NÚCLEO DE ESTUDOS E ANÁLISES INTERNACIONAIS

DOSSIÊ

COVID-19 E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: IMPACTOS E DEBATES

BOLETIM - MUNDO, POLÍTICA E CULTURA
(N. 2, agosto 2020)

BOLETIM NEAI - MUNDO, POLÍTICA E CULTURA

DOSSIÊ

COVID-19 E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: IMPACTOS E DEBATES

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IPPRI
Diretor: Héctor Luis Saint-Pierre

NÚCLEO DE ESTUDOS E ANÁLISES INTERNACIONAIS – NEAI

Membro fundador: Marco Aurélio Nogueira
Coordenação Científica: Carlos Eduardo Carvalho

BOLETIM NEAI – MUNDO, POLÍTICA E CULTURA
(N. 2, agosto 2020)

DOSSIÊ
COVID-19 E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: IMPACTOS E DEBATES

Equipe Executiva: Marcel Artioli, Marcela Franzoni , Sara Toledo e Tatiana Teixeira

Pesquisadores: Alcides Eduardo dos Reis Peron, André Andriw Santos da Silva, André Leite Araújo, Danielle Amaral Makio, Desiree Almeida, Gabriel Garcia, Giovana Oliveira Santos, Giovanna Carvalho Bertolaccini Santos, Giuliano Contento de Oliveira, Henoch Gabriel Mandelbaum, Ítalo Beltrão Sposito, João Paulo Nicolini Gabriel, Júlia Tibiriçá Diegues Gomes, Luiz Fernando Conde Bandini, Marcela Franzoni, Marta Cerqueira Melo, Melina Giannoni de Araujo, Milagro Mengana Castañeda, Pedro Henrique Mota de Carvalho, Raí Luís Honorato, Stella Bonifácio, Thiago Godoy Gomes de Oliveira

Revisão: Desiree Almeida, Marcel Artioli, Marcela Franzoni, Sara Toledo, Tatiana Teixeira

Diagramação: Stella Bonifácio da Silva Azeredo

neai-unesp.org
Praça da Sé, 108 – 3º andar – Cep: 01001-900, São Paulo – SP.
Telefone: (11) 3116-1800
E-mail: neai@unesp.br

SUMÁRIO

Sobre os autores **6**

Apresentação **12**

Texto de abertura **13**

Sistema Internacional e Saúde Global **29**

Repensando a Saúde Global: lições da covid-19 30

Notas sobre a pandemia no contexto de transição hegemônica: o papel dos Estados Unidos 36

Economia Política Internacional **40**

Pandemia, supremacia do dólar e internacionalização da moeda chinesa 41

As linhas emergenciais do FMI em resposta à covid-19 49

Direitos Humanos e Mundo do Trabalho **57**

Comportas da dignidade em tempos pandêmicos: direitos humanos e covid-19 58

O mundo do trabalho no mundo pós-covid-19 65

Meio Ambiente **72**

Razão governamental neoliberal sob tensão na pandemia: reflexões sobre as políticas ambientais de Brasil, EUA e União Europeia 73

Covid-19 e mudanças climáticas: possibilidade de transição para uma Economia Verde de Baixo Carbono (EVBC)? 83

Redes e tecnologia **89**

A disputa entre EUA e China pela liderança tecnológica do 5G 90

Laboratórios de vigilância na nação do startup: comentários sobre a adoção de tecnologias de rastreamento de contato no combate à covid-19 98

A exceção é o horizonte? Os riscos dos aparatos de vigilância e monitoramento no cenário pós-pandêmico 103

A pandemia e seus impactos regionais 110
Política externa e pandemia: como ficam as relações sino-brasileiras?..... 111
Direita radical e covid-19: breves comentários sobre uma tragédia anunciada 117
Das erupções sociais à pandemia: o cenário andino frente a uma nova configuração da crise..... 124
Pandemia e crises do capitalismo internacional: elementos para pensar a realidade latino-americana e caribenha..... 130
Diplomacia da saúde de Cuba: antes e depois da covid-19 139
Tensões no Leste Europeu diante da pandemia: o impacto do neoliberalismo..... 145
Um mundo novo no novo mundo? 152

Sobre os autores

Aaron Schneider

É professor de Economia Política e Relações Internacionais na Universidade de Denver.

Alcides Eduardo dos Reis Peron

Mestre e Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É pesquisador de Pós Doutorado (FAPESP) no Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador visitante do War Studies Department do King's College London, Reino Unido. Desenvolve estudos sobre sistemas de reconhecimento facial, governamentalidade e segurança.

André Leite Araújo

Doutorando em Ciências Políticas e Sociais pela Universidade de Bolonha (Itália), mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas e bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. Pesquisa a interação entre Poder Legislativo e Política Externa na América Latina.

Carlos Eduardo Carvalho

Professor da PUC-SP, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas e professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do ABC (UFABC). Trabalha temas relacionados a Economia Monetária e Financeira, Economia Política Internacional, Economia da América Latina, Instituições Monetárias e Financeiras do Brasil.

Danielle Amaral Makio

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas e bolsista Erasmus Mundus no International Master in Central and East European, Russian and Eurasian Studies (University of Glasgow).

Desiree Almeida

Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadora do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI-IE/Unicamp) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Tem interesse nas áreas de Economia Política Internacional, Sistema Monetário e Financeiro Internacional, Instituições Internacionais.

Florian Fabian Hoffmann

Professor de Direito Internacional e Direitos Humanos da PUC-Rio, com graduação em Direito e Ciência Política (BSc(Econ) Law and Government) pela London School of Economics and Political Sciences (LSE), Mestrado em Ciências Jurídicas pela PUC-Rio e Doutorado em Direito pelo Instituto Universitário Europeu (IUE). Lecionou na LSE e na Willy Brandt School of Public Policy da Universidade de Erfurt.

Giovana Oliveira Santos

Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Tem como áreas de interesse: Economia Política Internacional e a atuação do Fundo Monetário Internacional.

Giovanna Bertolaccini Santos

Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Trabalha com temas sobre Cooperação Sul-Sul técnica e científica, Relações Sino-Brasileiras, Exploração espacial e Astropolítica.

Giuliano Contento Oliveira

Professor da Unicamp. Leciona na Graduação em Economia do Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp), no Programa de Pós-Graduação em Economia do IE/Unicamp, no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas e nos cursos da Escola de Extensão da Unicamp (Extecamp).

Hannah de Gregório Leão
Graduanda em Direito na PUC-Rio, membro do PILLS (Public International Law Litigation Society) PUC-Rio e pesquisadora do Programa de Educação Tutorial (PET) do Departamento de Direito da PUC-Rio na área de Direito Constitucional.

Jorge M. Oliveira Rodrigues
Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP).

Júlia Tibiriça Diegues Gomes
Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. Mestra em Ciência Política pela USP, Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. Desenvolve pesquisa na área de tecnopolítica, internet e redes sociais, autoritarismos.

Maíra Fedatto
Doutora em Relações Internacionais e Saúde Global pelo convênio de dupla titulação entre o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP) e o King's College London. Mestre em Política Internacional e Comparada pela Universidade de Brasília (UnB) e jornalista pela PUC-RS.

Marcel Artioli
Pesquisador do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas e analista de Desenvolvimento Agrário na Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP).

Marco Aurélio Nogueira
Professor Titular (Aposentado) da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.

Marta Cerqueira Melo

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas com bolsa CAPES. Mestre em Integração Contemporânea da América Latina. Bacharela em Humanidades. É pesquisadora no Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI) e no Observatório de Regionalismo (ODR), grupo de pesquisa vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

Milagro Mengana Castañeda

Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. Mestre em Relações Internacionais pelo ISRI (Cuba) e mestre em Direito Penal pela UO (Cuba). Atuou por sete anos como professora, coordenadora e pesquisadora no curso de Licenciatura em Direito da ULT, Cuba. Atua nas áreas de Integração Regional e relações bilaterais de Cuba com os países latino-americanos.

Pedro Vasques

Pós-doutorando pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), pesquisador associado do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Raí Honorato

Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. É pesquisador associado ao Grupo de Estudos em Política e Direito Ambiental Internacional (GEPDAI), membro do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI) e integrante do Observatório de Regionalismo (ODR), vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Pesquisa mudanças climáticas e redução de emissões, comunidades e representações indígenas, integração regional, política externa brasileira e hidropolítica.

Rafael Ioris

Professor de História e Política Comparada na Universidade de Denver e pesquisador do INCT-INEU.

Renata Peixoto de Oliveira

Doutora em Ciência Política pela UFMG, docente do curso de Relações Internacionais e Integração e dos Mestrados PPGICAL e PPGPPD da UNILA. Membro do INCT-INEU, DALC-ALACIP e do grupo Estado, Desarrollo y Desigualdades Territoriales da CLACSO. Líder do grupo CESPI-América do Sul da UNILA.

Sara Toledo

Doutora e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. Bolsista pelo programa Top USA Massachusetts Santander para a Brown University (EUA). Pesquisadora vinculada ao NEAI; e ao IEEI-UNESP (Instituto de Estudos Econômicos Internacionais). Atua nas áreas de Política Externa Latino-Americana, Integração Regional e Teoria das Relações internacionais.

Sinaida De Gregorio Leão

Mestre em Relações Internacionais (UFF), especialista em Direito Privado (UFF) e bacharel em Direito (UFF). Temas de interesse: Relações de Trabalho, Globalização, Direito do Trabalho e Direito Internacional do Trabalho, Movimentos Sindicais, Democracia e Economia Política Internacional.

Stella Bonifácio da Silva Azeredo

Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Tem como área de interesse os estudos relativos à Política Externa dos Estados Unidos e Política Externa de Cuba.

Breve apresentação

Carlos Eduardo Carvalho

Não é preciso ressaltar a extensão e a complexidade dos impactos da covid-19. A vida das pessoas foi abalada profundamente, em todas as partes do mundo. Mortes, luto, desorganização da vida como era conhecida, empobrecimento, desemprego.

Governos, partidos, organizações sociais, universidades, estamos todos diante de desafios originais. É preciso repensar ideias, políticas, atitudes.

Saberemos escolher os caminhos?

Conhecer e analisar o que está ocorrendo é um caminho para responder à esta pergunta desafiadora, no título do instigante ensaio de Marco Aurélio Nogueira, organizador e motivador do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais – NEAI por tantos anos.

Este é o propósito dos textos curtos e variados aqui reunidos. Representam o resultado do esforço de estudantes e professores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP) e dos colegas que participam das atividades do NEAI e contribuem com nossas discussões e estudos.

O temário diversificado reflete as preocupações e os interesses das autoras e autores e expressa a multiplicidade dos desafios colocados pela pandemia e pelos complexos processos políticos, sociais e econômicos que já vinham de antes e que agora se explicitam de formas originais.

Agradecemos muito às colegas e aos colegas que se empenharam na produção destes ensaios. Destaque especial para o trabalho dos organizadores e revisores, Marcel Artioli, Stella Azeredo, Desirée Almeida, Tatiana Teixeira, Marcela Franzoni, Sara Toledo, pelo empenho e dedicação que viabilizaram este dossiê.

Mundo, política e vida após a pandemia: saberemos escolher?

Marco Aurélio Nogueira

Pandemias já houve muitas na história. Todas geraram abalos, espalharam medo e pânico, exterminaram populações inteiras e exigiram adaptações sistêmicas, mudanças de hábitos e estilos de vida. Mas nenhuma foi como está sendo a do novo coronavírus.

A "peste negra", a peste bubônica, causada por uma bactéria presente em ratos pretos assolou o norte da Europa e atingiu a China, o Oriente Médio e a Rússia, entre 1347 e 1352. Calcula-se que provocou mais de 25 milhões de mortes, cerca de 1/3 da população europeia à época.

A gripe espanhola (1917-1918), "a mãe de todas as pandemias", foi uma variante mutante do vírus Influenza. Os cálculos apontam que de 30 a 40% da população mundial foram infectados, com aproximadamente 50 milhões de mortes. Só no Brasil, morreram 35 mil pessoas. Os números são imprecisos, mas indicam bem a letalidade da doença. Antes dela, houve a epidemia de cólera, no século XIX, que matou milhares de pessoas em praticamente todos os continentes. Causada por uma bactéria intestinal, a doença continua produzindo estragos pelo mundo, em ciclos regulares, especialmente onde faltam condições básicas de saneamento e higiene.

Depois da gripe espanhola, o planeta foi periodicamente sacudido por doenças pandêmicas. Quanto mais o mundo se integrou e manteve acesas as turbinas do produtivismo, mais os problemas se tornaram comuns a todos. Em 1957, houve a Gripe Asiática (2 milhões de mortos), dez anos depois, a Gripe de Hong Kong (H3N2), que matou 1 milhão de pessoas, em 2009, foi a Gripe Suína (H1N1), que chegou a 187 países e provocou cerca de 300 mil mortes. De 1980 em diante, mais de 20 milhões de pessoas morreram devido a complicações da AIDS, causada pelo vírus do HIV, transmitido sexualmente. Uma epidemia trágica, ainda sem cura ou vacina.

Em todas essas "pestes", sempre houve reações religiosas e estigmatização de grupos específicos da população, tratados como potenciais transmissores. Culpas foram distribuídas com perversão e ignorância, ingredientes que também fomentaram o negacionismo, a recusa a aceitar o caráter inapelável dos vírus. Pessoas banalizaram o problema, governantes buscaram empregá-lo para tiranizar os governados ou para prejudicar adversários políticos.

O que há de diferente na pandemia do novo coronavírus, a covid-19?

Antes de tudo, ela é a primeira pandemia de uma época categoricamente global. Coincide com a expansão dos mercados, a porosidade das fronteiras nacionais, o desenvolvimentismo produtivista e antiecológico, a alta mobilidade e a circulação intensa das pessoas. Tudo isso facilita que o vírus se espalhe. Os dados de fontes oficiais são expressivos. Mais de 7 milhões de contaminados, ao menos 500 mil mortos até junho-julho de 2020. Nenhum país passou imune à doença.

A própria estrutura da vida atual, com seus componentes de fragmentação, complexidade e individualização, contribui para que tudo reverbere com intensidade e fora de controle. Há risco, insegurança, incertezas, que se integram à experiência da vida cotidiana e fazem, entre outras coisas, com que todas as decisões se tornem verdadeiros dilemas. Concomitantemente, vamo-nos dando conta do que há de intolerável e inadmissível no modo como vivemos: a desigualdade, o racismo, a miséria, a falta de condições dignas de existência, o desperdício, a agressão ao meio ambiente, o consumismo.

A pandemia desnudou as contradições da globalização e do modelo de crescimento adotado, com pequenas variações, pelos povos do mundo. Quanto mais o modo capitalista de produção passou a se estender, com sua voracidade típica, seu padrão de exploração do homem e da natureza, seu convite explícito ao consumismo sem critério, mais foram sendo criados os ambientes propícios à disseminação de vírus, hábitos e rotinas. De um lado, a natureza mesma se rebela, potencializando suas forças. De outro, os humanos liberam seus demônios.

A incerteza no comando

Em artigo publicado recentemente, o pensador francês Edgar Morin retratou bem a dramaticidade da situação que impera desde fevereiro de 2020: "A presente epidemia produz um festival de incertezas. Não estamos seguros da origem do vírus: se foi o mercado insalubre de Wuhan ou o laboratório vizinho. Não sabemos ainda as mutações que o vírus sofreu e poderá sofrer durante o curso de sua propagação. Não sabemos quando a epidemia refluirá ou se o vírus permanecerá endêmico. Não sabemos até quando, nem até que ponto, o confinamento nos submeterá a proibições, restrições, racionamentos. Não sabemos quais as consequências políticas, econômicas, nacionais e planetárias das restrições causadas pelos confinamentos. Não sabemos se devemos esperar o pior, o melhor, ou uma mistura dos dois: caminhamos na direção a novas incertezas. Os conhecimentos multiplicam-se exponencialmente de tal forma que ultrapassam a capacidade de nos apropriarmos deles; lançam, sobretudo, um desafio para a complexidade: como confrontar, selecionar, organizar os conhecimentos de forma adequada, ao mesmo tempo religando-os e integrando as incertezas. Para mim, isso revela mais uma vez a insuficiência do modo de conhecimento que nos foi inculcado, que nos faz separar o que é inseparável e reduzir a um único elemento aquilo que é ao mesmo tempo uno e diverso. De fato, a importante revelação dos impactos que sofremos é que tudo aquilo que parecia separado está conectado, porque uma catástrofe sanitária envolve integralmente a totalidade de tudo o que é humano".

Em uma época de crise da política e da democracia representativa, como a nossa, as relações entre os cidadãos, os legisladores e os governantes estão problematizadas. Isso dificulta a que decisões tomadas no vértice estatal repercutam positivamente na vida comunitária. Os cidadãos desconfiam de seus governos, tendem a questionar o que parte deles. Recusam-se a acatar ordens e diretrizes, em nome de suas verdades e da convicção de que os governantes são "politiqueiros" ou pouca força têm para administrar de fato as sociedades. A crise também é de credibilidade e confiança.

Dá-se assim uma situação em que cada indivíduo avalia seus riscos e organiza seu particular "plano de ação". A sensação de autossuficiência caminha junto com o

livre-arbítrio e a individualização, sendo impulsionada pela descrença na efetividade das decisões governamentais. Cada um busca modelar respostas e atitudes por conta própria ou mediante o recurso à opinião de familiares e amigos. Redes como Facebook e Whatsapp tornam-se, desse modo, espaços concretos de tomada de decisão, além de ficarem evidentemente amplificadas como instrumentos de manipulação.

Como lembrou Byung-Chul Han, uma das vantagens dos asiáticos é que eles aceitam com facilidade a autoridade do Estado. Estariam mais predispostos a acatar as ordens de um Estado autoritário, que procede por tecnologia da informação e controles digitais. A obediência é um recurso de sobrevivência, mas também pode ser a porta de entrada de formas ditatoriais e não democráticas de organização da comunidade política, com controles permanentes sobre tudo e todos.

A pandemia atual convive com redes e trocas frenéticas de informação. Isso, por um lado, é excelente, pois facilita a comunicação e a cooperação entre médicos, pesquisadores e cientistas. Ter dados disponíveis e acessíveis é uma poderosa ferramenta de conhecimento e gestão. A malha digital e a inteligência artificial são preciosas seja para monitorar ameaças, seja para debelá-las.

Por outro lado, porém, a nova estrutura de informação e comunicação promove a produção incessante e a disseminação de notícias falsas, boatos e mentiras, que geram confusão e dificultam a gestão do problema. É o que a Organização Mundial de Saúde (OMS) chamou de "massivo infodêmico", algo como um vírus que espalha desinformação e ideologias regressivas, anticientíficas e irracionais. No caso concreto da covid-19, ativistas desse tipo – humanos e robôs, sistemas programados para disparar mensagens – estão na dianteira do negacionismo obscurantista (que se recusa a reconhecer a pandemia, o aquecimento global e até a curvatura da Terra) e da pregação de saídas nacionalistas hostis ao entendimento entre os Estados.

A pandemia atual irrompeu num momento de exuberância científica, de conhecimento ampliado, de reconhecimento do valor da ciência e de suas aplicações na área médica e sanitária. Mas a época também assiste à irrupção de posturas anticientíficas, hostis à reciprocidade cooperativa entre os cidadãos do mundo, fechadas em formas primitivas de xenofobia.

A expansão da extrema-direita não é um fato isolado. Expressa bem o contraste entre mundialização e regressão nacionalista, ao mesmo tempo em que

revela a emergência de um esforço organizado para implodir o multilateralismo, as organizações de cooperação e a própria ideia de diplomacia. Líderes populistas de direita, como Donald Trump e Jair Bolsonaro, entre outros, não poupam energia para desviar o foco dos problemas de seus países e para atacar a institucionalidade internacional. Durante a pandemia, o alvo foi a OMS, mas a narrativa extremista tem ido sistematicamente além.

Desafios da agenda pública

Além do mais, nossa época caracteriza-se por ter uma agenda pública ampla e complexa. Temas estratégicos para a vida presente e futura permanecem flutuando, em busca de consensos e da correspondente tradução em termos de políticas públicas. Menciono sete deles, que estão intimamente associados à pandemia atual.

Saúde pública. A pandemia deixou evidente a fragilidade dos sistemas públicos de saúde. Desde suas manifestações iniciais, a principal questão foi evitar sua sobrecarga e seu colapso por excesso de infectados simultâneos. Especialmente nos países mais pobres ou "em desenvolvimento", como o Brasil, o quadro geral é de deterioração. Ao se concentrarem no combate à covid-19, os sistemas foram forçados a deixar em segundo plano o tratamento de outras enfermidades, a vacinação e o enfrentamento de outras epidemias e de outros patógenos, como a dengue, a febre amarela o sarampo.

Particularmente no Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS) tem mostrado sua relevância, a dedicação e o profissionalismo dos que que nele atuam. Dentro do possível, tem correspondido ao que se espera de um sistema universal prejudicado sistematicamente pelo subfinanciamento. Mas seu futuro terá de ser discutido.

A sustentabilidade dos sistemas sanitários terá de adquirir prioridade estratégica, seja em termos de reforço técnico, tecnológico, financeiro e de pessoal, seja em termos de redução do que há de desperdício e de falta de necessidade (consultas recorrentes, exames repetitivos, cirurgias eletivas). A atenção primária, a valorização do médico de família e a intensificação da telemedicina, se vierem a ocorrer, produzirão grande efeito positivo, combinando-se com reformas radicais e a adoção de melhores patamares de infraestrutura. Somente assim será possível dotar os sistemas de condições para enfrentar novos surtos epidêmicos.

Será uma tarefa de médio e longo prazos, que dependerá expressivamente do fortalecimento do campo das políticas públicas, assim como do revigoramento da democracia política.

Democracia e representação política. O mundo político atual está acossado por políticos personalistas, regra geral demagógicos e populistas, assim como pela efervescência caótica das redes sociais e do ativismo associativo. A derrocada dos partidos, especialmente em sua formatação tradicional, como máquinas administrativas pesadas e ritos verticalizados, passou a reforçar a ideia de que a democracia representativa ingressou em crise de igual proporção, com a ampliação da fuga dos eleitores, o aumento do desinteresse político da população e a desvalorização das eleições como método para a escolha dos governantes.

Ao mesmo tempo, crescem os protestos de todo tipo e as críticas aos sistemas políticos, aos partidos e a seus líderes. As vozes dos cidadãos, porém, não chegam aos vértices do Estado, o que despoja a democracia de parte ponderável de sua capacidade de limitar o poder.

Marca registrada dessa situação é o surgimento, em diversas sociedades, de formas variadas do que tem sido chamado de "democracia iliberal": sistemas em que se dá a eleição regular dos dirigentes políticos, mas onde há pouco respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo e pela tolerância, com a formação de um circuito que tende a garantir a reposição dos detentores do poder.

Os casos de Viktor Orbán (Hungria), Recep Erdoğan (Turquia) e Vladimir Putin (Rússia) são considerados emblemáticos. Donald Trump (Estados Unidos) e Jair Bolsonaro (Brasil) seguem a tendência, na qual os instrumentos legais da democracia são empregados de modo autoritário e mediante uma coreografia demagógica que, prolongada no tempo e articulada mundialmente, sugere a cristalização do risco daquilo que Steven Levitsky e Daniel Ziblatt chamaram de "morte das democracias".

Há ritos, rotinas e instituições democráticas, mas não há um processo organizado de produção de democracia e de disseminação da consciência de cidadania. Clãs familiares, organizações fanatizadas, patriotismo artificial agressivo, violência verbal, além de ameaças à imprensa e ao jornalismo, tuítes bizarros e falas destemperadas liberam toxinas antidemocráticas que vão dissolvendo o que existe de sentimento de pertencimento a um povo comum, a um demo, um "nós" democrático.

Em sociedades divididas e fragmentadas, carentes de pontes e mediações políticas, como são muitas das atuais, o reacionarismo consegue se reproduzir. As "democracias iliberais" alimentam-se da insegurança e das incertezas que cercam os cidadãos que, reunidos em grupos autorreferidos, tornam-se presas fáceis de líderes que se apresentam como "fortes" e dispostos a tudo para ajudar os mais "fracos".

Passa-se a falar em "pós-democracia": "ainda que as eleições continuem a transcorrer e a condicionar os governos, o debate eleitoral é um espetáculo firmemente controlado, conduzido por grupos rivais de profissionais especializados nas técnicas de persuasão e concentrado em um número restrito de questões selecionadas por estes grupos. A massa dos cidadãos desempenha um papel passivo, aquiescente, até mesmo apático, limitando-se a reagir aos sinais que recebe. À parte o espetáculo da luta eleitoral, a política é decidida em privado pela interação entre os governos eleitos e as elites que representam quase exclusivamente interesses econômicos". (Colin Crouch, *Postdemocrazia*. Roma-Bari: Laterza, 2012, p. 7).

Especialmente na esfera superior do sistema político, o clima é de mudança de paradigma e perda de qualidade da democracia: entre as muitas dimensões caóticas das modificações políticas contemporâneas, "o primeiro aspecto que se deve destacar é o processo de regressão oligárquica da democracia", ou seja, o "deslocamento para cima dos mais relevantes centros de tomada de decisão, com o que as decisões políticas escapam das sedes mais amplas e se refugiam em lugares menos acessíveis, reservados a restritos grupos oligárquicos", traduzindo-se assim em "um verdadeiro processo de desdemocratização". (Stefano Petrucciani, *Democrazia*. Torino: Einaudi, 2014, p. 353).

Nesse ambiente, os governos e a classe política se soltam de suas comunidades e as deixam sem muitas saídas, ao mesmo tempo em que pioram seu desempenho. Nos vazios que se abrem, projetam-se uma cidadania ativa, mas excessivamente posicionada contra o sistema político, mídias tradicionais e novas mídias, muitas tribos e nichos identitários, um mercado que funciona com moto próprio e indivíduos "empoderados". Economia, política e sistema de comunicação estão conectados, mas há pouca articulação democrática: falta solidariedade (coesão e unidade) entre as classes e dentro de cada classe. Tudo isso encapsula e comprime a democracia política.

A guinada iliberal da democracia, embora se dê em um terreno político e ideológico, tem determinações sociais profundas. A revolução tecnológica faz com que a vida se acelere, se diferencie, se fragmente e se individualize. As sociedades passam a ser eminentemente comunicativas, com a informação adquirindo valor crescente como recurso essencial de atuação, especialmente precioso quando se tem em vista a intensificação de um firme "desejo social de participação".

A expansão e a consolidação da globalização se fazem acompanhar de uma generalizada multiplicação dos sujeitos sociais, mas não trazem consigo um particular reforço da institucionalidade, o que faz com que a vida social fique mais solta em relação ao Estado e ao aparato institucional. A crise de poder do Estado-nação implica uma crise de confiança dos cidadãos em relação a seus governos e sistemas políticos, corroendo parte das condições de legitimidade. Constrangidos pelo capital financeiro, pelas agências internacionais, por redes e fluxos globais, os Estados obrigam-se a despender esforços ininterruptos para manter viva sua operacionalidade "para fora" e sua capacidade de resposta "para dentro", ficando com mais dificuldade para atender às demandas de seus cidadãos. Como observou Yuval Noah Harari (*21 lições para o século XXI*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 162), "estamos encalhados em políticas nacionais" ao passo que tudo o mais se globaliza: a dissonância produz um descolamento entre Estado e sociedade, gerando um vácuo difícil de ser preenchido.

Dinâmicas sociais desse tipo produzem múltiplos efeitos sobre as ações coletivas. As lutas passam a ser mais segmentadas e individualizadas, orientadas por identidades e direitos. Com a ampliação do "desejo de participação", as agendas se fragmentam e se torna mais difícil unificá-las, especialmente porque cresce a intolerância com organizações "pesadas", lentas, burocráticas e centralizadas, como são os partidos políticos. As lutas tendem a ser performáticas e "expressivas", espetacularizadas, concentradas na busca por identidade, autonomia e reconhecimento. Os embates sociais tornam-se claramente "disputas de significados", de "narrativas" e de modelos culturais. Seu foco deixa de ser a conquista do poder governamental ou a atuação no âmbito do sistema político, mas o "empoderamento" do cidadão e de suas organizações, a dignidade do indivíduo e dos pequenos atores sociais.

Mudança climática. A elevação constante da temperatura global e as alterações nos equilíbrios ambientais são ameaças reais. Não são postulações "ideológicas". Expressam uma mutação em processamento e podem conter venenos com potência para por em xeque a experiência humana. Talvez por isso mesmo gerem reações defensivas extremas, que negam o problema e desprezam suas consequências. Há luta de classes nesse terreno. Os verdadeiros ideólogos são os negacionistas, que procuram falar em nome do "progresso", da "soberania nacional", da necessidade de fazer com que o sistema econômico se reproduza, com as mesmas taxas de desigualdade, violência e privilégio. O extremismo de direita e o "neoliberalismo" andam juntos nesse território.

A paisagem mundial está tingida por crises econômicas sucessivas e tragédias ambientais, tsunamis inesperados, incêndios arrasadores, em um quadro de irresponsabilidade de governos e instituições. A atual questão climática e do aquecimento global insere-se precisamente nesse contexto: tratada ora de forma apocalíptica, ora com desdém, ela expressa, ao mesmo tempo, a incompetência dos governos — muitos dos quais, por não saberem como enfrentar o problema, negam sua existência –, e a ausência de um consenso internacional sobre como gerenciar a situação ambiental.

Como escreveu David Wallace-Wells em seu livro *A Terra Inabitável*, há que se estabelecer com clareza "a responsabilidade pelo regime de emissões galopante que hoje, a não ser que haja uma mudança de rumos no uso de combustíveis fósseis, ameaça tornar partes do planeta mais ou menos impróprias para os humanos até o fim do século. É nesse curso que seguimos alegremente a passos céleres — para mais de 4ºC de aquecimento até o ano de 2100. Segundo algumas estimativas, isso significaria que regiões inteiras da África, da Austrália e dos EUA, partes da América do Sul ao norte da Patagônia e da Ásia ao sul da Sibéria ficariam inabitáveis devido ao calor direto, à desertificação e às inundações". (David Wallace-Wells, *A terra inabitável: Uma história do futuro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019).

A questão toda, no fundo, é simples de ser formulada: dado o tanto que já se sabe, continuaremos a olhar de longe o aquecimento global, como se fosse algo que não nos diz respeito? O que faremos e que impacto nossas ações (por exemplo, uma maior disposição para a emissão de gases de efeito estufa) terão sobre o futuro do clima? A pesquisa científica tem-nos servido como guia, mas sua tradução prática tem deixado a desejar.

Inteligência artificial (IA). O avanço tecnológico e científico colou-se à vida cotidiana. Sistemas inteligentes e algoritmos tornaram-se imprescindíveis nas mais variadas áreas, de diagnósticos médicos, análises de crédito e investimento a mecanismos de vigilância e prevenção a fraudes. A indústria e a agricultura não têm como funcionar sem tecnologias digitais, assim como o marketing e o jornalismo, para mencionar setores bem conhecidos. A inteligência artificial expande-se de modo inapelável, sem que seus usuários se deem conta.

Como tem ponderado Dora Kaufman, "estamos nos primórdios de sua concretização, naturalmente leva um tempo para a sociedade assimilar novas práticas e adquirir capacidade de discernimento. A complexidade dos modelos de IA dificulta essa conscientização, favorecendo, consequentemente, a manipulação. Outra barreira é a velocidade de implementação e a assertividade na mediação. É mandatório ampliar o grau de transparência do uso dessas tecnologias, principalmente em áreas sensíveis, como saúde e educação. Quanto mais consciente as instituições e os indivíduos estiverem em relação às interferências dos algoritmos de IA, maior será nossa capacidade de minimizar e/ou eliminar os impactos negativos".

Com a pandemia, as tecnologias de IA tornaram-se ainda mais presentes. O vírus acelerou processos que estavam em curso: a telemedicina, o ensino à distância, o *home office*, o *delivery*, os aplicativos de transporte. Está havendo um mergulho coletivo na vida digital, o que por certo trará novos hábitos e atitudes.

Não há como dizer que, em um átimo de tempo, ocorrerão mudanças radicais, mas a percepção geral aponta para a maturação de uma vida diferente. Nas palavras de Kaufman, "no âmbito da economia e dos negócios, as empresas que já estavam em processos de transformação digital terão vantagens competitivas, provavelmente haverá uma espécie de seleção natural atingindo fortemente as empresas mais vulneráveis, dentre elas as pequenas e microempresas. A intensidade e a dimensão dos impactos dependem da extensão da quarentena, das políticas públicas, da reação da economia nos próximos meses, ou seja, temos um cenário de muita incerteza". Em suma, as tecnologias de IA "têm potencial de melhorar as condições de vida da população de baixa renda, mas igualmente têm potencial de excluí-la do mercado de trabalho. Essas mesmas tecnologias estão ampliando a desigualdade entre países, empresas e indivíduos. É urgente debater e equacionar essas e outras questões".

Metrópoles e grandes cidades. Patógenos encontram nelas o ambiente adequado para proliferação. A própria vida urbana tornou-se um problema, com seus altos níveis de poluição, seu tráfego intenso, seus elevados custos em termos de habitação, deslocamento e alimentação. As cidades carecem de equipamentos coletivos adequados, permanecem fracionadas entre bairros ricos e periferias miseráveis, permitindo que a desigualdade social cresça dentro delas. Reformas urbanas com disposições "policêntricas", com bairros autossuficientes e vida mais localizada, despontam como uma nova utopia, base para que se cogite de formas civilizadas e justas de convivência.

Violência e insegurança. O problema é geral, está atravessado na vida cotidiana, seja como derivação da imperícia e do arbítrio policial, seja como efeito da exclusão social, do racismo e da discriminação que afeta refugiados e imigrados, seja em função do terrorismo e das reações a ele. Falta paz no mundo, sobra violência, que brota sem cessar das condições existenciais das mais distintas sociedades. Governos autoritários e os movimentos que os apoiam caminham de braços dados com milícias ilegais e grupos paramilitares, que se dedicam a aterrorizar e submeter as populações. A desigualdade, a injustiça e o desrespeito a direitos são violências que se disseminam pela dinâmica social e a vida cotidiana. Muitas comunidades se fecham em si e delimitam seus espaços de modo não solidário, expandindo a hostilidade a estrangeiros ou aos "diferentes". Não é difícil imaginar como essa tendência reverbera no plano internacional.

Sistema internacional. A "nova ordem" mundial caracteriza-se pela perda de força do multilateralismo, com seu sistema de agências de controle e regulação. A superpotência até então prevalecente decai, ao mesmo tempo em que se afirma a expansão incontrastável do poderio chinês, o que deixa o sistema mundial em estado de tensão latente. Não há grandes guerras, mas sim guerras localizadas, conflitos de baixa intensidade, Estados "falidos", crescimento constante dos aparatos militares, disputas insanas por recursos nucleares, sem que os problemas internacionais encontrem respostas e encaminhamentos cabais. É uma crise de tipo "catastrófico", na qual o projeto dominante que buscou domar a globalização (o neoliberalismo)

revela seu fracasso tanto em prover condições razoáveis de vida para as populações quanto de fornecer alguma proteção ao meio ambiente. Propiciou um extraordinário acúmulo de poder, riqueza e propriedade nas mãos de fatias minúsculas de pessoas, relegando as enormes maiorias aos vagões últimos de uma locomotiva sem rumo. O resultado é que dentro de cada sociedade ainda nacional os conflitos se reproduzem com intensidade e abrem espaço para forças políticas regressistas, invariavelmente capitaneadas por sentimentos e movimentos de extrema-direita.

Não se vislumbram saídas categóricas que não passem pela reinvenção do sistema mundial, que implique tanto a recuperação dos mecanismos de cooperação e solidariedade, quanto a valorização de reinvenções recíprocas em cada uma das sociedades nacionais. Não há como se ter um novo sistema-mundo sem que as sociedades articulares também se renova. O que nos leva de volta a um ponto já salientado: o modo de vida terá de ser recriado.

A agenda da nossa era é fácil de ser apresentada no plano normativo, mas muito difícil de ser projetada analiticamente e em termos políticos.

Saberemos escolher?

A pandemia pôs a humanidade em contato aberto com seus demônios. Ainda não é possível imaginar quais serão seus desdobramentos e de que maneira eles modelarão as próximas décadas. O que se sabe é que nosso modo de vida foi posto em xeque, no mundo todo. O modelo de crescimento, a busca infrene do lucro, a aposta cega em mercados turbinados, o consumo desenfreado, a circulação excessiva de pessoas por turismo ou negócios, o desprezo pelas populações pobres e carentes – tudo isso se revelou de uma inconsistência absoluta, e está na base dos estragos dramáticos produzidos por um patógeno que se expande com rapidez, movido pelo ar que respiramos. Nunca estivemos tão expostos e tão vulneráveis.

A pandemia, com seu elevado custo em vidas humanas e perdas econômicas, mostra como a humanidade está despreparada para enfrentar eventos catastróficos. Ainda que haja muito conhecimento acumulado, o quadro geral é de carência de capacidades públicas, de infraestrutura, de recursos humanos adequadamente preparados e alocados, de gestão aplicada, de governança consistente.

Os níveis de miséria e exclusão são obscenos. A desigualdade marca presença ostensiva. Pouco se faz em termos de manejo do meio ambiente e o espectro de uma mudança climática descontrolada não conseguiu produzir respostas políticas globais suficientemente fortes para que o problema seja enfrentado.

Parece evidente que os desafios serão enormes se pensarmos em termos de retomada do crescimento e preservação dos empregos. Dificilmente o neoliberalismo irá se repor e uma nova versão do Estado social baterá às portas, pronta para ser discutida.

Em meio a dor e medo, poderá se abrir uma oportunidade para que se comece a barrar de fato o desenvolvimentismo produtivista, com sua cegueira ecológica, climática, ambiental, sua voracidade predatória. Poderá ser um bom momento para que se recupere a ideia, tão mal aproveitada antes, de "sustentabilidade", ou mesmo de "decrescimento", no sentido de uma expansão mais contida e mais focalizada na criação de condições de vida saudável para todos.

Saberemos escolher? Poderemos fazer isso?

O problema é que falta, no mundo e dentro de cada sociedade, uma alavanca que faça a roda reformadora girar: política democrática, programas de ação, agentes organizados que unifiquem os cidadãos e pautem os governos. Há um "vazio" existencial e político que impede a materialização de propostas democráticas consistentes. Caso não se reverta essa situação, a pandemia causará um efeito negativo adicional: levará à acomodação dos interesses dominantes e à reprodução (modificada em maior ou menor grau) do desenvolvimentismo prevalecente, com sua voracidade destruidora.

Poderá até ser pior. Em vez de reformas para frente, a pandemia poderá impulsionar o ressurgimento das pulsões "patrióticas", em detrimento dos esforços de articulação internacional, a imposição do unilateralismo no lugar do multilateralismo. O que levará de roldão a democracia e parte importante do que há de humanismo, fraternidade e liberdade na experiência moderna.

Não será por falta de alertas, brechas e possibilidades de ação. Como escreveu Bruno Latour: "O que o vírus consegue com a humilde circulação boca a boca de perdigotos – a suspensão da economia mundial – nós começamos a imaginar com nossos pequenos e insignificantes gestos, acoplados uns aos outros: a saber, a

suspensão do sistema produtivo. Ao nos colocarmos esse tipo de questão, cada um de nós começa a imaginar 'gestos barreira' não somente contra o vírus: mas contra cada elemento de um modo de produção que não queremos que seja retomado".

No horizonte descortina-se uma nova exigência de Estado ativo. O neoliberalismo, que já não vinha muito bem, tenderá a ser alijado do centro do palco. Mais gastos públicos, mais planejamento central, mais coordenação serão inevitáveis, e terão de ser equilibrados com uma economia de mercado que não tem como ser desativada e com uma sociedade que se mostra sempre mais desejosa de liberdade de iniciativa, inclusive no plano do empreendimento econômico. Continuará não havendo empregos para todos, o que exigirá grande flexibilidade em termos de política econômica, de equilíbrio fiscal e de investimentos públicos. Será um ciclo complexo e desafiador.

O núcleo desse ciclo estará preenchido por valores e critérios pouco considerados pelos gestores e governantes que predominaram nas últimas décadas. Generosidade, investimentos maciços em políticas públicas de inclusão e proteção social, distribuição de renda, combate firme à desigualdade, valorização da ciência, respeito ao meio ambiente e às mudanças climáticas, crescimento econômico sustentável precisarão prevalecer como diretrizes a serem seguidas pelos governos.

Como tem sido enfatizado por Edgar Morin, a interdependência mundializada manteve os povos separados, ainda que integrados. Houve unificação técnica e econômica, mas não solidariedade e compreensão entre os povos. Há pobres, ricos, muito pobres e muito ricos. Os conflitos sucessivos (étnicos, religiosos, políticos), a imigração forçada e os refugiados, a permanente crise econômica e a degradação ambiental põem em crise a civilização, a modernidade, tal qual a conhecemos. Criam um destino comum, fundado na tragédia. Uma mudança de rumo é imperiosa, e Morin a vê como sendo a articulação de uma "miríade de estradas reformadoras": reforma do pensamento, da educação, da família, do trabalho, da alimentação, do modo de consumir. A meta é procurar meios de "solidarizar o planeta" mediante um "novo humanismo".

Crise e perplexidade

Como viver numa "era de perplexidade", pergunta-se Harari (*21 lições para o século XXI*, *cit*., p. 319), na qual o gênero humano enfrenta revoluções sem precedentes, ao mesmo tempo em que "todas as narrativas antigas estão ruindo e nenhuma narrativa nova surgiu até agora para substituí-las"? Se a velha ordem industrial e pós-industrial se mostra esgotada, também é verdade que ainda não se estabeleceu um novo padrão de vida coletiva, que se ressente da ausência de agentes unificadores e de um projeto de sociedade que reunifique o que está separado e prefigure o futuro, fornecendo uma imagem de como a vida comum poderá ser na época de complexidade social e de preponderância da tecnologia e da inteligência artificial.

Passamos a viver perigosamente. Mais que uma frase de efeito, essa é a constatação da existência de uma era que nos assusta e desafia. São tantas as transformações, distribuídas em intervalos de tempo sempre mais curtos, que vivemos como que em busca permanente de chão: à procura de bases existenciais, de instituições estáveis, de relacionamentos que nos enriqueçam. À procura do futuro, que se esfumou.

É uma época não somente de crises, mas de mutações irreversíveis. Não voltaremos a viver como nossos pais e as novas gerações terão se empreender seguidos esforços de adaptação e reorganização. Nada funciona muito bem, e a vida, em geral, encontra-se convulsionada e desorganizada pela revolução tecnológica e produtiva, pelo fracasso da política institucional, pelas novas modalidades de relacionamento, pela cultura virtual, pela digitalização, pelos novos hábitos e estilos. Há uma reorganização já em marcha, mas a sensação prevalecente é de ausência de rumos e estabilidade. Até mesmo para lutar pela vida e, quando é o caso, pela democracia.

Época de perplexidades. Porque não sabemos teorizar o suficiente para compor uma teoria social que dê conta do quadro abrangente. Há muitos esforços intelectuais, brilhantes na maioria, mas ainda não se tem uma visão totalizante que explique politicamente o quadro abrangente. Explicar politicamente quer dizer: de um modo que abarque os múltiplos aspectos e forneça uma via de

reconstrução consistente. Por extensão, atores e sujeitos da política – cidadãos, partidos, parlamentares, ativistas, gestores públicos – não alcançam consensos que imprimam direcionamentos coletivos consistentes e forneçam soluções para os variados problemas sociais. A democracia representativa sofre crise profunda, embora permaneça viva como valor e parâmetro da ação coletiva. (A respeito desses e de outros pontos, ver Bernardo Sorj, *Em que mundo vivemos?*, Plataforma Democrática, 2020).

A pressão política, o discernimento e a combatividade dos democratas serão, a cada dia, recursos decisivos. Do mesmo modo que a pesquisa, a reflexão crítica bem ponderada, a livre circulação de informações, o fortalecimento das instituições educacionais e de cultura. As alavancas de uma recuperação sustentada da experiência humana só poderão ser encontradas numa estrada pavimentada por tais critérios.

Não há como achar que a pandemia trará consigo o futuro, que poderemos atribuir a seus efeitos o poder de remodelar o mundo. Essa será uma tarefa da política, a ser vencida politicamente pelo conjunto dos cidadãos.

Nas palavras de Byung-Chul Han, "O vírus não vencerá o capitalismo. A revolução viral não chegará a ocorrer. Nenhum vírus é capaz de fazer a revolução. O vírus nos isola e individualiza. Não gera nenhum sentimento coletivo forte. De alguma maneira, cada um se preocupa somente com sua própria sobrevivência. A solidariedade que consiste em guardar distâncias mútuas não é uma solidariedade que permite sonhar com uma sociedade diferente, mais pacífica, mais justa. Não podemos deixar a revolução nas mãos do vírus. Precisamos acreditar que após o vírus virá uma revolução humana. Somos ***Nós***, pessoas dotadas de razão, que precisamos repensar e restringir radicalmente o capitalismo destrutivo, e nossa ilimitada e destrutiva mobilidade, para nos salvar, para salvar o clima e nosso belo planeta".

Sistema Internacional e Saúde Global

Crédito

Repensando a Saúde Global: lições da covid-19

Maíra Fedatto

Os atores da saúde global mudam constantemente em diversidade e surgem com ênfase cada vez maior no setor privado. O sistema das Nações Unidas, no caso em tela especificamente a Organização Mundial da Saúde (OMS), tem colaborado cada vez mais com os chamados atores não-Estatais, principalmente o setor privado e as fundações filantrópicas. No artigo The World Health Organization and the Transition from "International" to "Global" Public Health, Thedodore Brown, Marcos Cueto e Elizabeth Fee (2006) afirmam que políticas de saúde se tornaram "um grande negócio".

Na mesma direção, no texto Theorizing Global Health (2016), João Biehl aponta que, se por um lado, os recursos tecnológicos e financeiros trazidos por estes novos atores é sem precedentes, as intervenções de saúde se baseiam em programas que "funcionam", que tenham resultados a curto prazo, podendo assim ser replicados, mas que desconsideram contextos sociais e políticos. Biehl, portanto, afirma que esses novos atores estão moldando o futuro da saúde global, reduzindo o foco nos determinantes sociais da saúde e estabelecendo uma gestão de negócios.

As prioridades globais de saúde foram definidas e redefinidas, considerando-se os diversos atores, recursos e fóruns. A pandemia da covid-19 é uma oportunidade para repensarmos o atual foco em soluções de curto prazo amparadas em projetos para doenças específicas e tecnologicamente orientados em detrimento de soluções menos complexas – tecnológica e financeiramente –, mas que buscam um resultado de longo prazo, sobretudo, o fortalecimento de sistemas de saúde.

A epidemia do Ebola na África Ocidental em 2014 e agora a pandemia de SARS-CoV-2 revelaram que, apesar da importância de uma resposta global, é no nível local que a resposta contra surtos é decisiva.

A covid-19 não é a primeira, nem será última pandemia. O atual surto expôs as fraquezas negligenciadas nas capacidades de vigilância sanitária e de resposta à doenças infecciosas. Os investimentos em saúde pública e em prevenção são desvalorizados, pois seus resultados não podem ser vendidos como modelo de sucesso. O fortalecimento e a manutenção de sistemas de saúde robustos é, porém, um caminho inescapável e insubstituível. Os crescentes recursos disponíveis para a saúde global, particularmente para combater doenças específicas como Pólio, habilitaram os países a expandirem suas intervenções de saúde, mas esses esforços muitas vezes enfrentam o obstáculo de sistemas de saúde deficientes. De acordo com a OMS, os elementos fundamentais de um sistema de saúde robusto são: prestação de serviços de saúde; força de trabalho; sistemas de informação; acesso a medicamentos essenciais; financiamento; e liderança e governabilidade.

Prioridades em projetos, não em políticas

O acesso universal à saúde é uma das prioridades da OMS e inclui o acesso a serviços essenciais de qualidade para todos. No entanto, o orçamento proposto para o objetivo estratégico *One billion more people benefiting from Universal Health Coverage* no biênio de 2020-2021 teve apenas 72% de financiamento. A definição das prioridades de saúde esbarra no aporte de recursos, um dos maiores desafios da Organização, que conta com contribuições fixas/obrigatórias e voluntárias.

As contribuições fixas são as cotas dos Estados-Membros, calculadas de maneira proporcional à riqueza e à população do país, e correspondem a algo em torno de 17% do orçamento geral. Em tese, as contribuições voluntárias complementariam as receitas fixas, mas são responsáveis por mais de 80% do orçamento. As voluntárias têm finalidade específica, determinada pelo doador.

A dependência dos financiadores, chamados de *big donors*, contribui para o déficit democrático da instituição, pois há um desequilíbrio entre as prioridades estabelecidas pelos 194 Estados-Membros, por meio do processo decisório, e o que os contribuintes voluntários (incluindo os próprios Estados-membros) querem financiar.

A Fundação Bill e Melinda Gates (FBMG) é o principal exemplo de como atores privados têm ditado as prioridades de saúde, majoritariamente programas verticais de controle de doenças. No atual contexto em que o presidente dos EUA, Donald Trump, anunciou a retirada do país da Organização, a FBMG se consolida como a maior da OMS, com o objetivo de "aproveitar os avanços da ciência e da tecnologia para reduzir as desigualdades na saúde". Contudo, 41,64% das suas contribuições são destinadas exclusivamente ao programa de Polio, e 16%, à "inovação". Assim, apesar do compromisso em desenvolver cuidados primários de saúde integrados, as atividades das OMS mais visíveis e "bem-sucedidas" não são integradas nos países, mas em programas de intervenção específicos para doenças.

Fortalecer os sistemas de saúde locais não atrai financiamento, pois não existe um retorno de curto prazo e não são intervenções fáceis de serem replicadas, visto que necessitam combinar medidas sociais, políticas e de saúde pública. Mas investimentos nos sistemas de saúde têm retornos mais sólidos a longo prazo, que vão além de surtos epidêmicos, como melhores cuidados maternos e menor mortalidade infantil. É o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), no Brasil, que possibilitou, entre os anos 1980 e 2015, uma redução de 70% na mortalidade infantil.

OMS: de figurante à vilã

A Organização Mundial da Saúde surge na esteira dos acordos do pós-Segunda Guerra Mundial como uma agência especializada do sistema das Nações Unidas. Teve início formalmente em 1948, quando a primeira Assembleia Mundial da Saúde (AMS), realizada em Genebra, ratificou sua criação. A partir da década de 1950, a Organização iniciou uma descentralização e dividiu formalmente o mundo em seis regiões – Américas (OPAS/PAHO), Sudeste Asiático (SEARO), Europa (EURO), Mediterrâneo Oriental (EMRO), Pacífico Ocidental (WPRO) e África (AFRO) –, tendo em vista as distintas necessidades de saúde.

Além de interesses externos e da inconstância de financiadores poderosos, a OMS sofre com a burocracia de uma estrutura organizacional complexa. Não por mera coincidência, desde 2011, a Organização vem realizando reformas agrupadas em três tópicos: 1) programático (programas e estabelecimento de prioridades); 2) governança (para se reposicionar no cenário da saúde global e reconquistar seu papel

de liderança); e 3) gestão. É consensual dentro e fora da Organização a necessidade de reformas para o pleno cumprimento de seu mandato, incluindo mais independência dos Estados-membros e dos grandes financiadores externos.

Assim como a Saúde, que nunca teve um espaço de destaque na agenda de pesquisa das Relações Internacionais, a Organização Mundial da Saúde gozava de relativo anonimato, diferentemente de outras instituições internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Apesar das diversas epidemias que o mundo enfrentou recentemente, a Organização Mundial da Saúde vem sendo alvo de críticas não somente de especialistas de Saúde Global e Relações Internacionais, mas principalmente de leigos. Em um contexto de polarização política permeado por *fake news*, a campanha de deslegitimização foi encabeçada por Donald Trump e prontamente seguida por Jair Bolsonaro.

Tanto no caso dos Estados Unidos como do Brasil, não há consenso jurídico sobre a possibilidade de retirada sem autorização prévia dos Congressos. Mais além, diferente de Trump que cortou relações e suspendeu as contribuições – fixas e voluntárias –, exigindo unilateralmente reformas e usando o poder financeiro norte-americano para chantagear a OMS, o Brasil não tem este poder de barganha. Ao seguir acriticamente os EUA e sua agenda ultraconservadora e avessa aos interesses nacionais brasileiros, o país perde importância no campo da saúde global, onde já foi um dos grandes protagonistas do mundo em desenvolvimento (como no caso do combate à aids), além de arriscar seus próprios interesses e piorar a já caótica resposta à pandemia.

Ademais, as acusações são infundadas e provam uma total ausência de conhecimento sobre as funções e responsabilidades da OMS. Ao contrário de organismos internacionais como a OMC, a OMS não tem capacidade de vincular ou sancionar seus membros. Seu orçamento operacional anual, cerca de US$ 2,2 bilhões em 2019, é menor que o de muitos hospitais universitários, e engloba uma imensa variedade de projetos. O objetivo estratégico *Emergency Operations and Appeals*, que inclui a preparação de países para avaliar e gerenciar riscos e vulnerabilidades em emergências de saúde e estratégias de prevenção de doenças epidêmicas, teve apenas 52% do financiamento proposto para 2020-21.

A OMS também não tem poder para punir um Estado que não presta informações, ou que não atende às suas recomendações. No artigo The World Health Organization and Pandemic Politics, David Fidler (2020) explica que o Regulamento Sanitário Internacional (RSI) concede à OMS alguma autoridade para tomar ações que possam desafiar a soberania de governos, como coletar informações de fontes não-governamentais, ou exigir a proteção dos direitos humanos e justificativa científica e de saúde pública para restrições de comércio, ou de viagens, que não estejam em conformidade com as com medidas de controle de doenças. Trata-se, porém, de uma autoridade limitada e sem poder coercitivo. A OMS não deve ser culpabilizada, caso um regime ditatorial como a China tenha mantido informações sobre o início da pandemia em sigilo, nem pela explosão de casos nos EUA, onde o presidente se recusou a seguir as recomendações propostas.

Em 4 de janeiro de 2020, a OMS declarou a existência de uma pneumonia sem causa identificada em Wuhan. Desde então, informações sobre o novo coronavírus são dadas diariamente, por mídias sociais, por meio de relatórios oficiais e coletivas de imprensa. A OMS alertava constantemente sobre o risco de surtos epidêmicos e sobre a importância de se adotar medidas de proteção pessoal, como higienizar frequentemente as mãos; da redução de disseminação comunitária, por exemplo, isolando e tratando pacientes, assim como cancelando reuniões de massa; limitar a propagação internacional; e melhorar a comunicação de risco com as populações.

As críticas e as exigências são incompatíveis com as responsabilidades constitucionais da OMS, com os poucos recursos financeiros e os constrangimentos políticos em prol de interesses próprios, historicamente impostos à Organização.

Mundo globalizado exige ação coordenada

Apesar do pouco reconhecimento, ao longo de seus 72 anos de história, a OMS esteve à frente das grandes conquistas da saúde global. Suas campanhas de vacinas reduziram drasticamente a incidência global e as mortes por sarampo, além de terem erradicado a varíola, em 1980. A Iniciativa Global de Erradicação da Poliomielite reduziu a incidência da doença em mais de 99%.

A OMS fornece planejamento estratégico, orientação técnica e suporte técnico. Negociou dois acordos globais transformadores sobre substitutos do leite materno e sobre o controle do tabaco, além de ter coordenado a resposta contra doenças infecciosas emergentes, incluindo SARS, Influenza H1N1, Ebola e Zika. Embora certamente não seja perfeito, o histórico da instituição é de grande sucesso.

A saúde global se tornou cada vez mais fragmentada e verticalizada. As doenças infecciosas ficaram no topo das prioridades, e o desenvolvimento de sistemas de saúde foi negligenciado. A crise atual destaca a necessidade de construir uma comunidade global mais bem preparada para possíveis pandemias, o que inclui uma OMS mais independente e o fortalecimento dos sistemas de saúde nacionais. Esses esforços exigirão financiamento proporcional. As doenças transmissíveis não podem ser contidas pelas fronteiras nacionais, e um mundo cada vez mais globalizado exige uma ação coordenada em nível global, mas que considere os determinantes sociais e políticos locais.

Notas sobre a pandemia no contexto de transição hegemônica: o papel dos Estados Unidos

Sara Toledo

Em junho deste ano, o secretário-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Tedros Ghebreyesus, lamentava a inexistência de uma liderança global capaz de reger ações coordenadas contra a covid-19. Para ele: "A maior ameaça que enfrentamos agora não é o vírus em si, e sim a falta de solidariedade e de uma liderança global. Não podemos derrotar esta pandemia com um mundo dividido". A afirmação de Ghebreyesus trouxe à luz um cenário delicado no tocante ao sistema internacional de nossos dias: a falta de cooperação é acompanhada da fragmentação e da divisão do sistema internacional, devido à carência de uma hegemonia capaz de resolver as contradições intrínsecas ao sistema e garantir os chamados "bens públicos globais", sendo a saúde também assim considerada.

Como destaca Giovanni Arrighi em sua célebre obra acerca das hegemonias históricas, dada a natureza anárquica do sistema internacional, a possibilidade de ordenamento deste sistema se dá pela existência de um Estado hegemônico capaz de resolver as contradições constitutivas do ambiente internacional, dispostos a arcar com os custos desta posição hegemônica. Na esteira de correntes teóricas denominadas "sistema-mundo", Arrighi considera que, historicamente, o sistema internacional fora e somente pode ser organizado por um Estado hegemônico. Nesse sentido, a capacidade de acumulação de capital é condição necessária para a ascensão da potência hegemônica, de modo que as transições entre as hegemonias são acompanhadas pela maior capacidade de acumulação capitalista.

Momentos de reordenamento do sistema internacional são acompanhados, porém, de crises sistêmicas que expõem suas contradições. Se, no século XX, os EUA configuraram tal hegemonia, o início do século XXI demarcaria um momento de

"transição hegemônica", com o declínio dos Estados Unidos e a potencial ascensão chinesa. De modo que o vácuo de poder geraria um "caos sistêmico", demarcado pela desagregação e pelas dificuldades de um ordenamento, em que a hegemonia, no caso os Estados Unidos, não responderia mais às contradições sistêmicas.

Esta breve análise parte do arcabouço teórico arriguiano para analisar a atual configuração do sistema internacional. Partimos da premissa de que o momento presente é o de uma transição hegemônica, com um declínio dos Estados Unidos. Não nos interessa discutir se a China poderia, de fato, configurar-se como a próxima hegemonia, mas sim apreender brevemente o papel dos Estados Unidos neste contexto sob o foco da pandemia da covid-19.

Se, por um lado, constata-se um posicionamento cada vez mais independente dos EUA em relação às negociações multilaterais travadas em organizações internacionais sob o governo Trump, no contexto da pandemia de covid-19, este posicionamento ficou mais evidente. Os impactos econômicos, assim como os desdobramentos, destacadamente sociais e políticos, da pandemia demonstraram a fragilidade das instituições internacionais, especialmente aquelas relativas à saúde global, expondo suas vulnerabilidades constitutivas: a profunda dependência aos Estados nacionais. Neste sentido, os Estados Unidos, na ação de sua política externa atual, cumpriram um papel determinante para o enfraquecimento da Organização das Nações Unidas e de suas agências, como a OMS, motor central das diretrizes das políticas públicas dos Estados Nacionais durante a pandemia.

Como se sabe, o papel deste país fora determinante para a confecção do sistema internacional global no Pós-Guerra, na segunda metade do século passado. Tal fato, ao mesmo tempo em que lhe garantiu a primazia na condução do sistema internacional, também lhe conferiu responsabilidade central na sustentação de tal ordem, fundamentada nas instituições internacionais, sobretudo a ONU. Dispostos a pagarem os custos de se colocarem no centro deste sistema, os Estados Unidos se configuraram como o principal "acionista" da ONU.

Embora garantidora dos "bens públicos globais", em que se inclui a saúde, restou evidente a íntima dependência desta instituição em relação aos Estados Nacionais. Em especial, a pandemia da covid-19, juntamente com os passos atrás dados por Washington no xadrez mundial, colocaram em xeque a ordem global atual pautada na matriz liberal de cunho idealista-wilsoniana.

Dispostos a definitivamente não mais custear o preço global de sua hegemonia em declínio, a política externa dos Estados Unidos sob o governo de Donald Trump refletiu a conjugação de forças domésticas amparadas no chamado "populismo de direita" – de raiz jacksoniana, de teor nacionalista e protecionista, que ganhou impulso na esteira da longa crise econômica iniciada nos anos 1980, somados às forças antiglobalização. Nesse sentido, resta evidente que a postura antiglobalização trumpiana e o que ela representa demonstraram o grito desesperado da maior potência capitalista do planeta, diante de uma estrutura internacional pautada nas forças da globalização econômica, com a ascendência galopante da China, circuito principal das cadeias globais de valor.

Imperativo nesta análise é a consideração acerca dos resultados catastróficos em que se desdobrou a pandemia da covid-19, haja vista os mais de 204 mil mortos e cerca de 8 milhões de contaminados pela doença. Se nem ao menos internamente o país não soube lidar com a pandemia, como esperar alguma postura efetiva internacional?

Além disso, ao refletir a desigualdade social e racial interna dos Estados Unidos, com as milhares de mortes dos negros – basta observar a posição dos mesmos na linha de frente da doença, com longas jornadas e baixos salários, e a impossibilidade de tratamento da doença, diante dos altos custos do sistema de saúde –, a crise pandêmica desencadeou protestos sociais monumentais impulsionados pelos movimento Black Lives Matter, que teve como estopim o assassinato de George Floyd, no final de maio.

De modo que, ao afirmar seu isolacionismo, os EUA trazem à baila uma questão filosófica imanente a qualquer teoria referente à ciência política das relações internacionais. Essa questão está no cerne das discussões teóricas do primeiro grande embate entre pensadores, por meio do qual emergiu a primeira grande teoria de relações internacionais: realismo x idealismo. A discussão seminal travada por Edward Carr, em sua célebre obra "Vinte anos de crise" , ao fundamentar os pilares teórico-filosóficos que compõem o sistema internacional frente ao esfacelamento da Liga das Nações e do fracasso de assegurar a ordem internacional no Entreguerras, foi o de demonstrar o papel sobrepujante da soberania dos Estados Nacionais em face da primeira Organização Internacional

da história – A Liga das Nações. Para o chanceler britânico, a soberania dos Estados anularia, via de regra, qualquer tentativa de cooperação internacional.

A pandemia da covid-19 demonstrou o teor idealista de análises idealistas e institucionalistas dos mais variados matizes, que conferem às Organizações Internacionais posição privilegiada na construção de uma ordem internacional mais equânime. A crise de saúde global se desdobrou em diversas crises, sobretudo econômica e política, comprovando a debilidade de ações efetivas de instituições internacionais, como a OMS, tal como destacado com a declaração de Ghebreyesus.

No limiar da crise pandêmica, chegamos, nas primeiras décadas do século XXI, mais certos do que nunca de que os Estados Nacionais são elementares e cruciais na organização da ordem internacional. A utopia de uma sociedade internacional global de matriz kantiana se desfaz a cada dia, demonstrando o caráter essencialmente anárquico da ordem internacional.

Portanto, a pandemia, que ocorre em um contexto de transição hegemônica, com o enfraquecimento dos Estados Unidos enquanto Estado *hegemon*, expôs de maneira mais radical as contradições próprias do nosso sistema internacional. No contexto da crise pandêmica, restou evidente o progressivo encolhimento dos Estados em um movimento cada vez mais "para dentro" de si mesmos, com a politização da pandemia e a explosão de conflitos domésticos decorrentes do impacto da crise, somados às particularidades sócio-históricas de cada país.

Economia Política Internacional

Crédito

Pandemia, supremacia do dólar e internacionalização da moeda chinesa

Giuliano Contento de Oliveira
Desiree Almeida

O mundo está passando pela crise econômica mais profunda depois da grande depressão de 1929. Desta feita, contudo, a crise é uma decorrência do surgimento da covid-19, que se espalhou de maneira rápida pelo mundo, transformando-se em uma pandemia. Espera-se, por isso, que o processo de recuperação econômica, a despeito das possíveis dificuldades, não seja tão demorado quanto no caso da crise dos anos 1930, pois são crises de naturezas distintas. Esse é um primeiro ponto a ser destacado.

Outra questão que merece destaque diz respeito à fuga para a qualidade da riqueza mundial suscitada pela crise, isto é, a redução da participação dos ativos de pior qualidade (dos países periféricos) e o aumento da participação dos ativos de melhor qualidade (dos países desenvolvidos, com destaque aos EUA e aos ativos denominados em dólar norte-americano) nos portfólios dos investidores globais. Verificou-se, no contexto do aprofundamento dos efeitos econômicos ocasionados pela pandemia, uma enorme transferência da riqueza mundial em direção a ativos denominados em dólar. Isso, vale observar, mesmo diante das dificuldades enfrentadas pelos EUA em relação ao enfrentamento da covid-19 e dos seus efeitos econômicos deletérios, em um contexto de gargalos produtivos decorrentes do sistema de produção mundializado, sob a égide das cadeias globais de valor.

Observou-se, mais uma vez, a reafirmação da moeda americana como moeda central do sistema monetário internacional, ou seja, a moeda que ocupa o topo de uma hierarquia muito bem estabelecida nesse âmbito, desde o período subsequente à Segunda Guerra Mundial. Com efeito, observou-se expressiva desvalorização das moedas de diversos países do mundo, com destaque às moedas dos países

emergentes, ainda que em diferentes intensidades e magnitudes – visto que estas dependem de um amplo conjunto de variáveis, além dos fatores exógenos, tais como: regime cambial, grau de instabilidade política, grau de incerteza dos atores econômicos –, durante o contexto mais crítico da pandemia vivido até aqui.

Como pode ser verificado na Tabela 1, de modo geral, as moedas das economias emergentes oscilaram, em 2020, bem mais do que as moedas das economias desenvolvidas. Entre janeiro e maio de 2020, dados de fim de período, o real brasileiro desvalorizou 27,1%, o peso mexicano 17,3%, o rand sul-africano 17,3%, o peso uruguaio 15,2% e o rublo russo 12,1%, apenas para destacar as desvalorizações cambiais mais pronunciadas dos países emergentes.

Evidentemente, o poder da moeda americana no sistema internacional confere aos EUA privilégios exorbitantes para lidar com os efeitos econômicos nocivos da pandemia. Diante da capacidade de emitir a moeda-chave do sistema, os EUA são capazes, assim como foram em diversos outros momentos da história recente, de emitir moeda ao sabor das suas necessidades internas, de sorte a evitar uma desorganização da sua economia. A mais recente valorização das moedas dos países emergentes, depois do significativo movimento de desvalorização, reflete exatamente isso. Em um mundo em crise, com juros muito baixos e excesso de liquidez em dólar, as moedas há pouco expressivamente desvalorizadas passam a sofrer um processo de valorização. Foi assim no contexto posterior à crise de 2008. Tende a ser semelhante no atual contexto, a partir de certo momento. Entre 29 de maio e 5 de junho de 2020, diversas moedas apresentaram movimento de valorização, com destaque ao real brasileiro, que registrou valorização de 8,3% em relação ao dólar, depois da considerável desvalorização cambial registrada entre janeiro e maio do mesmo ano (Tabela 1).

Tabela 1: Variação percentual da taxa de câmbio nominal em relação ao dólar, 2020 – Países selecionados*

Países / Moedas	jan-fev	fev-mar	mar-abr	abr-mai	mai-jun	acum. jan-mai	acum. jan-jun
Economias desenvolvidas							
Euro	-0,7	-0,2	-0,7	2,4	1,7	0,8	2,5
Yen japonês	0,3	-0,6	-2,0	0,5	2,2	-1,7	0,4
Libra esterlina	-1,9	-4,0	1,2	-1,5	2,5	-6,1	-3,7
Dólar canadense	1,5	5,6	-2,0	-0,9	-2,6	4,2	1,5
Dólar australiano	-3,0	-5,3	6,3	1,4	5,1	-1,0	4,1
Coroa dinarquesa	0,7	0,1	0,6	-2,4	-1,0	-1,0	-2,0
Won coreano	2,7	0,6	0,2	1,2	-2,1	4,7	2,5
Coroa norueguesa	2,7	11,0	-2,1	-5,8	-4,0	5,1	0,9
Dólar de Singapura	2,6	1,9	-1,0	0,2	-1,5	3,8	2,3
Coroa sueca	0,1	4,2	-2,3	-3,8	-2,9	-2,0	-4,8
Franco suíço	-0,3	-0,1	0,5	-0,9	-0,4	-0,7	-1,1
Economias em desenvolvimento							
Real brasileiro	5,4	15,6	4,4	0,0	-8,3	27,1	16,6
Yuan chinês	1,0	1,3	-0,5	1,3	-1,0	3,1	2,1
Peso chileno	2,3	3,7	-1,1	-2,9	-5,9	1,9	-4,1
Peso colombiano	2,8	15,9	-2,0	-6,5	-4,3	9,1	4,5
Coroa tcheca	1,4	7,9	-0,1	-3,0	-2,5	6,0	3,3
Rupia indiana	1,0	4,4	-0,4	0,7	-0,2	5,8	5,5
Ringgit malásio	3,4	1,8	0,5	0,5	-1,9	6,4	4,4
Peso mexicano	4,6	18,8	1,9	-7,3	-2,7	17,3	14,1
Sol peruano	2,6	-0,4	-1,7	1,9	-0,4	2,4	2,0
Peso filipino	0,1	0,2	-0,9	0,3	-1,6	-0,3	-2,0
Zloty polonês	0,7	5,6	0,6	-4,1	-2,1	2,6	0,5
Rublo russo	6,1	16,0	-6,4	-2,7	-3,4	12,1	8,2
Rand sul-africano	4,3	15,1	1,0	-3,2	-3,9	17,3	12,8
Baht tailandês	1,6	3,4	-1,0	-1,6	-1,1	2,2	1,1
Peso uruguaio	4,2	9,8	1,7	2,5	-1,7	15,2	13,2

Fonte: FMI. Elaboração dos autores.
* Variação percentual calculada com base em dados de fim de período, com as últimas informações. No caso de junho, dados de dia da primeira ou da segunda semana, a depender do país considerado, conforme dado mais recente.

Isso não significa, que não possam ocorrer novos e, até mesmo, mais acentuados movimentos de desvalorização das moedas das economias emergentes. O dólar, inclusive, voltou a se valorizar frente ao real entre 9 e 26 de junho de 2020 (último dado disponível quando da finalização deste artigo). Significa, apenas, que quando a luz no fim do túnel se tornar mais evidente, diante do esperado término da pandemia, essas moedas que sofreram expressivas desvalorizações tendem a experimentar movimento inverso, tal como verificado na história recente.

Essa supremacia do dólar, conquistada com o poder das armas, da tecnologia, da produção e do comércio, do sistema financeiro e de um amplo sistema de inovação, mostra novamente que o surgimento de moedas verdadeiramente rivais ao dólar no sistema monetário internacional ainda está, na melhor das hipóteses, muito distante.

Nesse contexto se insere a internacionalização da moeda chinesa, o renminbi, iniciada em 2009, depois da crise financeira internacional de 2007-2008. Naquele momento, as autoridades chinesas argumentaram que era necessário a utilização de uma moeda de fato internacional e que não fosse emitida por um banco central nacional. A ideia retomava a *Bancor* de Keynes, tendo sido, inclusive, proposto pelo governo chinês a utilização do SDR do Fundo Monetário Internacional para as transações econômicas internacionais. Assim como no pós-Segunda Guerra Mundial, uma moeda do tipo não se desenvolveu.

Buscando, portanto, evitar os desafios colocados pela crise e diminuir sua dependência em relação ao dólar e os efeitos das políticas macroeconômicas domésticas dos Estados Unidos, a China iniciou os primeiros projetos para aumentar o uso do renminbi. A internacionalização é, ainda, parte da estratégia chinesa de desenvolvimento econômico, visto que diminui a dependência do país em relação à manutenção de grandes reservas internacionais e permite às suas empresas evitarem os riscos cambiais envolvidos em transações comerciais e financeiras.

O processo de internacionalização, de maneira geral, tem sido feito de modo lento e gradual, muitas vezes a partir de experiências em regiões específicas da China. Experiências essas que, depois, são replicadas em uma escala maior. Isso porque a economia chinesa ainda é relativamente fechada, com alto controle de capitais e dominada por bancos e empresas estatais. Por esses motivos, ações rápidas e sem planejamento poderiam gerar instabilidades econômicas e políticas na China.

Um dos mecanismos para promover a utilização do renminbi são os acordos de *swap* que a China estabeleceu com cerca de 40 países e Bancos Centrais dos cinco continentes, somando, atualmente, um total de RMB 3,7 trilhões. Tais acordos permitem que os países, ao manterem reservas em renminbi, realizem transações comerciais e financeiras na moeda. Nesse sentido, a China também tem incentivado a utilização do renminbi para pagamentos e recebimentos comerciais, sobretudo com os países ao longo da Nova Rota da Seda (Belt and Road Initiative) – um plano do

governo da China para integrar, econômica e fisicamente, países de Ásia, Europa e África, que busca ajudar os países a se desenvolverem economicamente por meio da cooperação, criando infraestrutura e promovendo investimento, consumo e a criação de empregos, sem ferir a soberania e a integridade territorial dos países envolvidos.

No âmbito financeiro, a China vem promovendo a abertura controlada da conta de capitais e tem autorizado diversos atores econômicos, como empresas, bancos e indivíduos tanto chineses quanto estrangeiros, a participarem do mercado financeiro chinês por meio de iniciativas como o *Qualified Domestic Institutional Investors* (QDII) e o *RMB Qualified Foreign Institutional Investor* (RQFII), que permitem a realização investimentos em contas e a compra e venda de ativos financeiros realizadas em renminbi, seja no marcado *onshore* na China continental, seja no *offshore* em Hong Kong.

Em 2020, em meio à pandemia da covid-19 e aos esforços do governo para conter a doença inicialmente negada pelas autoridades do país, a China lança uma nova ação para tentar conter o dólar e impulsionar o renminbi. Trata-se do crypto-renminbi, uma moeda soberana digital baseada na tecnologia *blockchain* que sustenta as chamada criptomoedas (*cryptocurrencies*), como o Bitcoin.

Destaca-se que, na China, já são comuns os pagamentos sem a utilização de papel moeda ou cartões bancários. Atualmente, os chineses utilizam o sistema de pagamentos via celular da Alipay e da WeChatPay, atrelado às suas contas bancárias. Recentemente, o sistema foi expandido para aceitar pagamentos de estrangeiros na China, permitindo a conexão de cartões como MasterCard, Visa e American Express com o sistema de pagamentos via celular. O trabalho do banco central chinês, o People's Bank of China (PBC), para desenvolver uma moeda digital teve início em 2014 e contou com a participação dos quatro grandes bancos estatais chineses (Industrial & Commercial Bank of China, China Construction Bank, Agricultural Bank of China e Bank of China) e três grandes companhias de telecomunicações (China Telecom, China Mobile e China Unicom).

O projeto, chamado *Digital Currency Eletronic Payment* (DCEP), que busca fortalecer o renminbi e projetar a China internacionalmente, teve seu lançamento inicial em dezembro de 2019 e tem sido considerado como uma das medidas para internacionalizar o renminbi. Isso porque a tecnologia *blockchain*, por ser baseada

em um sistema de registro criptografado que não necessita de uma terceira parte verificadora para realizar as transações, elimina os custos de transação e torna as transações mais rápidas, facilitando-as.

Em abril de 2020, a China lançou o maior sistema *blockchain* do mundo – o Blockchain Service Network (BSN) – e introduziu o projeto piloto de sua moeda soberana digital em quatro cidades. De acordo com especialistas sobre o tema, o sistema permite a integração vertical de computação em nuvem, comunicação 5G, IoT (*internet of things*) industrial, inteligência artificial e *big data*. Espera-se que o sistema forneça maior interconectividade entre os países da *Belt and Road*, facilitando as trocas comerciais e financeiras.

Diante de toda essa estratégia chinesa, muito se alardeou que o dólar seria substituído, rapidamente, pelo renminbi. A crise atual mostrou mais uma vez, contudo, que esta possibilidade está longe de se tornar realidade, caso um dia o seja.

A despeito da estratégia e das ações do governo chinês orientadas para internacionalizar o renminbi, a utilização da moeda ainda é baixa em comparação com o dólar. Ademais, outras questões impedem uma ampla aceitação do renminbi, ao menos no curto prazo, como a ausência de conversibilidade plena da moeda e a desconfiança internacional em relação ao sistema político chinês e à sua falta de transparência. Vale notar que uma moeda nacional é considerada plena e legalmente conversível quando todas as pessoas (físicas e jurídicas) de um dado país que quiserem obter moeda estrangeira, converter moeda nacional em moeda estrangeira e transferir saldos monetários para o exterior podem fazê-lo sem qualquer tipo de restrições.

Soma-se a isso o fato de que a utilização do dólar em larga escala internacionalmente realimenta o processo de utilização desta moeda, dadas as externalidades em rede decorrentes do uso desta moeda-chave do sistema monetário internacional hodierno. As externalidades em rede correspondem à ideia de que o uso de uma moeda, no âmbito das transações internacionais, por um grupo relevante de países no sistema internacional faz com que cada vez mais e mais países passem a adotá-la. Assim, a moeda utilizada por um país em suas transações internacionais deixa de ser uma escolha isolada e independente, visto que determinada pelo sistema monetário internacional (e, portanto, da moeda-chave) em vigor.

As Tabelas 2 e 3 mostram a baixa participação do renminbi no sistema monetário internacional. A Tabela 2 apresenta a participação das moedas na composição das reservas internacionais, no último trimestre de 2019, indicando que o dólar corresponde a mais da metade das reservas internacionais, enquanto o renminbi participa com apenas 1,84%. Vale destacar que o renminbi foi incluído na cesta de moedas que compõem o SDR do FMI e, consequentemente, passou a constar em uma rubrica separada na composição das reservas internacionais, apenas em 2016.

Tabela 2: Composição de reservas por moeda em relação ao total de reservas quarto trimestre de 2019 (%)

	2019Q4
Dólar	57,02
Euro	19,24
Renminbi	1,84
Yen	5,34
Libra esterlina	4,33
Dólar australiano	1,58
Dólar canadense	1,76
Francos suíços	0,14
Outras moedas	2,40

Fonte: Fundo Monetário Internacional, 2020. Elaboração dos autores.

A Tabela 3, por sua vez, apresenta a participação das moedas no giro cambial, sendo evidente a baixa participação do renminbi, de apenas 4% em 2019, frente aos 88% de participação do dólar.

Tabela 3: Giro cambial de balcão por moeda (%)

Moeda	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2019
US Dólar	90	88	86	85	87	88	88
Euro	38	37	37	39	33	31	32
Yen	24	21	17	19	23	22	17
Libra esterlina	13	16	15	13	12	13	13
Dólar australiano	4	6	7	8	9	7	7
Dólar canadense	4	4	4	5	5	5	5
Franco suíço	6	6	7	6	5	5	5
Renminbi	0	0	0	1	2	4	4
Dólar de Hong Kong	2	2	3	2	1	2	4
Dólar neozelandês	1	1	2	2	2	2	2
Coroa sueca	2	2	3	2	2	2	2
Won sul-coreano	1	1	1	2	1	2	2
Dólar singapuriano	1	1	1	1	1	2	2
Coroa norueguesa	1	1	2	1	1	2	2
Peso mexicano	1	1	1	1	3	2	2
Rúpia indiana	0	0	1	1	1	1	2
Rublo russo	0	1	1	1	2	1	1
Rand sul-africano	1	1	1	1	1	1	1
Lira turca	0	0	0	1	1	1	1
Real	0	0	0	1	1	1	1
Novo dólar taiwanês	0	0	0	0	0	1	1
Coroa dinamarquesa	1	1	1	1	1	1	1
Zloty polonês	0	0	1	1	1	1	1
Outras moedas	10	10	9	6	5	3	4
Total*	200	200	200	200	200	200	200

Fonte: Bank of International Settlements, 2020. Elaboração dos autores.
* O total corresponde a 200% pois as transações cambiais envolvem duas moedas.

Em suma, pode-se concluir que não há qualquer impossibilidade teórica que impeça pensar a substituição do dólar norte-americano por alguma outra moeda como moeda-chave do sistema monetário internacional. Contudo, entre a possibilidade teórica e a efetivação desse processo há uma abissal diferença. Diante dos privilégios advindos da capacidade de emissão da moeda-chave do sistema internacional, não seria razoável esperar que os EUA abdicassem, sem qualquer resistência, a um processo dessa natureza. Evidentemente, o governo estadunidense tem estado bastante atento a esse movimento de internacionalização da moeda chinesa. E, até onde a vista alcança, o dólar segue reinando no sistema internacional.

As linhas emergenciais do FMI em resposta à covid-19

Giovana Oliveira Santos
Carlos Eduardo Carvalho
Desiree Almeida

Em 1944, no desfecho da Segunda Guerra Mundial, quando os países vencedores buscavam reestabelecer a ordem do sistema internacional que havia sido devastada pelo conflito, o Fundo Monetário Internacional (FMI) foi criado com o objetivo de promover a cooperação monetária internacional, reestabelecer o comércio internacional e fornecer empréstimos para que os países necessitados corrigissem desequilíbrios em seus balanços de pagamentos. Atualmente, o Fundo conta com 189 países membros e seu principal propósito é garantir a estabilidade do sistema monetário internacional, por meio do acompanhamento das economias nacionais, da concessão de empréstimos e do fornecimento de ajuda prática a seus membros.

Durante seus quase 80 anos de existência, o FMI tem lidado com crises econômicas internacionais das mais diversas naturezas, alterando sua atuação de modo a adaptar-se ao contexto e encontrar o que o Fundo acredita ser a melhor resposta possível para as novas demandas que surgem. Do reestabelecimento da ordem econômica do pós-Guerra, passando pelas instabilidades cambiais da década de 1970, pela crise da dívida da América Latina, até a inclusão de novos membros ao final da Guerra Fria, o FMI sempre esteve presente concedendo empréstimos àqueles que solicitam.

Os empréstimos, contudo, não são concedidos sem contrapartidas. Os *Articles of Agreement* estabelecem que os países tomadores de empréstimos se submetam a certas condicionalidades, como ajustes de políticas econômicas e implantação de programas de assistência técnica. Entretanto, tais condicionalidades nunca foram descritas nos *Articles of Agreement* originais, o que abre uma brecha para que o Fundo as altere, promovendo grandes intervenções nas economias nacionais,

visto que a concessão dos empréstimos fica atrelada ao aceite e implantação das condicionalidades. O FMI considera que, na maior parte dos casos, os países alcançam uma posição macroeconômica estável porque realizam reformas e adotam políticas monetárias e fiscais apropriadas. Estes requisitos querem garantir que os recursos sejam direcionados de forma correta, seguindo assim os objetivos da carta de intenção que solicita o empréstimo.

Para lidar com a crise econômica internacional de 2007-2008, por exemplo, a organização promoveu reformas no âmbito do Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) que tem como intenção oferecer empréstimos aos países-membros considerados de baixa renda. Nessas mudanças, foram adicionadas mais três linhas de empréstimos para esses países, a Extended Credit Facility (ECF), Standby Credit Facility (SCF) e a Rapid Credit Facility (RCF). Para os outros países que não se enquadram no PRGT, a organização criou a Flexible Credit Line (FCL), a Rapid Financial Instrument (RFI) e a Precautionary and Liquidy Line (PLL), que são operações de curto prazo com critérios diferentes, mas que, em geral, possuem objetivo de prevenir e reduzir o contágio das crises.

Ainda nesse período, outras iniciativas foram realizadas pela organização, como a ampliação dos acordos New Arrangements to Borrow (NAB) que, em conjunto com os Bilateral Borrowing Agreements (BBAs), formam alternativas quando a primeira fonte de recursos da organização não é suficiente. Normalmente, esses primeiros recursos utilizados pela organização são as cotas dos países, as quais são recebidas quando se tornam membros do FMI e calculadas com base nas características de sua economia, concedendo ao país uma posição dentre os países membros. É a partir da cota que o Fundo calcula as obrigações do país com a organização: os recursos que devem ser destinados pelo membro ao FMI, o montante de empréstimos que pode ser solicitado pelo país membro e o poder de voto que o país detém nas decisões tomadas no FMI. Em junho, o Fundo estimava um valor de US$ 651 bilhões, e que poderia ter sido aumentado caso na 15ª revisão das cotas que ocorreu em fevereiro tivesse acordado a realização de um aumento geral.

As respostas do FMI para os efeitos econômicos da covid-19

Em resposta à crise econômica decorrente da pandemia, o FMI assegurou que tem capacidade de oferecer até US$ 1 trilhão de recursos. Mas garantir esse valor só será possível quando os países-membros que compõe os acordos do NAB e dos BBAs aceitarem a ampliação dessas reservas, conforme decidido pela organização nos meses de fevereiro e março. E, para acessar esses recursos, os países-membros que compõe 85% total de cada recursos deverão concordar com a ativação.

Em continuação a resposta à crise advinda do *The Great Lockdown*, recessão causada pela covid-19, o FMI concedeu, até o final de junho, quase 80 empréstimos a partir das linhas emergenciais e de outros programas considerados flexíveis. Destacamos que, daquelas linhas criadas em 2008, o Fundo Monetário Internacional está redirecionando seus esforços para duas delas, a *Rapid Financial Instrument* (RFI) e *Rapid Credit Facility* (RCF), que não exigiriam a adoção de condicionalidades *ex-post*, e aumentou os limites anuais de acesso dessas linhas de 50% para 100% das cotas dos países. A organização ainda criou uma nova linha, a *Short-term Liquidity Line* (SLL), que conforme abordado em sequência, tem como objetivo evitar crises profundas no sistema.

Sobre a RCF e RFI, conforme verificado nas informações oferecidas pelo FMI, ambas possuem similaridade em seus objetivos, sendo disponibilizadas em momentos de instabilidades nos balanços de pagamentos dos países. Dessa forma, esses empréstimos, segundo os relatórios, não demandam programas completos que incluem revisões e condicionalidades.

As diferenças entre as duas linhas são vistas nos critérios que os países devem cumprir para acessar seus recursos. Assim, a RCF por estar no PRGT, só poderá ser oferecida aos países de baixa renda, e possui as taxas "concessionais", ou seja, os juros de pagamentos próximas a 0%. Ainda, para qualificar nessa linha, a organização poderá pedir que o país realize um *ex ante policy undertakings*, o que seria um esclarecimento feito previamente, na carta de intenção, sobre quais políticas ele pretende seguir e, se necessário, deve adicionar garantias de que não introduzirá medidas que prejudiquem seu balanço de pagamentos.

No caso da RFI, a linha possui termos não "concessionais", assim tem taxas definidas de acordo com o mercado e, para a sua elegibilidade, a organização poderá indicar *prior actions* aos países. Não há maiores informações sobre esse critério e sobre alguma outra política. Ao que parece, as condições indicadas para casos que se aproximam dos limites anuais de empréstimo do RFI não foram retiradas. Nessa situação, se o país utilizou a linha em um prazo de três anos, qualquer outra solicitação de desembolso poderá ser aprovada apenas após seu comprometimento em disponibilizar registros de que adotou políticas macroeconômicas adequadas por um prazo de seis meses.

Ambas as linhas de empréstimos acima fazem parte do *toolkit* de crises do FMI. Para entendermos a visão da organização sobre esses períodos, em analise aos seus relatórios, o Fundo diagnosticou problemas nos instrumentos da Global Financial Safety Net (GFSN). Essa rede é formada por quatro níveis em que os países podem recorrer em momentos de choques externos: o primeiro deles as reservas nacionais; o segundo os *swaps* bilaterais; em terceiro, em nível regional, a utilização dos acordos de financiamento regionais; e, por fim, a utilização dos empréstimos do FMI que se enquadrariam em nível global financeiro.

A formação desses instrumentos ocorreu após a crise de 2008, com o objetivo de garantir aos países aporte financeiro e um seguro nos momentos de choques e incentivar a adoção de políticas macroeconômicas sólidas. Nos seus últimos relatórios, o FMI compreende que o GFSN está constituído de maneira que ainda possuí falhas na promoção de incentivo de políticas. Segundo a organização, isso é consequência, em parte, da fragmentação e da falta de conteúdo político adequado na maior parte dos instrumentos do GFSN, o que poderia aumentar o risco de crises.

Como solução, o Fundo Monetário Internacional analisa as condicionalidades como exemplo a ser seguido para esses instrumentos e que, devido à mudança da natureza dos choques globais em que esses ciclos financeiros se tornaram mais voláteis e duradouros, é necessário garantir a não propagação das crises por meio dessas políticas. Portanto, as condicionalidades após a crise global de 2008, em sua maioria, passaram de *ex-post* para *ex-ante*.

A organização compreende que essas condicionalidades podem ser vistas como um estigma, que impede os países a recorrer ao Fundo. Contudo, o FMI diz

que esse é um mecanismo importante para a promoção de boas políticas, então deverá seguir com perspectivas de utilizá-las como precaução aos riscos, e critérios de pré-qualificação em conjunto com outras formas de monitoramento.

Esse parece ser o caso dos empréstimos que estão sendo direcionados nesse momento para combate à covid-19. O FMI entende que essas linhas conseguem contemplar grande parte dos pontos necessários para evitar a disseminação das crises, e os critérios seriam parte importante disso. Todavia, conforme o diagnóstico feito pela organização, sendo as condicionalidades vistas como estigmas, ao que parece, o FMI nesse momento evita mencionar os critérios como sendo condicionalidades, assim essas políticas são tratadas apenas como medidas que poderiam melhorar a macroeconomia do país.

Ainda, a organização compreende que a utilização do PLL e FCL foram positivas e contribuíram para o GSFN. Entretanto, seria necessário agir para garantir liquidez a certos países emergentes e desenvolvidos do sistema durante momentos de crise. Assim, a SLL, nova linha criada recentemente foi estruturada com base neste diagnóstico do GFSN. Nesses termos, em contraste à RFI e à RCF, a SLL é indicada para países-membros com histórico de políticas adequadas e que enfrentam instabilidade na conta financeira devido à volatilidade do mercado de capitais internacionais.

Os países que se enquadrariam nesse requisito são economias emergentes e desenvolvidas, consideradas *gatekeepers* (que atuam como *links* entre os movimentos comerciais e financeiros, assim podendo transmitir a crise a partir dessas ligações) e sistêmicas (possuem uma grande contribuição para o comércio global e as relações financeiras). O acesso anual disponibilizado para essa linha é de até 145% da cota do país e a organização espera uma demanda dessa linha de até US$ 20 bilhões. Até o final de junho, não havia nenhuma confirmação ou divulgação de quais países estão negociando esse empréstimo.

Até o momento, RCF, RFI e SLL são apresentadas pela organização como as linhas indicadas para o combate à covid-19. Entretanto, outros empréstimos, continuam sendo disponibilizados a países, como Chile e Peru, que, também devido às instabilidades causadas pela pandemia, pediram recursos pelo *Flexible Credit Line* em maio 2020 e foram aprovados. O FCL possui os mesmos critérios do SLL,

portanto a organização considera fácil a transição de um empréstimo para o outro. As diferenças principais entre os dois residem no limite de acesso, já que a *Flexible Credit Line* não inclui limites de acesso.

Entre condicionalidades e os interesses do Executive Board

Conforme apresentado por Coelho, é importante analisar a atuação de alguns governos na organização, que seriam aqueles com maior número de cotas – que após as decisões da 15ª revisão, continuam sendo desde 2016, os EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, e a China que assim, possuem, maior poder na tomada de decisões. Em períodos de maior exposição dos bancos desses países, como na crise de 2008, o FMI apresenta empréstimos com instrumentos flexíveis e condicionalidades reduzidas. Ademais, são nos momentos de baixa disponibilidade de liquidez no sistema financeiro internacional que a organização se fortalece e, assim, o FMI assume na crise um papel que pode ser tido como emprestador de última instância.

Outros autores como Lesage, Debaere, Dierckx e Vermeiren consideram que a 14ª revisão das cotas e as outras modificações indicadas pela organização serviram para a tentativa dos EUA de legitimar a atuação do FMI no sistema. Assim, eles apontam que outros autores até consideram essa reforma como uma possibilidade de maior contribuição dos países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) nas discussões do Fundo. Entretanto, essas mudanças não comprometeram o poder de veto dos EUA nem a influência dos países da Europa na instituição, visto que, apesar de China, Índia, Rússia e Brasil terem passado a fazer parte dos dez maiores cotistas, ainda detêm cotas muito inferiores aos 17,47% dos EUA.

De fato, o FMI, na resolução da 15ª revisão das cotas, sinaliza que continuará comprometido na reforma de sua governança, e, assim, tem como objetivo garantir as cotas como o principal recurso da organização. Entretanto, seus diretores estão utilizando as reservas do NAB e o BBAs, como forma de aumentar os recursos sem ter que passar novamente por novas reformas. Isto é posto porque, mesmo após alegar que essa crise da COVID-19 tem efeitos piores que a recessão causada pela crise de 2008, a organização optou por acessar os acordos de créditos NAB e BBAs, que por serem recursos reservas da organização quando o valor das cotas não é

o suficiente, precisam da aprovação dos seus países-membros credores votantes para serem utilizados. Dessa forma, a tendência é que os maiores *shareholders* da organização garantam seu poder de decisão em detrimento do acesso rápido do Fundo a partir das cotas. E nos momentos de crise, seriam acionados outros recursos que dependem da maior deliberações para conseguir atender todas as demandas.

Outro aspecto relevante que surge devido a esses recursos, é a importância do NAB, que, na época de sua criação, na visão de alguns autores, não era um feito tão importante assim, mas, segundo o FMI, o recurso já foi ativado mais de dez vezes entre abril de 2011 e fevereiro de 2016. Talvez se crie alguma tentativa entre os países para exercer um maior poder sobre a utilização desse recurso, uma vez que seja necessária uma votação prévia antes de ser ativado.

Sobre as três linhas para combate à covid-19, observamos que elas são ativadas em momentos de instabilidades econômicas no sistema. Vale ressaltar que, ainda que as qualificações para linhas não sejam reconhecidas pela organização como condicionalidades, na prática, funcionam enquanto tais. Isso porque essas políticas são colocadas como requisitos para demonstrar que o país segue o que o Fundo Monetário Internacional considera como boas políticas, e não são indicadas após revisões. Ademais, se o país precisar de mais desembolso, a organização poderá indicar mais políticas de monitoramento para garantir esses créditos, o que já nos mostra mais um indicativo de adoção de condições nessas linhas de empréstimo.

Não há maiores informações sobre todo o processo seguido pela organização, mas caso o FMI não siga com esses desembolsos, talvez realoque esses países para outros programas de empréstimo que envolvem planos de ajuste e um período mais longo que passa com revisões do staff, outros parâmetros de avaliação e consequentemente as tais condicionalidades. Destaca-se ainda que todos os processos de realização de empréstimos, antes de ser aceito, deve ser aprovado pelos diretores do *Executive Board*.

Com efeito, o Fundo Monetário Internacional tem os Estados Unidos como maior poder na sua hierarquia, acompanhado do Japão, países da Europa e agora a China. No entanto, mesmo com a reforma das cotas e votos de 2016, por deter 17,47% do total de cotas, os EUA conseguem vetar sozinho determinadas decisões no Fundo; sobretudo porque os países em seguida no *ranking* – Japão, China, Alemanha, França e Reino Unido – detém, respectivamente, 6,49%, 6,42%, 5,61%, 4,24% e 4,24% das cotas, bem abaixo do líder.

Por conseguinte, em momentos de aprovação de acordos e avaliação final dos países que solicitaram esses empréstimos, a decisão é feita por esses diretores dos países de maiores cotas da organização. Assim, essas aprovações, as condicionalidades e o valor dos empréstimos garantidos, também podem estar relacionados ao nível de relação e comprometimento desse país endividado com os países de maior poder na organização. À vista disso, certos casos podem ser mais propensos a receber empréstimos sem grandes exigências da organização.

Direitos Humanos e Mundo do Trabalho

Crédito

Comportas da dignidade em tempos pandêmicos: direitos humanos e covid-19

Hannah De Gregorio Leão
Florian F. Hoffmann

Desde o início da pandemia e das medidas extraordinárias tomadas nos âmbitos nacional e internacional para combatê-la, a relevância dos direitos humanos e do sistema internacional de sua proteção tem sido o foco.

Quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) formalmente declarou a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, iniciou-se uma ampla e contínua discussão sobre a aplicabilidade das proteções embasadas no sistema internacional dos direitos humanos em relação tanto ao combate à pandemia no âmbito do direito à saúde, quanto ao impacto potencialmente restritivo das medidas adotadas sobre o gozo dos demais direitos.

A comunidade internacional dos direitos humanos reagiu de forma rápida e inequívoca, enfatizando, entre outros, em uma declaração do relator Especial da Organização das Nações Unidas sobre o Direito à Saúde assinada por mais de 60 mandatários do sistema internacional da proteção de direitos humanos, que "todos têm o direito a intervenções que salvam a vida", mas que a crise não pode ser superada somente com medidas emergenciais no âmbito da saúde pública e que todos os demais direitos precisam ser protegidos.

Neste artigo, procuramos, em primeiro lugar, esboçar brevemente o significado concreto do direito à saúde no contexto da covid-19 e, em segundo lugar, responder à questão sobre as potenciais restrições impostas aos demais direitos humanos pelas medidas adotadas no âmbito do combate à covid-19. Concluímos ressaltando não somente a importância da aplicabilidade dos direitos humanos à situação criada pela pandemia, mas também à indivisibilidade do Direito à Saúde e dos demais direitos fundamentais.

Direito à saúde no combate à covid-19

O direito à saúde se caracteriza por ser um direito composto que se aplica em diferentes níveis de atuação (e jurisdição) estatal. No mais abstrato, confere um direito a um sistema de saúde equitativo e não-discriminatório que realiza os princípios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade (*availability, accessibility, acceptability, quality*, AAAQ[1]). Neste nível, o direito à saúde, especificamente, implica uma obrigação do Estado de, entre outros, garantir progressivamente e ao limite dos seus recursos disponíveis prevenção, tratamento e controle de doenças (inclusive epidemias), além de assegurar a disponibilidade de remédios essenciais, incluindo vacinas.

Em um nível mais concreto, o direito à saúde contém direitos aos (assim chamados) determinantes subjacentes de saúde, incluindo acesso à água potável e saneamento adequado, alimentos seguros, moradia, condições de trabalho e ambientais saudáveis, educação sobre a saúde e acesso à informação[2]. Além disso, o direito à saúde também garante certas liberdades, tais como o direito de não estar sujeito aos tratamentos médicos não-consensuais (como experimentos médicos etc.). Neste sentido, o direito à saúde está intimamente interligado com e indivisível de uma série de outros direitos civis e políticos e econômicos e sociais.

Os fundamentos legais do direito à saúde são amplos: acerca de 70% das constituições no mundo contêm o direito da saúde em alguma articulação, e 40% o tornaram judicialmente exigível[3]. No âmbito internacional, o direito à saúde tem sua âncora conceitual no art. 25 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) e ganha efeito vinculante a partir do art. 12 do *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (PIDESC), de 1966. Encontra-se, de forma explícita, em quase todos os demais tratados que conjuntamente configuram a "carta internacional dos direitos humanos", além dos principais instrumentos regionais, tal como o art. 10 do *Protocolo de San Salvador* (1988), no âmbito do sistema da *Convenção Americana dos Direitos Humanos*.

---

[1] Ver Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral N. 14, UN Doc E/C.12/2000/4, 11 Aug 2000

[2] Ver Art. 12, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais, e Culturais.

[3] Ver Jung, Hirschl, and Rosevear, "Economic and Social Rights in National Constitutions", 62 American Journal of Comparative Law (2014) 1043.

A Constituição da Organização Mundial da Saúde, em seu preâmbulo, ainda afirma que "o melhor estado de saúde que é possível atingir constitui um dos direitos fundamentais de todo o ser humano, sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição econômica, ou social".

É evidente, portanto, que o direito à saúde configura um dos marcos regulatórios principais para as respostas estatais à crise atual. De fato, como o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais destacou em seu Comentário Geral n. 14 (2000), sobre o direito à saúde, as obrigações assumidas pelos Estados signatários incluem a prevenção, o tratamento e o controle das doenças epidêmicas[4]. Esta obrigação implica que as autoridades estatais e seus agentes não violem o direito à saúde por intenção, ou omissão (a obrigação de respeitar), que o poder público estabeleça um marco regulatório que procure minimizar a violação do direito à saúde por terceiros – pessoas naturais e jurídicas – (a obrigação de proteger), e que o Estado positivamente garanta o desfruto do direito à saúde (a obrigação de realizar). Estas obrigações não somente permanecem plenamente em vigor durante uma emergência sanitária, como a presente crise da covid-19, mas, pela ótica do direito internacional, configuram a matriz pela qual as respostas estatais à pandemia devem ser avaliadas.

De fato, conforme os *Princípios de Siracusa sobre Limitações e Derrogações ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos* (1984), quaisquer medidas devem restringir os demais direitos fundamentais somente conforme a lei, na base de necessidade, e de forma proporcional e temporária. Além disso, o poder público carrega o ônus de assegurar que as medidas para combater a pandemia não tenham efeitos discriminatórios. Em função disso, o direito à saúde direciona o foco aos grupos em situação de vulnerabilidade estrutural, tais como mulheres, crianças e adolescentes, portadores de deficiências, pessoas em situação de migração e, do modo geral, pessoas expostas a situações socioeconômicas precárias, mas também aos grupos de risco específico, como, no caso da covid-19, idosos e portadores de outras condições, ou doenças prévias.

O direito à saúde funciona, portanto, como um marco regulatório geral que deveria governar todas as políticas públicas em resposta à covid-19 desde sua concepção até sua execução. E, em uma crise pandêmica, o direito à saúde deveria

[4] Ver Comentário Geral 14, nota 2 supra.

regular o equilíbrio entre os demais direitos e quaisquer restrições que se tornem necessárias para sua realização. Infelizmente, muitas respostas à pandemia não refletem esta lógica e acabam por ter efeitos negativos sobre o exercício do conjunto dos direitos humanos – uma temática que tratamos a seguir.

Impacto das medidas de combate à covid-19 nos direitos humanos

A pandemia da covid-19 revelou lacunas e falhas na proteção, garantia e respeito aos direitos humanos, deixando evidente uma vulnerabilidade em tempos de crise. As violações de direitos humanos, em tempos de pandemia, ocorrem a partir de respostas incompletas e limitadas à pandemia, como agravamentos de políticas autoritárias pré-existentes e/ou como formas de se eximir de obrigações internacionais.

Durante a crise global de saúde, a União Europeia demonstrou preocupação com a Polônia, cujos órgãos judiciais estão com cada vez menos independência e passíveis de sofrerem intervenções autoritárias, e com a Hungria, que promulgou uma nova lei restringindo os direitos da comunidade LGBTQI+ no final de maio, como resultado do autoritarismo crescente do governo.

Em países como Filipinas, Sri Lanka, El Salvador e Quênia, o combate à pandemia foi utilizado como justificativa para aumentar detenções arbitrárias, repressões à imprensa e à liberdade de expressão, além dos abusos de autoridade. No caso do Brasil, até o final de maio, foram registradas 155 violações de direitos humanos por dia relacionadas ao novo coronavírus.

Ainda no decorrer da pandemia atual, as solicitações para derrogações de direitos humanos se tornaram recorrentes nos sistemas regionais americano e europeu. Com relação aos sistemas regionais de direito humanos, tanto a Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu art. 27, quanto a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, no art. 15, determinam a possibilidade, sob certos requisitos, de um Estado-membro derrogar de direitos humanos em casos de emergência pública.

Duas situações de derrogações se evidenciam na atual crise: casos de Estados que não realizaram devidamente, ou simplesmente não efetuaram as notificações, derrogando direitos humanos sem o procedimento legal necessário, ou não determinando quais seriam os direitos específicos a serem derrogados e o prazo de

tal suspensão; e casos de Estados que realizam as derrogações de acordo com os procedimentos jurídicos necessários. Em ambos os casos, é importante se analisar se a suspensão do direito específico é necessária para o combate à pandemia, ou seja, para que o direito à saúde seja assegurado, questão preocupante para o Comitê de Direitos Humanos da ONU. O órgão publicou uma declaração, alertando que os direitos humanos e, em especial, os direitos à vida e à saúde, devem ser o eixo central para a adoção de medidas no combate à pandemia.

A necessidade da suspensão de determinados direitos, em situações de emergência, torna-se evidente no caso da Itália, que teve de impor políticas públicas de limitação ao direito à liberdade de movimento, a partir da quarentena, para garantir o direito à vida. Entretanto, a Itália não solicitou nenhuma derrogação de direitos humanos, embasada no artigo 15 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, o que faz discutir-se sobre a possibilidade de ocorrer uma responsabilização internacional pela violação dos direitos humanos limitados em suas políticas de combate à pandemia. Contudo, casos como o da Estônia e da Lituânia, que derrogaram sem justificação o direito a um julgamento justo, como resposta à pandemia, alertam que as suspensões devem ter os direitos humanos como fundamento central.

Ocorrências de derrogações de direitos humanos, com relação à Convenção Europeia de Direitos Humanos, já foram analisadas extensamente pela Corte Europeia de Direitos Humanos nos casos Lawless v. Ireland (1957), McCann v. United Kingdom (1995) e Marshall v. United Kingdom (2001), entre outros, nos quais se discutiu o direito de derrogar e a necessidade de prévia análise da situação fática, por parte da Corte, que justifique a derrogação e demonstre sua proporcionalidade.

No caso McCann v. United Kingdom, a Corte determinou que as derrogações devem ser condizentes com as necessidades da sociedade democrática, tendo de se limitar ao estritamente necessário e à obrigação de respeito ao direito à vida. Nesse caso, a Corte realizou uma análise conjunta do direito à derrogação (art. 15) com o direito à vida (art. 2º), no intuito de criar parâmetros de proteção da ordem democrática e da existência humana digna.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos tratou dos limites para as suspensões de direitos humanos em sua Opinião Consultiva OC-9/87, na qual

afirmou que as derrogações não podem representar violações de direitos humanos essenciais para a garantia da ordem democrática e não podem representar uma abdicação na proteção desses direitos.

Com relação ao direito à vida e ao direito à saúde, em 2018, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou um Estado-membro, pela primeira vez, pela violação do direito à saúde no caso Poblete Vilches v. Chile. A Corte determinou que os Estados possuem a obrigação de prover tratamento médico emergencial para sua população, evidenciando o caráter de justiciabilidade do direito à saúde. Ressalta-se que a Corte condenou o Estado brasileiro, pela primeira vez, pela violação ao direito à vida no caso Ximenes Lopes v. Brasil, tendo em vista as degradantes e precárias condições dos sistemas de saúde brasileiros.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou a Resolução 1/2020, sobre "Pandemia e Direitos Humanos nas Américas", pontuando que o continente americano é o mais desigual e que a pandemia leva a um agravamento dessas desigualdades existentes previamente. Nesse sentido, a CIDH determina recomendações aos governos latino-americanos, pontuando a importância de defesa do Estado de Direito e a consideração das vulnerabilidades inerentes a determinados grupos sociais na resposta à pandemia.

No final de maio de 2020, a Corte Interamericana de Direitos Humanos adotou medidas urgentes no caso Vélez Loor v. Panamá, requerendo que este Estado assegure, de forma imediata e efetiva, o acesso igualitário aos serviços de saúde essenciais durante a pandemia, sendo a primeira deliberação da Corte sobre a pandemia da covid-19.

Em defesa do multilateralismo e das instituições internacionais

Em última instância, a proliferação vertiginosa do vírus e os desafios inéditos de seu combate em escala global criaram uma situação vista como dilemática por muitos atores estatais e internacionais – o que resultou em medidas muitas vezes bem intencionadas (embora não sempre) que, no entanto, acabaram por marginalizar a lógica do direito à saúde e por enfraquecer a proteção dos direitos humanos em geral.

A primeira lição a ser apreendida neste contexto é sobre a necessidade da proteção, garantia e respeito a esses direitos não somente durante a crise, mas pensando-se nas consequências adversas que podem vir a surgir. A crise pandêmica atual demonstra urgência de se criar mecanismos internacionais que encorajem e obriguem os Estados a adotarem medidas que tenham o direito internacional dos direitos humanos como fundamento principal em momentos de crises políticas e de saúde. Nesse sentido, o fortalecimento da atuação de organizações internacionais, principalmente a Organização Mundial da Saúde, precisa ser encorajado no combate à pandemia, como medida de fortalecimento do multilateralismo e de engajamento internacional nas áreas de saúde e direitos humanos.

Entretanto, um possível próximo desafio está nas futuras consequências das derrogações de direitos humanos efetuadas no decorrer da pandemia, que poderão gerar uma continuidade e agravamento das violações que já ocorrem durante a atual crise de saúde. Dessa forma, talvez possa surgir, após a pandemia da covid-19, uma nova compreensão sobre a extensão da derrogabilidade de direitos humanos, no intuito de se assegurar uma maior estabilidade do regime do direito internacional dos direitos humanos, principalmente em momentos de crise.

Discute-se sobre a possibilidade de se pensar em uma Convenção das Nações Unidas sobre Supressão de Pandemias, tendo em vista as escassas regulações sobre a matéria no direito internacional e com o intuito de garantir uma maior segurança jurídica para os Estados-membros futuramente. Além disso, o fortalecimento do Pacto Ecológico Europeu, na resposta da União Europeia à pandemia, e a renovação da discussão sobre a possibilidade de se desenvolver um constitucionalismo global são exemplos de medidas que poderão trazer mudanças significativas no sistema internacional, ao situarem os direitos humanos, o meio ambiente e a saúde enquanto temáticas essenciais na atual política internacional.

O mundo do trabalho no mundo pós-covid-19

Sinaida De Gregorio Leão

O impacto da pandemia da covid-19 sobre as relações de trabalho, já bastante afetadas nos últimos tempos por uma nova onda global de reformas neoliberais, pautadas na flexibilização da legislação trabalhista e no incentivo à informalidade, faz-se sentir nos diversos países de diferentes maneiras. Relaciona-se diretamente à situação econômica, social e política antes vigente em âmbito nacional e, fundamentalmente, às vivências do mundo do trabalho, tais como grau e forma de inserção nacional à economia global, níveis de desemprego e informalidade, estágio de afrouxamento dos direitos e garantias dos trabalhadores, protagonismo sindical, resposta do Estado no combate ao vírus, entre outros. Ao implicar fechamento de empresas e de estabelecimentos e até mesmo das fronteiras nacionais, as medidas de restrição ao deslocamento (*lockdown*) e de isolamento social impactam as relações de trabalho e os modos de produção de forma direta.

Como decorrência da atual pandemia e da consequente redução da atividade econômica, espera-se uma queda global do PIB, que atingirá mais significativamente os países em desenvolvimento. Agências econômicas, como a S&P Global Rating, vislumbram diversos cenários econômicos pós-covid-19 e apontam alguns fatores que podem colocar em risco a recuperação econômica. Entre eles, a possibilidade de que, após os enormes gastos públicos durante a pandemia, os governos comecem a aplicar medidas de austeridade antes do tempo e que a má gestão da crise sanitária implique a necessidade de períodos intermitentes de isolamento social.

Não parece exagero afirmar que a covid-19 poderá provocar uma profunda mudança no mundo do trabalho tal como o conhecemos.

Pressão do capital sobre os Estados

Desde os anos 1990, observa-se que o processo de globalização, aqui compreendido como fenômeno desigual de mundialização do capital, tem-se desenvolvido com a participação direta do Estado-Nação, no interior do qual as forças representativas do capital se mantêm hegemônicas. Trata-se de uma relação quase servil, em que o Estado nacional funciona cada vez mais como um sustentáculo à globalização financeira e produtiva e cada vez menos como um defensor do bem-estar social das populações nacionais.

De fato, a intervenção estatal é seletiva, exercida por meio de um poder normativo orientado segundo os interesses economicamente dominantes. Assim, ao mesmo tempo em que as forças representativas do capital rejeitam, em seu discurso neoliberal, a intervenção estatal – defendendo a desregulamentação e a flexibilização das relações de trabalho e visando ao mais amplo controle sobre a organização do processo produtivo –, elas requerem do Estado o ajuste estrutural da economia nacional aos seus interesses, por intermédio da atuação/omissão do Estado, que age como um garantidor do livre movimento de capitais e das regras de mercado.

Nos últimos dez anos, observa-se uma intensificação dessa pressão do capital internacional sobre os Estados Nacionais, para um aprofundamento da flexibilização e da desregulamentação das relações de trabalho, por intermédio de reformas nas legislações trabalhistas nacionais, que retiram direitos dos trabalhadores e o protagonismo dos movimentos sindicais. O capital internacional busca, assim, intervir mais profundamente no Estado, por dentro, por intermédio das elites econômicas nacionais que os representam, visando à precarização do trabalho, mediante o incentivo ao trabalho temporário, ao trabalho intermitente, à informalidade, ao trabalho autônomo e ao "empreendedorismo individual".

Expondo uma acentuada ganância empresarial, o atual movimento do capital internacional busca reduzir ao máximo os custos de produção, maximizar os lucros e aumentar a liberdade econômica, sem qualquer pudor em suprimir direitos trabalhistas e adotar práticas que relembram os primórdios da Revolução Industrial. Se, até bem pouco tempo, parecia haver um limite ético e moral para a desregulamentação do trabalho, atualmente parece não haver limites para o retrocesso.

Precarização do trabalho e esgotamento do modelo neoliberal

Em 2019, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) já alertava para a deterioração da qualidade do trabalho e para os males da precarização, como resultante de tais reformas, ao exacerbar a sensação de insegurança dos trabalhadores, pela inconstância de seus rendimentos e pela incerteza do futuro de suas carreiras profissionais. Partindo de exemplos como os de Espanha, Grécia, Itália, Bélgica, Finlândia, Alemanha, Áustria, e Dinamarca, constatou-se que a taxa de pobreza parece crescer quanto menor for a duração dos contratos de trabalho. No ano passado, estimava-se que, no mundo, cerca de 300 milhões de trabalhadores viviam em situação de pobreza. Com a pandemia da covid-19 e o consequente aumento do desemprego, tal deterioração da qualidade do trabalho tende a se acentuar, agravando ainda mais o quadro de pobreza e de miséria.

Neste ambiente, a eclosão da pandemia parece evidenciar o esgotamento do modelo de Estado neoliberal, suscitando novos questionamentos acerca da função social e do modelo de Estado, das opções de gasto público, das políticas de austeridade e da distribuição de renda.

Ao afetar simultaneamente a saúde, a educação, o trabalho e a renda dos indivíduos, a pandemia impacta as condições de vida de toda população em todos os países, o que pode ser aferido pela diminuição geral do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), aprofundando a desigualdade e a pobreza, segundo dados da ONU apresentados no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), divulgado em 20 de maio de 2020. De acordo com este documento, a renda *per capita* global deve cair 4% em 2020, registrando a elevação dos índices de desemprego e de endividamento dos governos, com maior índice de queda nos países em desenvolvimento, diante de sua dificuldade de lidar com as consequências socioeconômicas da pandemia.

Em seu mais recente relatório acerca do impacto da covid-19 no mundo do trabalho, a OIT estima a perda de 305 milhões de postos de trabalho no segundo trimestre de 2020, com maior impacto nos países das Américas. O alto índice de desemprego, causado pela pandemia, pode conduzir à diminuição do custo da mão de obra pelo excesso de força de trabalho disponível, bem como à redução dos salários e dos direitos trabalhistas e à pressão patronal pela desfiliação sindical, prática já relatada atualmente em diversas empresas em diferentes países.

A admissão de novos métodos e de novas tecnologias e a consequente adaptação do cotidiano à pandemia – com o *home office*, o comércio *on-line*, o aumento do *delivery*, a prática do trabalho por *lives* e *webinars* –, transformando a comunicação e a cadeia logística dos setores produtivos, bem como o possível desenvolvimento de novos padrões de consumo, diante da crise econômica, são outros fatores que devem ser considerados no que se refere à recuperação do mercado de trabalho.

A pandemia da covid-19 evidenciou, ainda, os problemas advindos da desconcentração industrial empreendida pela globalização e a necessidade de desenvolvimento das indústrias locais, o que pode ser exemplificado pela dependência dos países aos produtos de saúde fabricados na China. Isso significa que a recuperação econômica e a recuperação do mercado de trabalho também dependerão dos novos movimentos e rearranjos dos setores produtivo e financeiro em âmbito global.

É importante atentar, no entanto, para o fato de que o desenvolvimento de novos métodos e tecnologias não implicará, pelo menos de imediato, a supressão dos velhos modelos e dos planos de expansão do capital global. O mundo pós-covid-19 será um mundo em transição e experiência, muito mais imprevisível e incerto. A covid-19 atinge a todos, sem qualquer distinção, mas não afeta todos os trabalhadores da mesma forma. Revela uma profunda desigualdade, em desfavor dos social e economicamente vulneráveis, como refugiados, imigrantes ilegais, jovens, mulheres e negros.

Segundo a OIT, o desafio pós-pandemia é buscar um mundo do trabalho "diferente" e isso implica identificar mudanças estruturais e políticas de recuperação que visem não apenas ao retorno às condições anteriores, mas à formação de uma nova e melhor realidade, com maior formalidade, equidade e diálogo social. Priorizar as políticas de saúde e de segurança no trabalho, garantindo um retorno seguro ao trabalho; promover emprego produtivo e trabalho decente; proteger e reativar o meio produtivo; estimular o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável; fortalecer e garantir a sustentabilidade dos sistemas de proteção social; assim como promover a aplicação das Normas Internacionais do Trabalho (ILS) e o diálogo social: estes são alguns dos objetivos a se perseguir. Neste sentido, a participação do Estado será fundamental tanto como formulador de políticas públicas de emprego quanto como promotor do diálogo social.

A intensificação do neoliberalismo nos últimos dez anos tem conduzido ao comprometimento da estabilidade social e política doméstica nos estados nacionais, elevando os níveis de desemprego e de pobreza e prejudicando o pleno exercício das liberdades civis e individuais. Concentrada na luta pela sobrevivência, a sociedade civil – e, notadamente, os mais pobres – restringe sua participação na vida político-social, o que dificulta qualquer tentativa de transformação da realidade e enfraquece a vivência democrática.

Por suas graves consequências sociais e econômicas na vida das populações, a covid-19 trouxe à tona a participação da sociedade civil de forma organizada, revigorada, questionadora e criativa. Nasce, assim, uma sociedade civil que adquire maior consciência acerca das contradições sociais inerentes a sua própria realidade, como a de viver em um país rico com altos índices de miséria e de pobreza, em virtude das distorções e desigualdades na distribuição de renda, e acerca da necessidade de redefinição do modelo de Estado, de forma que este atue para a promoção da vida, da saúde, da educação, do emprego e da qualidade de vida de sua população.

Desafios para sindicatos e movimentos sociais

Diante de um quadro tão incerto no que se refere às relações de trabalho pós-pandemia e considerando-se a importância do diálogo social entre as forças representativas do capital e do trabalho para a recuperação dos postos de trabalho, conforme preconizado pela OIT, conclui-se que os movimentos sindicais nacionais e transnacionais, como organismos desta sociedade civil que renasce revigorada, terão um papel crucial e desafiador na formação de um novo e melhor mundo do trabalho.

A lógica do capital no mundo globalizado consiste em uma lógica transnacional, internacionalizada, enquanto os movimentos sindicais de trabalhadores possuem uma estrutura preponderantemente nacional, o que limita sua atuação. As organizações sindicais nacionais e transnacionais, existentes atualmente, não têm conseguido equacionar os interesses dos trabalhadores nacionais e internacionais e produzir uma estratégia alternativa à lógica do capital em um mundo do trabalho cada vez mais complexo, atuando muito mais de forma reativa do que propositiva.

Sob o impacto da pandemia de covid-19, os movimentos sindicais têm demonstrado uma preocupação urgente, inicial e imediatista com a garantia da saúde e da vida dos trabalhadores – notadamente dos trabalhadores essenciais e dos mais vulneráveis, diante da ausência de um sistema público de saúde em boa parte dos países – e com a garantia dos salários e auxílios emergenciais diante do aumento das demissões e do alto índice de informalidade.

Não se observa ainda, porém, um discurso por parte de tais entes que evidencie os rumos a tomar após a crise para o restabelecimento dos postos de trabalho e a manutenção dos direitos dos trabalhadores, especialmente em um período de pressão patronal pela desfiliação sindical e de alto índice de desemprego. É preocupante a ausência de um protagonismo sindical transnacional na definição de uma estratégia alternativa e não submissa à lógica do capital, em um momento em que a urgência da retomada dos empregos pode conduzir a uma maior precarização do trabalho.

O desenvolvimento do sistema capitalista tem mostrado que, em tempos de crises causadas por fenômenos e por desastres naturais e biológicos, podem surgir novos discursos de aprofundamento do modelo econômico vigente, como adverte Naomi Klein. Assim, se, por um lado, a pandemia da covid-19 pode conduzir à ressignificação do papel do Estado e à elaboração de novos modelos econômicos diante do aparente esgotamento do neoliberalismo, por outro, há que se destacar o caráter cíclico e autorrevigorante das crises no sistema capitalista, que também pode propiciar o surgimento de novos discursos que conduzam ao aprofundamento do *status quo*.

No momento em que este artigo é escrito, assiste-se na França, pós-isolamento social, manifestações e protestos de trabalhadores pela decisão da Renault – cujas vendas caíram 89% nos meses de pandemia –, de demitir 4,6 mil empregados, em decorrência da realocação de sua fábrica situada em Mauberge para outra unidade francesa em Douais. A decisão prejudica não apenas os funcionários demitidos, como as empresas prestadoras de serviço à Renault na região. O anúncio adquire maior gravidade por ter sido feito apenas poucos dias após a liberação, pelo governo francês de Emmanuel Macron, de mais de €8 bilhões de apoio à indústria automobilística e por fazer parte de um planejamento de reestruturação empresarial que tem como objetivo suprimir 15 mil postos de trabalho em todo mundo até 2024.

Diante de tal situação, a única certeza que se evidencia no mundo pós-covid-19 é que a sociedade civil e, especialmente, os trabalhadores, por intermédio dos movimentos sindicais em âmbito nacional e internacional, com seus questionamentos e vivências, terão um papel fundamental e desafiador na formulação de uma agenda de atuação internacional em âmbito global e transnacional, com apoio dos organismos internacionais, e de uma correlata agenda nacional que sensibilize os Estados nacionais à defesa de um novo e melhor mundo do trabalho.

Meio Ambiente

Crédito

Razão governamental neoliberal sob tensão na pandemia: reflexões sobre as políticas ambientais de Brasil, EUA e União Europeia

Pedro Henrique Vasques

A segunda década do século XXI foi marcada pela ascensão nas democracias liberais ocidentais de governos autoritários via processo eleitoral. Há inúmeras discussões a respeito da conexão entre os resultados das eleições e a mobilização de novas tecnologias da informação e comunicação. Entretanto, restam dúvidas se o emprego desses instrumentos teria sido o elemento definidor para convencer parte significativa de suas respectivas populações a aderirem ao chamado dessas lideranças. Afinal, o que se tem verificado é uma crescente perda na crença da democracia como forma de governo desejável.

Tal convicção parece vir apoiada no fato de que as promessas de bonança, crescimento e inclusão, atreladas ao exercício da autonomia dos sujeitos, e que alimentaram as novas expectativas de cidadania no Pós-Guerra, não foram cumpridas. Ao contrário, as décadas que antecederam esse momento de inflexão no século XXI vieram acompanhadas da elevação da desigualdade a patamares nunca antes observados, produto da dinâmica neoliberal que, ante as limitações dos recursos estatais, vem priorizando o gasto público em benefício do capital financeiro, enquanto externaliza perdas e produz novos cortes sociais.

Dadas tais condições, entende-se que o fortalecimento desse conservadorismo autoritário, sobre cuja conformação ainda não é possível ter total clareza, tem lastro na frustração das referidas expectativas, caracterizando-se como produtor de tensões no âmbito da racionalidade neoliberal dominante entendida como razão de governo[1], e não apenas como mais uma abordagem político-econômica.

[1] Entende-se por razão de governo, ou racionalidade governamental, a combinação de tecnologias de poder de uma época com o agenciamento de objetos, objetivos, instrumentos e meios dada uma configuração sócio-histórica determinada.

A ocorrência da pandemia provocada pela covid-19 em 2020 acentuou desigualdades, expondo fragilidades humanas e estatais, bem como os limites de cooperação e solidariedade entre nações. Internamente às democracias liberais ocidentais, a eclosão da emergência sanitária suscitou a necessidade de se produzir respostas governamentais céleres para lidar com a crise.

Para viabilizar essa demanda, tem-se tomado como premissa que o fluxo ordinário dos procedimentos democráticos não seria suficiente. Como resultado, é possível observar o fortalecimento dos poderes discricionários, notadamente, a partir de uma – nem sempre formal – ampliação de atribuições, fundamentada na ideia de que flexibilizações às garantias democráticas são necessárias para permitir o combate eficiente à pandemia.

Esse movimento, em concomitância com a ascensão de líderes conservadores, não apenas explicita, como tende a intensificar as tensões junto à racionalidade governamental neoliberal, na medida em que a rarefação dos limites impostos pela democracia para lidar com a crise também oferece caminhos institucionais, em princípio, legítimos, para o desenvolvimento de projetos autoritários não convergentes com aquela racionalidade.

Considerando esse contexto, a análise das ações adotadas pelos mencionados líderes conservadores sobre a agenda ambiental durante a pandemia permite explicitar essa ascensão autoritária como uma investida sobre a razão neoliberal. Para conduzir tal avaliação, é preciso adotar como pressuposto que a ascensão e a consolidação do ambientalismo nas últimas décadas do século XX foi possível, principalmente, graças a sua capacidade de convergência com a governamentalidade neoliberal. Ainda que não seja viável desenvolver tal argumento em sua integralidade nesse texto, algumas observações são cabíveis.

Diante da crescente industrialização e urbanização, de complexificação das práticas científicas, de ameaça nuclear e de transformações profundas no meio internacional, repensar a relação dos sujeitos com seu entorno havia se tornado um imperativo no Pós-Guerra, fosse para atender às emergentes demandas sociais, fosse para garantir a manutenção do fluxo e a apropriação internacional (na direção Sul-Norte) dos recursos naturais. Ao conciliar desenvolvimento econômico com o discurso de proteção do ser humano e da natureza como uma unidade plástica (i.e., meio ambiente), a ideia de sustentabilidade ganha apoio de múltiplos atores sociais.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que foi possível fixar princípios, condutas, parâmetros, instrumentos etc., voltados para diminuir o impacto das ações humanas sobre si próprio e seu entorno, foi também viável criar um sistema auxiliar de legitimação e veridição do mercado, e de subjetivação de produtores e consumidores ambientalmente responsáveis.

A sustentabilidade ambiental passou a definir o contorno de práticas aceitáveis e das condições mínimas de concorrência, determinando atores e tecnologias habilitados para operar. Diferentemente da natureza (*wilderness*) domesticada, sujeita no âmbito da razão liberal a práticas de exploração calcadas na crença de sua infinitude, no neoliberalismo, a emergência do meio ambiente vem oferecer alternativas ao mercado ante a compreensão da finitude do ser humano e dos recursos naturais.

A inevitabilidade do declínio econômico causado pelo esgotamento da natureza é substituída na razão neoliberal pela circularidade potencialmente infinita da sustentabilidade. Consequentemente, atingiu-se padrões inéditos de exploração, circulação e transformação de recursos naturais, ainda que aspectos da saúde e integridade de certas populações humanas e de parte da natureza tenham sido resguardados.

Essas afirmações não visam a deslegitimar sujeitos, movimentos, lutas no entorno da temática ambiental que, ao longo dos anos, foram e vêm sendo indispensáveis para garantir a sobrevivência, a vida e a dignidade de inúmeros seres vivos, biomas etc. Ao contrário: o objetivo é alertar para os limites práticos e teóricos dos horizontes utópicos constituídos com base nesse referencial. É por meio dessa interpretação do ambientalismo que se busca observar as ações adotadas nas democracias liberais ocidentais no curso e após a pandemia.

O texto apresenta a seguir as principais medidas administrativas e regulatórias adotadas pelos governos federais estadunidense e brasileiro, tidos como expressões derivadas de lideranças autoritárias e conservadoras, e aquelas adotadas em bloco pela União Europeia, explicitando uma das reações possíveis ao tensionamento ao qual a razão neoliberal vem sendo submetida.

Os Estados Unidos e o antiambientalismo

No caso da administração Trump, investidas contra políticas ambientais eram promessas de campanha que foram tornadas realidades desde o início de seu mandato. Além das nomeações de representantes do setor privado para cargos estratégicos, com destaque para negacionistas climáticos, e de reduzir orçamento e pessoal para realização de atividades ligadas à gestão ambiental, inúmeros retrocessos administrativos e regulatórios foram adotados, como é o caso da flexibilização dos parâmetros de eficiência energética para novos carros, do congelamento de regras para poluição do ar por material particulado, a aceleração de processos de licenciamento para determinados setores etc.

Ainda que tais medidas impliquem um destacamento do referido governo em relação a seus antecessores, Trump não figura sozinho na lista de presidentes norte-americanos considerados antiambientalistas. Ao seu lado é possível destacar Ronald Reagan e George W. Bush como aqueles que dedicaram parte significativa de suas agendas a desfazer, ou flexibilizar, atos da administração voltados à gestão do meio ambiente. Em se tratando especificamente dos retrocessos propostos e implementados por Trump – e atrelados a discursos sobre geração de empregos de dinamização da economia –, estes vêm sofrendo oposições internas e externas desde o estágio eleitoral.

A partir da intensificação da crise sanitária no território dos Estados Unidos, e mesmo antes de o governo federal mitigar sua postura negacionista, são apresentados pelo setor industrial pedidos de flexibilização temporária de parte da regulação aplicável às suas atividades. As justificativas para tal ação incluíam desde as prováveis perdas econômicas, passando pela ausência de funcionários necessários para dar cumprimento à legislação, até chegar à preocupação com as condições de saúde de seus empregados. Como resposta às solicitações, o governo federal, por meio da Environmental Protection Agency (EPA) editou um memorando inédito na história da agência, instituída na década de 1970.

Em linhas gerais, o documento extrapola os pedidos do setor industrial e define uma espécie de renúncia temporária – enquanto durar a pandemia – de seu dever de fiscalização das obrigações de monitoramento e comunicação dos

setores sujeitos ao cumprimento de regramentos ambientais. Em termos práticos, o documento instituiu o afastamento da regulação em caráter nacional e por tempo indeterminado, sem sequer prever a possibilidade de intervenção da agência no caso de ameaça à saúde pública. A despeito de sustentar sua preocupação com a vida humana e o meio ambiente, o memorando explicita um deliberado abandono – por parte do principal órgão ambiental dos EUA – de sua autoridade para aplicar a lei. Isto é, a instituição nega a si, ao abdicar de um conjunto de atribuições fundamentais que justificam sua existência.

O espelhamento do antiambientalismo no Brasil

Em direção similar segue o governo Bolsonaro. Com alguma divergência em relação às explícitas pautas de Trump, o então candidato brasileiro sequer possuía uma agenda (anti)ambiental bem definida. Em seus discursos, era possível extrair promessas como a ampliação da exploração de recursos naturais na Amazônia e a indicação de retomada de uma orientação muito comum nos anos 1970, qual seja, de que a gestão ambiental representava um elemento de oposição ao desenvolvimento econômico do país.

Apesar de o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, haver sido um dos últimos publicamente anunciados, ele vem adotando desde o início do governo uma orientação muito clara a respeito daquilo que seria priorizado em sua gestão. Isto é, a reestruturação do Ministério a partir da negação das atribuições que justificam sua existência, substituindo-as por algo que vem se assemelhando às antigas estruturas de administração florestal, orientadas ao fomento da exploração dos recursos naturais. Dentre as ações adotadas destacam-se a diminuição de fiscalizações e autuações, a manutenção da vacância de cargos estratégicos, demissão de funcionários, omissão no uso de recursos já empenhados, privatização de espaços protegidos, enxugamento de conselhos, flexibilização de normas etc.

A despeito de seus antecessores – sem excluir respectivos presidentes – também estarem sujeitos a duras críticas, o que se observa atualmente não encontra precedentes na trajetória institucional brasileira. E, ainda que a posição dos governos executivos estaduais sobre o assunto se caracterize pela fragmentação,

a sólida oposição por parte de diversos atores sociais, suscitando, inclusive, posicionamentos conjuntos dos ex-ministros de meio ambiente, tem sido lastreada tanto pelo legislativo federal quanto pelos tribunais superiores.

Com a eclosão da pandemia no território brasileiro, o federalismo de combate promovido desde o início da administração de Jair Bolsonaro vem criando dificuldades ainda mais agudas. As limitadas estruturas cooperativas desenvolvidas nos últimos governos, cujas políticas indutoras implicaram o aumento das práticas de planejamento, vêm sendo substituídas por estratégias que têm como principal estímulo a produção de conflitos entre gestores de diferentes níveis e com a população. Internamente, no governo federal, o Ministério do Meio Ambiente continuou promovendo a implosão da pasta.

Nesse contexto, três elementos merecem destaque. O primeiro, trata da publicação de um novo Decreto para Garantia da Lei e da Ordem – outro já havia sido editado em 2019 –, visando a combater desmatamento e incêndios ilegais na Amazônia. A transferência para os militares de atribuições dos órgãos federais ambientais é mais uma evidência acerca do esvaziamento institucional, neste caso, voltado também para mitigar a imagem negativa do governo no exterior. O segundo é a edição, pelo presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), de um comunicado que flexibiliza a aplicação da legislação durante a pandemia. As semelhanças com o memorando norte-americano são inúmeras. Ainda que com ajustes e ressalvas, em alguns momentos, como no caso do procedimento de comunicação de inconformidades, o documento do IBAMA é praticamente uma tradução daquele produzido pela EPA, a agência de proteção ambiental do governo federal dos Estados Unidos.

E o terceiro elemento é a fala do ministro Ricardo Salles na reunião interministerial de 22 de abril de 2020, tornada pública por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em que sustenta ser a pandemia um foco de distração, o qual viabilizaria medidas de alteração e de flexibilização da regulação. Com mais essa orientação, tal como a administração Trump, o Executivo federal brasileiro adota estratégia de negação da agenda ambiental neoliberal, valendo-se da emergência sanitária como instrumento de legitimação.

O protagonismo europeu na agenda ambiental

Apesar das incertezas, em especial, com a saída do Reino Unido do bloco e a ascensão de representantes da extrema-direita em diversos países, como uma unidade, a União Europeia se destaca por buscar construir um lugar de protagonismo internacional na agenda ambiental. Representantes europeus vêm promovendo a ampliação dos compromissos adotados pelos estados-nação, atuando na articulação com outros países e, ainda, colocando-se em oposição às ações e discursos contrários às referidas temáticas.

O anúncio de saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris, em 2017, e a resposta do bloco no sentido de reafirmar os compromissos assumidos, incentivando seus membros a adotarem metas ainda mais ambiciosas é um exemplo importante. As duras críticas feitas pelo presidente francês, Emmanuel Macron, ao governo brasileiro durante a crise provocada pela elevação dos incêndios na Amazônia em 2019, e a interrupção do fluxo de recursos a fundo destinado à proteção ambiental por parte de Alemanha e Noruega, são ações que também caracterizam a busca por um protagonismo no tema.

Importante ressaltar que a oposição conduzida por lideranças europeias evidencia tanto um interesse estratégico na condução do tema no plano internacional, dando suporte a demandas socioambientais, como uma tentativa de evitar rupturas, entre elas, de arranjos econômicos e institucionais que contribuem para orientar as relações entre países, corporações, sujeitos, em especial, no que diz respeito a fluxos de capitais e recursos – inclusive, naturais.

A crise sanitária também foi subestimada pelo bloco europeu. A explosão de casos na Itália, e o espraiamento do vírus para outros países foi precedido de uma demora na implementação do Mecanismo Europeu de Proteção Civil. A falta de integração inicial suscitou reflexões e ações por parte dos representantes europeus. Além da adoção de ações individualizadas, vem-se elaborando estratégias conjuntas para lidar com os impactos econômicos da crise, normatizadas em Resolução do Parlamento Europeu específica sobre a pandemia e suas consequências. A mais robusta delas trata do plano de recuperação econômica denominado Next Generation EU, que prevê investimentos da ordem de 750 bilhões de euros.

No plano ambiental, além da importância dada ao tema tanto pela resolução como pelo plano, observa-se a constituição de uma frente informal, denominada Green Alliance Recovery, capitaneada pelo deputado europeu francês Pascal Canfin, presidente da Comissão do Ambiente e Saúde Pública do Parlamento Europeu. A aliança se propõe a desenvolver um "novo modelo de prosperidade" baseado na sustentabilidade e na proteção da biodiversidade. Até o final de maio de 2020, além de ministros, parlamentares, organizações sociais e grandes empresas, a frente também passou a ser integrada por grupos financeiros responsáveis pela administração de quase metade do capital investido no mundo.

Apoiado por diversos atores, observa-se por parte do bloco europeu ações que explicitam tentativas de resistir às tensões e rupturas postas pela ascensão do conservadorismo autoritário. A proposta europeia de recuperação econômica integra desenvolvimento e recursos naturais, permitindo a convergência de múltiplos interesses sociais. Ao mesmo tempo que endereça às pautas ambientais, fortalece o quadro de competição e concorrência por meio da constituição de novas expectativas de prosperidade e inclusão, tornadas possíveis via mercado, por meio de uma nova economia neutra em carbono.

Essa não pode ser considerada uma proposta nova, ainda que múltiplos elementos a diferenciem de experiências pretéritas. Antes mesmo de se falar em desenvolvimento sustentável, a constituição do Civilian Conservation Corps, no âmbito do New Deal, é um exemplo importante. O programa governamental deu emprego a milhões de jovens para que realizassem medidas de conservação da natureza. Hoje, os EUA caminham na direção oposta. Mesmo a proposição de um Green New Deal levantada por democratas ainda está muito longe de se tornar realidade, ante bloqueios impostos por negacionistas dentro e fora do governo federal. A resistência aos ataques à agenda ambiental por parte de governadores, organizações sociais e setor privado opera, suscitando esperança na retomada das pautas sustentáveis.

No contexto brasileiro, a ascensão do discurso sobre meio ambiente nos anos 1980 se atrelou ao combate à ditadura, ao seu fim e à chegada da democracia. A negação dessa temática associa a ressurreição do recente passado autoritário, no qual a luta ambiental representou uma frente de resistência, à tentativa unilateral

de alinhamento do Brasil aos Estados Unidos em sua empreitada para tensionar, senão romper, com os acordos e consensos internacionais no contexto de perda de seu protagonismo.

Covid-19 e o esgotamento da governamentalidade liberal

A pandemia da covid-19 provocou um reforço das atribuições executivas discricionárias nas democracias liberais ocidentais, o que permite aos governantes intensificar (ou acelerar) a implantação de suas agendas. Isso se dá no âmbito de uma significativa descrença na democracia liberal, fundada, sobretudo, na elevada desigualdade social e na frustrada expectativa de prosperidade a ser atingida pelo mercado, pela concorrência e pela liberdade individual. A ascensão de governos conservadores e autoritários explicita esse esgotamento e coloca em xeque a autonomia como utopia da modernidade, produzindo inflexões à racionalidade neoliberal, acentuadas com a crise sanitária.

No âmbito dessa situação emergente, a liberdade deixa de ser primordial para as subjetivações, pois sua prevalência frente a outros valores se mostrou insuficiente para viabilizar as promessas de prosperidade. Reações às alternativas autoritárias são constituídas, em especial, no âmbito do neoliberalismo, caracterizando o embate redefinido a partir da pandemia. A acentuação de ações antiambientais, ou, nas palavras do ministro brasileiro, o esforço para "ir passando a boiada" durante a crise sanitária, evidencia uma tentativa de incidir sobre mecanismos auxiliares de organização do mercado como estratégia de ruptura do jogo de concorrência. E, nesse sentido, de um equilíbrio muito específico, no qual este oferece enquanto produto da razão de governo neoliberal. Negar o desenvolvimento sustentável implicaria deixar de se submeter a orientações, práticas, parâmetros e processos que circunscrevem não somente as possibilidades de ação dos sujeitos, mas também suas condições de ingresso e de permanência no mercado.

Oposições individuais podem implicar constrangimentos, visando a sua cessação. Entretanto, contracondutas articuladas – como aquelas organizadas sob o eixo do conservadorismo autoritário – podem resultar na produção de incertezas quanto à manutenção da dominância, neste caso, da razão neoliberal.

As respostas que vêm sendo dadas a essa inflexão – como a aliança europeia – oferecem novas perspectivas à liberdade individual, por meio das fronteiras abertas pela inventividade tecnológica, desta vez, circunscrita pela precaução ambiental.

Nesse contexto, a reinvenção da autonomia como resposta à crise neoliberal se coloca como um dos pilares dessa resistência, ao menos, no atual momento. É preciso ressaltar que tais instabilidades abertas pelo referido confronto oferecem possibilidades para se pensar contracondutas fora do eixo em questão. Essa percepção é explicitada no estímulo à reflexão coletiva sobre o futuro que intelectuais como Latour e Chomsky propuseram. Em resposta a esse convite à imaginação, sugere-se que observar tais dinâmicas de convergência, resistência e oposição é um exercício importante para ajudar a se pensar alternativas e possibilidades no cenário pós-pandemia.

Covid-19 e mudanças climáticas: possibilidade de transição para uma Economia Verde de Baixo Carbono (EVBC)?

Raí Luís Honorato

No contexto de distanciamento social – resultante da pandemia da covid-19, são recorrentes as notícias relatando que a redução do fluxo de pessoas, a menor circulação de veículos e o abrandamento dos níveis de atividade industrial tiveram impactos diretos e indiretos sobre o meio ambiente e as mudanças do clima.Um exemplo deste processo seria a sensível diminuição da poluição atmosférica em vários centros industriais ao redor do mundo, como em algumas cidades chinesas, italianas e brasileiras, sendo a região metropolitana de São Paulo destaque nesse sentido.

Ainda nesse contexto, existe também uma tendência de redução na demanda por petróleo. Ao mesmo tempo, em sentido contrário, com mais pessoas permanecendo em casa, o consumo de energia elétrica aumenta, exigindo a mobilização de recursos para a promoção de políticas energéticas mais eficientes.

A soma dessas ocorrências incita o questionamento em vários setores da sociedade sobre a possibilidade de uma transição para uma economia mais sustentável, tendo como base a menor emissão de gases de efeito estufa.

Ao comparar dados entre os meses de março e abril de 2019 e de 2020, estudos verificaram a redução de mais de 30% nos níveis de dióxido de nitrogênio (NO2). Em adição, foi apontada também a diminuição em 50% de poluentes primários como o monóxido de carbono (CO) e outros 30% no que diz respeito ao material particulado (MP), elementos ligados diretamente à emissão veicular e atividade industrial.

Por outro lado, em paralelo com a diminuição dos níveis de poluição, o descarte de resíduos hospitalares e domiciliares tem aumentado. Isto é, na medida em que as

pessoas permanecem em casa e se mantêm em distanciamento social, elas consomem mais, produzindo mais lixo, o que pressiona os sistemas de coletas de resíduos das cidades. Nesse sentido, a pandemia exacerba uma dificuldade latente nos pequenos municípios brasileiros, por exemplo, a partir da inexistência de coleta seletiva e com o consequente aumento dos descartes inadequados em lixões a céu aberto.

Diante deste quadro, tanto de diminuição das emissões e da poluição quanto de pandemia, a principal preocupação dos líderes de países pobres e emergentes, como Iraque, México, Venezuela e Ecuador, são os impactos negativos que o isolamento social e a redução do ritmo das atividades industriais vão impor sobre as economias. Países altamente dependentes do petróleo já sentem os efeitos das baixas nos preços e da atenuada demanda na receita orçamentária nacional. O reduzido nível de atividade econômica dificulta a continuidade da promoção do desenvolvimento e da manutenção dos pagamentos dos salários dos trabalhadores que dependem destes setores. Prospecções recentes estimam também a perda de US$ 220 bilhões em termos de renda nos países em desenvolvimento.

Neste contexto, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) sugere que teria surgido uma oportunidade de transformação da economia em direção a um padrão sustentável do seu fluxo de atividades. Para isso, e sendo este um momento decisivo, seria necessário uma mobilização contundente com base na atuação dos dirigentes, das empresas e da sociedade civil em conjunto, de modo a prosperar e construir um mundo mais saudável.

A declaração do PNUMA é categórica ao enfatizar o papel das autoridades políticas em buscar fomentar um processo de desenvolvimento "verde" e mais inclusivo. Ou seja, além de reduzir os níveis de emissão, é também importante que se criem propostas inclusivas de funcionamento das sociedades e economias nacionais. Um dos instrumentos fundamentais nesse processo são as políticas públicas voltadas para as populações mais vulneráveis, principalmente em países mais pobres e em desenvolvimento, nos quais as condições para a adaptação à pandemia são mais precárias e limitadas.

Com o intuito de refletir sobre a possibilidade de transição para uma estrutura alternativa que tangencie estas demandas, a aplicação da ideia de Economia Verde de Baixo Carbono (EVBC) pode ser útil. A EVBC seria um novo paradigma sustentável

de desenvolvimento, que visa "a prosperidade sem crescimento, mas observando a equidade no caminho", segundo Eduardo Viola e Matías Franchini. Para os autores, esse paradigma envolve uma série de critérios, sendo alguns deles importantes para a reflexão aqui suscitada: a redução de emissões de gases de efeito estufa, dinamização dos processos de reciclagem, uso eficiente dos recursos hídricos e de fontes de energia, estímulo ao transporte coletivo, a igualdade de oportunidades e a inserção de mais fontes renováveis na matriz energética.

Os autores reafirmam que esse novo paradigma impõe desafios em termos de governança, na medida em que se exige a necessidade de um extenso diálogo entre três esferas essenciais: o Estado, o mercado e a sociedade civil. Esses três atores, em conjunto, deveriam pensar em meios para estabilizar as pressões crescentes sobre a Terra e seus recursos e, concomitantemente, promover uma economia que criasse oportunidades sustentáveis ao ponto de gerar bons índices econômicos e de trabalho. O que se percebe na alternativa fornecida mediante a implementação do EVBC é a necessidade de aplicação de empreendimentos com tecnologias de ponta, capazes de lidar de modo eficiente com problemas que afetam múltiplos níveis, como as mudanças do clima, a infraestrutura de saneamento e a eficiência energética.

Nos países mais desenvolvidos, a transição para esse novo paradigma apresenta-se como um processo de menor custo pela facilidade da mobilização de recursos que buscam resolver tais problemas, uma vez que as suas sociedades estão comparativamente mais estabilizadas em termos materiais. Contudo, a expansão material ainda se configura essencial e pouco desenvolvida nas sociedades dos países periféricos, na medida em que a exploração de recursos naturais é diretamente relacionada à satisfação das suas necessidades básicas, porém fundamentais, de sobrevivência.

Já nos países da periferia, ainda está em vigor uma desigual distribuição de renda e recursos que impede as camadas mais pobres e vulneráveis da sociedade de terem acesso às condições e recursos essenciais para a vida, o que os leva à manutenção da exploração de recursos naturais em busca do mínimo para viver. Essa prática se mantém, na medida em que essas populações buscam meios de se alimentar e construir abrigos onde podem ficar seguras.

Tendo isso em mente, uma das conclusões possíveis é a de que as condições geradas pela atual pandemia cristalizam uma oportunidade de repensar o modo de

produção atual, observando a possibilidade de transição baseada em mecanismos limpos e renováveis de funcionamento da economia e de produção de energia. No entanto, a transição para a EVBC é bem mais complexa. Buscar modos sustentáveis de atingir as necessidades básicas da humanidade, intensivas em tecnologia, ainda que necessária, não é suficiente e é pouco palpável.

Primeiro, não é suficiente pois é necessário convencionar o estabelecimento de uma visão econômica que tem por base a coletividade e que consiga pensar o uso dos recursos naturais a partir de uma relação harmoniosa com a natureza, tendo também como eixo fundamental a igual distribuição de renda e de recursos entre todas as camadas da população, principalmente entre as mais vulneráveis. De acordo com o PNUMA, 75% das doenças infecciosas derivadas de zoonoses são resultado da pressão constante das atividades humanas sobre o meio ambiente, que incluem desde as mudanças no uso da terra até às mudanças climáticas. Desse modo, repensar a relação homem-natureza, principalmente no que tange ao modelo de produção vigente, é primordial.

Segundo, é pouco palpável, pois a transição para um modelo econômico sustentável e que tenha por alicerce os baixos níveis de emissão é altamente dependente, bem como qualquer outro problema inserido na agenda ambiental, da vontade política das elites econômicas que ocupam assentos na alta burocracia governamental. O crescimento econômico atual tem a capacidade de se efetivar em meio as condições de crescente desigualdade entre as pessoas. Isso porque este processo seria custoso à medida que exige investimentos massivos, seja em maquinários desenvolvidos e adaptados para menores índices de emissão de gases de efeito estufa, ou em tecnologias mais avançadas e criadas para o descarte e reaproveitamento adequado de resíduos sólidos.

Ainda assim, medidas menos custosas podem ser buscadas. A redução do consumo, por exemplo, é capaz de gerar um enorme impacto sobre o padrão capitalista de acumulação. Até mesmo uma agricultura sustentável, como a agroecologia, com impactos econômicos e alimentares/nutricionais, entre outros. Nem toda "solução" sustentável necessariamente envolve tecnologia de ponta ou o desenvolvimento de novos materiais.

Outro ponto importante é que o caminho das soluções tecnológicas para problemas ambientais imiscuído na EVBC carrega consigo o perigo de se contrapor a uma ideia da relação entre sociedade e meio ambiente já vigente e reassentá-la ainda mais firmemente, o que Ulrich Beck entende por "sociedade do risco". Com o fortalecimento da busca por soluções tecnológicas, é possível que a racionalidade que se estabeleça em um momento pós-pandemia é a de que, independente das pressões exercidas pelo homem sobre o espaço ambiental e os fluxos da natureza, problemas como as mudanças climáticas podem ser resolvidas com o emprego de tecnologias que reduzam emissões e mitiguem as alterações atmosféricas, negligenciando também os riscos que a modernização oferece a outras epistemologias que encarem a relação homem-natureza de maneira diferente.

Por isso, para que se encontre uma real sustentabilidade, é necessário pensar novos processos políticos, econômicos e sociais que conformem diferentes ordens de materialidade. Nesse sentido, ao invés de se pensar em uma transição efetiva para uma EVBC, dado o contexto pandêmico, seria importante, em um primeiro momento, que se buscasse um outro tipo de racionalidade. Essa racionalidade teria como fundamentação a integração de diferentes valores culturais, o reconhecimento da essencialidade e dos potenciais da natureza, busca pela igualdade e a fortificação de valores democráticos.

A nova racionalidade seria o que Enrique Leff denomina como paradigma produtivo da racionalidade ambiental. Esse paradigma reconhece na crise ambiental a insustentabilidade inerente a uma racionalidade económica e propõe suplantar a concentração de riqueza e a desigualdade social promovida pelo paradigma em vigor, por meio de alternativas que se demonstram em sintonia com o propósito da sustentabilidade.

Por fim, é possível que, passada a crise gerada pelo contágio do covid-19, sejam mobilizadas forças que incentivem a opção por uma alternativa de produção baseada na menor intensidade de gases de efeito estufa. Entretanto, esse processo dependerá da capacidade de reflexão da sociedade como um todo, a partir da necessidade de se repensar as relações estabelecidas com a natureza. Ou seja, para que estratégias nesse sentido se fortifiquem, é necessário que haja um esforço coletivo.

O que não se pode esperar, no entanto, é um retorno à normalidade sem refletir devidamente sobre o modo de vida em vigor até então. Esse cenário força repensar escolhas individuas em prol do bem viver. A crítica a essa racionalidade, a epistemologias modernizadoras e ao que se entende por "normal" já foi feita a partir de outros saberes e outros povos. Por isso, é essencial o estabelecimento de um diálogo de saberes como uma forma de coexistir com outros modos de vida.

Tanto em termos socioeconômicos, quanto em termos ambientais, é possível interpretar que a realidade anterior à pandemia já era em si mesmo problemática. Isto porque o tecido social, amplamente fundamentado na individualidade, não consegue dar conta de uma pandemia que exige a aplicação de valores solidários e a existência de uma consciência coletiva, contribuindo para a construção de uma comunidade capaz de enfrentar conjuntamente um problema multi-nivelado como a covid-19, mas que atinge com maior força as camadas da população mais vulneráveis da sociedade.

É importante evidenciar que essa iniciativa, mencionada anteriormente, erigida a partir da coletividade reflita também sobre a atual distribuição de recursos, econômicos e naturais, entre a população. A racionalidade econômica atual tem por força motriz a manutenção da desigualdade, somada a uma relação com as tecnologias de exploração que gera efeitos deletérios ao meio ambiente. O que abre possibilidade para a contestação dessa ordem é o uso e fortalecimento dos mecanismos de participação social e da democracia, mecanismos fundamentais na busca de uma sociedade mais justa e igualitária e que podem fomentar a construção de um "novo normal".

Redes e tecnologia

Crédito

A disputa entre EUA e China pela liderança tecnológica do 5G

Marcel Artioli

Por que as tecnologias de 5G estão no centro da disputa?

Quase todas as nossas atividades cotidianas hoje deixam rastros digitais: quando compramos alimentos no supermercado, medicamentos por meio de algum aplicativo, ou ainda, quando nos comunicamos com nossos familiares ou amigos nas redes sociais. Na era das tecnologias digitais e da internet, os dados se tornaram a matéria-prima mais importante, alimentando algoritmos e outros mecanismos de Inteligência Artificial, os quais, por sua vez, processam informações para gerar conhecimento ou padrões que sustentam muitas das decisões de empresas e ou governos, assim como atividades sociais gerais.

Nesse contexto, capacidade talvez seja a principal fonte de poder para a acumulação, assim como para que Estados, sobretudo as grandes potências, moldem as estruturas pelas quais atores estatais e não-estatais interagem entre si. Isso porque as novas tecnologias de processamento de dados colocaram os sistemas empresariais — especialmente as *big-techs* norte-americanas (e.g. Google, Facebook e Amazon), e algumas chinesas (como a Tencent e a Alibaba) — em posição de analisar e combinar grandes quantidades de informações que fornecem conhecimento sobre os indivíduos além da imaginação de qualquer pessoa.

Efetivamente, a questão informacional (a capacidade de coleta, análise e processamento de dados) tem importância central para os Estados, tanto no campo da segurança e defesa nacional como para as estratégias comerciais e de disputa econômica. Por um lado, no plano militar-estratégico, o poder informacional é fundamental para as diferentes modalidades de conflitos contemporâneas, em

especial para a guerra cibernética. Essa categoria de confronto se apresenta tanto como uma extensão da estratégia militar e do conflito para o ambiente em rede quanto como uma disputa entre os Estados com o objetivo de alavancar seus sistemas de informação para fins de poder político, econômico e social.

Em termos econômicos, a tendência recente se fundamenta na aplicação de tecnologias digitais (baseadas na Internet) aos processos produtivos e ao comércio de bens e serviços. A ascensão e consolidação da lógica econômica baseada na comercialização de dados e na rentabilização de tecnologias capazes de aprimorar a sua capacidade de coleta, armazenamento e processamento, foi possível somente graças às inovações promissoras e aos novos modos de organização da cadeia de valor, especialmente nos nichos de tecnologia de quinta geração — ou 5G (i.e. sistemas de comunicação móvel e sem fio) –, de computação quântica e Inteligência Artificial.

Ainda que a aplicação tecnológica aos processos produtivos não esteja em sua fase mais madura, os dispositivos atrelados a esses nichos reivindicam estruturar sistemas ciber-físicos (CPS), monitorando processos, criando cópias virtuais da realidade e tomando decisões descentralizadas. Mais precisamente, esses sistemas se comunicarão e cooperarão entre si através da Internet das Coisas (IoT) e da Internet dos Serviços (IoS).

Se é verdade que a IoT remete à ideia de uma rede mundial de objetos interconectados e unicamente endereçáveis, baseada em protocolos de comunicação padrão, por outro lado, a IoS diz respeito aos participantes, infraestrutura, modelos de negócio e serviços em si, que são possibilitados pelo uso da Internet. Essas duas dimensões, oferecidas e combinadas em serviços com valor agregado por vários fornecedores e comunicados para usuários e consumidores, permitirão o fornecimento de processos organizacionais tanto de gestão interna como de caráter externo à empresa, podendo ser utilizados pelos participantes das cadeias de produção.

Pensada nesse sentido, a importância da tecnologia 5G repousa, portanto, para além das mudanças radicais que tais tecnologias prometem realizar, primeiro, no caráter estrutural que o domínio de certos padrões (técnicos) implica para o poder de mercado e para questões militares. Isso porque a próxima geração de redes 5G poderá ser tão rápida que permitirá conectar tudo através da Internet-de-Tudo

(ou *Internet-of-Everything*). Se o clamor revolucionário for realmente cumprido, as redes 5G serão a base técnica para o surgimento de um vasto arranjo de novas tecnologias que provavelmente estarão conectadas de forma direta à Inteligência Artificial, à computação quântica, aos semicondutores e – para o temor de muitos – às armas autônomas (e.g. drones). Por esse ângulo, o significado manifesto da disputa — ou "guerra de padrões" — entre Estados Unidos e China pela liderança na fronteira do desenvolvimento das tecnologias 5G é, portanto, sobre o poder de moldar e determinar as estruturas da economia política global dentro da qual outros Estados, suas instituições políticas, suas empresas econômicas e (não menos importante) seus cientistas e outros profissionais, precisam operar no mundo.

Ameaça à supremacia tecnológica dos Estados Unidos

Nos últimos 20 anos, a trajetória de crescimento da China no cenário mundial foi formidável. Narrada por muitos como "pacífica", a ascensão do gigante asiático alterou o equilíbrio de poder na economia e no sistema de comércio global ao transformar o país em um dos polos de dinamismo da economia mundial, e, também, ao tornar a China a principal cadeia produtiva do mundo, exercendo enorme impacto de ponta-a-ponta, tanto na demanda (de *commodities*) como na oferta (de bens industriais).

Nos setores de ponta, a Huawei Technologies Co. Ltd é o exemplo da mudança da inovação de caráter incremental para a modalidade radical. No início de 2020, junto a outras corporações do sistema empresarial chinês, como a ZTE, a China Academy of Telecommunications Technology e a Guangdong Oppo Mobile Telecommunications Corp., a Huawei detinha 36% de todas as patentes essenciais do padrão 5G, mais que o dobro de sua parte de patentes em relação ao 4G.

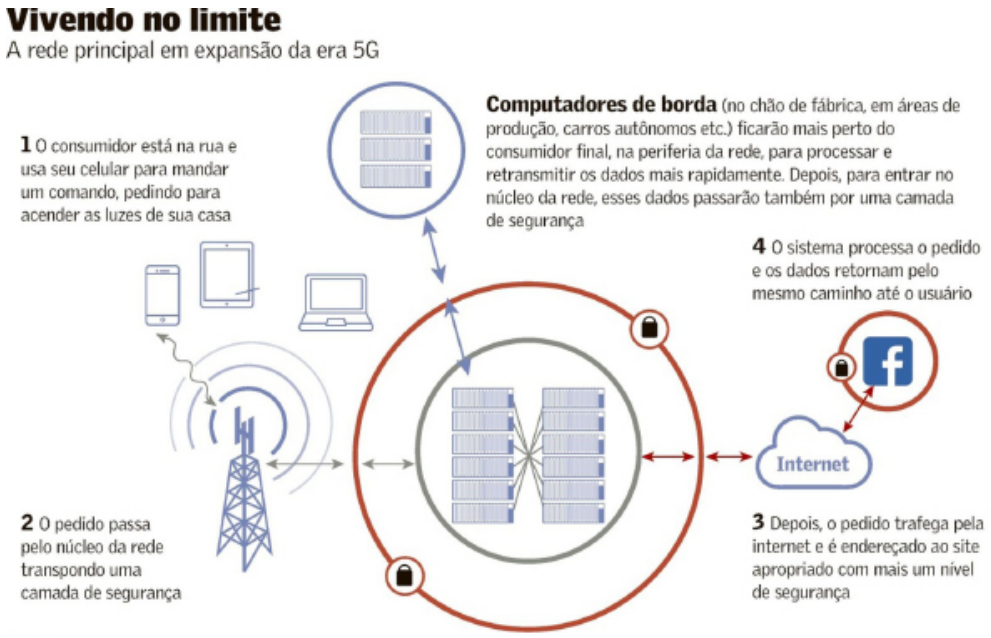
A capacidade tecnológica e o potencial chinês é hoje uma realidade. As patentes chinesas de tecnologias 5G cobrem grande parte dos dispositivos associados a tudo: desde componentes para aparelhos de telefonia móvel até estações base e componentes para carros autônomos. Isso significa dizer que, se a liderança tecnológica da China for consolidada, empresas de telecomunicações em todo mundo — incluindo aquelas que operam em locais onde os equipamentos

da Huawei podem estar fora dos limites — terão de pagar *royalties* à empresa para licenciar essa tecnologia quando chegar a hora de colocar as redes 5G em operação. Portanto, a Huawei detém grande fatia do mercado mundial de equipamentos de telecomunicações 5G e sua estação base se tornou um padrão do setor.

Se, em parâmetros econômicos, industriais e principalmente tecnológicos, a China é vista como uma ameaça ao sistema empresarial norte-americano, do ponto de vista estratégico-militar, consequentemente, a questão dos equipamentos de telecomunicações, como os equipamentos de torre de celular, são cruciais.

No atual modelo digital, tais dispositivos são amplamente isolados dos sistemas centrais que lidam com grande parte do tráfego de voz e de dados de uma rede. No entanto, no mundo da IoT e do 5G, o *hardware* de torre de celular assumirá tarefas do núcleo (ver figura 1). Segundo a narrativa dos Estados Unidos, tal *hardware* poderia ser utilizado para interromper as centrais (provedoras de serviços de Internet e de infraestrutura crítica) por meio de ataques cibernéticos.

Figura 1 – Rede 5G



Fonte: Fildes (2020).

A ofensiva dos EUA pela liderança do 5G

Ainda na campanha eleitoral de 2016, Donald Trump havia prometido uma guinada radical no tratamento em relação à China. Assim que assumiu o poder, o presidente estadunidense passou a jogar pesado com os chineses, questionando o padrão de relacionamento entre Estados Unidos e China, marcado, desde os anos 1970, pela "Política de Uma China", estreitando ainda mais relações com Taiwan e nomeando um "falcão" norte-americano, Peter Navarro, para diretor de Política Comercial e Industrial.

Em outubro de 2018, na escalada das tensões, uma denúncia publicada na Revista Businessweek, afirmou que uma empresa dos Estados Unidos, a Supermicro, estava instalando microchips espiões da China em placas-mãe utilizadas em computadores e servidores de empresas como Apple e Amazon. Mais tarde, em maio de 2019, mirando um suposto roubo de propriedade intelectual americana e ameaça à segurança nacional, o governo Trump adotou medidas contra os chineses que incluíram, além de tarifas, a proibição de que empresas de telecomunicações norte-americanas instalassem equipamentos estrangeiros, a redução de vistos para pesquisadores e restrições a investimentos do país asiático nos Estados Unidos. Embora inicialmente sobressaísse a retórica do presidente Trump sobre a questão comercial — associava-se a balança comercial desfavorável à perda de empregos e de competitividade dos norte-americanos—, o centro da disputa foi muito além das commodities convencionais: as tecnologias de quinta geração, ou simplesmente, 5G.

À mesma época, a administração Trump já havia iniciado campanha junto a aliados estrangeiros, especialmente pelas excursões do secretário de Estado Mike Pompeo à Europa, com o intuito de convencer provedores de internet e redes *wireless* a evitar o uso de equipamentos de telecomunicações da Huawei em redes governamentais e comerciais. O argumento era simples: o de que aliados ocidentais, como a Alemanha, perderiam acesso a dados cruciais de Inteligência das redes de segurança dos Estados Unidos. Embora tenha figurado como um ultimato, no início de 2020, União Europeia e Reino Unido, aliados históricos dos norte-americanos, decidiram conceder acesso limitado à chinesa Huawei em sua futura rede 5G.

Para além da Europa, a ação dos Estados Unidos contra o avanço da China na construção de redes de telefonia, *data centers* e sistemas de tecnologia da informação

(TI) se estendeu para governos na Ásia, na África e, mais recentemente, na América Latina, em especial para o Brasil. No início de fevereiro de 2020, o procurador-geral dos Estados Unidos, William Barr, afirmou que os Estados Unidos e seus aliados deveriam considerar combater o poder da gigante chinesa de eletrônicos Huawei Technologies Co., interessando-se financeiramente pelos concorrentes Nokia Corp. e Ericsson AB.

As pressões norte-americanas foram, no entanto, apenas parcialmente bem-sucedidas, pois as vantagens industriais da China perduram. Ainda assim, os resultados imediatos da aplicação das tarifas trouxeram os chineses para mesa de negociações. Em 15 de janeiro de 2020, Estados Unidos e China assinaram a primeira fase de um acordo para pôr fim à guerra comercial. Documento divulgado pelo United States Trade Representative (USTR) apontou que os chineses terão de se comprometer a tomar uma série de medidas, como não pressionar mais empresas americanas a fornecerem suas tecnologias como moeda de troca para terem acesso ao mercado do país asiático. Além disso, foi previsto que a China deveria acabar com barreiras a serviços financeiros, os quais abrangem limitações ao capital estrangeiro dentro do país asiático, como serviços bancários, de seguros, de valores mobiliários e de classificação de crédito.

A despeito dos esforços, as ações norte-americanas parecem ter falhado, sobretudo, pela série de declarações confusas que partem de vários setores do Estado. Em meados de 2019, por exemplo, o secretário do Tesouro, Steven Mnuchin, afirmou que o governo norte-americano poderia aliviar as restrições dos EUA à Huawei, se houvesse progresso na disputa comercial com a China – mas que, sem um acordo, Washington manteria as tarifas de forma a reduzir o seu déficit. No final de 2018, o presidente Donald Trump já havia dito que interviria com o Departamento de Justiça dos EUA no caso contra uma executiva dessa empresa, se isso ajudasse a garantir um acordo comercial com Pequim.

A declaração parecia colocar em xeque a lisura do próprio sistema de justiça dos Estados Unidos. Nenhuma dessas falas esclarece, porém, qual é a estratégia norte-americana (ou se há de fato alguma). Além disso, e talvez mais importante, os obstáculos aos EUA parecem resultar de certo consenso global contrário às ações agressivas da administração Trump em relação à presença das tecnologias chinesas em redes ocidentais.

Crise global da covid-19 e perspectivas para as tecnologias 5G em um mundo multipolar

Com efeito, os Estados Unidos não deixaram de jogar duro com a China e parecem ter dobrado a aposta no que chamam de *hardball*. Em meados de 2020, já no contexto de crise de saúde global, para além de culpar a China pela pandemia e anunciar a saída norte-americana da Organização Mundial da Saúde (OMS), a administração Trump comemorou o possível fortalecimento de uma "frente" contra a tecnologia chinesa, o que reverberou e fortaleceu iniciativas como a Inter-Parliamentary Alliance on China (IPAC). Tal iniciativa reuniu parlamentares de países europeus, asiáticos e da Oceania de partidos como Trabalhistas e Conservadores da Grã-Bretanha, Democratas-Cristãos e Verdes da Alemanha e, nos EUA, Democratas e Republicanos.

Segundo seus formuladores, a frente visa a monitorar desenvolvimentos relevantes, ajudar os legisladores a construir respostas apropriadas e coordenadas e ajudar a criar uma abordagem proativa e estratégica em questões relacionadas à República Popular da China, dentre as quais, salvaguardar a ordem baseada em regras internacionais, defesa dos direitos humanos, promoção da justiça comercial, reforçar a segurança, proteger a integridade nacional.

No cômputo geral, ainda que a administração Trump tenha tido sucesso em forçar um acordo com os chineses – e, aparentemente, os falcões norte-americanos tenham certa obsessão com a questão comercial –, tais aspectos estão conectados de forma indireta às capacidades dos Estados Unidos em tecnologias *high tech*. Isso porque as vantagens da China resultam, em grande medida, não de uma conduta ilegal – ainda que as ações chinesas criem um campo de disputa desigual –, mas do peso do país em termos de investimento global e em participação nas cadeias produtivas globais.

Daí a ofensiva do governo Trump de buscar limitar a ubiquidade dos produtos chineses em tecnologias 5G e suprimir agressivamente a produção de microchips pela indústria de semicondutores que abastece a Huawei. Essa estratégia ganhou reforço pela redução da atividade econômica causada pela crise da covid-19.

Além de poder levar a um grave problema econômico sem precedentes na história, a crise de saúde global atua como catalisadora da tensão já existente nas relações bilaterais. A pandemia também criou um espaço para que empresas multinacionais aliadas aos EUA transfiram a produção para fora da China, ao fornecer um verniz de legitimidade ao discurso de reconversão industrial em relação ao enfrentamento da crise e à produção de bens industriais hospitalares, como os ventiladores médicos. É possível que, se bem-sucedida, essa narrativa estimule um ponto de virada para o cenário industrial asiático.

Apesar da crise da covid-19 e da redução de grande parte de sua atividade econômica, a China sustentou a produção de sua indústria *high-tech*, especialmente na zona manufatureira de Wuhan, província de Hubei, epicentro da pandemia no país. Tal empreendimento parece resultar da obstinação chinesa pela liderança tecnológica, justificada pelas ambições geopolíticas da China de grande potência em ascensão. Com a situação relativamente estabilizada em relação à covid-19, os chineses agora exploram o relativo sucesso no combate à epidemia como uma oportunidade de polir as credenciais de *soft power* com a Europa e com outros países, ao enviar médicos e enfermeiras e doar milhares de máscaras para Itália e Holanda. Tal "diplomacia das máscaras" pode trazer bons frutos aos chineses no campo do 5G, dado que executivos da Huawei defendem que as redes da empresa em Wuhan foram fundamentais para controlar a epidemia através de serviços que não são de coleta de dados, como diagnósticos e monitoramentos remotos, e transmissões de imagens em alta resolução.

De todo modo, a questão mais importante não parece ser quanto tempo a disputa *high-tech* irá durar, mas sim se as frustrações dos Estados Unidos, que estimularam a disputa em um primeiro momento, serão adequadamente respondidas. Em resumo, o que trará uma resposta para o imbróglio é o grau de ameaça que a China representa para os Estados Unidos em termos de poder hegemônico, o que, no cenário de grande incerteza de pandemia, parece cada vez maior.

Laboratórios de vigilância na nação do startup: comentários sobre a adoção de tecnologias de rastreamento de contato no combate à covid-19

Júlia Tibiriçá

Dentre os debates e preocupações que têm emergido e se intensificado desde o início das respostas adotadas pelos mais diversos governos ao redor do mundo em face da pandemia do coronavírus, aquele que diz respeito à adoção e ao desenvolvimento de dispositivos de monitoramento e vigilância de populações levanta questões alarmantes sobre qual será o lugar do uso destas tecnologias no cenário pós-pandemia e o que se pode esperar dos Estados que têm por eles optado neste contexto. Ainda varia o número de países que, até o momento, adotaram, ou sinalizaram a intenção de adotar, alguma forma de rastreamento de seus cidadãos e residentes — seja por meio de dispositivos de reconhecimento facial, aplicativos de monitoramento por GPS (Sistema de Posicionamento Global) Bluetooth, seja por câmeras de CCTV (Circuito Fechado de Televisão) e análise de *big data*, entre outras possibilidades que contribuem para a percepção de que cada vez mais o "novo normal" caminha em direção à consolidação de sociedades (e mercados) de controle.

Rastreamento de contato e o caso de Israel

No contexto de pandemia, entende-se por tecnologias de rastreamento de contato aquelas que dizem respeito à identificação de indivíduos que tenham tido contato com outras pessoas com infecção confirmada pelo novo coronavírus. Por meio de GPS, ou Bluetooth, que têm sido utilizados por boa parte dos aplicativos desenvolvidos para este fim, são monitorados identificadores e/ou localizadores que permitam às autoridades adquirir maiores dados sobre o avanço da epidemia e, por vezes, notificar o usuário sobre a possibilidade de contágio para que ele possa tomar as medidas cabíveis.

Uma série de questões têm sido debatidas neste contexto sobre os riscos à privacidade que a adoção em massa desses aplicativos pode representar, sobre quais tipos de dados exatamente os aplicativos têm acesso e sobre até quando os dados obtidos serão armazenados pelas agências de saúde, ou pelas demais instâncias dos governos que optaram por estes dispositivos.

Algumas análises apontam também que aplicativos de rastreamento de contato não seriam, de fato, eficazes no combate à pandemia da covid-19, diante da percepção de que precisariam ser utilizados pela imensa maioria da população a fim de se obter um mapeamento factível e produzir notificações acertadas. Alguns países, como é o caso do Catar, optaram por lançar mão de um aplicativo de uso obrigatório por toda população sob pena de multa ou, até, de três anos de prisão — medida que também tem sido problematizada por organismos internacionais preocupados com a privacidade e com a segurança dos dados do usuário.

O caso do Estado de Israel, em março de 2020, chamou atenção, devido ao fato de o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu ter prescindido da necessidade de aprovação por parte do Parlamento, ao implementar, "na calada da noite", duas medidas de monitoramento populacional. A primeira delas autorizava o uso de tecnologia pelo Shin Bet (Agência de Segurança de Israel) para monitorar a população, enquanto a segunda autorizava a polícia a rastrear pacientes confirmados a fim de garantir sua permanência em isolamento social. Poucos dias depois, a Suprema Corte suspendeu o monitoramento da polícia — que, neste meio tempo, indicou ter detido pelo menos 200 pessoas com base nos dados adquiridos por meio do rastreamento de seus telefones celulares — e limitou a atuação do Shin Bet apenas ao monitoramento de pacientes confirmados.

Permaneceu em pauta uma terceira petição, a qual colocava em questão o uso das autoridades do serviço secreto no contexto de crise sanitária, envolvido inclusive na parceria com o Ministério da Saúde para o desenvolvimento do aplicativo Hamagen para rastreamento de contato. A decisão por regulamentar — em vez de interromper — a atuação da agência de segurança no rastreamento de parte da população teria se dado diante de afirmações de representantes do governo de que o direito à privacidade precisaria ser equilibrado com o direito à vida, de modo a justificar a adoção de medidas até então restritas àqueles considerados pelo Estado como ameaças à segurança nacional.

Muito embora a adoção de dispositivos de rastreamento de contatos tenha rapidamente se generalizado por ampla variedade de países, o caso de Israel contribui para o debate acerca do papel representado pelo país em um nicho industrial-militar global de tecnologias de monitoramento e vigilância, por um lado, e, por outro, do papel representado por essas mesmas tecnologias na manutenção da presença israelense nos territórios palestinos ocupados (TPOs).

Laboratórios de vigilância

Há mais de dez anos, Israel ocupa o primeiro lugar no Global Militarization Index e pode ser considerado o país mais propenso a conflitos da história moderna, tendo se envolvido em pelo menos seis conflitos interestatais, duas Intifadas Palestinas e conduzido incursões militares nos TPOs cotidianamente, em maior ou menor intensidade, desde 1967. A despeito das diversas narrativas que procuram explicar a militarização da vida social e a centralidade da segurança no Estado e nas instituições israelenses, o que nos interessa analisar é quão bem-sucedido o país tem sido em instrumentalizar o espaço permanentemente ocupado pelo conflito, sobretudo com a Palestina, na forma de um produto — e uma experiência — de exportação, uma vez que Israel detém relações comerciais formais com ao menos 130 países, fornecendo também treinamento tático para forças armadas e policiais ao redor do mundo.

Muito já foi e tem sido elaborado a respeito da particularidade do nicho industrial-tecnológico-militar em Israel, em particular com base no contexto da Operação Chumbo Fundido — uma campanha militar israelense na Faixa de Gaza, na qual cerca de 1400 palestinos e 13 israelenses foram mortos, entre dezembro de 2008 e janeiro de 2009. Terminada a ofensiva, as exportações de armas israelenses registraram alta de bilhões de dólares.

Tal particularidade encontra nos territórios ocupados um terreno de desenvolvimento contínuo de sistemas de segurança e controle populacional testados "em ação" e de modelos de pacificação adaptáveis a uma diversidade de situações ao redor do mundo — de conflitos de baixa intensidade a manifestações populares, grandes eventos e gestão de crises.

A indústria israelense de tecnologia de ponta, que recebeu desde os anos 2000 incentivos do governo e encontrou nas Forças Armadas um espaço vital de desenvolvimento de seu potencial de mercado, conta com o *feedback* em tempo real, no que se refere à eficiência e ao funcionamento dos dispositivos de alta tecnologia. Estes últimos passaram a ser usados na gestão dos territórios ocupados na forma de documentos de identidade biométricos, tecnologias de reconhecimento facial, drones, câmeras de circuito interno, monitoramento de redes sociais e algoritmos de policiamento preditivo, constituindo cada vez mais os TPOs em termos de um laboratório de controle e vigilância.

Recentemente, sistemáticas denúncias têm sido feitas por organismos internacionais e organizações de defesa dos Direitos Humanos sobre as crescentes evidências de atividades de monitoramento e vigilância perpetradas pelo Estado de Israel sobre comunidades palestinas, ativistas árabes e adversários políticos em âmbito global. De modo geral, os episódios remontam tanto ao Shin Bet quanto ao maior corpo das Forças de Defesa de Israel (FDI), conhecida como Unidade 8200, uma unidade militar de elite dedicada a operações de Inteligência, cujo campo de atuação fundamental corresponde não apenas à massiva coleta de dados como à formação de especialistas que, com frequência, ao concluírem seu serviço nas Forças Armadas, prosseguem para carreiras bem-sucedidas no Vale do Silício, nos Estados Unidos, e em grandes *startups* em Israel e ao redor do mundo.

Não surpreende, portanto, que uma das economias mais dependentes de tecnologia no mundo tenha recorrido a soluções tecnológicas no combate à pandemia neste início de 2020. Tampouco surpreende que o tenha feito nos termos de segurança nacional, os quais abrem brechas para a recorrente participação do Shin Bet na esfera pública e na vida social. A despeito das críticas e das preocupações levantadas pela mídia local e por parte da sociedade civil quanto às questões relativas à privacidade e à segurança diante das medidas de rastreamento adotadas, o Parlamento autorizou sua prorrogação até final do mês de maio de 2020.

Ao mesmo tempo, proponentes de nova legislação dedicada a regular o uso de dispositivos de vigilância sobre a população judaica têm argumentado que a tendência de abertura das medidas de *lockdown* em diversas regiões tornaria o permanente monitoramento ainda mais importante, apesar de estatísticas indicarem que em

torno de apenas 33% dos pacientes confirmados da covid-19 teriam sido, de fato, identificados por meio do rastreamento de telefones celulares.

Além do Hamagen, ao menos três outros aplicativos de rastreamento foram lançados por parcerias público-privadas, em um contexto de mais de 70 dispositivos identificados como de "combate à covid-19" nas mais diversas áreas, produzidos e comercializados pelo Estado de Israel. Entre eles, foi desenvolvida pela Corishgt AI uma plataforma de reconhecimento facial em tempo real capaz de identificar indivíduos em meio a grandes grupos populacionais, a despeito do uso de máscaras, ou mesmo em ambiente de pouca luminosidade.

Com efeito, o lugar ocupado por Israel no mercado global de dispositivos de alta tecnologia e segurança torna alarmante as tendências e as possibilidades de contínua adoção de dispositivos de vigilância não apenas sobre populações palestinas, mas também, agora, sobre seus próprios cidadãos. Embora boa parte dos Estados que têm optado por dispositivos de monitoramento — Israel inclusive — argumente enfaticamente que os dados obtidos serão compartilhados apenas com as autoridades de saúde e que serão eliminados rapidamente, constituem-se enormes bancos de dados nacionais, com frequência, sem que o debate público avance sobre questões como transparência, ou que se imponham limites a sua operação.

A elaboração e a profusão de narrativas de segurança nacional e de preservação de vidas associadas à adoção destes dispositivos parecem contribuir, portanto, para a consolidação de um corpo de cidadãos (em dimensão local e global) dispostos a aderir, participar e contribuir para o emprego bem-sucedido de tecnologias de monitoramento e de vigilância de suas próprias vidas, tendo por vezes oculta a relação posta entre suas condutas mais íntimas e a conservação de um complexo industrial erguido e sustentado sobre práticas controversas e veladas.

A exceção é o horizonte? Os riscos dos aparatos de vigilância e monitoramento no cenário pós-pandêmico

Alcides Eduardo dos Reis Peron

Em meados de março de 2020, a deflagração da pandemia do novo coronavírus obrigou vários países a desenvolverem medidas e protocolos de segurança capazes de romper cadeias de contágios, preservando a infraestrutura pública de saúde. Por se tratar de uma virose com enorme capacidade de prostração dos indivíduos, sua resultante imediata é o sufocamento da malha de hospitais e sistemas de pronto atendimento em diversos países – o que tende a aumentar a letalidade da doença. Diante disso, uma sorte de medidas emergenciais passou a ser desenvolvida, abrangendo desde a construção de hospitais de campanha, compra emergencial de equipamentos de proteção e respiradores que pudessem ampliar a capacidade de recuperação dos doentes.

Todas as medidas adotadas se encontram no bojo de uma segurança sanitária, o que implica que não apenas tradicionais atores públicos e privados passam a incorporar o agrupamento de especialistas para o gerenciamento da crise, mas também médicos, sanitaristas e mesmo cientistas de dados, cujo saber específico sobre vírus, corpos, contágios e estatísticas passam a ser determinantes. Baseados em protocolos da Organização Mundial da Saúde (OMS), esses agrupamentos passaram a recomendar medidas preventivas de isolamento social que, essencialmente, constituem modalidades similares às quarentenas adotadas em séculos anteriores.

O isolamento social, intercalado com medidas mais severas denominadas *lockdowns*, tem-se provado bastante eficaz na ruptura da cadeia de contágios. Adotado pela China ao longo de fevereiro de 2020, tem sido considerado uma das práticas que permitiram que o país registrasse pouco mais de 4.600 mortes, número bastante baixo se comparado com demais países que tardaram a adotar essa política, como Espanha, Itália e Estados Unidos.

No entanto, as políticas de isolamento preventivo e *lockdown* na China e no mundo envolveram não apenas recomendações de isolamento, mas também a adoção de sofisticados aparatos sociotécnicos capazes de garantir um monitoramento dos fluxos de circulação, e mesmo de identificação – e em alguns casos punição – de pessoas que desrespeitassem as medidas. Dentre esses instrumentos, sistemas de georreferenciamento de casos, rastreio de celulares e de padrões de contato, câmeras termais integradas a drones, sistemas de câmeras com analíticos, tem interagido de forma a garantir certa efetividade do isolamento e dos padrões de avanço da doença.

Como exemplo, sistemas de reconhecimento facial na China foram amplamente utilizados para a identificação de pessoas que saíssem sem máscaras nas ruas, drones equipados com sistemas térmicos foram utilizados para mapear zonas de contágio, aglomerações e auxiliar no planejamento de medidas sanitárias, termômetros e câmeras térmicas passaram a ser instalados em espaços públicos como metrôs, auferindo a temperatura dos indivíduos, configurando um exercício biopolítico bastante sofisticado.

Diante do uso desses aparatos, que muitas vezes demandam uma coleta ubíqua de dados celulares – que não se limitam aos padrões de relacionamento em plataformas digitais, mas também de elementos biológicos e cognitivos dos usuários, como parece ser o direcionamento contemporâneo do capitalismo de vigilância – para a gestão do isolamento social e contenção da crise, o filósofo Byung-Chul Han afirma que vários elementos contribuíram para que o emprego dessas tecnologias fosse facilitado (como a ausência de uma perspectiva crítica a respeito de privacidade e noções de individualidade), e sua eficácia na ruptura de cadeia de contágios legitimasse seu emprego permanente como forma de governo da segurança no espaço urbano.

A seu ver, essa seria uma tendência que se espalharia para o "Ocidente", estimulando o surgimento de estados policiais, e reduzindo a resistência ao emprego de tecnologias informacionais desse calibre – numa espécie de generalização de um "modelo chinês de vigilância", que o autor sugere como autoritário. No entanto, haveria mesmo uma tendência a um escalonamento autoritário no mundo resultante do emprego dessas medidas e tecnologias para a gestão da pandemia? Em outras palavras, o uso de sistemas de monitoramento amplamente intrusivos potencialmente seria relaxado na inércia do combate à covid-19?

É fundamental destacar que boa parte dessas tecnologias já se apresentava como soluções de monitoramento urbano, controle de multidões e suporte a sistemas de segurança para policiamento (como sistemas de reconhecimento facial integrado a bases criminais) em várias partes do mundo. Na China, algumas delas inclusive vêm-se integrando a um controverso sistema de caráter disciplinar, o de crédito social, utilizado como ferramenta para modulação de comportamentos públicos através de notas e avaliações, restringindo ou ampliando as liberdades dos indivíduos.

Nos últimos anos, no Reino Unido, EUA, Brasil e Israel, tecnologias altamente intrusivas de reconhecimento facial começam a ser testadas, as quais, para além dos conhecidos fins comerciais, passam a subsidiar políticas de segurança em diversas cidades, potencialmente reproduzindo preconceitos raciais durante seu exercício.

Nos Estados Unidos, sistemas de policiamento preditivo, apesar de menos intrusivos, reproduzem formas de policiamento extremamente controversas e excessivas, como o sistema *Predpol* e mesmo o sistema *Domain Awareness System*, em operação em Nova Iorque. Ao inferirem sobre possibilidades de crimes futuros, esses sistemas acabam por legitimar o superpoliciamento de certos grupos e um uso arbitrário da força.

Assim, muito embora já fosse possível analisar e compreender o potencial de sistemas similares aos chineses na vigilância e monitoramento em outros países, o seu uso durante a pandemia da covid-19 explicita sua capacidade intrusiva e potencial perniciosidade em um contexto pós-pandêmico –, uma vez que figuram como aparatos para monitorar a circulação de pessoas, identificar e classificar zonas e grupos de risco. Nesse contexto, no Brasil, assim como no Reino Unido e nos EUA, sistemas de coleta de dados celulares antes usados para fins comerciais foram reativados para o monitoramento de circulação de pessoas, permitindo a construção de índices e de controles mais individualizados dos cidadãos durante a pandemia.

Especificamente no caso brasileiro, o emprego de sistemas de monitoramento de dados celulares ocorreu inicialmente no estado de São Paulo, a partir de uma parceria entre o governo do estado com empresas de telefonia, e, posteriormente, a empresa *InLoco* passou a atuar em todo país, com parcerias locais, coletando dados celulares e de outros aplicativos para mensurar o índice de circulação de pessoas durante o isolamento. Em Israel, um sistema desenvolvido pelas forças de inteligência (Shin

Bet) para o monitoramento de aglomerações nas ruas, sendo capaz inclusive de medir o tempo de contato entre as pessoas, teria um uso potencial futuro para agir sobre manifestações e para perseguição de supostos terroristas.

Na esteira desses aparatos, a Google disponibilizou, desde meados de março de 2020, uma plataforma na qual se torna possível avaliar o grau de isolamento e a dinâmica de mobilidade das pessoas em inúmeras cidades de vários países. Conhecida como Google COVID-19 Mobility Report, a plataforma aponta a trajetória de pessoas em pontos de interesse, como casa, trabalho, escola, áreas de lazer, etc. com base na coleta de dados GPS de aplicativos celulares.

Assim, apesar de bastante efetiva como sistema de monitoramento do isolamento social, a plataforma explicita a extensão e a amplitude dos dados coletados dos indivíduos. Em abril do mesmo ano, Google e Apple anunciaram o desenvolvimento de um aplicativo de *contact tracing* via bluetooth que, similar à tecnologia israelense, permitiria capturar redes de contatos e alertar o usuário, caso ele tenha estado ao lado de alguma pessoa contaminada pelo coronavírus.

Em suma, o quadro que se apresenta é o de que, apesar de diversas tecnologias intrusivas (no sentido de apresentarem coletas irregulares de dados, ou mesmo de dados sensíveis) já estarem sendo utilizadas em países considerados "democráticos e liberais", a necessidade de apresentar respostas à pandemia acelerou seu uso e reduziu o atrito social a sua incorporação.

Nesse sentido, o governo dos Estados Unidos está, desde março, em conversas com Google e Facebook para o aprimoramento e o uso compartilhado de instrumentos de rastreamento dessas plataformas em celulares para o combate do coronavírus. De acordo com a Casa Branca, eles estariam "(...) encouraged by American technology companies looking to leverage aggregated, anonymized data to glean key insights for covid-19 modeling efforts".

De fato, esse entusiasmo em relação a novas tecnologias e *assemblages* sociotécnicos público-privados parece bastante efetivo, em um primeiro momento, para o gerenciamento de políticas de isolamento e análise e contenção da disseminação da doença. Em um contexto posterior à pandemia, porém, essas ferramentas podem se tornar extremamente perniciosas, e informar técnicas policiais e práticas repressivas. Por mais que aparatos de *contact tracing* e de

triagem de dados celulares se apresentem como "desindividualizados", não há garantias de que usos futuros prossigam dessa forma.

Mais ainda, essa coleta de dados sancionada e continuada pelo Estado, associada a aparatos de reconhecimento facial e aplicada a aparatos para gestão e policiamento de multidões, não apenas seria intrusiva, mas poderia viabilizar autuações preventivas de indivíduos com base em classificações de risco (ligadas a seu padrão de circulação, de relacionamentos de interesses).

Em países nos quais práticas autoritárias e discriminatórias de forças policiais são constantes, e naqueles em que seu exercício se torna uma extensão da política institucional, instrumentos como esses podem encampar perseguições, superpoliciamento e constrangimentos de certos grupos sociais[1], corroborando os apontamentos de Han a respeito da profusão de Estados policialescos.

Esse futuro talvez não esteja tão determinado assim. Diversas instituições, como as leis de proteção de dados nos EUA e na Europa (nesse caso, *General Data Protection Regulation* – GDPR), têm sido ativadas para lidar com e regular o emprego dessas tecnologias. Organizações compostas por especialistas em segurança sanitária e proteção de dados têm se mobilizado para que princípios relacionados a essas leis rejam o uso e emprego dessas tecnologias. Em abril, o *Duke-Margolis Center for Health Policy* lançou um relatório em que, apesar de recomendar ao governo federal a normalização imediata de malhas de vigilância e rastreio de contatos para conter o espalhamento do vírus, aponta que aplicativos celulares usados para esses fins, além de incapazes de realizar um rastreio eficiente, levantam sérias questões de privacidade e segurança.

Por sua vez, a Comissão Europeia para Saúde e Segurança Alimentar se manifestou atentando para a importância do uso de tecnologias informacionais e de coleta de dados para a gestão da crise provocada pela covid-19. No entanto, deixou claro que todas as medidas de proteção de dados antevistas pelo GDPR devem ser levadas em consideração e garantidas, como pontua a comissária de saúde Stella Kyriakides: "Essas regras são um precioso padrão global, e eles são também suficientemente flexíveis para nos permitir fazer uso de tecnologias digitais em resposta à pandemia, enquanto protegemos direitos e liberdades fundamentais".

[1] Isso não seria uma elucubração fantasiosa e exagerada. Em um exemplo atual, o comissário de segurança pública de Minnesota afirmou que sistemas de contact tracing foram utilizados para a prisão de manifestantes nos últimos dias.

No Brasil, organizações como o Data Privacy foram pioneiras em esclarecer alguns princípios nos quais os detentores dessas tecnologias de dados devem se basear para evitar usos indevidos, prolongados e excessivos. Mais ainda, iniciativas como "Segurança e Monitoramentos" do "Lasintec" da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), do Boletim Lavits Covid-19 da rede Lavits, e de agências de jornalismo investigativos, como "The Intercept Brasil" e "a Pública", têm auxiliado enormemente na identificação e compreensão de usos de tecnologias e práticas de monitoramento durante a pandemia.

Desse modo, ainda que de maneira bastante modesta e limitada, diversos países, que já experienciam ensaios antidemocráticos e excessivos no emprego de tecnologias de monitoramento e vigilância, já esboçam mecanismos de regulação institucional e resistência. Os arcabouços desenvolvidos por leis de proteção de dados, em geral, conseguem se antever e permitir uma regulação dessas práticas de coletas de dados, e, ao mesmo tempo, redes de organizações ativistas também têm conseguido produzir resistências efetivas a esses aparatos.

Ainda que as apostas de Han soem bastante críveis, uma vez que situações de crise parecem inspirar e facilitar a adoção de medidas excessivas, corpo de leis, organizações ativistas e analistas têm contribuído para friccionar o emprego dessas tecnologias já há algum tempo. É necessário destacar que o trabalho de Han (2018) é muito mais complexo do que o diagnóstico exposto em seu ensaio recente. Em seu entendimento, o respeito é o alicerce de toda esfera pública, o que lhe confere legitimidade e coerência. Ele é possível, porém, somente quando o olhar das autoridades se estabelece sobre o público, distanciando-se da esfera privada. O surgimento das mídias digitais – e dos demais aparatos de vigilância e monitoramento – parece eliminar esse distanciamento, mesclando o público e o privado não apenas na gestão dos dados, mas na diluição da vida privada do indivíduo enquanto objeto de ação no espaço público (Han, 2018: 12-13).

Nesse momento, portanto, a ação crítica se torna imprescindível como forma de garantir atenção para problemas adjacentes à emergência sanitária – contrapondo a aceitação passiva que Han entende como efetiva na sociedade chinesa. A "subvigilância" em relação a esses aparatos tem como imperativo um entendimento teórico que reposicione a tecnologia enquanto resultado de embates

sociais, e que reproduz modelos de organização e modos de ação velados pelo manto da sua complexidade. Compreender suas dinâmicas de funcionamento no contexto do seu desenvolvimento e emprego, e das redes de operação em âmbito nacional e transnacional, permite um panorama amplo dos limites que precisam ser traçados para evitar que modos autoritários sejam reproduzidos na utilização dessas tecnologias.

A pandemia e seus impactos regionais

Crédito

Política externa e pandemia: como ficam as relações sino-brasileiras?

Giovanna Bertolaccini

Desde que o novo vírus começou a se espalhar pelos países do globo, em 2020, a ordem no sistema internacional tem testemunhado profundas transições, sobretudo, em formulação de políticas externas dos Estados, cooperação internacional e até mesmo distribuição de poder global. No que tange à política externa brasileira (PEB), a agenda praticada pelo atual governo vai na contramão do multilateralismo e da cooperação regional, deixando o Brasil cada vez mais insulado. Em concomitância à diretriz apontada, está a política externa brasileira para a China, que tem vivido oscilações e estremecimentos, e a crise do novo coronavírus agrava pontos desta política que colocam em questionamento o presente e o futuro das relações sino-brasileiras. O propósito deste texto é, portanto, analisar o cenário atual destas relações bilaterais, assim como antever quais implicações os eventos recentes podem trazer para relacionamento entre ambos os países em um futuro próximo.

Breve histórico das relações sino-brasileiras no governo Bolsonaro

A partir do pleito eleitoral de 2018, até a posse e a formulação da agenda de política externa do atual governo, as relações sino-brasileiras passam por um período quase que paradoxal no que diz respeito a alinhamentos e tensões. O cenário pandêmico acentuou esta condição, sobretudo, porque o governo brasileiro tem criado tensões diplomáticas com a China, enquanto precisa lidar com a mitigação dos danos que estas tensões trazem. Ao mesmo tempo, a China desponta como principal Estado com atuação multilateral no combate à pandemia. Tem utilizado esta cooperação para ganhar mais espaço e formar novas alianças, ao passo que se projeta para o mundo como "o gigante da ascensão pacífica".

A PEB atual para a China passa por estas incongruências. De um lado, está a chamada "ala ideológica", que se opõe aos países governados pela esquerda, ou "comunistas", incluindo a China, e que defende o alinhamento imediato aos EUA. Do outro, o pragmatismo se faz impossível de ser ignorado, já que a China é um dos mais importantes *players* no cenário internacional e importante pilar para o comércio, economia e desenvolvimento nacional brasileiro. Enquanto candidato, Jair Bolsonaro se alinhava à ala ideológica e, uma vez eleito, o presidente tem feito um verdadeiro malabarismo entre os dois movimentos contrastantes que compõem seu governo.

As tensões diplomáticas durante a pandemia

Considerada a maior crise sanitária de que a nossa geração tem lembrança, o cenário pandêmico não promete quebrar paradigmas das relações sino-brasileiras, mas sim acentuar as tensões da ambígua e intrincada relação bilateral atual. Representando a chamada ala ideológica do governo, nomes ligados ao mais alto escalão do Poder Executivo usaram suas contas no Twitter para tecer duras e xenófobas críticas e ataques à China, fazendo referência à pandemia. Em 18 de março, nesta rede social, o deputado federal e filho do presidente, Eduardo Bolsonaro, comparou o surto da covid-19 à explosão da usina nuclear de Chernobyl e acusou o Partido Comunista Chinês de ser responsável pelo surto do vírus. A ocasião recebeu como resposta uma nota oficial da embaixada chinesa no Brasil, causando considerável mal-estar diplomático.

Na contrapartida mitigatória, dias depois da tensão instaurada, Bolsonaro e Xi Jinping conversaram por telefone. Desta conversa, divulgou-se que trataram de temas de cooperação acerca do combate da pandemia. Três dias depois, porém, o Brasil, por meio do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), aprovou a entrada da chinesa Huawei no leilão de concessão do 5G. Ofuscada pelos acontecimentos da pandemia, esta medida é de grande importância para as relações sino-brasileiras, uma vez que contraria os pedidos dos Estados Unidos a todos os países aliados: que mantenham a gigante chinesa das telecomunicações fora de ação em seus territórios sob a alegação, ainda sem provas, de que esta serve como aparato de espionagem por parte do governo chinês.

Em abril, um novo incidente diplomático de cunho xenófobo e sinófobo. Abraham Weintraub, então ministro da Educação, também em sua página pessoal no Twitter, ridicularizou o sotaque de chineses ao falarem português e levantou a hipótese conspiracionista de que a China sairia fortalecida da crise sanitária instaurada. Embora tenha apagado a publicação pouco tempo depois, a embaixada chinesa se pronunciou de maneira imediata no mesmo site, pedindo uma declaração oficial do governo brasileiro e explicação acerca da fala do ministro.

Como age a China

Embora haja controvérsias, e as hipóteses ainda estejam abertas, ao que se sabe por ora é que o vírus surgiu na cidade de Wuhan, na província de Hubei, e a região logo foi isolada do restante do país. O que se tem certeza é que a China foi o primeiro país a enfrentar o novo vírus e viveu seu ápice da pandemia – até o momento –, enquanto o restante do mundo assistia, escolhendo entre medidas preventivas, ou negacionismos. Ao mesmo tempo em que o Brasil, que agora caminha para se tornar o novo epicentro da crise, estava nas primeiras semanas de quarentena, não apenas a China, mas a cidade de Wuhan, começava a pôr medidas de reabertura em prática e a se reconectar com o restante do país e do mundo. Wuhan foi uma das primeiras cidades chinesas a conter a transmissão local do vírus.

A postura chinesa tem sido criticada por alguns países, incluindo EUA e Austrália que, por sua vez, consideram que a China demorou a agir e a acusam de falta de transparência com os dados oficiais. Conjuntamente, a China é o Estado que mais tem atuado de maneira multilateral e cooperativa no sentido de superação da crise e ajuda a outros países, compartilhando experiências no tratamento da covid-19 desde quando a epidemia local se tornou pandemia e respaldando as medidas da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Para além da postura chinesa em lidar com o restante do mundo, o país é também o maior fornecedor de produtos hospitalares e equipamentos médicos, o que a coloca em um lugar-chave, inclusive, na capacidade que os outros países possuem de enfrentar a pandemia. A China é, por exemplo, o maior produtor mundial de máscaras e respiradores. Portanto, ciente da importância de sua indústria e de como o

restante do mundo está dependente neste exato momento, ganha poder de barganha e protagonismo perante a crise.

A China atual não é mais a da pauta desenvolvimentista da década de 1990. O país, que já alça o *status* de segunda maior economia do mundo, adota uma postura que lhe garante cada vez mais espaço e relevância nas negociações de todas as agendas mundiais, sendo praticamente insustentável políticas serem adotadas sem sua participação. A envergadura chinesa para enfrentamento da covid-19 se dá não apenas por seu crescimento acelerado, desenvolvimento econômico, tecnológico e comercial, mas também por sua estratégia de projeção global.

A relevância chinesa na política internacional se soma à postura escolhida pelo país no enfrentamento da pandemia, apresentando-se como potência líder benevolente e cooperativa. Esta retórica, que já faz parte da política externa chinesa de cooperação para o desenvolvimento, ganha ainda mais impulso, espaço e alianças. Parecendo fortalecer a estratégia chinesa, os EUA acentuam mais uma vez uma tendência, ao enfrentar a crise de forma isolada, por meio de uma abordagem muito mais voltada para o cenário doméstico do que propriamente por meio da articulação como potência internacional, além de perpetuar críticas às instituições multilaterais, como a OMS, instituição para a qual o governo estadunidense anunciou congelar sua contribuição anual.

Embora o trabalho de prospectar condições com base em eventos recentes não seja tarefa fácil, muitas análises de política internacional já apontam que o coronavírus não marca uma mudança radical, ou uma ruptura, na ordem internacional e na distribuição de poder, mas que tem servido de catalisador para mudanças que já estavam em curso há tempos.

Para onde vão as relações bilaterais entre China e Brasil?

Se realmente há uma mudança na configuração geopolítica, se, de fato, há um vácuo na liderança global e na cooperação, que está sendo estancada pelo multilateralismo chinês, onde ficam as relações sino-brasileiras nestas recomposições? Qual o tamanho do mal-estar gerado pelo sentimento anti-China propagado pelo governo brasileiro? Na atual conjuntura, é muito difícil distinguir

tumultos de reais diretrizes na política externa brasileira. Todavia, é indiscutível o alinhamento americanista do atual governo, muito disso associado com a falsa dicotomia entre alinhamento imediatista aos EUA e com a busca de seus interesses em outras alianças com o restante do mundo.

Como consequência disto, o Brasil perde protagonismo nas próprias tomadas de decisão nas agendas internacionais, retrai a cooperação e a integração regional, não reforçando instituições como a Unasul, ou o Mercosul, e diminui seu espaço para cooperação no Sul Global. Este isolamento diplomático brasileiro limita a capacidade de formar alianças de colaboração, o que é de extrema relevância no sentido de enfrentar o novo coronavírus. Em relação à pandemia, como já mencionado anteriormente, é enorme a dependência de todo Ocidente dos materiais chineses, que, em contrapartida, têm capacidade limitada de produção. Portanto, nações em desenvolvimento e emergentes precisam lidar ainda com a concorrência nas aquisições, tendo em vista que os países desenvolvidos e com grandes economias também estão, urgentemente, necessitando dos mesmos produtos.

No meio deste imbróglio, China e EUA travam uma guerra comercial de enormes proporções e, ao mesmo tempo, a ideia brasileira de se tornar aliado especial dos EUA e firmar seu alinhamento imediato coloca o Brasil em posição vulnerável. Se há, ou não, uma reorganização da ordem global, não é possível responder indubitavelmente, mas a análise dos fatos concretos mostra que a China aproveita o momento da crise para reforçar sua influência no globo e possui meios para tal, enquanto o Brasil não tem propriamente se esforçado para demonstrar altivez, nem defendido posicionamentos independentes internacionalmente, muito pelo contrário. Também é verdade que, mesmo antes da pandemia se instalar no Brasil, os números da economia não eram tão satisfatórios quanto se esperava, ainda mais agora que as projeções trazem cenários em que a recessão perdurará por muitos meses e talvez até mesmo por anos. O que parece estar em jogo para o Brasil é o próprio critério de superação e sobrevivência da economia nacional, tendo em vista que a China é o maior parceiro comercial brasileiro desde 2009 e proporciona uma balança comercial superavitária na casa dos bilhões.

No cômputo geral, pode-se dizer que as relações sino-brasileiras enfrentam percalços, como é o caso do discurso anti-China suscitado pela ala ideológica do

alto escalão do Executivo brasileiro. Este grupo empurra a China para a posição de escanteio nas prioridades de política externa brasileira, a qual procura estabelecer uma agenda que praticamente replica posicionamentos estadunidenses. Enjeitar a China e as pautas das quais o país participa, como, por exemplo, o engajamento no Brics, claramente não é uma opção viável, responsável e muito menos sadia.

Enquanto o Brasil tenta equilibrar forças e mitigar danos, em vez de não os causar, a China prepondera no combate ao inimigo invisível do coronavírus e vê sua inserção internacional cada vez maior. Neste sentido, o futuro próximo desta relação depende muito de como o Brasil conduzirá sua política externa. Ao seguir o recente padrão estabelecido não é difícil notar quem tem a perder com estes ruídos na relação bilateral e qual é o caminho mais responsável a se tomar.

Direita radical e covid-19: breves comentários sobre uma tragédia anunciada

Jorge M. Oliveira Rodrigues

Há pouco menos de dois anos, em agosto de 2018, Marco Aurélio Nogueira trazia à baila a convulsão "espacial-social" experimentada a partir da globalização e cujas consequências, ainda em curso, são particularmente pungentes à realidade política dos governos nacionais. A democracia em transformação, expressão que dá título ao texto, corresponde à imagem apropriada para definir o período que vivemos. Pois dentre os vários efeitos da globalização – fronteiras porosas, construção e aprofundamento de cadeias globais de produção, etc. – talvez o mais sensível deles seja a disseminação do sentimento de que existem poucos ganhadores em face aos inúmeros perdedores deste processo.

Nogueira é preciso ao afirmar que o avanço da globalização veio acompanhado de uma forte crise de representatividade. A disseminação do neoliberalismo, não apenas como linha teórica econômica, mas como fator organizador da vida em sociedade, levou a uma situação marcada pela desconfiança da população em relação à classe política. A crise de representatividade teve efeitos profundos e impactou decisivamente o curso das políticas domésticas em diversos países. No Brasil, junho de 2013 foi um importante marco político, considerado por analistas como a eclosão de uma insatisfação generalizada com a política nacional. O mesmo pode ser dito das manifestações do *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos.

Testemunhamos nos últimos anos movimentos políticos que reavivaram e atualizaram debates tidos como já superados sobre o fascismo e suas crias. Donald Trump e Jair Bolsonaro são alguns dos nomes desse clube de extrema direita, que joga de forma mais ou menos assumida com o fascismo. Não bastasse, vivemos hoje uma crise sanitária de proporções globais. Quando mais precisamos da seriedade

daqueles eleitos para nos representar, nos deparamos com a inépcia deliberada e a irresponsabilidade genocida destes que, nas palavras de Perry Anderson, representam a "teratologia do imaginário político mundial".

No Brasil, o comportamento do governo federal de Jair Bolsonaro foi coeso, pois pautou-se exclusivamente pela irresponsabilidade e caráter errático e desdenhoso quanto às mortes vítimas da covid-19. De "gripezinha" à "comunavírus", as expressões utilizadas por Bolsonaro e sua equipe são dignas das maiores distopias jamais previstas.

Em 10 de março de 2020, poucos dias após a confirmação daquele que até então era considerado o primeiro caso da covid-19 no Brasil, Bolsonaro ironizava a crise instaurada com a pandemia, afirmando que havia alarmismo da imprensa quanto ao vírus. Para o presidente, "muito do que tem ali é muito mais fantasia, a questão do coronavírus, que não é isso tudo que a grande mídia propaga". A fala se deu em discurso proferido a uma centena de empresários brasileiros em que se discutiam os efeitos econômicos da pandemia. Ali estava o embrião do que viria a ser o principal discurso do Planalto: a defesa de CNPJs.

Foi nesse contexto, já com 200 casos do novo coronavírus confirmados no Brasil, que Jair Bolsonaro participou das manifestações de 15 de março contra o Congresso e o Judiciário. Ali se inseria mais um elemento na crise generalizada que vivemos hoje: o incentivo aberto ao golpismo, com desrespeito aos poderes instituídos e nítida negligência ao caos que se instaurava no país por conta do alastramento do vírus.

Poucos dias depois, Bolsonaro voltaria a desdenhar da situação vivida no combate a pandemia da covid-19 chamando o vírus de "uma gripezinha" – que se repetiu em pronunciamento nacional em rede televisiva no dia 24 do mesmo mês, momento em que o país registrava 2.201 casos confirmados e 46 mortes. A prioridade do governo seguia sendo a abertura da economia – vislumbrando, é claro, o risco que uma debacle econômica representaria para sua reeleição.

No dia 12 de abril, registrados 22.169 casos e 1.223 mortes, Bolsonaro afirmava "parece estar começando a ir embora a questão do vírus, mas tá (sic) chegando e batendo forte o desemprego". Mentia. Desde então o que se viu foram sucessivos recordes no número de mortes pela covid-19 por dia. O que importava, mais uma vez, era o deslanchar da economia. Discursos e ações do presidente da República contrariavam abertamente as diretrizes e medidas adotadas pelo seu próprio ministro da Saúde, Henrique Mandetta. Enquanto este seguia as diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS) e científicas,

Bolsonaro insistia na desinformação, alegando que os efeitos do isolamento social na economia seriam mais graves que a morte das vítimas da pandemia.

Irritado com a crescente popularidade de seu ministro da Saúde, o médico Luiz Henrique Mandetta, e descontente com a defesa do isolamento social – o que contrariava diretamente não apenas as falas, mas as ações do presidente –, no dia 16 de abril Bolsonaro demitiu Mandetta. Em seu lugar, colocava o médico de carreira no setor privado, Nelson Teich – uma figura decorativa, deliberadamente contida pelo presidente que reconhecidamente assumiu navegar às cegas. Poucos dias depois, no dia 29 de abril, o Brasil contabilizava 78.162 casos e 5.466 mortes pela covid-19.

Chegamos ao 14 de maio com a marca de mais de 13 mil mortos pela covid-19 no Brasil. Recai ainda sobre esse número a subnotificação apontada por especialistas, o que indica que o desastre é muito maior do que se imagina. Enquanto isso, o governo opta pela inépcia na resposta ao vírus e pela celeridade na intensificação da crise que vivemos. Mortes? Como reiteradamente dito pelo presidente, aconteceriam. Mas e daí? Ele não é coveiro.

No dia seguinte, 15 de maio, no marco de desentendimentos com o presidente e com menos de um mês no cargo, Nelson Teich deixaria o posto de ministro da Saúde. Como substituto de Teich, assumiu em caráter interino seu número dois, Eduardo Pazuello. Sua presença à frente da pasta tem gerando desconforto – como evidencia episódio envolvendo o ministro do STF, Gilmar Mendes. Pazuello empenhou-se num verdadeiro loteamento do Ministério da Saúde. Pouco mais de uma semana do início de sua gestão interina, Pazuello já havia nomeado cerca de 13 militares para cargos chave no ministério. Corridos pouco mais de dois meses de sua posse como interino, o Brasil contabiliza 74.133 mortos pela covid-19.

Enquanto isso, o governo seguia mobilizando sua militância mais radical em ataques frequentes a governadores e prefeitos que optaram por agir de forma independente na ausência de iniciativa do governo federal. Acuado em seus apoiadores mais ideológicos desde a saída de Sergio Moro do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a aposta foi a radicalização. Até o dia 18 de junho, quando da prisão de Fabrício Queiroz – ex-assessor de Flávio Bolsonaro envolvido no esquema das rachadinhas no gabinete do então deputado estadual –, Bolsonaro vinha numa ascendente de manifestações antidemocráticas.

Desde participações em manifestações públicas de caráter anti-democrático e de demandas autoritárias, até a manutenção na Presidência da República de funcionários envolvidos em disseminação de *fake news* e ataques contra os demais poderes, Bolsonaro deu exemplos cristalinos de um governo descompromissado com a República e com o ordenamento democrático – a reunião ministerial ocorrida no dia 22 de abril sendo sua representação mais precisa.

Diagnosticado com covid-19 após inúmeras ações que feriam as medidas de isolamento social, Bolsonaro tem pela frente um cenário incerto. Seu silêncio pode ser atribuído à pressão insaturada na Presidência desde a prisão de Queiroz que, somada ao processo de cassação da chapa Bolsonaro-Mourão no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e ao inquérito das *fake news* no Supremo Tribunal Federal (STF), conforma a tríade que ameaça hoje seu governo.

Nos Estados Unidos, o presidente norte-americano foi vacilante em suas estratégias de resposta à covid-19. Como que tateando a melhor alternativa para barrar sua queda de popularidade, foi da negação da gravidade do vírus, passando pelo discurso acusatório de que a China seria a responsável pela covid-19 – aventando mesmo que o vírus teria sido criado em laboratório em Wuhan –, e chegando até ao atual esforço para emplacar uma reabertura comercial antes da hora. Como no Brasil, Trump tem suas atenções voltadas aos impactos econômicos do isolamento social, especialmente num cenário em que se avizinham as eleições presidenciais.

Em 21 de janeiro de 2020 foi notificado o primeiro caso confirmado do vírus em território estadunidense. Apesar dos reportes em contrário, alertando para a gravidade do alastramento do vírus, Trump seguia desdenhoso, alegando que estaria "tudo sob controle". Pouco tempo depois, em 31 de janeiro, o secretário da Saúde e Serviços Humanos dos Estados Unidos, Alex Azar, declarava estado de emergência sanitária. À declaração, entretanto, seguiu-se a frase típica da administração Trump: está tudo sob controle.

Donald Trump chegou a afirmar que o vírus eventualmente desaparecia com a chegadas de temperaturas mais quentes no país. Em 29 de fevereiro de 2020, foi anunciada a primeira morte pela covid-19 em território estadunidense. O presidente seguia então sua política de desinformação, alegando que a situação e o afastamento da doença nos Estados Unidos estavam controlados, dando uma falsa sensação de

segurança aos cidadãos do país. As acusações enviesadas quanto à responsabilidade da China pela pandemia eram constantes.

Em 12 de março, os Estados Unidos registravam 1.323 casos confirmados e 38 mortes pela covid-19. Até o dia 30 do mesmo mês, o país contabilizava 140.904 pessoas com a doença e 2.405 mortes. A essa altura, o presidente Donald Trump já havia mudado de posição quanto à gravidade da doença. Naquele mesmo mês, havia enviado cartas aos estadunidenses contentos recomendações para prevenção à doença. Alegava, todavia, que sua resposta inepta no início da pandemia nos EUA tinha como objetivo "acalmar a população".

Poucos dias depois, a cidade de Nova York sozinha registrava 3.700 mortes pela covid-19. Os Estados Unidos como um todo contabilizavam, então, mais de 1 milhão de casos confirmados com a doença e mais de 57 mil mortes – o que, para Trump, se justificaria pela eficiência na testagem implementada. O país registrava, então, cerca de 30 mil novos casos por dia. Ainda no início de abril, a Alfândega e Proteção de Fronteiras dos EUA (CBP) e a Agência Federal de Gerenciamento de Emergências (Fema) deram sinais de que o governo passaria a apreender exportações de equipamentos hospitalares e de proteção utilizados no combate à pandemia. Ambas respondiam a um memorando da administração Trump que as instruía a adotar quaisquer medidas necessárias para manter os equipamentos nos Estados Unidos. A medida levou a episódios como aquele do bloqueio de equipamentos hospitalares chineses que seria enviados ao Brasil.

Na mesma linha, em um movimento discursivo, Trump passou enfaticamente a utilizar o caso brasileiro, de negligência absoluta por parte do governo federal, como um contraponto às ações de sua administração. Trump marcava assim uma linha entre seu até então parceiro regional e os novos rumos da administração. Em 30 de abril, ao criticar a Suécia pela não adoção de políticas de quarentena, Trump emenda numa crítica velada ao Brasil que, em suas palavras, apresenta uma crise de contágio "quase vertical". Anteriormente, Trump já havia mesmo aventado a possibilidade de restrição de voos brasileiros aos Estados Unidos.

Todavia, o período de apoio do presidente estadunidense às medidas de isolamento social conviveu com pressões constantes pela retomada da atividade econômica, bem como por episódios que seriam cômicos, não fossem o contexto

em que ocorreram. Donald Trump persistiu nas exigências de afrouxamento do isolamento social. Governadores Democratas e Republicanos, por outro lado, rebateram as alegações do presidente de que o nível de testagem que permitiria seguir para uma reabertura comercial. A regra, diziam, era justamente a falta de equipamentos e financiamento para testagem.

Não bastasse, o presidente se mostrou enfático na defesa da cloroquina, mesmo que sem eficiência comprovada e com sérios efeitos colaterais se manejada incorretamente, no combate ao vírus – ação cujas origens podem ser interesses particulares, já que Trump é acionista minoritário da empresa Sanofi, uma das maiores fabricantes do medicamento. O episódio se tornou até compreensível após indicação do presidente de injeção de desinfetante no combate ao vírus. Diante da resposta da comunidade científica, a Casa Branca afirmou que as palavras do presidente haviam sido tiradas de contexto.

O negacionismo era a regra. A leniência com que lidou com a crise sanitária nos dois primeiros meses no país rendeu à administração Trump uma série de críticas. Parece que se fizeram sentir. Em reportagem à Folha de SP, Mariana Dias aponta que, "segundo o Instituto Gallup, a aprovação de Trump foi de 49%, no meio de março, para 43% no meio de abril, enquanto a média das pesquisas compiladas diariamente pelo site *FiveThirtyEight* confirma que o melhor período do republicano foi justamente quando ele deu peso à pandemia".

Recordes em pedidos de seguro-desemprego, queda na economia do primeiro trimestre e o impacto negativo em sua popularidade acompanhado de resultados positivos a seu adversário democrata, Joe Biden, afetam a força do candidato republicano que até então vinha surfando nos bons resultados obtidos na esfera econômica. Vendo-se ameaçado nas eleições do dia 3 de novembro por seu comportamento errático no combate à pandemia, Trump passou a utilizar-se politicamente da situação.

Por um lado, o presidente tem utilizado dos *briefings* diários como substitutos dos palanques da campanha presidencial. Ali, se aproveita para reforçar os rumos positivos da economia anteriores à pandemia, e para se vangloriar destacando as medidas adotadas pela sua administração na luta contra a covid-19 e ignorando as consequências de sua resposta tardia na curva de contágio. Ademais, tem apontado

a China como responsável pela disseminação do vírus, visando congregar em torno deste "inimigo comum" seu eleitorado.

Essa estratégia esbarrou na convulsão nacional que tomou conta dos Estados Unidos, após o assassinato de George Floyd, em 25 de maio, em Minneapolis – à época, o país contabilizava 97.686 mortes pelo coronavírus. A resposta do presidente Donald Trump à morte de Floyd, homem negro vítima da violência policial, foi de tal forma mal recebida pela população que o líder estadunidense chegou a ameaçar usar as Forças Armadas contra os manifestantes, além de cobrar respostas mais contundentes dos governos estaduais. O antagonismo estava instaurado. Às vésperas da eleição presidencial, Trump se vê ameaçado na continuidade de seu mandato. As consequências dos acontecimentos dos últimos meses para seu projeto político ainda são ainda nebulosas.

Em entrevista à BBC News Brasil, o pesquisador Yascha Mounk afirmava: "a covid-19 pode abalar o populismo nos EUA e no Brasil". De lá até aqui, vivemos mil vidas. Nos Estados Unidos, como no Brasil, protestos contra o isolamento social são corriqueiros, acompanhados de manifestações autoritárias da base bolsonarista. Acuado, Bolsonaro aposta na desinformação, atirando para todos lados uma série de acusações sem provas. Do mesmo modo, nos EUA, desinformação e negacionismo têm sido a regra – como demonstrado pela insistência em atrelar o vírus a um suposto projeto de dominação chinesa.

Os casos brasileiro e estadunidense nos mostram que, mesmo aparentemente circunscritos em suas ações, remanesce a Jair Bolsonaro e a Donald Trump a aposta em mentiras, desinformação e, no caso do primeiro, na radicalização autoritária. O enfraquecimento deste populismo de direita, portanto, mais parece condicionado à disponibilidade dos dirigentes radicais em seguir ainda mais fundo em sua empreitada fascista. Resta saber qual o nível de adesão social a esse projeto.

Das erupções sociais à pandemia: o cenário andino frente a uma nova configuração da crise

Renata Peixoto de Oliveira

O ano de 2019 foi bastante atribulado para os países da região andina. Acompanhamos, muitas e muitos de nós aturdidas(os) as convulsões sociais que mostraram a fragilidade de nossas democracias, os limites de nossos modelos econômicos e o desgaste dos projetos de poder em curso na região. Em um período em que estaríamos nos preparando para compreender os resultados e os desdobramentos daqueles processos vislumbramos uma nova tormenta, a chegada da covid-19 na região, de modo a desafiar o poder de liderança dos governantes, a capacidade de resposta dos governos e os limites do sistema de proteção sociais, do sistema de saúde, além da robustez destas economias para mais uma grave crise.

É importante perceber que a pandemia, de certa forma, deixou em suspenso algumas questões, notadamente, pressões populares em direção ao centro do sistema político destes países, o que, de certa maneira, foi bastante benéfico para os governos. Eleições, plebiscitos, reformas constitucionais, tudo está em suspenso. Algo bem distinto do que acontece no Brasil em que as manifestações contra o governo se adaptaram em forma de panelaços durante a quarentena.

O interessante é perceber como que o jogo de forças políticas vai-se configurando nestes tempos. Ficou evidenciado que a crise política de 2019 se estruturou como uma importante reação ao modelo neoliberal, ao passo que, em 2020, governos atrelados às forças políticas e às elites econômicas que visam a fortalecer e resgatar a hegemonia do preto neoliberal na região andina, recorrem a argumentos de proteção dos mercados. Tentam fortalecer o neoliberalismo, ainda que as crises de ontem e de hoje demonstrem a escassez de respostas positivas que este modelo poderia dar à população, à economia, ao meio ambiente, neste momento. De que maneira os países andinos estão passando por esta segunda crise é o que motiva nossa breve reflexão.

O **Equador** passou por importantes reviravoltas políticas desde a sucessão presidencial. O candidato oficial, Lenin Moreno, apoiado pelo presidente Correa, rompeu com o mesmo e se tornou um desafeto político. O novo governo caminhou para a direita e anunciou medidas de cunho neoliberal que levaram manifestantes às ruas das principais cidades do país, em 2019. O ex-presidente encontra-se na Europa, de onde acompanha atento a política nacional, desfere ferozes críticas ao seu antigo aliado e, ao mesmo tempo, busca se precaver diante de uma movimentação política que o coloca na mira da justiça.

Em abril de 2020, a situação do Equador despertou bastante comoção internacional. A cidade litorânea de Guayaquil, o principal centro econômico do país, se tornou o epicentro da pandemia no país. O sistema funerário da cidade não conseguia realizar a retirada de corpos das casas, ruas e realizar os enterros das vítimas fatais.

No caso **chileno**, deflagraram-se as manifestações populares que mais teriam caráter de uma verdadeira rebelião popular. Milhões de pessoas saíram às ruas das principais cidades do país com demandas reprimidas sobre temas como cidadania, habitação, saúde, questão indígena e educação. O governo reagiu instintivamente, como se enfrentantasse uma guerra contra um inimigo desconhecido. Este inimigo seria o povo do Chile, o povo apartado após décadas de governos de centro-esquerda que mantiveram a via neoliberal e se beneficiaram da estrutura política daquela democracia limitada e dos dois governos conservadores do próprio Piñera.

Em 2020, poderíamos perceber alguns encaminhamentos como resultado das manifestações e mesmo de acordos políticos feitos por novos partidos de esquerda. O debate sobre uma constituinte foi protelado e é incerto, além de não nos permitir perceber se resultaria em um marco constitucional que superasse o neoliberalismo. Ao mesmo tempo, o contexto da pandemia reacendeu novas questões, já que o governo propôs liberar milhares de presos, e congressistas governistas solicitavam a inclusão de condenados por violação de direitos humanos durante a ditadura pinochetista.

O Chile, que apresentou números tímidos de contágio da covid-19 viu, no início de maio de 2020, um aumento de quase 45% dos casos, o que preocupa as autoridades chilenas e motivou um telefonema de Donald Trump ao presidente do Chile. Existem relatos também de que neste período de quarentena ocorreu um aumento dos casos de xenofobia e de racismo em relação a imigrantes no país.

A **Venezuela** passou por uma das mais sérias crises de sua história republicana em 2019. Logo em janeiro, a crise ganhou contornos inusitados com a autoproclamação como presidente interino do líder oposicionista Juan Guaidó. A tensão chegou a níveis elevados com manifestações pró e contra governo, denúncias de violação de direitos humanos por parte das forças policiais e de tentativas golpistas de uma oposição amparada pelos EUA e pelo Grupo de Lima. Nos últimos anos, a Venezuela já apresentava um cenário assustador por conta da crise econômica e seus efeitos sociais com a pauperização da população, hiperinflação e êxodo de migrantes para os países vizinhos.

Com inúmeros impasses políticos e institucionais e muitas incertezas, o país foi surpreendido pela chegada do coronavírus, pelo fechamento das fronteiras que afetaram o fluxo migratório. Um dos pontos que mais chama atenção no caso venezuelano, para além do grande desafio de um país polarizado e em crise, enfrentar este desafio sanitário e de ordem de saúde pública, foi a atuação governamental diante da pandemia. O governo de Nicolás Maduro buscou combater os efeitos sociais de uma quarentena em uma economia em frangalhos através do impedimento de demissões até o final do ano; pacotes e planos sociais.

No caso da **Bolívia**, tivemos um ano surpreendente em 2019. Apesar das críticas e desconfortos com uma nova eleição de Evo Morales, no poder desde 2006, e de alguns desgastes de seu governo, inclusive com movimentos sociais, movimentos indígenas. Apesar de ser uma disputa eleitoral mais disputada pelo tempo do desgaste, a possibilidade de eleger Evo Morales parecia algo certo, plausível. Mas o processo eleitoral foi conturbado, contestado.

Em poucas semanas, de um cenário que indicava a permanência de um governo progressista na região, em meio a diversas experiências de direita, a Bolívia viveu um duro golpe. Não apenas um golpe a um projeto político em especial, mas um golpe em sua democracia que desde a chegada de Morales e passada a crise de 2008 na região da Media Luna, nos deixou um traço de estabilidade política e de manutenção da ordem democrática.

O golpe contra Evo Morales deixou o país e o mundo perplexos diante da ascensão de um governo interino e da atuação de políticos opositores que representam a ascensão de forças fanáticas, conservadoras e eugenistas em uma

nova Bolívia que tenta replicar a experiência colonizadora e apagar as conquistas do projeto plurinacional.

No **Peru,** temos um contexto político marcado por forte crise institucional. Escândalos de corrupção envolvendo governos passados e o processo eleitoral presidencial passado e a empreiteira brasileira Odebrecht causaram muito ruído. Os ex-presidentes Ollanta Humalla, Alejandro Toledo e Pedro Paulo Kuczynski foram presos, a principal líder oposicionista, Keiko Fujimori, também foi indiciada e o ex-presidente Alan Garcia cometeu suicídio quando teve seu nome envolvido. Lembrando que Kuczynski tentou beneficiar o ex-presidente Alberto Fujimori com um indulto, de modo a agradar a maioria fujimorista no congresso e evitar um juízo político, mesmo assim, foi levado a renunciar em 2018, dando espaço para que seu vice Martín Vizcarra assumisse.

Dois anos após o estalido da crise, o governo enfrenta a pandemia de covid-19. O atual governo já havia enfrentado em 2019 um período de turbulência, por tentar evitar a influência do congresso de maioria fujimorista na escolha de membros para a suprema corte do país, diante de impasses e entraves da casa, o Executivo decidiu dissolver o congresso e este reagiu tentando destituir o presidente e empossando sua vice, Mercedes Araoz, contudo, como sua manobra está prevista pela constituição e recebeu o apoio das forças armadas e da população, sua vice renunciou posteriormente de ter sido empossada pelo congresso.

Na atual conjuntura, o Peru é um dos países da região que adotaram medidas importantes para enfrentar o coronavírus e, mesmo assim, vê o número de casos aumentar de modo assustador. As principais causas apontadas seriam o amplo mercado de trabalho informal que leva muitas pessoas a trabalharem nas ruas, o fato de muitas famílias não terem refrigerador em casa e, assim, terem que sair com mais frequência para fazer compras em mercados populares e, por fim, as aglomerações em bancos em função dos cadastros e saques de benefícios e auxílios emergenciais. Os contágios aconteceram, principalmente, nas feiras e mercados públicos e nas agências bancárias.

A **Colômbia**, nos últimos anos, passa pelo desafio de concretizar um processo de paz que foi sinalizado pelo acordo de 2016 entre o governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, as FARC. É sabido que um dos desafios centrais

para o país andino é superar a violência política que perdurou durante décadas e foi alimentada, ao longo do século XX, pelo surgimento de atores como grupos guerrilheiros, cartéis do narcotráfico e grupos paramilitares. A chegada ao poder de um governo conservador e herdeiro de Álvaro Uribe, como o de Ivan Duque, comprometeu os avanços no sentido do alcance da paz.

Em 2019, mobilizações populares tomaram conta do país em virtude da onda de assassinatos de ativistas políticos(as), líderes comunitários(as), ex-guerrilheiros(as). Além disso, o descontentamento com a agenda neoliberal, principalmente, com a falta de recursos e um ambiente de mercantilização da educação, foram norteadores da agenda levada às ruas. A chegada da covid-19 só fez exacerbar os conflitos, os dilemas e as fragilidades colombianas, sejam elas relacionadas ao processo de paz em si ou ao esgotamento do modelo neoliberal.

Em 2020, após a chegada da pandemia em território colombiano, a população mais vulnerável aos efeitos econômicos desta crise são a população migrante, setores oriundos das guerrilhas ou comunidades "desplazadas" pelos conflitos armados. Vivendo em moradias populares, esta população que já enfrentava a dificuldade de se inserir na sociedade colombiana e já vivia no mercado informal, enfrenta a fome e a falta de recursos. Em muitas cidades, lenços vermelhos são pendurados nas janelas, como sinal de pedido de socorro. Protestos já foram organizados nas comunidades mais carentes das principais cidades do país e os lenços vermelhos tomaram conta das ruas, sendo fortemente repreendidos pelas forças policiais.

Além disso, cabe ressaltar que o governo se preocupa com o avanço da doença pela região amazônica, em especial, na região de Letícia, que faz fronteira com o Brasil. As autoridades colombianas têm sido muito mais rigorosas com o combate à pandemia em um esquema de quarentena muito mais rígido, algo que não é verificado no lado brasileiro. A Colômbia acredita que o aumento no número de casos na região amazônica se deva, principalmente, pela importação advinda do contato com o lado brasileiro. As populações indígenas correm grande risco. Por conta disso, o país vizinho decidiu militarizar a fronteira com o Brasil, exercendo maior controle.

Em 4 de junho de 2020, quando do encerramento deste informe sobre a situação andina, temos os seguintes dados sobre a pandemia na região: a) Peru: 182.000 casos confirmados e quase 5.000 mortes; b) Chile: cerca de 123.000

casos e 1.400 mortes; c) Colômbia: cerca de 35.000 casos confirmados e cerca de 1.100 mortes; d) Venezuela: 1.900 casos e 20 mortes; e) Equador: 41.000 casos confirmados e 3.500 mortes; f) Bolívia: cerca de 12.000 confirmados e 450 mortes.

Optou-se por destacar números aproximados, tendo-se em vista que o número de casos confirmados e de vítimas fatais é atualizado constantemente e está variando consideravelmente de um dia para o outro.

As consequências desta nova crise alardeada pelo coronavírus na região andina ainda serão sentidas e avaliadas no decorrer deste processo. Mas em cerca de três meses já é possível perceber como chegada da pandemia escancarou as contradições destas sociedades historicamente desiguais, seja socialmente como regionalmente. Além disso, as respostas políticas à crise colocaram os governos andinos sob maior pressão, depois de um ano bastante turbulento. Ainda devemos nos atentar ao fato de que estes países não contam, historicamente, com um bom sistema de seguridade social e um bom sistema de saúde pública, diferentemente de outros países na região, principalmente do Cone Sul, que durante o século XX avançaram nesta matéria.

Pandemia e crises do capitalismo internacional: elementos para pensar a realidade latino-americana e caribenha

Marta Cerqueira Melo

De acordo com o *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: impacto económico y social*, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a pandemia da covid-19 impacta a região a partir de efeitos internos e externos, respectivamente, de paralisação da atividade econômica doméstica e forte recessão na economia internacional. Combinados, estes efeitos convergem para o que se apresenta como a pior contração da atividade econômica enfrentada pelos países latino-americanos e caribenhos desde 1900, quando então começa a ser registrada.

Os efeitos econômicos da pandemia se capilarizaram na região, desde esta perspectiva, por meio de cinco canais externos de transmissão, a saber (i) a diminuição da atividade econômica dos principais sócios comerciais dos países da região – sobretudo no setor das exportações; (ii) a queda dos preços dos produtos primários – ao que se incorpora a deterioração dos termos de intercâmbio por efeito da contração da demanda internacional, notadamente da China – e da crise geopolítica do mercado de petróleo; (iii) a interrupção das cadeias globais de valor; (iv) menor demanda dos serviços de turismo; e (iv) intensificação da aversão ao risco e à deterioração das condições financeiras internacionais.

Do ponto de vista do comércio internacional, a estimativa é de forte contração, em termos de volume e de valor, em decorrência dos impactos da crise na região e sobre seus sócios comerciais. O colapso do volume de comércio internacional – resultado da maior interdependência produtiva e comercial entre as principais economias do mundo, particularmente entre os Estados Unidos e a Europa, por um lado, e China, por outro – aumentará a magnitude da recessão. A previsão é de maior

impacto na América do Sul (contração da atividade econômica da ordem de 5,2% do Produto Interno Bruto), especializada na exportação de bens primários, mais vulnerável, portanto, à variação de seus preços.

A tendência é que as exportações à China diminuam (principalmente após o acordo comercial "fase 1" firmado pelo país com os Estados Unidos em janeiro de 2020), impactando o desempenho exportador da região, devido ao efeito sobre as importações utilizadas na produção de exportações. A estimativa da Organização Mundial do Comércio (OMC) é de uma queda entre 13% e 32% no volume do comércio mundial em 2020. O valor das exportações da América Latina e Caribe cairia cerca de 15%, com uma diminuição dos preços de 8,8% e contração do volume de 6%. O México e os países sul-americanos devem ser os mais afetados, particularmente Argentina, Brasil, Chile e Peru.

Prevê-se, com isso, forte aumento do desemprego na região, com efeitos negativos sobre os sistemas de saúde e educação, e o incremento da pobreza e da desigualdade social. Os fluxos de remessas poderiam ser reduzidos entre 10% e 14% em 2020, sendo o turismo um dos setores econômicos mais afetados – com sua recuperação dependendo da abertura das fronteiras, em nível internacional. A pandemia da covid-19 se territorializa na América Latina e Caribe, ademais, em um momento de debilidade da economia da região e de vulnerabilidade macroeconômica regional em razão da crise financeira internacional de 2008.

A evolução da taxa de crescimento do PIB real no período 2014-2019 apresentou o menor crescimento desde a década de 1950 (0,4%). Associado ao baixo crescimento econômico e ao espaço limitado de política fiscal, a Cepal destaca a existência, antes da covid-19, de conflitos sociais crescentes na região, em uma conjuntura de aumento da pobreza e da extrema pobreza, de persistência de desigualdades e de descontentamento geral. O aumento do endividamento do setor privado (lares e corporações não financeiras privadas), acompanhado da diminuição de rentabilidade, afeta o setor corporativo não financeiro em seu conjunto, de modo que os efeitos da crise atual sobre as empresas privadas igualmente geram preocupação.

Crise estrutural da economia internacional capitalista antecede pandemia da covid-19 na América Latina e Caribe

A crise financeira de 2008, evento econômico de proporções internacionais que antecede mais imediatamente a atual crise econômica, sanitária e humanitária na América Latina e Caribe em decorrência da pandemia de covid-19, pode ser compreendida como parte de uma dinâmica mais ampla, de crise estrutural da economia capitalista internacional, inaugurada no final da década de 1960, quando a produção industrial e o Produto Interno Bruto (PIB) dos países desenvolvidos passaram a oscilar com frequência.

Junto com esta queda da taxa geral de lucros nos principais países capitalistas e com as restrições de mercado, os lucros obtidos deixaram de ser reinvestidos no processo produtivo, sendo deslocados do âmbito da produção, e direcionados para o âmbito financeiro da economia. Tais lucros são convertidos em capital especulativo, dessa maneira, uma vez que circulam na esfera financeira da economia, sem que retornem efetivamente ao processo produtivo. Isso indica que as forças produtivas existem em uma proporção maior do que a capacidade de absorção da economia, processo que se pode chamar de sobreacumulação de capital. Desde o final dos anos 1960, capitais excedentes da economia estadunidense são direcionados para a Europa por meio de sucursais de bancos e empresas deste país que operam na região. Com a queda da taxa de lucro nas economias europeias, os capitais estadunidenses foram retirados da produção, convertidos nos chamados *eurodólares*.

O principal fator associado à formação de excedentes financeiros exportáveis na Europa foi o déficit crônico da balança comercial dos EUA. A partir dos anos 1970, estas massas de capitais excedentes foram reforçadas pelos excedentes financeiros provenientes dos países exportadores de petróleo, convergindo em seu conjunto para o sistema financeiro e, então, exportados, privilegiadamente sob a forma de empréstimos, para países da Ásia, da África e, sobretudo, da América Latina e Caribe. A forma empréstimo adotada no sistema financeiro internacional para a exportação de capitais oferecia maior liquidez, conferindo maior agilidade ao movimento de repatriamento do capital em tempos de crise.

Ao mesmo tempo em que os empréstimos contribuíram para o rápido crescimento das economias latino-americanas e caribenhas neste período, aumentou o grau de integração destas últimas à economia internacional, consolidando a característica marcante das economias da região: sua dependência, ou subordinação, à dinâmica da economia internacional, condicionada pela dinâmica econômica dos países centrais. Entre 1974-1975, a economia internacional passa pela primeira recessão generalizada desde a Grande Depressão de 1929, iniciada nos países centrais e, depois, integrando os países dependentes. A recessão evidencia a ocorrência de uma crise estrutural, cujos efeitos imediatos foram o aumento da capacidade ociosa do aparato produtivo e do desemprego da força de trabalho.

Muito embora o início da crise estrutural tenha possibilitado o incremento das exportações de capitais para os países dependentes, contribuindo com certo nível de investimento em suas economias, a eclosão de uma recessão nas economias centrais disparou uma corrente contrária. Esse movimento intensificou a remessa de lucros e de outras formas de remuneração do capital estrangeiro, dos países dependentes para as economias centrais. Em outras palavras, a recessão nas economias centrais tendia a se converter em recessão também nas economias dependentes, intensificando a vulnerabilidade externa destas economias e resultando em crise.

Daí os anos 1980 serem considerados a "década perdida" do desenvolvimento na América Latina e Caribe – contexto de distanciamento das políticas de Estado da estratégia de industrialização por substituição de importações. Neste período, a crise da dívida externa estimulou fenômenos como desinvestimentos e fuga de capitais estrangeiros e nacionais, gerando estagnação econômica e elevada inflação. Também abriu espaço para que praticamente todos os países da região aderissem às reformas consensualizadas em Washington, visando à estabilização monetária e ao pleno restabelecimento das leis de mercado.

Buscou-se a implementação de um novo regionalismo, um regionalismo aberto, distinto, por suas formas e objetivos, daqueles que tiveram efeito na região desde as independências e, com mais intensidade, no pós-Segunda Guerra Mundial (Souza, 2012). Esta realidade assumiu contornos mais concretos a partir da década de 1990, sob os marcos da implementação desta nova estratégia de regionalismo. Suas principais características foram a abertura das economias nacionais aos mercados

internacionais, a promoção da iniciativa privada e a retirada do Estado da atividade econômica direta, em favor de sua atuação em matéria de regulação, fiscalização, promoção e proteção social (BID, 2000, p. 4).

Na década de 1990, enquanto a economia estadunidense logrou crescer, a economia internacional se apresentou cada vez mais vulnerável, atravessando crises cada vez mais intensas, em períodos cada vez mais curtos – em um processo de globalização da crise estrutural iniciada nos anos 1960-1970. Fortes crises financeiras e recessões ocorreram em parcelas crescentes do sistema internacional, deflagradas por crises financeiras originadas em países, ou região, com maior vulnerabilidade. Na base deste processo, encontra-se, como vimos, o endividamento crônico dos EUA – sintoma que se manifesta novamente com o colapso financeiro e a crise deflagrada no segundo semestre de 2007, por efeito da implosão da "bolha" imobiliária neste país.

Na virada de 2008 para 2009, já havia fortes indícios de que as economias dos Estados Unidos, do Japão e da Alemanha enfrentavam fortes tendências de depressão. A partir do segundo semestre de 2008, dada a intensidade desta retração da economia internacional, ocorre queda de preços no interior das economias nacionais. Muito embora o crescimento econômico de Índia, Rússia e, principalmente, China, e a intensificação dos movimentos financeiros especulativos em torno deste crescimento tenham contribuído para o incremento dos preços das matérias-primas e alavancado o crescimento das economias latino-americanas e caribenhas desde 2003, com a recessão de 2008-2009 houve o maior recuo da história nos preços destes produtos.

Apesar da manutenção do crescimento econômico chinês neste período de recessão da economia internacional, a redução do seu ritmo foi o suficiente para impactar sobremaneira o capitalismo dependente latino-americano e caribenho. Embora estes impactos tenham sido diversos entre os países da região – já que nem todos dependem de igual maneira da exportação de *commodities*, nem administraram a abundância, ou enfrentaram a contração econômica, do mesmo modo –, aqueles que são exportadores líquidos de *commodities* foram mais fortemente abalados pelos impactos, notadamente os situados na América do Sul. Por si só, este contexto já indicava a necessidade de uma transição econômica entre os países especializados neste tipo de produção a um novo equilíbrio (Cf. De La Torre, Ize e Filippini, 2016).

Com a restrição do espaço para a política fiscal, estabelece-se um cenário nas economias nacionais da América Latina e Caribe de maior endividamento, crescente pagamento de juros e limitada receita fiscal. Segundo dados da Cepal, após a crise financeira de 2008, os níveis da dívida pública, em queda gradativa no período 2003-2007, voltam a crescer na região, chegando a comprometer 44,8% do PIB, em 2019. A partir da pandemia, e na esteira do processo que parece apontar para uma economia internacional mais regionalizada, organizada em torno de três polos produtivos já constituídos (América do Norte, Europa e Ásia – nas suas frações Oriental e Sul-Oriental), a discussão sobre o modelo dominante da inserção da América Latina e o Caribe na economia internacional, baseado na especialização na exportação de matérias-primas, manufaturas de montagem e turismo de sol e praia, torna-se imperativa.

Segundo a Comissão, medidas já anunciadas pelos governos nacionais precisarão ser reforçadas, requerendo, por conseguinte, maior financiamento. Nesta direção, será necessário repensar o modelo de inserção regional no sistema internacional, bem como as alternativas possíveis para reativação à luz das transformações estruturais que ocorrerão na economia internacional e no mundo pós-covid-19. Os países precisarão aceder a recursos financeiros a baixos custos, com base no apoio flexível dos organismos multilaterais, em formas de alívio da dívida e eventuais renúncias.

Nesse sentido, a magnitude do impacto da pandemia sobre a América Latina e o Caribe e a capacidade de reação de cada um dos países serão função, em grande medida, da estrutura produtiva de cada economia nacional, das capacidades produtivas existentes e da participação das empresas nas cadeias de valor. Além da necessária adoção de políticas industriais que contribuam para o fortalecimento das capacidades produtivas e a geração de capacidades novas em setores estratégicos, a Comissão aponta um cenário internacional posterior à pandemia, no qual os processos de regionalização da produção parecem adquirir singular importância, enfatizando, com isso, o papel-chave da integração regional nas estratégias de desenvolvimento nacional dos países.

Em seu conjunto, a América Latina e o Caribe constituiriam, desta maneira, um mercado integrado de seiscentos milhões de habitantes, capaz de assegurar

cada uma das economias nacionais face às oscilações de oferta ou demanda geradas fora da região. Deveria tratar-se, assim, de uma integração produtiva, comercial e social, em cuja qual a coordenação macroeconômica e produtiva entre os países assumiria papel fundamental na negociação das condições da "nova normalidade" após a pandemia, especialmente na dimensão do financiamento. Nesta direção, duas questões são particularmente destacadas pela Comissão, quais sejam o acesso dos governos nacionais a condições favoráveis de financiamento, especialmente junto a instituições financeiras internacionais – o que serviria para expandir o espaço fiscal adicionalmente aos pacotes fiscais já anunciados –, e o modelo dominante de inserção regional na economia internacional – ao qual se relaciona a elevada dependência das manufaturas importadas (Cepal, 2020, p. 20).

Estado como indutor fundamental em tempos de crise

Ao buscarmos contextualizar os efeitos socioeconômicos da pandemia de covid-19 à crise estrutural da economia internacional capitalista e às transformações por ela ensejada a partir dos anos 1970, algumas ponderações acerca das questões destacadas pela Cepal parecem-nos imprescindíveis. Referimo-nos, sobretudo, ao tema do financiamento externo, elemento central da manifestação da crise estrutural nos países da região a partir de 1982, quando esta é convertida em exportadora líquida de recursos financeiros para os países desenvolvidos, notadamente para os EUA.

A partir das transformações na economia internacional capitalista neste período, conforma-se na região um novo padrão de reprodução do capital, qual seja o exportador de especialização produtiva, implicando a destruição de indústrias, ou seu reposicionamento no processo geral de desenvolvimento – notadamente nos casos em que seguiram exercendo papel significativo, em economias de maior complexidade, como as do Brasil e do México –, ora intimamente ligadas ao setor exportador, constituintes, por sua vez, de segmentos de grandes cadeias produtivas internacionais, sob a condução de empresas transnacionais.

A crise estrutural da economia capitalista internacional e a intensificação dos fluxos financeiros para a América Latina e Caribe – iniciados a partir de 1950 e especialmente durante as ditaduras militares a partir da década de 1960 –, estão na

base, pois, das crises do modelo de industrialização por substituição de importações e da dívida que tiveram efeito no início da década de 1980. Não por acaso vicejam neste momento histórico os debates (e embates) sobre a dependência dos países da região no sistema econômico internacional. Apesar disso, o crescimento econômico provocado pelo aumento dos empréstimos internacionais e dos investimentos externos diretos deu lugar à eleição de um modelo de desenvolvimento que se pode chamar dependente-associado.

Com isso, o estímulo às exportações e a abertura econômica com base na especialização em setores com maiores vantagens comparativas, associado a outros fatores como as privatizações de empresas públicas e a redução do Estado à função de regulador – nos marcos do regionalismo aberto propugnado por instituições como a própria Cepal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – intensificou este padrão de reprodução do capital na região, a partir da década de 1990. Esta foi a resposta à crise estrutural deflagrada nos anos 1970 nos EUA, sintetizada no chamado Consenso de Washington (1989), a partir do qual se promoveu a retirada do Estado da economia, sob a hipótese de que a concorrência do mercado seria capaz, *per se*, de modernizar e retirar as economias nacionais da crise.

Dito de outro modo, as questões relativas ao financiamento do desenvolvimento nacional e o tipo de inserção internacional da região, destacadas pela Cepal como parte dos desafios à reativação econômica dos países latino-americanos e caribenhos no pós-pandemia de covid-19, são parte de problemáticas que, pelo menos desde os anos 1960, ocupam lugar de destaque nos debates sobre desenvolvimento e dependência na região. E, se elas se tornam imperativas na atualidade, é justamente pelo tipo de estratégia de desenvolvimento e de integração econômica adotada pelos países da região no bojo da reconfiguração por que passou a economia capitalista internacional após a emergência da crise estrutural dos anos 1960-1970. Ganhou novo fôlego nos anos 1990, sob o estímulo de instituições internacionais como a própria Cepal.

Assim, à guisa de conclusão, argumenta-se que a participação do Estado na economia é parte fundamental do processo de financiamento para a reativação econômica e a retomada do desenvolvimento nacional em tempos de crise. Foi o que aconteceu, por exemplo, após a crise estrutural de 1914 a 1945, quando a forte ação do Estado permitiu não somente a recuperação da economia internacional, como

a promoção de um desenvolvimento prolongado. O Estado atuou como verdadeira alavanca em todos os países que passaram por processos de industrialização e de desenvolvimento no pós-Segunda Guerra Mundial, sejam eles socialistas (particularmente a União Soviética), capitalistas (orientados à criação de um Estado de bem-estar social), os subdesenvolvidos que se industrializaram (em especial na América Latina) e aqueles que surgiram do processo de descolonização da África e da Ásia, conformando uma espécie de capitalismo de Estado.

No atual contexto, em que mais de seis milhões de pessoas já contraíram coronavírus em todo mundo – com mais de 400 mil óbitos registrados até 7 de junho de 2020 –, são intensos os debates sobre os impactos socioeconômicos da covid-19 e sobre os desafios para a reativação das economias no pós-pandemia. Os informes especiais elaborados pelo *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: impacto económico y social*, da Cepal, e as discussões sobre a mais recente crise estrutural na economia capitalista internacional aqui examinadas, oferecem-nos importantes elementos para pensar a atual realidade latino-americana e caribenha.

O balanço que fazemos, com todos os limites que se pode esperar de uma breve incursão realizada em temas complexos e, por certo, controversos, é que a pandemia coloca na ordem do dia questões que atravessam historicamente a economia política latino-americana e caribenha, relativas a padrões, modelos e políticas de desenvolvimento nacional (às quais se acrescentam outras, como participação social, democracia e distribuição de renda), assim como formas de financiamento e inserção dos países da região no sistema internacional.

Diplomacia da saúde de Cuba: antes e depois da covid-19

Milagro Mengana Castañeda
Stella Bonifácio da Silva Azeredo

Antes da covid-19

A diplomacia da saúde tem sido um dos atributos de projeção internacional mais marcantes da política externa cubana desde 1960, quando foi enviada para o Chile uma missão de médicos para auxiliar no atendimento das vítimas do terremoto que atingiu o país. Desde então, o país esteve envolvido em diversas missões médicas, o que contribuiu para que Cuba aprimorasse a formação de seus profissionais da área médica, adquirisse grande capacidade para enfrentar situações de crise no âmbito da saúde, além do desenvolvimento de experiência nas horas em que são necessárias rápidas mobilizações de recursos humanos para lidar com desastres naturais.

As atividades vinculadas à diplomacia médica são divididas em iniciativas de curto e longo prazo. As primeiras envolvem atividades de assistência em situações de desastre naturais, como foi o caso de 2010, quando profissionais de saúde foram enviados para o Haiti para prestar auxílios às vítimas do terremoto que atingiu o país. Além disso, envolvem a atuação no controle de epidemias, como ocorreu em 2014, no surto do vírus Ebola, e como ocorre atualmente em 2020, diante da luta mundial para combater a pandemia da covid-19. Outras atividades que costumam ser realizadas são a doação de medicamentos e equipamentos médicos, além do treinamento de profissionais de saúde e a prestação de consultoria para que outros países possam realizar o planejamento de seu sistema de saúde.

Já as iniciativas de longo prazo envolvem atividades como o desenvolvimento de programas pelos quais profissionais cubanos da área médica prestam serviços

no país beneficiário. Um exemplo que pode ser citado foi a participação de médicos cubanos no Programa Mais Médicos do Brasil, com o objetivo de ampliar a assistência médica em regiões com grandes demandas de profissionais de saúde.

A diplomacia da saúde vai de acordo com o princípio da chancelaria cubana que diz respeito à promoção da colaboração e da solidariedade internacionais. Entretanto, para além da questão humanitária, é importante ressaltar que o internacionalismo médico gera importantes benefícios políticos e econômicos para Cuba. Isto é, esse instrumento contribui para a projeção internacional, demonstrando que mesmo sendo considerado um país com uma economia vulnerável, tem capacidade de prestar auxílio, principalmente em situações de crise.

Serve ainda para ressaltar a ideia das conquistas e dos benefícios sociais do sistema político existente na Ilha perante o sistema capitalista e neoliberal – segundo o discurso oficial do governo cubano –; além de constituir uma estratégia invariável de política externa informal direcionada a diferentes atores não estatais. Igualmente, os bons índices apresentados pelo sistema de saúde cubano, assim como a atuação internacional, contribuem para o reconhecimento internacional.

Em 2017, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde (OMS) premiou o contingente internacional Henry Reeve, que conta com a participação de médicos cubanos especializados em lidar com situações de desastres naturais e epidemias, reconhecendo a sua atuação no fornecimento de assistência médica.

Além dessa ferramenta diplomática colaborar para a expansão de parceiros internacionais, principalmente no âmbito regional, ela também possibilita retornos financeiros para a Ilha, representando uma das principais fontes de moeda forte para a economia cubana. Os acordos de cooperação são específicos para cada país. Os beneficiários que apresentam melhores condições financeiras, geralmente pagam ao governo cubano pelo serviço médico prestado pelos seus profissionais. Cerca de 25% do valor arrecadado serve para complementar o salário do prestador de serviço e o restante é destinado para o setor nacional de saúde.

Além disso, Cuba oferece programas educacionais na área médica para estudantes estrangeiros de países parceiros. A Escola Latino Americana de Medicina (ELAM) é um dos polos atrativos nesse sentido. Os que possuem condições de pagar pelo serviço, pagam uma taxa ao governo para que possam desenvolver suas

atividades educacionais na Ilha. Outras formas para atrair recursos financeiros são através da exportação de seus produtos farmacêuticos e biotecnológicos, assim como via turismo médico, que é um setor que se encontra em expansão e é promovido pela empresa do governo cubano, Servicios Médicos Cubanos S.A., que possibilita aos estrangeiros realizarem seus tratamentos médicos desde que paguem pelo serviço.

Em 2019, até o momento em que ocorreu o surto do coronavírus, cerca de 28000 profissionais de saúde cubanos estavam atuando em diversos países. Apesar desse dado expressivo, o internacionalismo médico passava por momentos de dificuldades devido a diferentes fatores.

No âmbito regional, se a diplomacia da saúde constituiu um importante instrumento da política externa cubana durante a primeira década do século XXI, a chegada da pandemia ocorre em um cenário diferente. Essa nova conjuntura política apontava para a instauração de governos de direita na região, o que fez reacender embates ideológicos e críticas aos cubanos. O governo de Havana passou a ser acusado de utilizar a diplomacia da saúde como instrumento para amenizar a sua imagem negativa vinculada ao desrespeito aos direitos humanos e, inclusive, segundo o governo brasileiro de Jair Bolsonaro, no que diz respeito ao Programa Mais Médicos, as condições de contratação dos médicos cubanos configuram como "trabalho escravo". Nesse sentido, desde 2018, foi possível perceber um movimento de retorno dos profissionais cubanos da área médica para a Ilha, principalmente os que se encontravam no Brasil, no Equador e na Bolívia. Consequentemente, Cuba perdeu uma parte de sua fonte de receita.

Da mesma maneira, outra fonte de crise que deve ser destacada é o retorno dos conflitos bilaterais entre Cuba e Estados Unidos após a chegada do presidente Donald Trump ao poder em 2018, que reverteu iniciativas anteriores do processo de normalização. A delegação cubana denunciou os EUA na Organização das Nações Unidas, acusando o governo estadunidense de promover uma campanha injuriosa contra a cooperação médica cubana, de pressionar os governantes dos Estados parceiros do governo de Havana para que encerrasse os laços de cooperação, além de realizar ameaças de imposição de sanções aos dirigentes cubanos.

De fato, o governo Trump tem criticado constantemente o programa de assistência médica cubano. O Departamento de Estado denuncia abusos trabalhistas

argumentando que os profissionais da área da saúde são explorados pelo governo de Havana e que os baixos salários pagos a eles caracterizam um tipo de escravidão moderna. Ademais, defende a ideia de que o internacionalismo médico de Cuba é uma maneira encontrada para realizar maiores ingerências em assuntos internos dos Estados que recebem a sua cooperação.

Essas acusações foram apresentadas na Organização dos Estados Americanos (OEA), o que levou o Secretário Geral da organização a promover uma conferência para debater os possíveis crimes contra a humanidade relacionados à atividade de cooperação médica internacional. Consequentemente, isso contribuiu para propagar uma imagem negativa da diplomacia da saúde de Cuba.

As críticas têm se estendido para além do âmbito regional. Nesse sentido, podemos apontar para o posicionamento de Urmila Bhoola, a relatora especial sobre as formas contemporâneas de escravidão, incluindo suas causas e consequências, e de Maria Grazia Giammarinaro, relatora especial sobre tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, ambas da Organização das Nações Unidas (ONU), que em um documento enviado à Ilha em 6 de novembro de 2019, caracterizaram as condições de trabalho dos médicos do Caribe acima mencionados como "trabalho forçado". Essa posição foi adotada devido à denúncia apresentada pela ONG espanhola Defensores de Prisioneiros Cubanos ao órgão internacional, que também foi encaminhada para o Tribunal Penal Internacional.

Pós-covid-19

No cenário descrito e perante a pandemia da covid-19, o governo cubano tem mantido a mesma diretriz de atuação externa relativo a essa diplomacia da saúde, enfatizando no discurso oficial o seu caráter solidário e altruísta. Nesse sentido, a conjuntura de crise global atual apresenta uma oportunidade para que o internacionalismo médico cubano recupere o seu prestígio internacional.

A primeira atitude oficial do governo de Cuba foi permitir, "por razões humanitárias", que o navio MS Braemar atracasse no porto de Mariel com 682 passageiros e 381 tripulantes a bordo. Anteriormente rejeitado por Barbados e Bahamas, dois países da *Commonwealth* britânica, devido à presença de cinco casos

da covid-19 entre os passageiros, ele foi recebido na Ilha, onde foi articulada uma operação de transferência rápida para o aeroporto José Martí e, mais tarde, para o Reino Unido em quatro voos diretos fretados. A atitude do governo de Havana obteve ampla repercussão internacional. Com isso, a imprensa cubana procurou destacar a atitude de solidariedade diante da recusa de ajuda de outras nações.

Deve-se lembrar que este evento acontece alguns dias depois do primeiro aniversário da visita do príncipe Charles e da duquesa de Cornualha, Camilla, à Ilha, em 24 de março de 2019, que foi a primeira vez que Cuba recebeu oficialmente membros da realeza britânica desde 1959. Esta visita marcou a renovação das relações com Havana em virtude da transição governamental, – que levou Díaz-Canel à presidência, em abril de 2018 – e durante a qual, marcando as distâncias políticas, não houve encontro com o ex-presidente Raúl Castro, o atual primeiro-secretário do Partido Comunista de Cuba.

Os membros da realeza foram recebidos pela primeira vice-ministra do Comércio Exterior e Investimentos Estrangeiros, Ana Teresita Gónzalez Fraga, o que evidencia que as relações com o Reino Unido são importantes financeiramente, especialmente no contexto das conturbadas relações bilaterais entre Cuba e os Estados Unidos e do vulnerável contexto econômico da Ilha. Da mesma forma, alguns dias antes do navio britânico atracar em Cuba, James Dauris, o chefe do Departamento da América Latina e vice-diretor do Ministério das Relações Exteriores das Américas do Reino Unido, fez uma visita de dois dias à Ilha, afirmando os avanços nas relações bilaterais.

Devido à imagem de potência médica – motivada, entre outras razões, pela qualificação de seus profissionais de saúde e pelo desenvolvimento de produtos farmacêuticos e biotecnológicos –, apesar de sua situação econômica, bem como pelos resultados alcançados no país no controle da pandemia de covid-19 em seu território, a Ilha enviou brigadas médicas do Contingente Internacional de Médicos Especializados em Situações de Desastres e Epidemias Graves Henry Reeve para prestar seus serviços a 23 países solicitantes.

Contudo, o internacionalismo médico cubano continuou a gerar comentários negativos e questionamentos da mesma natureza dos que eram realizados antes da crise provocada pela pandemia da covid-19. Não diminuíram as críticas internacionais recebidas pelo contexto das condições de trabalho dos médicos. No caso dos EUA e do Brasil, elas se intensificaram.

Por outro lado, assim como em 2015, quando os sindicatos noruegueses indicaram médicos cubanos ao Prêmio Nobel da Paz por sua participação na África Ocidental na luta contra o Ebola, a ONG francesa "Cuba linda" pede para que esses profissionais sejam indicados novamente ao prêmio, de forma a terem o reconhecimento de sua atuação no combate ao coronavírus. De fato, a participação das brigadas médicas naqueles lugares onde foram prestar seus serviços foi importante para o atendimento dos pacientes contaminados, como mostram diversas publicações nas redes sociais daqueles países.

A cooperação internacional desenvolvida pelo governo cubano em face da pandemia da covid-19, embora em um cenário precedente desfavorável, mostra a permanência da força desse instrumento na política externa cubana. Em primeiro lugar, os resultados no controle da pandemia no interior da Ilha – hoje em transição para a fase endêmica – reforçam a imagem de uma potência médica, por sua vez solidária, o que ajuda a sustentar o discurso oficial do governo a respeito das conquistas da Revolução Cubana e de seu sistema político. Outrossim, a ação internacional durante a pandemia, tem permitido reforçar suas relações bilaterais com alguns países, a China por exemplo, ainda que o contexto regional não aponte para um resgate das alianças do início do século. Além disso, com maior ênfase, permite manter sua estratégia invariável de política externa informal direcionada a diferentes atores não estatais.

Tensões no Leste Europeu diante da pandemia: o impacto do neoliberalismo

André Leite Araujo
Danielle Amaral Makio

A sobreposição dos impactos sistêmicos, econômicos, políticos e sociais ocasionados pela pandemia resulta em um contexto, cuja complexidade tem demandado uma estratégia de enfrentamento multifacetada que dê conta dos diversos impasses que se impõem à comunidade internacional. O cenário forjado pelo alastramento da pandemia da covid-19 soma impasses e incertezas que se dispersam para muito além do âmbito sanitário.

Ao nos debruçarmos sobre a análise dos impactos da pandemia no sistema internacional, notamos evidências de um desaquecimento dos fluxos comerciais. Esta queda da produtividade global está, por sua vez, atrelada às reduzidas taxas nacionais de atividade econômica registradas nos países, aparentemente graças às medidas de isolamento social, fato que, entre outros, amplia os efeitos do novo coronavírus para patamares econômicos. Como consequência da retração de indicadores de atividade produtiva, o âmbito social, por sua vez, soma-se à lista dos universos impactados pela covid-19, à medida que, para além do aumento das taxas de mortalidade, sobem também os níveis de desemprego e se agravam os efeitos da desigualdade social.

Entre todas as dimensões que compõem as respostas ao cenário dado, a esfera econômica tem chamado especial atenção dadas as polêmicas e os impasses decorrentes da amplitude de seus resultados, que se alastram e afetam a sociedade como um todo. Para que seja possível analisar mais detidamente como vem-se comportando a economia em tempos de pandemia da covid-19, é necessário, pois, que nos atentemos às duas grandes dimensões que a compõe.

A primeira delas diz respeito a um olhar sistêmico que se dedica ao entendimento dos grandes fluxos econômicos internacionais. Segundo dados apresentados pelo Banco Mundial, o comércio internacional deve sofrer, em virtude do desaquecimento geral promovido pela pandemia da covid-19, uma redução de cerca de 2,5%, considerando a queda tanto nas taxas de importações quanto nas de exportações. Neste contexto, é de suma relevância compreender que, graças a uma retração produtiva generalizada, há uma tendência à redução da demanda e da oferta globais e também à readequação produtiva das indústrias nacionais. Desta maneira, sistemicamente, observam-se dois grandes movimentos: (i) o deterioramento do saldo das balanças comerciais domésticas e (ii) o investimento em novas tecnologias de produção. Exemplos destas projeções são a drástica queda mundial na demanda por energia, que já teve uma redução de 6% em 2020, pior cenário em 70 anos, e o aumento da procura por fontes renováveis.

Para além do cenário global, contudo, é preciso se ater às dimensões domésticas dos efeitos econômicos da pandemia. A adoção de medidas de isolamento social em vista das taxas de contágio e mortalidade apresentadas pelo novo coronavírus inegavelmente ameaçam a manutenção do nível da atividade produtiva dos países. A suspensão, ou a redução, do funcionamento de diversos estabelecimentos comerciais e industriais induzem, para além da regressão do Produto Interno Bruto (PIB) doméstico, a redução da renda de produtores nacionais. Como consequência clara, há uma forte tendência à elevação dos níveis de desemprego e à diminuição do consumo interno.

Na Europa, por exemplo, estima-se que os índices de desocupação variem até aproximadamente 16%, a depender das condições específicas de cada país. Além disso, há a expectativa de que as políticas de enfrentamento adotadas sob a égide da pandemia, bem como a taxa de mortalidade desta, causem um recuo aproximado de 8,6% na economia da zona do euro. Esta realidade, por sua vez, eleva a desigualdade social e impulsiona a vulnerabilidade de determinados grupos sociais. Em estimativa, o Banco Mundial espera que em média 60 milhões de pessoas sejam levadas a uma situação de extrema pobreza em todo mundo.

É fácil, frente a esse contexto, concluir a perversidade dos efeitos econômicos da pandemia. Negar as recomendações da Organização Mundial da Saúde como

forma de evitar os perigos da retração econômica não parece, porém, ser a solução mais acertada para a crise. Antes de se valer de discursos que refutam a prática do isolamento social, é preciso lembrar que a covid-19 tem implicações políticas. Por isso, requer atenção a ação do Estado que pode conduzir a outros problemas. Ou seja, as respostas dadas à pandemia e à crise econômica podem enfatizar aspectos autoritários por parte de determinadas lideranças políticas.

Limites do neoliberalismo: Estado e democracia frente à covid-19

Como sugerem os estudos deRubens Sawaya (2009) e de Christian Laval e Pierre Dardot (2016), a proposta neoliberal representa uma nova sistematização do próprio capitalismo e, para além disso, uma nova razão social. Desta maneira, podemos determinar que o neoliberalismo é, de fato, uma nova proposta de organização e significação do Estado e dos indivíduos. Na esteira deste pensamento, a ascendência do paradigma do Estado mínimo, de caráter subserviente, e do culto à primazia do mercado e da economia acima de tudo, entre outros, parecem demonstrar consistentemente o papel do neoliberalismo como nova razão que reformula a relação Estado-sociedade. Daí o cunho eminentemente político do discurso neoliberal que propaga a necessidade da retomada da atividade econômica a qualquer custo.

Em 2020, no entanto, o contexto que se constrói globalmente em virtude da pandemia da covid-19 tem colocado em xeque as condições que o neoliberalismo tem de fornecer respostas às instabilidades que se espalham no tabuleiro global. Conforme é possível observar, contrariando os paradigmas neoliberais que atestam a capacidade de autorregulação do mercado e desprezam a presença estatal, os países têm, de forma generalizada, recorrido ao Estado para superar a crise que se desenha. Exemplo disso são os mais de US$ 20 bilhões que o Fundo Monetário Internacional já liberou para financiamentos estatais de emergência, os mais de 15% do PIB destinados pelos europeus, como Reino Unido e Espanha –, para a contenção dos efeitos da pandemia, entre outros.

Destarte as insuficiências do neoliberalismo frente à pandemia da covid-19, sua prevalência enquanto razão social dominante ainda se mantém e oculta uma

ameaça que reforça o caráter político do atual cenário. Conforme desvela Rubens Casara (2017), dada a importância advogada pela economia no seio da razão neoliberal, o Estado Democrático de Direito pode ser ameaçado, na medida em que há uma maior tendência de legitimação de políticas de exceção em nome do bem-estar econômico. Em um contexto como o que vivemos, esta maior tendência à aceitação de medidas austeras pode ser o prelúdio da ascensão de regimes políticos de cunho autoritário, que não se definem pelo respeito aos valores democrático-liberais e se valem do discurso da retomada econômica para legitimar seu poder.

A insegurança que se cria pelo temor face às projeções pessimistas em relação à economia, ademais, tende a criar um sentimento generalizado de medo e insegurança que pode também favorecer a aprovação de medidas de caráter excepcional nos mais diversos setores sociais. Os limites do paradigma neoliberal, assim, podem reforçar, a depender das inclinações dos grupos que se encontram no poder, a validação de decisões mais duras da parte do Estado. É o que se tem observado em países como Belarus, Hungria e Polônia, sobre os quais nos deteremos a fim de evidenciar a ameaça à democracia que se desenha na esteira da manutenção de uma lógica neoliberal em tempos de pandemia.

Políticas de exceção em tempos de exceção

O ano de 2020 assistiu à rápida tomada de decisões de emergência para combater a covid-19. A lista de exemplos é longa, mas podemos citar a suspensão do direito de circulação de pessoas dentro das cidades. Em vista da combinação da já exposta razão neoliberal que se afirma na ordem internacional e do caráter delicado do cenário em que nos encontramos, tem sido razoavelmente comum que algumas nações, em nome da saúde pública, legitimem medidas questionáveis. Chama a atenção, o fato de no rol dos Estados que hoje assistem à ascensão de discursos favoráveis a posturas de cunho austero, encontram-se regimes democráticos da própria União Europeia. Em um cenário de medo e de imprevisibilidade, pode haver maior aceitação a medidas excepcionais que se dizem anticrise.

Em primeiro lugar, os poderes de emergência outorgados a Viktor Orbán (do partido Fidesz – União Cívica Húngara), em Budapeste, tornaram-se um símbolo

dessa conjuntura. As medidas de prevenção, como restrição a viagens internacionais, em março de 2020, foram seguidas por uma nova lei em abril. Esta autorizou que o primeiro-ministro possa prender os que divulgam notícias falsas – sem uma clara definição do que é falso – e também os que violam o isolamento. Ademais, permite que Orbán altere as leis conforme desejar, enquanto dure o período de emergência. Inicialmente desconhecido, seu fim acabou sendo em para junho.

Desse modo, o líder com tendência pouco democrática passou a ter poderes quase ilimitados. Formalmente, isso é permitido, na medida em que o Parlamento unicameral o autorizou. Entretanto, trata-se de um poder Legislativo no qual 67% dos membros são do grupo de apoio ao governo, com uma clara dominância do Fidesz. Sob a liderança de Orbán, a extrema-direita governa a Hungria de forma ininterrupta desde 2010, paulatinamente se consolidando no controle do aparato estatal. Entretanto, a conjuntura atual deu maior margem de manobra para que ele consolidasse o regime.

Em Varsóvia, o Partido Lei e Justiça governa desde 2015, sob a presidência de Andrzej Duda. Sua coalizão de apoio detém 50,5% do Parlamento bicameral da Polônia. Apesar de ter sido inicialmente proposta para maio, a eleição presidencial foi adiada no contexto da pandemia. Assim, em junho e julho o atual presidente foi reconduzido ao cargo, sob críticas de que a democracia polonesa estava em risco. A pandemia não parece ter afetado drasticamente a popularidade do Lei e Justiça, na medida em que os programas sociais foram mantidos. Isto é, a durabilidade do regime pode eventualmente ser fortalecida no contexto da covid-19.

Enquanto a Europa é um dos locais mais abalados pelas mortes causadas pelo novo coronavírus, os membros do bloco regional se mostraram preocupados com a escalada dos acontecimentos políticos na Hungria, mas não tomaram medidas concretas de proteção da democracia. Chama a atenção o fato de Hungria e Polônia serem membros da União Europeia há 16 anos, isto é, atendem certos critérios para participar de um bloco que se propõe como farol de democracia sobre o restante do sistema internacional.

Em outros termos, sua origem na Guerra Fria tinha como objetivo defender o capitalismo e o modelo político liberal. Entretanto, vem demonstrando incapacidade frente às crises democráticas que se agravam, inclusive com a eleição de lideranças

de extrema-direita em diversos países do bloco, como Itália, Holanda, Alemanha e França. Desse modo, apesar das clivagens europeias entre Leste e Oeste e entre Norte e Sul, as questões aparecem nos mais diversos países. Isso posto, embora seja um dos principais sustentáculos do neoliberalismo contemporâneo, a UE vem presenciado o crescimento de governos iliberais no seu seio, o que parece reforçar que a razão neoliberal, na verdade, não se vincula necessariamente à democracia.

Na União Europeia, mecanismos de sanções aos membros que violam o princípio da democracia existem. Entretanto, a complexidade do sistema torna virtualmente impossível a suspensão de um membro, à medida em que a mesma depende de uma decisão unânime entre os países, conforme previsto pelo Artigo 7 do Conselho Europeu. A existência de alianças, como a que se observa entre Hungria e Polônia, impede que o bloco demonstre capacidade de agência institucional efetiva, no que diz respeito ao orquestramento antidemocrático que se consolida, e ameaça a sustentação do Estado Democrático de Direito em tempos de crise, como a que se observa em 2020.

Contudo, a ameaça à democracia em tempos da covid-19 não é exclusividade da União Europeia. Fora do bloco, Belarus também vê sua estrutura política em xeque. Belarus é presidida por Aleksandr Lukashenko desde 1994, poucos anos após a dissolução da União Soviética. Com apoio praticamente absoluto no Parlamento bicameral, Lukashenko possui um histórico autoritário no governo do país europeu, que mantém características econômicas e políticas derivadas do período soviético. O presidente bielorrusso vem negando a existência do novo coronavírus, enquanto busca manter a economia nacional como um trunfo para as próximas eleições. Previstas para o final de agosto, reconduziram Lukashenko para seu sexto mandato na presidência. Entretanto, sob protestos que demonstram queda da popularidade do presidente. Assim, o risco de um agravamento da economia, que sustenta o apoio ao Estado conforme a lógica mercantilista imposta pelo paradigma neoliberal, poderia afetar a estabilidade do governo em Minsk.

Razão neoliberal, Estado e democracia

Frente ao exposto anteriormente, foi possível analisar diferentes estratégias que apontam para o mesmo objetivo: a manutenção dos grupos no poder, defendendo o *status quo*. As justificativas das medidas tomadas em defesa da economia, ou em defesa da saúde da população, variam, mas sinalizam o risco de que conjunturas de crise possam incrementar traços autoritários, por meio dos poderes de exceção. Estes acabam tendo sua legitimação perante a população facilitada por questões conjunturais e paradigmáticas.

Sendo assim, as questões colocadas aqui trazem ensejos não somente acerca do futuro da Europa e da União Europeia, mas também da própria sustentação da democracia em uma conjuntura de excepcionalidade sobreposta a uma razão neoliberal não comprometida com a perpetuação dos valores democráticos. Para além da questão de saúde, a crise econômica e os novos rumos políticos, somados aos limites de ação regional, são desafios para o futuro próximo. Este encadeamento de fatores se faz particularmente relevante no contexto europeu, ao passo em que se situa em um histórico de crises que o continente vem enfrentando no século XXI. Entre elas, podemos citar a econômica, em 2008, ou a dos refugiados, em 2015.

A conjuntura aponta que mais incertezas se seguirão ao fim da pandemia. Por um lado, pode-se questionar como se dará a reestruturação econômica e os rumos de retroalimentação do neoliberalismo diante das perdas causadas pela covid-19. Por outro, a instabilidade política em determinados países e na esfera regional nos leva a questionar quais serão os novos rumos de ação adotados pelos Estados.

Um mundo novo no novo mundo?

Rafael R. Ioris
Aaron Schneider

Muitos têm profetizado ao longo das últimas semanas que nada será como antes e que não há como retornarmos à mesma lógica que nos trouxe até aqui. Embora tais afirmações tenham grande apelo em meio a uma conjuntura definida por apreensão e medo coletivos, o fato é que prognosticar é sempre um exercício arriscado, e que devemos, portanto, a fim de pensar o devir, estar ancorado nas tendências e dinâmicas estruturantes da realidade vivida. Da mesma forma, tentar abarcar em uma análise de síntese a complexidade do hemisfério ocidental, cada vez mais imbricado em processos globais, parece ser tarefa quase impossível, não obstante necessária e que se buscará encaminhar aqui.

Caberia apontar, em primeiro lugar, que analisar o contexto hemisférico ocidental é um exercício pautado mais pela constância do que pela inovação, já que o padrão geral de relacionamento norte-sul foi historicamente marcado por preconceitos, condescendência, intervencionismo, ou, na melhor das hipóteses, paternalismo do *colosso do norte* para com o restante da região. De fato, salvo raras exceções, a América Latina nunca foi foco prioritário da política externa dos EUA e, quando esse interesse se manifestou, foi fruto de dinâmicas geopolíticas globais, cujas manifestações em âmbito regional eram tidas como perigosas, quando não mesmo inaceitáveis – vide as intervenções ocorridas ao longo da Guerra Fria e, especialmente, a centralidade assumida pela América Central nas políticas de contenção do governo Reagan (1981-1989).

Durante o governo Clinton (1993-2001), uma lógica metonímica (que toma a parte pelo todo) de entendimento regional permanece – nesse caso, tomando toda região sob a lente da realidade mexicana. E, embora vários países regionais tenham

tentado se aproximar do então país-chefe da globalização liberal (como o Brasil de FHC), a nação asteca foi assumida como prioritária. Com o governo de George W. Bush, na virada do século XXI, a região reassume novamente sua irrelevância frente à ênfase dada pelos EUA ao Oriente Médio e à chamada "Guerra contra o Terror".

Ironicamente, foi nesta ausência de interesse por parte do governo norte-americano que a região encontrou uma de suas melhores fases de crescimento econômico, pautado também, e excepcionalmente, por graus de democratização política e inclusão social sem precedentes na maioria de seus países. E, apesar da profunda mudança de tom permitida pela ascensão de Barack Obama à Presidência norte-americana, a América Latina continuaria a não ter grande relevância na política externa dos EUA, que permaneceria voltada para Ásia, Europa e Oriente Médio. Trump representa, sem dúvida, algo inusitado dentro desse padrão histórico – não obstante, talvez mais pelo estilo do que pelo conteúdo em si.

Com a chegada do populista de direita nova-iorquino à Casa Branca, o tom agressivo e a lógica da parte pelo todo se aprofundam ainda mais, embora o relacionamento passe, novamente, a ser definido pela falta de interesse por parte de um governo onde política externa em geral não tem nenhuma centralidade. Poderíamos mesmo dizer que não há uma política de Estado por parte dos EUA para com a América Latina durante a administração de Donald Trump. O que parece existir é uma visão em que a América Latina é subsumida ainda mais à perspectiva doméstica e pela qual a América Latina passa a ser tomada do ponto de vista do muro fronteiriço com o México.

Aceleração de tendências: Trump e a covid-19

O processo de ensimesmamento arrogante e protecionista perseguido pelo presidente norte-americano com relação ao mundo em geral – supostamente com vistas a retomar uma hegemonia rapidamente em erosão – vem claramente sabotando a ordem multilateral liberal do Pós-Guerra que, ironicamente, serviu tão bem aos Estados Unidos na manutenção da liderança econômica, militar, diplomática e cultural ao longo dos últimos 70 anos.

Cabe ressaltar que o declínio do *império americano*, que agora se acelera, vinha se manifestando desde 2001, especialmente dadas suas incursões militares excessivas e irracionais e a perda de competitividade econômica, endividamento público e privado excessivos e associado esfarelamento do modelo moderado de inclusão social implementado ao longo da Guerra Fria. No cenário político, esse processo levou a uma polarização política e ideológica paralisante, causadora da emergência de líderes antissistêmicos como Donald Trump.

De forma sincrônica, enquanto a guinada destruidora das instituições públicas *trumpista* se aprofundava, muitas das inovações em política pública mais inclusiva na América Latina seriam atacadas e revertidas. De fato, o estranho hibridismo de uma economia política implementadora de um Estado de Bem-Estar Social ancorada nas exportações de *commodities* que havia permitido recursos para novos programas sociais no Brasil, Bolívia, Argentina, por exemplo, colapsaria com a chegada definitiva da crise financeira global à região a partir de 2014.

Os limites das políticas progressistas de inclusão via mercado consumidor (e não pela reforma das estruturas fiscais e da propriedade) de governos de esquerda, como Lula, Morales e Kirchner, se tornariam mais visíveis, e grupos de direita, liberais, ou autoritários, se emparelhariam, reernegizados pelo *trumpismo* vencedor, a fim de reverter os ganhos dos últimos anos, inclusive (talvez especialmente) nas áreas ambientais, culturais e de identidade como gênero e raça. Essas dinâmicas vêm se acelerando nos últimos meses, apesar de uma maior, porém em geral, desordenada intervenção dos atores públicos na esfera econômica, social e legal ao redor do continente.

Particularmente importante, a urgência por políticas públicas coordenadas trazida pela covid-19 fez muitas das inúmeras debilidades institucionais existentes na maioria dos governos – do Alasca ao Estreito de Magalhães – ficarem mais visíveis. E, embora sempre haja variações e nuances locais, a destruição causada pela lógica neoliberal, em especial na sua versão mais raivosa, militarizada e destrutiva dos últimos anos – fenônemo presenciado de maneira mais clara nos dois maiores países do hemisfério, EUA e Brasil –, fez com que, quando da necessidade de unidade de esforço, valorização dos setores científicos e órgãos de saúde pública e planejamento amplo da ação dos agentes estatais, tempo precioso fosse perdido. Suas consequências dolorosas se manifestam na perda, talvez evitável, de milhares de vidas.

Uma das realidades mais claramente expostas pela crise sanitária atual ao redor de todo continente foi a falta de recursos e apoio à saúde pública. De fato, embora na maioria dos países latino-americanos existam redes públicas de saúde, em contraste claro com o sistema de lógica privada norte-americano – sempre alardeado como modelo pelas elites liberais da região –, estes tendem a ser subfinanciados e mal geridos, com cortes periódicos de recursos, sendo sempre especialmente implementados em momentos de retração econômica como o dos últimos anos. Os efeitos mais diretos desse cenário na região mais desigual do mundo é que, dos Estados Unidos ao Brasil, o impacto da crise sanitária da covid-19 vem sendo desproporcionalmente forte em comunidades carentes e marginalizadas, com acesso mais difícil a tratamento e a cuidados necessários.

Piorando o quadro, temos visto, com recorrência, inúmeros casos de governos (como o de Jair Bolsonaro, mas também de Trump) que têm optado por ignorar a comunidade científica e agir de maneira populista com fins puramente políticos a fim de manter agitada sua base eleitoral mais aguerrida e ideológica. E, mesmo onde políticas públicas racionais de saúde têm sido buscadas, estas têm sido boicotadas por razões políticas e ideológicas, como no caso do embargo econômico histórico contra Cuba e, mais recentemente, contra a Venezuela. Agravando ainda mais as coisas, em uma tendência expressa novamente de Nova Iorque a São Paulo, países, como a maioria da região – onde grande parte da força de trabalho se centra na economia de serviços, muitas vezes de maneira informal –, o impacto do coronavirús também é desproporcional entre os mais pobres e os que têm menos (ou nenhuma) possibilidade de trabalhar de casa, que não têm poupança para enfrentar um período sem remuneração e que tendem a não ter plano de saúde privada.

Especialmente (mas não só) no contexto doméstico dos EUA, a população de imigrantes enfrenta, no quadro atual, uma situação particularmente dura. O migrante tende a ser, de fato, a vítima perfeita em situações dessa natureza. São trabalhadores (e trabalhadoras), cujas atividades tendem a continuar a serem executadas (produção e processamento de alimentos, limpeza, etc.), portanto, tendem a continuar a estar expostos de maneira especial às ameaças ambientais. São também membros dos segmentos sociais mais marginalizados, portanto, com mais difícil acesso ao atendimento médico. E mesmo quando os atores do Estado, dentro do cenário de

um mundo até então pautado pelo neoliberalismo, prestam atenção aos setores mais pobres da população – como agora ocorreu quando o governo Trump decidiu fornecer uma ajuda de custo para a população de menor renda –, os trabalhadores imigrantes não documentados não terão acesso a esses tão necessários recursos.

Ainda mais vulneráveis, as populações de imigrantes encarceradas nos EUA nos dias de hoje são provavelmente umas das mais expostas ao contágio da covid-19. As populações carcerárias dos países latino-americanos estão certamente na linha de frente da exposição à pandemia em curso, quadro que, em alguns casos, tende a agregar as duas dinâmicas. Este é o caso da Guatemala, onde imigrantes deportados dos EUA não são aceitos por medo de levarem o vírus quando de seu retorno a seu país de origem.

Assim, mais do que um agente transformador, a covid-19 talvez fosse mais bem compreendida se vista como um agente catalisador de tendências. A erosão das economias regionais, o desprezo pela ciência, pelo conhecimento e pelo mundo acadêmico, a banalização do valor das instituições públicas e mesmo pela própria democracia, processos em curso ao longo dos últimos anos, parecem ter-se acelerado em diversas partes, levando à fragmentação das políticas de contenção da pandemia, ou à emergência de propostas de viés autoritário. De qualquer modo, talvez tenhamos ainda assim algo diferente, ao fim e ao cabo, do processo em curso, já que parecemos estar, sim, no fim de um ciclo, mesmo que ainda não seja possível vislumbrar totalmente os contornos do devir que se apresenta no horizonte.

Assumindo o risco prospectivo: vislumbrando cenários

Apesar de arriscado, talvez seja possível apontar algumas possíveis implicações das dinâmicas estabelecidas pela covid-19 no contexto regional até o momento, tanto na esfera econômica, quanto na social e política. Em termos econômicos, a América Latina, que já vinha experimentando uma desaceleração econômica significativa nos últimos anos, tenderá, como várias outras partes do mundo, a entrar em um profundo processo de recessão, especialmente dada a ainda presente realidade de depender excessivamente dos mercados de commodities globais, cuja demanda e preços continuarão deprimidos por um bom tempo.

A queda nas rendas ligada ao setor de exportação agravará ainda mais o problema dos déficits e dívidas públicas dos Estados e entes federados dos países regionais. Acesso a recursos externos para a rolagem das dívidas estatais e a capitais privados para investimentos se tornarão mais escassos, e mercados regionais tenderão a ser substituídos em sua atratividade pelo mercado norte-americano, especialmente de títulos do governo. Como em outros momentos de uma crise de dívida e de escassez nos mercados de capitais, podemos esperar que uma eventual realidade pós-covid-19 seja associada a uma forte pressão de austeridade, justo no momento em que os países da América Latina precisariam de uma política contracíclica de investimentos e de reativação econômica.

No que se refere ao impacto social de maneira mais direta, além do custo em vidas da crise, é óbvio, é de se esperar que haja um aprofundamento das desigualdades de gênero e raça que tão profundamente tendem a definir as sociedades do continente, onde pobreza e exclusão tendem a ter cor e gênero. A grande maioria das trabalhadoras dos setores de limpeza e de cuidados domésticos de pessoas doentes e idosas é, pois, composta por mulheres, em geral das minorias (ou maiorias) raciais não presentes nas elites de seus países. Sem a proteção sanitária e a assistência social adequadas, estas profissionais serão fortemente afetadas e estarão entre as menos compensadas pela devastação social e econômica em curso. Da mesma forma, muitas mulheres em situação vulnerável também estarão ainda mais expostas à violência doméstica, com menos opções de distanciamento físico de seus opressores.

Na esfera política, é possível prever consequências graves para a democracia no contexto regional e, a depender da eleição de novembro nos EUA, talvez mesmo hemisférico e global. De maneira especial, cabe apontar o risco crescente pela opção autoritária que, em muitos países, já se desfraldava de maneira continuada e que, em um contexto de ansiedade e medo, poderá vir a se aprofundar. De fato, embora algum grau de monitoramento da população seja necessário em um momento de crise pandêmica como o atual, é de esperar que medidas policiais hoje em curso venham a se estender, como sempre, com impacto mais forte em comunidades marginalizadas.

Especialmente preocupante, o precedente legal e psicológico de uma suspensão de direitos civis e mesmo políticos (como a discussão a respeito da não ocorrência

dos pleitos eleitorais desse ano, tanto no Brasil como nos EUA!) poderá ser usado como brecha para a implantação de regimes de força e violações de direitos humanos. Na mesma direção, se a recessão vindoura começar a provocar mobilizações sociais mais amplas, podemos esperar que governos dotados de maiores capacidades de vigilância optem por uma resposta policial e repressiva ainda mais forte, sobretudo, entre os políticos da região que chegaram ao poder por meio de um discurso contra a redistribuição de renda e contra a expansão de direitos aos mais excluídos.

Poderíamos mesmo dizer que a crise atual ocorre em um momento particularmente crítico para a própria institucionalidade democrática regional. O Chile acaba de postergar o plebiscito que viria a pautar o processo de revisão de sua Constituição, oriunda do regime ditatorial de Pinochet; no Brasil, a covid-19 tem sido usada para ignorar regras ambientais; os Estados Unidos acabam de colocar um prêmio pela cabeça do presidente de um país regional (Venezuela); e, na Bolívia, onde um regime criado por meio de um violento golpe de Estado continua no poder, eleições prometidas para maio estão em suspenso.

Como contrapontos importantes aos cenários mais dramáticos apontados acima, cabe ressaltar que, no Equador, onde a covid-19 tem ceifado milhares de vidas e criado pânico nas ruas de Guayaquil, organizações indígenas bloquearam acesso a reservas florestais, a fim de prevenir a contaminação de suas comunidades. Na mesma direção, médicos cubanos têm sido enviados a países ao redor do mundo para agir na linha de frente do combate à disseminação do coronavírus e especialmente no tratamento de enfermos. Ambos exemplos daquilo que certamente deveria ser ampliado, demonstram que, em meio a uma crise tão ampla e desafiadora, é, sim, possível que maior coordenação amparada na noção de solidariedade e de sustentabilidade sejam buscadas.

Um apelo a título de síntese

Na medida em que, de modo aparentemente contraditório, a crise da covid-19, por um lado, reforça dinâmicas nacionalistas (fechamento de fronteiras), assim como dissemina a percepção de um mundo inelutavelmente integrado, por outro, mais e maiores gestos de solidariedade serão necessários. No âmbito regional e mesmo

hemisférico, a revitalização de organismos de cooperação, tais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), recentemente atacados ou aparelhados para fins políticos escusos, será um elemento importante desse processo.

A pandemia da covid-19 não poupará nenhuma sociedade, fato que roga maior solidariedade e cooperação na região. Assim, para além da esfera da diplomacia formal, a partilha de experiências bem-sucedidas por atores não estatais em vários países do continente seria outro passo vital em meio à crise, assim como, talvez mesmo em especial, depois de seu arrefecimento.

A necessidade básica de acesso à moradia, à saúde e renda, tornadas ainda mais emergenciais nos dias de hoje, talvez sirva para despertar um necessário reconhecimento de uma coletividade compartilhada. Da mesma forma, a serem implementados, tais caminhos, entre outros similares, poderiam, aí sim, levar à emergência de algo novo no Novo Mundo. Em sentido cada dia mais literal, *quem viver, verá*!