). Ademais, a SARS ainda colocou na ordem do dia o fato de que a vida selvagem pode ser reservatório de novos patógenos, demandando a construção de esquemas concertados de vigilância animal e humana (Lam, Zhong & Tan, 2003; Mackenzie & Merianos, 2013).

Na maior parte dos países atingidos pela SARS, uma grande parcela das infecções estava ligada aos hospitais onde os primeiros casos foram tratados, o que reforçou a atenção para o uso rigoroso de equipamentos de proteção individual e para a adoção de protocolos de prevenção nas unidades de saúde. No Laos e na Tailândia, foram organizadas equipes móveis de contenção, constituídas por oficiais de saúde locais e da OMS. Essas equipes visitavam hospitais para investigar casos relatados da doença e avaliar práticas de controle de infecção hospitalar (Lee *et al.*, 2004).

Além de terem adquirido experiência com medidas de enfrentamento, as populações desses Estados ainda desenvolveram – ou aprofundaram – um senso de urgência e uma disposição ímpar de aquiescência e acomodação às diretrizes governamentais. Muitas orientações adotadas mundialmente no contexto da atual pandemia,

como o uso de máscaras e álcool em gel, já estavam plenamente difundidas na Ásia desde o início do século. De fato, um amplo estudo quantitativo multivariado comprovou a existência de uma relação negativa entre a experiência prévia com a SARS e a quantidade de mortes pela COVID-19 (Cepaluni, Dorsch & Branyiczki, 2020).

Pelas razões descritas, entre outras, os países asiáticos já contavam com uma recente memória operacional de combate a doenças respiratórias infecciosas quando, no final de 2019, surgiram os primeiros relatos de um surto causado por um novo coronavírus. Enquanto isso, a chegada da COVID-19 à Europa e à América se deu em um contexto de surpresa, pânico, confusão e, em geral, ineficiência do poder público (Hille & White, 2020).

3 SUDESTE ASIÁTICO E COVID-19: RESPOSTAS GOVERNAMENTAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA

O Sudeste da Ásia abriga países com populações relativamente grandes, como a Indonésia (273,5 milhões), maior nação muçulmana do mundo, as Filipinas (109,5 milhões), o Vietnã (97 milhões) e a Tailândia (quase 70 milhões). Os resultados alcançados por estes dois últimos no enfrentamento à COVID-19, aliás, impressionam: o primeiro não registrou mortes; o segundo, 57. Como mencionado na introdução, seis países da região já tinham pacientes infectados até o fim de janeiro. A tabela abaixo traz algumas informações sobre a disseminação da doença entre os dez membros da ASEAN.

Tabela 2. COVID-19 no Sudeste Asiático (dados até 31/05)

País	População	1º caso	Casos	Mortes	Mortes/milhão
BRU	437.483	9-mar	141	2	4,57
CAM	16.718.971	27-jan	125	0	0
FIL	109.581.085	30-jan	17.224	950	8,67
IND	273.523.621	02-mar	25.773	1.573	5,75
LAO	7.275.556	24-mar	19	0	0
MAL	32.365.998	25-jan	7762	115	3,55
MIA	54.409.794	23-mar	224	6	0,11
SIN	5.850.343	23-jan	34.366	23	3,93
TAI	69.799.978	13-jan	3.081	57	0,82
VIE	97.338.583	23-jan	327	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados compilados pelo ourworldindata.org.

Liderando a quantidade de casos está a cidade-Estado de Singapura, que tem uma das maiores densidades demográficas do mundo, de quase 8 mil habitantes por km². Dada a quantidade de casos, Singapura também impressiona por ter contabilizado 23 mortes, uma taxa de fatalidade de 3,93 por milhão. Por outro lado, Indonésia e Filipinas, respectivamente segundo e terceiro colocados na quantidade de casos (25.773 e 17.224), são os que mais contabilizaram mortos pelo novo coronavírus no intervalo analisado (1.573 e 950).

Ainda assim, no geral, a taxa de óbitos por milhão de habitantes foi consideravelmente baixa no Sudeste Asiático, mesmo entre os dois países com mais infectados e mortos: 8,67 nas Filipinas e 5,75 na Indonésia. À exceção destes e de Brunei, que tem uma população muito pequena, todos os integrantes da ASEAN registraram menos de 4 mortes por milhão de habitantes. Como parâmetro de comparação, basta notar que, em 31 de maio, o Brasil tinha 498.440 casos confirmados e 28.834

mortes, resultando em 135,65 mortes por milhão. Nos Estados Unidos, este indicador era de 313,54. Na Europa, países como Itália, Espanha e Reino Unido já haviam ultrapassado a marca de 500 mortes por milhão de habitantes ao fim de maio.

Vimos na seção anterior que a experiência prévia no enfrentamento à SARS, mesmo em localidades pouco ou nada afetadas pela doença, é parte importante da explicação sobre o sucesso das nações asiáticas diante do novo coronavírus. Além disso, é imperativo avaliar também a agilidade e magnitude das medidas executadas pelos governos da região. Nas próximas três subseções, este trabalho procede de forma comparativa, analisando as respostas dos membros da ASEAN nas áreas de (i) testagem e rastreamento de contatos, (ii) isolamento e restrições à aglomeração, e (iii) restrições à movimentação de pessoas⁴.

Os dados são do *Oxford COVID-19 Government Response Tracker* (Hale *et al.*, 2020) e foram colhidos junto ao portal *Our World in Data*, também baseado na Universidade de Oxford. O primeiro *cluster* de indicadores reúne dados sobre as políticas de testagem (1-T) e rastreamento de contatos (1-RC). O segundo traz dados referentes ao fechamento de escolas (2-E) e locais de trabalho (2-LT), e também ao isolamento domiciliar (2-ID) e às restrições à aglomeração pública (2-AP). O terceiro *cluster* agrega informações sobre transporte público (3-TP), restrições à movimentação interna (3-MI) e à chegada de voos internacionais (3-VI). Ao todo, então, temos nove indicadores.

Para cada um, há distintos níveis de classificação das medidas implementadas pelos governos nacionais. Por exemplo, atribui-se o número “1” às políticas de testagem voltadas somente a pacientes sintomáticos que cumprirem determinados critérios, como ter voltado do exterior ou tido contato com um caso confirmado. Para este indicador, o nível de resposta mais alto é “3”, quando há a implementação de uma política de testagem inclusive para assintomáticos. A tabela abaixo descreve a escala de mensuração (colunas) de todos os indicadores (linhas). Dois deles chegam até ao nível “4”; três não passam do nível “2”.

Tabela 3. Mensuração das respostas governamentais

	1	2	3	4
1-T	Sintomáticos + exceções	Sintomáticos	Pública e aberta	–
1-RC	Limitado	Todos	–	–
2-E	Recomend.	Exigido (alguns níveis)	Exigido (todos os níveis)	–
2-LT	Recomend. (ou <i>home office</i>)	Exigido (alguns setores)	Exigido para todos	–
2-ID	Recomend.	Exigido (com exceções)	Exigido (mínimas exceções)	–
2-AP	> 1000	100-1000	10-100	< 10
3-TP	Fechamento recomendado (ou redução)	Fechamento exigido e circulação proibida	–	–
3-MI	Recomenda-se restrição	Restrita	–	–
3-VI	Triagem	Quarentena RAR ^a	Proibição RAR	Tot.

Fonte: Elaboração própria a partir de Hale *et al.* (2020).

a: RAR = regiões de alto risco

Com um amplo leque de possibilidades à disposição, os governos podem escolher o caminho incremental, elevando a severidade das medidas com o tempo; optar pelo sentido inverso, escolhendo medidas mais severas logo de cara e depois recuar aos poucos; ou ainda adotar uma estratégia mista. Obviamente, todos os governos nacionais partiram literalmente do “zero”, isto é, não tinham nenhuma política específica para cada um desses indicadores quando a disseminação da COVID-19 ganhou corpo⁵.

3.1 Testagem e rastreamento de contatos

Com relação à política de testagem, apenas Malásia e Vietnã chegaram ao nível máximo (3), implementando uma estratégia de testagem destinada a qualquer cidadão, inclusive aquele sem sintomas. Ambos adotaram essas medidas basicamente ao mesmo tempo, nos dias 8 e 9 de abril respectivamente. A diferença é que o Vietnã foi progredindo em sua política de testagem enquanto a Malásia subiu do nível 1 direto para o 3.

Adicionalmente, convém notar que Singapura foi o único país da amostra que adotou uma política de testagem mais incisiva (nível 2) já em janeiro, no dia 23, data em que foi registrado o primeiro caso no país. Singapura também foi o primeiro país do Sudeste Asiático a iniciar a testagem de sintomáticos que cumprirem determinados critérios, logo a partir de 2 de janeiro.

Quanto ao rastreamento de contatos, apenas Mianmar e Brunei não adotaram uma política de acompanhamento de todos os casos (nível 2). Singapura e Malásia foram os primeiros a implementar o nível 2, ainda em janeiro (dias 20 e 24, respectivamente), sendo os únicos países que “pularam” o nível 1 – quando se opta por testar apenas trabalhadores de setores essenciais, pacientes internados, pessoas que entraram em contato com um caso confirmado ou que retornaram do exterior – e seguiram direto para uma estratégia mais incisiva.

Logo depois, destaca-se o Vietnã, que adotou o nível 1 em 7 de fevereiro e o nível 2 um mês depois. As Filipinas também adotaram uma ampla política de rastreamento em março. Em abril, Tailândia (dia 4), Laos (dia 6), e Indonésia (dia 10) seguiram a mesma estratégia. O Laos, aliás, optou por uma política severa de rastreamento mesmo tendo registrado o primeiro caso somente no dia 24 de março, mais de dez dias após a OMS atribuir o status de pandemia à COVID-19.

3.2 Isolamento e restrições à aglomeração

Quanto ao fechamento de escolas, o Vietnã foi o único país a adotar o nível máximo – fechamento exigido em todos os níveis de ensino – ainda em janeiro. A Indonésia seguiu o mesmo caminho no início de fevereiro, cinco dias depois do Vietnã, que retomou as atividades escolares normalmente em 4 de maio. Nenhum outro membro da ASEAN reabriu as escolas até o fim daquele mês.

No que diz respeito ao fechamento de locais de trabalho, praticamente todos os países só adotaram medidas restritivas a partir de março. As exceções foram Singapura, que seguiu direto para o nível 3 somente no início de abril, e Brunei, que não adotou qualquer medida. Além de Brunei, apenas a Indonésia não chegou ao nível 3, o máximo (fechamento ou *home office* exigido para todos, menos essenciais). Todos os outros países o fizeram, sendo que Filipinas e Malásia foram os primeiros, adotando uma restrição mais rígida já em 18 de março, seguidos por Vietnã (27 de março) e Laos (30 de março).

Com relação ao isolamento domiciliar, somente Filipinas, país com a maior taxa de mortes por milhão, adotou o nível máximo, quando o isolamento é obrigatório, salvo mínimas exceções, como a saída limitada a poucos dias e a uma única pessoa por residência para serviços essenciais (mercados e farmácias, por exemplo). Outros sete integrantes da ASEAN exigiram o isolamento domiciliar em níveis menos severos, permitindo exercícios físicos e compras no mercado, sendo Laos (30 de março) e Vietnã (1 de abril) os primeiros a implementarem. Malásia e Tailândia foram os únicos a apenas recomendar o isolamento, sem exigi-lo.

Finalmente, no que tange às restrições à aglomeração, as Filipinas foram o primeiro país a adotar o nível máximo (proibição de reuniões de mais de 10 pessoas), em 18 de março. Somente o Laos também chegou ao nível 4 em março, no dia 30. Vietnã o fez em 1o de abril; Indonésia e Singapura, sete dias depois. Tailândia, Malásia e Brunei foram os únicos países que não adotaram restrições mais severas à aglomeração.

3.3 Restrições à movimentação de pessoas

Com relação às medidas de restrição da circulação do transporte público, à exceção de Brunei e Malásia, que não adotaram nenhuma diretriz, todos os países colocaram em prática algum grau de restrição a partir da segunda semana de março. Filipinas, Vietnã e Laos fecharam estações de transporte e proibiram a circulação, medida mais severa para este indicador, respectivamente nos dias 15, 28 e 30 de março. Mianmar fez o mesmo em 7 de abril e a Tailândia no dia seguinte. Os governos da Indonésia e de Singapura executaram uma opção mais branda.

Quanto às restrições à movimentação de pessoas domesticamente, o Vietnã se destaca por ter sido o único país a adotar o nível mais alto (2) para este indicador ainda em fevereiro, no dia 13. As Filipinas, segundo país a chegar ao nível 2, só decretaram a restrição à movimentação interna mais de um mês depois, em 15 de março. Malásia (dia 18), Tailândia (dia 26) e Laos (dia 30) seguiram o mesmo caminho também em março. Somente Vietnã, Malásia e Mianmar, que adotou o nível 2 em 1º de abril, mantiveram essas restrições mais severas até, pelo menos, o final de maio, sem recuos durante o período.

Por fim, levando em consideração o controle de viagens internacionais, seis países adotaram em algum momento o fechamento total das fronteiras (nível 4), sendo que Indonésia (dia 19), Vietnã (dia 22), Brunei (dia 24) Tailândia (dia 25) e Laos (dia 30) o fizeram ainda em março. Singapura decretou já no dia 02 de janeiro a quarentena obrigatória para passageiros vindos de áreas de risco, banindo qualquer desembarque dessas localidades a partir do dia 23 do mesmo mês. Vietnã, Malásia, Indonésia, Filipinas e Brunei também seguiram caminhos similares, adotando medidas mais restritivas (nível 3) quanto a viagens internacionais até os primeiros dias de fevereiro.

4 O CASO DO VIETNÃ

A análise comparada mostrou que o Vietnã se destacou pela rapidez e severidade das medidas de contenção implementadas contra o novo coronavírus. Adotando uma estratégia de baixo custo, o governo colocou em prática uma rígida política de isolamento dos doentes e localização das pessoas que, direta ou indiretamente, tiveram contato com os infectados. Cerca de 100 mil indivíduos passaram por uma quarentena obrigatória no país. Câmeras foram instaladas em frente às residências para fins de monitoramento. Bairros inteiros, alguns com dezenas de milhares de moradores, chegaram a ser confinados (Jones, 2020; Noir, 2020).

Além disso, é mister ressaltar o planejamento antecipado posto em prática pelas autoridades, haja vista o intenso fluxo de pessoas indo e vindo da China. Em 16 de janeiro, uma semana antes do registro do primeiro caso no Vietnã, o vice-primeiro ministro Vŭ Đúc Đam convocou uma reunião de concertação com várias agências governamentais (Deputy PM orders, 2020). No dia 21, o Ministério da Saúde também havia emitido um comunicado urgente para todos os hospitais e clínicas do país, estabelecendo um protocolo de instruções (MoH issues urgent instructions, 2020).

Quando o primeiro registro da COVID-19 – um homem que viajou de Wuhan para visitar o filho na cidade de Ho Chi Minh – foi confirmado, em 23 de janeiro, um plano de emergência já estava em prática. Na mesma data, foi decretado o *lockdown* em Wuhan: era véspera das celebrações do réveillon do ano novo lunar⁶. Nessa época, a China registra a maior migração em massa do mundo contemporâneo. No dia 29, o governo do Vietnã estabeleceu o fechamento das escolas em todos os níveis de ensino, sendo o primeiro integrante da ASEAN a decretar essa medida. Antes do fim de janeiro, um comitê diretor nacional para o controle da COVID-19 foi estabelecido e desenvolveu um plano de resposta multissetorial (Le, 2020).

No primeiro dia de fevereiro, o governo vietnamita declarou que o país estava diante de uma epidemia. Havia seis casos confirmados do novo coronavírus àquela altura. No dia 2, foi decretada a proibição de desembarques internacionais de regiões de alto risco. No dia 7, iniciou-se um processo de testagem de todas as pessoas que tinham algum sintoma da COVID-19. Havendo confirmação, o paciente era internado e equipes de saúde pública imediatamente rastreavam todos que tiveram contato com o infectado. Em 13 de fevereiro, as autoridades implementaram pesadas restrições à movimentação de pessoas dentro do país, aplicando quarentenas em massa.

No começo de março, o poder público adotou uma política de rastreamento total de contatos. Qualquer pessoa vinda do exterior ou que tenha entrado em contato com um caso confirmado era enviada a um centro de quarentena por 14 dias, com os custos cobertos completamente pelo Estado. Todos(as) que seguiram para esses centros foram testados. Entre os membros da ASEAN, somente Singapura e Malásia – 1º e 4º com mais casos – adotaram medidas desse tipo antes que o Vietnã.

O rastreamento incisivo foi de extrema importância, pois a maioria das pessoas que entraram no Vietnã no início do ano eram estudantes, turistas ou viajantes a negócio, quase todos jovens e com boa saúde. Estima-se que indivíduos assintomáticos ou com sintomas muito leves representam 40% dos casos confirmados da COVID-19 no país. A quarentena obrigatória, portanto, além de evitar o contágio desenfreado, permitiu ao sistema de saúde do país concentrar seus recursos nos casos mais graves. Até o fim de março, o governo vietnamita endureceu ainda mais o combate ao novo coronavírus, proibindo todos os desembarques de voos internacionais (dia 22) e a circulação do transporte público (dia 28).

A severidade do Vietnã para conter o avanço da COVID-19 carrega um forte componente de memória coletiva recente, já que o país lidou com a SARS em 2003 e com a gripe aviária em 2010, além de ter passado por grandes surtos de sarampo e dengue. “O governo e a população

estão muito, muito acostumados a lidar com doenças infecciosas e as respeitam, provavelmente muito mais do que os países mais ricos. Eles sabem como responder a essas coisas”, afirmou à BBC o professor Guy Thwaites, da Unidade de Pesquisa Clínica da Universidade de Oxford em Ho Chi Minh, que trabalha junto ao poder público (Jones, 2020).

Em abril, quando as medidas de quarentena, rastreamento e proibição de transporte público e voos internacionais já apresentavam resultados positivos, foi implementada uma política de testagem de ampla cobertura no Vietnã, abarcando inclusive os assintomáticos. Na ASEAN, somente a Malásia fez o mesmo. Desde o início de 2020, houve grande dedicação do Vietnã nos esforços de ampliação da testagem da população. Apesar de não ter a mesma capacidade da Coreia do Sul, de janeiro a abril o governo vietnamita aumentou de 3 para 112 o número de laboratórios aptos a realizarem testes para a COVID-19.

Até o final de abril, já haviam sido realizados mais de 200 mil testes no Vietnã, 270 dos quais deram positivo, o que resulta numa proporção de quase 800 testes para cada caso confirmado. Essa é a maior proporção de testes por caso do mundo, muito acima do segundo país da lista, Taiwan, que fez 140 testes para cada caso confirmado (Vu, Nguyen & Pearson, 2020). Como resultado, o Vietnã, que inicialmente importava testes da Coreia do Sul, passou a exportar os kits fabricados domesticamente, inclusive para os Estados Unidos e nações europeias (Bui, 2020). No dia 22 de abril, com a doença praticamente controlada dentro do país, flexibilizou-se o isolamento.

4.1 Outros fatores explicativos relevantes

Além dos fatores “operacionais” descritos nos últimos parágrafos, a atuação bem-sucedida do Vietnã no combate à COVID-19 também foi impulsionada por outros elementos. Em primeiro lugar, o uso da tecnologia da informação foi decisivo para a efetividade das políticas de saúde pública. Notificações de alerta e lembretes das autoridades

sobre medidas preventivas circularam regularmente por mensagens de texto, páginas na internet e mídias sociais.

Também foram desenvolvidos aplicativos móveis voltados ao acompanhamento médico e à disseminação de informações em tempo real sobre a evolução da pandemia. Ainda em dezembro, um portal nacional de serviços públicos foi lançado; de janeiro a março as visitas subiram de 11 milhões para 28 milhões. A epidemia, assim, pode ter servido de impulso para um processo mais amplo de transformação digital no Vietnã (Dione, 2020).

Paralelamente, o governo também lançou uma massiva campanha de conscientização por meio da música e das artes visuais. Uma iniciativa que viralizou no Vietnã foi a canção educativa “Ghen Cô Vy”, disseminada nas redes de televisão e na internet. A letra adaptada pela agência de saúde vietnamita – voltada à conscientização sobre a importância de lavar as mãos, não tocar o rosto e evitar aglomerações – é baseada numa música cantada por dois artistas locais, Min e Erik, famosos representantes do chamado V-pop⁷, que também emprestaram suas vozes para a versão patrocinada pelo governo.

Na esteira do sucesso da iniciativa, um coreógrafo e influenciador vietnamita, Quang Đăng, lançou um desafio no aplicativo TikTok, ensinando a higienização das mãos por meio da dança. No fim de maio, o desafio já tinha gerado mais de 20 milhões de visualizações (Rocha, 2020; Wang, 2020). Além disso, o governo ainda lançou uma campanha aberta para incentivar a criação de cartazes e pôsteres de propaganda que abordassem a conscientização no combate à COVID-19. Diversos pintores participaram e centenas de peças foram impressas e espalhadas pelas ruas da capital Hanói (Humphrey, 2020).

Alguns analistas também apontam que o sucesso de muitos países asiáticos, incluindo o Vietnã, no combate ao novo coronavírus se deve ao regime político centralizado, que permite melhor coordenação no âmbito subnacional e fiscalização da população. De fato, o Vietnã implementou medidas que seriam vistas como controversas em outras partes do mundo, como a exposição dos históricos de locomoção de

novos pacientes nas mídias sociais e em jornais locais (com o objetivo de rastrear contatos), aumento da vigilância e uso do aparato digital para punir a utilização de redes sociais para fins de propagação de notícias falsas (Bui, 2020; Marcelino, 2020). Centenas de pessoas foram multadas no Vietnã e alguns usuários do Facebook chegaram a ser presos (Vietnam, Laos Arrest, 2020).

Um estudo que analisou a relação entre instituições políticas e a quantidade de mortes por COVID-19 durante os primeiros 100 dias da pandemia demonstrou que as democracias tiveram mais óbitos per capita e em escala mais acelerada do que regimes autocráticos (Cepaluni, Dorsch & Branyiczki, 2020). Esse resultado, contudo, precisa ser encarado com muita cautela, já que os regimes do Leste Asiático – como China, Vietnã e Laos – foram incluídos em maior quantidade na amostra por terem sido o epicentro inicial da doença. Outras autocracias com capacidades estatais menos desenvolvidas, como algumas da África, só foram atingidas num segundo momento.

Ademais, a dinâmica autoritária de certos regimes asiáticos não constitui, per se, um elemento de vantagem estratégica. Isso porque comumente se levantam suspeitas a respeito da confiabilidade dos dados fornecidos por esses países. O Laos, por exemplo, que não registrou mortes, não goza da mesma confiança do Vietnã (Thompson, 2020). Mesma coisa com o Camboja, que sequer teve os dados incluídos no observatório de respostas governamentais da Universidade de Oxford. Este país, aliás, esteve mais em destaque pelas violações a direitos humanos – perseguição a muçulmanos e opositores políticos – do que propriamente por não ter contabilizado óbitos pela COVID-19 (Human Rights Watch, 2020a, 2020b).

Finalmente, não se pode deixar de salientar que, em geral, a plena adesão social às diretivas governamentais foi determinante para o sucesso de vários países asiáticos no combate ao novo coronavírus. A sobreposição do coletivo em relação ao individual é algo arraigado culturalmente em muitas sociedades da região, fortemente orientadas ao consenso. Na China e em outros Estados, o confucionismo fornece

as bases dessa amalgamação. O individualismo liberal característico do Ocidente funcionaria, então, como um obstáculo à concertação social (Perassolo, 2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Lições importantes podem ser assimiladas a partir das experiências exitosas de combate à COVID-19 no Sudeste Asiático. Primeiramente, está posto que é possível alcançar bons resultados mesmo sem um aparato de saúde plenamente desenvolvido. O Vietnã, por exemplo, construiu seu sistema nacional de proteção da saúde no início do presente século, praticamente do zero (Ortiz-Ospina & Roser, 2017). Quando o novo coronavírus começou a se disseminar, o país tinha poucos leitos de UTI e, num primeiro momento, baixa capacidade de testagem.

Casos de sucesso como o do Vietnã também escancaram a importância do planejamento e da agilidade na implementação das respostas. Uma eficiente estratégia de rastreamento de contatos e de adoção do *lockdown* em áreas com casos registrados permite concentrar os escassos recursos da rede de saúde no tratamento de pacientes mais graves. Adicionalmente, ainda fica registrada a relevância do pleno engajamento social, desde o respeito às regras de isolamento até a mobilização da arte para fins de conscientização.

Em segundo lugar, faz-se mister ressaltar que a efetivação de uma resposta ágil, severa e efetiva elimina qualquer falsa dicotomia entre saúde e economia, na medida em que permite uma reabertura relativamente rápida, mitigando impactos de longo prazo, como uma recessão. O Vietnã, mais uma vez, é referência: o PIB do país cresceu 3,8% no primeiro trimestre do ano e o investimento estrangeiro direto (IED) entre janeiro e abril não arrefeceu, chegando a US\$ 12 bilhões.

O turismo, obviamente, foi duramente afetado. Por outro lado, o setor exportador, relevante fonte do crescimento vietnamita, teve

alguma sorte: o preço do arroz, principal *commodity* vendida pelo país, subiu 20% desde o fim de fevereiro. Mais: as exportações totais do país cresceram 5% de janeiro a abril (Morisset, 2020). A recuperação econômica no pós-pandemia, portanto, deve ser bem menos dolorosa no Vietnã do que na maior parte do mundo, mesmo naqueles Estados do Sudeste Asiático que também não registraram mortes (Hutt, 2020; Banco Mundial, 2020).

Por fim, tendo em vista que já há uma espécie de consenso a respeito do curso de ação a ser seguido no combate à COVID-19 (isolamento, máscaras, testagem, etc.), é imperativo que a agenda de pesquisa das Ciências Sociais sobre essa pandemia possa buscar respostas para perguntas ainda em aberto. Por que certos líderes insistem em seguir o caminho do negacionismo? Para além do componente econômico (ou a busca pela sobrevivência), por que certos grupos sociais seguem as regras de isolamento e distanciamento enquanto outros vão claramente de encontro às diretrizes governamentais e da comunidade científica? Nesse diapasão, estudos comparados que se debruçam – entre outras temáticas – sobre as instituições políticas e as bases ideacionais da coesão em diferentes sociedades devem fornecer pistas interessantes. Há ainda muito a compreender.

REFERÊNCIAS

Banco Mundial (2020, June). **Lao PDR in the time of COVID-19**. Lao PDR Economic Monitor June 2020, World Bank Group.

Blackbox Research & Toluna. (2020, May 06). **The World in Crisis: A Global Public Opinion Survey Across 23 Countries**.

Bui, T. (2020, May 1). Aggressive testing and pop songs: how Vietnam contained the coronavirus. **The Guardian**, Opinion, Coronavirus Outbreak.

Cepaluni, G., Dorsch, M., & Branyiczki, R. (2020). **Political Regimes and Deaths in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic**. April 29.

Chik, H. (2020, April 1). Lunar New Year Wuhan lockdown gave rest of China more time to prepare for coronavirus crisis: researchers. **South China Morning Post**, China/Society.

Deputy PM orders ministries to prevent acute pneumonia spread into Việt Nam. (2020, January 17). **Viet Nam News**, Society.

Deveaux, F. (2020, June 15). **Democracy Perception Index – 2020**. Dalia Research and Alliance of Democracies.

Dione, O. (2020, April 15). Can COVID-19 catalyze Vietnam’s digital transformation? **World Bank Blogs**, East Asia & Pacific on the Rise.

Estratégia do Brasil contra coronavírus falhou na Europa. (2020, Março 16). **O Globo**.

Fiori, J. L. (Org.). (1999). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes.

Fiori, J. L. (Org.). (2004). **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Vozes.

Gunder Frank, A. (1998). **ReORIENT: global economy in the Asian age**. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.

Hale, T., Webster, S., Petherick, A., Phillips, T., & Kira, B. (2020). **Oxford COVID-19 Government Response Tracker**. Blavatnik School of Government. Data use policy: Creative Commons Attribution CC BY standard.

Hille, K., & White, E. (2020, March 16). Containing coronavirus: lessons from Asia. **Financial Times**, The Big Read Coronavirus pandemic.

Human Rights Watch (2020a, March 30). **Cambodia: Fight Discrimination Amid Pandemic**.

Human Rights Watch (2020b, April 29). **Cambodia: COVID-19 Spurs Bogus 'Fake News' Arrests**.

Humphrey, C. (2020, April 9). 'In a war, we draw': Vietnam's artists join fight against COVID-19. **The Guardian**, Global Development.

Hutt, D. (2020, May 12). Cambodia poised to be big COVID-19 loser. **Asia Times**, Cambodia.

Jones, A. (2020, May 15). Coronavirus: How 'overreaction' made Vietnam a virus success. **BBC News**, Asia.

Lam, W. K., Zhong, N. S., & Tan, W. C. (2003). Overview on SARS in Asia and the World. **Respirology**, 8, S2-S5.

Le, S. M. (2020, April 30). Containing the coronavirus (COVID-19): Lessons from Vietnam. **World Bank Blogs**, Investing in Health.

Lee, N. E. et al. (2004). Infection control practices for SARS in Lao People's Democratic Republic, Taiwan, and Thailand: Experience from mobile SARS containment teams, 2003. **American Journal of Infection Control**, **32(7)**, 377–383.

Mackenzie, J. S., & Merianos, A. (2013). The legacies of SARS – international preparedness and readiness to respond to future threats in the Western Pacific Region. **Western Pacific Surveillance and Reponse Journal**, **4(3)**, 4–8.

Marcelino, F. (2020, Abril 29). Por que o Vietnã está vencendo o coronavírus. **Outras Palavras**.

MoH issues urgent instructions over Chinese disease outbreak (2020, January 22). **Vietnam Plus**, Health.

Morisset, J. (2020, May 28). Vietnam: a bright star in the COVID-19 dark sky. **World Bank Blogs**, East Asia & Pacific on the Rise.

Noir, F. (2020, Abril 30). Sem nenhuma morte pelo coronavírus, estratégia “low cost” do Vietnã é exemplo de combate à epidemia. **Rádio França Internacional, Uol**, Coronavírus.

OMS (Organização Mundial da Saúde). (2020, April 2020). Archived: WHO Timeline – COVID-19. **World Health Organization (WHO)**.

Ortiz-Ospina, E., & Roser, M. (2017). Financing Healthcare. **Our World in Data**.

Perassolo, J. (2020, Abril 05). Confúcio e experiência com epidemias ajudam Ásia no controle da COVID-19. **FolhaPress/GaúchaZH**, Mundo.

Rocha, C. (2020, Março 06). A dança que ensina jovens a se higienizar contra o coronavírus. **Nexo Jornal**, Expresso.

Stuenkel, O. (2018). **O Mundo Pós-Occidental: Potências Emergentes e a Nova Ordem Global**. Rio de Janeiro: Zahar.

Taylor, D. B. (2020, June 30). How the Coronavirus Pandemic Unfolded: a Timeline. **New York Times** [online].

Thompson, N. (2020, March 20). Claims of a Coronavirus-Free Laos Are Probably Fiction. **Foreign Policy**, Argument.

Vietnam, Laos Arrest Facebookers on COVID-19-Related Charges (2020, April 13). **Radio Free Asia**, News, Vietnam.

Visentini, P. F. (2014). A Ásia no sistema internacional e a China como pivô. **Conjuntura Internacional**, 11(1), Belo Horizonte.

Vu, K., Nguyen, P., & Pearson, J. (2020, abril 30). Após programa de testes em massa, Vietnã controla avanço do coronavírus. **Folha de São Paulo**, Mundo.

Wallace, A. (2020, Maio 31). Coronavírus: como foram controladas as epidemias de Sars e Mers (e no que elas se diferenciam da atual). **BBC Brasil**, Mundo.

Wang, K. (2020, March 26). How a coronavirus safety-themed dance took the world by storm, according to the TikTok star who created it. **Business Insider**.

ANEXO A

Tabela. Políticas de testagem e rastreamento de contatos

País	Testagem	Rastreamento
BRU	(2) 09-mar	(1) janeiro a maio
FIL	(1) 11-fev (2) 17-fev	(1) 13-mar (2) 17-mar
IND	(1) 17-fev	(1) 15-mar (2) 10-abr
LAO	(1) 17-mar	(2) 06-abr
MAL	(1) 16-jan (3) 08-abr	(2) 24-jan
MIA	(2) 20-mar	(1) 24-mar
SIN	(1) 02-jan (2) 23-jan	(2) 20-jan
TAI	(1) 02-mar (2) 01-mai	(1) 03-mar (2) 04-abr
VIE	(1) 27-jan (2) 07-fev (3) 09-abr	(1) 07-fev (2) 07-mar

ANEXO B

Tabela. Fechamento de escolas e locais de trabalho, isolamento domiciliar e restrições de aglomeração

País	Escolas	Trabalho	Isolamento	Aglomeração
BRU	(3) 11-mar	–	–	(3) 13-mar
FIL	(3) 10-mar	(2) 15-mar (3) 18-mar (2) 29-mai	(2) 15-mar (3) 18-mar (2) 01-mai (1) 29-mai	(3) 15-mar (4) 18-mar
IND	(3) 04-fev	(1) 15-mar (2) 18-abr	(2) 10-abr	(4) 08-abr
LAO	(2) 17-mar (3) 19-mar (2) 18-mai	(1) 11-mar (3) 30-mar (2) 04-mai	(2) 30-mar (0) 04-mai	(4) 30-mar (3) 18-mai
MAL	(1) 14-mar (3) 18-mar	(3) 18-mar (2) 04-mai	(1) 18-mar	(2) 12-mar (3) 23-mai
MIA	(2) 16-mar (3) 24-mar	(2): 26-mar (3): 10-abr (2): 14-mai	(1) 04-abr (2) 14-abr	(3) 13-mar (4) 17-abr
SIN	(3) 08-abr	(3) 07-abr (2) 12-mai	(1) 03-abr (2) 08-abr	(2) 13-mar (3) 27-mar (4) 08-abr
TAI	(1) 15-mar (3) 19-mar	(2) 17-mar (3) 03-abr (2) 03-mai	(1) 21-mar	(3) 16-mar
VIE	(3) 29-jan (0) 04-mai	(2) 25-mar (3) 27-mar (2) 22-abr	(2) 01-abr (0) 22-abr	(2) 26-mar (4) 01-abr (3) 22-abr

ANEXO C

Tabela. Transporte, mov. interna e viagens internacionais

País	Transporte	Movimentação	Viagens int.
BRU	–	(1) 11-abr	(3) 30-jan (4) 24-mar
FIL	(2) 15-mar (1) 29-mai	(2) 15-mar (1) 29-mai	(3) 31-jan (2) 29-mai
IND	(1) 23-mar (0) 20-mai	(1) 29-mar (2) 24-abr (1) 03-mai	(1) 18-jan (3) 05-fev (4) 19-mar
LAO	(2) 30-mar	(2) 30-mar (1) 04-mai (2) 12-mai (0) 18-mai (2) 22-mai	(2) 15-mar (3) 26-mar (4) 30-mar
MAL	–	(2) 18-mar	(3) 30-jan (4) 23-mai
MIA	(2) 07-abr	(2) 01-abr	(1) 01-fev (2) 15-mar (3) 30-mar
SIN	(1) 14-abr	(1) 03-abr (2) 08-abr	(2) 02-jan (3) 23-jan (2) 10-abr
TAI	(1) 03-abr (2) 08-abr (1) 18-mai	(1) 25-mar (2) 26-mar (1) 18-mai	(2) 05-mar (4) 25-mar (3) 01-mai
VIE	(2) 28-mar (1) 25-abr	(2) 13-fev	(1) 25-jan (2) 30-jan (3) 01-fev (4) 22-mar

CAPÍTULO 3

COMPREENDENDO CRISES DE SAÚDE NA ÁFRICA: HIV/AIDS E COVID-19

Xaman Minillo

1 INTRODUÇÃO

Enfrentamos em 2020 o flagelo da pandemia da COVID-19 a qual, além de ceifar mais de meio milhão de vidas em 4 meses (OMS, 2020), vem exacerbando desigualdades e vulnerabilidades pré-existentes (Uchoa, 2020). Exemplo disso é a tendência de aumento na violência de gênero, física e sexual, durante o avanço da epidemia e a previsão de que, com seu impacto econômico, esta tendência deve se estender no longo prazo (UN Women, 2020). Grupos de risco podem ser estigmatizados no contexto de políticas neoliberais que deslocam a responsabilidade da prevenção para populações que muitas vezes não podem se isolar para manter sua renda, ou porque não têm acesso a saneamento básico. Neste contexto, estereótipos racistas também podem ser fortalecidos frente à tendência de comunidades étnicas negras e minoritárias correrem maior risco de infecção e morte (Nações Unidas Brasil, 2020; Pan *et al.*, 2020; Elwell-Sutton, Deeny & Stafford, 2020).

Epidemias não são causadas apenas por forças biológicas. Seu desenvolvimento é influenciado por aspectos sociais, culturais e comportamentais (Marks, 2002), e para compreender uma pandemia em termos de seus significados sociais, é preciso refletir acerca das condições

materiais e ideológicas nas quais ela se desenvolve. Para entender a forma como a pandemia da COVID-19 pode afetar a África Subsaariana em um momento quando a crise ainda está se desenrolando, além de considerar os números de casos e como se tem lidado com estes, pode-se olhar para outra crise de saúde que marcou o continente – a do HIV/AIDS – para auxiliar a reflexão sobre essa nova crise e suas especificidades.

Embora estejamos falando de ameaças virais distintas, considerar a forma como o HIV/AIDS se espalhou pela África Subsaariana e os discursos que marcaram a compreensão dessa epidemia pode ilustrar questões políticas que devem ser levadas em conta ao analisar ameaças à saúde em contextos pós-coloniais. Marks (2002, p.17) descreveu a situação do HIV em lugares como a África do Sul como ‘uma pandemia esperando para acontecer’, identificando no passado colonial as condições que permitiram que a doença se espalhasse tão rapidamente. Proponho que as mesmas condições podem intensificar os impactos da COVID-19 na África Subsaariana. Além disso, a pré-existência de altos índices de HIV na região pode catalisar e amplificar os impactos do coronavírus, sendo assim essa reflexão duplamente relevante.

Este capítulo está dividido em três partes. A primeira seção alerta para os problemas de se analisar o continente africano como uma unidade homogênea e por uma perspectiva afropessimista, apontando a colonialidade que subjaz a tais abordagens. Na segunda parte, considero a epidemia de HIV/AIDS como uma crise global que se desenvolveu de forma especialmente sensível na África Subsaariana, salientando como a colonialidade afetou seu desenrolar utilizando exemplos de África do Sul e Uganda. Em sua dimensão material, o legado colonial é identificado no desenvolvimento de economia e o comércio capitalistas periféricos, marcados por rápida urbanização e seus impactos. Em termos ideológicos, a colonialidade pode ser notada no peso de epistemologias eurocêntricas e do racismo como elemento determinante em análises relativas ao continente africano e pessoas não brancas, que se estende até os dias de hoje. Finalmente, na última

seção discuto a pandemia da COVID-19 no continente africano à luz das discussões anteriores, ponderando os impactos da colonialidade e do racismo em sua compreensão.

2 A DIVERSIDADE AFRICANA E O IMPACTO DA COLONIALIDADE NAS NARRATIVAS SOBRE O CONTINENTE

Para lidarmos efetivamente com essa pandemia e seus impactos, temos que ter conhecimento sobre o que está acontecendo e ter cautela para que esse conhecimento seja embasado em evidências. Quando se pensa em África, muitas vezes já se pensa em realidades marcadas por privações humanas, países em desenvolvimento, Estados marginais, vulneráveis e dependentes, que precisam de ajuda internacional para lidar com seus desafios. No caso de epidemias, emergem imagens de Estados africanos como atores que não conseguirão garantir a saúde de suas populações. Tais narrativas, além de imprecisas, afastam o debate das respostas políticas necessárias para combater as ameaças à saúde, redirecionando-o para questões de imagem.

Entretanto, se considerarmos o índice de desenvolvimento humano como parâmetro, é possível identificar que há diferentes níveis de desenvolvimento nos Estados Africanos, que variam desde muito baixo até muito alto (UNDP, 2019). A diversidade que marca o continente africano pode ser identificada também em relação a aspectos epidemiológicos, inclusive em relação ao HIV/AIDS. Enquanto cerca de 65% dos casos de pessoas vivendo com HIV encontram-se na África Subsaariana, menos de 1% delas se encontram no Norte da África – agrupado com o Oriente Médio. Há também variações intrarregionais na África Subsaariana, 75% das pessoas com HIV nessa região se encontram na África Austral e do leste (UNAIDS, 2020).

Apesar da diversidade presente entre os 54 Estados africanos, é notável uma tendência de se tratar estes países – principalmente em

narrativas produzidas fora do continente – como um monolito. Tais discursos refletem o pensamento afropessimista, ou a ideia de que países africanos não conseguem se desenvolver autonomamente. Identifica-se um excepcionalismo negativo no continente e, simultaneamente, não se reconhece as realidades diferenciadas de cada Estado africano. Tal prática epistemológica está inserida em uma tradição de padrões racistas e eurocêntricos – diretamente conectada ao histórico de colonização – que promove imagens generalistas e imprecisas acerca do continente africano como um local retrógrado e violento (Ki-Zerbo, 1982; Dunn & Shaw, 2001, Tamale, 2011).

Nos últimos 5 séculos, por meio das relações entre a Europa e alteridades não europeias, o modelo de poder eurocêntrico global estruturado em torno do binário colonialidade/modernidade foi desenvolvido. Este modelo de poder promoveu, simultaneamente, a emancipação racional moderna eurocêntrica e obscureceu o que/quem não fosse europeu (Dussel, 1993; Quijano, 2000; Comaroff & Comaroff, 2012). Intrinsecamente conectada à modernidade – aqui entendida como uma abordagem epistemológica que afirma a Europa como o centro de uma história global que ela mesma inaugurou (Dussel, 1993) – a colonialidade é seu outro lado da moeda. Ambas são inseparáveis e determinantes para a construção de imaginários de África em conexão a concepções eurocêntricas, evolucionistas e racistas de desenvolvimento que opõem África e Ocidente.

Enquanto colonialismo refere-se à dominação política estabelecida pelos Europeus sobre diferentes povos que conquistavam, a colonialidade compreende uma constelação de opressões sustentadas na diferenciação racial que, por sua vez, apoiam a construção do capitalismo e da ordem cultural global centrada na hegemonia ocidental. Assim, embora formalmente o colonialismo tenha sido majoritariamente eliminado, a colonialidade continua a afetar as sociedades contemporâneas, promovendo o controle das subjetividades, culturas e conhecimentos (Quijano, 2000).

Influenciadas por tal epistemologia, as pesquisas sobre saúde pública na África durante a era colonial envolveram metas de conter doenças, mas também de alterar ‘comportamentos culturais africanos’ (Flint & Hewitt, 2015). Exemplo disso foi a abordagem estereotipada conferida ao surto de sífilis no começo do século XX e que foi reavivada no final do século com a emergência do desafio global do HIV/AIDS. Esta última será detalhada na próxima seção, que trata dos efeitos da colonialidade no desenrolar da epidemia de HIV/AIDS na África subsaariana.

3 O LEGADO COLONIAL E A EPIDEMIA DE HIV/AIDS NA ÁFRICA SUBSAARIANA

O vírus HIV é reconhecido como uma ameaça global, que gerou uma crise em escala internacional desde o início dos anos 1980, quando foi identificado. A transmissão do HIV ocorre através de fronteiras nacionais e seu combate demanda atenção global, envolvendo esforços nacionais coordenados, mas também a atuação de organizações não-governamentais, instituições e redes transnacionais. Essa epidemia é uma questão transnacional e cuja dimensão política não pode ser ignorada nas Relações Internacionais.

Na África Subsaariana o avanço do HIV se deu de forma mais séria do que em outros locais. Em 2019, 25 das 38 milhões de pessoas vivendo com HIV no mundo se encontravam na África Subsaariana (UNAIDS, 2020). Essa situação é influenciada por políticas desenvolvidas a nível nacional, regional e internacional (Flint 2011) e o legado colonial desempenha um papel duplo, tanto relativo às mudanças fruto da implementação da administração e economia coloniais, quanto devido à influência de sua manifestação ideológica na forma do eurocentrismo em ideias sobre África, africanos e doenças que perduram até os dias de hoje.

O colonialismo avançou na África promovendo a economia e o comércio capitalistas ocidentais, o cristianismo e, de acordo com as perspectivas social-darwinianas dos colonizadores, a 'civilização'. Isso porque de acordo com tal visão evolucionista e racista, a 'raça superior' estava levando desenvolvimento e progresso (definidos em termos ocidentais) por meio de sua conquista para as 'raças não desenvolvidas', livrando-as de seu suposto isolamento, pobreza e atraso (Flint & Hewitt, 2015). No entanto, as mudanças promovidas pelas instituições, economia e práticas culturais coloniais, a fim de promover o que os colonos entendiam como desenvolvimento, também trouxeram mudanças ambientais e sociais que contribuíram para a incidência de doenças (Hughes & Hunter, 1970).

A rápida urbanização e uso do trabalho migrante nas cidades e minas da África Austral exemplificam as mudanças geradas pelo colonialismo. O movimento de um grande número de homens sexualmente ativos entre áreas rurais, cidades e minas, que sustentou a revolução industrial da África do Sul, afetou a vida dos locais de várias maneiras. Os custos de doenças ocupacionais que afligiam os trabalhadores eram externalizados, sendo suportados pelas famílias africanas negras enquanto uma minoria branca colhia os benefícios desses trabalhos. A ausência de homens jovens nas áreas rurais impactou negativamente a produção de alimentos e, conseqüentemente, a nutrição da população, empobrecendo a economia rural e a estabilidade das famílias, além de contribuir para a marginalização das mulheres. A intensa migração também contribuiu para a disseminação de doenças pelos trabalhadores nas cidades e entre suas famílias, quando retornavam às casas rurais (Epprecht, 2008). A relevância do efeito epidemiológico do sistema de trabalho migratório foi identificada na epidemia de sífilis entre 1930 a 1940, assim como no rápido avanço do HIV/AIDS (Marks, 2002).

A África do Sul é um caso interessante para ilustrar os efeitos do colonialismo na salubridade, pois é um Estado consolidado, com uma economia poderosa e uma infraestrutura de assistência à saúde

melhor do que a de seus vizinhos (Parkhurst & Lush, 2004). Entretanto, embora tenha sido exposta ao HIV apenas na década de 1980, houve ali uma velocidade sem precedentes em sua propagação (Marks, 2002), configurando o Estado africano com os maiores índices de infecções por HIV.

Nesse país, o sistema do apartheid também causou migração maciça e, quando terminou, foi seguido por mais migrações das áreas rurais empobrecidas para cidades, contribuindo para o crescimento de favelas. Esse regime, assim como as lutas contra ele, foi marcado por brutalidade, e nutriram uma cultura de violência que ainda está presente na sociedade sul-africana. Essa cultura, juntamente com a identidade masculina machista encorajada pelo regime de trabalho migrante, condições precárias de vida e o afrouxamento de laços sociais em uma sociedade cujos modos de vida tradicionais estavam em colapso, estão conectados a problemas de violência de gênero e comportamentos sexuais de risco no país (Marks, 2002).

Contudo, em vez de reconhecer o papel do colonialismo no estabelecimento de condições que favoreceram a propagação do HIV, a maioria das obras científicas do final do século XIX e início do século XX atribuiu isso à ‘promiscuidade nativa’ (Flint & Hewitt, 2015). Isso ressalta o aspecto ideológico do legado colonial, que contribui para moldar a compreensão da epidemia de HIV/AIDS na África Subsaariana.

Uma vez que o HIV/AIDS é transmitido sexualmente, existem barreiras morais à sua prevenção efetiva, pois sensibilidades culturais e tabus associados ao sexo entram em cena (Marks, 2002). A prevalência da epidemia de HIV/AIDS na África Subsaariana foi entendida por alguns como sinal de que haveria aspectos culturais nas sociedades africanas que tornam suas populações mais vulneráveis à doença. Para entender essa associação, é proveitoso considerar como as ideologias e os discursos coloniais moldaram as maneiras pelas quais a África e africanos eram vistos fora do continente, especialmente pelas potências ocidentais durante o imperialismo.

Nas administrações coloniais, o controle de doenças estava associado a ideias ocidentais sobre higiene, sexo e moral, e o 'comportamento sexual africano' era considerado um obstáculo à sua gestão. Os surtos de sífilis na África, que se espalharam rapidamente na África Austral no final do século XIX, vistos como ameaças que poderiam dizimar as populações africanas, foram tratados pelas autoridades coloniais por meio da promoção da mudança na 'cultura e valores sexuais africanos'. A mesma abordagem foi repetida nos entendimentos da epidemia de HIV/AIDS na África (Flint & Hewitt, 2015).

Os discursos europeus sobre sexo e doença na África foram enquadrados através de noções vitorianas de 'progresso', 'elementos degenerativos' e a promoção da 'civilização' com base em perspectiva social-darwiniana. O viés racista e cristão que permeava o empreendimento colonial permitiu que pesquisas com pretensões científicas se embasassem em pressupostos como a 'promiscuidade natural africana' (Epprecht, 2008, p.102) ou sua 'tendência racial a comportamentos sexuais descontrolados' (Flint e Hewitt 2015, p.298), que precisavam ser controlados. Assim, além de configurar uma parte importante dos deveres das administrações coloniais, o controle de doenças foi também uma forma destas imporem mais controle sobre os colonizados (Flint & Hewitt, 2015; Flint, 2011).

Hoje, o eurocentrismo continua moldando os imaginários do que é a África e como a epidemia de HIV/AIDS nesse continente é entendida, muitas vezes significando a propagação de vieses racistas e etnocêntricos, apoiados em clichês sobre africanos serem retrógrados em oposição a um Ocidente civilizado. Seja na cultura popular ou em pesquisas científicas, a ideia de África, em grande medida foi politicamente instrumental para reafirmar a normalidade das civilizações europeias (Flint & Hewitt, 2015; Tamale, 2011; Dunn & Shaw, 2001; McClintock, 1995; Ki-Zerbo, 1982).

A ideia colonial de que existia um 'sistema sexual africano distinto' e descontrolado (Flint, 2011) influenciou os quadros epistemológicos através dos quais o avanço do HIV/AIDS na África Subsaariana foi entendido. A epidemia foi vista como uma 'doença de escolha',

transmitida principalmente por meio de relações sexuais devido a comportamentos de risco. Essa abordagem que deu continuidade à identificação colonial das ‘tendências africanas’ de promiscuidade (Flint & Hewitt, 2015) e reforçou o estigma contra as pessoas afetadas pelo HIV, impedindo o desenvolvimento de certas políticas que poderiam contribuir para combater a doença com base em princípios morais. ⁸ Exemplo disso é a parceria entre Uganda e os EUA sob o PEPFAR, um plano fortemente influenciada pelo conservadorismo cristão que promove a prevenção do HIV/AIDS principalmente por meio do incentivo à abstinência e à fidelidade; proíbe a discussão acerca de preservativos com os jovens e sua distribuição nos ambientes escolares, restringindo sua distribuição a populações-chave; e privilegia as atividades de organizações religiosas em detrimento das seculares (Dietrich, 2007).

Influenciados por noções coloniais, os discursos sobre HIV/AIDS por sua vez contribuíram para consolidar as visões afropessimistas, constituindo imaginários de um continente assolado por doenças, fome, pobreza, promiscuidade e morte (Downing, 2005). Simultaneamente, a ajuda internacional direcionada ao combate à doença deu espaço a discursos paternalistas de que era o Ocidente que combatia a doença enquanto os Africanos nada faziam (Myers, 2008⁹ apud Mulwo, Tomaselli, & Francis, 2012: 565).

O foco nos aspectos culturais da epidemia de HIV/AIDS na África Subsaariana, ecoando discursos utilizados nas décadas de 1930 e 1940 referentes à epidemia de sífilis, não contribuiu para solucionar a epidemia do HIV/AIDS. Pelo contrário, reforçou estigmas e criou condições para uma batalha acerca da imagem da África e para a negação da existência de uma crise de saúde pública. Exemplo disso pode ser identificado na atuação do ex Presidente sul-africano, Thabo Mbeki. Em seu discurso de abertura da 13ª Conferência Internacional da AIDS em 2000, ele afirmou que o HIV prospera na pobreza, esta sendo ‘o maior assassino do mundo e a maior causa de problemas de saúde e sofrimento em todo o globo’ (Mbeki, 2000). Mbeki também questionou o efeito de antiretrovirais, montou um painel de conselheiros no qual constavam negacionistas,

sua ministra da saúde promoveu medicamentos tradicionais e nutrição ao invés de antiretrovirais, e seu governo relutou em liberar esses medicamentos mesmo após as indústrias farmacêuticas reduzirem seu preço e permitirem a fabricação de genéricos (Nattrass, 2008, Mulwo, Tomaselli, & Francis, 2012).

A postura de Mbeki não pode ser descartada como irracional (outro tropo comum atribuído a africanos). Seu negacionismo ilustra uma tentativa de reformular os termos discursivos sob os quais a epidemia de HIV/Aids era compreendida. Ele recusa narrativas que enquadram a epidemia de HIV/AIDS em termos racistas e, reagindo às imagens negativas que culpabilizam uma dita ‘cultura africana’ pela epidemia, redirecionou o debate para as desigualdades internacionais.

Seu desacordo da ortodoxia dos estudos sobre HIV/AIDS, preferindo medicamentos tradicionais aos antirretrovirais como uma ‘solução africana para os problemas africanos’, pode ser entendido como contestação da hegemonia ocidental e uma tentativa de romper com imagens de africanos passivos que precisam ser salvos por ocidentais (Flint & Hewitt, 2015: 301, Mulwo, Tomaselli, & Francis, 2012: 572). O ceticismo de Mbeki em relação ao tratamento biomédico do HIV também precisa ser contextualizado na história de seu país, reconhecendo as políticas de segregação racial e a desumanização de africanos sob o regime do apartheid, que desenvolveu também programas em torno da esterilização em massa e da criação de bactérias que afetariam perfis raciais específicos para uso potencial contra africanos negros (Kalichman, 2009).¹⁰

Procurando entender por que a epidemia de HIV/AIDS se espalhou na África Subsaariana muito mais rapidamente do que em outros lugares (Marks, 2002), é produtivo considerar, para além de lentes afro-pessimistas, o foco que Mbeki propõe acerca da pobreza e das desigualdades internacionais. Flint (2011) aponta que os efeitos das desigualdades globais no tratamento do HIV/AIDS nos países mais pobres incluem desafios como dificuldades em garantir o acesso aos antirretrovirais para suas populações por causa de seu preço e dos

direitos de propriedade intelectual de companhias farmacêuticas (ocidentais); falta de infraestrutura e recursos humanos; e baixos números de médicos por pacientes, especialmente nas áreas rurais. Quando consideramos a ajuda internacional, a maioria dos programas é liderada por doadores, sendo estabelecidos com mais atenção aos interesses destes do que dos beneficiários, além de reafirmarem imaginários de que os africanos precisam ser salvos por estrangeiros (Flint & Hewitt, 2015).¹¹

Assim, a influência do legado colonial desempenha um papel importante na epidemia de HIV/AIDS na África Subsaariana, seja na influência estrutural das instituições coloniais erigidas sobrepondo organizações sociais pré-coloniais, seja nas relações internacionais desiguais que se estendem até os dias de hoje, juntamente com os persistentes quadros ideológicos eurocêntricos. Entretanto, estes elementos não devem ser vistos como determinantes, mas considerados criticamente, mediados pela apreciação da agência africana, na forma de ações e políticas dos governos e das sociedades civis africanas. Se não considerarmos a agência africana, replicaremos o imaginário colonial, tratando africanos como agentes passivos frente a ações externas.

4 A CRISE DA COVID-19 NA ÁFRICA

Assim como o HIV, a COVID-19 apresenta-se como uma ameaça global cujo avanço é influenciado pelo legado colonial, tanto em aspectos materiais, relacionados a manutenção das desigualdades internacionais, quanto em aspectos ideológicos.

É notável que, até o momento de escrita desse capítulo, o continente africano apresenta poucos casos de infecção de COVID-19 comparado a outras regiões do planeta, correspondendo a cerca de 4% dos casos, e cerca de 1,5% das mortes (OMS 2020). Fatores que podem ter contribuído para isto incluem i) conhecimento técnico desenvolvido em outras crises de saúde no continente que foi adaptado para a

COVID-19; ii) aumento na produção de produtos médicos direcionados às necessidades domésticas; iii) desenvolvimento de pesquisas em diagnósticos e tratamentos no continente (Loembé *et al.*, 2020).

A distribuição dos casos no continente africano não apresenta uma tendência clara (Africa Confidential, 2020a, Ostergard, 2020). Exemplo disso é que, nos dados oferecidos pela OMS em meados de Julho de 2020, a África do Sul, liderava o número de casos do continente com mais de 300 mil casos, estando entre os 10 países com maior número de casos no mundo. Em torno dela, Botsuana, Namíbia, Zimbábue e Moçambique não tinham nem 4000 casos juntos. O segundo país com o maior número de casos era o Egito, localizado está no outro extremo do continente e, com menos de 90 mil casos, enfrenta uma crise de saúde em um nível totalmente diferente daquela encarada pela África do Sul. Na África Subsaariana o segundo maior número de casos se encontravam na Nigéria, com cerca de 35 mil (OMS, 2020).

É preciso cautela ao analisar os números disponíveis sobre contágio, recuperações e mortes relacionadas ao COVID-19, pois estes não representam o avanço real da pandemia. A conexão entre os números e o desenrolar da epidemia é mediada pelas capacidades e disposição de cada Estado em realizar testes e divulgar os dados.

Há estudos apontando que, por questões de acesso a recursos materiais e humanos em seus sistemas de saúde e interrupções no tratamento de outras doenças (Africa Confidential, 2020b), o continente africano pode se tornar o próximo epicentro da pandemia da COVID-19 (Loembé *et al.*, 2020). A epidemia do HIV, por exemplo, continua a ser uma crise global e estima-se que a interrupção de seis meses em acesso a recursos médicos para seu tratamento pode resultar em meio milhão de mortes adicionais relacionadas ao HIV/AIDS na África Subsaariana até o fim de 2021 (UNAIDS, 2020).

Apesar da incerteza quanto ao perfil atual da crise da COVID na África Subsaariana, imaginários da região como diferente do resto do mundo (ocidental e desenvolvido) – uma terra ‘doente’, onde a saúde (e a doença) é determinada por comportamentos culturais (Flint e Hewitt,

2015) – já impactam as formas como a epidemia é entendida. Exemplo disso pode ser visto quando, em abril de 2020, cientistas franceses sugeriram, em debate televisionado, que testes de vacinas deveriam ser realizados na África por lá ‘não haver máscaras ou tratamento’ (BBC 2020).

O peso epistemológico da colonialidade e o afropessimismo também são sentidos em discursos promovidos por africanos. Uma análise da crise publicada por autor africano (Macoloo 2020) ilustra isso ao identificar que é particularmente difícil garantir na África medidas de distanciamento social, que as pessoas fiquem em casa e que evitem apertos de mão. Esse certamente é um desafio enfrentado nos países africanos, mas também em todos os locais onde as pessoas têm que trabalhar fora de casa para se manterem durante esse período e onde apertos de mão são um costume. Por que isso seria excepcional na África?

Não se pode analisar a crise do coronavírus reafirmando a dualidade entre a África e o mundo ocidental. Ainda que estudos relacionados aos impactos da COVID-19 estejam em estágio preliminar, tem sido identificada a tendência de que comunidades étnicas negras e minoritárias correm maior risco de serem infectadas e morrerem com o vírus em países como Brasil, França, Reino Unido e Estados Unidos (Nações Unidas Brasil, 2020; Pan *et al.*, 2020; Elwell-Sutton, Deeny & Stafford, 2020). A literatura aponta o racismo e desigualdades raciais como uma ‘causa fundamental’. A discriminação racial marginaliza e afeta as chances de vida das pessoas, inclusive seu acesso a sistemas de saúde, equipamentos de segurança e de prevenção.¹² Grupos étnico-raciais minoritários tendem a ter piores condições socioeconômicas, o que impacta em seus níveis de bem-estar e, se infectados, seu risco de complicações graves é maior. Minorias étnicas também têm maiores chances de serem expostas ao vírus por viverem em áreas urbanas mais densamente povoadas, onde o vírus se espalha mais rapidamente (Elwell-Sutton *et al.*, 2020).

É complexa a combinação de elementos que incidem sobre a questão da vulnerabilidade e, como o fenômeno da epidemia da COVID-19 ainda está se desenrolando, os estudos acerca dele ainda estão no início. No entanto, a insegurança de minorias raciais fora de Estados africanos salienta a importância de atentar para o peso do racismo e não se deixar levar por narrativas simplistas que apontem causas fisiológicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento de epidemias e a sua compreensão são influenciados por condições materiais e ideológicas. O capítulo alerta para algumas dificuldades de se desenvolver uma análise sobre um fenômeno que ainda está se desenrolando, e recomenda cautela no desenvolvimento de exames acerca do continente africano, atentando para a problemática tradição afropessimista, fortemente influenciada pela colonialidade e pelo racismo que ela implica.

As condições pós-coloniais que permitiram o rápido avanço do HIV no continente e os discursos que marcaram a compreensão dessa epidemia, ilustram o impacto do legado colonial na determinação das condições de saúde em Estados africanos. Embora não haja (até julho de 2020) tendências claras na distribuição de casos no continente africano, identifica-se que a colonialidade pode intensificar os impactos da COVID-19 na região, assim como fez em outras crises sanitárias. Além disso, a pré-existência de altos índices de HIV na região pode catalisar e amplificar os impactos do coronavírus.

Encerro salientando os problemas de se analisar a crise da COVID-19 na África como um caso excepcional, recomendando que, ao considerar as suas particularidades no continente africano, é importante evitar discursos generalistas, identificando as especificidades estatais e regionais. Simultaneamente, contextualizar a África no mundo, pois muitos dos desafios que seus Estados enfrentam também são encarados

pela maioria dos Estados Sul Global, sendo influenciados material e ideologicamente pelas desigualdades legadas pela colonialidade que não se restringe a Estados africanos, como a vulnerabilidade de populações não brancas fora do continente denota.

REFERÊNCIAS

Africa Confidential. (2020a). 'Pandemic mysteries multiply.' **Africa Confidential**. 61(14).

Africa Confidential. (2020b). 'The pandemic's collateral damage'. **Africa Confidential**. 61(13).

BBC. 2020. '**Coronavirus: France racism row over doctors' Africa testing comments**'. Disponível em <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-52151722> Acesso em 09/07/2020.

Comaroff, J., Comaroff, J. (2012). **Theory from the South: Or How Euro-America is Evolving Towards Africa**. Boulder: Paradigm Publishers.

Dietrich, J. W., (2007) 'The Politics of PEPFAR: The President's Emergency Plan for AIDS Relief', **Ethics & International Affairs**, 21(3): 277–292.

Downing, R. (2005) **As They See It: The Development of the African AIDS Discourse**. London: Adonis and Abbey Publishers.

Dunn, K. C.; Shaw, T. M. (Eds.). (2001). **Africa's challenge to International Relations Theory**. New York, Palgrave Macmillan.

Dussel, E. 1993. 'Eurocentrism and Modernity (Introduction to the Frankfurt Lectures)'. **Boundary 2**. 20(3). 65–76.

Elwell-Sutton, T., Deeny, S., Stafford, M., (2020). '**Emerging findings on the impact of COVID-19 on black and minority ethnic people**' **The Health Foundation**. Disponível em <https://www.health.org.uk/news-and-comment/charts-and-infographics/emerging-findings-on-the-impact-of-COVID-19-on-black-and-min> acesso em 16/07/2020.

Epprecht, M. (2008). **Heterosexual Africa? The History of an Idea from the Age of Exploration to the Age of AIDS**. Athens: Ohio University Press.

Flint, A and Hewitt, V, (2015) '**Colonial Tropes and HIV/AIDS in Africa: Sex, Disease and Race**', *Commonwealth and Comparative Politics*, 53(3): 294-314.

Flint, Adrian, (2011) **HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa: Politics, Aid and Globalization**. Houndmills, Hants: Palgrave.

Hughes, C. C., Hunter, J. M., (1970) 'Disease and "Development" in Africa', ***Social Science and Medicine***, 3(4): 443-493.

Jones-Berry, S. (2020). 'COVID-19: PPE harder to access for BAME nurses'. ***Nursing Standard***. Disponível em <https://rcni.com/nursing-standard/newsroom/news/COVID-19-ppe-harder-to-access-bame-nurses-161386> acesso em 16/07/2020.

Kalichman, S. (2009) **Denying AIDS: Conspiracy Theories, Pseudoscience, and Human Tragedy**. New York: Copernicus Books.

Ki-Zerbo, J. (ed.) (1982). **Methodology and African pre-history**. UNESCO. General History of Africa Collection, Vol. 1.

Loembé, M., Tshangela, A., Salyer, S., Varma, J. K., Ouma, A. & Nkengasong, J. (2020). 'COVID-19 in Africa: the spread and response'. ***Nature Medicine***. 26, 999–1003.

Macoloo, C. (2020). 'The Cultural and Social Challenges to Slowing the Pandemic in Africa'. ***Stanford Social Innovation Review***. Disponível em https://ssir.org/articles/entry/the_cultural_and_social_challenges_to_slowing_the_pandemic_in_africa acesso em 16/07/2020.

Marks, S, (2002) 'An Epidemic Waiting to Happen? The Spread of HIV/AIDS in South Africa in Social and Historical Perspective', **African Studies**, 61(1), 13-26.

Mbeki, T. (2000) 'Opening speech'. **13th International AIDS Conference**. Disponível em <http://www.virusmyth.com/aids/news/durbspmbeki.htm> acesso em 16/07/2020.

McClintock, A. (1995). *Imperial Leather: race, gender and sexuality in the colonial contest*. London: Routledge.

Mulwo, A. K., Tomaselli, K. G. and Francis, M. D., (2012) 'HIV/AIDS and discourses of denial in sub-Saharan Africa: An Afro-optimist response?', *International Journal of Cultural Studies*, 15(6): 567-582.

Nações Unidas Brasil. (2020). 'ONU alerta para impacto desproporcional da COVID-19 sobre minorias raciais e étnicas'. Disponível em <https://nacoesunidas.org/onu-alerta-para-impacto-desproporcional-da-COVID-19-sobre-minorias-raciais-e-etnicas/> acesso em 16/07/2020.

Nattrass, N. (2008). 'AIDS and the Scientific Governance of Medicine in Post-Apartheid South Africa', *African Affairs*, 107(427): 157-176.

OMS. 2020. WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. Disponível em <https://covid19.who.int/> Acesso em 17/07/2020.

Ostergard, Robert L. (2020). 'Africa's COVID-19 Exceptionalism? Same Problems, Different Locations'. *E-International Relations*. Disponível em <https://www.e-ir.info/2020/06/26/africas-COVID-19-exceptionalism-same-problems-different-locations/> acesso em 25/07/2020.

Pan, D., Sze, S., Minhas, J., Bangash, M., Pareek, N., Divall, P., Williams, C., Oggioni, M., Squire, I., Nellums, L., Hanif, W., Khunti, K., Pareek, M.

(2020). The impact of ethnicity on clinical outcomes in COVID-19: A systematic review' *EClinicalMedicin*. 23(100404): 1–8.

Parkhurst, J. O., Lush, L. (2004) 'The Political Environment of HIV: Lessons from a comparison of Uganda and South Africa', *Social Science & Medicine*, 59(9): 1913-1924.

Quijano, Anibal. 2000. 'Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America'. *Nepantla: Views from South*, 1(3), pp.533-580.

Tamale, S. (2011). *African sexualities: A Reader*. Cape Town: Pambazuka Press.

Uchoa, P. (2020). 'Pandemia tira emprego dos mais pobres e aumenta poupança dos mais ricos.' BBC. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53219288> Acesso em 09/07/2020.

UNAIDS. (2020). *UNAIDS DATA 2020*. Disponível em https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/2020_aids-data-book_en.pdf Acesso em 09/07/2020.

UNDP. (2019). *Human Development Report 2019 - Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century*. Disponível em <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf> Acesso em 09/07/2020.

UN Women. (2020). 'COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls'. Disponível em <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/issue-brief-COVID-19-and-ending-violence-against-women-and-girls-en.pdf?la=en&vs=5006> Acesso em 09/07/2020.

CAPÍTULO 4

COVID-19, FAVELAS E REFORMA AGRÁRIA: REFLEXÕES A PARTIR DA ARGENTINA E DO BRASIL

*Thiago Lima
Agostina Costantino*

1 INTRODUÇÃO

As favelas são ambientes propícios às piores tragédias no contexto da pandemia desencadeada pela COVID-19. Isso porque é praticamente impossível impor o isolamento social e praticar as medidas de higiene recomendadas pela Organização Mundial da Saúde nessas áreas. As imagens são bem conhecidas: casas pequenas e improvisadas, becos estreitos, falta de serviços públicos básicos, como água potável e serviços de esgoto, sem mencionar a luta diária para manter a segurança alimentar e nutricional.

Mas uma coisa não pode ser esquecida: favelas, como fenômeno social, existiam antes da pandemia. De acordo com o Programa das Nações Unidas para assentamentos Humanos (ONU-Habitat, 2013),

metade da população mundial vive em áreas urbanas, com um terço deles vivendo em favelas e assentamentos informais. O número de pessoas vivendo em favelas aumentou de 760 milhões em 2000 para 863 milhões em 2012. Estimativas sugerem que mais de 70% da população mundial estará vivendo nas cidades até o ano de 2050.

A alta concentração de pessoas vivendo em favelas de grandes cidades é um fenômeno estrutural global (Davis, 2006). É uma situação imposta ao longo dos últimos séculos, principalmente por causa de um passado colonial e imperialista, e cuja dinâmica continua em vigor ainda hoje, inclusive sob governos progressistas (Svampa, 2019). Nos casos de Argentina e Brasil, assim como no de outros países da periferia mundial, o território foi moldado para cumprir uma função econômica baseada em latifúndios e no extrativismo predatório, forçando a expulsão das pessoas do campo para as cidades. Nessas sociedades, a noção de cidadania não se desenvolveu plenamente, isto é, há pessoas que não são pessoas em pleno sentido. Há semi-pessoas, cuja tragédia é aceita como parte natural da paisagem.

Dois pontos são fundamentais: favelização e cidadania. A intensa urbanização acompanhada pelo crescimento das favelas parece ser uma característica de muitos países em desenvolvimento. Dinâmica persistente, como argumenta Virgínia Fontes (2010), em que as atividades capitalistas no campo propulsam a emigração da força de trabalho para as cidades, impossibilitando a vida no meio rural. Atualmente, 113 milhões de pessoas na América Latina (cerca de 18% da população) vivem nesse tipo de localidade. No Brasil, 13,6 milhões de pessoas vivem em favelas, enquanto na Argentina há 3 milhões de habitantes na mesma condição. Em ambos os casos, representam 6,5% da população nacional (Boehm, 2020; Galarza e D'Arrisso 2020).

Embora a miséria social da vida nas favelas tenha sido amplamente estudada e denunciada, as consequências desse tipo de formação urbana são ainda mais cruéis sob a pandemia. Vejamos: A medida mais importante para evitar a propagação do coronavírus é o isolamento social, mas é irreal esperar que as pessoas estejam em quarentena domiciliar em favelas. Tomemos as crianças como exemplo: se já é difícil mantê-las dentro de casa em circunstâncias normais, é praticamente impossível mantê-las confinadas em suas casinhas, dividindo poucos quartos lotados e sem conforto durante todo o dia.

No entanto, os governos nacionais do Brasil e da Argentina administraram a recomendação de isolamento social de forma muito diferente. No primeiro, o governo de Jair Bolsonaro insistiu em uma quarentena seletiva de indivíduos em situação de risco, como idosos e pessoas com comorbidades. Contrastando com a instrução de quarentena geral (chamada por ele de horizontal) em locais onde havia foco de transmissão do coronavírus, Bolsonaro defendeu o que denominou de “isolamento vertical”, isto é, a população de risco ficaria em casa e o restante poderia ir trabalhar se adotasse medidas de segurança. Parafrazeando o presidente, a fome mataria mais pessoas do que a gripezinha do coronavírus (Castro, 2020). Embora o governo federal não tenha autoridade para ditar as regras de vida sob a pandemia – autoridade que é dos governos estaduais e municipais –, sua mensagem confundiu as instruções de quarentena dadas por prefeitos e governadores.

A Argentina tomou um caminho diferente. Após um mês do anúncio do isolamento social preventivo e obrigatório (ASPO), o governo nacional de Alberto Fernandez, em parceria com os governos locais, decidiu que a quarentena nas favelas teria caráter “comunitário” devido à impossibilidade de manter as pessoas em suas casas. Em outras palavras, a regra para este tipo de bairro era a de que ninguém pudesse entrar ou sair dele. Quando os casos de COVID-19 começaram a surgir, a entrada e a saída foram completamente bloqueadas, inclusive pela militarização das áreas (Galarza e D’Arrisso 2020) .

A solução argentina foi muito mais realista e eficaz do que a brasileira. De fato, a proposta de Bolsonaro e seus apoiadores só pode ser seriamente considerada por aqueles que são maliciosos ou que ignoram a estrutura doméstica brasileira (Boehm, 2020). Nas favelas brasileiras, por exemplo, a prática de abandono paterno é muito comum, e em quase metade dos domicílios as mulheres são a principal provedora, cabendo às avós a criação de seus netos e a realização de tarefas domésticas. É importante ressaltar que os serviços de creche existentes não atendem às necessidades das mães que precisam trabalhar fora

de casa e, assim, o apoio de outros familiares é fundamental. Também por isso é comum que crianças, mães e avós, compartilhem a mesma casa, o que obviamente aumenta o risco de contaminação dos idosos.

Na Argentina, as mulheres são as principais provedoras econômicas em 36% das famílias. No entanto, esse número sobe para 55% se considerarmos apenas os 10% mais pobres da população. Dentro desse setor da população, as mulheres também compõem a maior parte: 7 em cada 10 pessoas de menor renda são mulheres (muitas vezes se fala em “feminização da pobreza”). Em outras palavras, elas são, ao mesmo tempo, as mais pobres e as mais responsáveis por sustentarem suas casas (Biondi, Caro Sachetti e Florito 2020). No entanto, a Casa Rosada não pediu para elas saírem ao trabalho como o fez o Palácio da Alvorada.

2 CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os processos de expulsão de pessoas do campo e da aglomeração urbana em condições de vida vergonhosas ocorrem, em grande parte, porque a noção de cidadania não se desenvolveu nessas sociedades. Ou seja, não está presente a ideia de que toda pessoa tem direitos a serem garantidos por estruturas coletivas, direitos conferidos pelo fato de serem reconhecidas como parte da nação. No Brasil, Jessé Souza (2017) é um dos que considera a escravidão uma característica dominante da sociedade brasileira. Não à toa, o Brasil foi o último país latino-americano a abolir a escravidão, em 1888. Mas como podemos falar sobre o desenvolvimento da cidadania se o que temos observado ainda no século XXI é a retirada de direitos e desfazimento da cidadania? Testemunhamos desde condições de trabalho equivalentes à escravidão até a diminuição gradual dos direitos trabalhistas e de aposentadoria. É certo que os sistemas públicos de educação e saúde têm muitas falhas de gestão, mas nada que se compare à precária direção política e às políticas de financiamento que estão muito aquém do necessário. A concentração de renda permite que apenas 6 pessoas tenham a mesma

renda de 100 milhões de brasileiros; enquanto metade da população do país não tem acesso à rede de esgoto e, segundo Bombardi e Nepomuceno (2020), é forte a hipótese de que a falta de saneamento está vinculada às tragédias de cidades no norte e nordeste do Brasil, como em Manaus, São Luís e Fortaleza. Enfim, é sob essas condições que devemos compreender o esforço sobre-humano que as famílias que vivem em favelas precisam fazer para se protegerem da COVID-19.

É importante destacarmos a discussão sobre a relação entre «cidadania - direitos humanos - desenvolvimento econômico». A economia ortodoxa muitas vezes se refere ao desenvolvimento econômico como o processo de crescimento do PIB per capita. Geralmente incluem outras variáveis, como boa educação e saúde, mas, em última análise, sempre apelam para o PIB como o melhor indicador. No entanto, o PIB pode crescer e ainda piorar a vida das pessoas? Se o crescimento desse PIB se baseia na produção de bens para exportação, requer uma expansão constante da fronteira agrícola, expulsão de camponeses e pequenos produtores da terra, e mão-de-obra barata, o crescimento/desenvolvimento daquele país implicará claramente no agravamento da qualidade de vida de uma parte da população.

No entanto, o panorama muda completamente se abordarmos o problema a partir de uma visão de direitos de cidadania. Os direitos humanos não se referem apenas, como são mais conhecidos, à proteção da vida e integridade física das pessoas, mas também aos direitos econômicos, sociais e culturais (Keene 2019). Estes foram reconhecidos tanto pelo Brasil quanto pela Argentina por meio da adesão ao Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais assinado em 1966 (ratificado pelo Brasil em 1992 e pela Argentina em 1986). Ou seja, em ambos os casos o reconhecimento desses direitos tem hierarquia constitucional. Esses direitos humanos incluem o direito ao trabalho, à alimentação adequada, à saúde e à educação, e são inerentes a cada pessoa como ser humano. Tendo reconhecido esses direitos, os Estados devem garantir seu cumprimento (Bohoslavsky 2020).

Nesse sentido, uma política de desenvolvimento que envolva acordos comerciais ou estratégias de produção baseadas em mão-de-obra barata ou expulsão de camponeses da terra, aliada a planos de austeridade, prejudicaria a capacidade do Estado de fazer cumprir esses direitos humanos. Podemos concordar, então, que tal situação está longe de ser considerada “desenvolvimento”, na medida em que nem mesmo os direitos humanos mais básicos estariam sendo cumpridos. Em outras palavras, podemos entender o desenvolvimento como o estado em que todas as pessoas têm pleno exercício de sua cidadania. Que todas as pessoas são pessoas.

Não obstante, as estratégias de desenvolvimento do Brasil e da Argentina há mais de 40 anos têm sido orientadas para a inserção subordinada nos mercados mundiais por meio da produção e exportação de matérias-primas. Para isso, constituíram toda uma rede de acordos comerciais e de investimento (tanto entre esses dois países quanto com terceiros) que tiveram o efeito de expandir a fronteira agrícola, substituindo o uso da terra para consumo local com produção de monocultura para exportação, concentrando unidades produtivas e expulsando camponeses e agricultores familiares da terra. Esta é a dinâmica do neoxtratativismo (Svampa, 2019).

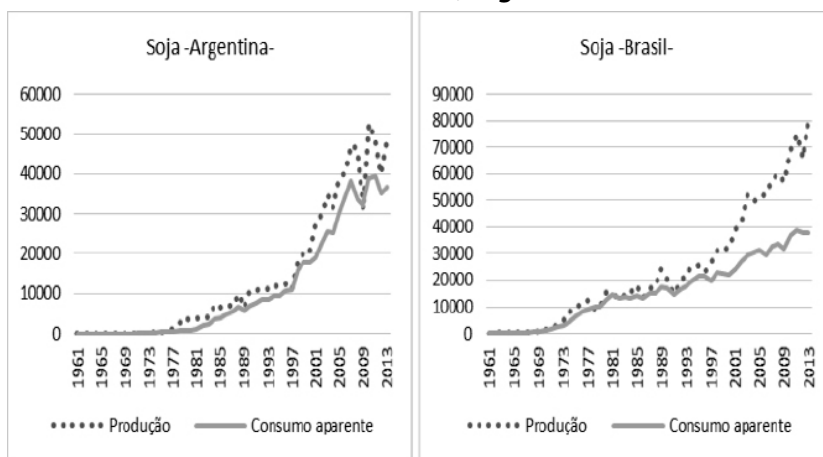
Qual foi o efeito da intensificação desse padrão de acumulação sobre o direito humano à alimentação? Uma forma de avaliar isso é analisando a trajetória de consumo interno dos alimentos que fazem parte da cesta de consumo habitual das pessoas. Um indicador para medir o consumo interno é o “consumo aparente”:

$$\begin{aligned} \text{CONSUMO APARENTE}_X & \\ &= \text{Produção}_X + \text{Importações}_X \\ &- \text{Exportações}_X \pm \text{Variação de estoques}_X \end{aligned}$$

O consumo aparente de um bem X no país é igual à produção mais a importação desse bem, menos a quantidade dele que é exportada (+- a variação dos estoques).

Os gráficos da Figura 1 mostram tendências na produção e consumo aparente de soja na Argentina e no Brasil. A primeira coisa a notar é que essa produção, feita com modificações genéticas (a partir da década de 1990) e com pacotes tecnológicos pertencentes a grandes transnacionais, aumenta exponencialmente, enquanto o consumo interno deste produto não segue a mesma tendência. A expansão deste produto para exportação substituiu a produção de outros mais tradicionais em ambos os países (como carne e milho na Argentina, ou a variada produção de subsistência e o extrativismo de frutas silvestres para subsistência no Brasil). Portanto, a expansão da soja implica não apenas numa expansão da fronteira agrícola, mas também em uma mudança no uso da terra que tem consequências sobre os alimentos disponíveis.

Figura 1. Produção e consumo aparente de soja, em milhões de toneladas, Argentina e Brasil

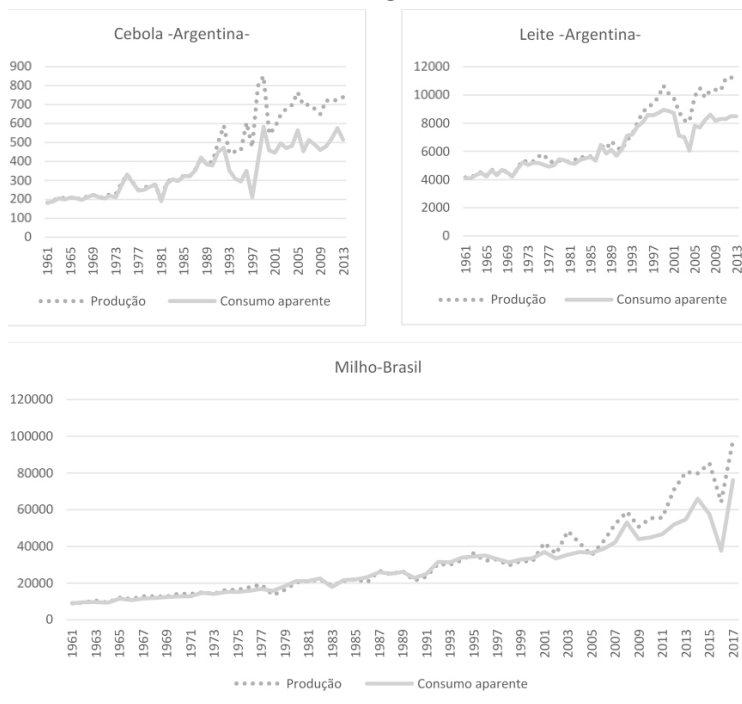


Fonte: Os autores, baseado na FAOSTAT.

O segundo caso apresentado na Figura 2 é de alimentos para os quais a produção era igual ao consumo interno, ou seja, foram produzidos para abastecer o mercado interno, até o início do processo de liberalização. A produção de cebola, leite e milho foi separada

do consumo interno nas décadas de 1990 e 2000. A integração dos mercados do Brasil e da Argentina por meio do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) teve um papel fundamental no aumento das exportações desses alimentos entre eles.

Figura 2. Alimentos para os quais a produção se tornou maior do que o consumo aparente, através da desregulamentação do mercado, em milhões de toneladas, Argentina e Brasil



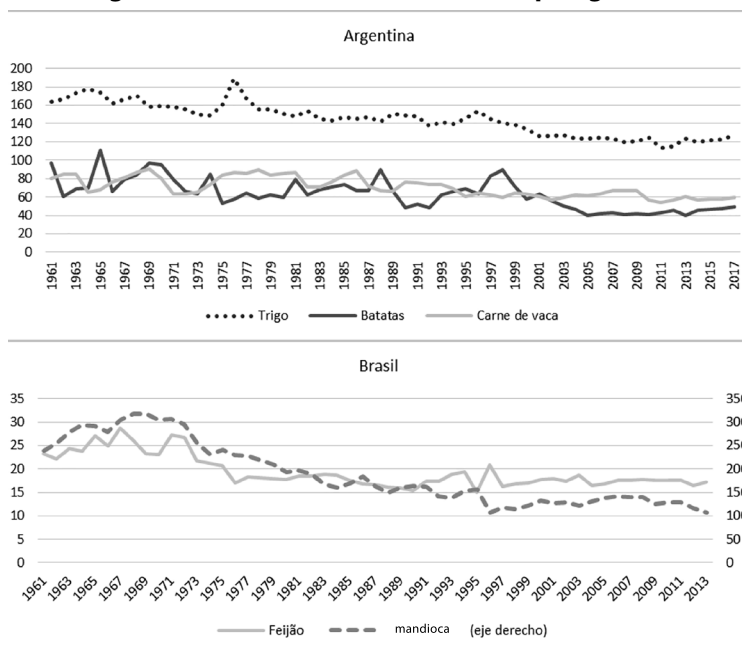
Fonte: Os autores, baseado na FAOSTAT.

A separação entre a lógica da produção e o consumo interno teve efeitos sobre a disponibilidade alimentar por capita. A Figura 3 mostra como o consumo interno per capita de certos alimentos-chave na dieta de argentinos e brasileiros, como carne, trigo, batata e mandioca, têm diminuído sistematicamente. Ou seja, a produção

aumentou exclusivamente para exportação. Segundo a FAO, isso permitiria à Argentina e ao Brasil comprar produtos que produzem de forma menos eficiente no exterior, mas, na realidade, o consumo interno foi substituído pelo consumo externo e não por uma melhoria na segurança alimentar e nutricional.

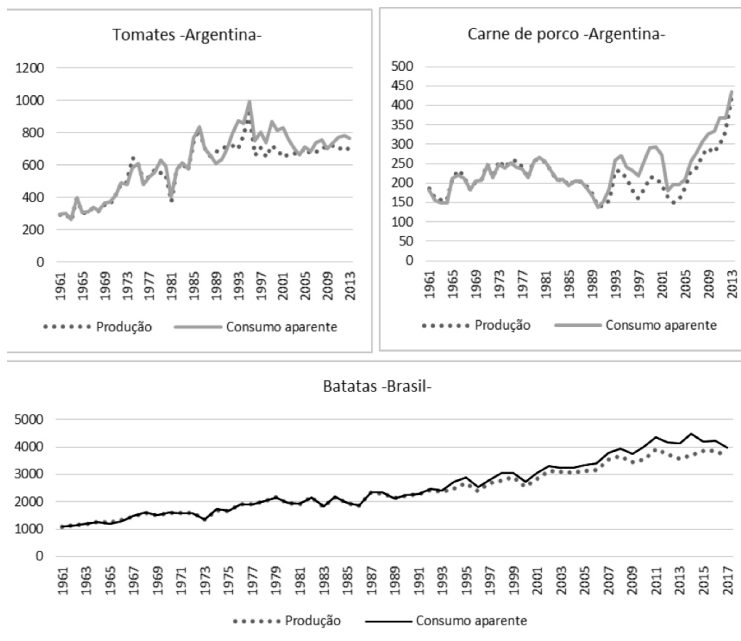
Por outro lado, muitos alimentos tiveram que ser importados, como tomate, feijão, carne de porco e batata, o que mostra uma clara mudança no padrão alimentar de argentinos e brasileiros, decorrentes da desregulamentação do mercado e da abertura econômica.

Figura 3. Consumo aparente per capita de alimentos selecionados na Argentina e no Brasil (1961-2017), em quilogramas



Fonte: Os autores, baseado na FAOSTAT.

Figura 4. Alimentos para os quais a produção é menor que o consumo interno



Fonte: Os autores, baseado na FAOSTAT.

A mentalidade global atual é a de que a segurança alimentar e nutricional das populações depende mais da renda familiar do que daquilo que o país produz. De fato, o declínio da renda familiar está aprofundando a fome na Argentina e no Brasil nos últimos anos. É importante notar que a Argentina, ao contrário do Brasil, não tem histórico de fome. Os argentinos sempre foram grandes produtores e exportadores de alimentos, e uma população bem alimentada. Porém, de acordo com dados sobre segurança alimentar da FAO, nos últimos anos a Argentina tem acompanhado o declínio global na proporção da população em situação de desnutrição. Embora o país mantenha, em comparação com outros países da região, uma melhor infraestrutura em termos de acesso a água limpa e outros serviços de saúde, vários indicadores mostram piora nas condições alimentares da população. Por

exemplo, o percentual da população adulta com obesidade aumentou, assim como a proporção de mulheres em idade reprodutiva com anemia.

O Brasil tem uma trajetória muito diferente. A fome endêmica e aguda fazem parte de sua História. Desde 2014, no entanto, o país foi capaz de sair do Mapa da Fome da FAO principalmente por causa do bom desempenho econômico e de políticas sociais. Infelizmente, já em 2016 estas condições começaram a mudar para pior e é certo que o país será incluído novamente no Mapa da Fome, pois as projeções apontam que 17 milhões de brasileiros ou mais passarão fome. Em 2018 esse número era de 5,2 milhões de pessoas (CEPAL, FAO, 2020).

Isso é extremamente perigoso no contexto desta pandemia, pois está claro que um dos principais motivos para a população pobre não ficar em quarentena é a falta de comida. A maioria dessa população tem ocupações informais e deve adquirir o sustento quase diariamente, quer dizer, eles precisam sair para trabalhar para, em seguida, ir aos mercados comprar comida. Por causa disso, em países como Peru e México os mercados públicos são focos de transmissão do coronavírus (CEPAL, FAO, 2020).

No Brasil, a informalidade, o desemprego e a resposta lenta dos programas emergenciais do governo federal foram fatores que contribuíram para o enfraquecimento da quarentena. Já a Argentina vem de uma recessão de mais de 2 anos com altos níveis de inflação. A deterioração do mercado de trabalho durante os anos Macri, somada às políticas de austeridade durante esse governo, fez com que os níveis de pobreza ultrapassassem 35% da população (no caso de crianças de 0 a 14 anos, esse número sobe para 52%) (Cayón 2020). Esse ponto de partida torna ainda mais difícil manter o isolamento. Por exemplo, muitas pessoas passaram a fazer refeições diárias em restaurantes sociais que servem sopas. Espera-se que, após a quarentena, os níveis de pobreza na Argentina excedam 40-50% (Rosemberg 2020).

Enfim, é inacreditável que países que são exportadores líquidos de alimentos vivam em meio à fome crescente. A produção e a distribuição de alimentos deveriam ser guiadas pelo objetivo de

alimentar as pessoas e não pela realização do lucro. Nesse sentido, os atuais modelos agroindustriais que dominam nossas sociedades, baseados na integração global de mercados, devem ser criticamente revistos e políticas públicas voltadas para pessoas que querem produzir alimentos para suas famílias e comunidades devem ser priorizadas.

3 DESCONCENTRAÇÃO DE ÁREAS URBANAS E REFORMA AGRÁRIA

Dizer que “o mundo é pequeno” é uma afirmação que não se encaixa no Brasil e na Argentina. Ambos são países de grande extensão territorial e com distribuição de terras muito desigual. O Brasil tem 8,5 milhões de Km² e 2% dos estabelecimentos rurais ocupam 55% da zona rural (OXFAM, 2018). O mesmo acontece na Argentina, um estado de 2,7 milhões de Km² onde 1% das fazendas concentram 33% das terras agrícolas (Ámbito 2017).

Então, se há pessoas vivendo aglomeradas em favelas: desconcentrar é preciso! E a reforma agrária, com redistribuição de terra, é um caminho para isso. Não ignoramos as dificuldades políticas em torno da questão. No entanto, uma solução precisa ser encontrada. Por exemplo, um estudo da OXFAM concluiu que as terras pertencentes aos maiores devedores do Brasil poderiam atender a todas as 120 mil famílias sem-terra que, em 2015, viviam em acampamentos exigindo reforma agrária no país (OXFAM, 2018).

A pandemia da COVID-19 é uma oportunidade para avançar nessa agenda. Além da necessidade de distanciamento social, especialistas afirmam incansavelmente que o modelo de alimentação agroindustrial é terreno fértil para o surgimento de novas pandemias. Rob Wallace (2016) vem alertando há algum tempo: “grandes fazendas criam grandes gripes”. Quer dizer, o padrão agroalimentar existente, baseado em complexos grãos-carne, com animais em ambientes superlotados e

dependentes do comércio internacional, é uma das principais causas das epidemias respiratórias que surgiram desde a década de 1990.

De fato, a magnitude global da COVID-19 trouxe à tona a oportunidade de refletir sobre nossos padrões agroalimentares, incluindo a inserção econômica internacional de nossos países (Svampa, 2019). Assim, a desconcentração das pessoas e sua redistribuição, digamos, sobre os grandes mares da monocultura de soja, poderia levar a novos padrões agroalimentares também mais desconcentrados, mais ecológicos, e que favoreceriam a produção e o consumo sustentáveis. Nesta perspectiva, a desglobalização também é essencial (Patnaik, 2018).

No Brasil, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) apresentou um plano de reforma agrária chamado Plano Emergencial de Reforma Agrária Popular (Gould, 2020). Até o momento, porém, nem este, nem outro grande plano foi discutido nacionalmente.

Já na Argentina algumas políticas estão sendo consideradas para desconcentrar a população da área mais densamente povoada do país, a cidade de Buenos Aires e sua região metropolitana, em direção ao interior do país. A província de Buenos Aires, juntamente com o governo nacional, implementará um programa para criar colônias agroecológicas em cidades com baixa densidade populacional. O programa consistirá na construção de casas e na concessão de terrenos (por meio de licença para uso) para pessoas que decidirem se mudar da região metropolitana de Buenos Aires. O objetivo é duplo: descomprimir as grandes cidades e, ao mesmo tempo, reduzir o custo de transporte de alimentos para as pequenas cidades. Esse projeto decorre de uma proposta do Sindicato dos Trabalhadores da Terra, uma organização de pequenos produtores e camponeses (Notas. Periodismo Popular 2020; Vales 2020).

Ao mesmo tempo, durante a quarentena, o governo tomou medidas para favorecer os grandes capitais agroexportadores: reduziu os impostos sobre as exportações nesse setor e apoiou com uma eventual expropriação uma das maiores produtoras de óleo do país. Neste sentido, o modelo de desenvolvimento como um todo não parece estar orientado para favorecer a agricultura em pequena escala.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades de colocar em prática o isolamento social no contexto da pandemia da COVID-19 demonstram que a desconcentração da população das grandes cidades, por meio da criação de comunidades em zonas rurais, deve ser uma proposta feita não só para aquelas famílias que já se reconhecem como sem-terra, mas também para famílias que vivem em favelas e para os sem-teto em geral. A vida no campo pode oferecer um tipo de tranquilidade que não existe em aglomerações urbanas, e trabalhar com agricultura pode oferecer um novo começo para quem não consegue encontrar meios de viver com dignidade nas cidades.

Por outro ângulo, a pandemia afetará drasticamente a economia dos países latino-americanos e a retomada do investimento exigirá o engajamento do Estado (CEPAL, FAO, 2020). Nesse sentido, programas nacionais de reforma agrária com redistribuição de terras podem ser uma excelente oportunidade para organizar e agilizar a retomada da atividade econômica, a partir de investimento de longo-prazo em infraestruturas que criariam condições para o surgimento de pequenas cidades com moradia digna. O programa argentino de colônias agroecológicas não é uma reforma agrária em larga escala e não afeta o poder estrutural das grandes corporações produtoras e exportadoras de alimentos, o que seria desejável pela perspectiva da mudança estrutural. De qualquer forma, será importante monitorar o plano de desconcentração e realocação populacional na Argentina a partir da criação de comunidades agroecológicas.

A pandemia nos convida a pensar em formas alternativas de organizar a sociedade. Parece-nos que desconcentrar as cidades por meio da criação de comunidades agroecológicas seria benéfico para as sociedades. Segundo Maquiavel, ninguém defende um território tão bem quanto um colono. Este colono pós-COVID-19 poderia ser aquele intrinsecamente interessado no desenvolvimento – no amplo sentido da cidadania – do território. Afinal, os pobres são os que mais precisam de

um meio ambiente limpo e equilibrado, onde possam produzir alimentos e de onde abasteceriam uma parte considerável dos mercados locais. Este não é apenas um tema para os povos da Argentina e do Brasil. É um tema intrínseco às periferias do mundo.

REFERÊNCIAS

Davis, Mike (2006). **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo.

Gould, Larissa. (2020). Ponto a ponto: conheça o plano de Reforma Agrária Popular defendido pelo MST. **Brasil de Fato**, 15 de junho de 2020. <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/15/ponto-a-ponto-conheca-o-plano-de-reforma-agraria-popular-defendido-pelo-mst>. Acesso em 16/07/2020.

Fontes, Virginia (2010). O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ.

Patnaik, Prahbat. (2018). Globalization and the Peasantry in the South. **Agrarian South: Journal of Political Economy**, 7(2), 234–248.

Souza, Jessé de. (2017). **A elite do atraso: da escravidão à Lava-Jato**. Leya, Rio de Janeiro.

Wallace, Rob. (2016). **Big Farms Make Big Flu: Dispatches on Infectious Disease, Agribusiness, and the Nature of Science**. New York: Monthly Review Press.

Ámbito. (2017). Se Profundiza La Concentración de La Tierra En La Argentina: Apenas 1% Acapara 33% Del Territorio. **Ámbito**, 16 January 2017. <https://www.ambito.com/politica/se-profundiza-la-concentracion-la-tierra-la-argentina- apenas-1-acapara-33-del-territorio-n3969517>. Acesso em 16/07/2020.

Biondi, Alejandro, Florencia Caro Sachetti, and José Florito. (2020). 8M: La Autonomía Económica de Las Mujeres va Más Allá Del Mercado Laboral. **Textual. CIPPEC**. <https://www.cippec.org/textual/8m-la-autonomia-economica-de-las-mujeres-va-mas-alla-del-mercado-laboral/>. Acesso em 16/07/2020.

Bohoslavsky, Juan Pablo. (2020). COVID-19: Llamamiento urgente para una respuesta a la recesión económica desde los derechos humanos. **Relatores especiales DDHH**. Naciones Unidas.

Galarza, Delfina, and D'Arrisso. (2020). Del conurbano a Río de Janeiro: ¿Qué está haciendo la región con sus villas? **La Nación**. 1 June 2020. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/del-conurbano-rio-janeiro-que-esta-haciendo-nid2372112>. Acesso em 16/07/2020.

Keene, Beverly. (2019). La Deuda Con Nuestros Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales. In **Derechos de Los Pueblos. Andares Desde El Sur**. Visotsky, J., Katz, M. y Guerrero, A. L. Buenos Aires: Ediciones nuestraAmérica desde Abajo.

Notas. Periodismo Popular. (2020). El Interior Bonaerense Creará Colonias Agroecológicas Para Pequeños Productores Del AMBA. Notas. **Periodismo Popular**, 6 July 2020. <https://notasperiodismopopular.com.ar/2020/07/06/el-interior-bonaerense-creara-colonias-agroecologicas-para-pequenos-productores-del-amba/>. Acesso em 16/07/2020.

Vales, Laura. (2020). El Coronavirus y La Búsqueda de Una Nueva Ruralidad: Las Familias Que Se Mudarán a Tapalqué. **Página 12**, 6 July 2020. <https://www.pagina12.com.ar/276684-el-coronavirus-y-la-busqueda-de-una-nueva-ruralidad-las-fami>. Acesso em 16/07/2020.

Svampa, Maristella. (2019). **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. São Paulo: Elefante.

Castro, Aline Contti. (2020). Brasil en medio de la pandemia. **El País Digital**. 24 de maio de 2020. <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/brasil-en-medio-de-la-pandemia/27076>. Acesso em 16/07/2020.

CEPAL, FAO. (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. **Informe COVID-19, n. 8**. CEPAL, FAO.

Boehm, Camila. (2020) Moradores de favelas movimentam R\$ 119,8 bilhões por ano. **Agência Brasil**. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-01/moradores-de-favelas-movimentam-r-1198-bilhoes-por-ano>. Acesso em 16/07/2020.

Bombardi, Larissa M. e NEPOMUCENO, Pablo L. M. (2020). COVID-19, desigualdade social e tragédia no Brasil. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 29 de abril de 2020. <https://diplomatique.org.br/COVID-19-desigualdade-social-e-tragedia-no-brasil/>. Acesso em 16/07/2020.

OXFAM (2018). **Terrenos da Desigualdade – Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural**. Oxfam, Brasil. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf. Acesso em 16/07/2020.

ONU-Habitat. (2013). **ONU: mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050**. 16 de julho de 2020. <https://nacoesunidas.org/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/>. Acesso em 16/07/2020.

CAPÍTULO 5

GESTÃO INTERNACIONAL LOCAL: AVANÇOS E RETROCESSOS EM TEMPOS DE PANDEMIA

*Liliana Ramalho Froio
Bruno Ricardo Viana Sadeck*

1 INTRODUÇÃO

A atuação internacional de governos locais tem sido afetada por eventos como a crise econômica mundial e a recente ascensão de governos conservadores de direita em diversos países democráticos. As consequências da conjunção desse contexto externo e doméstico para a gestão internacional local podem ser diversas e somam ainda com a disponibilidade de recursos, os interesses políticos e econômicos, a estrutura institucional vigente – seja no âmbito nacional ou no âmbito subnacional. Em alguns casos, como no Brasil, verifica-se um aprofundamento da autonomia internacional dos governos locais como forma de responder à miopia da política externa nacional. O fenômeno ainda mais atual da pandemia da COVID-19 aparece como novo fator que vem impactar ainda mais esse cenário em transformação. O objetivo deste trabalho é analisar a evolução da gestão internacional local nos últimos anos, buscando verificar suas características e compreender o impacto da atual conjuntura, com enfoque no caso brasileiro. Para tanto, o capítulo divide-se em quatro seções: 1) Reflexões iniciais sobre os determinantes da atuação internacional local; 2) Análise das crises estruturais em curso na última década e seus impactos na

internacionalização das localidades; 3) A pandemia e seus efeitos na gestão internacional subnacional; 4) Os possíveis cenários esperados para a atuação internacional local após a pandemia.

2 DETERMINANTES DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL LOCAL

O que têm impactado a gestão dos assuntos internacionais das unidades territoriais dos países?

A atuação internacional de governos subnacionais tem aumentado significativamente nos últimos anos, mostrando um aumento na intensidade das conexões internacionais subnacionais: mais cidades e mais governos regionais participando de instituições e projetos de cooperação internacional, além do aumento no número de instituições específicas voltadas para a participação das autoridades locais. As causas desse maior dinamismo subnacional nas relações internacionais são diversas. Panayotis Soldatos (1990) construiu um modelo explicativo, muito útil e atual, que mostra os determinantes do internacionalismo local: estes seriam tanto de origem doméstica (no nível federal e no nível local) quanto internacional. No nível doméstico, o autor cita problemas como a ineficiência do governo federal, as incertezas constitucionais, as ausências institucionais, a assimetria e as discrepâncias materiais e de interesses entre unidades federadas. No nível internacional, fatores como a interdependência global e regional seriam fundamentais.

Esses determinantes, de nível subnacional, nacional e internacional, impactam a gestão local de duas maneiras: na sua capacidade de atuar e no interesse de agenda.

Assim, em primeiro lugar, a condução da área internacional de uma localidade depende das suas condições locais, que incluem desde recursos financeiros destinados à área, estrutura organizacional vigente, visão da liderança política sobre a relevância do assunto e as temáticas

de interesse, até a existência de instituições de ensino próximas à localidade e que formam pessoas qualificadas para trabalhar na área. Essas condições locais são importantes para determinar os rumos da área internacional e podem ser alteradas, na medida em que mudam as autoridades no governo ou a situação econômica local, por exemplo.

Além desses fatores, há fatores no nível nacional ou federal que também impactam a agenda e a capacidade local, como é o caso das condições jurídicas vigentes, que podem dar autonomia ou limitar a atuação subnacional no exterior. Em grande medida, a capacidade internacional das unidades territoriais dependeria, portanto, das condições institucionais e jurídicas existentes em nível nacional, as quais definem aspectos relevantes como poder de ação das subunidades, legitimidade de suas atividades, formas de representação e de participação internacional. Possíveis mudanças nas condições institucionais e, principalmente, jurídicas nacionais, são mais difíceis de ocorrer e, por isso, muitas das mudanças de rumos verificadas na gestão internacional local provêm de alterações dentro da própria dinâmica local. É o que ocorre no caso brasileiro, em que verificamos repetidamente a criação e a extinção de setores específicos de relações internacionais dentro das prefeituras e dos governos estaduais ao longo dos anos, demonstrando um maior ou menor incremento da área, sem ter ocorrido nenhuma mudança no aparato constitucional e legal vigente no país.

Por outro lado, mudanças na política nacional e na agenda do governo federal, inclusive de política externa, podem ter um maior impacto na gestão internacional local. Soldatos identifica dois determinantes em nível federal que exemplificam essa questão: (a) os erros ou ineficiência do governo federal e (b) a domesticação da política externa. Os erros e ineficiência estão relacionados com problemas como burocratização, limitação de recursos, falta de expertise e os erros de percepção dentro do governo federal em relação aos interesses dos governos locais. Nesses casos, as unidades federadas “tentam remediar a situação e proporcionar ao sistema uma paradiplomacia solidária ou

mesmo substitutiva” às ações do governo federal (Soldatos, 1990: 47). No que concerne à domesticação da política externa, é o processo em que assuntos de interesse dos governos locais são tratados no âmbito da política externa nacional. Nesse caso, o envolvimento das autoridades subnacionais em assuntos internacionais ocorre com o objetivo de proteger ou responder às ações do governo federal. Tal situação sucede atualmente em alguns países, como no Brasil e nos Estados Unidos, cujas ações de política externa têm provocado choques de interesse com as unidades territoriais e uma gestão internacional local mais autônoma.

Por fim, como já relatado, a capacidade de atuação internacional subnacional também é determinada pela conjuntura internacional. Alguns cenários têm favorecido a atuação externa das localidades, como é o caso das revoluções tecnológicas sucessivas atreladas ao contexto pós-Segunda Guerra Mundial, as crises energética e econômica mundial da década de 1970 - que diminuíram os recursos dos governos nacionais e lançou muitas localidades no sistema internacional em busca de alternativas para o desenvolvimento local -, o período pós-Guerra Fria e os processos de globalização, descentralização, multilateralismo, integração e desenvolvimento.

De forma geral, verifica-se um grande salto nas condições de realização dos contatos transnacionais de governos locais e regionais, em razão das facilidades no âmbito da comunicação e dos transportes - provocadas pelo forte incremento tecnológico desses setores - que tornaram essas práticas mais acessíveis, diversificadas e numerosas. Mas, além dessas condições materiais favoráveis, os governos locais também têm se beneficiado do desenvolvimento de determinadas agendas que colocam as cidades e os atores locais como protagonistas, como é o caso da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e seus desdobramentos, que resultam em movimentos diversos, como o modelo de Cooperação Sul-Sul, a ideia de Governança Global e Multinível, a Cooperação Internacional Descentralizada, o programa ONU-Habitat, a Declaração do Milênio e, mais recentemente, a Agenda 2030. Essa evolução da agenda do desenvolvimento, em particular, não

resultou apenas em mudanças nas ideias vigentes sobre o conceito de desenvolvimento e suas dimensões, mas também nos atores envolvidos nesse processo. O desenvolvimento sustentável do planeta é pensado de forma articulada e colaborativa com o maior número de atores possíveis, mas os atores locais se destacam porque, em última instância, o desenvolvimento é local.

Gradualmente surge uma agenda internacional em prol da participação de governos regionais e locais, no entanto, o aprofundamento dessa participação esbarra no reconhecimento da sua capacidade jurídica internacional.

A personalidade jurídica internacional dos atores governamentais subnacionais é considerada incompleta, já que não respondem internacionalmente por suas ações. Em 1998, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas produziu um documento intitulado *Responsability of States for Internationally Wrongful Acts* em que consta o entendimento de que a conduta das unidades constituintes dos Estados deve ser considerada um ato desse Estado perante o direito internacional (United Nations, 2005). De fato, o entendimento predominante é de que os países não devem ser considerados como territórios fragmentados e que a autonomia internacional de determinadas unidades constituintes é assunto de foro doméstico. Portanto, para fins do direito internacional, o governo central ou federal é que será responsabilizado pelo comportamento do seu ente subnacional na esfera internacional. Essa é uma condição relevante para pensar a gestão internacional local, muito embora não tenha impedido a inserção dos governos locais em diversas organizações, fóruns, programas internacionais.

Tendo conhecimento das principais questões que impactam a atuação internacional subnacional, partimos para a análise dos acontecimentos recentes e de que forma eles têm interferido nas decisões locais.

3 AS CRISES ESTRUTURAIS ANTES DA PANDEMIA

O autor Gilberto Rodrigues (2019), em matéria produzida para a revista Carta Capital, traz uma pergunta instigante sobre se não seria a hora e a vez da paradiplomacia para estados e municípios, isto é, se não estaríamos diante de um contexto favorável para a atuação internacional de governos regionais e locais. O contexto em questão é o governo do presidente Jair Bolsonaro, cujas ações ideologizadas e mal calculadas de política externa estariam comprometendo a imagem e as já estabelecidas parcerias do Brasil no exterior. A resposta dos estados e municípios brasileiros a esse “cenário incerto, turbulento e caótico”, como afirma Rodrigues, seria a construção de uma agenda internacional autônoma e até mesmo destoante do governo federal.

Como o professor Gilberto Rodrigues destaca, a paradiplomacia não é assunto novo, seja no Brasil ou no mundo, e tem funcionado em harmonia com as ações de política externa de diversos governos nacionais. Mas a nova configuração política brasileira, de caráter direitista e neofascista, tem ocasionado choques domésticos em matérias internacionais e o surgimento de uma certa *hard paradiplomacy*. Ou seja, se antes se observava uma “paradiplomacia *soft*, branda, leve e inofensiva”, agora a atuação internacional subnacional apresenta-se forte e agressiva em determinadas situações (Rodrigues, 2019).

Isso tem ocorrido em razão de alguns determinantes nacionais, já indicados no modelo de Soldatos (1990), principalmente relacionados aos erros ou ineficiência do governo federal na construção da sua política externa e ao fato da agenda subnacional estar sendo afetada por essas ações. Esse tem sido o caso do Consórcio Nordeste, por exemplo, que surge em razão de divergências político-ideológicas entre os governadores dos estados nordestinos e o presidente Bolsonaro, e que tem desafiado e contraposto constantemente as ações e declarações do governo federal em assunto internacionais.

A tensão política entre os governadores do Nordeste e a Presidência da República ocorre desde o momento da posse de Jair

Bolsonaro em 01 de janeiro de 2019, quando nenhum dos governadores nordestinos comparecem à cerimônia de posse. O presidente reagiu ao fato ao dizer, em entrevista exclusiva à emissora SBT em 03 de janeiro de 2019, que os governadores não deveriam então pedir nada para ele pois não era o presidente deles. É importante ressaltar que, além dos governadores nordestinos serem de partidos de oposição ao presidente Bolsonaro, esses foram os únicos estados, juntamente com o Pará, em que Bolsonaro perdeu em número de votos. Tal situação tem reverberado nas atitudes presidenciais. A primeira viagem de Bolsonaro ao Nordeste ocorreu somente em maio de 2019. As declarações presidenciais e dos governadores também não têm sido amistosas, especialmente em relação ao governador do Maranhão, Flávio Dino (PCdoB). Bolsonaro já chegou a afirmar que de todos os governadores do Nordeste, o do Maranhão era o pior.

Houve ainda uma redução de operações de crédito da Caixa Econômica Federal para os estados nordestinos e, no episódio de vazamento de óleo e contaminação das praias nordestinas em agosto de 2019, o presidente não efetuou nenhuma visita às praias contaminadas e ainda demorou para acionar o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição, o que ocorreu em outubro de 2019 (Castro, 2019).

Essa conjuntura interna tem favorecido a aproximação dos governadores nordestinos, que têm buscado estratégias de atuação conjunta em diversos assuntos, como saúde, segurança, infraestrutura e até mesmo relações internacionais. Essa aproximação e os Encontros dos Governadores do Nordeste já vinham ocorrendo antes de 2019 e da eleição de Bolsonaro. Mas o novo presidente e a evolução dos fatos direcionaram os rumos dos encontros e resultaram na criação do Consórcio Nordeste em agosto de 2019.

A pauta internacional do Consórcio desenvolveu-se naturalmente em razão das demandas regionais e da necessidade de se posicionar frente a ações do governo federal, como o desmonte do Programa Mais Médicos e a sua substituição pelo programa Médicos pelo Brasil, que não obteve os resultados esperados (Padilha, 2020). Assim, os governadores

nordestinos começaram a agir coletivamente para buscar fornecedores internacionais de equipamentos médicos, estabeleceram uma agenda para missões internacionais de busca por investidores e cooperação com países europeus - o que ocorreu em novembro de 2019 - de forma direta e sem a interferência ou interveniência do governo federal.

Outros assuntos relevantes que têm afastado lideranças subnacionais brasileiras da posição presidencial é a relação com a China e a condução da agenda ambiental. As polêmicas declarações do presidente e do Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, sobre o governo chinês, sempre seguidas por retratações cansativas e pouco convincentes, têm levado a China a buscar aproximações com os governos estaduais. O professor Maurício Santoro (2019) escreveu uma reflexão sobre esse assunto, demonstrando a trajetória de governos como São Paulo, Rio de Janeiro, e Piauí para se aproximarem da China. Santoro relata, inclusive, a proposta de criação de um escritório na China para representar o Nordeste brasileiro. No que concerne à temática ambiental, observamos a reação dos governos dos estados da Amazônia brasileira à crise que se estabeleceu entre o governo federal e os países críticos à condição de desmatamento da floresta Amazônica. As declarações de desdém e ataque do presidente Bolsonaro, a países como Alemanha, tiveram como resultado a retirada de recursos financeiros e a ameaça de não-ratificação do acordo comercial entre Mercosul e União Europeia. Os governadores da Amazônia buscaram, então, distanciar-se da posição do governo Bolsonaro. Em outubro de 2019, os governadores do Amapá, Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí participaram de encontro no Vaticano com religiosos e cientistas para debater formas de preservar a floresta e combater o desmatamento, mas o principal intuito consistiu em mostrar para a comunidade internacional que os estados brasileiros estão comprometidos e dispostos a seguir políticas ambientais responsáveis (Governadores, 2019).

De forma geral, o que esses exemplos confirmam é que a paradiplomacia pode se fortalecer em tempos de crise. O caso a seguir, da pandemia da COVID-19, segue impactando ainda mais esse cenário.

4 A PANDEMIA E SEUS EFEITOS NA GESTÃO DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS LOCAIS

Quais têm sido os impactos da pandemia da COVID-19 na gestão dos assuntos internacionais locais? Mais especificamente, o que aconteceu com a capacidade dos governos subnacionais de atuarem internacionalmente e com a agenda de interesses locais? Em grande medida é preciso pensar sobre a condução da área internacional desses governos locais e como ela foi afetada.

Como citado, verificava-se até então um momento de *hard paradiplomacy*, provocado pela conjuntura internacional favorável e pela ascensão doméstica de governos conservadores de direita no âmbito nacional - que ocasionou a busca por uma agenda internacional autônoma no âmbito local. A pandemia trouxe, no entanto, impactos significativos nas condições locais, em razão de medidas drásticas tomadas em diversos níveis.

Países fecharam fronteiras, suspenderam vôos, cancelaram transações comerciais, barraram a entrada e saída de pessoas em seus territórios, confiscaram produtos essenciais de combate ao coronavírus, controlaram o retorno de cidadãos do exterior, fizeram compras emergenciais, adotaram medidas custosas de assistência social, suspenderam as atividades escolares, fecharam o comércio não essencial, decretaram *lockdown*, aumentaram sua dívida pública. Nesse cenário, o que aconteceu com a área internacional?

A estrutura e o funcionamento da área de relações internacionais de um governo local sempre estiveram à mercê da visão da liderança política sobre a relevância do assunto. São esses agentes políticos e suas percepções subjetivas acerca de uma possível atuação internacional autônoma que levam ao avanço ou ao retrocesso da paradiplomacia. Soldatos (1990) coloca que a personalidade do líder pode favorecer ou não a paradiplomacia. No entanto, a liderança também pode agir constrangida pela realidade material que se apresenta em sua gestão. Por ser considerada uma área "meio" dentro da administração pública,

isto é, por não compreender atividades essenciais ao serviço público, a área de relações internacionais tende a sofrer mais impactos do que outras em situações de crise e cortes.

A pandemia tem sido *sui generis* neste caso porque, se por um lado tem gerado impactos econômicos perversos significativos para as localidades, o que poderia causar efeitos negativos imediatos na paradiplomacia desses governos, por outro lado tem intensificado a busca por práticas e experiências internacionais. Isso porque trata-se de uma crise sanitária internacional com efeitos graves, desestabilizadores e ainda marcada por incertezas sobre as formas de responder a ela. Nesse caso, há uma atenção constante aos resultados obtidos por outros países até o momento.

Os entes federativos brasileiros também têm buscado interagir internacionalmente para trazer soluções para suas localidades. A Frente Nacional de Prefeitos, entidade de representação dos municípios brasileiros, tem intermediado diversos encontros virtuais entre prefeitas e prefeitos do Brasil e de outras cidades em países como Suécia, Holanda, Nova Zelândia, África do Sul, Uruguai, Equador, Chile, Coreia do Sul, México, Estados Unidos, Espanha, França, Portugal, Turquia.

A Diretoria de Relações Internacionais de Belo Horizonte e a Secretaria de Relações Internacionais da cidade de São Paulo produziram manuais com boas práticas internacionais de combate à pandemia da COVID-19. Os resultados obtidos com a elaboração e publicação desses documentos têm sido exitosos até o momento. Em entrevistas concedidas ao Observatório da Internacionalização Descentralizada em Foco (IDeF)¹³, os gestores internacionais de Belo Horizonte e São Paulo indicaram que os documentos têm sido úteis para a tomada de decisão de outros órgãos do governo e muitos deles acabam demandando pesquisas específicas sobre como outras partes do mundo estão lidando com problemas semelhantes relacionados à sua área (França, 2020). O momento da pandemia também tem aproximado os demais órgãos da administração do setor de relações internacionais. Isso porque todos estão focados no mesmo tema e a área de relações internacionais tem

auxiliado as áreas fins do governo a buscarem soluções com base nas práticas adotadas por cidades de outros países (Pereira, 2020).

Ao analisar as políticas de alguns países de combate à pandemia, a professora Fernanda Cimini (2020) elencou três elementos fundamentais para diferenciar os países na resposta à crise sanitária: “1) as atitudes das autoridades públicas diante das incertezas trazidas pelo novo vírus; 2) a capacidade do governo para implementar medidas de prevenção; 3) a estrutura e competência dos sistemas públicos de saúde para atender os pacientes”. Esses pontos têm que estar alinhados nos diversos níveis de governo do país. Se não houver uma sinergia entre os governos nesses aspectos, o que podemos ter é um aprofundamento ainda maior da autonomia local e, conseqüentemente, da paradiplomacia. Cimini relata que no caso italiano, por exemplo, observaram-se 15 dias de medidas conflitantes entre o governo central e os estados, o que confundiu a população e agravou a crise. Temos notado caminho semelhante no Brasil. O Consórcio Nordeste, mais uma vez, se distancia do governo federal, segue as recomendações do seu próprio Comitê Científico e produz declarações conjuntas em referência às posições da Presidência da República, inclusive em assuntos da política internacional. Um dos subcomitês do Comitê Científico do consórcio está voltado para a busca de contatos nacionais e internacionais, no intuito de formar uma rede de apoio ao combate ao coronavírus na região.

Assim, no caso brasileiro, verifica-se que tanto a conjuntura externa da crise sanitária quanto a crise política doméstica têm gerado efeitos relevantes para a atuação internacional dos entes federativos.

5 OS CENÁRIOS PÓS-PANDEMIA

O surgimento da pandemia da COVID-19 transformou a vida dos cidadãos e cidadãs ao redor do mundo de forma drástica e, conseqüentemente, a gestão dos países em todos os níveis de governo,

afetando de maneira avassaladora o sistema internacional e trazendo novos desafios para o século XXI.

Para pensar os cenários da atuação internacional local após a pandemia, faz-se necessário refletir sobre questões relevantes atreladas ao funcionamento do sistema internacional, principalmente diante da atual conjuntura vigente. Há características sistêmicas muito recentes que têm guiado as decisões e a participação subnacional, como o crescimento comercial baseado no continente asiático, a partir do modelo chinês; o advento de governos populistas de cunho nacionalistas e de extrema direita; a visão ultraconservadora baseada no negacionismo científico e o fechamento de fronteiras para cidadãos de determinados países.

A pandemia da COVID-19 também trouxe consequências díspares importantes. De um lado, há o acréscimo de confrontos entre os países e a desconfiança com as ações das instituições multilaterais. Por outro lado, apareceram pleitos de cooperação internacional (inclusive de atores subnacionais) em diversos temas, como: saúde, farmacêutica, pesquisas científicas, logística, profissionais de saúde, medicamentos, dentre outros. No aspecto econômico, algumas organizações internacionais têm feito seus prognósticos e mostrado sua preocupação com os efeitos negativos da pandemia para o comércio mundial e, conseqüentemente, para os países e suas populações, notadamente, os mais carentes e vulneráveis. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem observado as consequências da pandemia nos diferentes segmentos da economia, especialmente, no que se refere ao isolamento social e seus reflexos no desemprego e nas contas governamentais dos países membros da organização – o que interessa diretamente os governos locais.

Ainda no aspecto multilateral, a Organização Mundial da Saúde (OMS) vem prestando informações relevantes sobre as características e evolução da pandemia, o registro do histórico da disseminação da COVID-19 e as recomendações de medidas sanitárias profiláticas para o combate à doença. Todavia, em termos práticos, existem várias críticas,

especialmente dos Estados Unidos e de certos países da União Europeia, a respeito da sua atuação e efetiva presença para combater a pandemia.

De fato, existem grandes incertezas sobre como será o mundo pós-pandemia: Como será o desenvolvimento do comércio internacional? Como será a governança global dentro das instituições internacionais? De que maneira o Brasil sairá dessa crise? Estas questões estão em aberto e precisam ser pensadas e planejadas pelas autoridades governamentais, o mais rápido possível.

Para a paradiplomacia, esse cenário de crise internacional (de âmbito sanitário, econômico, político e institucional) pode ser seletivamente desfavorável. Isso porque uma série de obstáculos podem surgir e dificultar a atuação internacional local, mas o impacto maior seria nos entes subnacionais mais periféricos.

A retração econômica continuada pode começar a gerar efeitos negativos mais contundentes na capacidade das localidades de gerenciarem os seus assuntos internacionais. Entretanto, a cooperação entre entidades subnacionais e o aprofundamento do protagonismo dos governos locais também é possível, principalmente em se tratando das grandes cidades.

Um exemplo disso é o grupo C-40 - um grupo de grandes cidades voltado para a discussão de questões sobre a mudança climática -, que representa 25% do PIB mundial - lançou o *Global Mayors COVID-19 Recovery Task Force* com o objetivo de promover diretrizes para a reconstrução das cidades e das suas economias. A preocupação principal tem sido com a queda na arrecadação das cidades e o aumento do endividamento. É interessante notar que na descrição das estratégias a serem adotadas nesse processo de reconstrução, aparecem o uso de ações individuais ou coletivas para que governos nacionais e instituições regionais e internacionais dêem suporte às demandas das cidades. Ou seja, a intenção é que a atuação internacional do grupo se intensifique e pressione entidades nacionais e internacionais a atenderem as demandas dos prefeitos.

A revista *The Economist* produziu um editorial em 18 de junho de 2020 com o título *Who runs the world?* em que critica a ausência de uma liderança global nesse momento de pandemia. As críticas recaem sobre o G-20, os Estados Unidos, o Conselho de Segurança da ONU e são feitas reflexões sobre possíveis lideranças, com especial destaque para os objetivos que a China que atingir no sistema internacional. Na análise também aparece uma discussão sobre caminhos alternativos para pensar lideranças globais diante desse cenário de crise e de reconstrução. São apontados diversos países, organizações e entidades que cumpririam um papel de *middle powers* relevante. Nessa lista também aparecem os governos subnacionais, que têm tido muitas vezes mais sucesso no combate ao coronavírus do que muitos governos nacionais. Com tantos exemplos, como não apostar no avanço da internacionalização subnacional?

REFERÊNCIAS

Burnett, Jennifer. (2015). **State Overseas Trade Offices**. Council of State Governments. November. http://knowledgecenter.csg.org/kc/system/files/CR_overseas_trade.pdf. Acessado em 26/07/2020.

Castro, Annie. (2019). Óleo no Nordeste: 'O desmantelamento da política ambiental reflete nessa falta de resposta'. **Sul21**. 2 de novembro de 2019. <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2019/11/oleo-no-nordeste-o-desmantelamento-da-politica-ambiental-reflete-nessa-falta-de-resposta/>. Acesso em 27/07/2020.

Cimini, Fernanda. (2020). Coronavírus: os 15 dias de brigas políticas que selaram o desfecho trágico da Itália. **The Intercept**. 24 de março de 2020. <https://theintercept.com/2020/03/24/coronavirus-politica-italia/>. Acesso em 26/07/2020.

Fonseca, Marcela Garcia. (2013). **Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional**. 345f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – IRI/USP, São Paulo.

França, Hugo Salomão. (2020). Diretor de Relações Internacionais da cidade de Belo Horizonte fala sobre Repositório de Recomendações e Boas Práticas Internacionais em Resposta ao COVID-19.

[Entrevista concedida a] Mateus Andrade. **Internacionalização Descentralizada em Foco**. 13 de julho de 2020. <https://www.idef-ufpb.com/c%C3%B3pia-idef-entrevista-francisco-per>. Acesso em 26/07/2020.

Governadores da Amazônia pedem mais ajuda internacional. **DW**. 28 de outubro de 2019. <https://www.dw.com/pt-br/governadores-da-amaz%C3%B4nia-pedem-mais-ajuda-internacional/a-51028661>. Acesso em 27/07/2020.

Maia, José Nelson Bessa. (2012). **A paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**. 599f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - IREL/UNB, Brasília.

Padilha, Alexandre. (2020). Ao destruir o Programa Mais Médicos, governo Bolsonaro leva morte e negligência aos brasileiros. **Carta Campinas**. 06 de março de 2020. <https://cartacampinas.com.br/2020/03/ao-destruir-o-programa-mais-medicos-governo-bolsonaro-leva-morte-e-negligencia-aos-brasileiros/>. Acesso em 27/07/2020.

Pereira, Francisco. (2020). Assessor Internacional da cidade de São Paulo fala das ações da SRI em tempos de Pandemia. [Entrevista concedida a] Priscylla Medeiros e Alba Tavares. **Internacionalização Descentralizada em Foco**. 13 de julho de 2020. <https://www.idef-ufpb.com/c%C3%B3pia-idef-entrevista-assessor-espe>. Acesso em 26/07/2020.

Rodrigues, Gilberto. (2019). Será a hora e a vez da paradiplomacia para estados e municípios? **Carta Capital**. 17 de agosto de 2019. <https://www.cartacapital.com.br/blogs/observamundo/sera-a-hora-e-a-vez-da-paradiplomacia-para-estados-e-municipios/>. Acesso em 26/07/2020.

Santoro, Maurício. (2020). Crises provocadas por Bolsonaro abrem espaço para governadores na diplomacia. *Época*. 01 de setembro de 2019. <https://epoca.globo.com/brasil/artigo-criises-provocadas-por-bolsonaro-abrem-espaco-para-governadores-na-diplomacia-23914293>. Acesso em 26/07/2020.

Soldatos, Panayotis. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, pp. 34-53.

United Nations. (2005). **Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts**. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf. Acesso em 26/07/2020.

CAPÍTULO 6

A MUDANÇA NA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO: IMPACTOS DA COVID-19 NO POSICIONAMENTO DO GOVERNO BRASILEIRO

Pascoal T. C. Gonçalves

Mariana Pimenta Oliveira Baccharini

1 INTRODUÇÃO

Foi dito na apresentação deste livro que o vírus ataca as pessoas, mas a pandemia ataca sociedades e seus governos. O presente ensaio busca problematizar o impacto da pandemia da COVID-19 na agenda internacional de desenvolvimento, entendida enquanto uma instituição histórica, e principalmente, nas respostas do governo brasileiro em termos de políticas social, ambiental e econômica.

Instituições políticas, apesar de originalmente remeterem à estabilidade, se desenvolvem e alteram ao longo do tempo. O princípio básico da estabilidade institucional remete à sua capacidade de mudança e adaptação a novas ideias, atores, distribuição de poder e interesses políticos. Neste sentido, a Agenda do Desenvolvimento Internacional passou por diversas reformulações ao longo das décadas, decorrente das diferentes crises do desenvolvimento, migrando de um paradigma estritamente focado no crescimento econômico para um paradigma atrelado ao desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015) da Organização das Nações Unidas (ONU) é o equilíbrio deste processo de

mudança, estabelecendo metas e parâmetros que viabilizem análises e estratégias de desenvolvimento dos países.

Entretanto, ao longo da última década, vários líderes da extrema direita assumiram o governo de seus países. De Donald Trump nos Estados Unidos a Jair Bolsonaro no Brasil, governos foram formados com a promessa de buscar um caminho “novo”, que passa pela negação de premissas básicas dos ODS, como a proteção ao meio ambiente, aos direitos humanos e da governança global.

O início de 2020 muda radicalmente o cenário. A pandemia da COVID-19 se apresenta como variável externa capaz de impactar tanto o paradigma atual de desenvolvimento como também impor limites e novas prioridades aos líderes mundiais da extrema direita. Nesse novo cenário cabe perguntar: a agenda internacional de desenvolvimento consegue impor limites para a tomada de decisão do governo brasileiro no cenário da pandemia?

Este capítulo tem por objetivo reconstruir historicamente as mudanças internacionais que culminaram na elaboração dos ODS e discutir limitações impostas pela agenda internacional ao posicionamento de governantes da extrema direita em relação aos mesmos. O caso brasileiro apresentado nesse ensaio ilustra o ponto.

2 A MUDANÇA INSTITUCIONAL DE UMA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL EM CRISE

A mudança institucional, ao longo dos estudos da Ciência Política e Relações Internacionais, se acomodou na análise do impacto de grandes choques externos nas instituições, como guerras e crises econômicas. A estabilidade das instituições, tomada como pressuposto, norteou os estudos das diversas vertentes do institucionalismo, como institucionalismo da Escolha Racional, Histórico e Sociológico (Hall & Taylor, 2003; Thelen & Conran, 2016).

As instituições permaneceram como variáveis estáveis, independentes, seja em decorrência da racionalidade (ou racionalidade limitada) dos atores e da permanência da instituição atrelada à eficiência na resolução de um problema, seja em decorrência da isomorfia institucional, que leva novas instituições a se assemelharem às instituições já existentes e, conseqüentemente, a uma homogeneização com alto impacto na modulação do comportamento dos atores. Nesta última, as instituições, entendidas como convenções informais ou scripts cognitivos coletivos são reproduzidas pela socialização, assimiladas e tomadas como dadas, para além do escrutínio consciente (Thelen & Conran, 2016).

Quando as instituições se tornam variáveis dependentes, e o estudo se foca na mudança institucional, as vertentes teóricas tanto da escolha racional quanto histórica se baseiam no “*punctuated equilibrium*” (Krasner, 1988), um equilíbrio pontual decorrente do rearranjo entre atores, interesses e poder, ocasionado por um choque externo (Thelen & Conran, 2016). Entretanto, a forma como esse rearranjo ocorre, em escolhas de múltiplos equilíbrios, aponta para a dependência histórica da trajetória. Conceitos do institucionalismo histórico refletem diretamente esse pensamento, como o *path dependence*, *critical junctures*, *increasing returns* (Pierson, 2000; Sanders, 2009; Steinmo, 2008; Thelen, 1999).

Entretanto, a mudança institucional, para além de resultante de choques externos, pode ser incremental (Mahoney & Thelen, 2009), o que a torna eminentemente institucional ao não depender de variáveis externas.

Nestes casos, as ideias adquirem um papel fundamental como vetores das mudanças. Campbell (1998) sintetiza o papel das ideias para o institucionalismo organizacional e o histórico em: fornecer soluções específicas para problemas políticos; constranger o escopo normativo e cognitivo das soluções que os formuladores de políticas estão dispostos a considerar; e constituir símbolos e conceitos que permitem aos atores construir estruturas com as quais legitimam as propostas de políticas.

Assim, institucionalistas históricos sustentam que estruturas normativas subjacentes restringem o conjunto de ideias que as elites políticas consideram aceitáveis e que as instituições formais mediam o grau em que as elites transportam diferentes ideias para arenas de formulação de políticas para fins de consideração, limitando o alcance de possíveis soluções.

A Agenda de Desenvolvimento entre 2015 e 2030 constitui uma resposta às sucessivas crises enfrentadas pela agenda de desenvolvimento desde os anos de 1970: crescimento econômico insuficiente para sanar os problemas sociais; dano ambiental crescente decorrente da atividade humana; busca por transformações sociais pautadas por uma visão eurocêntrica e inalcançável. Não obstante, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aprovados na 70ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2015 por mais de 190 países dão continuidade às décadas de desenvolvimento iniciadas em 1961¹⁴ e constituem um aperfeiçoamento dos esforços multilaterais de trabalhar com metas e indicadores propostos pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000 – 2015).

Os ODS avançaram sobre a agenda dos ODM ao incluir uma nova gama de objetivos e metas, aprofundando a temática ecológica e demanda por avanço social, em detrimento do caráter econômico. A nova agenda do desenvolvimento global para 2030 se baseou nos cinco P's: Pessoas (erradicar a pobreza e a fome e garantir a dignidade e a igualdade); Prosperidade (garantir vidas prósperas e plenas, em harmonia com a natureza); Paz (promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas); Parcerias (implementar a agenda por meio de uma parceria global sólida); Planeta (proteger os recursos naturais e o clima do nosso planeta para as gerações futuras). Estes cinco pontos organizam a visão de sustentabilidade e desenvolvimento que norteou o estabelecimento dos 17 ODS (PNUD Brasil, 2020; Koehler, 2016).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, assim, decorrem de um processo gradual de mudança da Agenda de Desenvolvimento. Embora a ideia de sustentabilidade preceda a noção de desenvolvimento

sustentável, o uso contemporâneo de sustentabilidade se deu a partir das restrições impostas pelo desenvolvimento enquanto crescimento econômico. O relatório encomendado pelo Clube de Roma e publicado em 1972 com o título “Os limites do Crescimento” lançou muitas das questões que balizaram o desenvolvimento posterior do conceito de “desenvolvimento sustentável”. Como aponta Grober (2015), o relatório explicita a busca por um modelo de desenvolvimento que tivesse abrangência planetária e que fosse: 1. Sustentável sem um colapso súbito e incontrolável da espécie humana; e 2. Capaz de satisfazer as necessidades materiais de todas as pessoas.

Todavia, o termo “desenvolvimento sustentável”, em sua acepção contemporânea, foi definido no famoso Relatório “Nosso futuro comum”, elaborado pela Comissão Brundtland de 1987. Segundo Du Pisani (2006), o Relatório Brundtland expressou a crença que a igualdade social, crescimento econômico e conservação ambiental são possíveis simultaneamente, assim enfatizando três componentes fundamentais do desenvolvimento sustentável: o meio ambiente, a economia, e a sociedade.

O Relatório Brundtland consuma a vitória do argumento utilitarista/pragmático para tratar internacionalmente a questão ambiental e social. Não há referência ou ênfase em mudança de valores, mudanças na percepção sobre a natureza ou responsabilidade individual. O foco é todo direcionado a respostas institucionais coletivas, ganhos de eficiência e responsabilidade social. O Relatório incorpora uma abordagem antropocêntrica focada nas necessidades humanas ao mesmo tempo que aponta para a necessidade de maiores desenvolvimentos tecnológicos e eficiência (Robinson, 2004).

Como pontua Waters (2008), a percepção de desenvolvimento sustentável presente no Relatório Brundtland expressa preocupação com o bem-estar das populações humanas menos favorecidas e o ambiente natural, mas não desafia a base normativa da abordagem tradicional do desenvolvimento que legitima o crescimento econômico no sistema capitalista. Nesse contexto, sustentabilidade “não envolve

o reconhecimento dos limites da natureza e a necessidade de aderir a elas. Ao contrário, significa simplesmente garantir a continuidade de matérias-primas para a produção industrial, o fluxo contínuo de *commodities* e a infinita acumulação de capital” (Shiva, 1992 *apud* Waters, 2008. Tradução nossa)

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED em inglês), que ocorreu em 1992 no Rio de Janeiro, sustentabilidade se tornou um termo-chave no vocabulário global no século XXI (Grober, 2015). Segundo Waters (2008), a declaração emitida após a Rio 92 identificou o estabelecimento de uma nova e mais equânime parceria global através da criação de novos níveis de cooperação entre os estados, setores chaves da sociedade e pessoas como o caminho para a criação de novos acordos internacionais que respeitassem os interesses e protegessem a integridade do meio ambiente global e sistemas de desenvolvimento. As conferências subsequentes da UNCED em 1997, Nova Iorque (EUA) e em 2002 em Johannesburgo (África do Sul) reafirmaram a determinação de muitos países e da ONU em alcançar o desenvolvimento sustentável no século XXI.

Paralelamente, nesse mesmo período, ocorriam as discussões sobre a Estratégia Internacional de Desenvolvimento para a 4ª Década de Desenvolvimento (1991-2000) da ONU, particularmente importante para entendermos como o debate internacional chegou aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. As Décadas de Desenvolvimento tiveram início nos anos de 1960 e foram marcadas por orientações para o crescimento econômico baseado em políticas keynesianas para os países em desenvolvimento. Se por um lado as primeiras conferências tiveram o mérito de ouvir e incorporar parte das críticas, reconhecendo diversos problemas, por outro lado, a orientação desenvolvimentista tradicional focada no crescimento econômico foi mantida.

A Quarta Década de Desenvolvimento se caracterizou pela incorporação da ideia de direitos humanos. Nesse período, os temas sociais assumiram definitivamente o protagonismo em detrimento do

enfoque puramente econômico. A resolução final dessa década, refletindo as discussões em outras agendas, ressaltou os compromissos de: acelerar o crescimento econômico nos países em desenvolvimento; *conceber um processo de desenvolvimento que atendesse às necessidades sociais, reduzindo a extrema pobreza significativamente e fosse ambientalmente saudável e sustentável*; melhorar os sistemas internacionais monetário, financeiro e comercial; fortalecer e estabilizar a economia mundial estabelecendo práticas saudáveis de gestão macroeconômica, tanto nacional como internacionalmente (Koehler, 2016).

Para ilustrar como as outras agendas impactaram nas discussões internas da Quarta Década para o Desenvolvimento, lembramos que os anos 90 ficaram conhecidos como a década das Conferências das Nações Unidas: em 1990, em Nova Iorque, sobre a infância; em 1992, no Rio de Janeiro, sobre o meio ambiente e desenvolvimento; em 1993, em Viena sobre direitos humanos; em 1994, no Cairo, sobre população e desenvolvimento; em 1995, em Pequim, sobre mulheres e desenvolvimento; em 1995, em Copenhague, sobre desenvolvimento social e, por fim, em 1996, em Roma, sobre segurança alimentar e, em Istambul, sobre assentamentos humanos. Ainda, a partir de 1995 começam as Conferências das Partes (COPs) sobre as mudanças climáticas com periodicidade anual (Koehler, 2017).

Segundo Koheler (2016), podemos pensar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) como sendo a quinta Década de Desenvolvimento da ONU, levando em consideração a tradição criada nas Décadas de Desenvolvimento anteriores. Os ODM definiram objetivos, cronogramas e delimitaram áreas de desenvolvimento que necessitavam solução. Além disso, os ODM estabeleceram objetivos nas arenas nacionais e internacional. Tecnicamente, os ODM foram além da abordagem de Décadas de Desenvolvimento, uma vez que dissecaram objetivos em metas e ofereceram indicadores para acompanhar e mensurar os resultados das ações. Todavia, os sete objetivos de nível nacional dos ODM abordam pobreza, emprego, nutrição, educação, igualdade de gênero, saúde materna, saúde infantil, HIV/AIDS e meio

ambiente. Comparados às quatro Décadas de Desenvolvimento que os precederam, os ODM enfatizaram aspectos muito atrasados do desenvolvimento social e, no processo, reduziram o papel das aspirações de desenvolvimento econômico. Cabe notar também que os ODM não fazem referência ao papel do Estado na condução do processo de consecução dos objetivos nem na necessidade fortalecer e reforçar mecanismos institucionais de proteção social.

Entretanto, conforme apontado por Junnuzzi e Carlo (2018), a associação entre direitos sociais e humanos com pautas progressivas levou a pressões políticas de conservadores e liberais que acabaram por minimizar o peso desses direitos na Agenda ODM. Apesar dos revezes, a Agenda chegou em 2015 com uma proposta de dezenas de indicadores para o acompanhamento das metas e um rico inventário de políticas e ações para implementá-las. Já os ODS abarcaram a ampliação do debate internacional na primeira década do séc. XXI, que reconheceu a importância da agenda ambiental, dos direitos humanos e da governança nacional.

3 O IMPACTO DA COVID-19 NO POSICIONAMENTO BRASILEIRO EM RELAÇÃO A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO

Apesar de a agenda internacional de desenvolvimento ter se organizado em torno do esforço de alcançar um desenvolvimento sustentável, o cenário político em diversos países do mundo, inclusive Estados Unidos e Brasil, mudou de direção no final da segunda década do século XXI. A ascensão da nova direita é um fenômeno complexo cuja explicação extrapola os limites desse ensaio, mas listar algumas de suas características é importante para entendermos a relação entre a agenda internacional de desenvolvimento e o impacto da crise da COVID-19. Assim, apresentaremos brevemente algumas das características da extrema direita em ascensão no mundo hoje e, em particular no Brasil.

Segundo Mudde (2019), o crescimento da extrema direita (*far right*) no mundo se notabiliza pela emergência de partidos com ideias que antes pareciam fora do limite aceitável, ao menos desde 1945, e que agora pautam o debate público e integram formalmente governos. Dois grandes grupos são identificados no que se refere a posição sobre democracia: a extrema direita (*extreme right*)¹⁵ e a direita radical (*radical right*). O primeiro grupo rejeita a ideia de igualdade política e governo pela maioria popular, ou seja, a essência da democracia. O segundo grupo tem uma posição populista de apoio a democracia, embora desafie instituições-chave e valores liberais, incluindo direitos de minorias, o estado de direito e a separação de poderes.

Apesar de Bolsonaro buscar se distanciar do período Temer no plano discursivo, a guinada efetiva à direita no Brasil começou com a queda de Dilma Rousseff em 2016. A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 seria o movimento para livrar o país da suposta tendência comunista dos governos petistas anteriores. O atual presidente do Brasil nunca escondeu a simpatia pela ditadura militar e sua preferência pela ordem social, em oposição à justiça social, ênfase no direito à propriedade e pelas políticas repressivas de segurança pública (Piketty, 2020). Assim como em outras partes do mundo, a guinada à direita na política brasileira caracterizou-se, dentre muitas outras coisas, por ataques ao pensamento crítico, em particular aquele presente nas universidades federais, anti-intelectualismo, o uso da linguagem simplista, que ignora a complexidade da realidade social, deturpação dos fatos em benefício próprio, distorção da história e crescente isolamento político tanto em nível doméstico quanto internacional (Giroux, 2020). Nesse sentido, o governo Bolsonaro pode ser enquadrado no campo da direita radical, segundo a tipologia apresentada por Mudde (2019).

O primeiro ano e meio do governo Bolsonaro acumulou diversos retrocessos na agenda econômica, social e ambiental, o tripé básico do desenvolvimento sustentável. Do ponto de vista social, o governo manteve a política de transferência condicionada de renda herdada dos governos petistas, embora o número de beneficiados

tenha apresentado queda mesmo em meio à persistência da crise econômica iniciada em 2015 (Roubicek, 2020a). A seguridade social também apresentou problemas no início do governo Bolsonaro, a reforma da previdência, que antecipou os planos de aposentadoria de uma parcela dos trabalhadores somado às mudanças administrativas na esplanada dos Ministérios, resultou numa fila pelo benefício que somavam 1,7 milhão de brasileiros em março de 2020 (Otoboni, 2020). Tal cenário desafia, por exemplo, o cumprimento do primeiro Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), acabar com a pobreza até 2030, e do ODS 10, reduzir a desigualdade dentro e entre os países.

Além do mais, a reforma da previdência não alterou significativamente os privilégios históricos de parcelas da população, como no caso dos militares, estando ainda a contribuir com o quadro de desigualdade estrutural do Brasil. O mesmo pode ser dito sobre as reformas trabalhistas, que além de fragilizar os sindicatos, legalizou a precarização (Renaux, 2019). A saúde foi outra área que acumulou retrocessos, a começar pelo fim do Projeto “Mais Médicos” para provimento emergencial antes mesmo da posse de Bolsonaro e a defesa pelo então ministro Luiz Henrique Mandetta do sistema privado de saúde. A educação teve como ministros no início do governo Velez Rodrigues e o inacreditável Abraham Weintraub, que revogou a política de incentivo à cotas para negros e indígenas na pós-graduação como último ato à frente do Ministério (Oliveira, 2020). A decisão foi revogada menos de uma semana depois pelo próprio MEC (Menezes, 2020).

Eleito como representante daqueles que eram “contra tudo isso que está aí”, a política social tocada pelo governo Bolsonaro coloca a agenda social brasileira na contramão do debate internacional. Por exemplo, em relação ao emprego, o 8º ODS preconiza a promoção do crescimento econômico sustentável com emprego pleno, produtivo e decente para todos; o 10º ODS busca reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles, e em particular o 10.4 “adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade”. Podemos mencionar ainda que a sustentabilidade

social envolve também garantir que grupos fragilizados socialmente, como as mulheres, indígenas, negros, imigrantes (ODS 1, 3, 5 e 10), recebam atenção especial no que se refere educação (ODS 4) e saúde (ODS 3). Entretanto, o atual governo, na linha da extrema direita internacional, rejeita discussões de gênero e minorias sociais tanto nacional como internacionalmente (Chade, 2020b).

A agenda econômica do Ministro da Economia, Paulo Guedes, focou nas teses defendidas pelos economistas liberais desde os anos de 1970: redução de gastos públicos, redução de direitos trabalhistas, endurecimentos das regras previdenciárias, privatizações, reforma tributária, administrativa, etc. Várias pautas de fato foram encaminhadas ao longo de 2019, sendo a reforma da previdência talvez a mais expressiva. Em termos de crescimento, a economia brasileira esfriou em 2019 quando comparada com 2018¹⁶. A agenda econômica de Paulo Guedes, filiada mais ao neoliberalismo que à extrema direita, não é por si só uma afronta a agenda de desenvolvimento internacional, embora a retração do papel do estado em políticas sociais, em particular, vai de encontro ao almejado pelos ODS, como mencionado acima.

Por fim, a agenda ambiental do atual governo constituiu um exemplo acabado de anti-ambientalismo. Para ficar em poucos exemplos, podemos mencionar a demissão do presidente do INPE em 2019 por conta da divulgação de dados de desmatamento da Amazônia (Barrucho, 2019), ameaças de deixar o Acordo de Paris (Fearnside, 2019), queda na fiscalização e multas ambientais (Muniz, 2020; Santos, 2020), enfraquecimento do Ministério do Meio Ambiente, aparelhamento do ICMBio, negacionismo climático escancarado com o fiasco da COP-25, a crise internacional com o Fundo Amazônia (Trigueiro, 2019).

A agenda ambiental brasileira está, talvez mais até que a agenda social, totalmente descolada da agenda internacional. Em que pese que os ODS defendam uma postura preservacionista, em oposição à conservação, o descaso com o meio ambiente se torna mais evidente quando contrapomos as políticas ambientais do atual governo com os ODS 13 (medidas urgentes contra as mudanças climáticas), 14 (uso

sustentável dos oceanos) e principalmente o 15 que visa “proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade”.

4 CENÁRIO PARA O PÓS-COVID-19: MUDANÇAS E CONTINUIDADES

Nesta conjuntura, a pandemia da COVID-19 emerge como variável externa potente passível de alterar a direção e intensidade da mudança. Consideramos que nas últimas décadas a Agenda do Desenvolvimento veio de uma trajetória de mudança gradual, incremental, e que a velocidade das mudanças acelerará em um mundo pós-pandemia. Analisando contextos de mudanças domésticas, Weyland, (2008) salienta a importância, para além da demanda, do lado da oferta na mudança institucional. Para o autor, um processo de mudança que se inicia em um país serve de inspiração para mudanças em um país vizinho mesmo que a solução oferecida não seja perfeita ou adaptável.

Extrapolando para o cenário internacional, o momento atual pode reestabelecer novos parâmetros para as discussões sobre desenvolvimento ou, mais provavelmente, acelerar processos já em andamento. O ODS 3.9 trata especificamente do apoio à pesquisa para o desenvolvimento de vacinas (3.9b), aumento do financiamento da saúde (3.9c), e reforço da capacidade de todos os países para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde (3.9c). A pandemia que marca o ano de 2020 sinaliza uma maior atenção para os sistemas públicos de saúde.

Se, por um lado, o “*punctuated equilibrium*” internacional da Agenda de Desenvolvimento se estabeleceu ao longo das décadas em torno do desenvolvimento sustentável, podemos estar novamente de frente a uma reorientação do paradigma, nos dizeres do Campbell (1998), em decorrência inclusive dos impactos globais da pandemia no

sentimento público. Por outro lado, ainda mais problemática se torna a atitude negacionista de líderes mundiais em relação à necessidade de se pensar o desenvolvimento de forma mais sustentada. O cálculo da aceitação *versus* aversão a riscos dos atores domésticos pode ser alterado, impulsionando a demanda por mudança (Weyland, 2008). Dada a já existência de uma solução, aceita como paradigma internacional, podemos também esperar uma pressão dos atores por uma reorientação do Estado brasileiro em relação à agenda internacionalmente aceita, no caso os ODS, e um possível maior comprometimento.

Esta reorientação em alguma medida já pode ser observada pragmaticamente. Tendo em vista as três áreas mencionadas acima, econômica, social e ambiental, talvez a menos impactada diretamente pela pandemia tenha sido, até então, a ambiental. A política econômica sofreu uma forte inflexão para atender a urgência social decorrente da pandemia. Para além de uma questão de saúde pública, o isolamento social aprofundou desigualdades, aumentou o desemprego e reduziu os postos de trabalho, implicando uma queda em 7% da força de trabalho no país (Roubicek, 2020b). Para a Organização Internacional do Trabalho, em relação a situação dos trabalhadores informais, o caso brasileiro era dos mais preocupantes e a solução não era expor estes trabalhadores a um risco à saúde, mas garantir a renda destas famílias por meio de apoio do governo (Chade, 2020a).

O Auxílio Emergencial proposto pelo governo no valor de R\$200,00 com duração de três meses foi aumentado a R\$600,00 pelo Congresso, por meio do PL 1066/2020 e prorrogado em junho por mais dois meses (Agência Senado, 2020). Em julho de 2020 há expectativa que o auxílio seja novamente prorrogado ou substituído por um novo programa, o Renda Brasil, uma espécie de ampliação do Bolsa Família (Hessel & Kafruni, 2020). Ambos os programas vão na contramão das propostas liberais do Ministro Paulo Guedes, que antes da pandemia tinha por objetivo a redução dos gastos públicos. Nas palavras do professor Fábio Terra (UFABC e UFU), a agenda liberal do Ministro da Economia foi a nocaute¹⁷. Conforme discutido por Campbell (1998),

trata-se de uma mudança, no caso forçada pela variável externa, nas ideias programáticas dos técnicos que compõem a equipe econômica do governo, que ocorre de baixo para cima, com potencial para ser incorporada nos mais altos escalões do governo enquanto novo paradigma para política social.

Ironicamente, essa mudança no sentido de aliviar o impacto da COVID-19 na economia e na sociedade, pode ser entendida como um realinhamento com a agenda internacional de desenvolvimento sustentável, em particular o ODS 1, conforme mencionado anteriormente. Segundo simulação de Menezes-Filho e Komatsu (2020), se o benefício chegar às pessoas previstas para a concessão do benefício cerca de 32 milhões de brasileiros, a renda média do trabalhador voltaria ao nível anterior à crise e a pobreza reduziria para 9,4% da população, nível também inferior ao existente antes da crise.

Por fim, a agenda ambiental, embora não tenha sido afetada, em sua concepção e implementação, pela crise da COVID-19, ela tem sido objeto de pressão internacional crescente. O acordo Mercosul-União Europeia enfrenta resistência no velho continente por falta de medidas assertivas do governo brasileiro a favor do meio ambiente. Grupos de investimento também ameaçam retirar seus fundos do Brasil caso o país não adote uma política pró-meio ambiente (Kafruni, 2020). Além disso, um dos principais grupos de comércio internacional de soja, a Cofco International Ltd., prometeu rastreabilidade de toda a soja produzida no Brasil até 2023, como forma de reduzir os danos ambientais aos biomas da Amazônia e do Cerrado brasileiros (Hoffman & Freitas, 2020). Enfim, a pressão internacional tem se intensificado ao ponto de o próprio vice-presidente do Brasil assumir a responsabilidade de tentar melhorar a imagem ambiental do país, admitindo que os investimentos internacionais só voltarão quando Brasil mostrar bons resultados no meio ambiente (Paraguassu, 2020).

5 CONCLUSÃO

A ascensão da extrema direita no mundo vem pondo em xeque acordos pactuados nos anos anteriores, resultado de décadas de aprimoramento e elaboração multilaterais, como é o caso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS).

Entretanto, a COVID-19 demonstra que variáveis externas, como uma pandemia não esperada, com impactos profundos em todas as áreas da vida humana, podem acelerar e alterar a direção das mudanças. A agenda internacional não apresentou ainda sinais de mudança por conta da pandemia. Conforme discutido acima, muitos dos ODS já apresentam caminhos possíveis para ação. O que talvez observemos num futuro próximo é a priorização, por parte dos Estados, por questões antes periféricas na Agenda internacional, como o Objetivo 3.9, que trata especificamente do fortalecimento de políticas de saúde e desenvolvimento de vacinas, ou o Objetivo 17, que trata da cooperação para solução de problemas decorrentes da desigualdade global.

O embate entre ideias atreladas ao desenvolvimento sustentável e ideias atreladas à extrema direita pode finalmente ter um desfecho pois estruturas políticas e sociais constroem a decisão dos governantes, em particular em momentos de crise. Antes da pandemia, o governo brasileiro demonstrou seu interesse na redução da proteção socioeconômica, em particular dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, minorias étnico/raciais e questões de gênero; a busca pelo desmantelamento da política educacional e de saúde pública como um todo; e descaso, se não contrariedade, em relação a proteção ambiental.

A crise mundial de saúde pública, com reflexos nos aspectos econômicos, políticos e sociais da sociedade, empurra governos de extrema direita novamente em direção ao paradigma atual de desenvolvimento. Particularmente, o governo brasileiro de Jair Bolsonaro esboça em meio à pandemia sinais de realinhamento com a agenda internacional, levando a novas mudanças, ou instabilidades, num cenário de transformação.

REFERÊNCIAS

Agência Senado. (2020, maio 22). **Senadores condenam intenção do governo de reduzir auxílio emergencial**. Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/22/senadores-condenam-intencao-do-governo-de-reduzir-auxilio-emergencial>

Barrucho, L. (2019, agosto 7). Demissão de chefe do Inpe é “alarmante”, diz diretor de centro da Nasa. **BBC News Brasil**. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49256294>

Campbell, J. L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and society**, 27(3), 377–409.

Chade, J. (2020a, abril 7). **Trabalhadores informais no Brasil estarão entre os mais afetados no mundo**. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/04/07/trabalhadores-informais-no-brasil-estarao-entre-os-mais-afetados-no-mundo.htm>

Chade, J. (2020b, julho 3). **Com islâmicos, Brasil tenta esvaziar resolução sobre direito das mulheres**. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/07/03/com-islamicos-brasil-tenta-esvaziar-resolucao-sobre-direito-das-mulheres.htm>

Cimadamore, A., Koehler, G., & Pogge, T. (2016). **Poverty and the Millennium Development Goals: A critical look forward**. Zed Books Ltd.

Du Pisani, J. A. (2006). Sustainable development – historical roots of the concept. **Environmental Sciences**, 3(2), 83–96. <https://doi.org/10.1080/15693430600688831>

Fearnside, P. M. (2019, maio 22). Bolsonaro e o Acordo de Paris: 2 - Declarações contraditórias. **Amazônia Real**. <https://amazoniareal.com.br/bolsonaro-e-o-acordo-de-paris-2-declaracoes-contraditorias/>

Giroux, H. A. (2020, janeiro 31). Crescimento do populismo de direita—Le Monde Diplomatique Brasil. Le Monde **Diplomatique - Brasil**. <https://diplomatique.org.br/crescimento-do-populismo-de-direita/>

Grober, Ulrich (2015). **The discovery of sustainability: the genealogy of a term**. (Enders, J. C., Remig, M., Eds.). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315757926>

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 193–223.

Hessel, R., & Kafruni, S. (2020, julho 28). Governo pensa em prorrogar auxílio emergencial ou criar programa substituto. **Correio Braziliense**. https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/07/28/internas_economia,876014/governo-pensa-em-prorrogar-auxilio-emergencial-ou-criar-programa-subst.shtml

Hoffman, A., & Freitas, T. (2020, julho 1). Soybean Trader Vows Crop Tracing to Prevent Deforestation Harm. **Bloomberg.Com**. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-07-01/crop-giant-cofcovows-to-trace-all-its-brazil-soy-buys-by-2023>

Jannuzzi, P., & Carlo, S. (2019). Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. Bahia **Análise & Dados**, 28(2), 6-27. Recuperado de <http://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/143>

Kafruni, S. (2020, junho 23). Política ambiental: Investidores internacionais enviam carta a embaixadas do Brasil.

Blog 4Elementos. <https://blogs.correiobraziliense.com.br/4elementos/2020/06/23/politica-ambiental-investidores-internacionais-enviam-carta-a-embaixadas-do-brasil/>

Koehler, G. (2017). The 2030 Agenda and eradicating poverty: New horizons for global social policy? **Global Social Policy**, 17(2), 210–216. <https://doi.org/10.1177/1468018117703440>

Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An institutional perspective. **Comparative political studies**, 21(1), 66–94.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). **Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power.** Cambridge University Press.

Menezes, C. (2020, junho 23). MEC revoga portaria de Weintraub que acabava com o incentivo a cotas na pós-graduação—Educação—**Estadão.** <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-revoga-portaria-de-weintraub-que-acabava-com-o-incentivo-a-cotas-na-pos-graduacao,70003341653>

Mudde, C. (2019). **The far right today.** John Wiley & Sons.

Muniz, T. (2020, julho 11). Queimadas crescem no AC, mas muitas por crimes ambientais ficam abaixo da média de anos anteriores. **G1.** <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2020/07/11/queimadas-crescem-no-ac-mas-muitas-por-crimes-ambientais-ficam-abaixo-da-media-de-anos-anteriores.ghtml>

Oliveira, J. (2020, junho 18). Weintraub deixa Ministério da Educação, mas antes revoga cotas para negros e indígenas na pós-graduação. **EL PAÍS.** <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-18/prestes-a-deixar-cargo-weintraub-revoga-portaria-de-cotas-a-negros-e-indigenas-na-pos-graduacao.html>

Otoboni, J. (2020, março 14). Entenda o motivo das filas para a concessão de benefícios do INSS. **CNN Brasil**. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/03/14/entenda-o-motivo-das-filas-para-a-concessao-de-beneficios-do-inss>

Paraguassu, L. (2020, julho 13). Investimentos voltam quando Brasil mostrar bons resultados no meio ambiente, diz Mourão. **Reuters**. <https://br.reuters.com/article/idBRKCN24E2PC-OB RTP>

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, 94(2), 251–267. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/2586011>

Piketty, T. (2020, julho). O paradoxo do PT. **Revista Piauí**. <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-paradoxo-do-pt-desigualdade-no-brasil/>

Renaux, P. (2019, setembro 27). Desemprego cai para 11,8% com informalidade atingindo maior nível da série histórica. **Agência IBGE notícias**. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25534-desemprego-cai-para-11-8-com-informalidade-atingindo-maior-nivel-da-serie-historica>

Robinson, J. (2004). Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. **Ecological Economics**, 48(4), 369–384. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2003.10.017>

Roubicek, M. (2020a, fevereiro 24). A fila do Bolsa Família. E a redução de beneficiários. **Nexo Jornal**. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/02/23/A-fila-do-Bolsa-Fam%C3%ADlia.-E-a-redu%C3%A7%C3%A3o-de-benefici%C3%A1rios>

Roubicek, M. (2020b, junho 30). Como ler os dados do desemprego na pandemia. **Nexo Jornal**. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/06/30/Como-ler-os-dados-do-desemprego-na-pandemia>

Sanders, E. (2009). **Historical Institutionalism**. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0003>

Santos, I. (2020, maio 2). Exonerações na fiscalização do Ibama expõem ameaças à Floresta Amazônica durante a pandemia da COVID-19. **Amazônia Real**. <https://amazoniareal.com.br/exoneracoes-na-fiscalizacao-do-ibama-expoem-ameacas-a-floresta-amazonica-durante-a-pandemia-da-COVID-19/>

Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. In D. Della Porta & M. Keating (Orgs.), **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective** (p. 118–138). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.008>

Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism In Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, 2(1), 369–404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>

Thelen, K., & Conran, J. (2016). **Institutional Change**. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.3>

Trigueiro, A. (2019, junho 3). 15 pontos para entender os rumos da desastrosa política ambiental no governo Bolsonaro. **G1**. <https://g1.globo.com/natureza/blog/andre-trigueiro/post/2019/06/03/15-pontos-para-entender-os-rumos-da-desastrosa-politica-ambiental-no-governo-bolsonaro.ghtml>

Waters, J (2008). **Sustainable Development**. (W. Donsbach, Ed.). Wiley Blackwell

Weyland, K. (2008). Toward a New Theory of Institutional Change. **World Politics**, 60(2), 281–314. <https://doi.org/10.1353/wp.0.0013>

CAPÍTULO 7

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE ALBERTO FERNÁNDEZ: ENTRE LAS HERENCIAS RECIBIDAS Y LA PANDEMIA

Damián Paikin

1 INTRODUCCIÓN: EL PÉNDULO ARGENTINO

La política exterior latinoamericana se ha organizado tradicionalmente en dos grandes líneas. Aquella que entiende principalmente el proceso globalizador y el escenario internacional como un peligro para las posibilidades de desarrollo nacional y pugnan, por tanto, por ampliar sus espacios de autonomía. Y aquella que, por el contrario, aceptando el lugar de subordinación de nuestros países, busca tomar de su relación con las potencias y del contexto global ventajas para que redunden en un beneficio para su población. Esta segunda línea se acerca a la definición de Amado Cervo (2003) de “globalismo benigno”¹⁸ o a lo planteado por Russell y Tokatlian (2013) como una de las formas históricas de la política exterior latinoamericana, la lógica de la aquiescencia¹⁹.

Así, ya entrando en el caso argentino, mientras el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner puede ser englobado bajo una lógica autonomista (Busso, 2016), el gobierno de Mauricio Macri claramente se enroló en la vereda opuesta, haciendo de su aceptación de las reglas de juego globales, su paradigma, en lo que definió como una inserción inteligente al mundo.

De hecho tal como afirma Alejandro Simonoff (2016) “la política externa fue definida por el Presidente (Macri) en su visita a las Naciones Unidas como el desafío de “adaptarnos a las nuevas realidades de la interdependencia mundial.” Ésta evidencia cuál es su percepción de esta tarea, asumiendo un rol pasivo y no interactuando con él, salvo como mero espectador” (Simonoff, 2016, pp.1).

Ahora bien, esta definición parte, en principio, de la forma en que se ordenen tres elementos claves que se encuentran en la base de la política exterior. Estos elementos son, siguiendo a Federico Merke (2019) las preferencias (del grupo gobernante), los condicionantes externos y la herencia recibida, entendida esta tanto en términos económicos (endeudamiento, acuerdos comerciales firmados, etc.), como políticos (reputación internacional, alianzas previas).

Tomando en cuenta lo anterior nos proponemos entonces en este artículo: a) observar cómo actúan estos tres elementos mencionados en relación a la política exterior del gobierno de Alberto Fernández b) analizar, a partir de ello, el desarrollo concreto de dicha política exterior en los primeros meses de gobierno y c) plantear en qué medida la pandemia afectó o profundizó dicho recorrido.

Vale mencionar aquí que al momento de escribir este artículo han transcurrido apenas 10 meses del gobierno de Alberto Fernández de los cuales la mitad han estado condicionados fuertemente por la pandemia del COVID-19.

2 LAS PREFERENCIAS EN POLÍTICA EXTERIOR DE ALBERTO FERNÁNDEZ

La llegada al poder de Alberto Fernández en diciembre de 2019 generó, para la mirada externa en primer lugar, sorpresa. Se trataba de un dirigente que, si bien había sido un alto funcionario del gobierno de Néstor Kirchner²⁰, se había alejado del kirchnerismo durante al menos una década y cuyo recorrido reciente se había concentrado en intentar

construir, detrás de diferentes liderazgos, un peronismo sin Cristina Fernández de Kirchner. Y pese a que se había reencontrado con ella en 2018 nada hacía suponer pocos meses atrás que fuera a ser proclamado candidato y luego electo presidente.

En ese sentido su propuesta política y, en particular, sus opciones de política exterior no eran muy conocidas y recién empezaron a verse en acción una vez nombrado candidato y, sobre todo, tras haber ganado por amplísimo margen las Primarias Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (PASO) de agosto de 2019.

Cuatro hechos fueron determinantes durante este proceso para observar las preferencias del candidato, y la relación entre su propia visión y la de su base de apoyo. Estas se ordenaron en torno a la idea de retomar una mirada autonomista de la política exterior recuperando sobre todo la impronta latinoamericanista del kirchnerismo y, particularmente, del período de Néstor Kirchner.

En primer lugar, incluso antes de las PASO, Alberto Fernández inicio su gira sudamericana con una visita a Luiz Inacio Lula Da Silva en la cárcel de Curitiba, poniendo en tensión extrema la relación con Bolsonaro quien, de todas formas, ya había criticado fuertemente al kirchnerismo y apoyado la reelección de Mauricio Macri.

Posteriormente avaló la conformación del Grupo de Puebla, como un espacio de acción de las fuerzas de izquierda y progresistas latinoamericanas que se planteaban como oposición al Grupo de Lima y recuperaban lo actuado durante los años 2000 con el eje fuerte puesto en la constitución de la UNASUR como freno a la injerencia externa en la región.

En tercer lugar, llegó hasta México para reunirse con el presidente Andrés Manuel López Obrador para establecer un futuro eje CDMX-Buenos Aires capaz de aglutinar las fuerzas perdidas durante la debacle del progresismo de los años anteriores (Oliveira Pereyra, 2020).

Y finalmente, quizás el hecho más fuerte que aún hoy continúa vigente, participó activamente en el operativo que permitió la salida de Evo Morales de Bolivia y ya, una vez en el poder, le brindó asilo.

Es decir que aún como candidato, e incluso en su inicio de gestión la mirada del gobierno de Alberto Fernández se ubica claramente en la reivindicación de la senda autonomista. Se podía esperar, por tanto, un esquema muy similar al del gobierno de Cristina Fernández, quien además de su vicepresidenta, es la líder del principal espacio de apoyo.

Sin embargo, una vez en el poder, rápidamente comenzaron a identificarse algunas diferencias fuertes con su predecesora que, aunque probablemente acordadas con ella, comenzó a poner en tensión a parte de sus seguidores.

3 LAS DOS HERENCIAS

Atravesado por una crisis económica histórica, la llegada al poder de Alberto Fernández lo obligó a lidiar con la herencia del gobierno de Mauricio Macri.

Esta herencia tenía un componente económico, del que hablaremos más adelante, relacionado principalmente con la deuda y la destrucción del aparato productivo, pero también un componente ideológico fuerte que había determinado, como dijimos, una lógica de inserción internacional sumamente condescendiente con las condiciones globales y las reglas impuestas por lo que su gobierno consideraba “el mundo”.

De hecho, la política exterior macrista se basó en la premisa de una “inserción inteligente” y “la vuelta al mundo”, tras un período de aislamiento que se le atribuía al kirchnerismo. Pero en esta vuelta al mundo ¿a qué mundo se refería?

Siguiendo a Frenkel (2016) podemos sostener que el gobierno de Mauricio Macri “postula la existencia de un mundo en un sentido abstracto, universal, en el que no se distinguen Estados, ni se establecen jerarquías” (Frenkel, 2016, pp. 6).

Este mundo sin jerarquías, aunque limitado a algunos países (Estados Unidos, Europa Occidental, Sudamérica y China) es, a la

vez, un mundo sin conflictos surcados por corrientes comerciales desideologizadas de donde la Argentina podría tomar sus frutos en tanto y en cuanto presentara una imagen amable para dichos actores abstractos que en ocasiones eran definidos como los mercados, pero también han sido mencionados como los inversores o, simplemente los empresarios.

Se fue delineando así un tipo de estrategia de política exterior que en trabajos anteriores he definido como la de un multilateralismo indefinido o inocente²¹ (Paikin, 2018), que atravesó el gobierno de Cambiemos llevando a abrir su economía sin reclamar nada a cambio e incluso a constituirse en anfitrión de eventos mundiales como la Cumbre de la OMC o el G20 sin reclamar instalar ningún tema en la agenda. Y, finalmente, a encarar negociaciones complejas bajo la premisa de que la ganancia estaba en concluir la propia negociación.

En definitiva, esta herencia dejó al gobierno de Alberto Fernández inmerso de hecho en algunas negociaciones y compromisos donde la Argentina participaba más que por un interés concreto, por la expectativa a futuro de conseguir ventajas. Por ejemplo, el gobierno de Mauricio Macri condujo a su fin el postergado acuerdo MERCOSUR-Unión Europea dejando de lado muchas de las previsiones históricas que se habían puesto como barreras de defensa de la economía nacional. La ventaja, se insistía desde el gobierno, era la mejora de la confianza y el clima de negocios que traerían a futuro nuevas inversiones.

En esta misma línea construyó junto a los demás países del MERCOSUR, una extensa agenda de futuras negociaciones con Corea del Sur, con Canadá y con Singapur, entre otros, donde la palabra nacional quedó comprometida a cambio de pocos beneficios más allá de ser parte de este libre comercio global.

Esta es quizás la primera herencia a enfrenar por el nuevo gobierno. ¿Cómo reconstituir la presentación de intereses propios en esquemas de negociación iniciados? El caso del intento de correrse de la negociación MERCOSUR – Corea del Sur, muestra a las claras la dificultad de torcer los rumbos iniciados²².

En ese sentido abandonar el multilateralismo indefinido, por un nuevo esquema multilateral pero donde la Argentina inserte sus intereses y elija sus prioridades, se plantea entonces como una necesidad.

Pero al mismo tiempo, Alberto Fernández se encontró con otra herencia, que es la del propio gobierno de Cristina y que marca mucho su forma de presentarse frente al mundo. La idea de un gobierno confrontativo, alineado con los gobiernos de Venezuela, Rusia e Irán, condicionó desde el comienzo al gobierno de Alberto Fernández y marcó así mismo sus primeros pasos en búsqueda de revertir esta imagen ante los desafíos que debía comandar.

En este sentido, aún aunque las preferencias del nuevo gobierno fueran, según lo visto en campaña, similares a las del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, la realidad es que los condicionantes externos frente a los que se encontró el nuevo gobierno distaban mucho de la situación previa al 2015, y eso definitivamente influyó en su desarrollo.

4 LOS CONDICIONANTES EXTERNOS

La propia ceremonia de investidura mostró a las claras las diferencias que mostraban los palcos con respecto a las anteriores proclamaciones. Frente a las recordadas presencias de Fidel Castro, Lula y Hugo Chávez en la asunción de Néstor Kirchner en 2003, a las nutridas delegaciones latinoamericanas de las bienvenidas de Cristina Kirchner e incluso de Mauricio Macri (quien sumó la presencia del Rey de España), la jura de Alberto Fernández mostró una versión mucho más sobria. Solo contó con la presencia de los presidentes de Cuba, de Paraguay y de Uruguay y luego un grupo de representaciones menores que mostraron el desinterés por el evento y de alguna manera un menor peso de la Argentina en el mundo.

Con respecto a Brasil, principal socio comercial y político, a último momento se sumó a la delegación el vicepresidente Hamilton

Mourao, tras un cruce diplomático que estuvo a punto de dejar vacía la representación de dicho país.

Esta situación mostró a las claras un primer condicionante fuerte para el nuevo gobierno. La región a la que aspiraba tanto en discurso como en proyección política, no contaba con socios reales para su concreción y el mundo no se interesaba por este cambio de gobierno en un país que volvía a entrar en una crisis de deuda estrepitosa.

De hecho, la deuda externa, la relación con los bonistas y el Fondo Monetario internacional volvieron a ser uno de los principales ejes a trabajar en torno a la política exterior. A esto se sumó en su discurso inaugural la cuestión Malvinas, la integración regional, la relación con Brasil y la necesidad de encontrar espacios de comercio para mejorar la economía nacional. Decía el presidente:

Una Argentina inserta en la globalización, pero con raíces en nuestros intereses nacionales; ni más ni menos lo que hacen todos los países desarrollados, que promueven el bienestar de sus habitantes.

Hay entonces una doble condicionalidad. La política, asociada al espacio regional, donde la cuestión Venezuela se convirtió en insumo de política interna en el conjunto de los países de la región, tensando todas las relaciones al incorporar este tema como punto central de los espacios de concertación. Y, sobre todo, la cuestión económica donde el gobierno de Mauricio Macri dejó dos problemas muy graves a resolver.

El primero, como se dijo, es la deuda. El nivel de endeudamiento del gobierno de Mauricio Macri había llegado a niveles insostenibles, sobre todo en lo que se refiere a la deuda de corto plazo, poniendo a la Argentina en virtual default. En sólo 4 años, la deuda de mediano y largo plazo creció un 47.6 % y la de corto plazo un 80 %, generando sobre todo un cuello de botella financiero para los años subsiguientes. (Karg, 2020).

El segundo problema, menos mencionado pero íntimamente asociado al descalabro de la economía argentina en 2018, fue la política comercial del gobierno de Cambiemos.

Enrolados en el libre comercio, la falta de regulación de la balanza entre exportaciones e importaciones provocó sobre todo en 2017, último año de crecimiento de la economía argentina, un déficit comercial histórico en las cuentas argentinas (Paikin 2018). Esto determinó un aumento de la desconfianza en el repago de sus acreencias por parte de los capitales especulativos, quienes rápidamente se retiraron del país, dejando la economía al borde del colapso. La respuesta del gobierno frente a esta situación fue recurrir al Fondo Monetario Internacional, lo que en la Argentina, antes que una ayuda, es un claro signo de incapacidad y debilidad.

Por tanto, otro gran condicionante externo que se presentaba al gobierno entrante era mejorar su equilibrio comercial, ampliando mercados al tiempo que defendiendo el entramado productivo interno para sostener el empleo. Esto se expresó en la mirada negativa de Alberto Fernández sobre el Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, al expresar durante la campaña su voluntad de rediscutirlo.

5 VIAJES, GESTOS Y PALABRAS: LOS PRIMEROS 3 MESES Y LA MIRADA GLOBAL.

Enmarcado en sus preferencias, herencias recibidas y condicionantes externos, Alberto Fernández inicio su gobierno con un viaje a Israel, en ocasión de la Conmemoración del Día Internacional en memoria de las víctimas del holocausto, en referencia al 75 aniversario de la liberación de Auschwitz.

Claramente este viaje indicó muchas cosas, sobre todo por ser el primero de su gobierno. En primer lugar, que Brasil, el destino obligado de los últimos presidentes, ya no era posible. Pero a partir de allí, la

gama de posibilidades para realizar este viaje era muy grande. Y sin embargo se eligió Israel.

Israel significa mucho más que el homenaje a las víctimas del nazismo, hecho de todas formas no menor. Es también un aliado prioritario de Estados Unidos y un enemigo de Irán, país con el que parte de la opinión pública nacional e internacional vinculaba al gobierno de Cristina Fernández tras el fallido intento del Memorandum en relación a la causa del atentado a la mutual judía en Buenos Aires, AMIA (Arias, 2020).

Por tanto, al mismo tiempo este viaje significó un alejamiento de la imagen pro iraní y un acercamiento a los Estados Unidos cuya intervención en el tema deuda es fundamental, tanto de cara a los bonistas como al Fondo Monetario Internacional.

Posteriormente, el presidente viajó al Vaticano a entrevistarse con el Papa Francisco, cuya figura y orientación se encuentra muy presente en el discurso internacional de Alberto Fernández. Tanto en relación a la cuestión medio ambiental a partir de la *Encíclica Laudato Si*, como en su prédica a favor de un mundo más justo, Fernández suele recuperar a Francisco como una forma de apropiarse la figura del papa argentino para sí. De hecho, en el discurso de asunción ya mencionado, Alberto Fernández dijo:

“La Argentina necesita una política ambiental activa, que promueva una transición hacia un modelo de desarrollo sostenible, de consumo responsable y de valoración de los bienes naturales. En esa búsqueda estamos inspirados en la Encíclica “Laudato Si” de nuestro querido Papa Francisco, Carta Magna ética y ecológica a nivel universal”.

La misma gira lo llevó luego a las principales capitales europeas (Roma, Berlín, París y Madrid) en donde en cada reunión con los principales líderes volvió a reclamar apoyo para el país en relación a la deuda y se congratuló por la firma del Acuerdo MERCOSUR- Unión Europea²³ aunque durante la campaña se hubiera declarado en contra del mismo por considerarlo lesivo para el futuro de la industria nacional.²⁴

Un giro que marcó claramente los límites para imponer sus preferencias al tener que obtener apoyos para otros temas.

A nivel regional, por su parte, si bien el gobierno se mostró distante del discurso intervencionista sobre Venezuela encabezado por el Grupo de Lima, la Argentina, pese a los dichos de Alberto Fernández durante su campaña, no se retiró del mismo, situación que fue celebrada por el gobierno norteamericano²⁵.

En definitiva, lo que se observó en virtud de estas primeras acciones es la voluntad de construir, principalmente frente a las grandes potencias europeas y los Estados Unidos, un gobierno más cercano al que hubieran esperado de la mano de Cristina Fernández. Su cambio de posición respecto al acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, el Grupo de Lima y la elección de Israel como primer destino son apenas algunos hechos que marcaron este fuerte matiz en su posición con respecto a los ejes propuestos por su predecesora.

Dan cuenta, sin dudas, de los límites impuestos por las circunstancias a su gobierno, más que por una concepción diferente del escenario internacional y regional. De hecho, en este último punto, más allá de permanecer en el Grupo de Lima, la posición argentina viró fuertemente con respecto a la mirada de Macri en relación al tema Venezuela, cuestionando la violación de los Derechos Humanos, pero también negándose a reconocer a Juan Guáido como representante legítimo del país.

6 LA PANDEMIA COVID-19

Todo lo analizado hasta este momento recorre apenas los cuatro primeros meses de gestión del gobierno a lo que se suma las referencias al tiempo de campaña electoral. No es poco lo hecho para un gobierno que, terminando sus primeros 100 días se encontró con la pandemia del COVID-19 de frente.

En este sentido, la respuesta del gobierno argentino fue decisiva logrando ordenar tras de sí a la mayoría del arco político (tanto oficialista como opositor), así como a la propia sociedad llevando a un alto nivel de acatamiento de la cuarentena durante al menos los tres primeros meses (de fin de marzo a fin de junio). Esta definición mantuvo controlada la pandemia llevando a su remisión en la mayor parte del país, aunque quedando activo un fuerte foco en la ciudad de Buenos Aires y su zona metropolitana cuyo destino aún es incierto.

Lamentablemente, el fracaso en controlar ese foco determinó que tras meses de relativa tranquilidad, el virus volviera a expandirse por todo el país generando una situación compleja que suma al tiempo transcurrido y el cansancio de la población, un fuerte impacto en la economía nacional.

En este contexto, la política exterior argentina buscó en un primer término, generar espacios de articulación tanto regionales como multilaterales. En el primer caso, tras un primer acuerdo a nivel MERCOSUR de destinar 16 millones de dólares al combate de la pandemia, no hubo espacio ni articulación posible, principalmente por la posición reactiva de Bolsonaro en torno al combate del virus.

A nivel Sudamericano el único ámbito de coordinación en salud se encontraba en el marco de la UNASUR, en su Consejo Sudamericano de Salud y su entidad permanente, el Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud (ISGS). Sin embargo, el mismo había sido abandonado en la misma suerte que corrió el conjunto de la UNASUR.

Finalmente en el terreno regional, la Organización Panamericana de la Salud, también más activa al comienzo mediante capacitaciones e intercambio de información quedó sumida en la discusión política sobre la forma de encarar la lucha contra el virus.

A nivel global, por su parte, Alberto Fernández participó en marzo de una teleconferencia en el marco del G20 donde planteó la necesidad de construir un Fondo de Emergencia Humanitario Global²⁶ y apoyó la idea de darle a la vacuna el carácter de bien público internacional. Asimismo, días después el Canciller Felipe Solá firmó un documento de apoyo a la Organización Mundial de la Salud²⁷.

Por último, fue creciente el intercambio con China de productos médicos tanto a partir de donaciones por parte del gobierno y empresas chinas, como de compras por parte del gobierno nacional, pero también de los gobiernos provinciales.

A estas cuestiones políticas hay que sumarle un dato económico fundamental que se agrega como novedad y cuyas consecuencias son aún desconocidas. A partir de la pandemia, durante los meses de mayo y junio de 2020 por primera vez en la historia China desplazó a Brasil como principal destino de las exportaciones argentinas.

Esta situación obedece, por un lado, a los diferentes tipos de productos que se venden a uno y otro país. Mientras el mercado chino concentra sus exportaciones en soja, o sea alimentos tanto para consumo humano como animal, el mercado brasileño es principalmente demandante de productos industriales, principalmente asociados a la cadena automotriz, cuyas ventas se derrumbaron durante la pandemia.

Pero hay un segundo elemento que hace más complejo el panorama. Y es el hecho que el gobierno de Brasil autorizó el ingreso de 1 millón y medio de toneladas de trigo provenientes de Estados Unidos sin arancel, vulnerando el arancel externo común del MERCOSUR y afectando directamente las ventas de trigo argentino.

Este hecho tensa aún más la relación entre ambos países y pone en jaque la continuidad del MERCOSUR como espacio aduanero común poniendo al gobierno de Alberto Fernández en una situación sumamente compleja. No puede, ni quiere, abandonar el bloque, pero su posición hoy se encuentra en total minoría.

Esto, como se dijo, quedó expresado en el desacuerdo en relación a la velocidad de las negociaciones MERCOSUR-Corea del Sur, donde el gobierno argentino intentó ralentizar el proceso y se encontró con la negativa cerrada no sólo de Brasil, sino también de Paraguay y Uruguay. Y también en la presencia en la cumbre del MERCOSUR de fines de Junio, cuando el presidente argentino abandonó la videoconferencia al darle el uso de la palabra a Jeanine Añez, presidenta en ejercicio de Bolivia²⁸.

7 PANDEMIA, DÓLARES Y DEUDA

Como contrapartida a toda esta difícil situación, la pandemia trajo para la economía argentina, en medio del desastre, algunos hechos positivos de cara a su inserción internacional y la forma en que está repercute en la economía local.

En primer lugar, quizás como nunca en los últimos años, se ha observado un mejoramiento significativo de sus cuentas comerciales desandando así una de las difíciles herencias del gobierno macrista que habíamos mencionado: el desequilibrio comercial. Si bien esto se explica no por el aumento de las exportaciones, sino por el derrumbe catastrófico de las importaciones, la llegada de dólares genuinos a la economía argentina permite estabilizar su moneda y contar con más espalda para la negociación con los bonistas.

Si hoy la situación es sumamente delicada justamente por el bajo nivel de reservas, pensar esta misma situación con un mayor nivel de importaciones que reclamaran divisas y turistas argentinos buscando veranear en el exterior, sin dudas hubiera sido mucho más complejo.

Incluso teniendo en cuenta un segundo punto donde la pandemia también ha jugado a favor del gobierno argentino. La situación sanitaria y sus consecuencias han generado un escenario de negociación con los acreedores más benigno con el gobierno a nivel externo y de menor presión por la resolución del tema a nivel interno.

De hecho, con los bonistas privados, la negociación ha concluido con relativo éxito para el gobierno argentino logrando reducciones en el nivel de los interés, pero sobre todo reprogramando los plazos para hacer más ligera la carga de la deuda durante estos años.

Queda ahora la negociación con el otro gran acreedor, el FMI. Pero también aquí es probable que más temprano que tarde se llegue a un acuerdo evitando la posibilidad de default, aunque su sombra siempre pende sobre la economía argentina.

8 CONCLUSIONES

El breve lapso de gobierno de Alberto Fernández pre pandemia puso en evidencia la voluntad de poner en valor dos estrategias diferenciadas atento por un lado a los condicionantes externos, pero por el otro, a dar respuesta a su base social.

En este sentido, las herencias recibidas, con distinto peso, fueron también condicionando la forma de actuación del nuevo gobierno. Sin duda, la fragilidad económica y sobre todo la necesidad de resolver el tema de la deuda externa marcaron con fuerza las primeras acciones internacionales donde se evidencia un giro fuerte con respecto al gobierno de Cristina Fernández, mucho más confrontativa con los organismos multilaterales de crédito, los bonistas privados y los Estados Unidos.

En este marco, recobrar una imagen más afín a los poderes globales tanto en términos simbólicos como prácticos se convirtió en una necesidad imperiosa. Se podría decir que se buscó construir una imagen crítica pero desde dentro del sistema

Al mismo tiempo, como contrapeso, a nivel regional se sostuvo, en aquellos temas sensibles, pero no definitorios para las potencias, un marco creciente de autonomía principalmente frente a los actores locales. El caso de Bolivia y el asilo a Evo Morales es la muestra más fuerte en un recorrido que incluye conversaciones permanentes con Lula Da Silva, apoyo irrestricto a Rafael Correa y justificación de los disturbios de fin del año en Chile en razón de la falta de igualdad de oportunidades en el país trasandino.

Es decir que buscado o no, mientras en la región se planteó una lógica de autonomía en el sentido de búsqueda de mayor espacio de decisión por sobre los designios externos, a nivel global se ubicó bajo un criterio más sosegado de acompañamiento crítico de la "globalización" liberal.

Autonomía y adquiencia. Las dos lógicas tradicionales de la política latinoamericana en un mismo tiempo y por un mismo gobierno.

Seguramente no será la primera vez que ocurre, pero al menos en el marco de una Argentina tan polarizada como la de los últimos años, no deja de ser una novedad que de todas formas se presumía inestable.

Sin embargo, la llegada del COVID-19 parece haber venido a fortalecer más la estrategia autonomista que la asociada a la obediencia global. La postura de Bolsonaro, principalmente, pero también la situación catastrófica en otros países gobernados por líderes asociados a la derecha como pueden ser Ecuador, Chile y con rumbo creciente Bolivia, profundizó las diferencias regionales y permitió al gobierno de Alberto Fernández erigirse como una referencia basada en la racionalidad científica y en el cuidado de la vida

El éxito de esta estrategia aún no está asegurado y, de hecho viene complicándose en la medida que la cantidad de casos no baja en el país. De todas formas, dependerá de los números finales de la pandemia. Pero en caso de ser relativamente exitosa es probable que su figura crezca mientras otros liderazgos sean juzgados políticamente por su desempeño en la catástrofe sanitaria.

Por otro lado, como se dijo, la pandemia también permitió bajar el peso de la necesidad de concluir felizmente una negociación con el FMI en el corto plazo, así como aligeró el peso de la discusión con los bonistas privados. En principio por qué ya es difícil agregar costos económicos y sociales a un país tras el desastre que dejará la pandemia. Y en segundo lugar, por la mencionada mejora de las cuentas comerciales argentinas que llega hoy a niveles históricos. En este marco, caer en *default* ya no genera la misma angustia que en el escenario previo a la pandemia. Y por tanto, las acciones obligadas para lograr apoyos por parte de los gobiernos centrales es posible que comiencen a ser abandonadas.

¿Esto quiere decir que se espera un retorno al modelo de inserción internacional del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner? Probablemente no, pero si a uno mucho más cercano que al planteado antes de la pandemia. Será de todas formas tarea de Alberto Fernández lograr incorporar su propia impronta en un contexto difícil y a la vez abierto a nuevas ideas.

REFERÊNCIAS

Arias, Gonzalo (2020) "Qué significa el viaje de Alberto Fernández a Israel", **Diario Infobae**, 26 de Enero de 2020. Disponible en <https://www.infobae.com/opinion/2020/01/26/que-significa-el-viaje-de-alberto-fernandez-a-israel/>.

Bianco, C. (2017) "Acuerdo Unión Europea – MERCOSUR. El nuevo pacto Roca Runciman, pero sin la carne", en **Revista Coyuntura y Desarrollo**, n. 369, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones para el Desarrollo.

Busso, A. (2016). "Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?", en **Revista Relaciones Internacionales**, n. 25, Rosario, UNR.

Cervo, Amado Luiz. (2003). "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático". **Revista Brasileira de Política Internacional**, 46(2).

Frenkel, A. (2016) "Muevan el mundo que me quiero subir: Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri". **Informe de Coyuntura ORALC**, N°2, Montevideo, ORALC/ Universidad de la República.

Karg, Juan Manuel (2020) Alberto Fernández y la búsqueda de una política exterior autónoma en la Argentina" en **Revista Casa de las Américas** n. 298 enero-marzo. La Habana, Cuba, Casa de las Américas.

Merke, Federico (2019) "Herencias, preferencias y restricciones: Elementos para analizar la política exterior del Frente de Todos". **Análisis Carolina**, n.24, Madrid, Fundación Carolina.

Oliveira Pereira, Matheus (2020) "Los límites del progresismo: La política exterior de Argentina y México hacia América Latina". **Revista NEIBA**, Cuadernos Argentina – Brasil, Vol. 9.

Paikin, Damián (2018) "Impacto del multilateralismo indefinido sobre las relaciones comerciales de la Argentina" en **Documentos de Trabajo CENES**, n. 25, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

Simonoff, A. (2016) "Política Externa Argentina tras el triunfo de Trump: ¿un viaje a ninguna parte?", en **Opiniones del IRI**, Instituto de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013): "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía", en **Revista CIDOB d' Afers Internacionals** N° 104, Barcelona, Centre for International Affairs

Simonoff, A. (2016) "Política Externa Argentina tras el triunfo de Trump: ¿un viaje a ninguna parte?", en **Opiniones del IRI**, Instituto de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

Simonoff, A. (2017) "Inserción argentina en los inicios de la era Trump", en **Revista Relaciones Internacionales** n. 52, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales

Tokatlián, J. A, (2016), "Hacia una relación más madura". **Diario La Nación**, 31/10/2016, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1951851-hacia-una-relacion-mas-madura>

CAPÍTULO 8

A CRISE DA PANDEMIA E O PLANO DE RECUPERAÇÃO DA UE – VIRADA EUROPEÍSTA E RECONFIGURAÇÃO DAS RELAÇÕES NORTE-SUL

*Aline Contti Castro
Caio Ponce de Leon R. F.*

A Europa não é algo que se descubra, mas uma missão – algo a ser produzido, criado, construído. E é preciso muita engenhosidade, sentido de propósito e trabalho duro para realizar essa missão. Talvez um trabalho sem fim, um desafio eternamente a ser vencido, uma expectativa jamais alcançada. (Bauman, 2006, p. 8)

1 INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE) é conhecida como a Euro-polity, um “objeto político não identificado”, como dizia Jacques Delors. Um dos mais complexos feitos da cooperação internacional e da integração econômica contemporânea. Um projeto que avançou por meio do alargamento - para o norte, para o sul e para o leste - contando atualmente com 27 países membros. O aprofundamento desse projeto resultou, entre outras coisas, em um mercado único e uma moeda comum, o Euro, inicialmente considerado candidato para rivalizar com o dólar como moeda internacional, hoje imerso em uma crise norte-sul, entre países ricos e pobres, centros e periferias.

Um dos principais vetores históricos de mudança institucional foi o esforço europeu de resposta a crises. Ainda assim, no contexto da crise econômica mundial de 2008, a resposta comunitária foi limitada, pragmática e austera, conforme orientação alemã, já liderada por Angela Merkel. As tensões norte-sul na Europa se acirraram e seus contornos desenharam-se na trajetória da falência grega e da austeridade alemã. Até então, o projeto de moeda única não tinha passado por tamanha provação. A crise da zona do euro evidenciou impactos assimétricos de choque externos, aumentou o *gap* estrutural norte-sul na região e instaurou uma crise de grandes proporções no seio do projeto europeu. Assim, a questão fiscal e a necessidade de federalização das contas da União tornou-se um caminho mais claro para os europeístas, os céticos continuaram ressaltando a impossibilidade de equacionar as diferenças, impulsionando a desintegração. Para além dessas questões estruturais e programáticas, o déficit democrático configurou-se como um outro grande problema da UE, centrado em questões institucionais relativas à frágil estrutura comunitária de prestação de contas (*accountability*), restrita participação social nas decisões comunitárias e baixa responsividade aos problemas sociais da região.

É nesse contexto difícil que se está desenrolando a crise gerada pela pandemia da COVID-19. Uma crise de proporções gigantescas, a maior desde a Segunda Guerra Mundial, segundo Angela Merkel. O objetivo geral desse artigo é analisar as respostas da União Europeia a essa nova crise. A primeira seção apresenta uma contextualização histórica de tensões comunitárias fundamentais no tocante às políticas de desenvolvimento. Em seguida, procurar-se-á dimensionar a crise da COVID-19 e analisar o significado das respostas comunitárias, em especial o plano de recuperação econômica (*Next Generation EU*) no contexto do novo orçamento europeu (2021-2027). Por fim, pretende-se refletir sobre a dimensão das mudanças provocadas pela crise da COVID-19, analisando em que medida essas respostas desenhadas pela UE poderão responder às velhas tensões do projeto europeu e apontando as perspectivas que se apresentam para os próximos anos.

2 AS TENSÕES NORTE-SUL NA EUROPA E AS CRISES FUNDAMENTAIS DO PROJETO EUROPEU

[...] a crise da zona do Euro não criou, sim exacerbou velhas tensões centro-periferia, e a inabilidade das instituições da UE de dissipar essas tensões está acelerando o declínio geopolítico da Europa. (Hooghe, 2016)²⁹

As tensões centro-periferia estiveram muito presentes ao longo da história europeia. No caso da UE, segundo Hooghe (2016), elas configuraram conflitos diversos, padrões de coalizões, assim como a própria eficácia das políticas europeias. Esse debate foi ampliado com a crise da zona do Euro. Nesse trabalho, a análise recai sobre parte das tensões centro-periferia, adotando o recorte Norte-Sul. O Norte representa o centro, aqui analisado sobretudo pelo papel da Alemanha, mas também da França e dos chamados países frugais³⁰. O Sul, periférico, refere-se à análise da Grécia, Portugal, Espanha e Itália, apesar de haver uma grande diferença entre eles, algumas das quais serão mencionadas nesse trabalho.

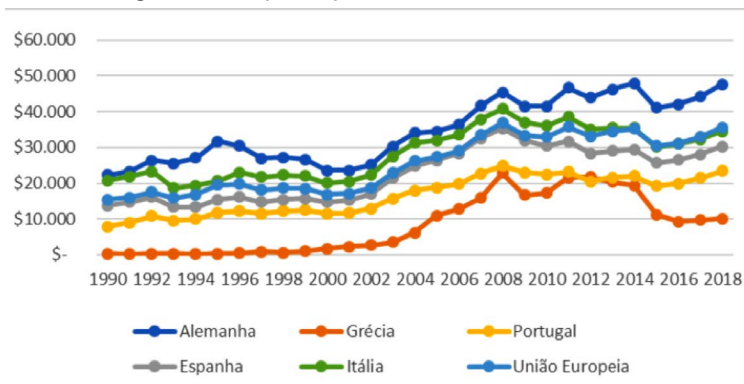
O objetivo dessa primeira seção é apresentar as tensões europeias fundamentais no tocante às políticas comunitárias de desenvolvimento, em especial as tensões estruturais norte-sul (relativas às assimetrias econômicas), os respectivos questionamentos democráticos e as divergências programáticas (europeístas vs. céticos).

Em uma breve caracterização do projeto de integração europeu, destaca-se que as assimetrias sempre estiveram lá, assim como o compromisso em reduzi-las, que aparece desde o Tratado de Roma (1957), fazendo parte do pacote fundador. O processo de integração de mercados também é um eixo de continuidade fundamental. As tendências econômicas liberais são anteriores ao início do projeto europeu de integração e encontraram espaço amplo nesse projeto,

assim como as grandes multinacionais europeias que, em geral, se beneficiaram ao longo da integração econômica regional.

Em relação ao aporte de recursos, para além da PAC (Política Agrícola Comum), a marca fundamental dos grandes investimentos comunitários foi a Política de Coesão Econômica, Social e Territorial ou Política de Desenvolvimento Regional, configurando uma importante intervenção realizada no nível subnacional (em articulação multinível com os entes estatais e comunitários). O discurso oficial ressalta o potencial da política de coesão de alavancar investimentos, tendo em vista que, além do aporte europeu (a fundo perdido), a maior parte dos projetos contam com suplementação de investimentos estatais e privados. De todo modo, essa política configura uma política de desenvolvimento redistributiva, em que os países mais ricos destinam recursos para investimentos (não reembolsáveis) a serem aplicados, em grande parte, nas regiões (subnacionais) de menor desenvolvimento relativo (com PIB per capita menor do que 75% da média europeia). Uma compensação para as perdas setoriais dos países do sul no processo de integração de mercados, mas sempre questionada por seus resultados limitados, em face da manutenção das assimetrias nacionais³¹ (figura 1) - mesmo que com relativas mudanças subnacionais – evidenciando suas dificuldades em mudar o panorama de regiões ganhadoras e perdedoras do projeto europeu.

Figura 1 - PIB per capita (1990-2018) em dólares.



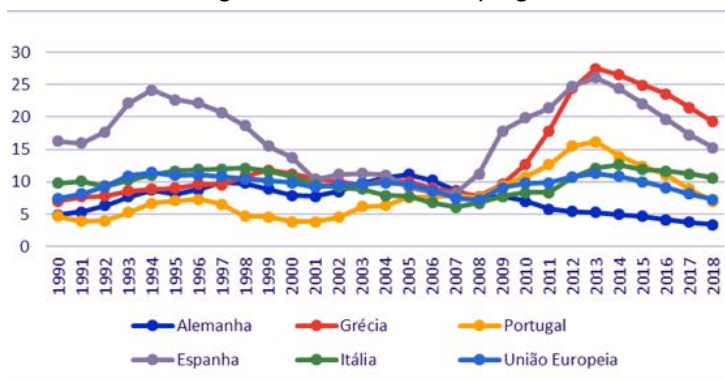
Fonte: Banco mundial. Elaboração própria.

Em suma, as regiões ganhadoras foram as centrais e produtoras de manufaturados, as regiões especializadas em produtos primários foram as perdedoras (COM, 2008). Uma evidente demonstração da força das teorias que explicam as dinâmicas centro-periferia na economia mundial. A entrada do leste europeu na UE, em 2004, trouxe um componente adicional de dificuldade para as economias do sul, pois os países do leste tornaram-se competidores diretos em termos de produção e também de destinação orçamentária.

Para completar esse quadro, ao longo da trajetória do mercado comum, a Alemanha consolidou sua posição como exportador líquido do bloco, com grandes superávits comerciais intrabloco, e os países do sul mantiveram uma trajetória regional largamente deficitária.³² Além dessa relação comercial desfavorável ao sul, estes países também padeceram de grande endividamento, com dívidas alarmantes (e alguns diriam, impagáveis), em torno de 100% (ou mais) do PIB, assim como de dinâmicas de concentração de renda, de taxas de desemprego acima da média europeia (figura 2) e aumento da pobreza relativa, em especial após a crise de 2008. Entre 2010 e 2018, cerca de 21% dos europeus estiveram em risco de pobreza ou exclusão social, com números ainda maiores na Espanha (26%) e Grécia (31,8%). A quantidade de pessoas

em privação material severa (em 2018) variou de 5% em Portugal e Espanha, 8,5% na Itália, alcançando 16% da população na Grécia.

Figura 2 – Taxa de desemprego



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Para além das assimetrias, as tensões estruturais refletiram-se também no orçamento. A estrutura dos gastos europeus foi marcada por relativa estabilidade, reflexos de certa paralisia e da tendência de evitar mudanças bruscas. Em relação à coesão, a pressão “neoliberal” (do Norte) foi configurando-se em forma de uma pressão por redução dos gastos (Hooghe, 1998). Os grandes debates orçamentários europeus, relativos aos Quadros Financeiros Plurianuais (Multiannual Financial Framework-MFF), constituíram-se em momento de revisão dos parâmetros e da ação institucional. Os países do norte, pagadores líquidos, capitaneados pelo Reino Unido³³, se recusavam a aumentar suas contribuições para o orçamento europeu. Os países do sul, da coesão (Espanha, Portugal e Grécia), receptores líquidos, assistiram à fragilização das suas estruturas produtivas, decorrentes da maior abertura das suas economias, pressionaram por medidas de “compensação” e passaram a contar com o Fundo de Coesão, um fundo específico destinado apenas aos países mais pobres. Ainda sobre o orçamento, cabe lembrar que a UE nunca destinou muitos recursos para a cooperação internacional,

nem para a segurança e defesa, o que frequentemente suscita críticas sobre a sua atuação. Tal dinâmica está mantida no próximo orçamento (2021-2027).

Além das tensões estruturais, o acirramento das tensões econômicas fortaleceu a crítica sobre a atuação da UE em um contexto de polarização política na Europa, de questionamento sobre a legitimidade democrática da instituição e de ascensão de partidos nacionalistas de extrema direita; trazendo um risco real de desintegração, simbolizado pelo *Brexit*.

Em relação aos fundos estruturais, os questionamentos centrais se referiam a *accountability*, participação e responsividade. De fato, a capacidade institucional da UE de prestação de contas é relativamente pequena em face dos bilhões de Euros administrados pela instituição, com seu núcleo de auditoria restrito a poucos funcionários. Por outro lado, tal configuração atende a interesses estatais, tendo em vista que os relatórios finais de prestação de contas dos projetos são elaborados pelos entes subnacionais e nacionais, e apenas supervisionados pela Comissão. Ainda assim, há relatos pontuais de fraudes e casos de corrupção, como propinas pagas à máfia italiana, que foram regularmente usados pelos britânicos como forma de atacar a realização de projetos estruturais³⁴. Contudo, cabe destacar que o fortalecimento da ainda frágil estrutura de auditoria da UE depende da vontade política dos Estados.

Outro ponto fundamental do déficit democrático é a restrita participação social nas decisões comunitárias. Alguns defendem que a legitimidade democrática da UE ocorre de forma indireta, por força do peso dos Estados nas decisões. Os mais críticos apontam que a UE deve se esforçar por oferecer mais possibilidades de *inputs* variados, advindos dos mais diversos grupos sociais, em especial favorecendo os grupos mais pobres, tradicionalmente com menor representação em Bruxelas. Nesse sentido, uma terceira grande crítica à UE refere-se à sua baixa responsividade aos problemas sociais da região, fato simbolizado pela força da integração e das estruturas pró-mercado e da ausência de políticas sociais comunitárias. Assim, conseguir responder

(de maneira eficiente) aos desafios das regiões mais pobres da UE tem grande potencial para favorecer a legitimidade da UE pelo output (a partir de seus resultados socioeconômicos).

De forma geral, a atuação da Comissão Europeia no tocante à defesa dos princípios democráticos foi marcada por certa “omissão” institucional, tendo em vista que esse é um tema muito caro e sensível aos interesses dos Estados. A Comissão, muitas vezes, adotou a postura oficial de que o tema do Estado Democrático de Direito é da alçada nacional, evitando conflitos com esses entes. Ainda assim, após a entrada do leste europeu e da ascensão de partidos de extrema-direita, a importância desse tema foi reforçada também pela visibilidade que ganhou na opinião pública europeia. As tensões da Comissão, especialmente com a Polônia e a Hungria nos últimos anos, reflete essa tentativa de atuação institucional a favor de uma postura mais assertiva em relação à defesa do Estado de direito, colocando o tema como central na agenda institucional e caracterizando uma busca de atuação proativa nesse sentido.

Por fim, um terceiro eixo de tensões, que se configurou historicamente no eixo norte-sul, mas que estiveram sempre presentes no projeto europeu, foi em relação a questões programáticas. Este debate - entre europeístas e céticos - vai muito além do nível internacional e acontece também nos níveis nacional e subnacional, fato refletido no posicionamento dos partidos e lideranças políticas (posicionando-se pró ou contra elementos do regionalismo europeu). Ainda que, ao longo da história, em grande parte, a opção europeia tenha sido apoiada por partidos de centro-direita e centro-esquerda, a extrema esquerda e a extrema direita mantiveram tons mais críticos. Contudo, ao contrário da extrema esquerda, a extrema direita conseguiu alcançar posições de destaque no cenário político europeu nos últimos anos. Tal fato foi evidenciado pela grande visibilidade de lideranças políticas anti-europeístas, como Marine Le Pen, na França, Geert Wilders, na Holanda e Matteo Salvini, na Itália.

A ascensão da extrema direita italiana ao poder, marcada pela posição de Matteo Salvini como vice-Primeiro Ministro entre 2018 e 2019, representou um grande risco recente ao projeto integracionista, sobretudo porque a Itália é membro fundador da UE e parte do G-7, ou seja, uma das economias mais ricas do mundo, com grande relevância no projeto de integração. Além disso, o aumento da influência chinesa na Itália, seu apoio a Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*) e a intenção de atrair investimentos chineses foi lida como uma ameaça ao projeto europeu, apontando para uma perspectiva de eventual desintegração, no contexto do *Brexit* (cujo referendo ocorreu em 2016). Posteriormente, o afastamento de Salvini do poder na Itália e a reaproximação do governo atual com a centro-esquerda italiana tornou novamente o cenário mais propício aos europeístas.

Em síntese, a face mais visível, recentemente, da tensão entre europeístas e céticos se deu a partir da crise da zona do Euro, em que o diagnóstico e as possíveis saídas apontadas variam em torno desse eixo, de um lado os que apontam a necessidade de federalização das contas e da união fiscal e do outro os que desacreditam na moeda comum e advogam a ideia de desintegração.³⁵

3 A CRISE ECONÔMICA DESENCADEADA PELA COVID-19 E O PLANO DE RECUPERAÇÃO

A pandemia causada pelo novo coronavírus vem causando efeitos de grandes proporções em muitas sociedades ao redor do mundo. Indo além dos problemas relacionados à área da saúde, ela fez com que a produção mundial desacelerasse, reduziu o fluxo de movimentações humanas em escala global, fragilizou sistemas econômicos nacionais e não só expôs como aprofundou os problemas relacionados à desigualdade social.

A doença teria chegado ao continente europeu em janeiro de 2020, quando o governo francês oficializou três pessoas contaminadas

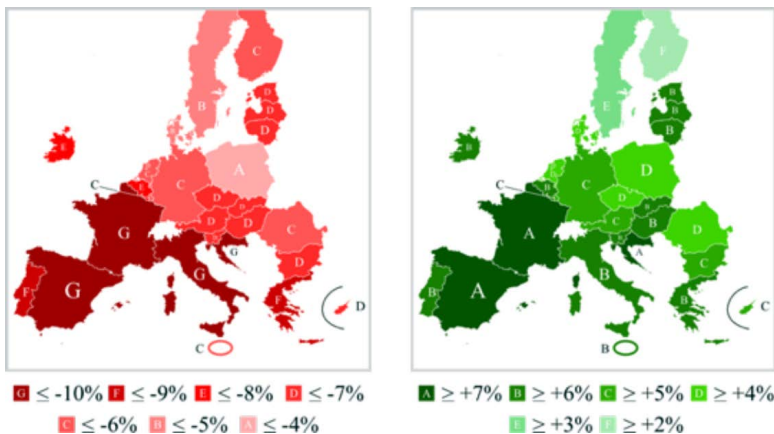
com histórico de viagem à China. A UE demorou um pouco a responder à ameaça da COVID-19. A Itália foi um dos primeiros países duramente afetados, o que desencadeou reações enfáticas de políticos italianos e acusações de falta de apoio europeu.³⁶

Em março de 2020, o continente foi considerado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como epicentro da doença no mundo. De acordo com os dados oficiais dos governos, em julho de 2020, os países mais afetados da Europa continental foram: Itália (mais de 245 mil casos e mais de 35 mil mortos), Espanha (270 mil casos e 28,4 mil mortos), França (178 mil casos e 30,1 mortos), seguidos pela Alemanha (203,3 mil casos e 9,1 mil mortos).

Logo, os países mais afetados pela pandemia representam também as quatro maiores economias da União Europeia. Com exceção da Alemanha, os outros três países passaram por dificuldades maiores no combate à doença e tiveram fortes restrições de movimentação com a declaração de fechamento total (*lockdown*) em seu território e fechamento de fronteiras. Por mais que a circulação de mercadorias tenha sido pouco afetada pelos bloqueios nacionais, o efeito econômico gerado pelo tempo em que vários negócios ficaram parados, bem como a proibição da entrada de cidadãos não-europeus no bloco, teve um forte resultado negativo na economia europeia, tendo em vista a importância do setor do turismo em algumas dessas economias, sobretudo na Itália e Espanha.

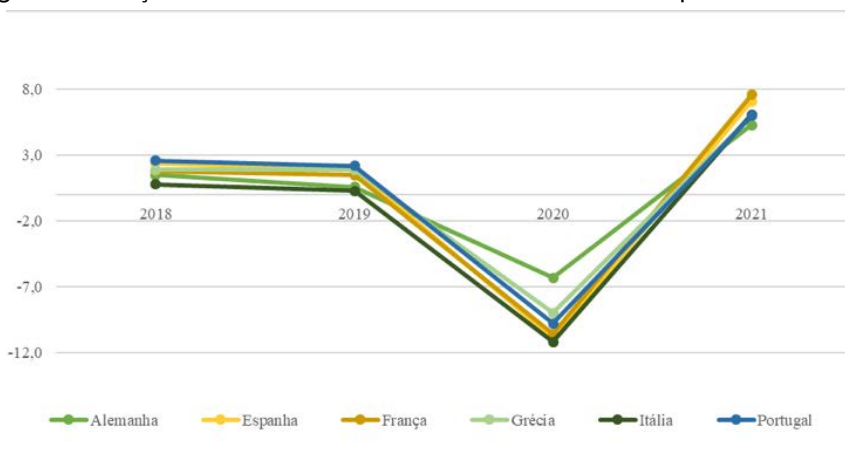
De fato, a Comissão Europeia apresentou previsões de déficits em todos os países da UE para o ano de 2020, como demonstrado pelas figuras 3 e 4. Com exceção da Alemanha, os três países mais afetados pela pandemia, Itália, Espanha e França, se encontram entre os países com maiores déficits previstos para 2020. Estes países teriam, respectivamente, uma queda de 11,2%, 10,9% e 10,6% no PIB deste ano.

Figura 3 -Previsão da evolução do PIB dos Estados-membros em 2020 e 2021³⁷



Fonte: Comissão Europeia. Elaboração própria.

Figura 4 -Evolução do PIB dos Estados-membros desde 2018 com previsão 2020-2021



Fonte: Comissão Europeia. Elaboração própria.

A figura 4 permite observar a dimensão da crise em 2020. O impacto está sendo sentido em todo o bloco. Mesmo países menos afetados, como a Suécia (-5,3%) e a Polônia (-4,6%), apresentarão quedas

consideráveis de seu produto interno, segundo o relatório da Comissão (que prevê também uma recuperação em 2021).

Sob a liderança do eixo Alemanha e França, a UE (Comissão e Conselho Europeu) começou a desenvolver um projeto de recuperação dos Estados-membros, sobretudo os mais afetados com a crise. “Quando a Alemanha e a França se juntam, elas não podem tudo, mas se elas não se juntam, nada é possível”³⁸, declarou o presidente francês Emmanuel Macron (ao fim de um dos Conselhos Europeus mais longos da história). As duas maiores economias do bloco, parceiros estratégicos de longa data, apresentaram, no dia 18 de maio de 2020, a “Iniciativa Franco-Alemã para a Retomada da Europa”, em busca de responsividade em meio a um cenário caótico, em especial na Itália e Espanha, onde a pandemia fez grandes estragos. Desde então, ambos chefes de Estado se mostraram bastante enfáticos quanto a suas posições no que se refere à UE.

“A Alemanha só estará bem quando a Europa estiver bem”³⁹, afirmou Merkel no começo de abril. Indo mais além, a chanceler disse que, em relação à crise gerada pela pandemia, “a resposta só pode ser: mais Europa, uma Europa mais forte, uma Europa que funciona”⁴⁰. Do lado francês, Macron também anunciou que seria necessário retomar o controle da situação e criar uma “Europa mais soberana, uma França e uma Europa que mantêm firmemente seu destino nas mãos”⁴¹. Foi a partir desta lógica que estes dois países lançaram as bases do projeto europeu de retomada econômica.

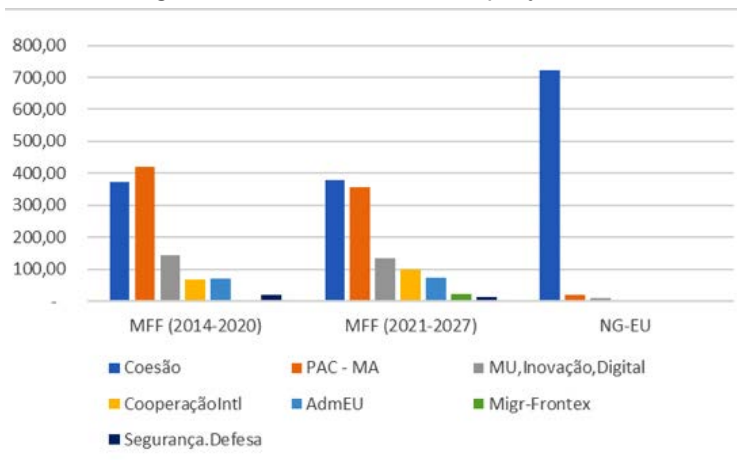
4 O NOVO ORÇAMENTO EUROPEU (2021-2027) E O NGEU

O orçamento plurianual do bloco (2021-2027) vinha sendo negociado desde 2018, processo mais atribulado com os cálculos do *Brexit*. O impasse é bem conhecido, os contribuintes líquidos (do Norte) não querem ampliar suas contribuições, e os receptores líquidos (do Sul

e do Leste) não querem (no caso de algumas regiões do sul, nem podem) abrir mão dos recursos provenientes da UE. Em termos históricos, o orçamento da UE cresceu significativamente ao longo das décadas de integração, a política agrícola (PAC) que, até meados dos anos de 1980, consistia no grande gasto do bloco, foi sendo gradativamente reduzida, dividindo espaço com os gastos da coesão (operações estruturais). Todos os outros gastos, questões de segurança interna, cooperação internacional, administração e competitividade, ocuparam posição comparativamente bem reduzida.

O novo orçamento plurianual (2021-2027), aprovado na reunião do Conselho Europeu de 21 de julho de 2020, manteve essa trajetória. A PAC, agora consolidada como uma política de desenvolvimento rural e ambiental, perdeu um pouco mais de espaço em relação ao orçamento anterior (2014-2020), ocupando 33,2% do orçamento (no valor de 356,4 bilhões de Euros). Os gastos com a coesão mantiveram-se quase no mesmo nível, com leve subida, ocupando, no novo orçamento, 35,2% dos recursos (no valor de 377,8 bilhões de Euros). Todos os outros gastos mantiveram seu espaço reduzido, com uma leve subida nos recursos destinados à cooperação internacional, de 6% para 9,2% do total (98,4 bilhões) e muito pouco para segurança e defesa (13,2 bilhões, 1,2% do total) (figura 5).

Figura 5 - (em bilhões de Euros, preço 2018)



Fonte: UE. Elaboração própria.

Dada a dificuldade de alterar a já tradicional estrutura orçamentária do bloco, o eixo franco-alemão propôs, para além do orçamento 2021-2017, um grande plano separado de recuperação econômica da crise gerada pela pandemia do novo coronavírus. O Plano “Próxima Geração UE” (*Next Generation EU - NGEU*), no valor de 750 bilhões de Euros, foi aprovado (junto com o novo orçamento) depois de um dos mais longos encontros do Conselho Europeu da história (realizado entre 17 e 21 de julho de 2020). Esses recursos serão utilizado entre 2021 e 2023, configurando um plano temporário e solidário. O grande montante dos gastos é destinado à coesão, em um movimento de recuperação das regiões mais afetadas pela crise atual. Parte dos recursos será destinada a fundo perdido (390 bilhões de Euros) a outra parte será realizada via empréstimos, tomados por meio da captação de recursos no mercado financeiro (via emissão de títulos) realizados pela Comissão Europeia com as respectivas garantias coletivas (figura 5). Esse fato representa uma grande mudança na posição alemã, cuja cartilha anterior era a favor da austeridade e contra a garantia comunitária

(coletiva) de empréstimos (anteriormente, os títulos da dívida de países europeus eram garantidos nacionalmente).

O plano intitulado de *Next Generation EU* representa a consolidação, em nível europeu, do projeto lançado em maio pelo eixo Alemanha-França. Fato ressaltado por Macron, tendo em vista que o acordo final acabou acolhendo vários pontos da proposta então realizada. A proposta dos dois países visa atingir áreas estratégicas para a retomada econômica⁴²:

1. Soberania estratégica no setor da saúde, baseada na construção de uma Estratégia de Saúde Europeia;
2. Estabelecimento de um fundo temporário para a recuperação econômica europeia fortalecendo a solidariedade e o crescimento no marco do orçamento europeu 2021-2027;
3. Aceleração do Acordo Verde e da digitalização com objetivo de modernizar a economia do bloco;
4. Fortalecimento da resiliência e soberania da UE nas áreas econômica e industrial dando um novo impulso ao mercado interno.

O acordo alcançado no Conselho foi uma grande vitória do eixo França-Alemanha e, em especial, da liderança de Angela Merkel. Essa virada europeísta da UE começou anteriormente, com o impulso europeísta de Macron, cuja atuação externa foi ainda mais reforçada diante da crise (social e econômica) interna (vocalizada pelo movimento dos “coletes amarelos”). A mudança na anterior resistência alemã (pró-austeridade) consolidou a parceria do eixo e firmou as bases para esse novo grande acordo.

Ainda assim, o debate geral relativo à aprovação desse fundo de recuperação seguiu a mesma linha das controvérsias anteriores relativas à crise da zona do euro. De um lado, a defesa da ortodoxia e das condicionalidades (norte), de outro a demanda por “compensações”

a fundo perdido e uma ação decisiva europeia pró-desenvolvimento. A virada na posição estratégica alemã foi central para a consecução do acordo porque a Alemanha é sabidamente a locomotiva da economia europeia. A dimensão ímpar da crise econômica atual foi marco constante na fala de Merkel, contextualizando uma crise sem precedentes. Assim, o NGEU poderia responder a interesses “comunitários” gerais, enfatizando a economia verde e digital, caracterizando-se como instrumento responsivo a essas demandas que têm grande apelo entre os jovens. A questão climática ganhou destaque, e 30% dos projetos nacionais devem estar vinculados a esse tema.⁴³ Além disso, faz parte do interesse nacional alemão assegurar seu espaço nos mercados europeus e sua estabilidade relativa, em especial diante da perda de espaço da Europa no cenário econômico mundial.

A liderança de Merkel foi essencial no acordo pois ela se colocou decisivamente contra o imobilismo dos chamados países frugais (do Norte, liderados pela Holanda), em apoio às demandas do sul e conseguiu contornar a resistência do leste, contrário a condicionais políticas relacionadas ao Estado Democrático de Direito.

Nas conclusões finais da reunião do Conselho (EUCO, 2020) ficou estabelecido que o critério de alocação seguirá a proposta da Comissão e estará baseado na taxa de desemprego (2015-2019), PIB per capita (2019) e tamanho da população (2019)⁴⁴, com recursos destinados a países e setores mais afetados pela crise, o que significa uma grande parcela dos recursos destinada aos países do sul mais afetados (como Espanha e Itália). A maior parte dos recursos, cerca de 70%, deve ser alocada em 2021 e 2022, o restante em 2023.

O acordo com os países frugais, liderados pela Holanda, baseou-se em três elementos principais: no avanço da UE em captar recursos próprios (*own resources*); no compromisso institucional com o não aumento do orçamento; e no mecanismo de reembolso (*rebate*) de parte de suas contribuições.

A permissão comunitária para tomada de empréstimos ficou especialmente vinculada à decisão de impulsionar os recursos próprios

da UE. Na referida reunião, foi aprovado o imposto europeu sobre o lixo plástico não reciclado, vigente a partir de janeiro de 2021. Firmou-se também o compromisso de apresentação de futuras propostas de arrecadação comunitária sobre emissões (alcançando eventualmente o transporte aéreo e marítimo) e o estudo sobre outros recursos próprios, como um imposto sobre transações financeiras (item que, cabe mencionar, sempre sofreu objeção inglesa). A ideia é usar parte desses recursos para pagar as dívidas que serão contraídas pela UE no plano de recuperação.

Sobre o mecanismo de reembolso (*rebate*), sua aprovação também agradou os países frugais, e a França abriu mão do interesse em extingui-lo progressivamente. O fato de os britânicos, defensores originais do mecanismo, terem saído do bloco não foi o suficiente para convencer os demais países beneficiados (Dinamarca, Países Baixos, Áustria, Suécia e Alemanha) a abrir mão deste retorno financeiro. Contudo, um sucesso declarado por Macron foi a Alemanha não ter aumentado sua taxa de reembolso, evidenciando o interesse de Merkel em fortalecer o plano de recuperação econômica e dar coerência ao discurso de solidariedade europeia. Isso permitiu uma maior disponibilidade de capital ao orçamento comunitário.

No caso do leste europeu, alguns países ficaram incomodados com a proposta inicial do Conselho de vincular o desembolso de recursos do NGEU à observância dos princípios do Estado Democrático de Direito, em especial a Hungria (liderada pelo ultradireitista Viktor Orbán) e a Polônia (conduzida pelo Presidente Andrzej Duda, reeleito recentemente). Ambos os países têm histórico recente de tensões com a UE nessa temática. Assim, para se chegar ao acordo final, ficou estabelecido que seria definido um regime de condicionalidade políticas (aprovado por maioria qualificada), mas a forma desse arranjo ficou para ser acordada posteriormente.

5 CONCLUSÕES: OS SIGNIFICADOS E DESAFIOS DO PLANO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO

A Europa vivia um momento de severa tensão institucional quando começou a crise gerada pela pandemia da COVID-19. As tensões estruturais tinham se acirrado com a crise da zona do euro, e os choques externos, como a crise econômica de 2008, tiveram consequências nefastas nos países mais pobres do Sul, simbolizadas no caso extremo da Grécia. Nesse contexto, o déficit de legitimidade democrática da UE continuava a ser um problema concreto, em especial o questionamento sobre a falta de responsividade da UE a problemas sociais. Pra completar esse quadro, a ascensão de lideranças da extrema direita, anti-integracionistas, e o *Brexit* trouxeram elementos concretos de desintegração ao bloco. Matteo Salvini, líder da extrema direita italiana, chegou a fazer uma fala pública recente (no fim de março, 2020, via *Twitter*) dizendo que se a UE não ajudasse a Itália nesse grave momento de crise econômica, gerada pela pandemia, seria a hora de considerar a saída do bloco, “sem nem dizer obrigado”.

A dimensão grave da crise gerada pela pandemia impulsionou a UE a sair do imobilismo e a enfrentar parte das tensões que se apresentavam anteriormente. O atual plano de recuperação econômica foi aprovado nesse contexto e representa uma grande virada europeísta na UE, ainda que temporário (2021-2023) e localizado (destinado às regiões mais debilitadas pela crise). Os arranjos recentemente acordados representam uma reconfiguração das relações norte-sul em novas bases, com certo alívio nas tensões fundamentais, pelo menos até 2023. As tensões estruturais serão aliviadas pelos grandes aportes que serão realizados no Sul (e Leste) da UE, uma boa parte a fundo perdido (não-reembolsável). Essa demonstração de responsividade às necessidades socioeconômicas do Sul e a busca de uma estratégia comunitária na área de saúde tendem a fortalecer a legitimidade democrática da UE. O foco no emprego, na economia verde e na perspectiva digital tem grande apelo entre o público jovem, reforçando o papel da UE junto às

próximas gerações por meio da perspectiva de legitimidade pelo *output*, ainda que esta esteja vinculada à relação entre as preferências iniciais e os resultados finais (Piattoni, 2010). A legitimidade é um elemento fundamental de qualquer projeto político pois pressupõe um grau de consenso social capaz de assegurar a observância e o respeito às normas (Bobbio et al, 2004), e, assim, a manutenção da paz social e da estabilidade política.

Em termos orçamentários, o avanço se deu com a busca da UE de aumentar seus recursos próprios, não onerando os países contribuintes líquidos para além de seus atuais compromissos, lançando o imposto sobre lixo plástico não reciclado, vigente a partir de 2021 e reforçando o seu apelo verde. A captação de recursos no mercado de capitais com garantia europeia é uma novidade extraordinária, estabelecendo um novo patamar nos compromissos comunitários e apontando para uma tendência (ainda que longínqua) de federalização das contas dos países da zona do Euro.

Em termos políticos, o acordo realizado evidenciou a força do eixo franco-alemão e a importância das lideranças na trajetória comunitária e uma vitória particularmente atribuída a Chanceler Angela Merkel, que se colocou contra o imobilismo dos frugais, a favor dos mecanismos de recuperação do sul e flexível com as preocupações do leste.

Esse fortalecimento europeu também representa uma forte mensagem internacional, evidenciando o interesse europeu em fortalecer a sua própria região primeiro (*Europe first*). Esse reforço do bloco é simbólico particularmente no contexto do *Brexit* (inclusive foi acordado um fundo de ajuste ao *Brexit* no valor de 5 bilhões, para apoiar Estados e setores mais afetados). Esse resultado também é fruto da grande preocupação da UE com competidores externos, em especial China e EUA, e com a possibilidade de o Reino Unido estar ainda mais sobre influência dos EUA nos próximos anos.

Ainda assim, os desafios que se apresentam para o plano de recuperação envolvendo o NGEU são grandes e refletem as dificuldades

inerente às dinâmicas da coesão⁴⁵. O debate sobre a dificuldade dos recursos da coesão em causar impactos estruturais tende a se aprofundar. Alguns reclamam que os aportes são muito limitados⁴⁶ ou muito dispersos, outros contestam sua capacidade de micro-gerenciar o potencial de crescimento. Sua *rationale* também é questionada, apontando, em especial, um conflito entre a política de desenvolvimento regional e o mercado único. Um grupo questiona a lógica *trickle-down*, segundo a qual os benefícios atribuídos às forças produtivas de uma região pobre, ao final, irão aumentar o padrão de vida de todos na região. Outros questionam o uso do PIB per capita como critério para medir disparidade. As parcerias público-privadas apresentam também seus próprios problemas e, em termos de governança, há destacada dificuldade de os recursos chegarem a regiões com baixa capacidade (tendo em vista que devem ser elaborados projetos de alta complexidade técnica). Por fim, conectar descentralização com democratização e eficiência é, sem dúvida, o maior desafio.

Certamente vai haver mais pressão do norte em relação à prestação de contas nacionais (*accountability*), e a dificuldade da Comissão em assegurar uma ampla participação social nos projetos regionais de desenvolvimento continuará sendo uma realidade.

Ainda assim, esse grande impulso à coesão, mesmo que não gere grandes mudanças estruturais (no nível macro), pelo menos terá o potencial de aliviar o grande impacto da crise, sobretudo no contexto atual de uma segunda onda de contágios no continente.

Como mencionado em outro trabalho (Castro, 2020), uma real mudança estrutural seria favorecida com um planejamento de integração produtiva (inexistente na Europa), maior focalização dos fundos e a definição de objetivos muito mais específicos. Começando pela perspectiva local (*bottom-up*) identificando os talentos e possibilidades regionais, o ideal seria estimular a construção de uma teia regional e europeia de complementaridades, via integração produtiva, culminando com uma visão e formulação política ampla (*top-down*).

Claramente, ainda há muito a se fazer para que os investimentos europeus nas regiões mais pobres possam crescer em eficiência. De qualquer forma, um importante passo europeu foi dado nessa direção.

REFERÊNCIAS

ASH, Timothy Garton (2012) How the Union Came Together and Why It's Falling Apart. **Foreign Affairs**: set/out.

Bauman, Zygmunt. (2006) **Europa: uma aventura inacabada**. RJ: Zahar.

Castro, Aline C. (2018). A *rationale* da política europeia de desenvolvimento regional – foco redistributivo, contornos difusos e pressões neoliberais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, p. 243-267.

Castro, Aline C. (2020). Alcances e desafios dos projetos e políticas internacionais de desenvolvimento: lições da Europa e de Portugal. Vitória: **Revista Científica Eletrônica da Procuradoria da Assembleia Legislativa do Espírito Santo**.

COM (2008), **The Impact of European Integration and Enlargement on Regional Structural Change and Cohesion**. Bruxelas: Comissão Europeia, *Policy Brief*, 1-June, 2008a. Disponível em: [https://cordis.europa.eu/docs/projects/files/HPSE/HPSE-CT-2002-00118/90882371-6_en.pdf].

EUCO (2020). **Special Meeting of the European Council. Final Conclusions**. Disponível em: [https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf].

EUROSTAT. Site oficial: [https://ec.europa.eu/eurostat/home?].

Hix, Simon e Follesdall, Andreas (2005). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. In: **European Governance Papers (EUROGOV)**, No. C-05-02, 2005.

Hooghe, Liesbet (1998). Eu Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism. **Journal of Common Market Studies**, vol. 36, n. 4.

Hooghe, Liesbet (2016). Introduction. In: MAGONE, José; LAFFAN, Brigid e SCHWEIGER, Christian (eds). **Core-periphery Relations in the European Union - Power and Conflict in a Dualist Political Economy**. NY: Routledge - Taylor & Francis Group.

Laffan, B e Lindner, J. (2005). The Budget. In: Wallace, Helen; Wallace, William. *Policy-making in the European Union*. 5th ed. New York: Oxford University Press.

Magone, José; Laffan, Brigid e Schweiger, Christian (eds) (2016). **Core-periphery Relations in the European Union - Power and Conflict in a Dualist Political Economy**. NY: Routledge - Taylor & Francis Group.

Schmitter, Philippe C. (2013). *As três crises: o Euro, a União Europeia e a democracia na Europa*. In: Perspectivas para o futuro da União Europeia. **Cadernos Adenauer** 14(1). RJ: Fundação Konrad Adenauer.

CAPÍTULO 9

A PANDEMIA DE COVID-19 E A CRISE DO SISTEMA DE SAÚDE GLOBAL

Henrique Zeferino de Menezes

1 INTRODUÇÃO

No final de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto de COVID-19 como uma “emergência de saúde pública de importância internacional”. De acordo com o Regulamento Sanitário Internacional de 2005, uma emergência desse tipo representa o nível mais elevado de preocupação com a disseminação internacional de uma doença. Em termos objetivos, significa um evento extraordinário que constitui um risco para a saúde pública de outros estados, além do originário, devido à propagação internacional de uma doença. Consequentemente, a OMS compreende a necessidade de uma resposta internacional coordenada, com a mobilização de recursos e os maiores esforços para evitar o avanço da disseminação e reduzir os custos humanos e sociais.

Concretamente, o surto de COVID-19 e os números dramáticos de contaminação e de mortes em decorrência da doença deixaram às claras um conjunto de **vulnerabilidades nacionais e internacionais** que incidem sobre a capacidade de lidar com uma pandemia dessa natureza. As falhas e inconsistências dos sistemas de atenção à saúde e vigilância, além dos problemas de coordenação e de liderança internacional para responder rápida e eficazmente ao surto, são os problemas mais visíveis

e que produziram efeitos diretos sobre os números de disseminação e de mortalidade. Entretanto, é preciso ir abaixo da superfície para analisar de forma apropriada os efeitos de um modelo de desenvolvimento econômico, social e ambiental insustentável, do aumento das desigualdades sociais, do empobrecimento e marginalização de grandes contingentes populacionais – resultado de décadas de um modelo neoliberal de gestão da economia, da sociedade e da vida – sobre o adoecimento, a emergência e a reemergência de crises sanitárias como a atual.

Os efeitos dramáticos da pandemia, noticiados diariamente em todos os canais de comunicação do mundo, suscitaram críticas e debates aprofundados sobre os mecanismos de governança e de segurança da saúde global, especialmente sobre o papel desempenhado pela OMS na coordenação dos esforços de resposta à COVID-19. Apesar do imenso volume de desinformação que estamos submetidos sobre as características e funções da Organização, em termos gerais, trata-se de uma discussão importante e pertinente, caso o aprimoramento e, especialmente, o fortalecimento da OMS, estejam no radar. Por outro lado, as respostas nacionais de alguns países, fortemente influenciadas por interesses egoístas e pouco colaborativos, também foram objeto de críticas contundentes de organizações internacionais, países afetados por ações unilaterais de grandes potências e organizações não-governamentais dedicadas ao combate direto à pandemia, como é o caso de *Médicos sem Fronteiras*. Recentemente, os EUA foram acusados de agir, mais uma vez, de forma unilateral e nada colaborativa, na compra de estoques globais de um medicamento considerado, até o momento, o mais eficaz no tratamento da COVID-19 e na tentativa de estabelecer acordos para privilegiar os norte-americanos no acesso a uma vacina futura.

Os efeitos sociais, especialmente o aumento da pobreza e da desigualdade, são também um problema diretamente relacionado à forma como a pandemia de COVID-19 se dissemina e às respostas nacionais e internacionais para minimizar essas conseqüências. A

estigmatização, processo comum em momentos de crise de saúde que resultam da disseminação de doenças infecciosas, é também uma consequência que deve ser evitada e combatida, não apenas pelos efeitos na vida de indivíduos infectados, mas pelas barreiras que impõem à produção de respostas para o controle e combate da própria pandemia (Weiss, 2008).

Nesse texto especificamente trataremos de duas questões particulares da atual crise do sistema de saúde global: a) aspectos associados ao funcionamento do sistema multilateral e suas dimensões cooperativas – aspecto diretamente associado à possibilidade de construção de respostas efetivas a surtos como o da COVID-19 e redução dos seus custos humanos, sociais e econômicos; b) o sistema corrente de desenvolvimento, produção e disponibilização de tecnologias para imunização e tratamento da COVID-19 (mais especificamente, produção e acesso a testes de diagnóstico, equipamentos médico-hospitalares, medicamentos e vacinas).

2 MULTILATERALISMO E GOVERNANÇA DA SAÚDE GLOBAL

Recentemente, o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, deu início ao processo de retirada formal do país da Organização Mundial da Saúde. Essa decisão não é surpreendente para quem acompanha a política externa norte-americana recente, especialmente por duas razões particulares. A primeira é o histórico de críticas do atual governo às organizações internacionais, dentro de uma retórica “antiglobalista”, que já resultou na saída dos EUA dos acordos climáticos adotados na Conferência das Partes realizada em Paris no ano de 2015, nas ações para limitar a capacidade de ação do Órgão de Solução de Controversas da Organização Mundial do Comércio (OMC), dentre outras. Uma segunda razão é a utilização da OMS como bode expiatório para os problemas e falhas na gestão da crise local, que produziu um cenário desolador na

maior economia e potência do mundo. Assim, antes mesmo de iniciar o processo de saída forma da OMS, Trump fez ameaças e cortou o importante financiamento norte-americano à Organização (Menezes, Borges, 2020).

Essa decisão do governo norte-americano é preocupante pela simples razão de a OMS ser a principal organização multilateral, pertencente ao sistema das Nações Unidas, para lidar com o sensível tema da saúde global. Ela foi criada no pós II Guerra Mundial, com o patrocínio fundamental dos Estados Unidos que, por décadas, teve uma atuação central e importante na condução dos temas mundiais de saúde. Em meados do século XX, os agravos à saúde, especialmente com a disseminação mundial de doenças infecciosas, passaram a ser consideradas um problema para a segurança e estabilidade internacionais, exigindo respostas políticas específicas e técnicas. Nesse sentido, a contenção e a erradicação de doenças infecciosas foram consideradas a principal tarefa da OMS, que recebeu considerável autoridade e poder para avançar com essa missão (Kamradt-Scott, 2016).

Ao longo das décadas, a OMS ampliou significativamente sua agenda e suas atribuições formais, sendo responsável por uma quantidade imensa de temas. A ampliação de suas funções e o problema crônico de sub-financiamento produziram uma situação de instabilidade sistêmica da organização. Além disso, a OMS convive com problemas estruturais que perpassam os fundamentos legais de seus tratados e mecanismos específicos para lidar com as crises internacionais de saúde; a mencionada situação de sub-financiamento, agravada agora com a retirada dos recursos norte-americanos, e de falta de discricionariedade na aplicação dos recursos disponíveis; e problemas de cultura organizacional, como explica Adam Kamradt-Scott (2016). Mesmo considerando esses aspectos de ordem estrutural, que limitam a capacidade de ação e de resposta da OMS, seu papel na governança da saúde global é imenso e essencial. Trata-se de uma organização que exerce a importante função de coordenação política e liderança técnica nas respostas à emergência de ameaças graves à saúde.

Os acordos internacionais e outros tipos de dispositivos normativos da OMS não são vinculantes e a Organização não possui mecanismos de observância (a principal exceção é a Convenção-quadro para o Controle do Tabaco, aprovada em 2003, que possui caráter vinculante sobre as partes). Essa característica institucional da OMS, atrelada ao um tipo de *customary practice* para o tratamento de momentos de crises, emergências sanitárias e pandemias, limita significativamente a sua capacidade de agir de forma mais incisiva. Historicamente, a função precípua da OMS é de coordenação política, coleta de dados epidemiológicos e publicação de orientações e *policy advices* baseados em evidências científicas. A aprovação do novo regulamento sanitário de 2005 não mudou esses elementos essenciais da atuação OMS, apesar dos importantes avanços sobre aspectos técnicos. Entretanto, a organização não foi empoderada na sua capacidade de agir como um tipo de “*first responder agency*”.

É fundamental, então, ter em mente os limites de ação colocados para a Organização – limites que estão impostos pela sua própria constituição, pela relação de dependência em relação ao financiamento de governos nacionais e outras organizações não-estatais e filantrópicas. Entretanto, nos últimos, especialmente após o surto de Ebola na África Ocidental em 2014, e atualmente com a pandemia de COVID-19, abre-se novamente a discussão sobre eventual negligência ou incompetência da Organização. Nesse sentido, fundamentalmente, a questão que emerge é se a OMS teria rompido com seu padrão de ação, adotado práticas discricionárias equivocadas (ou enviesadas, como acusa Donald Trump).

Efetivamente, há ainda muita água para passar debaixo dessa ponte e respostas categóricas sobre o tema só poderão ser dadas após avaliações mais detalhadas das escolhas e ações da Organização. Entretanto, aparentemente, a reação norte-americana aparenta uma tentativa de esquivar-se de responsabilidades e usar a OMS em uma disputa mais ampla com a China.

3 INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE TRATAMENTO

O que os dados mais recentes sobre o volume de investimentos para o desenvolvimento de uma vacina e para a identificação, por meio de testes específicos, de medicamentos eficazes e seguros para o tratamento da COVID-19 mostram é que ela não será uma doença negligenciada. Ou seja, é muito provável que em breve tenhamos a disponibilidade de novas tecnologias para imunização e tratamento da COVID-19. A principal questão que emerge é quem terá acesso a essas tecnologias e em que tempo? Desse questionamento geral, uma segunda pergunta seria: o sistema de patentes será uma barreira relevante na garantia de acesso a novas vacinas e medicamentos já existentes para o tratamento da COVID-19?

Alguns esforços têm sido lançados para evitar que o sistema de inovação atual, baseado essencialmente na lógica da concessão de patentes para estimular a inovação tecnológica, não crie obstáculos para que as populações mais pobres e vulneráveis, fortemente afetadas pela doença, sejam impedidas de ter acesso a uma eventual vacina e medicamentos comprovadamente seguros e eficazes.

O exemplo mais contundente de uma normativa nesse sentido foi a aprovação de uma Resolução pela Assembléia Geral da OMS, em 19 de maio, intitulada “COVID-19 Response” (WHA 73.1 Resolution). Dentre os diversos apontamentos e sugestões, ela estabelece a necessidade de os países trabalharem de forma colaborativa em todos os níveis possíveis, para desenvolver, testar e escalonar a produção de testes para diagnósticos, terapias, medicamentos e vacinas para a COVID-19, que sejam seguros e eficientes. Para tanto, devem fazer uso de mecanismos colaborativos existentes, como o licenciamento voluntário de patentes, para facilitar o acesso rápido, equitativo e barato dessas tecnologias.

A Assembléia Geral das Nações Unidas, por meio de duas resoluções em específico, mas especialmente a Resolução 74/274 “Cooperação Internacional para garantir acesso global a medicamentos

e equipamentos para enfrentar a COVID-19” [tradução livre], caminhou no mesmo sentido da OMS, ao defender a necessidade de que as tecnologias associadas ao tratamento da COVID-19 possam ser colocadas à disposição para acesso e reprodução. Ou seja, possam ser tratadas como bens públicos (Velasquez, 2019)

As empresas farmacêuticas atuam no mercado internacional tendo a proteção patentária como o objetivo fundamental dos seus esforços de inovação. A possibilidade de realizar lucros extraordinários por um período determinado de tempo é o motor que move suas estratégias de financiamento das atividades de pesquisa e desenvolvimento, de seleção de mercados para entrar, realização de parcerias etc. Nesse caso, imaginar de antemão a cooperação dessas indústrias na disponibilização de seus ativos tecnológicos é um otimismo quase irrealista – tanto que muitos países, inclusive países desenvolvidos como Alemanha e Canadá, têm alterado suas legislações e emitido decisões legislativas garantindo a possibilidade de emissão de licenças compulsórias para as mais diferentes tecnologias para o tratamento da COVID-19 (Syam, 2020).

Em âmbito multilateral duas iniciativas coordenadas pela OMS criaram meios para fomentar o intercâmbio e a cooperação para acelerar o desenvolvimento de novas tecnologias e o acesso a elas. O “WHO ‘Solidarity’ clinical trial for COVID-19 treatments” é um arranjo cooperativo para o compartilhamento de dados de testes sobre a eficácia de alguns medicamentos considerados pertinentes para o tratamento da COVID-19⁴⁷. O objetivo é acelerar a coleta e a análise dos dados para definir medicamentos que possam ser utilizados de forma segura no tratamento da doença. Ainda mais ambiciosa foi a proposta do governo da Costa Rica, que apresentou demanda à OMS para que criasse o “Voluntary Emergency Technology Intellectual Property Pool”. O instrumento, inspirado em outras iniciativas existentes, como o Medicine Patent Pool (MPP), cria formas que para que as empresas possam compartilhar conhecimento tecnológico protegido, por meio de licenciamentos voluntários, contribuindo com o uso e disseminação,

mas também permitindo a evolução das atividades inovativas que se amparam em conhecimento tecnológico já existente. Esse tipo de experimento tem potencial de acelerar o desenvolvimento de uma nova vacina, mas especialmente, fomentar a sua disseminação, porque permite que outras empresas produzam medicamentos e vacinas que, de outra forma, permaneceriam restritas apenas ao seu proprietário.

Como mencionado, são mecanismos que enfrentam obstáculos importantes para concretização em razão da necessidade de haver forte pressão, seja da opinião pública ou de governos com poder de exercê-la, para que as empresas voluntariamente licenciem tecnologias altamente rentáveis. O que se percebe, de forma mais clara em um momento de pandemia como o que vivemos, é a urgência de se alterar o atual sistema de pesquisa e desenvolvimento do setor farmacêutico. A lógica baseada no patenteamento para guiar as escolhas de financiamento à pesquisa padece de dois problemas essenciais. O primeiro deles está relacionado à discricionariedade dada às empresas multinacionais para determinar quais enfermidades serão objeto de esforços para o desenvolvimento de tratamentos – a consequência disso é a persistência de uma grande quantidade de doenças negligenciadas e redundância de esforços e recursos para algumas doenças ou transtornos “lucrativos”. O segundo problema é que os medicamentos desenvolvidos dentro dessa lógica são naturalmente muito caros, impondo restrições profundas no acesso por governos e populações de menor renda (INESC, 2017).

4 SAÚDE GLOBAL: CRISES, DESAFIOS E RESPOSTAS

O aumento do trânsito de bens e de pessoas globalmente e a crescente interdependência entre os países alteram padrões de funcionamento de diversos campos das relações internacionais. Por outro lado, as mudanças desencadeadas pela industrialização, mecanização da produção industrial e agrícola e a intensificação do uso de recursos

naturais trazem impactos profundos para o funcionamento das sociedades com efeitos sobre o bem-estar das populações. A interação entre esses dois universos – globalização e distorções na relação ser humano-natureza – afetam de forma profunda os condicionantes e os resultados em saúde das populações mundialmente.

O campo da saúde global se circunscreve e se refere justamente às questões que impactam direta ou indiretamente a saúde das populações e que podem transcender as fronteiras nacionais, exigindo, assim, respostas também globais, baseadas em práticas cooperativas, tendo em vista a impossibilidade de respostas efetivas exclusivamente nacionais, sobretudo no caso dos países mais pobres. As doenças infecciosas, como no caso da COVID-19, são um exemplo de ameaças transfronteiriças que exigem respostas colaborativas, baseadas no compartilhamento de custos e disseminação de conhecimento. Assim, é dessas questões que emerge e se consolida a área de saúde global, tanto como problema e como campo de conhecimento.

Desse entendimento sobre a saúde global é que resulta a noção de que as respostas necessárias para produzir soluções para os problemas de saúde devem ser comuns e compartilhadas, ultrapassando a fronteira dos países. As *global health policies* são delineadas como as “declarações de metas, objetivos e meios que criam uma estrutura para as ações globais de saúde (...)” Elas ainda incorporam “políticas que compreendem regras, diretrizes, processos, ações intencionais e deliberadas, métodos e estratégias que influenciam a forma e o impacto das políticas públicas” (Brugha, Bruen; Tangcharoesanthien, 2014: 23).

O aumento do volume e da velocidade das trocas internacionais e o aumento ainda vertiginoso de práticas não sustentáveis no manejo dos recursos naturais exigem, de um lado, uma resposta nacional voltada ao fortalecimento dos sistemas de atenção à saúde (especialmente da atenção básica). De outro lado, faz-se premente a necessidade de ampliação e alargamento das estruturas existentes de governança internacional em saúde – especialmente na formulação e implementação de políticas públicas globais para atacar os

condicionantes socioeconômicos e as condições ambientais que afetam à saúde. Tanto o neoliberalismo, feroz destruidor das redes de atenção social e de assistência à saúde, como o neo-extrativismo, que impõe custos ambientais e humanos severos, devem entrar no alvo das políticas e agendas que pretendem conter as mazelas produzidas por pandemias como a COVID-19.

É nesse ponto que a concepção e a prática do desenvolvimento sustentável, em seu entendimento mais amplo e profundo, merecem destaque e espaço para reflexão. A urgência do momento exige uma resposta tecnológica o mais rapidamente possível – especialmente com o desenvolvimento e disponibilização de uma vacina. Entretanto, respostas que atentem apenas para produção de medicamentos e vacinas e construção de sistemas internacionais de vigilância **padecerão sempre da incompletude** – ou seja, não atacarão os determinantes que levam à emergência e re-emergência de novas doenças infecciosas, assim como nada farão para lidar com os determinantes socioeconômicos que definem o fardo real de uma doença sobre diferentes grupos sociais (Marmont, 2005). Ademais, cabe lembrar que há doenças infecciosas para as quais não há vacinas.

O caso do Zika vírus, como explica Clare Wenham (2019), é exemplar. A destruição temporária dos vetores de transmissão não lida com as condições socioeconômicas que permitem que os mosquitos se reproduzam - como falta de água e saneamento, habitação de baixa qualidade e gerenciamento inadequado de resíduos. Esses problemas acabam também por determinar quais grupos sociais serão alvo da doença, gerando ciclos que reproduzem as condições de desigualdade e marginalização.

É preciso, portanto, avançar em dois caminhos. O primeiro é consolidar a compreensão de que os problemas derivados do neoliberalismo - que levam ao desfinanciamento da saúde pública, aumento da pobreza e das desigualdades, a estigmatização de grupos sociais e que aumentam o castigo sobre grupos já vulneráveis – precisam ser combatidos na integralidade, com a substituição desse modelo de

organização da economia e do gerenciamento das vidas em sociedade. Ainda, uma leitura mais incisiva dos problemas estruturais que circundam a saúde pode contribuir com a repriorização e reorientação da saúde (incluindo a inovação para o desenvolvimento de medicamentos) no sentido das demandas reais das populações e no tratamento da saúde como um direito (Raguin, Girard, 2018).

REFERÊNCIAS

Chatty, V., Knight, A. Reddy, K., Aginam, O (2019). Global Health **Diplomacy Fingerprints on Human Security. International Journal of Preventive Medicine**, 10(204): 01-04.

Fitzpatrick, C., Engels, D. (2016) Leaving no one behind: a neglected tropical disease indicator and tracers for the Sustainable Development Goals. **International Health**, 8 (Suppl 1), 15–18.

Honigsbaum, M. (2017) Between Securitization and Neglected: managing Ebola at the borders of global health. **Med. Hist**, 61(2): 270–294.

Instituto de Estudos Socioeconômicos. (2017). **O Peso das Patentes no Preço dos Medicamentos**. Disponível em <https://www.inesc.org.br/o-peso-das-patentes-no-preco-dos-medicamentos/>

Kamradt-Scott, A. (2016) WHO's to blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola outbreak in West Africa. **Third World Quarterly**, 37(3): 401-418.

Marmot, M. (2005) Social determinants of health inequalities. **Lancet**, 365: 1099–104

Menezes, H. Borges, L. (2020) Trump e a pandemia de COVID-19: nacionalismo, evasão e ameaças ao multilateralismo. **Panorama EUA**, 11: 02-13.

Moon, S. et al. (2015) Will Ebola change the game? Ten essential reforms before the next pandemic. The report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola. **Lancet**, 386: 2204–21

Nunes, J. (2020) A pandemia de COVID-19: securitização, crise neoliberal e a vulnerabilização global. **Cadernos de Saúde Pública**, 36(05): 01-04.

Raguin, G., Girard, P. (2018) Toward a global health approach: lessons from the HIV and Ebola epidemics. **Globalization and Health**, 14(114): 01-04.

Reperant, L., Osterhaus, A. (2017) AIDS, Avian flu, SARS, MERS, Ebola, Zika... what next?. **Vaccine**, 35: 4470-4474.

Syam, N. (2020) Intellectual Property, Innovation and Access to Health Products for COVID-19: A Review of Measures Taken by Different Countries. **South Centre Policy Brief**, 80: 01-06

Tandon, P. (2020) COVID-19: Impact on health of people & wealth of nations. **Indian Journal of Medical Research**, 151(02): 212-123.

Velasquez, G. (2019) Intellectual Property Rights and Access to Medicines: a introduction to key concepts – some basic terms and concepts. **South Centre Training Paper**, 1,

Ventura, D. et al. (2020) Desafios da pandemia de COVID-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade. **Cadernos de Saúde Pública**, 36(04): 01-04.

Wilkinson, A., Leach, M. (2014) Briefing: Ebola – Myths, Realities, and Structural Violence. **African Affairs**, 114(454): 136-148.

Weiss, M. (2008) Stigma and the Social Burden of Neglected Tropical Diseases. **PLoS Negl Trop Dis** 2(5): 01-06.

Wenham, C. (2019) The Oversecuritization of Global Health: changing the terms of debate. **International Affairs**, 95(05): 1093-1110.

Youde, J. (2018) The Securitization of Health in the Trump Era. **Australian Journal of International Affairs**, 72(6): 535-550.

SOBRE OS AUTORES

Agostina Costantino

Docente en el Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, Argentina. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur.

Aline Contti Castro

Professora do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba. Coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Governança Regional e Desenvolvimento na Europa e na América Latina (GDEAL). Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (IREL-UnB) em parceria com o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL). Foi Pesquisadora Visitante na área de Relações Internacionais da Flacso-Argentina e bolsista da Comissão Fulbright nos EUA.

Bruno Ricardo Viana Sadeck

Professor no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas. Trabalhou durante 5 anos na Assessoria Internacional (coordenador do Setor Educacional do MERCOSUL) e 1 ano na Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES (colaborador técnico) do Ministério da Educação. Trabalhou 6 anos na Presidência da República na Secretaria de Relações Institucionais (Subchefia de Assuntos Federativos) e na Secretaria Nacional de Articulação Social. Doutor em Ciência Política (UFRGS) e mestre em Ciência Política (UnB).

Caio Ponce de Leon R. F.

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (da UFPB). Graduado em Relações Internacionais pela UFPB.

Damián Paikin

Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica de dicha universidad. Profesor de grado y postgrado en la Universidad Nacional de Lanús, la Universidad de Buenos Aires y otras universidades de la región como la Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia) o el Programa de Pós-Graduação em Relações

Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.

Henrique Zeferino de Menezes

Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba. É doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, mestre em Relações Internacionais pelo PPG San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP).

Liliana Ramalho Froio

Professora do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (PPGCPRI/ UFPB). Ex-Assessora Internacional na Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (2013-2014). Coordenadora do Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco (IDeF). Doutora em Ciência Política (UFPE) e mestre em Relações Internacionais (UnB).

**Mariana Pimenta
Oliveira Baccharini**

Professora do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Mudança Institucional (PEMI).

**Pascoal Teófilo
Carvalho
Gonçalves**

Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba. Pesquisador do Núcleo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (NPDS). Doutor em Ciência Política pela Unicamp.

**Renan Holanda
Montenegro**

Professor substituto ligado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba e pesquisador pós-doutoral (PNPD-Capes) junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisador Associado do Instituto de Estudos da Ásia (IEASIA-UFPE). Doutor em Ciência Política (UFPE) e mestre em Relações Internacionais (UERJ).

Thiago Lima

Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba. Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais da UFPB (FomeRI). É doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, mestre em Relações Internacionais pelo PPG San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP).

Xaman Minillo

Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e doutoranda na School of Sociology, Politics and International Studies da Universidade de Bristol. Possui mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2011) e graduação em Relações Internacionais pela mesma (2008). Seus interesses de pesquisa incluem Sexualidades e Gênero, Ativismos LGBTIQ, Relações Internacionais Africanas, Colonialidade, Feminismos e Relações Internacionais, Desenvolvimento. Sua pesquisa atual se volta a cidadania e ativismos LGBTIQ no Zimbábue.

NOTAS DE FIM

- 1** CHADE, Jamil. OMS: América Latina não atingiu pico e quarentenas poderão ter de voltar. UOL Coluna Jamil Chade. 24 de junho de 2020. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/06/24/oms-am-latina-nao-atingiu-pico-e-medidas-sociais-precisam-ser-mantidas.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 25 de julho de 2020.
- 2** As videoaulas estão disponíveis no canal do Departamento de Relações Internacionais da UFPB no YouTube, disponível em https://www.youtube.com/channel/UCqXPm_Rifz7x3UyksuUn7wA.
- 3** É bem verdade que, particularmente no caso japonês e dos Tigres asiáticos (Coreia do Sul, Singapura, Taiwan e Hong Kong), houve uma contribuição decisiva dos Estados Unidos, diretamente envolvidos no redesenho geopolítico do continente após a Segunda Guerra. Para um amplo debate a respeito, ver Fiori (1999; 2004).
- 4** Por falta de dados, o Camboja foi excluído das análises comparadas.
- 5** Em ordem a salvar espaço e garantir a fluidez do texto, as tabelas das respostas adotadas pelos países da ASEAN nas três áreas analisadas, elaborada a partir de Hale *et al.* (2020), podem ser consultadas nos anexos do artigo.
- 6** O primeiro dia do ano no calendário lunar foi 25 de janeiro. Logo, no dia 24 seria celebrado o réveillon. Estimativas apontam que o *lockdown* preveniu que 744 mil casos fossem registrados na China até meados de fevereiro (Chik, 2020).
- 7** Em referência ao K-pop, estilo de música originado na Coreia do Sul que ganhou o mundo.
- 8** Exemplo do status diferenciado conferido à África e do enviesamento nas pesquisas acerca do HIV na África Subsaariana embasado em

estereótipos é apresentado por Epprech (2008), que demonstra como relações entre pessoas do mesmo sexo no continente foram ignoradas pela maioria dos estudos de HIV/AIDS, impedindo que ações importantes para o combate à pandemia fossem tomadas com relação a grupos LGBTIQ.

- 9** O artigo de Kevin Myers 'Africa gives nothing to anyone – apart from AIDS', publicado no jornal irlandês Independent em 2008 foi retirado do ar.
- 10** Temores da eugenia associada a racismo não se restringem à África do Sul. Nos Estados Unidos, o estudo de Tuskegee sobre a história natural da sífilis foi desenvolvido por 40 anos, a partir 1932, com 600 homens afro-americanos, dos quais quase 400 tinham a doença. Os participantes não foram informados do motivo do estudo, não ofereceram seu consentimento informado para participar e, quando a doença começou a ser tratada com penicilina, não lhes foi oferecido tratamento (Kalichman 2009).
- 11** O PEPFAR, por exemplo, restringiu seu programa de tratamento a medicamentos de marca até maio de 2004, supostamente para proteger os direitos de patente e garantir a qualidade (Dietrich 2007), além de apresentar uma agenda de cima para baixo e unilateral (Flint 2011).
- 12** Uma pesquisa realizada no Reino Unido mostrou que apenas 43% dos enfermeiros de minorias étnicas relataram receber equipamento de proteção adequado, em comparação com 66% dos enfermeiros britânicos brancos (Jones-Berry, 2020).
- 13** Acesso ao site do observatório: <https://www.idef-ufpb.com/>.
- 14** A primeira década de Desenvolvimento da ONU foi adotada na Assembleia Geral da ONU em 1961. Suas sucessoras incorporaram críticas e acompanharam o cenário internacional. Segundo Koheler

(2016), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio podem ser considerados a Quinta Década do Desenvolvimento da ONU.

- 15** O autor diferencia no texto *farright*, um termo mais geral que relacionado ao fenômeno da ascensão de uma direita mais radical pelo mundo, e *extreme right*, um tipo específico do movimento de extrema direita. A tradução de ambos os termos é “extrema direita”.
- 16** 1,1% de crescimento em 2019 ante 1,3% de 2018
- 17** A citação foi retirada da entrevista concedida à Folha Press (Zanini, 2020).
- 18** El autor plantea que bajo la premisa del globalismo benigno los intereses nacionales se diluyen en el orden creado por el multilateralismo de las relaciones internacionales, la llamada gobernanza global.
- 19** Los autores definen la lógica de aquiescencia (en contraposición a la lógica de la autonomía) como aquella que acepta conscientemente la condición de subordinación a los Estados Unidos y de quien se espera conseguir ventajas materiales o simbólicas por la asimilación de dicha condición.
- 20** Alberto Fernández fue el Jefe de Gabinete de los 4 años del gobierno de Néstor Kirchner y del 1 año del primer mando de Cristina Fernández de Kirchner del que se alejo tras el conflicto con el campo en 2008.
- 21** Según la Real Academia Española: Inocente: adj. Cándido, sin malicia, fácil de engañar
- 22** Diario Ámbito Financiero, 4 de mayo 2020 “Argentina y el MERCOSUR. Semana a todo o nada”. Disponible en <https://www.ambito.com/mundo/mercosur/argentina-y-semana-todo-o-nada-n5099974>

- 23** Deutsche Welle en Español, 3 de Febrero de 2020, "Alberto Fernández insta a materializar el acuerdo MERCOSUR-UE". Disponible en <https://www.dw.com/es/alberto-fern%C3%A1ndez-insta-a-materializar-acuerdo-ue-mercosur/a-52247806>
- 24** Diario Clarín, 28 de Junio de 2019 Sección Política "Alberto Fernández cuestiono el acuerdo MERCOSUR – Unión Europea: No genera nada para festejar". Disponible en https://www.clarin.com/politica/alberto-fernandez-cuestiono-acuerdo-mercosur-union-europea-genera-festejar_0_PNFknXoB_.html
- 25** Diario El Cronista, 14 de Noviembre de 2019 "Cambio de Estrategía: Alberto le dijo a Trump que no abandonará el Grupo de Lima". Disponible en <https://www.cronista.com/economiapolitica/Cambio-de-estrategia-Alberto-le-dijo-a-Trump-que-no-abandonara-el-Grupo-de-Lima-20191114-0035.html>
- 26** TELAM, 26 de marzo de 2020 "Alberto Fernández le pidió al G-20 un Fondo Humanitario de Emergencia". Disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/202003/444657-coronavirus-fernandez-contara-hoy-la-experiencia-argentina-en-una-cumbre-virtual-del-g20.html>
- 27** Infobae, 17 de abril de 2020 "La Argentina emitió un fuerte respaldo a la OMS y fijó posición en la pelea entre Estados Unidos y China". Disponible en <https://www.infobae.com/politica/2020/04/17/la-argentina-emitio-un-fuerte-respaldo-a-la-oms-y-se-metio-en-la-pelea-entre-estados-unidos-y-china/>
- 28** Clarin, 2 de julio de 2020 "Cumbre del MERCOSUR. Portazo virtual de Alberto Fernández cuando empezaba a hablar Jeanina Añez". Disponible en https://www.clarin.com/politica/cumbre-mercosur-portazo-virtual-alberto-fernandez-empezaba-hablar-boliviana-jeanine-anez_0_voeMj10PG.html

- 29** “[...] the Eurocrisis has exacerbated – rather than created – old core-periphery tensions, and the EU institutions’ inability to diffuse these tensions is hastening Europe’s geopolitical decline.”
- 30** Grupo composto por Holanda, Áustria, Suécia e Dinamarca.
- 31** Antes da entrada do leste europeu na UE, os quatro países mais pobres (da Coesão) eram: Portugal, Grécia, Espanha e Irlanda. A Irlanda se tornou a exceção que conseguiu sair desse grupo.
- 32** Em termos comerciais, cabe destacar que cerca de 60% das exportações alemãs foram intrabloco entre 2010 e 2019, e que todos os países europeus tem cerca de 50% ou mais do comércio intrabloco. Em 2019, de acordo com os dados da Eurostat, essa porcentagem variou de cerca de 83% na Hungria e República Checa e Eslováquia, com a maior parte dos países na média entre 60 e 70%.
- 33** O Reino Unido não é membro fundador do projeto europeu de integração, só vindo a participar em 1973, e sempre foi avesso a qualquer caminho de federalização. Sua saída do bloco (Brexit) foi oficializada em janeiro de 2020.
- 34** Em relação a casos de corrupção, o caso mais simbólico foi a renúncia coletiva da Comissão Santer em 1999.
- 35** Para uma análise sucinta da crise da zona do Euro, ver ASH (2012).
- 36** Alguns analisam que, como reflexo das políticas de austeridade, a Itália estava menos preparada pois havia reduzido gastos com saúde.
- 37** Esta previsão de 2021 ainda não contava com o Plano de reconstrução (NGEU) e desconsiderou o Brexit (ou seja, manteve a situação da relação comercial com o Reino Unido de 2020). Para mais detalhes, ver: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1269]. Acesso em 27/julho, 2020.

- 38** Conferência à imprensa de Emmanuel Macron e Angela Merkel no dia 21 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0b792PcA0rM>>. Acesso em 23 jul. 2020.
- 39** Disponível em: <<https://www.srf.ch/play/tv/news-clip/video/angela-merkel-deutschland-geht-es-nur-gut-wenn-es-europa-gut-geht?id=db710a32-cead-4a6c-b958-a62387e9bd05>>. Acesso 23 de jul. 2020.
- 40** Disponível em: <<https://de.reuters.com/article/deutschland-virus-merkel-idDEKBN2101Y7>>. Acesso 23 de jul. 2020.
- 41** Discurso de 12/03/2020. Disponível em: <<https://cr.ambafrance.org/Coronavirus-COVID-19-Discours-du-President-de-la-Republique>>. Acesso 23 de jul. 2020.
- 42** Disponível em: <<https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760>>. Acesso 30 de jul. 2020.
- 43** Em observância ao objetivo europeu de neutralidade climática até 2050, assim como às metas climáticas da UE para 2030 e ao Acordo de Paris.
- 44** Em 2023, o critério da taxa de desemprego será substituído, em igual proporção, pela queda no PIB entre 2020 e 2021 (EUCO, 2020, p. 6).
- 45** Tema sobre o qual tratei em outros trabalhos, ver CASTRO (2018) e (2020).
- 46** O orçamento europeu representa cerca de 1% do PIB regional.
- 47** Atualmente, os medicamentos analisados são o Remdesivir, de propriedade da biofarmaceutica Giled; e a combinação de Lopinavir/Ritonavir com Interferon beta-1a. A Cloroquina e Hidroxicloroquina estiveram na lista inicial de medicamentos sob avaliação, mas foram retiradas por já terem comprovada a ineficácia para o tratamento da COVID-19.

