



**Sul Global**

Revista do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFPA

Ano 2, Número 3, 2021

# O Mundo pós-pandemia



Você já  
conhece o  
SEI?

sei!



UFRJ  
faz 100  
ANOS

1920 | 2020

7 de setembro

101  
ANOS

Universidade Federal  
do Rio de Janeiro



@forum:ufrj



# Sul Global

Revista do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Ano 2, Número 3, 2021

## O Mundo pós-pandemia



# Irid

Instituto de Relações Internacionais  
e Defesa da UFRJ





*Sul Global* é uma publicação quadrimestral do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ) dedicada aos estudos acadêmicos relevantes e originais em Relações Internacionais, Estudos de Defesa e Ciência Política prioritariamente, mas aberta a todos os temas e áreas com implicações políticas, sociais, culturais, econômicas e estratégicas para o Sul Global

© 2020 Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

#### **Editor-chefe**

Leonardo Valente  
(IRID/UFRJ)

#### **Editores Associados**

Daniel Pineu (University of Amsterdam)  
Flavia Guerra (IRID/UFRJ)  
Marcelo Gullo (Universidad Nacional de Lanús)  
Sandra Becker (IRID/UFRJ)

#### **Capa**

Fabrício Carvalho

#### **Projeto gráfico e editorial**

Leonardo Valente

#### **Colaboraram nesta edição**

Larissa Rosevics e Sandra Becker

#### **Estagiários**

Leandro Laranjeiras e Mariana Campos

#### **Conselho Editorial**

Alonso Gurmendi (Universidad del Pacífico, Peru)  
Andrea Hoffmann (IRI-PUC-Rio, Brasil)  
Boris Martinov (MGIMO University, Rússia)  
Carlos Eduardo Martins (IRID/UFRJ, Brasil)  
Celso Amorim (MRE/Brasil)  
Daniel Aragão (UFBA, Brasil)  
Eduardo Serra (IRID/UFRJ, Brasil)  
Fernando Brancoli (IRID/UFRJ)  
Filipe Reis Melo (UFPB, Brasil)  
Flavio Combat (IRID/UFRJ)  
Gilberto Oliveira (IRID/UFRJ)  
Javier Calderón Castillo (Universidad de Buenos Aires)  
João Nunes (University of York, Reino Unido)  
João Paulo Viana (UFRO, Brasil)  
Jorge Eliécer Puentes (Universidad José Caldas, Colômbia)  
Larissa Rosevics (IRID/UFRJ)  
Leonardo Tonus (Sorbonne, França)  
Luis Manuel Rebelo Fernandes (PUC-Rio)  
Mauricio Metri (IRID/UFRJ)  
Mônica Leite Lessa (UERJ, Brasil)  
Paul Amar (UC Santa Bárbara, Estados Unidos)  
Renata Peixoto (UNILA, Brasil)  
Vitor Mario Iorio (IRID/UFRJ)  
Williams Gonçalves (UERJ, Brasil)

#### **Ficha catalográfica**

Sul Global. Vol 02, N 3 Set/Dez. 2021 – Rio de Janeiro  
Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Quadrimestral

1- Relações Internacionais 2- Política Internacional  
3- Política Comparada 4- Sul Global 5- Política Externa 6- Direito Internacional

ISSN: 2675-3847

#### **Correspondências**

Revista Sul Global – Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ. Campus da Praia Vermelha, Avenida Pasteur 250, fundos, Urca, Rio de Janeiro-RJ. CEP: 22.290-902.  
Secretários: Jefferson Santos e Isabela Santiago  
Telefone: 55 21 3938-5218.  
E-mail: [sulglobal@irid.ufrj.br](mailto:sulglobal@irid.ufrj.br)

- 6** **EDITORIAL**  
**Os desafios de um mundo pós-COVID-19 para a periferia do Sistema Internacional**  
Leonardo Valente

- 7** **OPINIÃO E ANÁLISE**  
**COVID-19: um chamado ao fortalecimento global em Saúde**  
José Ricardo Rodrigues Viégas

- 12** **ARTIGO**  
**O Conselho de Segurança das Nações Unidas e a pandemia: segurança internacional em tempos de COVID-19**  
Marianna Albuquerque

- 38** **ARTIGO**  
**Laissez-faire, laissez- l'État: o panorama sul-americano e a economia brasileira na pandemia**  
Thauan Santos e Bernardo Salgado Rodrigues

- 60** **ARTIGO**  
**A integração latino-americana em tempos de pandemia: agendas, perspectivas e o (des)protagonismo do Brasil**  
Ana Regina Falkembach e Roberto Rodolfo Gerog Uebel



- 88** **ARTIGO**  
**Pandemias e transformações globais: COVID-19 à luz das experiências históricas**  
Tiago Appel

- 105** **ARTIGO**  
**A ação climática brasileira diante da governança global do clima a partir de uma ecologia de saberes**  
Pedro Ninô de Carvalho e Luma Teixeira Dias

- 128** **ARTIGO**  
**Eixos estratégicos, geopolítica sul-americana e seu impacto para as relações com os EUA**  
Renata Peixoto de Oliveira e Hannah Guedes de Souza

# Os desafios de um mundo pós-COVID-19 para a periferia do Sistema Internacional

**Leonardo Valente**

Di retor do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ e editor-chefe da Sul Global

Apesar de a pandemia de COVID-19 ainda fazer muitas vítimas em todo o mundo e seu desfecho se apresentar como um desafio, apontar cenários e tendências pós-pandemia em diversas áreas torna-se um esforço intelectual necessário, especialmente para o Sul Global, região em sua maioria assolada por problemas econômicos, sociais, sanitários e políticos. Diante disso, este dossiê especial trás análise e artigos científicos que refletem direta ou indiretamente sobre temas cruciais para o futuro imediato da região, e consequentemente para todo o Sistema Internacional.

Na seção “Opinião e Análise”, João Ricardo Rodrigues Viégas, da Organização Mundial de Saúde (OMS) escreve sobre a necessidade premente de se fortalecer acordos e ações multilaterais em nível global para a Saúde, uma vez que as pandemias não se limitam por fronteiras. Na seção “Artigos Científicos”, Marianna Albuquerque discute sobre as dificuldades do Conselho de Segurança da ONU, diante das regras de procedimento do órgão, de responder de forma adequada às crises sanitárias globais. Thauan Santos e Bernardo Salgado Rodrigues traçam com precisão o panorama econômico brasileiro e sul-americano por conta da pandemia, em um retrato que mostra o enorme desafio que a região tem pela

frente. Ana Regina Falkembach e Roberto Rodolfo Gerog Uebel, por sua vez, focam nos processos de integração regional latino-americana durante a pandemia e na perda de protagonismo e de liderança por parte do Brasil durante esse período. Tiago Appel escreve sobre as transformações globais provocadas pela COVID-19 em comparativo à outras pandemias ocorridas no passado, mostrando o quanto a História pode nos ajudar. Os dois últimos artigos, apesar de não tratarem diretamente sobre a pandemia, refletem sobre temas que se tornaram ainda mais urgentes nesses tempos de enormes dificuldades por conta da COVID-19. Pedro Ninô de Carvalho e Luma Teixeira Dias dissertam sobre a temática ambiental e a perigosa postura brasileira diante da necessidade de ações globais urgentes. Por fim, Renata Peixoto de Oliveira e Hannah Guedes de Souza refletem, a partir da geopolítica, as atuais relações entre a América do Sul e os EUA.

Compreender em densidade os cenários e contextos regionais e globais em que estamos inseridos é fundamental para identificar os perigos e oportunidades que oferecem, e em meio a uma onda de negacionismos, responder com Ciência a esses desafios tornou-se ainda mais necessário. Este é um dos papéis de uma revista científica.

# COVID-19: um chamado ao fortalecimento global em Saúde

**João Ricardo Rodrigues Viégas**

Coordenador da região das Américas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) para Convenção-Quatro para Controle do Tabaco e para o Protocolo para Eliminação do Comércio Ilícito de Produtos do Tabaco. Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

O mundo vem enfrentando uma das mais complexas situações epidemiológicas de todos os tempos. No dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto causado pelo novo coronavírus (Covid-19) constituiria uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, o mais alto nível de alerta da Organização, de acordo com o Regulamento Sanitário Internacional. Em março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia e o vírus em poucos meses alcançou todos os continentes do planeta. Até o dia 14 de setembro, foram confirmados no mundo 28.918.900 casos de COVID-19 e 922.252 mortes [1].

A pandemia de COVID-19 não será a última a ser enfrentada pela humanidade, nem a última emergência global em saúde, como alertou o Diretor-Geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus [2]. O primeiro ponto fundamental a tomar em conta não é a certeza de ter uma nova pandemia, é saber que está havendo uma redução do tempo entre os surtos que por

vezes ultrapassam fronteiras. Desde a virada do século até 2020 tivemos surtos transfronteiriços a cada 3,3 anos, em média: 2003 (SARS); 2005 (N5N1); 2009 (H1N1); 2014 (Ebola); 2015 (MERS); 2020 (Covid-19). Isso se deve a um conjunto de fatores: nos últimos 50 anos a população mundial mais que dobrou, ampliou-se a mobilidade humana pelo globo, a expansão das cidades aumentou as interseções com vida silvestre e houve um processo mais acurado de diagnóstico e rastreamento das doenças.

A OMS apresentou um conjunto de estratégias para “achatar” a curva de contaminação, desde ações voltadas ao isolamento físico (medidas quarentenárias, cordões sanitários, aulas à distância/virtuais, trabalho remoto, etc) até o uso de medidas mais acuradas de higienização para adequar o número de infectados à capacidade de atendimento dos sistemas nacionais de saúde e para ganhar tempo na capacitação de pessoal, compra de insumos e equipamentos, ampliação do conhecimento sobre a doença e a formulação de uma vacina, que aparentemente se apresenta como uma solução final para esse desafio global.

O impacto da mais recente pandemia gera causalidades diversas não só de acordo com o grau de desenvolvimento dos países, mas também com as opções políticas vigentes. No lapso temporal entre o início da pandemia e a aprovação de distribuição global da vacina, os Estados Nacionais terão de enfrentar questões éticas e confronto de princípios, como as liberdades individuais em tempo de emergência em saúde pública e escolhas entre a manutenção de políticas macroeconômicas liberais e a necessidade de implantação de políticas assistenciais e de preservação de emprego e renda, situação por vezes mais aguda em países em desenvolvimento.

As respostas a esses confrontos repercutem em maior e menor instância nas ações dos Estados no âmbito doméstico e internacional. As dificuldades à necessidade de adaptação já repercutiram em forma de questionamento das informações técnicas, das falhas das ações de vigilância sanitária dos países, em críticas diretas ou veladas a OMS até no negacionismo da pandemia.

Os nacionalismos e contextos eleitorais influenciaram ainda mais em posicionamentos mais ríspidos no âmbito da política externa. O fortalecimento do isolacionismo do governo Trump resulta em táticas mais incisivas de guerra por recursos escassos, desde respiradores e vacinas até a culpabilização de atores externos para justificar os impactos nacionais da

pandemia. O amargor das relações EUA-China ultrapassou limites de enfrentamentos cordiais e a diplomacia americana instigou desde aliados até as instâncias multilaterais para enfraquecer a participação e imagem chinesas no cenário internacional. Por seu turno, a OMS, uma Organização Internacional que primava pela sua dimensão técnica, acabou se tornando a instância do Sistema ONU com maior visibilidade em 2020. Os discursos do Diretor Geral da Organização passam a ter impacto instantâneo nas bolsas de valores e nas expectativas dos atores internacionais. Como consequência, as negociações da OMS passam a refletir de forma mais evidente o processo de politização e pressões comum nas esferas do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral da ONU [3].

A ampliação do número de contaminados e de mortes decorrente da Covid-19 chama atenção para algumas limitações e sensibilidade dos sistemas domésticos e do internacional que precisam ser revistos para o enfrentamento de futuras pandemias. O primeiro ponto está relacionado às ações de prevenção para enfrentar futuras pandemias. A pandemia vem demonstrando que há uma nítida relação entre as doenças crônicas e as transmissíveis e que essas devem ser trabalhadas de forma integrada. A OMS, por exemplo, relacionou o pior prognóstico do Covid-19 em indivíduos com idade superior a 60 anos e doenças associadas, como a hipertensão arterial, diabetes, doenças respiratórias e câncer [4].



A incidência dessas doenças crônicas estão fortemente relacionadas à promoção de estilos de vida que estimulam o consumo de alimentos ultraprocessados, álcool e tabaco. O tabagismo ativo e a exposição passiva à fumaça do tabaco, segundo o Instituto Nacional de Câncer (INCA), estão relacionados ao desenvolvimento de aproximadamente 50 enfermidades, dentre as quais vários tipos de câncer, doenças do aparelho respiratório e doenças cardiovasculares [5].

Por si só o tabagismo é considerado uma epidemia global e uma das maiores ameaças à saúde pública pela OMS. É responsável por 7 milhões de mortes anuais, além de cerca de 1,2 milhão de mortes de não fumantes expostos ao fumo passivo [6]. No Brasil, o tabagismo causa 157 mil mortes ao ano, o que corresponde a 12,6% do total das mortes anuais no país e a 18% das mortes por doenças coronarianas [7]. No caso da Covid-19, entre os pacientes infectados, foi constatado que os fumantes têm um risco duas vezes maior de serem internados em unidade de terapia intensiva, de necessitar de ventilação mecânica e de virem a óbito do que pacientes não fumantes [8].

Enfrentar os padrões de consumo não saudáveis que são amplamente defendidos por multinacionais, estimular a alimentação saudável, promover exercício físico e o fortalecimento da saúde mental são essenciais para criar uma população mais saudável e mais resistente a futuras pandemias.

Por outro lado, é necessário o fortalecimento dessas medidas por meio de acordos internacionais voltados à saúde pública. Em 2005, a OMS conseguiu alcançar o consenso entre os países para que assinassem a Convenção-Quadro para Controle do Tabaco. Esse tratado internacional vinculante cobra que os países implementem políticas nacionais para redução da oferta e do consumo de tabaco. Esse modelo de sucesso, que no Brasil colaborou para a redução do percentual total de fumantes com 18 anos ou mais de 15% (2006) para 9,8% (2019), segundo dados do Vigitel [9], deve ser replicado para outras agendas internacionais como enfrentamento do consumo de álcool, de alimentos ultraprocessados, bebidas açucaradas, entre outros.

A OMS, enquanto instituição técnica e agora com visibilidade política muito mais expressiva, possui os instrumentos adequados na sua carta constitutiva (art. 19) para sediar esses tratados e apoiar a coordenação dos Estados em prol da promoção de uma população mais resistente a surto. Além disso, é fundamental que haja o fortalecimento do Regulamento Sanitário Internacional como instrumento chave mundial de proteção contra a propagação internacional de doenças e de instar aos países a colaborarem ativamente com a OMS no papel de alerta mundial de surtos, principalmente no que tange ao rápido intercâmbio de dados e informações epidemiológicas.

Por fim, é fundamental que haja duas alterações estruturais de longo prazo nos sistemas. A primeira seria o fortalecimento dos sistemas públicos de saúde, o que não se restringe à capacidade de ampliar o atendimento, mas também promover a integração entre desenvolvimento científico e a manutenção de um aporte industrial para insumos essenciais nos Estados, evitando o risco de desabastecimento de insumos. Por outro lado, há necessidade de uma revisão das formas de ocupação dos espaços, tomando em consideração projetos como os desenvolvidos pela parceria entre a OMS e a Organização Mundial para Saúde Animal (OIE), que buscam promover respostas multissetoriais para enfrentamento de zoonoses e outros riscos à saúde pública por meio de orientações que integram análise de saúde humana, animal e análise do meio ambiente.

## Notas

1 - OPAS, Organização Mundial da Saúde. Folha informativa COVID-19 – Escritório OPAS e da OMS no Brasil – Principais informações, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 14 de setembro de 2020.

2- CGTN, David Ochieng Mbewa. 2020. W.H.O. warns COVID-19 will not be last pandemic, global health emergency. Disponível em:

<https://africa.cgtn.com/2020/09/15/w-h-o-warns-covid-19-will-not-be-last-pandemic-global-health-emergency/>.

Acesso em: 15 de setembro de 2020.

3- DAVIES, S.; WENHAM, C. 2020. “Why the COVID-19 response needs International Relations”. *International Affairs*, v 96: 5 p. 1227–1251; doi: 10.1093/ia/iiaa135.

4- WHO. NCDs and COVID-19 in the Eastern Mediterranean Region, 2020. Disponível em:

[http://www.emro.who.int/images/stories/ncds/documents/ncds\\_and\\_covid\\_19\\_emr.pdf?ua=1](http://www.emro.who.int/images/stories/ncds/documents/ncds_and_covid_19_emr.pdf?ua=1). Acesso em: 10 de setembro de 2020.

5- U.S. Department of Health and Human Services. 2014. “The Health Consequences of Smoking: 50 Years of Progress. A Report of the Surgeon General”. Atlanta: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health. Disponível em:

[https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK179276/pdf/Bookshelf\\_NBK179276.pdf](https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK179276/pdf/Bookshelf_NBK179276.pdf).

6- World Health Organization. 2019. WHO report on the global tobacco epidemic, 2019: Offer help to quit tobacco use. Geneva: WHO; Disponível em:

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/326043/9789241516204-eng.pdf?ua=1>. Acesso em 22 julho de 2020

7 - Pinto M, et al. 2019. Burden of smoking in Brazil and potential benefit of increasing taxes on cigarettes for the economy and for reducing morbidity and mortality. *Cad Saude Publica*. V. 35(8). Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00129118>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

8- CAVALCANTE, T. et al. 2020. Covid-19 e Tabagismo: Aspectos Epidemiológicos, Biológicos, Psicossociais e Implicações para a Política Nacional de Controle do Tabaco. *Revista Brasileira de Cancerologia*. V. 66, pp. 1-10.

9- Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. 2020. *Vigitel Brasil 2019 : vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019*. Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/27/vigitel-brasil-2019-vigilancia-fatores-risco.pdf>

## O Conselho de Segurança da ONU e a pandemia: segurança internacional em tempos de COVID-19

**Marianna Albuquerque**

Doutora em Ciência Política (Iesp/UERJ), e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA)

### Introdução[1]

Em 1918, com o final da Primeira Guerra Mundial, os Estados reunidos na conferência de paz decidiram, além das demarcações territoriais, indenizações e reparações de guerra, criar uma organização internacional capaz de evitar a emergência de um novo conflito de grande magnitude, a Liga das Nações. Após duas décadas e o acúmulo de crises, uma nova guerra eclodiu e evidenciou as fragilidades do funcionamento e da estrutura da Liga. Entretanto, a iniciativa também deixou legados positivos e revelou a importância de haver um fórum permanente para o debate de assuntos de interesse global. Com isso, no imediato pós-Segunda Guerra, os Estados vencedores do conflito acordaram sobre a necessidade de remodelar o sistema de segurança coletiva. Dessa forma, em 1945, durante a Conferência de São Francisco, foi assinada a Carta das Nações Unidas, documento constitutivo da Organização das Nações Unidas (ONU).

O tratado apontava os objetivos, princípios e funções da

organização, e estabelecia uma estrutura com seis órgãos principais, um deles especialmente devotado para a identificação de ameaças à segurança internacional e a implementações de ações para a restauração da paz: o Conselho de Segurança nas Nações Unidas (CSNU). Entretanto, apesar das decisões do órgão terem abrangência global, a composição do Conselho comporta um número reduzido de Estados e confere a cinco países o status de membro permanente. Além da presença constante no CSNU, aos membros permanentes cabe também a prerrogativa de barrar qualquer decisão contrária aos seus interesses, o que ficou conhecido como poder de veto. A permanência foi estendida aos grandes vencedores da guerra, idealizadores da ONU, que dominaram o processo de elaboração da Carta desde o início do processo negociador: Estados Unidos, União Soviética (hoje Rússia), Reino Unido, França e China.

Como a Carta da ONU define que cabe ao Conselho não só a identificação de ameaças como também a decisão sobre medidas cabíveis, não é um exagero afirmar que o CSNU atua como o grande soberano nas relações internacionais

contemporâneas (Rossone de Paula; Albuquerque, 2020a). Ao lado do estatuto da legítima defesa, a provação do CSNU é a única forma legítima de uso da força no sistema internacional, fato que torna a política de poder no órgão essencial para a definição de quais conflitos receberão intervenções, quais serão objeto de sanções, e quais nem comporão a agenda de debates. No entanto, a autoridade do órgão é acompanhada de inúmeras contradições, que minam sua legitimidade e credibilidade e, por vezes, esvaziam a capacidade de prevenção de conflitos.

Entre esses elementos que reduzem a previsibilidade e aumentam a politização estão os métodos de trabalho do órgão. Desde a primeira sessão de debates do CSNU, em 1946, o Conselho opera a partir de regras de procedimento provisórias, que mantêm o caráter de transitoriedade mesmo após mais de 70 anos de funcionamento. As regras foram emendadas e alteradas por diversas vezes, muitas vezes para contemplar a inclusão de métodos informais de negociação. Com isso, os membros permanentes, além do poder de veto, possuem a vantagem da memória institucional para adequar as mudanças das regras de procedimento aos seus interesses (Albuquerque, 2020a; Baccharini, 2017).

Ao longo das décadas de exercício da ONU e do CSNU, essa flexibilidade também trouxe vantagens, pois permitiu que o órgão respondesse com mais dinamismo a conjunturas não previstas e, portanto,

não contempladas nas regras rígidas da Carta da ONU. A pandemia de Covid-19, intensificada no ano de 2020, enquadra-se como uma dessas situações imprevisíveis, nas quais o órgão poderia – e deveria – rapidamente utilizar sua margem de manobra para se adequar tanto às necessidades de isolamento quanto na atuação contra possíveis ameaças decorrentes da crise de saúde pública.

A hipótese desse artigo, entretanto, vai na contramão dessa afirmação inicial. Considero que, como a aplicação dos métodos de trabalho decorre da concordância entre os cinco membros permanentes, a polarização entre Estados Unidos e China vêm causando uma demora injustificada na inclusão dos temas relacionados à Covid-19 na agenda do CSNU, neutralizando as possíveis vantagens da capacidade de adaptação de normas flexíveis e informais. Para cumprir o objetivo de analisar como o CSNU respondeu à crise sanitária e apontar conclusões preliminares, o artigo utilizará como metodologia a análise dos documentos aprovados sobre os novos métodos de trabalho e as negociações acerca das resoluções direcionadas para o nexo entre pandemia e segurança. Como marco teórico, a análise será conduzida a partir das características de diversas vertentes do realismo político.

Para tal, o texto encontra-se dividido em três seções, além dessa introdução. Na primeira seção, será feito um detalhamento da estrutura, das funções e dos métodos de trabalho

do Conselho de Segurança. O objetivo será evidenciar como a assimetria entre membros permanentes e não permanentes é aprofundada com a provisoriedade dos métodos de trabalho, o que amplifica os obstáculos negociadores em casos nos quais há polarização entre as grandes potências. Na segunda seção, será feita uma avaliação do funcionamento do CSNU no período da pandemia de Covid-19.

A dificuldade imposta pela necessidade de interação virtual foi consideravelmente ampliada pelo impasse gerado pela ausência de concordância entre Estados Unidos e China. Por fim, a terceira seção trará algumas considerações finais iniciais. Por ser um evento em andamento, a conclusão também apontará agendas de pesquisa futuras a serem desenvolvidas a partir do panorama apresentado neste artigo.

### **Estrutura e funções do Conselho de Segurança das Nações Unidas**

Conforme foi apresentado preliminarmente na introdução, a ONU foi criada, em partes, para corrigir os erros e aprofundar os compromissos assumidos na Liga das Nações. No pós-Primeira Guerra, quando a Liga foi criada, diversos autores apontam que imperava um sentimento de otimismo, motivado pela narrativa de que aquela teria sido a última das guerras (Milza, 2006). Para muitos, no entanto, a euforia da cordialidade mascarava a realidade da convivência intrinsecamente conflitiva entre os

Estados, que possuiriam a própria sobrevivência como objetivo nacional.

Essa foi a tônica das controvérsias teóricas e epistêmicas entre as correntes do realismo e do liberalismo políticos. Derivadas das teorias políticas baseadas, principalmente, nos escritos de Thomas Hobbes e Maquiavel, por um lado e Immanuel Kant, por outro, a disputa de narrativas entre realistas e liberais promoveu, no entreguerras, o fenômeno que ficou conhecido como primeiro debate das relações internacionais. Do lado liberal, destaca-se a contribuição de Norman Angell que, baseado em Kant, defendeu que a racionalidade do homem o levaria a tomar decisões racionais baseadas em seu livre-arbítrio, minorando a necessidade de interferência dos Estados. A guerra passaria a ser uma “grande ilusão” a partir do momento que os Estados percebessem as benesses do comércio, e a prosperidade gerada por este diminuiria as chances de ocorrência de novos conflitos (Angell, 2002). Estaríamos, nesse caso, em um jogo de soma positiva, na qual é possível construir cenários nos quais todos sejam beneficiados.

Já para os realistas, a racionalidade humana seria sujeita a falhas de interpretações e à primazia da luta pela sobrevivência. Com isso, na ausência de um soberano forte, a disputa pelo poder inviabilizaria a convivência social. Nesse caso, estaríamos em um cenário de jogo de soma zero, no qual o ganho de um

Estado implica em uma perda proporcional a outro ou a um conjunto de países. Por essa visão, a política seria um campo autônomo, no qual não recaem os mesmos critérios de moralidade aplicados na vida privada, e na qual os Estados traduzem seus interesses nacionais por meio da busca pelo poder. Entre os principais autores realistas do primeiro debate estavam Edward Carr e Hans Morgenthau.

Para Carr (2001), a Segunda Guerra Mundial decorreu das fraquezas do pensamento liberal. Segundo o autor, as negociações de paz em Versalhes foram direcionadas por uma crença utópica na harmonia de interesses entre os Estados. Essa visão seria derivada do pensamento liberal sobre a mão invisível e a inevitabilidade do bem coletivo pelo somatório das ações racionais dos indivíduos. Para o autor, essa convicção seria o resultado de uma má interpretação da realidade sócia, pois “fazer da harmonização de interesses o objetivo da ação política não é o mesmo que postular que a natural harmonia de interesses existe” (Carr, 2001, p. 70). Baseada nessa suposição equivocada, a criação da Liga já teria edificado seu próprio fracasso, ao supor que os Estados conseguiriam decidir sempre por consenso e que mecanismos de sanções seriam dispensáveis, uma vez que uma nova guerra seria improvável. Poucos anos após sua criação, a persistência dos conflitos assentou as bases para a Segunda Guerra Mundial, que decretou o fim da Liga e provocou a

emergência do pensamento realista.

Durante o desenrolar na Segunda Guerra, havia uma convergência de visões entre as grandes potências de que as lacunas da Liga poderiam ser contornadas, e que uma nova organização, remodelada, sujeita à realidade e consciente das capacidades diferenciadas de poder entre os Estados, seria o sustentáculo da nova ordem. Essa visão já estava presente nas conferências realizadas durante a guerra, como na Conferência de Moscou (1943), em que os EUA, a URSS, o Reino Unido e a China assinaram a Declaração das Quatro Nações, por meio da qual formalizavam a intenção de criar uma nova organização no pós-guerra.

A decisão foi aprofundada em reuniões posteriores, com destaque para a Conferência de Dumbarton Oaks (1944), na qual os quatro elaboraram o primeiro rascunho do tratado que fundaria a organização, e para a Conferência de Ialta (1945), na qual decidiram que temas de segurança não poderiam ser aprovados à revelia das grandes potências, já que estas arcariam com o ônus da ação militar, e que caberia a elas e à França a prerrogativa de vetar decisões contrárias aos seus interesses (Garcia, 2011) [2]. Esse ponto se coaduna com o argumento de Ikenberry (2001), segundo o qual momentos de reconstrução e acomodação da ordem, após grandes traumas, são propícios para que as grandes potências assumam o papel de liderança e

consolidem um formato que as favoreça. Com a direção das grandes potências e a autoatribuição de centralidade na nova ordem, vemos que a crença na harmonia de interesses deu lugar a uma visão pragmática sobre status, responsabilidades e autoridade, próxima às concepções realistas sobre natureza humana e sobre interesses traduzidos em luta pelo poder (Morgenthau, 2003).

O pragmatismo realista foi fortificado em 1945, quando a Conferência de São Francisco foi convocada exclusivamente para a negociação da criação da ONU, após o fim das hostilidades da guerra. Durante diversas rodadas negociadoras, 50 países se reuniram para debater o rascunho preparado em Dumbarton Oaks, cujo resultado foi a elaboração da Carta das Nações Unidas. Destarte, a Carta corrigiu os dispositivos da Liga das Nações que eram baseados na harmonia de interesses, que se mostrou inviável. Apesar do processo decisório variar entre os órgãos da ONU, a decisão por consenso foi afastada, vigorando um sistema de maioria qualificada, geralmente de 2/3. Além disso, o CSNU foi estabelecido como um órgão especialmente delineado para o monitoramento de ameaças internacionais, com poder de sanção para punir potenciais violadores, inclusive por meios militares.

As inconsistências da Liga foram corrigidas preliminarmente, portanto, desde a origem da ONU. O

tratado constitutivo da organização apresenta um formato de carta, destinada aos povos das Nações Unidas. Com isso, todos os objetivos e propósitos expressos em seu texto são direcionados para a proteção das pessoas, e não para salvaguardar interesses de Estados. O documento, subdividido em capítulos, aponta que a organização está voltada para a manutenção da paz e da segurança, a busca de cooperação entre os membros e o desenvolvimento de relações amistosas (Carta das Nações Unidas, 1945).

A Carta também apresenta a estrutura da ONU, composta por seis órgãos principais: a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o Conselho Econômico e Social (ECOSOC, da sigla em inglês), o Conselho de Tutela, o Secretariado, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O último, foco do presente artigo, é regido, principalmente, por quatro capítulos da Carta, o V, o VI, o VII e o VIII. O Capítulo V descreve as funções, a composição, as atribuições e o processo decisório do órgão. De acordo com Albuquerque (2020a, p. 31-32):

*(...) a Carta detalha o funcionamento do órgão que possui como função tratar de temas que constituam ameaças à paz e à segurança internacionais. Inicialmente, ele era composto por 11 membros, sendo cinco membros permanentes e seis membros não permanentes, eleitos regionalmente para mandatos de dois anos. Em 1965, aumentou para dez o*



*número de membros não permanentes (E10, do inglês elected ten), totalizando 15 membros. Os membros permanentes são os cinco Estados definidos pelos Quatro Policiais durante as Conferências preparatórias: Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China. (...) Cabe ao CSNU indicar o nome do Secretário-Geral, participar da escolha dos juízes da Corte Internacional de Justiça (CIJ) e aprovar resoluções vinculantes sobre temas de segurança, cujo descumprimento é passível de retaliação. O procedimento decisório exige concordância de nove dos 15 membros, sob a condição de que entre eles estejam incluídos os cinco membros permanentes no caso da aprovação de questões substantivas. Não há essa exigência adicional para questões procedimentais. Decorre dessa necessidade de convergência entre os membros permanentes o chamado poder de veto, proveniente da Fórmula de Ialta, pois o voto contrário de um deles impede a aprovação de uma resolução [3].*

Apesar das correções normativas de imperfeições da Liga das Nações, com a retirada do consenso, que gerava intensa paralisia decisória, e a introdução de mecanismos de sanções, que viabiliza a punição de comportamentos desviantes, o CSNU não é alheio a inúmeras críticas. Entre elas, podem-se destacar a falta de transparência no processo de tomada de decisões e a existência de reuniões fechadas, a baixa prestação de contas das negociações para os outros órgãos

da ONU, a politização e o uso político do veto, as lentas respostas a crises urgentes e a falta de representatividade, decorrente da composição dos membros permanentes (Rosas, 2005). Argumenta-se que as relações de poder foram transformadas desde 1945, e que seria necessário realizar reformas na composição e no processo decisório do Conselho, para torná-lo mais democrático e mais afeito a uma ordem multipolar (Valle, 2005).

Entretanto, há um enorme obstáculo para a realização de reformas, uma vez que o procedimento de alteração da Carta da ONU possui diversas etapas de negociação e votação e necessita, em última instância, da concordância dos cinco membros permanentes [4]. Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França não possuem opinião convergente sobre a necessidade da mudança, sobre a quantidade de novos membros nem sobre a nova composição, fato que impossibilitou que as propostas de reforma fossem colocadas em votação.

Mesmo sem modificações estruturais, não se pode afirmar que o CSNU manteve os mesmos mecanismos de funcionamento de 1945. As mudanças vieram por meio das alterações nos métodos de trabalho do órgão, que são regidas, até hoje, por Regras de Procedimento Provisórias (S/96) [5], revisadas periodicamente. Com as mudanças, foram criados novos formatos de reunião para o CSNU, muitos dos quais

permitem a participação de organizações da sociedade civil, de representantes de outros órgãos ou outras organizações, de países que contribuem com tropas para as operações da ONU e de Estados diretamente afetados pela matéria em votação, mesmo que não estejam cumprindo mandato no CSNU naquele momento (Security Council Report, 2019).

Por um lado, a flexibilidade permitiu que impasses nas negociações fossem superados com mais dinamismo, pois “os processos informais de negociação podem oferecer caminhos alternativos para escapar dos dilemas multilaterais do Conselho de Segurança da ONU, reduzindo a probabilidade de impasse institucional (Prantl, 2010, p. 209; tradução própria [6]). Com as reuniões informais, os países negociam com antecedência os termos das resoluções, gerando uma redução expressiva na quantidade de vetos e um aumento das decisões por unanimidade (Wallesteen; Johansson, 2016).

Por outro lado, o aumento da informalidade acarretou a diminuição da previsibilidade jurídica e a intensificação concentração de poder na mão dos membros permanentes. Por estarem presentes no CSNU de forma perene, os cinco dominam as regras de procedimento e possuem memória institucional da jurisprudência, além de terem maior poder de barganha para elaborar os rascunhos das resoluções (método

conhecido como penholder) e nomear os representantes para as chefias de comissões, departamentos e lideranças de operações militares (Baccarini, 2017; Von Einsiedel *et al*, 2016). De acordo com Baccarini (2017), a aparência de democratização que os métodos informais, ao permitir participações de outros atores, camufla o fato de que as decisões substantivas são tomadas privadamente pelas grandes potências. Progressivamente, os membros permanentes se reúnem antecipadamente e levam à votação apenas os temas nos quais já há concordância prévia ou não há interesse direto, o que restringe sobremaneira a possibilidade – já diminuta – de que os membros não permanentes possam interferir nos rumos da negociação.

A inevitabilidade da manutenção da política de poder e da prevalência dos interesses assimétricos das grandes potências constituiu, para o realista Mearsheimer (1994), a “falsa promessa das organizações internacionais”. Para o autor, o relacionamento entre as potências no campo da segurança demonstra que não há evidências empíricas de que as instituições internacionais são capazes de mudar o comportamento dos Estados. Seguindo a linhagem do pensamento realista os Estados colocariam seu autointeresse em primeiro lugar, aceitando negociar internacionalmente apenas aquilo que lhe trará vantagens, ou que trará prejuízos calculados. Nessa linha, “as organizações são fundamentalmente

instrumentos usados pelos Estados mais poderosos para atingir os seus objetivos” (Herz; Hoffmann, 2004).

No entanto, as décadas de funcionamento da ONU nos permitem afirmar que a organização tem méritos na prevenção, solução e mitigação de novos conflitos, além de ter ensejado o aumento da cooperação funcional entre Estados em uma agenda temática variada, que perpassa temas como direitos humanos e meio ambiente. No campo da segurança, a institucionalização das operações de paz, apesar de passível de críticas que fogem ao escopo desse texto, permitiram que o CSNU atuasse em transições políticas e contribuísse para a reconstrução de Estados após conflitos civis. Nas demais agendas, é inegável a vanguarda da organização em promover acordos universais sobre mudanças climáticas e saúde pública, por meio de agências funcionais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Mundial da Saúde (OMS). Este último tema recebeu atenção redobrada, recentemente, após as diversas críticas que a ONU recebeu por sua atuação na pandemia da Covid-19. A próxima seção será dedicada a analisar a resposta do CSNU ao cenário de crise sanitária internacional.

### **O funcionamento do Conselho de Segurança durante a pandemia**

No final de 2019, autoridades chinesas informaram oficialmente à OMS sobre a proliferação de uma

doença viral não identificada, que causava problemas respiratórios graves e apresentava alta possibilidade de contágio. Com o acometimento da função respiratória, em poucas semanas o vírus casou sobrecarga no sistema de saúde da China, devido ao aumento exponencial de internações para pacientes que demandavam respiradores artificiais. Em 05 de janeiro, a OMS se pronunciou publicamente e publicou o primeiro boletim oficial com as poucas informações já coletadas sobre o vírus, ainda desconhecido. Na semana seguinte, em 12 de janeiro, a China divulgou que havia concluído a codificação genética do vírus, pertencente à família dos coronavírus, ao qual a equipe técnica da OMS nomeou de Sars-Cov-19; já a doença recebeu o nome oficial de Covid-19.

Em poucas semanas, a situação escalonou em uma dimensão inesperada. Em 13 de janeiro, foi notificado o primeiro caso fora da China, na Tailândia, mas já havia estudos de que o vírus poderia ter iniciado a propagação bem antes da identificação da nova doença. Em 30 de janeiro, a OMS declarou que a Covid-19 consistia em uma situação e emergência global e mobilizou um Comitê de Emergência. Com a propagação das infecções pelos outros continentes, em 11 de março a OMS declarou que havíamos atingido o status de pandemia. Pela alta transmissibilidade, os protocolos de prevenção e mitigação de contágio envolviam o isolamento social e o uso

de equipamentos de proteção individual.

Com o isolamento, diversas organizações precisaram readaptar suas atividades para o trabalho remoto, e a ONU seguiu a tendência. Cabe mencionar, ainda, que a suspensão das atividades presenciais já vinha sendo precedida por uma grave crise financeira e orçamentária, que causou redução do horário de utilização das sedes e cortes de serviços internos. A mudança para o sistema de home office, portanto, causou um duplo desafio, pois foi organizada em um momento no qual a organização não estava operando em plenas condições.

O primeiro dos órgãos principais da ONU a reagir à conjuntura foi a Assembleia Geral. No dia 03 de abril, foi adotada a resolução “Solidariedade Global no combate à Covid-19” (A/RES/74/270) [7], em que o órgão reforçava a importância da cooperação e do multilateralismo para lidar com o contexto de crise, bem como reforçava o papel central da ONU na resposta global. O documento também expressou condolências às famílias das vítimas e demonstrou apoio aos profissionais de serviços essenciais, além de afirmar a necessidade de conter o avanço da doença de forma condizente com o respeito aos direitos humanos, à não discriminação e às metas de desenvolvimento sustentável. Apesar das resoluções da AGNU terem caráter recomendatório, e desta em especial ter sido adotada por consenso, os

debates mais intensos foram acerca da menção à OMS no texto do documento, ponto que será retomado adiante. Cabe mencionar, preliminarmente, que os EUA se opuseram às menções à agência, da qual anunciou sua retirada. O artigo que comporta a referência recebeu a seguinte redação, na qual a subjetividade do termo “relevantes” abarcaria as preferências individuais de cada Estado:

*[A Assembleia Geral] apela a uma cooperação internacional intensificada para conter, mitigar e derrotar a pandemia, inclusive trocando informações, conhecimentos científicos e melhores práticas e aplicando as diretrizes relevantes recomendadas pela Organização Mundial da Saúde. (A/RES/74/270; tradução própria)[8]*

Em relação ao Conselho de Segurança, a última reunião presencial antes da suspensão das atividades ocorreu de 12 de março, momento no qual a doença começou a se espalhar pelos Estados Unidos, atingindo particularmente a cidade de Nova York, onde se localiza a sede principal da ONU. Quando da interrupção, o Conselho já havia aprovado a agenda de trabalho do mês, na qual constava temas como a situação no Sudão do Sul, a crise na Síria, Afeganistão, Iêmen, República Democrática do Congo e Coreia do Norte (Security Council Report March 2020 Programme of Work, 2020).

Apesar do CSNU já ter operado em regimes especiais, como após os ataques de 11 de setembro, e em

outros contextos de pandemia, notadamente a do Ebola, a introdução do trabalho remoto gerou situações sem precedentes, apesar de prevista legalmente. De acordo com o artigo 30 da Carta da ONU, cabe ao próprio CSNU estabelecer suas regras de procedimento, conforme apresentado na seção anterior. A Carta também prevê, em seu artigo 28, que “Conselho de Segurança poderá reunir-se em outros lugares, fora da sede da Organização, e que, a seu juízo, possam facilitar o seu trabalho” (Carta das Nações Unidas, 1945). As Regras de Procedimento Provisórias reafirmam essa possibilidade, ao explicitar que “qualquer membro do Conselho de Segurança ou o Secretário-Geral podem propor que o Conselho de Segurança se reúna em outro local. Se o Conselho de Segurança aceitar qualquer proposta, decidirá sobre o local e o período em que o Conselho se reunirá neste local” (S/96; tradução própria) [9]. O CSNU já se reuniu fora da sede da ONU em quatro ocasiões: em Adis Abeba (1972), Panamá (1973), Genebra (1990) e Nairobi (2004).

Nas semanas seguintes à paralisação de reuniões físicas, os membros do Conselho iniciaram extensos debates acerca dos métodos de trabalho durante a quarentena. A necessidade de resolver a forma de reunião também era uma demanda proveniente da Carta da ONU e das Regras de Procedimento Provisórias. Enquanto o artigo 28 da Carta prevê que o CSNU funcione de maneira

contínua, as regras estabelecem que não pode haver um intervalo superior a 14 dias entre as reuniões.

O requisito, entretanto, não solucionou as dúvidas e incertezas dos Estados-membros. Havia desconfianças sobre o uso de plataformas digitais para debater assuntos sensíveis, sob o risco de cyber ataques e invasões de privacidade, mas o ponto central das preocupações era sobre os procedimentos decisórios. Entre os questionamentos estavam a oficialidade (ou não) das reuniões conduzidas em formato virtual, a forma de circulação dos rascunhos das resoluções e a divulgação de datas, horários e transmissão por videoconferência das reuniões públicas (What’s In Blue, 2020).

Durante as contendas sobre procedimentos, as atividades do Conselho ficaram invisíveis por dias, operando com base na informalidade, sem divulgação e sem a possibilidade de acesso externo às reuniões. A reação à falta de transparência veio por parte do grupo Accountability, Coherence and Transparency (ACT), composto por 25 Estados que advogam pela democratização e publicidade dos métodos de trabalho do CSNU. De acordo com carta enviada ao presidente do Conselho de Segurança (S/2020/252) [10], o grupo afirma que:

*(...) o Grupo ACT está preocupado com o fato de as reuniões do Conselho que ocorreram desde que a crise impossibilitou reuniões físicas na câmara do Conselho não terem sido*

*incluídas no programa de trabalho, oficialmente anunciado ou transmitido pela web. Isso compromete a capacidade do Conselho de funcionar continuamente e o cumprimento de seu mandato de acordo com a prática estabelecida. Se não for corrigida, a atual maneira de operar também corre o risco de prejudicar os progressos realizados ao longo dos anos no fortalecimento da transparência, inclusão e responsabilidade do Conselho em relação à participação mais ampla das Nações Unidas, conforme refletido nas atualizações mais recentes dos métodos de trabalho decididos pelo Conselho e pelos mais prática recente do Conselho. (S/2020/252; tradução própria) [11]*

Após outras rodadas negociadoras, a decisão foi que as transmissões seriam publicadas na página oficial do órgão, que as negociações prévias e justificativas de votos seriam feitas por escrito, que as reuniões de adoção de resoluções seriam conduzidas por videoconferência e que todos os documentos aprovados teriam a mesma validade que aqueles adotados presencialmente (Security Council Report, 2020). Desde então, a solução tem sido renovada mensalmente, e continua válida até a redação deste texto, em julho de 2020.

Contudo, os desafios ao Conselho não vieram apenas de questões procedimentais. Em 16 de maio, o embaixador Tijjani Muhammad-Bande, presidente da AGNU, declarou que o mundo estaria

passando pela maior crise desde a Segunda Guerra Mundial, e que a Covid-19 “representa uma séria ameaça à manutenção de paz e segurança - potencialmente levando a um aumento da agitação social e violência que minaria a capacidade de combater a doença” (Statement of the PGA, 2020).

Com o alastramento da pandemia, o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, seguiu a linha do nexo entre pandemia e segurança para demandar ao CSNU e aos membros da ONU a aprovação de um cessar-fogo global e a coordenação de esforços para prover ajuda humanitária aos locais em maior vulnerabilidade (Secretary General Press Release, 2020). Na declaração, Guterres apontou diversas ameaças à segurança internacional provocadas pela pandemia: enfraquecimento das instituições públicas, tensões políticas causadas pelo inevitável adiamento de processos eleitorais, crescimento de grupos de poder paralelo ou terroristas em locais de maior vulnerabilidade, risco do uso de armas biológicas ou de bioterrorismo, e desafios à garantia dos direitos humanos (Secretary-General's remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic, 2020).

Apenas em 09 de abril, três semanas após a suspensão das atividades presenciais, o CSNU convocou a primeira reunião sobre o tema, quando a AGNU já havia aprovado uma resolução e outros órgãos, como o Conselho de Direitos Humanos, já negociavam outros

documentos. Esta reunião inicial não produziu resultados concretos, mas evidenciou a polarização que se erguia entre China e Estados Unidos, tendência que se acentuou desde a eleição de Donald Trump nos países norte-americanos. A ausência de concordância contribuiu ainda mais para o atraso na coordenação de posições no Conselho. Quando, em 22 de abril, a França e a Tunísia apresentaram a primeira proposta concreta de rascunho, reafirmando a necessidade de coordenação e acatando o pedido de Guterres da declaração de cessar-fogo, a negociação esbarrou em pontos-chave da disputa sino-americana. De acordo com Albuquerque (2020b, p. 13):

*Para além de preocupações com a saúde global, a pandemia de Covid-19 desnudou outros aspectos em ebulição no sistema internacional: a consolidação da rivalidade entre Estados Unidos e China, e a declaração de guerra de governos conservadores ao multilateralismo. Em relação ao primeiro ponto, os EUA culpam a China pela origem do vírus, inclusive com a publicação de suspeitas sobre a criação do vírus de forma intencional em laboratório. O presidente dos EUA, Donald Trump, passou a usar o termo “Chinese Virus” para se referir à doença, em uma simbólica atribuição de culpa. Trump também questionou o governo chinês sobre a omissão e manipulação de dados para minimizar o papel do país na cadeia de transmissão do vírus, e colocou em dúvida a imparcialidade da OMS. Em*

*relação ao segundo ponto, Trump e outros governos conservadores também passaram a culpar a OMS pela demora na resposta. Desde sua campanha eleitoral, Trump questionou enfaticamente as organizações internacionais, defendendo que os EUA dispõem de muitos recursos e não recebem retorno, tendo, inclusive, seus interesses imediatos contrariados pelas decisões coletivas.*

Outra questão que dividiu os Estados foi a manutenção ou a suspensão dos regimes de sanção em vigor. O argumento da Rússia, por exemplo, ao defender a retirada temporária das restrições a países como Venezuela, Irã e Síria, é permitir que estes direcionem os recursos congelados ao combate à doença. Os Estados Unidos, por sua vez, argumentam que estes países poderiam aproveitar a situação para aplicar os fundos nas atividades que geraram as sanções, como programa nuclear e violação de direitos humanos (Security Council Report, 2020).

A falta de concordância perdurou até o dia 01 de julho, quando o CSNU aprovou a primeira resolução sobre o tema, mais de quatro meses depois da decretação do status de emergência global. O documento, adotado por consenso, não faz alusão direta à OMS, por oposição expressa dos EUA, mas diz estar fundamentada nos dispositivos da resolução da AGNU, que fez referência ao trabalho da agência especializada. O texto demanda o início de um cessar-fogo de ao menos 90 dias consecutivos a todas

as partes em conflito, mas faz uma exceção: as tropas que estejam engajadas no combate a grupos não estatais. Dessa forma, podem permanecer ativas as operações que se destinam a neutralizar o Estado Islâmico, a Al Qaeda e o Al Nusra, entre outros grupos designados terroristas pelo órgão (A/RES/2532) [12].

Cabe ressaltar, no entanto, que as disputas internas entre os Estados e a demora na formalização dos métodos de trabalho remotos não são os únicos desafios à segurança internacional que a pandemia tem o potencial de causar. Para além dos tópicos ressaltados pelo Secretário-Geral em sua declaração, como as instabilidades institucionais e o uso do bioterrorismo, é necessário pensar também na manutenção das atividades de campo da ONU, que não podem ser feitas de forma remota. Um exemplo são as tropas que atuam nas operações de paz, que não só estão expostas ao vírus como podem se transformar em vetores, pelo contato direto que possuem com a população e com o sistema de serviços dos locais em que estão alocados. Também estão em risco as populações refugiadas e deslocadas internas, sobretudo as que vivem nos assentamentos, áreas de grande concentração demográfica e com serviços de saúde e meios de prevenção restritos.

Outro ponto importante é a contenção da circulação de pessoas e produtos por fronteiras, que podem impactar na prestação de serviços humanitários e gerar atrasos nos envios de provimentos médicos e

econômicos para regiões afetadas. Contribui para a piora do cenário de médio e longo prazo a inevitável crise econômica que já afeta os Estados. A ONU trabalha com a noção de que segurança está atrelada ao desenvolvimento, conforme expresso na própria Carta da ONU e em compromissos posteriores, como a Agenda 2030. Infelizmente, a necessidade de suporte da ONU aos países em maior necessidade vem exatamente no momento no qual a organização vive sua maior crise financeira da história.

### **Considerações finais**

Criado para funcionar como o baluarte do sistema de segurança coletiva do pós-Segunda Guerra Mundial, o Conselho de Segurança das Nações Unidas é, ao lado da legítima defesa, a única forma possível de emprego do uso da força no sistema internacional. Construído em um contexto de falência dos postulados do liberalismo e emergência do pensamento realista, a composição do Conselho solidificou um status quo assimétrico, que garantiu uma posição preponderante aos cinco grandes vencedores da guerra. Desde 1945, Estados Unidos, União Soviética/Rússia, China, Reino Unido e França ocupam o assento permanente no órgão, o que lhes garante o poder de impedir a aprovação de resoluções que contrariem seus interesses, prerrogativa conhecida como poder de veto.



Apesar da Carta das Nações Unidas organizar a estrutura e as funções do CSNU, os debates e os métodos de trabalho são regidos pelas Regras de Procedimento Provisórias. Por um lado, essas regras concentram o poder ainda mais nos membros permanentes, pois estes possuem mais instrumentos para utilizá-las e modificá-las. Por outro lado, a informalidade e a flexibilidade permitiriam que o Conselho se adaptasse com mais rapidez a contextos adversos, como o da pandemia de Covid-19.

A hipótese desse artigo, no entanto, contraria essa expectativa, ao afirmar que a informalidade favorece a politização. Com isso, durante o período de isolamento, o CSNU enfrentou uma demora injustificada para ação, aprovando a primeira resolução sobre onexo entre saúde e segurança quatro meses após a OMS ter declarado que a Covid-19 era uma emergência global. O atraso decorreu não só da dificuldade de obter concordância sobre os métodos de trabalho, mas também da polarização entre EUA e China. Os estadunidenses adotaram uma postura de afastamento do multilateralismo e suspensão das atividades e contribuição na OMS, além de defender a responsabilização da China pela origem da pandemia. O CSNU perdeu semanas em debates sobre termos constantes nos rascunhos de resolução apresentados,

enquanto desafios à segurança se acumulam, a exemplo do regime de sanções, a provisão de assistência humanitária e o desrespeito aos direitos humanos.

Por ser um contexto ainda em andamento, as conclusões preliminares apontam que, mesmo com as demandas globais por cooperação e solidariedade em momentos de tanta incerteza, prevalece no CSNU as diretrizes do pensamento realista, que colocam os Estados em um jogo de soma zero, no qual os interesses particulares imperam em detrimento das soluções coletivas. Como futuras agendas de pesquisa, cabe acompanhar o desenrolar das negociações no CSNU e em outros órgãos da ONU, o impacto nos conflitos em andamento e na situação dos refugiados, e os acordos vindouros sobre a distribuição das vacinas em processo de produção.

## Referências bibliográficas

- ACCOUNTABILITY, COHERENCE AND TRANSPARENCY GROUP. *Letter dated 30 March 2020 from the Permanent Representative of Switzerland to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. S/2020/252, 2020. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S\\_2020\\_252.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2020_252.pdf) (acesso em 15 de julho de 2020)
- ALBUQUERQUE, M. *Potências médias emergentes e uso da força: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2020a.
- ALBUQUERQUE, M. Globalização da saúde pública: a Organização Mundial da Saúde e a cooperação na América do Sul. *Boletim OPSA*, n. 2, 2020b.
- ANGELL, N. *A grande ilusão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/ São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19)*. A/RES/74/270, 2020. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3863084?ln=en> (acesso em 15 de julho de 2020)
- BACCARINI, M. A evolução dos métodos de trabalho e a emergência do consenso no Conselho de Segurança da ONU: a tomada de decisão por comitês. *Revista Carta Internacional*, v. 12, n. 2, pp. 5-29, 2017.
- CARR, E.H. *Vinte Anos de Crise (1919-1939): uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Regras de Procedimento Provisórias. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/provisional-rules-procedure> (acesso em 15 de julho de 2020)
- CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 2532, 2020. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3870751?ln=en> (acesso em 15 de julho de 2020)
- GARCIA, E. V. *O sexto membro permanente: O Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.
- HERZ, M; HOFFMANN, A.R. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

- IKENBERRY, J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/pgs-msg-international-day-of-living-together-in-peace.pdf> (acesso em 15 de julho de 2020)
- MEARSHEIMER, J.J. The False Promise of International Institutions. *International Security*, vol. 19, n. 3, pp. 5-49, 1994.
- MILZA, P. *Les relations internationales de 1918 à 1939*. Paris: Armand Colin, 2006.
- MORGENTHAU, H. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas, 1945.
- PRANTL, J. The Role of Informal Negotiation Processes in Breaking Deadlocks: the UN Security Council. In NARLIKAR, A. (ed.) *Deadlocks in Multilateral Negotiations: Cases and Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Statement by Ambassador Tijjani Muhammad-Bande on the International Day of Living Together in Peace, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20018.doc.htm> (acesso em 15 de julho de 2020)
- SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Press Release: Secretary-General Calls for Global Ceasefire, Citing War-Ravaged Health Systems, Populations Most Vulnerable to Novel Coronavirus, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20018.doc.htm> (acesso em 15 de julho de 2020)
- SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretary-General's remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-04-09/secretary-generals-remarks-the-security-council-the-covid-19-pandemic-delivered> (acesso em 15 de julho de 2020)
- SECURITY COUNCIL REPORT. *In Hindsight: Security Council Working Methods in the Time of COVID-19*, 2020. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-05/in-hindsight-security-council-working-methods-in-the-time-of-covid-19.php> (acesso em 15 de julho de 2020)
- ROSSONE DE PAULA, F.; ALBUQUERQUE, M. UN Security Council Reform: The Political and the Desire to be Seized of the Matter. *Sul Global*, vol.1, n.1, pp. 14-38, 2020.

SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Report March 2020 Programme of Work*, 2020. Disponível em:

<https://www.securitycouncilreport.org/programme-of-work/2020/03/>

(acesso em 15 de julho de 2020)

SECURITY COUNCIL REPORT. *The UN Security Council Handbook: a user's guide to practice and procedure*. 2019.

Disponível em :  
<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/the-un-security-council-handbook-by-scr-1.pdf>

(acesso em 15 de julho de 2020)

VALLE, V. A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões. *Cadernos Adenauer*, vol. VI, n.1, 2005.

VON EINSIEDEL, S; MALONE, D; UGARTE, B.S "Introduction". In VON EINSIEDEL, S; MALONE, D; UGARTE, B.S. (eds.) *The UN Security Council in the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2016, pp. 1-26.

WALLESTEEN, P; JOHANSSON, P. "The UN Security Council: Decisions and Actions". In VON EINSIEDEL, S; MALONE, D; UGARTE, B.S. (eds.) *The UN Security Council in the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 27-56, 2016.

WHAT'S IN BLUE. *New Security Council Working Methods in the midst of COVID-19*, 2020. Disponível em:  
<https://www.whatsinblue.org/2020/03/new-council-working-methods-in-the-midst-of-covid-19.php> (acesso em 15 de julho de 2020)

## Notas

1- O artigo é baseado na palestra (In)Segurança Internacional em Tempos de Pandemia, realizada no âmbito dos Seminários Virtuais do IRID-UFRJ.

2- A França não participou das conferências, pois o governo estava em exílio após a invasão das tropas nazistas. Em Dumbarton Oaks, no entanto, já havia concordância sobre a integração da França ao grupo.

3- Após a dissolução da URSS, a vaga permanente passou a ser ocupada pela Rússia. Após a revolução comunista em 1949, muitos Estados não reconheceram de imediato a República Popular da China, o que ocasionou a ocupação do assento por Taiwan, até 1972.

4- Para uma descrição detalhada do processo de emenda à Carta da ONU, ver Albuquerque (2020a) e Valle (2005).

5- As regras originais e as emendas posteriores podem ser consultadas em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/provisional-rules-procedure> (acesso em 14 de julho de 2020).

6- No original: “Informal negotiation processes may offer alternative avenues to escape the multilateral predicament of the UN Security

Council, reducing the probability of institutional deadlock.”

7- A resolução pode ser acessada em: <https://digitallibrary.un.org/record/3863084?ln=en> (acesso em 15 de julho de 2020).

8- No original: “Calls for intensified international cooperation to contain, mitigate and defeat the pandemic, including by exchanging information, scientific knowledge and best practices and by applying the relevant guidelines recommended by the World Health Organization.”

9 - No original: “Any member of the Security-Council or the Secretary-General may propose that the Security Council should meet at another place. Should the Security Council accept any such proposal, it shall decide upon the place and the period during which the Council shall meet at such place.”

10 - O documento pode ser consultado em: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S\\_2020\\_252.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2020_252.pdf) (acesso em 14 de julho de 2020).

11- No original: “(...) the ACT Group is concerned that the meetings of the Council that have taken place since the crisis made physical meetings in the Council’s chamber impossible have not been included in the programme of work, officially announced or webcast.

This jeopardizes the Council's ability to function continuously and the discharge of its mandate in accordance with established practice. If not corrected, the present way of operating also risks undermining progress made over the years in strengthening the transparency, inclusion and accountability of the Council towards the wider United Nations membership as reflected in the latest updates in working methods decided by the Council and the most recent Council practice."

<https://digitallibrary.un.org/record/3870751?ln=en> (acesso em 15 de julho de 2020)

12- A resolução pode ser acessada em:

## **Resumo**

Apesar da relevância no sistema internacional, o Conselho de Segurança das Nações Unidas opera por meio de regras de procedimento provisórias. Como a aplicação dos métodos de trabalho decorre da concordância entre os cinco membros permanentes, a polarização entre Estados Unidos e China vêm causando uma demora injustificada nos debates sobre Covid-19 no CSNU, neutralizando as possíveis vantagens da capacidade de adaptação de normas flexíveis e informais. Para cumprir o objetivo de verificar como o CSNU respondeu à crise sanitária e apontar conclusões preliminares, o artigo utilizará como metodologia a análise dos documentos aprovados sobre os novos métodos de trabalho e as negociações acerca das resoluções direcionadas para o nexo entre pandemia e segurança. Como marco teórico, a análise será conduzida a partir das características de diversas vertentes do realismo político.

**Palavras-chave:** Organização das Nações Unidas; Conselho de Segurança das Nações Unidas; Segurança Internacional; Pandemia; Covid-19.

## **Abstract**

Despite its relevance in the international system, the United Nations Security Council operates through provisional rules of procedure. As the decision on working methods depends upon agreements between the five permanent members, the current polarization between the United States and China is causing an unjustified delay in the debates about Covid-19 at the UNSC, neutralizing the potential advantages of flexible and informal rules. To fulfill the objective of verifying how the UNSC responded to the health crisis, the methodology consists of a review of documents on the new working methods and the negotiations on resolutions about the pandemic and international security. As a theoretical framework, the analysis will be conducted based on the contribution of Realism.

**Keywords:** United Nations; United Nations Security Council; International Security; Pandemic; Covid-19.

# Laissez-faire, laissez- l'État: o panorama sul-americano e a economia brasileira na pandemia da COVID-19

**Thauan Santos (1) e Bernardo Salgado Rodrigues (2)**

1- Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN)

2- Professor substituto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ)

## Introdução

Apesar de o mundo ter presenciado recentemente diferentes pandemias no século XXI, como Sars (2003), H1N1 (2009), Mers (2012), Ebola (2014) e Zika (2016), é fundamental destacar as peculiaridades e a dimensão da atual pandemia do novo coronavírus (COVID-19). Diante desse cenário de tamanha incerteza econômica, social, política e em matéria de saúde pública global, é necessário identificar padrões acerca da evolução do número de casos e óbitos, mesmo diante de recortes regionais, visando a identificar boas práticas, modelos a serem evitados e casos particulares (*outliers*).

Inicialmente, será feita uma breve discussão partindo da economia política do desenvolvimento que destaca a relevância do Estado enquanto ator econômico, especialmente em períodos de crise ou de grande incerteza. Na segunda seção, um panorama regional sul-americano como estudo de caso, justificado pela constatação da região como novo epicentro da pandemia do COVID-19. Dessa forma, as análises

contemplam o período de 07 de março a 07 de julho de 2020, totalizando o primeiro quadrimestre desde a primeira morte por COVID-19 na América do Sul (no caso, na Argentina). Consequentemente, o conjunto de informações possibilita a formalização de três padrões de coordenação e planejamento na gestão regional da pandemia.

A próxima seção foca no caso brasileiro. Inicialmente, apresenta-se o número de casos confirmados e de mortes, assim como sua evolução e a dispersão espacial dos casos. Em seguida, foca-se na questão econômica, analisando-se a evolução de variáveis macroeconômicas selecionadas no período e, por fim, avalia-se a natureza e o montante dos gastos da União com COVID-19. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais, seguidas das referências bibliográficas utilizadas nessa pesquisa.

## Economia Política do desenvolvimento pós-pandemia

Na Economia Política Clássica, a problemática do desenvolvimento



econômico dos países era realizada a partir de uma perspectiva que privilegiava a questão nacional e internacional em um sistema de competição geopolítica interestatal, cuja “‘ameaça externa’ é utilizada para priorizar objetivos estratégicos e direcionar a estrutura produtiva e a geração de renda para determinados setores considerados mais relevantes.” (Padula e Fiori, 2019, p. 236). Foi desta forma que William Petty, Alexander Hamilton e Friedrich List pensaram as possibilidades de a economia nacional superar sua inferioridade relativa de riqueza e se tornar mais independente e soberana.

Petty (1983) prescreve uma aritmética política buscando um método de instrução para as possibilidades do governo no campo industrial e da competição internacional. Assim, visualiza que a economia política é um instrumento de poder que surge nas relações internacionais como defesa das ameaças externas. Logo, a capacidade do Estado é fundamental para a acumulação de poder e riqueza das nações, visualizando na manufatura o meio essencial de desenvolver as forças produtivas domésticas.

Na visão de Hamilton (2000), o modelo de produção nacional baseado na centralização e no fomento às manufaturas como ferramenta da construção nacional seriam os pontos-chave na relação entre forças produtivas e poder militar, principalmente na busca da independência econômica e segurança

nacional. Consequentemente, a proteção da industrialização nascente tornaria a economia mais independente.

Com List (1983), é fundamental compreender a lógica de seu pensamento nacionalista sob a perspectiva do desenvolvimento da indústria diante de um contexto de concorrência interestatal. Analisando os parâmetros históricos do desenvolvimento inglês, baseados na ideologia liberal de livre-comércio e cosmopolita, o autor visualiza que há uma discrepância entre o processo histórico de desenvolvimento real e a narrativa apresentada por este país à época, propondo um projeto de poder inversamente proporcional à retórica inglesa. Consequentemente, o objetivo principal da economia política seria possibilitar às instituições a promoção e ampliação do desenvolvimento das forças produtivas da nação capazes de criar riquezas, inclusive com medidas protecionistas.

Em outros termos, para este conjunto de autores clássicos da Economia Política, o processo de industrialização, a diversificação produtiva e o progresso do sistema econômico nacional constituem a base da projeção econômica dos Estados. Sob uma perspectiva histórica, ratificam que países subdesenvolvidos deveriam buscar meios de fomentar suas forças produtivas no sentido de agregar valor aos seus produtos. No contexto de crise econômica da pandemia na atualidade, essa lição permite uma entrada no tema da

desindustrialização dos países sul-americanos e, conseqüentemente, do comprometimento da sua segurança nacional em setores estratégicos.

Dessa maneira, fica claro que apesar das diferentes perspectivas da Economia Política para o desenvolvimento econômico, todos destacam a relevância econômica do Estado, não competindo apenas “aos mercados” lidar com os temas da economia. Ainda que possua origem incerta, o termo “*laissez-faire*” parece ter surgido no século XVI, como resposta de um industrial a Jean-Baptiste Colbert, controlador geral de finanças do rei Luís XIV da França. Na economia, a ideologia do *laissez-faire*, *laissez-passer* recebeu forte apoio na economia clássica, tendo se constituído em um dogma e, em alguns casos, aproximando-se de uma religião. Nesse artigo, conforme ficará evidente, questionaremos esse *mainstream*, especialmente diante de contexto de crise econômica e de grande incerteza, propondo o contra-argumento do *laissez-faire*, *laissez-l'État*.

Sendo assim, visando a atingir os objetivos pré-estabelecidos do presente artigo de articular uma retomada da Economia Política para o desenvolvimento das nações no contexto pós-pandêmico, cabe realizar uma sucinta explanação acerca do conceito de capacidades estatais. Na literatura especializada, a variedade de definições converge para a retomada da centralidade do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Para Bichir (2016, p. 26) as

capacidades do Estado são derivadas não somente das suas competências políticas, mas concomitantemente na construção de apoio a agenda entre os atores sociais, políticos e econômicos proeminentes. Adicionalmente, na visão de Souza (2016, p. 51), capacidade estatal consiste no “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”, enquanto que Jaguaribe (2016, p. 26) define como a “capacidade de formular políticas, construir e coordenar consensos, e abrir espaços de política pública (*policy spaces*) entre objetivos e oportunidades.”

A partir desse conjunto de definições que pautam a centralização do Estado no direcionamento estratégico, pode-se incorrer que a especificidade da capacidade estatal é a competência em formular, implementar, coordenar e proporcionar resultados previamente estabelecidos num projeto estratégico, através de um pacto social amplamente fundamentado e sustentado. Em outros termos, em momentos de pandemia, os Estados nacionais são forçados a assumir o comando estratégico do combate ao “inimigo comum”, estatizando atividades relevantes, e implementando políticas econômicas típicas das chamadas “economias de guerra” (Fiori, 2020).

Para os Estados sul-americanos, o cenário é complexo e desafiador na medida em que os níveis das

fragilidades econômicas, das crises políticas e da vulnerabilidade externa de cada país sul-americano serão uma variável chave para a construção de políticas macroeconômicas. Adicionalmente, a pandemia e a crise vêm ensejando a compreensão de que os Estados na América do Sul possuem instituições defasadas com um alto grau de permeabilidade em relação às forças políticas de elevado poder aquisitivo. Esta captura das capacidades estatais resulta numa dificuldade de mobilização do Estado para incentivar a estrutura produtiva, seja em termos monetários, fiscais, cambiais, de transferência de renda.

Após essa breve definição conceitual, reitera-se que todos os Estados tiveram a eficiência e eficácia de suas capacidades estatais testadas a partir da pandemia mundial do COVID-19. Neste contexto, será realizado um panorama de como o novo coronavírus atingiu os países sul-americanos. Posteriormente, no caso específico brasileiro, avaliaremos as variáveis macroeconômicas e as características que fundamentam a crise aguda da pandemia nesse país, tanto em termos sanitários quanto econômicos.

### **O panorama sul-americano na pandemia do COVID-19**

A partir da concentração de países com elevadas taxas de crescimento da doença, a América do Sul se tornou o novo epicentro da pandemia do COVID-19 no dia 22 de maio de 2020, segundo declaração do

diretor do programa de emergência da Organização Mundial da Saúde (OMS), Michael Ryan. Em 07 de julho de 2020, quando foram completados quatro meses desde a primeira morte por COVID-19 na América do Sul – especificamente na Argentina, no dia 07 de março de 2020 –, o número de casos confirmados no mundo era de 11.900.855 pessoas, enquanto o número de óbitos chegou a 545.728. Em termos comparativos, a América do Sul apresentou 21,9% dos casos mundiais e 17,8% dos óbitos mundiais, taxas muito elevadas para uma região que possui aproximadamente 6% da população global.

**Figura 1 (nos anexos).** Relação entre casos e óbitos confirmados no mundo

A partir de dados da *John Hopkins University* e da OMS, realizou-se uma compilação referente ao número de casos e o número de óbitos acumulados desde o início da pandemia nos respectivos países até o dia 07 de julho de 2020, quando se completou quatro meses após o primeiro óbito na América do Sul, em 07 de março de 2020, na Argentina. Complementarmente, ainda que a data zero tenha sido diferente nos países sul-americanos, a média de casos por dia e a média de óbitos por dia também foi calculada a partir do dia 07 de março até o dia 07 de julho, ainda que alguns casos tenham ocorrido num momento anterior. No total, o número de casos confirmados chegou a 2.603.674, com 96.941 óbitos, numa

média diária de 21.697 casos e 808 mortes na região. A **Tabela 1** detalha o panorama sul-americano.

**Tabela 1.** Dados gerais do COVID-19 na América do Sul\*

A partir desse cenário regional heterogêneo, determinadas políticas adotadas pelos Estados na América do Sul auxiliam na compreensão das distintas manifestações espaciais da COVID-19. Tanto a adoção de política de complementação de renda quanto o isolamento social foram medidas utilizadas por todos os países, em maior ou menor medida, com a finalidade de amenizar os impactos deletérios do novo coronavírus. Especificamente no contexto sul-americano, países como Bolívia, Suriname, Peru e Venezuela se destacaram no auxílio financeiro às rendas da sua população, enquanto Equador e Guiana se encontraram no lado oposto. No que se refere às políticas de quarentena social, Brasil e Uruguai (ainda que com diferenças evidentes, como será demonstrado na continuação) apresentaram os menores índices, com a recomendação de isolamento social e alguns instrumentos de penalização em caso de não cumprimento, no caso do Brasil, enquanto países como Bolívia, Paraguai e Chile realizaram o *lockdown* como medida de intervenção governamental para garantia do isolamento.

**Figura 2.** Política de complementação de renda e isolamento social na América do Sul

Os mapas abaixo demonstram a distribuição dos casos e dos óbitos confirmados de COVID-19 na América do Sul por país. Tanto Brasil quanto Peru apresentam as maiores taxas em ambos os casos, tornando-se núcleos regionais de propagação do novo coronavírus. Com exceção dos países do escudo guianês – Venezuela, Guiana e Suriname – além de Paraguai e Uruguai, os demais países sul-americanos apresentam taxas elevadas na comparação com as demais regiões do mundo, inclusive em termos populacionais. Tal fato corrobora a assertiva de que o panorama regional é preocupante, asseverado pelo fato de negação ou desqualificação da doença por parte da população e inclusive de chefes do Executivo.

**Figura 3.** Casos e óbitos confirmados por COVID-19 na América do Sul

Adicionalmente, podem ser realizadas algumas considerações ao analisar a taxa de letalidade e o coeficiente de incidência por 100 mil habitantes – definido como o número de casos novos de uma doença, dividido pela população em risco da doença em um espaço geográfico durante um tempo especificado. Ainda que a taxa de letalidade na América do Sul, de aproximadamente 3,3% quatro meses após o primeiro óbito na região,

seja menor do que a média mundial de 4,4%, o coeficiente de incidência por 100 mil habitantes é mais de 2,5 vezes maior, o que qualifica o descontrole regional na contenção da epidemia. O Chile se destaca como o país que possui o maior coeficiente de incidência na região, com 1.661,7 casos por 100 mil habitantes, quase quatro vezes a média da América do Sul e dez vezes a mundial. No lado oposto, o Uruguai aparece com 28,4 casos por 100 mil habitantes.

**Tabela 2.** Taxa de letalidade e Coeficiente de incidência na América do Sul \*

Os dados referentes ao número de casos e de óbitos e ao coeficiente de incidência demonstram que as reações governamentais têm sido distintas. Em outros termos, as análises comparativas que serão realizadas posteriormente apresentam resultados particularmente interessantes no sentido de visualizar os padrões e diferenças nacionais, possibilitando a concepção de três padrões de coordenação e planejamento no controle da pandemia da COVID-19 na América do Sul: um *high profile*, com número de casos confirmados abaixo de 10 mil, número de óbitos confirmados abaixo de 100, e coeficiente de incidência de até 150 casos por 100 mil habitantes; um *medium profile*, em torno de 10 mil a 300 mil casos confirmados, 100 a 10.000 óbitos confirmados e coeficiente de incidência entre 150 e

500 casos por 100 mil habitantes; e um *low profile*, acima de 300 mil casos confirmados, mais de 10.000 óbitos confirmados e coeficiente de incidência maior que 500 casos por 100 mil habitantes.

No grupo *high profile* de combate ao novo coronavírus, encontram-se Guiana, Paraguai, Suriname, Uruguai e Venezuela. No geral, esse conjunto de países adotou medidas altamente restritivas no combate à pandemia, políticas de complementação de renda, cooperação internacional e elevada intervenção do Estado. Adicionalmente, fatores como isolamento geográfico, densidade demográfica e conscientização social aparecem em casos específicos. Os resultados indicam que, mesmo ostentando os melhores resultados na região com relação à pandemia, esse conjunto de países adotaram políticas heterogêneas no contexto pandêmico, ainda que tenham conseguido resultados convergentes.

A Guiana vem apresentando um cenário particular nas suas fronteiras nacionais. Em conjunto com a pandemia, além de possuir reservas de petróleo recém-descobertas que possibilitarão um crescimento econômico com sua exploração futura. Esses dois fatores são catalisadores negativos na gestão da emergência de saúde – o primeiro por trazer obstáculos políticos e perda de legitimidade internacional, e o segundo por conta da queda do preço do barril de petróleo nos mercados

internacionais, reduzindo recursos financeiros. Soma-se a isso o fluxo de imigrantes ilegais como outra ameaça determinante em território nacional, cuja falta de recursos estabelece dificuldades no monitoramento das fronteiras. (Silvestre, Closs e Batista, 2020, p. 63-64)

A cooperação internacional foi um dos meios mais efetivos de combate neste país. Ainda que tenha sido excluído do auxílio oficial do Banco Mundial, a União Europeia doou um montante de 8 milhões de euros para a Agência de Saúde Pública Caribenha (CARPHA), responsável por repassar a doação a seus membros; a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) forneceu 7000 kits para a realização de testes da doença; a empresa norte-americana ExxonMobil doou US\$ 290 mil para o combate ao vírus no país; e o estabelecimento de canais de comunicação e cooperação com a China foram substanciais. Alinhado com o programa de assistência à população para necessidades básicas, a baixa densidade populacional e o relativo isolamento geográfico, esse conjunto de fatores permitiu uma atenuação dos reflexos do COVID-19 no país. (Silvestre, Closs e Batista, 2020, p. 63-64)

O Paraguai adotou respostas precoces perante seus recursos limitados e sua frágil infraestrutura do sistema de saúde, aplicando medidas altamente restritivas com uma quarentena obrigatória que limitou a mobilidade de pessoas, inclusive com

toque de recolher controlado pelas Forças Armadas. O governo paraguaio instaurou o fechamento e militarização de fronteiras, uma vez que a grande maioria de casos positivos no início da pandemia era de paraguaios oriundos do Brasil. Em março, o governo declarou o Estado de Emergência e permitiu o endividamento de até US\$ 1,6 bilhão no mercado internacional e doméstico, destinando os recursos ao fortalecimento do sistema de saúde e a programas para amenizar a crise econômica. (Leão e Niño, 2020, p. 40-43)

Neste sentido, foram criados o *Subsídio de Emergência Sanitária Pytyvõ*, direcionado a trabalhadores autônomos afetados pela interrupção de atividades econômicas, com dois pagamentos de aproximadamente US\$ 80 e ultrapassando um milhão de beneficiários; e o *Programa Ñangareko* de assistência alimentar destinado à população mais carente, de aproximadamente US\$ 73. Além disso, o programa de transferência condicionada *Tekoporã* – que beneficia principalmente mulheres chefes de família – foi ampliado, estabelecendo um pagamento de 50% adicional à mensalidade dada às famílias. (Leão e Niño, 2020, p. 40-43) Alinhado a estes fatores, o Paraguai se encontra geograficamente protegido, uma vez que o país possui poucas conexões aéreas internacionais. Além disso, devido à sua condição mediterrânea e à menor conexão com o mundo, possibilita um isolamento geográfico natural.

Com uma pequena população insulada geograficamente, no Suriname a preocupação das autoridades e da população resultou em esforços significativamente relevantes, com respostas rápidas e rígidas. Até mesmo por possuir um sistema de saúde deficitário, medidas como *lockdown* e toque de recolher foram adotadas pelo governo. Adicionalmente, tem sido elaborado um plano de proteção à economia, com aproximadamente US\$ 53 milhões destinados para o auxílio da população e empresas. Com o aumento relativo da inflação no país, o governo vem tentando amenizar a situação com a distribuição de cestas básicas para indivíduos com baixa renda no interior. (Silvestre, Closs e Batista, 2020, p. 64-66)

Assim como a Guiana, a falta de recursos tem feito o Estado recorrer a empréstimos e cooperação internacional como via importante no combate à pandemia. O país receberá uma parcela do montante cedido pela União Europeia por ser membro da Agência de Saúde Pública Caribenha (CARPHA), assim como é um dos beneficiários da doação de US\$ 2,3 bilhões do Banco Islâmico de Desenvolvimento (ISDB) e dos US\$ 412 mil do Banco Mundial para despesas com suprimentos médicos essenciais. Entretanto, a visualização de uma segunda onda de contágio no mês de junho – tendo o fluxo de imigrantes ilegais contribuído para tal fato – vem intensificando o endurecimento nas medidas. (Silvestre, Closs e Batista,

2020, p. 64-66)

O Uruguai foi um dos únicos países sul-americanos a não adotarem medidas rigorosas e restrições à liberdade das pessoas, contando com o voluntarismo da população em cumprir uma quarentena não obrigatória em âmbito nacional. Adicionalmente, a criação de um fundo de reserva emergencial que destinou recursos para o combate à pandemia (o chamado “*Fundo Coronavírus*”, que injetará US\$ 400 milhões na economia uruguaia) e o socorro financeiro a setores da sociedade mais vulneráveis (como o programa “*Plano de Alimentação*” de auxílio a pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, a duplicação do valor pago aos inscritos no *Tarjeta Uruguay Social*, o empréstimo de 12 mil pesos para empresas de pequeno porte e um subsídio de 6.779 pesos para os microempresários) merecem ênfase (Leão; Niño, 2020, pp.43-46), assim como a multiplicação das capacidades de testagem e diagnóstico; rastreio virtual e gestão de monitoramento; e reconhecimento e legitimidade da pesquisa científica.

O sucesso uruguaio pode ser definido a partir de três parâmetros principais: a consciência social e cidadã uruguaia, uma vez que a população realizou um isolamento voluntário com princípios básicos de convivência e, inclusive, instituiu uma campanha solidária da sociedade civil que culminou no Programa “*Nos cuidamos entre todos*”, realizando doações de equipamentos médicos e angariando fundos para o combate ao coronavírus;

os elevados índices sociais, em que praticamente a totalidade da população conta com excelente infraestrutura de saneamento básico e um sistema de saúde sólido, estruturado e universal; e a baixa densidade e concentração demográfica, em que a metade de seus 3,5 milhões de habitantes concentrados em Montevidéu facilitou a contenção do vírus e a disseminação de informação.

Na Venezuela, a convulsão político-institucional desde 2013, o colapso econômico causado pelos embargos e sanções estadunidenses, e a crise no setor petrolífero – ocasionados pela queda do preço do petróleo e problemas na administração da *Petróleos de Venezuela (PDVSA)* – são fatores fundamentais para a compreensão do quadro geral no combate ao coronavírus. A despeito de todos esses fatores negativos, que inclusive ocasionaram a falta de alimentos e problemas no fornecimento de água e energia elétrica para a população, a Venezuela vem sendo bem sucedida no combate ao COVID-19, implementando medidas altamente restritivas, ampla testagem realizada na população e auxílio econômico para aqueles que possuíssem o *Cartão da Pátria*, um documento através do qual os venezuelanos acessam programas de assistência social do governo (Silvestre, Closs e Batista, 2020, p. 59-63).

A pandemia não evitou que os Estados Unidos – e até mesmo o Fundo Monetário Internacional (FMI), ao

negar a solicitação venezuelana de empréstimo de US\$ 5 bilhões para auxiliar no combate à pandemia – continuassem sua atuação geopolítica e geoeconômica contrária ao governo de Nicolás Maduro, tais como a abertura de processo por narcoterrorismo, uma proposta de transição democrática, o deslocamento de navios para a costa venezuelana, e inclusive uma incursão física de mercenários da empresa de segurança estadunidense *Silvercorp* na “*Operação Gedeón*”. Do outro lado no cenário internacional, a ONU, a OPAS e a China vem se apresentando como os principais parceiros no combate à pandemia. (Silvestre, Closs e Batista, 2020, p. 59-63)

Já no *medium profile*, estão presentes Argentina, Bolívia, Colômbia e Equador. Ainda que esses países tenham apresentado algumas medidas restritivas no combate ao coronavírus e coerente efetividade em determinados aspectos, apresentam taxas de contaminados e óbitos relativamente elevadas, possuindo inclusive picos que consistem numa preocupação política e social em seus respectivos espaços nacionais durante a quarentena. Em casos específicos, a preconização da matriz econômica liberal justifica a relativa incapacidade estatal de alguns desses Estados em lidar de forma adequada com a crise e controlar a disseminação da doença.

Na Argentina, com a pandemia concentrada na área metropolitana de Buenos Aires (CABA) com quase 90% dos casos, o executivo tem realizado



medidas rigorosas de *lockdown*, ainda que futuramente haja a possibilidade de aprofundamento da crise econômica que se alastra no país desde 2015. As políticas do governo consistiram na busca de achatar a curva com isolamento obrigatório nacional, inclusive com fechamento de fronteiras; possibilitar condições para pequenos trabalhadores e pequenas empresas (liberadas de pagar impostos patronais, fornecimento de cerca de 350 bilhões de pesos em linhas de crédito para financiar capital de trabalho e compra de insumos); suspensão das demissões e reforço do seguro desemprego (com a proibição de demissões sem justa causa por 60 dias e um programa de ajuda financeira a empresas com até 100 empregados); pagamento de metades dos salários dos trabalhadores industriais pelo Estado (assim como congelamento dos preços de todos os produtos da cesta básica com base no valor em que se encontravam em 6 de março); complementação de renda para trabalhadores informais ou de baixa renda de 10 mil pesos; e fortalecimento do sistema de saúde, com a construção de oito hospitais de emergência, implementação de um programa de incentivo à inovação, aumento da produção de materiais médicos e aporte de 1,5 bilhões de pesos para o programa de prevenção e controle de enfermidades. (Zucatto e Costa, 2020, p. 33-36)

A Bolívia apresentou uma resposta securitária a partir de instrumentos para a perseguição de

opositores e de movimentos sociais, em detrimento de medidas sanitárias mais incisivas. Uma vez que a pandemia e a instabilidade política boliviana se misturam e se intensificam, visualizou-se uma curva crescente no país em termos de casos confirmados e de mortes. Ainda assim, a atuação do Estado boliviano vem surtindo efeitos relativamente positivos, a partir da declaração da quarentena nacional total, a militarização do combate à pandemia e, em termos econômicos, na concessão, por parte do Banco Central da Bolívia, de um empréstimo ao governo de 1 bilhão e injeção de 500 milhões de dólares no sistema privado bancário, o pagamento de uma carteira de bônus para complementação de renda para a população mais vulnerável e a flexibilização da cobranças de juros e multas em função da pandemia (Silvestre, Closs e Batista, 2020, p. 57-59).

A contestação dos resultados da eleição presidencial de 2019, ocasionando a deposição de Evo Morales e a instalação de um governo provisório presidido pela ex-senadora Jeanine Áñez, vem acarretando protestos e confrontos entre manifestantes e as forças policiais em diversas cidades do país. Segundo seus críticos, como o próprio Evo Morales e Andrónico Rodríguez, vice-presidente das Federações Cocaleiras do Trópico de Cochabamba, Áñez vem politizando a emergência sanitária e utilizando a condição excepcional para intimidações à oposição e extensão de

seu mandato provisório. Ao manter sua agenda antidemocrática e autoritária, a ex-senadora vem apostando nas Forças Armadas e policiais, assim como na fé para combater a doença (haja vista suas declarações sobre o combate focadas em Deus), numa falta de embasamento científico por parte do governo interino. (Silvestre, Closs e Batista, 2020, p. 57-59)

Na Colômbia, a celeridade no controle do avanço da curva de contágio, a coordenação interministerial e intergovernamental, e pacotes de medidas socioeconômicas foram fatores fundamentais no país com a segunda maior população da América do Sul. Atuando em conjunto com uma equipe de especialistas e cientistas amparados pela Organização Mundial de Saúde, o governo colombiano adotou ampla comunicação com a população, tal como no programa de televisão *Prevención y Acción* de divulgação das ações praticadas contra a pandemia. Além da quarentena obrigatória, foi reforçada a presença militar nas cidades colombianas fronteiriças, principalmente no departamento do Amazonas, que faz divisa com Peru e Brasil, restringindo a movimentação de pessoas para evitar a importação da doença (Ives, Nanci e Nicodemos, 2020, p. 48-51).

Na área econômica, foi adotado um pacote de medidas de cerca de 10,4 bilhões de pesos colombianos visando enfrentar a diminuição nas rendas familiares e as altas taxas de desemprego. Criou-se o

programa *Ingreso Solidário*, um benefício destinado a aproximadamente três milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade com valores de 160 mil pesos colombianos. Além disso, o *Subsidio de Nómina* vem cobrindo 40% do salário mínimo legal vigente para trabalhadores formais de empresas que tiveram queda de 20% em seus lucros; o *Subsidio para Prima* arca com 50% do pagamento do 13º salário dos trabalhadores formais que recebem até 1 milhão de pesos colombianos de empresas que tiveram redução de 20% em seus lucros; o *Ingreso Solidário* destina-se a trabalhadores que tiveram seus contratos suspensos pelas empresas no período da pandemia; os beneficiários dos programas sociais existentes receberão um valor adicional; e haverá a promoção do *Día sin IVA*, visando aquecer a economia a partir da redução dos impostos de produtos específicos. (Ives, Nanci e Nicodemos, 2020, p. 48-51).

No caso do Equador, foi realizada uma quarentena obrigatória por decreto, seguindo as orientações da OMS. Entretanto, não houve a disponibilização de recursos econômicos suficientes para viabilizar políticas públicas mirando amenizar as externalidades econômicas negativas da população, acarretando, inclusive, na renúncia da Ministra da Saúde e do Ministro do Trabalho. A restrição de divisas e a impossibilidade de emissão de moeda numa economia dolarizada e altamente dependente do preço declinante do petróleo, alinhado a

implementação de uma política de endividamento externo e austeridade fiscal, somente agravaram o quadro econômico equatoriano. O presidente anunciou um corte de US\$ 1,4 bilhão em gastos estatais, negociou com organismos internacionais a obtenção de financiamentos e manteve o acordo de empréstimo com o FMI, de 2019, que exigia a condicionalidade da austeridade. Na esfera econômica nacional, as políticas de complementação de renda à sociedade civil foram inexpressivas, tendo um dos piores índices neste quesito na América do Sul, limitando-se a incentivar que empresários e trabalhadores renegociassem contratos de trabalho, além de cortar o orçamento de todas as instituições públicas em 10% a 15%, visando poupar recursos para o pagamento da dívida externa de mais de US\$ 1,5 bilhão (Ives, Nanci e Nicodemos, 2020, p. 51-53).

Perante este cenário de austeridade econômica e ausência de política assistencial diante da pandemia, o Equador vem apresentando a taxa de letalidade mais elevada da América do Sul, com 7,4% no começo de julho. Conseqüentemente, este país viveu um cenário de guerra no início da pandemia, com corpos expostos na rua e quantidade de óbitos acima do suportado pelo serviço funerário em Guayaquil, o maior centro econômico do país. Em crítica a esta situação calamitosa, no dia 25 de maio, diversas manifestações nacionais contrárias ao

governo foram realizadas, organizadas por sindicatos e movimentos sociais em distintas cidades equatorianas (Ives, Nanci e Nicodemos, 2020, p. 51-53).

No modelo *low profile* sul-americano, os representantes com casos mais severos de espraiamento do COVID-19 e motivo de preocupação global são o Chile (1), o Peru e o Brasil. Estes três países detêm as maiores taxas de casos confirmados e de óbitos na América do Sul, além de elevados coeficientes de incidência. No geral, foram Estados que postergaram uma atuação mais ativa no cenário pandêmico, não aderindo rigidamente às recomendações de isolamento social e disponibilizando recursos insuficientes diante das suas demandas. Adicionalmente, contam com elevado grau de informalidade no mercado de trabalho – o que acarreta pouco acesso a proteção social – e governos liberais orientados para um Estado mínimo – que bloqueia a capacidade de implementação de políticas públicas.

No caso chileno, a fragilização do Estado, com déficit no sistema público de saúde através dos processos de privatização do setor, ampara a compreensão das altas taxas de contágio neste país, uma das maiores do mundo. Num primeiro momento, o governo chileno insistiu na ideia de “normalidade” da pandemia, instituindo somente um toque de recolher e algumas restrições menores no que refere às políticas de isolamento, tendo posteriormente

revertido tal política quando a curva de contágios aumentou exponencialmente em maio, declarando o *lockdown* nacional. Adicionalmente, outro foco de instabilidade foi a demissão do Ministro da Saúde, Jaime Mañalich, no auge da pandemia em junho, devido a repercussão de uma nova metodologia para a contabilização das mortes.

Quanto aos pacotes de medidas de emergência, o governo anunciou US\$ 11,7 bilhões para salvar empregos e proteger pequenas empresas, prolongar benefícios trabalhistas para aqueles que não podem trabalhar de casa, postergar o pagamento de impostos por parte de pequenas empresas e aumentar o financiamento para os municípios, totalizando aproximadamente 4,7% do Produto Interno Bruto (PIB) nos gastos com o pacote. No tocante às políticas de complementação de renda, foram aprovados a “*Bono COVID-19*”, “*Renda Mínima Garantida*” e *Renda de Emergência Familiar* (IFE), que visa alcançar 60% das famílias mais vulneráveis do Chile que não têm uma renda formal. (Zucatto e Costa, 2020, p. 36-39)

O Peru adotou medidas de isolamento social e de auxílios econômicos. Entretanto, algumas características explicam a elevada propagação da doença, tais como a fragilidade do Estado peruano e do seu sistema de saúde; o papel coadjuvante no que se refere às ações orientadas para o tratamento de saúde ou medidas sanitárias para a

descontaminação de espaços com maior circulação, quando comparados à prioridade na segurança pública e na economia; o mercado de trabalho informal abarcando 70% da população altamente vulnerável e sem assistência; a elevada taxa de contaminação de profissionais de saúde – agentes responsáveis pelo tratamento dos contaminados – e entre policiais e militares – que mobilizavam às medidas de repressão aos indivíduos que violassem o isolamento social –; violações de direitos humanos na securitização do toque de recolher e *lockdown*; descontentamento da classe médica por conta da carência de apoio logístico (inclusive com o governo peruano, na figura do Ministro da Saúde Victor Zamora, sendo contrário às recomendações da OMS) (Ives, Nanci e Nicodemos, 2020, p. 53-55).

Ainda que tenha ocorrido problemas na sua implementação e atrasos dos pagamentos à população mais vulnerável – o que também auxiliou no agravamento da crise sanitária e econômica –, a gestão dos auxílios econômicos foi realizada através de um suporte aos trabalhadores e empresários com pagamento de três parcelas de 380 soles, o denominado “*Yo me quedo en casa*”, assim como foram autorizados saques do fundo previdenciário para trabalhadores no valor de até 2.400 soles e anunciados resgates financeiros para as empresas prejudicadas, num gasto previsto de US\$ 45 bilhões, aproximadamente 12% do PIB

peruano. Num momento posterior, foram criados o *Bono Independiente*, em três parcelas de 760 soles, para trabalhadores autônomos; o *Bono Familiar Universal*, de 760 soles, numa parcela única por residência com registros de pobreza e pobreza extrema registrados em programas sociais; e o *Bono Rural*, também de 760 soles em três parcelas, para trabalhadores das regiões rurais do país (Ives, Nanci e Nicodemos, 2020, p. 53-55).

A partir do modelo *low profile*, é visível a atuação catastrófica do governo brasileiro na pandemia, tanto na comparação com a região quanto a nível global. O Brasil se tornou o núcleo do epicentro mundial do COVID-19, destoando imensamente dos demais países sul-americanos.

**Ver Figura 4.** Relação entre casos e óbitos confirmados na América do Sul

Até o dia 07 de julho de 2020, o país possuía 64% dos casos confirmados e 69% dos óbitos confirmados na América do Sul. Uma vez que a população brasileira corresponde a aproximadamente 50% da sul-americana, ainda que se leve em consideração a porcentagem populacional, ambos os parâmetros demonstram o desequilíbrio da atuação brasileira no controle do COVID-19. Conseqüentemente, o caso brasileiro é paradigmático e demanda um detalhamento mais específico, como será realizado na próxima seção.

## **Brasil e suas políticas econômicas anticíclicas**

Após analisar detalhadamente os dados sobre casos e mortes pelo COVID-19 nos países da América do Sul, a **Figura 4** deixa evidente que o Brasil é um *outlier*. Por essa razão, a presente seção analisa o país em detalhes, seja porque é o maior país da região em termos de casos e mortes (e o segundo maior do mundo, atrás dos EUA), seja porque as medidas e políticas propostas pelo país têm sido alvo de muitos questionamentos e críticas, nacional e internacionalmente.

A **Figura 5** apresenta a mesma evolução, destacando os valores acumulados de casos confirmados (eixo da esquerda) e mortes (eixo da direita). Como fica evidente, tratam-se de evoluções exponenciais. A depender da data, o total diário de casos e mortes supera 40 mil e 1 mil, respectivamente.

**Ver Figura 5.** Evolução do número acumulado de casos confirmados e mortes por COVID-19 no Brasil, por dia

A base de dados oficial do Ministério da Saúde do Brasil (Coronavírus Brasil) permite identificar as particularidades dentro do próprio país, esmiuçando os dados agregados. Apesar de o Brasil ter presenciado o agravamento do número de casos e óbito pelo litoral, especialmente da região Sudeste, atualmente é possível

identificar que houve uma maior disseminação pelo país. Os Estados de Estados de São Paulo (SP), Ceará (CE), Rio de Janeiro (RJ), Pará (PA), Bahia (BA), Maranhão (MA), Amazonas (AM), Minas Gerais (MG), Pernambuco (PE) e Distrito Federal (DF) são respectivamente aquelas onde há maior número de casos notificados e mortes. Sendo assim, as regiões com maior destaque são respectivamente Sudeste (SP, RJ e MG), Nordeste (CE, BA, MA e PE) e Norte (PA e AM).

Portanto, em se tratando de um *outlier* regional, o Brasil tem sido objeto de análise por parte da academia nacional e internacional, que busca entender as peculiaridades desse caso. Em linha com o marco teórico proposto nesse artigo, Carvalho (2020) recém publicou o livro “Curto-Circuito: O vírus e a volta do Estado” em que justamente trata de enfatizar a relevância do Estado enquanto ator econômico relevante pela formulação das políticas anticíclicas. Nele, a autora destaca cinco papéis (inter-relacionados) do Estado, a saber: estabilizador da economia, investidor em infraestrutura física e social, protetor dos mais vulneráveis, provedor de serviços à população, e empreendedor. Sendo assim, competirá ao Estado utilizar seus instrumentos de política econômica, industrial e social, utilizando estabilizadores automáticos (impostos e seguro-desemprego, por exemplo), mas também um mix de outros mecanismos (como política fiscal, monetária e de rendas, por exemplo)

para mitigar o impacto socioeconômico da pandemia no país.

Diferentemente de outras crises globais, o caso da pandemia de COVID-19 é particular, pois não se originou no setor financeiro, por consequência afetando o setor real da economia; pelo contrário, tem origem na área da saúde. Logo, será necessário o “*laissez-l'état*” para redinamizar a economia por meio do aumento dos gastos públicos com efeitos multiplicadores, induzindo famílias e empresas. As políticas deveriam vir em dois momentos distintos e seguidos: em um primeiro momento, o foco da política pública deveria se dar sobre a garantia da sobrevivência das famílias e das empresas, transferindo renda; em seguida, com o sucesso da queda do número de casos e mortes, assim como a implementação da testagem em massa, seria promovida a recuperação econômica propriamente dita, por meio de estímulo da demanda, inclusive diante de um contexto de menor incerteza (Carvalho, 2020).

No entanto, não é o que tem ocorrido no Brasil. Seguindo Santos (2020) e com base em dados do Relatório Focus, divulgado semanalmente pelo Banco Central do Brasil (BCB) com o resumo das estatísticas calculadas considerando as expectativas de mercado coletadas nos 30 dias corridos até a data de referência do relatório, a **Tabela 3** apresenta e compila todos os 27 publicados em 2020 (cobrindo o período de 3 de janeiro de 2020 a 3 de

julho de 2020).

**Ver Tabela 3.** Evolução de variáveis macroeconômicas selecionadas, mediana (agregado), por semana

Com base na evolução dos dados até o final do ano apresentados na **Tabela 3**, é possível identificar a queda do Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), alcançando 1,63%, a queda da previsão da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), totalizando -6,5% e a queda dramática da produção industrial, alcançando -8,10%, refletindo a queda da demanda interna e do dinamismo econômico do país. A queda do déficit da conta corrente, alcançando US\$ - 11,75 bilhões, a desvalorização da taxa de câmbio, alcançando R\$/US\$ 5,20 ao final do ano, e a redução do investimento direto no país, alcançando apenas US\$ 55 bilhões, evidenciam a queda dos fluxos internacionais para o país. Um resultado líquido positivo do ponto de vista econômico é o aumento previsto da balança comercial, que alcançará US\$ 53,45 bilhões no final de 2020.

Como resposta a essa queda da dinâmica (inter) nacional, tem havido um movimento contínuo de queda da taxa Selic, a taxa de juros básica da economia, alcançando nível jamais visto de 2% a.a. Esse movimento, ao mesmo tempo que torna o país menos atrativo para o capital externo, reduz o custo do crédito. Além disso, as medidas adotadas pelo governo brasileiro no combate à COVID-19 e

aos seus impactos socioeconômicos levou ao aumento da dívida líquida do setor público, alcançando 67% do PIB, à queda do resultado nominal, representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício, alcançando -15% do PIB, e à queda do resultado primário, que representa a diferença entre receitas e despesas primárias (não-financeiras, ou seja, excluindo parcela referente ao juros nominais incidentes sobre a dívida líquida) no exercício, alcançando - 10,5% do PIB.

Com base nos dados do Observatório de Política Fiscal do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (OPF/IBRE/FGV), em 16 de junho o Brasil já alcançava 8,27% do PIB em programas governamentais (desonerações, ampliação de despesas, diferimentos e antecipações) e 3,21% do PIB em crédito fiscal (incluindo os financiamentos para Estados e Municípios, assim como operações com subsídios). As medidas decorrentes de programas governamentais são superiores ao que vários países estão fazendo (EUA, UK, Alemanha), enquanto as medidas de crédito fiscal estão muito abaixo do que vemos em outros países (como EUA, UK, Alemanha, França, Espanha, Itália, Canadá e Japão).

Para fazer frente aos desafios do COVID-19 sobre a economia brasileira, o país tem lançado uma série de programas específicos, seja para atender diretamente às empresas (pequenas e médias, assim como as

grandes), seja para atender aos trabalhadores (especialmente os desempregados ou demitidos no período). A **Tabela 4** consolida os gastos da União com COVID-19. Com base nas despesas pagas por ministérios, destacam-se o Ministério da Cidadania (R\$ 124,1 bi), Ministério da Economia (R\$ 93,8 bi) e Ministério da Saúde (R\$ 17,4 bi), respectivamente.

**Ver Tabela 4.** Natureza dos gastos da União com COVID-19

Nesse contexto, o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese) foi criado no início de abril, pela Medida Provisória (MP) 944/2020. De acordo com a MP, o Pese é destinado a micro e pequenas empresas que tenham apurado, no exercício de 2019, receita bruta anual superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 10 milhões. No texto aprovado, poderá contar com até R\$ 20 bilhões, metade do valor previsto inicialmente. As instituições financeiras participantes deverão utilizar recursos próprios para custear 15% do valor de cada financiamento e os demais 85% serão custeados pela União. Podendo formalizar contratos até 30 de junho de 2020, deverão apresentar as seguintes condições: taxa de juros de 3,75% a.a., prazo de 36 meses para o pagamento e carência de 6 meses para início do pagamento, com capitalização de juros durante a carência.

Até 30 de junho de 2020 (últimos dados disponibilizados pelo

BCB), apoiou 1.941.399 empregados, financiou 113.383 empresas e totalizou R\$ 4,53 bilhões. Relativamente à distribuição geográfica, destacam-se os estados de SP (37,1%), RJ (10,1%), MG (9,7%) e PR (7,8%). No que se refere à distribuição do número de empregados por setor de atividade, destacam-se os setores de serviços (25,9%), construção, madeira e móveis (15,2%), saúde, saneamento e educação (14,9%) e mídia e lazer (10,7%). Analisando a distribuição por número de empregados da empresa financiada, destacam-se empresas na faixa de 0 a 9 empregados (44,3%), 10 a 29 empregados (40,9%) e 30 a 59 empregados (10,8%). No que tange à estratificação por salários mínimos (SM), destaca-se empregados que recebiam até 1 SM (30,7%), de 1 a 1,5SM (28,6%) e de 2 a 5 SM (20,2%).

Focando nos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, o Senado aprovou no final de março um projeto de lei que estabelece o pagamento por três meses de uma proteção emergencial de R\$ 600,00 – originando a Lei 13.982/2020. Conhecido como “coronavoucher”, contemplou mais de 65 milhões de beneficiários, totalizando R\$ 121,1 bilhões, com destaque para as regiões SE (36,9%) e NE (34,5%). A assistência de emergência se aplica nas seguintes condições: ter mais de 18 anos, atender aos critérios de renda familiar, não receber benefícios previdenciários, seguro-desemprego ou participar de



programas de transferência de renda do governo federal (com exceção do Bolsa Família). Mulheres que são mães e chefes de família e estão dentro dos outros critérios, podem receber R\$ 1.200,00 (duas cotas) por mês.

Vale ressaltar que o valor inicialmente proposto para o vale era de apenas R\$ 200,00 e foi sancionado pelo Presidente Bolsonaro (1º de abril), com alguns vetos: expansão do Programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC), reavaliação de critérios, e restrição para a conta bancária (Santos, 2020). Além disso, em 30 de junho de 2020, o governo divulgou prorrogação do auxílio por mais dois meses – a proposta inicial era estender por mais três meses de forma decrescente, para R\$ 500,00, R\$ 400,00 e R\$ 300,00, respectivamente.

### **Considerações finais**

Em 1971, o ex-presidente dos EUA, Richard Nixon afirmou que “agora somos todos keynesianos”. De modo similar, o prêmio Nobel de economia Robert E. Lucas Jr., autor central de ataque ao keynesianismo, afirma na crise de 2008 que “todo mundo é keynesiano nas trincheiras”. Ou seja, mesmo países do mundo que preconizam menor intervenção estatal estão utilizando políticas anticíclicas com alta participação do Estado. Uma vez mais, sendo o *laissez-faire* assumido como um dogma da economia *mainstream*, a pandemia de COVID-19 tem levado países mais liberais e economistas conhecidos por

“Chicago boys”, como o Ministro da Economia do Brasil, Paulo Guedes, a flexibilizar suas crenças e ideologias; conseqüentemente, têm reconhecido a relevância econômica do Estado, especialmente em momentos de crise e incerteza – quando a iniciativa privada tende a ter mais precaução, adiando decisões.

Em termos gerais, a pandemia vem explicitando e exacerbando as fragilidades socioeconômicas, as crises políticas, a vulnerabilidade externa e a incapacidade de planejamento na América do Sul. Em termos específicos, tem sido verificado um contraste insofismável entre os países sul-americanos no combate ao novo coronavírus, em que se apresentam algumas características distintivas, em maior ou menor grau, a depender das particularidades dos Estados: celeridade no controle epidêmico, recursos econômicos, capacidade instalada prévia no setor de saúde (público ou privado), coordenação entre as distintas esferas administrativas, cooperação internacional, confiança nas instituições científicas e de pesquisas, utilização de métodos inovativos, conscientização social, isolamento geográfico, nível e distribuição populacional, dentre outros.

No caso particular do Brasil (2), conforme destaca Carvalho (2020), esse movimento recente de aumento do gasto público coloca o país em um curto-circuito, seja pelo não pragmatismo das políticas adotadas relativamente àquelas propostas na

campanha, seja pela indefinição dos rumos do bolsonarismo, já que políticas de austeridade poderiam atrasar (ainda mais) a recuperação econômica do país. Em contexto de crise, nenhuma mudança estrutural no Brasil será realizada pelo espontaneísmo individualista do neoliberalismo (*laissez-faire*) ou por sua mistificação em forma de lenda urbana liberal de retomada do desenvolvimento via capital estrangeiro (*laissez-le marché*). É necessário um planejamento autônomo e soberano, com participação ativa do Estado nacional (*laissez-l'État*). Entretanto, constata-se que o governo brasileiro atual não tem a vontade política de organizar o Estado diante de um sólido projeto nacional.

## Referências bibliográficas

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020a. *Focus – Relatório de Mercado*, 3 de julho de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020b. *Focus – Relatório de Mercado*, 19 de junho de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020c. *Focus – Relatório de Mercado*, 5 de junho de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020d. *Focus – Relatório de Mercado*, 22 de maio de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020e. *Focus – Relatório de Mercado*, 8 de maio de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020f. *Focus – Relatório de Mercado*, 24 de abril de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020g. *Focus – Relatório de Mercado*, 10 de abril de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020h. *Focus – Relatório de Mercado*, 27 de março de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020i. *Focus – Relatório de Mercado*, 13 de março de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020j. *Focus – Relatório de Mercado*, 28 de fevereiro de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020l. *Focus – Relatório de Mercado*, 14 de fevereiro de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020m. *Focus – Relatório de Mercado*, 31 de janeiro de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020n. *Focus – Relatório de Mercado*, 17 de janeiro de 2020. Brasília, BCB.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. 2020o. *Focus – Relatório de Mercado*, 3 de janeiro de 2020. Brasília, BCB.

BICHIR, R. 2016. A Emergência e a Consolidação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CARVALHO, L. 2020. *Curto-Circuito: O vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia.

FIORI, J. L. 2020. A peste, o mercado, a guerra, e a triste sina brasileira. *Carta Maior*. São Paulo: Acessado em: 14 abr. 2020.

FLEM - Fundação Luís Eduardo Magalhães. 2020. *Painel Novo Coronavírus (COVID-19)*. Disponível em: <http://www.flem.org.br/novocoronavirus/>. Acesso em: 07 jul. 2020.

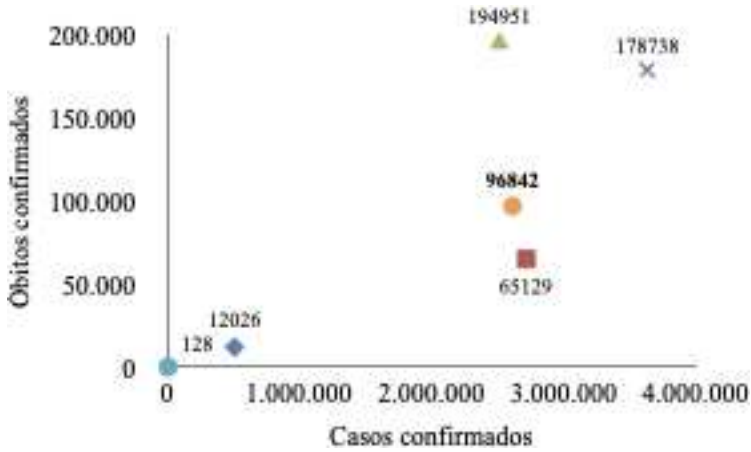
- HAMILTON, A. 2000. *Relatório sobre as Manufaturas*. Rio de Janeiro: MSIA.
- IVES, D.; NANJI, F.; NICODEMOS, G. 2020. Colômbia, Equador e Peru em face da COVID-19: análise comparada das ações governamentais. *Boletim OPSA*. Rio de Janeiro, p. 48-56.
- JAGUARIBE, A. 2016. Capacidades Estatais Comparadas: China e a Reforma do Sistema Nacional de Inovação. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- JOHN HOPKINS UNIVERSITY. 2020. *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University*.
- LABMUNDO. *América do Sul: Cartografia Temática: uma produção do ateliê de cartografia do Labmundo. Uma produção do Ateliê de Cartografia do Labmundo*. 2020.
- LEÃO, A. P. F.; NIÑO, E. A. L. 2020. Paraguai e Uruguai no combate à COVID-19: razões dos melhores resultados da América do Sul. *Boletim OPSA*. Rio de Janeiro, p. 40-47.
- LIST, F. 1983. *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural.
- PADULA, R.; FIORI, J. L. 2019. Geopolítica e Desenvolvimento em Petty, Hamilton e List. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 326-352.
- PETTY, W. 1983. Tratado dos Impostos e Contribuições. In.: *Obras Econômicas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- SANTOS, L.; ALBUQUERQUE, M. 2020. A pandemia de COVID-19 nas políticas doméstica e externa do Brasil: disputa entre poderes institucionais, alinhamento aos EUA e isolamento internacional. *Boletim OPSA*. Rio de Janeiro, p. 19-32.
- SANTOS, T. 2020. “Socio-economic Impacts and Counter-cyclical Policies to Face Coronavirus in Brazil”. *E-International Relations*, v. 1, p. 1-11.
- SILVESTRE, A.; CLOSS, M. B.; BATISTA, T. J. 2020. A pandemia nos países em crise: uma análise dos casos de Bolívia, Venezuela, Guiana e Suriname. *Boletim OPSA*. Rio de Janeiro, p. 57-67.
- SOUZA, C. 2016. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. 2020. [WHO Coronavirus Disease \(COVID-19\) Dashboard](https://covid19.who.int/).

ZUCATTO, G.; COSTA, M. G. 2020. Argentina e Chile: o Cone Sul na encruzilhada da pandemia da COVID-19. *Boletim OPSA*. Rio de Janeiro, p. 35-39.

## **Notas**

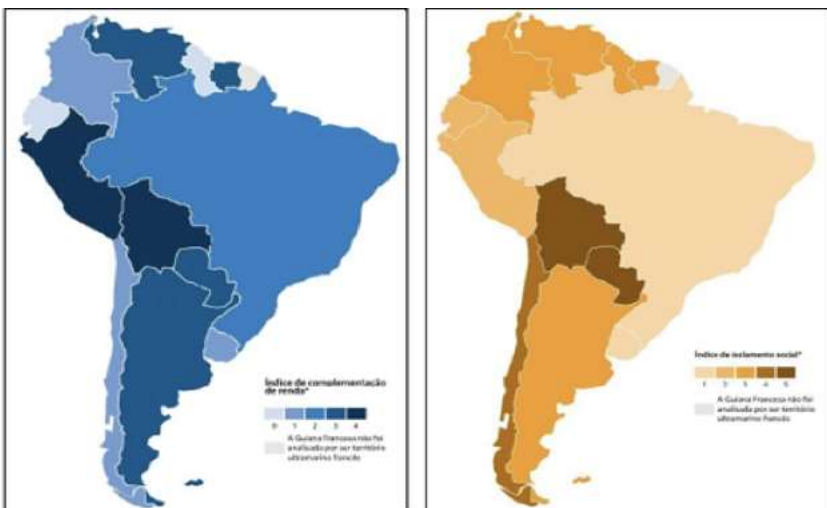
- 1) Ainda que o Chile apresente uma baixa taxa de letalidade tanto em relação ao número de casos no país quanto em comparação com os demais países da América do Sul, e não possua um número de óbitos característico da tipificação low profile de mais de 10.000 pessoas, seu elevado número de casos confirmados, seu coeficiente de incidência três vezes mais elevado que a média sul-americana e suas políticas públicas insuficientes em determinados períodos da quarentena o qualificam a fazer parte desta classificação.
  
- 2) Cabe destacar que acesso aos dados oficiais brasileiros não se deu de maneira simples, uma vez que plataformas e bases de dados ora; (i) encontram-se fora do ar; (ii) apresentavam diferentes valores distintos entre si; e (iii) em alguns casos, mesmo em uma mesma base de dados havia inconsistências internas. A título de estudos futuros, sugere-se uma análise dos primeiros seis meses de pandemia no país, consolidando dados e políticas econômicas e, conseqüentemente, permitindo uma análise comparada com o presente artigo.

Figura 1. Relação entre casos e óbitos confirmados no mundo



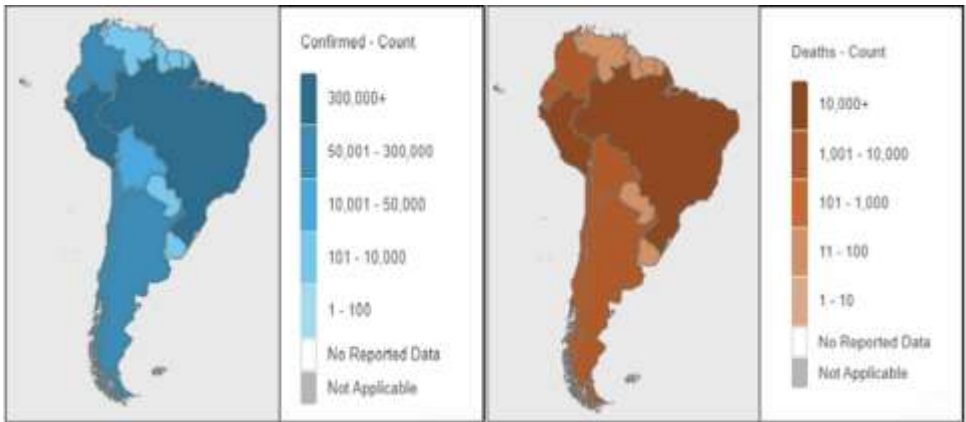
Fonte: Elaboração própria com base em FLEM, 2020.

Figura 2. Política de complementação de renda e isolamento social na América do Sul



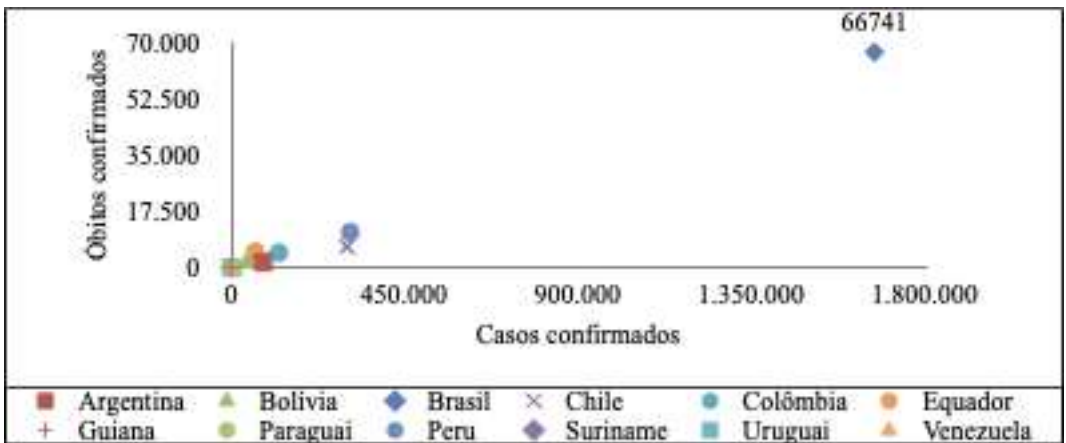
Fonte: Labmundo, 2020 (Dados compilados de 26 de janeiro de 2020 a 31 de maio de 2020).

Figura 3. Casos e óbitos confirmados por COVID-19 na América do Sul



Fonte: WHO (2020) (Dados compilados de 26 de fevereiro de 2020 a 07 de julho de 2020).

Figura 4. Relação entre casos e óbitos confirmados na América do Sul



Fonte: Elaboração própria com base em WHO (2020) e John Hopkins University (2020).



**Tabela 1. Dados gerais do COVID-19 na América do Sul\***

País	1º caso	1º óbito	Nº de casos	Nº de óbitos	Média de casos por dia	Média de óbitos por dia	Porcentagem de casos	Porcentagem de óbitos
Argentina	3/3	7/3	83.426	1.654	695	14	3,2%	1,7%
Bolívia	11/3	31/3	41.545	1.530	346	13	1,6%	1,6%
Brasil	26/2	18/3	1.668.589	66.741	13.905	556	64,1%	68,8%
Chile	3/3	21/3	301.019	6.434	2.508	54	11,6%	6,6%
Colômbia	6/3	23/3	124.494	4.606	1.037	38	4,8%	4,8%
Equador	29/2	16/3	63.245	4.873	527	41	2,4%	5,0%
Guiana	13/3	13/3	284	16	2	0,13	0,0%	0,0%
Paraguai	8/3	21/3	2.502	20	21	0,17	0,1%	0,0%
Peru	7/3	20/3	309.278	10.952	2.577	91	11,9%	11,3%
Suriname	15/3	7/4	634	15	5	0,13	0,0%	0,0%
Uruguai	15/3	1/4	965	29	8	0,24	0,0%	0,0%
Venezuela	14/3	29/3	7.693	71	64	1	0,3%	0,1%
<b>TOTAL</b>	-	-	<b>2.603.674</b>	<b>96.941</b>	<b>21.697</b>	<b>808</b>	-	-

Fonte: Elaboração própria com base em WHO (2020) e John Hopkins University (2020).

**Tabela 2. Taxa de letalidade e Coeficiente de incidência na América do Sul \***

<b>País</b>	<b>Taxa de letalidade (%)</b>	<b>Coeficiente de incidência</b>
Argentina	1,86	221,6
Bolívia	3,75	412,8
Brasil	3,87	878
Chile	2,21	1.661,70
Colômbia	3,53	295,7
Equador	7,44	384,7
Guiana	5,72	37,8
Paraguai	0,75	41,3
Peru	3,64	989,7
Suriname	2,36	129,9
Uruguai	3,14	28,4
Venezuela	0,94	33,3
<b>Média na América do Sul</b>	<b>3,3</b>	<b>426,2</b>
<b>Média no mundo</b>	<b>4,37</b>	<b>168,3</b>

Fonte: Elaboração própria com base em FLEM, 2020. \* Dados compilados até o dia 13 de julho de 2020.

**Tabela 3. de variáveis macroeconômicas selecionadas, mediana (agregado),  
Evolução por semana**

Mediana - agregado	03/ jan	10/ jan	17/ jan	24/ jan	31/ jan	07/ fev	14/ fev	21/ fev	28/ fev	06/ mar	13/ mar	20/ mar	27/ mar	03/ abr	09/ abr	17/ abr	24/ abr	01/ mai	08/ mai	15/ mai	22/ mai	29/ mai	05/ jun	12/ jun	19/ jun	26/ jun	03/ jul	
IPCA (%)	3,60	3,58	3,56	3,60	3,40	3,25	3,22	3,20	3,19	3,20	3,10	3,04	2,94	2,72	2,52	2,23	2,20	1,97	1,76	1,59	1,57	1,55	1,53	1,60	1,61	1,63	1,63	1,63
PIB (%)	2,30	2,30	2,31	2,31	2,30	2,30	2,30	2,20	2,17	1,99	1,68	1,48	0,48	1,18	-1,96	2,96	3,34	-3,75	4,11	5,12	-5,89	6,25	6,48	-6,51	6,50	-6,54	6,50	6,50
Taxa de câmbio (R\$/US\$)	4,09	4,04	4,05	4,09	4,10	4,10	4,10	4,15	4,20	4,25	4,35	4,50	4,50	4,50	4,60	4,80	4,80	5,00	5,00	5,28	5,40	5,40	5,40	5,40	5,20	5,20	5,20	5,20
Meta taxa selic (% a.a.)	4,50	4,50	4,50	4,50	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	3,75	3,75	3,50	3,25	3,25	3,00	3,00	2,75	2,50	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,00	2,00	2,00
Produção industrial (%)	2,19	2,10	2,19	2,19	2,10	2,33	2,33	2,33	2,41	2,00	1,63	1,00	0,85	0,50	-1,42	2,25	2,35	-2,75	3,00	3,68	-3,68	3,59	5,35	-5,44	5,50	-6,00	8,10	8,10
Conta corrente (US\$ bi)	54,2	-54,2	54,3	54,2	54,2	-54,2	54,2	55,8	-58,0	58,7	59,0	-56,5	39,6	52,3	-45,5	40,8	39,6	-38,0	35,9	34,1	-28,1	28,1	20,5	-14,0	14,0	-13,5	54,2	54,2
Balança comercial (US\$ bi)	38,2	37,3	37,4	37,2	37,3	36,4	35,4	37,0	36,7	36,4	36,1	35,3	37,7	34,1	35,0	36,1	37,7	42,0	42,5	43,4	45,5	45,5	47,8	52,5	52,5	53,0	38,2	38,2
Investimento direto no país (US\$ bi)	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,2	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	72,0	76,5	73,0	71,0	72,0	70,0	70,8	65,0	65,1	64,0	60,0	60,0	60,0	57,5	80,0	80,0
Resultado primário (% do PIB)	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,2	-1,2	-1,3	-1,7	-4,1	-5,0	-6,2	-7,2	-7,5	-7,8	-8,0	-8,0	-8,0	-10,0	10,1	-10,2	10,5	10,5
Resultado nominal (% do PIB)	-5,7	-5,7	-5,7	-5,7	-5,5	-5,5	-5,6	-5,5	-5,5	-5,5	-5,5	-5,6	-6,0	-6,9	-9,0	10,0	11,1	-11,3	12,0	12,0	-12,0	12,0	12,3	-14,3	14,8	-14,9	15,0	15,0

Fonte: Elaboração própria com base em Relatórios Focus (BCB, 2020).

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a peculiaridade do Brasil no contexto regional da América do Sul, considerada a pandemia da COVID-19. Para tal, parte-se inicialmente da economia política e da capacidade estatal para ratificar a presente proposta de *laissez-faire, laissez-l'État*. Em seguida, faz-se uma análise comparada dos países da América do Sul, em termos do número de casos e óbitos, e das políticas econômicas anticíclicas. Por fim, avalia-se o estudo de caso do Brasil, por se tratar de um *outlier* regional. São utilizados dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), da *John Hopkins University*, da plataforma Coronavírus Brasil e do Banco Central do Brasil (BCB), por exemplo. Como resultado, ratifica-se a importância das capacidades estatais por meio do aumento do gasto público, indo na contramão do paradigma econômico brasileiro atual.

**Palavras-chave:** Brasil; economia; COVID-19; pandemia; América do Sul.

## Abstract

This article aims to analyze the Brazilian peculiarity in the regional context of South America, considered the COVID-19 pandemic. To this end, we start with political economy and state's capacity to ratify the present *laissez-faire, laissez-l'État* proposal. Thus, a comparative analysis of South American countries is made, in terms of the number of cases and deaths, and related to countercyclical economic policies. Finally, the case study of Brazil is evaluated as a regional outlier. Data come from the World Health Organization (WHO), John Hopkins University, the Coronavirus Brasil platform and the Central Bank of Brazil (BCB), for example. As a result, the importance of state capacities is ratified by increasing public spending, going against the current Brazilian economic paradigm.

**Keywords:** Brazil; economy; COVID-19; pandemic; South America.

# A integração latino-americana em tempos de pandemia: agendas, perspectivas e o (des)protagonismo do Brasil

**Ana Regina Falkembach Simão (1) e Roberto Rodolfo Georg Uebel (2)**

1-Professora e Coordenadora do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing. Doutora em História(UFRGS)

2- Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing. Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS)

## Introdução

A concepção da integração regional latino-americana, desde os seus primórdios emancipadores no período colonial até os ensaios de aproximação entre os extremos do subcontinente americano por meio de uma estrutura organizacional, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), sempre colocou à frente dos anseios nacionais uma proposta de cooperação, ainda que travestida de interesses políticos.

A própria definição de integração regional denota uma peculiaridade latino-americana, uma adaptação de um conceito institucionalizado no âmbito europeu, vide-se a União Europeia e sua capilarização no velho continente – e além-mar –, revisto no contexto norte-americano e fragmentado no concerto asiático. Quando se falava em integração regional na América Latina, sabia-se que a sua estrutura e concepção não seriam as mesmas desenhadas em Bruxelas, tampouco aquelas imaginadas em Washington,

quando do projeto da Área de Livre-Comércio das Américas(ALCA).

Entretanto, esta ideia, assim como seus proponentes, perdeu força, adesão e propulsão nas sociedades latino-americanas que, afinal, ao longo das últimas duas décadas, não são homogêneas, seja por questões domésticas, seja por externalidades que foram majoradas ou adequadas ao cenário político macrorregional. Da criação da CELAC em fevereiro de 2010 até a primeira saída de um membro, o Brasil, passaram-se dez anos, uma década de projetos e anseios para a América Latina e seu reposicionamento no Sul Global, ambos à periferia do Sistema Internacional.

O avanço limitado ou o não-avanço dos projetos de integração no subcontinente teve como ingredientes projetos políticos divergentes, a aproximação estratégica de atores externos, além dos Estados Unidos, como Rússia e China, e a busca por uma contra-hegemonia regional, igualmente contida pelos diferentes governos norte-americanos, que elegiam lideranças regionais para representar um posicionamento único

latino-americano. Não raro, essa liderança elegida também partiu de um consenso de caráter exógeno: o Brasil seria o protagonista nato na condução dos projetos de integração regional da América Latina. Sua extensão territorial, demográfica, econômica e seu acumulado histórico o credenciarão para esta missão, palavra utilizada pelos próprios ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, resignificada por Jair Bolsonaro.

Nesta década, também outros elementos se somaram ao que antes era uma ideia e agora é um sonho do passado, como os ciclos políticos divergentes – o fim do ciclo dos governos progressistas de esquerda e centro-esquerda –, a adoção de agendas multilaterais para fora ou bilaterais, em detrimento da coesão regional; e, mais recentemente, o cenário da pandemia da COVID-19 parece ter diluído qualquer pretexto de retomada dos projetos de integração latino-americana, uma vez que a cooperação regional, os fóruns políticos, as reuniões de cúpula e os votos em conjunto parecem ter dado lugar à autonomia e o isolamento nacional, à defesa dos interesses unilaterais e o uso das vantagens competitivas para avançar em pautas comerciais exclusivistas, sendo o MERCOSUL um exemplo deste *shift*.

Nesse sentido, o presente artigo se propõe a discutir o contexto da integração regional latino-americana em duas frentes, uma de reflexões teóricas, sobre os avanços do

debate que levou a este fenômeno até os seus paradigmas contemporâneos, e outra de caráter analítico-descritivo, pensando os caminhos que a consolidaram como projeto quase que identitário latino-americano e apontando as suas perspectivas no pós-pandemia.

Desta maneira, o texto está estruturado em quatro seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. A segunda seção propõe uma reflexão sobre as teorias da integração regional no âmbito da América Latina até os dias de hoje. Já a terceira seção será dedicada à análise do processo integrativo latino-americano no contexto da pandemia da COVID-19, declarada em 10 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e ratificada pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), e que reconfigurou as estruturas políticas, econômicas e sociais não apenas do subcontinente, mas de todo o Sistema Internacional.

Na quarta seção será discutido o papel do Brasil e seu (des)protagonismo como liderança regional na América Latina, ou seja, como o seu acumulado histórico se transformou em um novo posicionamento, que preconiza o total realinhamento aos Estados Unidos e despreza as relações históricas com seus parceiros e vizinhos latino-americanos.

Por fim, na quinta seção serão apontadas as perspectivas da integração regional latino-americana no pós-pandemia, com um olhar

especial para os subprotagonismos, ou lideranças emergentes, do México, Argentina e outros Estados na América Latina, além de discutir como novas iniciativas podem retomar parte dos projetos integradores da década passada, inclusive por meio da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), organização que, ao contrário da CELAC, ganha maior protagonismo neste contexto de agendas divergentes e cenários de incertezas.

Espera-se com este texto, portanto, promover a retomada do debate teórico e analítico acerca da integração regional latino-americana e seus rumos em um Sistema Internacional cada vez mais heteropolar, anti-sistêmico e cujo processo de globalização se encontra estagnado ou limitado, seja pela pandemia, seja pelos próprios atores internacionais.

### **Uma Teoria para a Região**

Na América Latina, a integração regional ganha força e corpo teórico com as reflexões promovidas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), criada após a Segunda Guerra Mundial, em 1948, com sede no Chile. Dentre os principais pensadores destaca-se Raúl Prebisch, Celso Furtado e Anibal Pinto. Essa nova Escola de pensamento se tornou num curto espaço de tempo uma referência para os estudos sobre o desenvolvimento regional e, sobretudo, um singular espaço de

debate acerca dos problemas latino-americanos. Ressalte-se a importância do pensamento de Prebisch que, influenciado pelo economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946), avançou teoricamente ao elaborar um pensamento fora do eixo teórico anglo-saxão.

Neste momento, tinha início dois modelos teóricos fundamentais para a América Latina: o debate Centro-Periferia e o pensamento desenvolvimentista, que tem como ponto de partida o papel do Estado na condução do desenvolvimento econômico regional. Essas matrizes conceituais que propõem novos caminhos para a região, todavia, vão de encontro ao ideário liberal hegemônico propagado pelos Estados Unidos, sobretudo, pós Segunda Guerra Mundial.

Na esteira da CEPAL e com a disposição de revisitar as ideias cepalinas, ergueu-se a Teoria da Dependência, pensamento que apresentou novos enfoques para o debate acerca do desenvolvimento socioeconômico da região. Conforme destacou Theotônio dos Santos a Teoria da Dependência “representou um esforço crítico para compreender as limitações de um desenvolvimento iniciado num período histórico em que a economia mundial estava já constituída sob a hegemonia de enormes grupos econômicos e poderosas forças imperialistas, mesmo quando uma parte delas entrava em crise e abria oportunidade para o processo de descolonização” (Santos, 2020, p. 18)

De fato, a Teoria da Dependência ofereceu bons argumentos para a compreensão da desigualdade tanto no plano interno como externo. Se internamente a busca pela manutenção das estruturas sociais e econômicas mantém na pobreza uma parte significativa da sociedade, externamente deixa evidente as “desigualdades políticas e econômicas existentes entre os Estados industrializados, grosso modo localizados no Hemisfério Norte, e os dependentes, pobres do Hemisfério Sul. É a dicotomia centro e a periferia” (Hage, 2013, p. 109).

Em que pese a Teoria da Dependência não ser homogênea em suas reflexões acerca do desenvolvimento, do subdesenvolvimento e da conflituosa relação centro-periferia, acabaria se tornando uma referência teórica e um desafio metodológico ao *mainstream* do pensamento europeu e norte-americano, tanto no campo das Relações Internacionais como no da Economia Política Internacional. Um aspecto importante a destacar é que os teóricos dependentistas evidenciam com objetividade e clareza conceitual o simples fato de que a existência de países ricos no hemisfério norte e pobres no hemisfério Sul não é uma condição sistêmica natural e, portanto, pode ser modificada politicamente. Está aí a questão central para os teóricos da Dependência: como superar a pobreza e o subdesenvolvimento? Conforme aponta Hage (2013) a resposta para a

resolução desse problema se encontra resumidamente em dois campos de ação: os reformistas e os revolucionários. Para os reformistas “a superação da pobreza nacional, da maioria da sociedade, pode ser alcançada por meio de políticas públicas, de melhorar a posição relativa do Estado no sistema internacional à medida que ocorre industrialização com meios mais avançados” (Hage, 2013, p. 112). Nesse campo da Teoria da Dependência, encontra-se a tese de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, a qual tem mais aproximação com o reformismo da CEPAL do que com a crítica dos dependentistas.

Já para os chamados revolucionários “[...] a situação periférica de um determinado Estado não deve ser superada apenas pela militância nas organizações internacionais e políticas econômicas apropriadas, mas sim por meio da violência, do enfrentamento ao sistema internacional”. Isso porque, na concepção deste grupo de teóricos, as grandes potências historicamente agem para manutenção do *status quo*. O que “tem sido feito também pelas armas”, conforme observa Hage (2013, p. 112).

Mas, à medida em que os pensamentos cepalinos e dependentistas se consolidavam, houve a convicção de que um dos grandes problemas da América Latina residia na falta de integração econômica entre os países da região. Diante dessa certeza, tal momento



marcaria o início de um novo caminho na integração regional latino-americana. O resultado objetivo desse debate teórico acerca do desenvolvimento regional foi a criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), em fevereiro de 1960, cuja pretensão era a de estabelecer uma área de livre comércio na região. Conforme aponta Millani *et all* (2015, p.82), a necessidade de criar uma “complementariedade entre suas cadeias produtivas” fortaleceria o comércio regional. Nessa perspectiva, ganhava folego a ideia de “[...] criar um mercado de massa para a produção em escala dentro da América Latina, para que os países, desse modo, conseguissem produzir e exportar bens industrializados, quebrando a lógica da deterioração dos termos de troca” (Millani et al., 2015, p.82). O fato é que a ALALC não logrou sucesso, seja por motivos internos das nações latino-americanas, seja por motivos sistêmicos.

No entanto, mesmo considerando o insucesso da ALALC, a sua constituição representou o encontro do pensamento cepalino com a criação de uma instituição multilateral regional, ainda inexistente na América Latina e de difícil monta. Vale observar, conforme Marcelo Mariano e Karina Mariano (2002), que as instituições multilaterais regionais são distintas das internacionais. Enquanto as multilaterais internacionais têm a preocupação em garantir a previsibilidade das relações

entre as nações, através de controles econômicos e a manutenção da paz; as instituições multilaterais regionais – que visam a integração – são desafiadas a promoverem “alterações nos Estados participantes e não somente a cessão de soberania, mas a possibilidade de criação de um poder supranacional” (Mariano; Mariano, 2002, p.94). De fato, essa complexa missão de criar uma instituição multilateral regional esbarrou em conflitos e interesses internos dos Estados. No caso latino-americano, a integração ainda foi mais complexa, pois se deparou com uma acentuada assimetria regional, com uma frágil institucionalização dos países da região e com os interesses divergentes das elites econômicas dos diferentes países, que muitas vezes são inconciliáveis com projetos de integração regional.

Sob as ditaduras na América Latina, os movimentos de integração regional – que já eram frágeis – se tornaram menos efetivos. No entanto, com os ventos da democracia e a crise econômica na Região, a importância da integração regional retomou fôlego e isso se refletiu na substituição da ALALC pela ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). Embora com menor pretensão, a ALADI se constituiu numa instituição marcada pela flexibilidade e que contribuiu para a criação ou para o aprofundamento de outros processos de integração, tais como o MERCOSUL, Caricom (Mercado Comum e Comunidade do Caribe) e CAN (Comunidade Andina de Nações).

## **Integração regional e o contexto da pandemia da COVID-19**

A discussão acerca do conceito de integração regional no âmbito da América Latina remonta à segunda metade do século XX, quando as teses cepalinas (Prebisch, 1968) e as ideias do subdesenvolvimento periférico (Cardoso; Faletto, 1984) começavam a ganhar corpo por meio de políticas ainda de corte nacionalistas e com um propósito desenvolvimentista. O cenário regional também era propício, haja vista o relativo sucesso do pan-americanismo imposto por Washington e o estabelecimento dos regimes autocráticos abaixo do Rio Grande/Rio Bravo.

Com a distensão das ditaduras e autocracias latino-americanas e o surgimento das “novas Repúblicas”, ainda em uma lenta e gradual transição para a democracia, como os casos do Brasil e Chile, por exemplo, Castro e Ranincheski (2015) sinalizam que os propósitos da integração regional no subcontinente passaram a ocupar um lugar de destaque nas agendas nacionais, desde Buenos Aires até a Cidade do México, como uma possibilidade dos governos centrais reconstruírem as suas economias e tecerem novas relações de interdependência, inclusive visando um novo tipo de relação com os Estados Unidos, o novo hegemon global após a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

A opção pela integração regional, contudo, encontrou

obstáculos estruturais, em que pese a conjuntura fosse favorável no final dos anos 1980. A desconfiança mútua ainda existente e o não-paralelismo de regimes (1) somaram-se aos problemas domésticos herdados dos períodos ditatórias, como suntuosas dívidas externas, elevados graus de inflação e desemprego e anomias socioeconômicas, cuja principal consequência – e mazela – para as sociedades latino-americanas ainda é, até os dias de hoje, a desigualdade socioeconômica e a pobreza.

Nos anos 1990 e 2000, com a aproximação do novo milênio, a emergência dos ciclos governistas progressistas, mais alinhados às diversas correntes de pensamento de esquerda e de centro-esquerda, permitiu que o tema da integração regional na América Latina ganhasse uma nova roupagem, sublevado à uma política não apenas de governo, mas também de Estado, como no caso da nova Constituição Federal do Brasil, que assim prevê no parágrafo único do seu Artigo 4º: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”(Brasil, 1988).

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos se formaria apenas vinte e dois anos após a promulgação da Constituição Federal do Brasil, porém, desde 1980 a Associação Latino-Americana de Integração (2) já promovia uma agenda de integração no subcontinente, ainda

que essencialmente no âmbito comercial e econômico. Entretanto, a integração e coesão política só seriam alcançadas por um curto período, entre os anos 2010 e 2015, quando se inicia um novo ciclo de governos conservadores e alinhados aos mais diversos espectros da direita (3).

Neste curto período, menor que uma década, a integração regional latino-americana percebeu o seu ápice político, econômico e institucional. Sob o protagonismo regional exercido pelo Brasil e a realização de cúpulas periódicas da CELAC e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), os projetos de integração finalmente alcançaram um estágio de implementação, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), os acordos de investimento em infraestrutura com os países da Comunidade do Caribe (CARICOM) e com o Sistema da Integração Centro-Americana (SICA).

Projetos como o Corredor Bioceânico, a Ferrovia Bioceânica, os canais da Nicarágua e Guatemala e as rodovias interamericanas entraram na pauta da integração regional latino-americana e chegaram a avançar nas etapas de captação de recursos, muitos advindos de outras potências que não os Estados Unidos, sobretudo da China e Rússia. Todavia, estes projetos, junto às iniciativas de cooperação em defesa, controle fronteiriço, finanças e sistemas bancários, em algum momento após 2015 tiveram a sua continuidade suspensa ou cancelada.

Os novos governos

inaugurados após 2015 adotaram diferentes pautas de política externa, priorizando relações bilaterais, um fenômeno que já se observava no Norte Global desde a crise do Euro em 2012, e novas parcerias estratégicas, que levaram a criação de novos blocos, como a Aliança do Pacífico e o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL). Ademais, a aproximação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) por parte de alguns governos latino-americanos, como Chile, Colômbia e Brasil, afastou nações como Argentina e México, governados novamente por líderes progressistas, e isolou países como Venezuela, Nicarágua e Bolívia, sob regimes contestados, de qualquer agenda de integração como aquela verificada entre 2010 e 2015.

No final de 2019, já sob essa reconfiguração política na América Latina, o novo coronavírus começou a circular inicialmente na China e alcançou o *status* de epidemia em outras regiões e países, como Itália, Irã, Espanha, Estados Unidos e, finalmente, a América Latina, onde o Brasil se tornou rapidamente o segundo maior epicentro da doença. Em 10 de março de 2020, a OMS declarou a pandemia, o que imediatamente foi referendado pelos Estados-membro da OPAS, trazendo ecos para os projetos políticos nacionais na região, que sinalizavam para uma aproximação por meio da ALADI e por uma aparente moderação nos discursos, desde

Andrés Manuel López Obrador, no México, até Jair Bolsonaro, no Brasil, o que não se concretizou, visto que foram justamente as duas lideranças que negaram os efeitos da pandemia logo no seu começo.

Rapidamente, medidas excepcionais até então verificadas apenas no período dos regimes autoritários do subcontinente, como o fechamento de fronteiras, proibição de admissão de estrangeiros não-residentes, restrição de voos, interrupção dos serviços postais e a aplicação de medidas de isolamento social, desde o *lockdown* total, como na Argentina, até o distanciamento social estadualizado, como no Brasil, foram adotadas por todos os países latino-americanos. Situações peculiares como na Nicarágua, onde o seu presidente não aparecia publicamente por duas semanas, e na Venezuela e Bolívia, que já enfrentavam uma profunda crise política e institucional, contrastaram com as cenas de anomia social no Peru, de manifestações anti-vacina e anti-quarentena no Brasil e de esperanças de novos tratamentos e vacinas, como a “Soberana 01” de Cuba (Hernández, 2020).

Os efeitos sanitários da pandemia da COVID-19, nome da doença causada pelo novo coronavírus, foram sentidos em todo o continente americano e, mais intensamente, na América Latina, que ocupou as primeiras posições no ranking de pessoas contaminadas pelo Sars-CoV-2 e de óbitos causados pela doença, somando mais de 6 milhões de casos

em setembro de 2020.

No aspecto político, a nova pandemia carregou consigo um caráter de ineditismo quanto aos impactos que seriam observados pelos governos e sociedades latino-americanos, uma vez que a recente pandemia do vírus H1N1 e centenária pandemia da Gripe Espanhola em 1918 não representaram rupturas ou mudanças significativas, seja pelo seu baixo potencial letal, seja pela inexistência de uma agenda de integração e cooperação à época, respectivamente.

Assim, foi possível observar diferentes medidas adotadas, algumas de cooperação, outras de exclusão e isolamento, no contexto da América Latina. Em 13 de agosto de 2020, por exemplo, os presidentes de Argentina e México anunciaram que produzirão entre 150 e 200 milhões de doses da vacina contra a COVID-19 criada pela Universidade de Oxford em parceria com o laboratório AstraZeneca, que serão distribuídas para todos os países latino-americanos, exceto o Brasil, que assinou um acordo exclusivo e que já testa outras vacinas da Alemanha, China, Estados Unidos e, mais recentemente, da Rússia.

Em que pese o motivo da exclusão oficial do Brasil ter sido o seu acordo exclusivo, por meio da Fundação Oswaldo Cruz, esta atitude invoca uma lógica de ação coletiva (Olson, 1999) que sinaliza para o (des)protagonismo do país na América Latina, fato este que será abordado na próxima seção.

Em síntese, essa

ontextualização permitirá inferir também um indicativo de que a integração regional na América Latina enfrenta, apesar da sua estagnação política e da adoção de novas preferências de parcerias por parte dos seus governos nacionais, uma mudança nos seus atores hegemônicos e nas lideranças políticas regionais. Não apenas Estados Unidos, Rússia e China se aproximam do subcontinente, mas também outros atores conferiram atenção especial à região durante a pandemia, como o Irã (Singer, 2020), Turquia (Gonçalves, 2020) e Índia (Verdélío, 2020).

Com relação às lideranças políticas regionais, também foi possível identificar um *shift* na América Latina, em que sinaliza-se para um maior protagonismo da Argentina e México e um crescente movimento em busca de maior hegemonia e contestação por atores como Colômbia e Chile, e um afastamento autonomista por parte da Venezuela, Cuba, Costa Rica e El Salvador. Quanto ao Brasil, o custo do seu realinhamento total aos Estados Unidos parece indicar, ao menos durante a pandemia, um esplêndido isolamento regional e internacional e uma refutação do seu acumulado diplomático e histórico. Portanto, a discussão sobre estas mudanças será abordada nas próximas duas seções.

## O Brasil dos novos tempos

A relação do Brasil com a América do Sul é singular e na maior

parte das vezes considerada estratégica. Em que pese os momentos de desencontros, o país guarda uma condição relevante que independe da vontade política das lideranças brasileiras: sua geografia – um verdadeiro *hard power* brasileiro. Embora seja lugar comum, é importante lembrar que o Brasil é o maior país da América do Sul e que ostenta uma extensão territorial que corresponde à 48% da área total da região, além de possuir uma fronteira terrestre exuberante. Como se sabe, com exceção do Chile e do Equador, todos os demais nove países da América do Sul fazem fronteira com o Brasil – Guiana, Suriname, Venezuela, Paraguai, Uruguai, Argentina, Bolívia, Peru, Colômbia – além da Guiana Francesa. Numa perspectiva internacional, somente a Rússia (17 países) e a China (15 países) têm fronteiras terrestres maiores do que a do Brasil. Desta forma, a geografia desafia o Brasil a ter um papel preponderante na América do Sul e em alguns momentos, para adensar a integração regional, o país é chamado a assumir o papel de *paymaster*.

Desde o início do século XX, algumas das preocupações da diplomacia brasileira – com destaque para a chancelaria de Rio Branco (1902-1912) – eram definir as fronteiras do Brasil, defender os interesses nacionais, estabelecer uma relação diplomática pragmática com a região e contribuir para a estabilidade política da América do Sul. A partir da segunda metade do século XX, esses

objetivos se aprofundaram e percorreram os caminhos da institucionalidade.

A qualificada e profissional diplomacia brasileira auxiliou para que o país desenvolvesse uma política externa que contribuísse de forma singular para o desenvolvimento econômico nacional. Vale lembrar que o modelo de substituição das importações contou o adequado desempenho de diferentes governos e chanceleres para o avanço dessa política, a exemplo de Juscelino Kubitschek e Horácio Lafer; João Goulart e San Tiago Dantas e Araújo Castro; Ernesto Geisel e Azeredo da Silveira.

Ao longo desse processo, a América do Sul foi se tornando – de acordo com as demandas sistêmicas – cada vez mais estratégica para o projeto de internacionalização do Brasil. Vale sublinhar que, mesmo em momentos em que o Brasil aderiu incondicionalmente aos intentos norte-americanos – a exemplo do governo de Collor de Melo – houve a percepção de que o entorno regional era fundamental para os planos internacionais do Brasil. A criação do MERCOSUL, em 1991, é uma amostra dessa relevância regional, mesmo que os motivos de sua criação antecipada em alguns anos, sejam menos nobres do que havia sido pensado na base do projeto.

Dessa forma, os governos brasileiros em quase três décadas – 1990 a 2016 –, guardadas as devidas diferenças nas políticas externas, buscaram nas relações hemisféricas o

espaço estratégico para a inserção internacional do Brasil. Conforme aponta Spektor:

[...] tucanos e petistas tiveram muito em comum. Ambos apostaram na construção de coalizões regionais, concebendo o MERCOSUL como instrumento para resistir à integração hemisférica proposta pelos Estados Unidos. Ambos imaginaram a integração regional como oportunidade de negócios para a indústria de Defesa e para construtoras brasileiras abastecidas a crédito barato do BNDES (SPEKTOR, 2019, p. 328-329).

Ambos os presidentes – FHC e Lula – procuraram não confrontar os Estados Unidos, mas não colocaram o Brasil como operador e parceiro carnal dos Estados Unidos na América do Sul. Ambos, de forma diferente, “evitaram a todo momento fazer o jogo de Washington na América do Sul.” (Spektor, 2019, p.328). Especificamente com relação à diplomacia do governo Lula, Hirst, Lima e Pinheiro (2010) observaram que esse governo não apenas elegeu a cooperação regional como prioridade da política internacional do Brasil, como procurou avançar na construção de um projeto comunitário e na promoção da estabilidade democrática para a região. Essas medidas buscavam mitigar as assimetrias regionais, contribuindo para reforçar a posição do Brasil como mediador e líder regional.

Mas, com a assunção do Capitão e Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro à presidência do Brasil algumas pontes diplomáticas construídas pelos governos anteriores – exceto o de Michel Temer – foram rompidas. A escolha de Ernesto Araújo para chanceler foi *sui generis*: recaiu sobre um “diplomata júnior” promovido a ministro de primeira classe somente em 2018 e que nunca havia sequer chefiado uma embaixada no exterior. O discurso de posse de Bolsonaro, proferido em 1º de janeiro de 2019, é esclarecedor para a compreensão do que viria a ser a política externa do novo governo. Para Bolsonaro/Araújo o importante é “retirar o viés ideológico de nossas relações internacionais. Vamos em busca de um novo tempo para o Brasil e para os brasileiros!” (Bolsonaro, 2019). O que tudo indica é que o “novo tempo para o Brasil” não envolve as relações hemisféricas, nem as coalizões sul-sul e tampouco tem o intento de colocar o Brasil como protagonista na América do Sul. Antes sim, parece estar dedicado a “moralizar o Brasil e livrar o país de ideologias nefastas”, pois como destacado no discurso de posse de Bolsonaro:

Não podemos deixar que ideologias nefastas venham a dividir os brasileiros. Ideologias que destroem nossos valores e tradições, destroem nossas famílias, alicerce da nossa sociedade. E convido a todos para iniciarmos um movimento nesse sentido. Podemos, eu, você e as nossas

famílias, todos juntos, reestabelecer padrões éticos e morais que transformarão nosso Brasil (BOLSONARO, 2019).

Outro aspecto realmente novo e que chama a atenção na política externa do governo Bolsonaro é a forte influência do círculo íntimo do Presidente. Para Spektor, há três grupos que exercem forte influência nos projetos internacionais do atual governo: “círculo íntimo do presidente, os militares com cargos oficiais no Palácio do Planalto e a equipe do superministério da Economia. Essa tríade partilha de uma agenda reformista comum, mas chega a ela por caminhos diversos e possui visões de mundo muito diferentes” (Spektor, 2019, p. 330). Todavia, a atuação dos três grupos nesses dezoito meses de governo não demonstra ser equilibrada; de fato, o que se observa é a forte influência do grupo íntimo do presidente. Entenda-se “grupo íntimo” como aquele liderado fundamentalmente pelo seu filho e Deputado Federal Eduardo Bolsonaro e por Filipe Martins, assessor chefe da Assessoria de Assuntos Internacionais do Palácio do Planalto e que tem em seu currículo as importantes qualificações de ser ‘discípulo’ de Olavo de Carvalho – filósofo/astrólogo e mentor intelectual da família Bolsonaro e de sua claqué – e destacado atuante na ala ideológica do governo.

Os dois outros grupos - o da economia e o militar - não têm

demonstrado, de forma consistente, relevância nos assuntos internacionais. O então assim chamado super Ministério da Economia parece ter sido atropelado pelas demandas internas. Entre uma agenda de reformas de Estado e planos para superar a crise potencializada pela pandemia da COVID 19, o ministro Guedes se debate para consolidar um projeto de recuperação econômica do país, além dos contenciosos com o Congresso Nacional. Já o grupo militar, que muito embora ostenta prestígio junto ao presidente Bolsonaro, fica numa posição de segunda linha – ‘apagando incêndios’ – após pronunciamentos do Presidente ou da própria Chancelaria acerca das questões internacionais. Como exemplo, cabe lembrar as questões relativas à Venezuela e à China, momentos nos quais o vice-presidente Hamilton Mourão agiu diplomaticamente para desconstruir discursos violentos.

Diante disso, a questão a ser respondida é: o que significa na prática ter a diplomacia do Brasil sob a égide das relações pessoais do presidente? Ao menos duas respostas parecem dar conta, inicialmente, dessa pergunta. Primeiramente, há que se observar que para esse grupo ideológico, o Brasil está sendo impactado negativamente pela crise do Ocidente, que se intensifica em decorrência da ascensão econômica e política da China e da Rússia no contexto internacional. Segundo Spektor (2019), a crise do Ocidente seria uma consequência da falta de

liderança dos países ocidentais frente a transnacionalidade do “marxismo cultural” que “[...] infiltrado nas instituições e na imprensa, estaria moldando o discurso público de modo a submeter boa parte do Ocidente ao jugo das minorias, do relativismo e da laicidade” (SPEKTOR, 2019, p. 331).

O outro aspecto que contribui para responder a esse questionamento, diz respeito à integração regional – que, conforme já assinalado, foi entendida como prioritária por todos os presidentes civis após o Regime Militar. Assim, a percepção de que a integração regional é mais do que um relacionamento econômico-comercial – uma vez que envolve questões sociais e políticas – foi abandonada. Para o governo Jair Bolsonaro, um projeto de integração regional que pressuponha aspectos políticos é entendido como ideológico. Desta forma e dentro deste novo ideário, o que une o Brasil aos parceiros hemisféricos deve passar exclusivamente por questões comerciais. Um dos primeiros resultados dessa inflexão na política externa do Brasil é o abandono da UNASUL, que segundo o governo Bolsonaro é um “nome fantasia do Foro de São Paulo”. A criação, em março de 2019, do PROSUL, Foro idealizado pelo empresário e presidente chileno Sebastian Piñera, foi enaltecido por Bolsonaro como representação do fim de uma era de ideológica na América do Sul. O PROSUL conta também com a participação da Argentina, Colômbia,



Equador, Guiana, Paraguai e Peru. No MERCOSUL, a condução da política externa segue a mesma linha. O governo Bolsonaro propõe uma revisão do Bloco, deixando o mesmo com um caráter menos social e mais comercial. No Brasil de Bolsonaro, Ernesto Araújo, Eduardo Bolsonaro e Felipe Martins, o MERCOSUL deve ser “enxuto, [para] que continue a fazer sentido e ter relevância” (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 127). Para bom entendedor, todavia, fica evidenciado que o adjetivo “enxuto” significa dizer o mesmo que esvaziado; ou seja, sem projeto político estratégico.

Tais considerações levam a crer que a visão de mundo do grupo formado pelo círculo íntimo do presidente Bolsonaro se identifica com o chamado anti-globalismo, pensamento de viés conservador que, no tange às relações internacionais, faz duras críticas a dois pilares caros para a política externa brasileira: o multilateralismo e o respeito às organizações internacionais. O afastamento das boas práticas diplomáticas – que entre outros objetivos – sempre visaram a integração regional e a consolidação do protagonismo do Brasil na América do Sul, acabou por reposicionar o país, tornando-o, de fato, aquilo que se pode chamar de um bom coadjuvante regional.

É preciso destacar que, de uma certa forma, todos os governos civis dos anos 1980 até o momento presentem, com exceção feita ao curto período de Michel Temer – se inspiraram por ou dialogaram de

alguma forma com conceitos apresentados e/ou debatidos pelas duas grandes tradições de pensamento da América Latina: os cepalinos e os dependentistas. Dentre as referências conceituais destaca-se o desenvolvimentismo e debate centro-periferia. Isso equivale a dizer que toda essa arquitetura conceitual, fruto do pensamento cepalino e das ideias dependentistas, estiveram presentes, enquanto valores, em menor ou maior grau, no horizonte dos formuladores da política externa brasileira em diferentes governos pós regime militar. No entanto, com Bolsonaro, esta longa tradição de diálogo conceitual e teórico é transformada num cenário de terra arrasada. O governo Bolsonaro se afasta do caminho diplomático que, por décadas, manteve em alguma medida, uma interlocução com estas clássicas tradições teóricas, marcando assim uma inflexão evidente na história do pensamento e da atuação da política externa brasileira.

### **Perspectivas da integração regional latino-americana no pós-pandemia**

Em que pese a América Latina esteja atingindo o pico da pandemia da COVID-19 no momento em que este artigo é escrito, setembro de 2020, os dados da Organização Mundial da Saúde e da Universidade Johns Hopkins (4) sinalizam para um arrefecimento da mesma em países da região, como o Brasil, que já foi epicentro da doença entre abril e agosto do mesmo ano. Nessas condições, o tabuleiro político

regional começa a dar indícios de uma reorganização e volta às pautas pré-pandemia.

A realização das cúpulas bilaterais e multilaterais entre países latino-americanos entrou em declínio a partir da 8ª Cúpula das Américas, sediada em Lima, Peru, no ano de 2018, a primeira com Donald Trump, Michel Temer e Maurício Macri, quando já era possível perceber um distanciamento dos países do bloco e a busca por agendas mais autonomistas e de novas parcerias extrarregionais.

Desde então, os encontros regulares da CELAC, UNASUL e até mesmo da CARICOM, MERCOSUL e Comunidade Andina foram esvaziados pelas lideranças nacionais e restringiram-se a um pequeno grupo ou aos seus membros-permanentes,

respectivamente. As próprias cúpulas do MERCOSUL, que antes contavam com a participação dos estados-observadores, ficaram restritas aos seus quatro fundadores, haja vista a suspensão da Venezuela desde agosto de 2017.

Conforme discutido na seção anterior, muito deste esvaziamento deve-se às mudanças na Política Externa Brasileira, que sentiu rupturas em seu acumulado histórico desde o segundo governo de Dilma Rousseff (2015-2016), pautado pelo processo de *impeachment* da então presidente, e agravadas nas administrações de Michel Temer (2016-2019) e Jair Bolsonaro (2019-presente). O fim do protagonismo do Brasil representou, portanto, o rompimento do fio

condutor da integração regional na América Latina como se conhecia.

Considerando o hiato de hegemonia regional deixado por Brasília a partir de 2016, seguindo uma lógica de ocupação desta lacuna de poder (Paula, 2018), as demais potências médias da América Latina passaram a reorganizar suas políticas externas, seja em virtude deste fato, seja pelas mudanças internas com os novos governos recém-instituídos, no sentido de vislumbrar um maior protagonismo no subcontinente. Este fato será verificado com maior ênfase no México de López Obrador desde 2018, na Argentina do final do governo Macri e de maneira mais evidente na administração Fernández (desde 2019), e também observado em escala menor na Colômbia e no Chile.

Ademais, não se pode deixar de mencionar o distanciamento e isolamento da Venezuela desde a reeleição contestada de Nicolás Maduro em maio de 2018, cujo cargo de presidente é contestado desde então pelo autoproclamado presidente interino Juan Guaidó, que provocou uma divisão no reconhecimento internacional dos governos venezuelanos e trouxe para a região uma instabilidade geopolítica, haja vista o envolvimento direto dos Estados Unidos, União Europeia, Rússia, China, Turquia e Irã nesta pauta da política doméstica venezuelana. O mapa da Figura 1 ilustra esta divisão e que também evoca as novas dimensões da integração regional na América Latina e seus financiadores

externos.

### **Ver Figura 1 – Mapa de reconhecimento internacional dos governos de Nicolás Maduro e Juan Guaidó em setembro de 2020**

A partir da observação do mapa anterior (Figura 1), é possível perceber uma clara divisão política na América Latina, com dois grandes eixos, os quais inserem-se México, Cuba, Nicarágua, algumas ilhas caribenhas e a Argentina de um lado, e os demais países sul-americanos e centro-americanos de outro. Entretanto, esta divisão não pode ser concebida como fixa e imutável, por exemplo, à exceção da Bolívia sob o governo contestado de Jeanine Áñez, todos os demais países têm se afastado do Brasil em posicionamentos internacionais e criticado as posturas do presidente brasileiro (Vidigal; Bernal-Meza, 2020).

É neste ponto em que se chama a atenção para as perspectivas da integração regional latino-americana no pós-pandemia, sobretudo quando analisa-se as trocas comerciais do subcontinente para os quatro países (México, Argentina, Colômbia e Chile), que tem diversificado as suas parcerias e se afastado do Brasil (5).

Desde 1º de dezembro de 2018, o México tem passado por uma reestruturação das suas políticas doméstica e externa sob o governo de esquerda social-democrata de Andrés Manuel López Obrador, que adotou uma postura de parcerias estratégicas

com os demais Estados latino-americanos e o próprio governo de Donald Trump nos Estados Unidos. Afastado, em certa medida, das pautas políticas sul-americanas e caribenhas nas últimas décadas, o México, segundo Peruyero (2019), identificou uma possibilidade de aprofundar as suas relações econômicas e políticas com os governos da região, especialmente com a Argentina de Alberto Fernández.

Um ano após a posse de López Obrador, Fernández foi empossado o novo presidente da Argentina em substituição ao governo de Maurício Macri, que terminou com uma baixa popularidade e indicadores de desemprego, inflação e estagnação econômica elevados para a segunda maior economia sul-americana.

Tanto López Obrador como Fernández, ambos identificaram uma lacuna de protagonismo exercida pelo Brasil até o segundo governo de Dilma Rousseff, e adotaram para si o discurso de reintegração regional latino-americana, capitaneando este processo sem abrir mão de seus acumulados históricos, portanto, evitando contenciosos com o Grupo de Lima, o PROSUL e atores estatais em conflito, como a Bolívia e a Venezuela e, especialmente, com a Colômbia e o Chile, que cada vez mais têm buscado parcerias extracontinentais e se afastado das agendas de integração da CELAC e ALADI.

Enquanto o Chile de Sebastián Piñera, no cargo desde março de 2018, se volta cada vez mais para as

parcerias estratégicas no Pacífico e Leste Asiático – o país é membro da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) –, a Colômbia, desde agosto de 2018, sob o governo de Iván Duque, se aproxima mais do Atlântico Norte, por meio da sua ascensão a Estadomembro da OTAN e da OCDE, e suas relações prioritárias com a União Europeia e os Estados Unidos.

Nesta esteira, os demais países da América Latina têm acompanhado um destes quatro atores em sua busca pela inserção no Sistema Internacional contemporâneo, ou atrelando-se exclusivamente a atores externos, como a Venezuela, Cuba e Nicarágua com Rússia, China, Turquia e Irã, ou as suas ex-metrópoles, como as ilhas caribenhas com a França, Reino Unido e Países Baixos.

No âmbito da pandemia, este cenário percebeu um agravamento destes novos posicionamentos, uma vez que a cooperação em matéria de saúde, desde o fornecimento de máscaras, insumos hospitalares e medicamentos até a obtenção priorizada de vacinas aprovadas, se apresentou como tema central das políticas externas, desde Santiago até a Cidade do México.

Enquanto o Brasil optou pelo realinhamento total aos Estados Unidos, opção que pode sofrer um revés caso o candidato democrata Joe Biden seja eleito em novembro de 2020, as demais nações latino-americanas escolheram traçar seus próprios caminhos e protagonismos. Todavia, a pauta da integração regional

não fora totalmente abandonada. A ALADI, no ano em que completa quarenta anos de existência, se apresenta como fio de manutenção da integração no subcontinente e de aproximação de seus membros.

Durante a emergência da pandemia da COVID-19, por exemplo, a ALADI foi único bloco ou organização regional que elaborou, no recorte geográfico do Sul Global, quatro documentos (ALADI, 2020) para orientar os processos de intercâmbio comercial e econômico entre os seus membros, além de organizar, desde o declínio da CELAC com a saída do Brasil em 2019, seminários e cúpulas, ainda que virtuais, para discutir os projetos de integração regional na América Latina. Conforme o documento que celebra as quatro décadas da associação, a pauta na região hoje:

[...] está comprometida a impulsar iniciativas que contribuyan a ampliar y profundizar la integración de la región, con miras a alcanzar el anhelado objetivo de constituir un “mercado común latinoamericano”, tal como lo dispusieron los suscriptores del TM80 hace ya cuatro décadas. Así, mediante la suscripción de acuerdos comerciales y de complementación económica entre los miembros, la promoción y facilitación del comercio intraregional, el desarrollo de la competitividad, la cooperación y la formación, la producción de informes y estadísticas regionales y de herramientas prácticas para los operadores económicos, entre otras acciones, se trabaja para alcanzar

los objetivos fundacionales. Ello, a la vez que se impulsa la búsqueda de una integración plural e inclusiva que contemple las necesidades y potencialidades de cada uno de sus miembros y de aquellos considerados de menor desarrollo económico relativo. Del mismo modo y utilizando las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación, la ALADI ha fomentado una mayor vinculación e interacción con los distintos sectores de la sociedad (públicos, privados, académicos, pymes, asociaciones de mujeres, pequeños agricultores, etc.), quienes a final de cuentas deben ser los principales beneficiados de la integración, sin importar su ubicación geográfica. Estamos ante tiempos y circunstancias que son complejas y desafiantes, no sólo para nuestra región sino también para el mundo entero. La ALADI, como desde hace más de 40 años, seguirá adaptándose para continuar su labor de impulsar la integración latinoamericana y concretar los objetivos trazados por sus países miembros, en pos del desarrollo económico y comercial de la región y del bienestar de sus poblaciones. ¡Solo la integración y la solidaridad regional podrá darnos el vigor de la unidad para buscar el bienestar de nuestras sociedades en su lucha contra la pandemia del COVID-19 y sus secuelas económicas y sociales! (Secretaría General de la ALADI, 2020).

As perspectivas comerciais, de acordo com os dados da Tabela 1 e do Gráfico 1 a seguir, sinalizam para uma redução nos intercâmbios entre os

países da ALADI e dos demais blocos americanos. O único bloco que apresentou um aumento no destino das exportações até 2018 foi o Novo Acordo Norte-Americano de Livre Comércio, formado pelo México, Estados Unidos e Canadá. Os dados para 2020 ainda são parciais.

**Ver Tabela 1 – Exportações totais dos países-membro da ALADI para os blocos do continente americano entre 2015 e 2020 (valores em milhares de dólares norte-americanos)**

**Ver Gráfico 1 - Exportações totais dos países-membro da ALADI para os blocos do continente americano entre 2015 e 2020 (valores em milhares de dólares norte-americanos)**

Os dados apresentados anteriormente sustentam a ideia de que, a partir de 2015, as transações econômicas e comerciais intrabloco na América Latina reduziram, justamente em virtude dos cenários que foram discutidos. Entretanto, a queda no comércio internacional entre os membros da ALADI não foi tão elevada se comparada às exportações para a UNASUL, CELAC e MERCOSUL.

Para o contexto pós-pandemia, assim como a retomada econômica, segundo Beteta (2020), deverá ser lenta na América Latina, a reaproximação política e comercial deverá se dar entre os membros da ALADI, haja vista o fomento que aquele bloco tem dado à retomada dos projetos de integração regional, alguns inclusive recuperados

da própria pauta da UNASUL e da CELAC.

Como o cenário pós-pandemia deverá invocar uma revisão das prioridades globais, posto que a reabertura e a retomada do crescimento econômico sustentado em investimentos externos se dará em diferentes estágios em cada país, inclusive na própria América Latina, com suas peculiaridades tão latentes, não descartam-se novas tentativas de projetos de integração no subcontinente, especialmente nos setores de infraestrutura de transportes, processamento de *commodities* agropecuárias e serviços. O comércio como pauta prioritária da integração regional no pós-pandemia ficou evidente, por fim, na reunião virtual dos presidentes dos Estados-membro do MERCOSUL, realizada em 02 de julho de 2020, no auge da pandemia da COVID-19:

Igualmente reafirmaron su compromiso para trabajar conjuntamente en la lucha para la prevención y combate contra el COVID-19 y otras emergencias sanitarias que afectan a la región. En ese contexto, reafirmaron su compromiso de coordinar esfuerzos para la reactivación económica de la región. Subrayaron la necesidad de construir un sistema de comercio justo e inclusivo, que garantice la participación plena, efectiva e igualitaria de las mujeres en toda su diversidad, contemplando el acceso al trabajo decente en igualdad de oportunidades,

de condiciones y de retribuciones entre las mujeres y los hombres por trabajo de igual valor. Coincidieron en que la pandemia ha acrecentado la relevancia de las herramientas del Comercio Electrónico como instrumento útil y de rápida respuesta como plataforma comercial, en especial para el desarrollo e inserción internacional de las MIPYMES, y vital para la recuperación económica. En ese sentido, destacaron los avances alcanzados en la construcción de un marco común del MERCOSUR que facilite el comercio electrónico y se comprometieron a redoblar esfuerzos con miras a la concreción de un Protocolo de alto nivel en la materia (MERCOSUL, 2020).

A preocupação e priorização do comércio internacional encontram respaldo no estudo dos impactos da COVID-19 na América Latina e Caribe conduzido pela CELAC e pela CEPAL, que apontam uma queda significativa do Produto Interno Bruto (PIB) de todos os países da região, conforme a Figura 2:

### **Ver Figura 2 – Impactos da pandemia da COVID-19 no PIB dos países latino-americanos e caribenhos**

O *framework* de propostas da CELAC (6) para mitigar os efeitos da pandemia na América Latina segue a mesma diretriz apresentada pela ALADI e pelo MERCOSUL, reforçando a figura

central da retomada da integração regional como fio condutor deste processo de reestruturação e reconstrução no pós-pandemia.

Isto posto, todas as perspectivas para a integração regional na América Latina apontam para uma direção em que o comércio será cada vez mais o mecanismo de ligação destes processos, podendo, portanto, retomar as demais agendas de projetos conjuntos, investimentos em infraestrutura e, talvez, uma retomada do diálogo político, apesar das evidentes diferenças ideológicas e programáticas existentes na região hoje. Desta forma, restaria apresentar, na próxima seção, as considerações finais e o arazoamento do debate proposto com este artigo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste artigo foi repensar o papel da integração regional e suas agendas a partir de uma reflexão teórica e analítica, perpassando pelos seus principais pontos e contextos, além de evocar o declinante papel de protagonismo do Brasil e a ascensão das autonomias protagonistas de México e Argentina, em primeira instância, e de Chile e Colômbia, por conseguinte.

A pandemia da COVID-19 chegou ao subcontinente em um momento de revisão dos processos de integração e de realinhamento das agendas subnacionais, haja vista os novos governos de centro-esquerda e

o isolamento das administrações do Brasil e Venezuela.

Não apenas o fechamento de fronteiras e os impactos sentidos nos setores produtivos marcaram o período pandêmico, mas também uma revisão dos projetos de integração regional, que passaram a incorporar um sentido cada vez mais estratégico e subjugado aos interesses políticos domésticos, em detrimento da lógica de ação coletiva que marcou as agendas da UNASUL e CELAC na década anterior.

Desta maneira, é possível identificar que a pauta comercial deverá suplantar, em todos os aspectos, as pautas políticas, ideológicas e geopolíticas que antes regiam a integração regional latino-americana. Se a independência da hegemonia norte-americana era um fim, hoje esta acepção se mostra como um elemento-comum, seja para o Brasil, seja para o México.

Em síntese, novas ações e projetos, como o PROSUL e o re-protagonismo da ALADI, enquanto a UNASUL e CELAC perdem o seu prestígio regional, deverão marcar esta nova etapa da integração regional latino-americana, na qual os princípios comerciais substituem as cúpulas e os projetos políticos, como se estivéssemos diante de uma região homogênea e singular no Sistema Internacional. A pandemia, ao cabo, corroborou que se trata de uma região com visões e projetos plurais, divergentes e autônomos, inclusive em matéria de integração regional.

## Referências bibliográficas

- ALADI. 2020. Documentos elaborados por la ALADI vinculados con la emergencia sanitaria. Disponível em: <<http://www2.aladi.org/nsfaladi/sitioaladi.nsf/prensaDatosv2.xsp?databaseName=NSFALADI/prensanueva.nsf&documentId=3DA99389B2E3D0B80325859A007C5BF3&OpenDocument>>. Acesso em: 05 set. 2020.
- ARAÚJO, E. 2019. Discurso do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>>. Acesso em: 12 set. 2020.
- BETETA, H. E. 2020. “¿Cómo encontró la pandemia del Covid-19 a América Latina?”. *Economíaunam*, v. 17, n. 51, pp. 180-193.
- BOLSONARO, J. 2019. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial – Brasília, 1º de janeiro de 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/19899-discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-recebimento-da-faixa-presidencial-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>>. Acesso em: 12 set. 2020.
- BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 set. 2020.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. 1984. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- CASTRO, H. C. O. RANINCHESKI, S. M. 2015. “As estratégias de organizações internacionais para a América Latina”. In: NEGRI, C.; RIBEIRO, E. S. (orgs.). *Retratos sul-americanos: perspectivas brasileiras sobre história e política externa*. Brasília: Bookess/Amazon, 2015, pp. 74-108.
- CELAC; CEPAL. 2020. Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Disponível em: <[https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final\\_finalcelac-28\\_mayo2020.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_finalcelac-28_mayo2020.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2020.



- GONÇALVES, M. 2020. Governo turco confirma que parte da oposição, liderada por Capriles, negocia com Maduro para participar das eleições. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/governo-turco-confirma-que-parte-da-oposicao-liderada-por-capriles-negocia-com-maduro-para-participar-das-eleicoes-24618049>>. Acesso em: 02 set. 2020.
- hage, J. A. A. 2013. “A Teoria da Dependência: Uma Contribuição aos Estudos de Relações Internacionais”. *Revista Política Hoje*, v. 22, n. 1, pp. 106-136.
- HERNÁNDEZ, L. M. 2020. Soberana, primer candidato vacunal cubano contra la COVID-19 con autorización para ensayos clínicos. Disponível em: <<http://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-08-19/soberana-01-primer-candidato-vacunal-cubano-contra-la-covid-19-con-autorizacion-para-ensayos-clinicos-19-08-2020-21-08-03>>. Acesso em: 02 set. 2020.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. 2010. “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. *Nueva Sociedad*, n. dezembro de 2010, pp. 22-41.
- LIMA, M. R. S. 2000. “Instituições democráticas e política exterior”. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, pp. 265-303.
- MARIANO, M.; MARIANO, K. 2002. “As teorias de integração regional e os Estados subnacionais”. *Impulso – Revista de Ciências Sociais e Humanas*, n. 31, pp. 47-69.
- MERCOSUL. 2020. Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR. Disponível em: <[https://www.mercosur.int/documento/comunicado-conjunto-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercosur-27/?ind=1593708609088&filename=Comunicado%20Conjunto%20Estados%20Partes%20del%20MERCOSUR%20PPTP%202020\\_ES\\_VF.pdf&wpdmdl=12420&refresh=5f5414bbe0bde1599345851](https://www.mercosur.int/documento/comunicado-conjunto-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercosur-27/?ind=1593708609088&filename=Comunicado%20Conjunto%20Estados%20Partes%20del%20MERCOSUR%20PPTP%202020_ES_VF.pdf&wpdmdl=12420&refresh=5f5414bbe0bde1599345851)>. Acesso em: 05 set. 2020.
- MILANI, C. R. S. et al. 2014. *Atlas da política externa brasileira*. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUERJ.
- OLSON, M. 1999. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP.
- PAULA, F. R. 2018. *The emergence of Brazil to the global stage: ascending and falling in the international order of competition*. Nova York: Routledge.
- PERUYERO, R. H. 2019. “Los cambios en la política exterior mexicana hacia América Latina durante el primer año de Andrés López Obrador”. *Revista de Estudios Internacionales*, v. 1, n. 2, pp. 111-117.

- PREBISCH, R. 1968. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. 2. ed. São Paulo: Fundo de Cultura.
- SANTOS, T. 2020. *Teoria da Dependência: Balanço e Perspectiva*. Florianópolis: Insular Livros.
- SARAIVA, M. G.; SILVA, A. V. C. 2019. "Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro". *Relações Internacionais*, n. 64, pp. 117-137.
- Secretaria General de la ALADI. 2020. ALADI: 40 años de Integración Latinoamericana. Disponível em: <<http://www2.aladi.org/nsfaladi/sitioaladi.nsf/prensaDatosv2.xsp?databaseName=NSFALADI/prensanueva.nsf&documentId=DFFD3A222A80E85032585C20073C73F&OpenDocument>>. Acesso em: 05 set. 2020.
- SINGER, F. 2020. A geopolítica de um supermercado iraniano em Caracas. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-08-05/a-geopolitica-de-um-supermercado-iraniano-em-caracas.html>>. Acesso em: 02 set. 2020.
- SPEKTOR, M. 2019. "Diplomacia da ruptura". In: ABRANCHES, S. et al. *Democracia em Risco: 22 Ensaios sobre o Brasil Hoje*. São Paulo: Companhia das Letras.
- VERDÉLIO, A. 2020. Bolsonaro agradece Índia por insumos para produzir hidroxicloroquina. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-04/bolsonaro-agradece-india-por-insumos-para-produzir-hidroxicloroquina>>. Acesso em: 02 set. 2020.
- VIDIGAL, C. E.; Bernal-Meza, R. 2020. "Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, v. 15, n. 2, pp. 11-26.
- WASSERMAN, C.; GUAZZELLI, C. A. B. (orgs.). 2004. *Ditaduras Militares na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- WORLD BANK. 2020. World Integrated Trade Solution. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/>>. Acesso em: 05 set. 2020.

## Notas

1) Apesar da maioria dos regimes ditatoriais terem ocorrido entre as décadas de 1950 e 1990 na América Latina, desde a metade da década de 1980 era possível observar uma transição para a democracia em países como a Argentina, Uruguai e Brasil. Outros avançaram inclusive no pós-Guerra Fria com regimes autoritários ou em transição lenta, como o Chile, Nicarágua e Guatemala. Wasserman e Guazzelli organizam uma relevante compilação sobre a duração de cada regime no subcontinente.

2) A ALADI substituiu a antiga Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), que funcionou entre 1960 e 1980 e tinha como objetivo a promoção comercial da América Latina e desejava criar uma zona de livre comércio no subcontinente, projeto que seria ampliado posteriormente para todas as Américas com a ALCA e seria reprojetoado pela Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) com ideários bolivarianos e chavistas, não ganhando adesão além da própria Venezuela, Antígua e Barbuda, Cuba, Dominica, Nicarágua e São Vicente e Granadinas.

3) O ano de 2015 representou o fim de um ciclo dos governos progressistas, com o início do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff no Brasil, a eleição de Maurício Macri na Argentina. O ápice

do fim deste ciclo se daria em 2018 com as eleições de presidentes de direita e extrema-direita no Chile, Uruguai, Brasil, Paraguai, Colômbia, Guatemala, Bolívia e nações caribenhas.

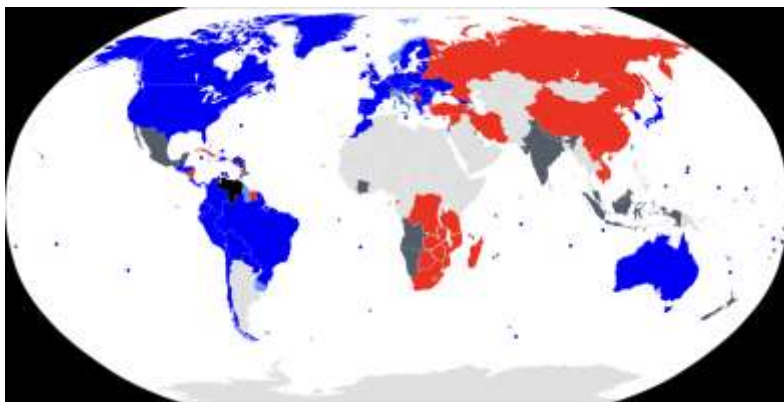
4) Dados disponíveis em: <<https://covid19.who.int/>> e <<https://coronavirus.jhu.edu/map.htm>>. Acesso em: 05 set. 2020.

5) Em virtude das limitações de espaço, disponibilizamos as tabelas e os dados compilados do Banco Mundial nesta planilha de livre acesso na nuvem:

<https://1drv.ms/x/s!AiOtdaPqBHdVicZbaULH0LuqNTX1uQ?e=0j5sx5>. Os dados apontam para uma diversificação de parcerias comerciais dos quatro países e uma diminuição do peso do Brasil em suas balanças comerciais.

6) Disponível em: <[https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final\\_finalcelac-28\\_mayo2020.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_finalcelac-28_mayo2020.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2020

**Figura 1 – Mapa de reconhecimento internacional dos governos de Nicolás Maduro e Juan Guaidó em setembro de 2020**



**Legenda:**

Azul escuro: países que reconhecem o governo de Juan Guaidó.

Azul claro: países que apoiam a Assembleia Nacional da Venezuela liderada por Guaidó.

Vermelho: países que reconhecem o governo de Nicolás Maduro.

Cinza: países neutros em relação a crise presidencial venezuelana.

Disponível em:

<[https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Reconocimiento\\_al\\_presidente\\_de\\_Venezuela\\_2020.png](https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Reconocimiento_al_presidente_de_Venezuela_2020.png)>. Acesso em: 04 set. 2020.

**Figura 2 – Impactos da pandemia da COVID-19 no PIB dos países latino-americanos e caribenhos**



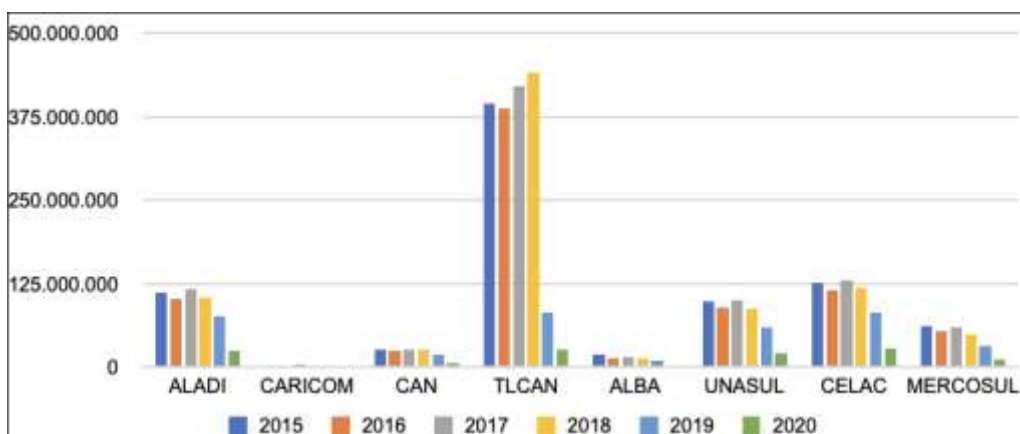
Fonte: CEPAL/CELCAC. Disponível em: <[https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final\\_finalc-lac-28\\_mayo2020.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_finalc-lac-28_mayo2020.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2020.

**Tabela 1 – Exportações totais dos países-membro da ALADI para os blocos do continente americano entre 2015 e 2020 (valores em milhares de dólares norte-americanos)**

Destino	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ALADI	112.273.132	102.518.352	116.423.688	104.331.201	75.728.266	25.075.034
CARICOM	3.663.774	2.533.511	3.940.669	3.615.597	2.411.471	831.976
CAN	25.576.836	24.250.780	26.677.138	26.256.158	19.458.918	5.426.648
TLCAN	395.773.384	387.819.319	421.750.034	440.796.407	80.960.988	26.514.251
ALBA	19.569.908	13.991.176	14.174.432	13.397.903	9.458.394	2.962.450
UNASUL	98.483.485	89.442.073	100.457.330	87.435.505	60.171.865	20.334.764
CELAC	125.393.249	114.729.291	130.635.700	118.111.248	82.442.441	27.217.353
UNASUL	60.787.022	53.416.251	60.048.937	47.854.104	30.931.550	11.657.458
<b>TOTAL</b>	<b>512.245.398</b>	<b>493.582.267</b>	<b>542.339.693</b>	<b>549.523.415</b>	<b>154.653.463</b>	<b>50.535.976</b>

Fonte: Associação Latino-Americana de Integração – Sistema de Informação de Comércio Exterior. Disponível em: <[http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales\\_comercio\\_exterior\\_areas\\_resultado.seam?retorno=inicio&cid=4640](http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior_areas_resultado.seam?retorno=inicio&cid=4640)>. Acesso em: 05 set. 2020.

**Gráfico 1 - Exportações totais dos países-membro da ALADI para os blocos do continente americano entre 2015 e 2020 (valores em milhares de dólares norte-americanos)**



Fonte: Associação Latino-Americana de Integração – Sistema de Informação de Comércio Exterior. Disponível em: <[http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales\\_comercio\\_exterior\\_areas\\_resultado.seam?retorno=inicio&cid=4640](http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior_areas_resultado.seam?retorno=inicio&cid=4640)>. Acesso em: 05 set. 2020.

## Resumo

As transformações causadas pela pandemia da COVID-19 atingiram não apenas os aspectos econômicos e políticos do Sistema Internacional após a sua declaração em março de 2020, mas o próprio núcleo da globalização. No caso da América Latina, objeto de estudo deste artigo, a interrupção e declínio dos seus projetos de integração são anteriores, contudo, foram remodelados no âmbito da pandemia, com uma ascensão protagonista de México e Argentina e um desprotagonismo do Brasil, com a sua nova política externa de total realinhamento aos Estados Unidos. Nesse sentido, o presente artigo analisará as agendas e perspectivas da integração regional latino-americana no pós-pandemia e o papel do Brasil neste contexto, além de propor uma discussão teórica e analítica sobre este importante tema, sobretudo em tempos de revisão da própria globalização.

**Palavras-chave:** Integração. América Latina. Pandemia. Agendas. Perspectivas. Brasil.

## Abstract

The shifts caused by the COVID-19 pandemic affected not only the economic and political aspects of the International System after its declaration in March 2020, but the very core of globalization. In the case of Latin America, the object of this article, the interruption and decline of its integration projects are previous, however, they were reshaped in the context of the pandemic, with a leading rise of Mexico and Argentina and a deprotagonism of Brazil, with its new foreign policy of total realignment towards the United States. In this sense, this article will analyze the agendas and perspectives of Latin American regional integration in the post-pandemic and the role of Brazil in this context, in addition to proposing a theoretical and analytical discussion on this important topic, especially in times of globalization revision.

**Keywords:** Integration. Latin America. Pandemic. Agendas. Perspectives. Brazil.

# Pandemias e transformações globais: Covid-19 à luz das experiências históricas

**Tiago Appel**

Doutor em Economia Política Internacional pelo PEPI/UFRJ, professor do curso de graduação em Relações Internacionais da Unilasalle-RJ

## 1. Introdução

Em tempos de pandemia, muito se fala sobre o fim da hiperglobalização de bens e capitais, o recrudescimento da xenofobia e do nacionalismo, e o fracasso das organizações multilaterais como a Organização das Nações Unidas e a União Europeia em produzir respostas aos problemas de nossa era (Milani, 2020; Bosoer e Turzi, 2020; Pessoa, 2020). Pensadores de vários matizes ideológicos vêm tecendo opiniões sobre como será o mundo no pós-epidemia e a maioria aposta em um provável retraimento mais que passageiro da globalização, com consequentes danos às chamadas cadeias globais de valor e a possibilidade de reindustrialização de vários países que haviam terceirizado parte de seu tecido produtivo, especialmente no lado ocidental (Kissinger, 2020; Visentini, 2020; Ribeiro e Ungaretti, 2021). Concomitantemente, estes variados teóricos preveem aumento do protecionismo industrial, desconfiança para com instituições multilaterais e fortalecimento dos sistemas públicos de saúde e de redistribuição de

renda[1].

Queremos neste texto contribuir para este debate de duas maneiras.

Perguntamos, primeiramente: de que forma uma análise das maiores pandemias da história e suas consequências devastadoras pode nos ajudar a traçar hipóteses sobre os efeitos de médio e longo prazo do Covid-19? Em seguida, apresentamos a visão geopolítica de dois autores aclamados no debate político norte-americano e analisamos até que ponto o Covid-19 pode ser considerado um momento de ruptura no sistema internacional, de acordo com a sua visão. Estes pensadores são Peter Zeihan, um geoestrategista que trabalhou sob a supervisão de George Friedman na plataforma de inteligência Stratfor, e mais tarde criou a própria empresa de consultoria (Zeihan on Geopolitics); e John Mearsheimer, um consagrado cientista político conhecido por sua visão realista no campo das relações internacionais e suas críticas às administrações Bush e Obama. Veremos que os dois percebem a crise do Covid-19 não como o início de uma ruptura na ordem liberal internacional das últimas décadas, mas como o provável desfecho de um processo que



já caminha a passos largos pelo menos desde o início do século XXI.

Trabalhamos neste artigo com a seguinte hipótese: a pandemia atual está, sim, acelerando processos de aumento de fronteiras, intensificação de conflitos entre potências e desglobalização, mas as consequências da pandemia do Covid-19 podem ser melhor compreendidas à luz de pandemias históricas que tiveram efeitos geopolíticos e socioambientais comparáveis. Em outras palavras, arriscamos a hipótese de que a história ambiental alterna entre períodos de maior conectividade – inclusive de patógenos, que levam às pandemias – e períodos subsequentes de retraimento político-econômico-cultural.

Este artigo está dividido da seguinte forma. Na próxima seção, com base na revisão de selecionada literatura na área de história ambiental e história da medicina, traçamos um breve resumo das principais pandemias históricas e suas consequências regionais ou mesmo globais. Na terceira seção, dialogamos com a visão de mundo de Zeihan e Mearsheimer. Por fim, tecemos considerações finais.

## **2. Pandemias históricas e suas consequências**

Nossos ancestrais mais remotos viviam em grupos de caçadores-coletores que habitavam esparsamente o território e, portanto, tinham pouco oportunidade de

espalhar doenças para fora de sua vizinhança imediata. Com a Revolução Agrícola, as tribos de caçadores-coletores abandonaram seu estilo de vida nômade e se organizaram em comunidades sedentárias. Com a sedentarização veio o aumento da densidade demográfica e seres humanos e animais de criação passaram a compartilhar o mesmo espaço, o que deu origem às chamadas zoonoses, doenças transmitidas entre humanos e animais não-humanos, como o Covid-19. Estas zoonoses devem ter acompanhado a evolução das primeiras cidades, nos primeiros milênios que antecederam a Era Comum, mas elas não se tornariam pandemias até que os primeiros estados se expandissem e virassem civilizações mercantis ou impérios de vastas dimensões.

Uma das primeiras pandemias de que temos registro assolou a cidade de Atenas durante a Guerra do Peloponeso (431-404 AEC) e, conforme conta o historiador Tucídides, surgiu na Etiópia e espalhou-se em direção ao Egito e ao Mediterrâneo [2]. Quinhentos anos mais tarde, quando o Mediterrâneo estava sob o domínio das legiões romanas, uma nova pandemia, a Praga Antonina (165-180 EC) [3], acompanha os soldados romanos que voltavam da Mesopotâmia e devasta a capital do império (Harper, 2017). Acredita-se hoje que esta tenha sido uma das primeiras epidemias de varíola a afetar o continente europeu, uma doença devastadora à qual retornaremos mais

adiante. A Peste Antonina e surtos subsequentes de varíola são elencados como fatores que estagnaram a expansão do Império Romano, a partir do final do século II, e que podem ter contribuído para a queda de sua vertente ocidental, no século V (Harper, 2017).

Seu sucessor, o Império Bizantino, testemunhará a própria epidemia de grandes proporções na forma da Praga Justiniana [4], em 541-549 EC, mas que voltará de forma intermitente até meados do século VIII. A bactéria responsável foi identificada como *Yersinia Pestis*, causadora da Peste Bubônica e transmitida através de pulgas carregadas por ratos. Hoje, a peste bubônica pode ser facilmente tratada com antibióticos, mas como estes não existiam antes do século XX, estima-se que as várias ondas de peste que assolaram o Império Bizantino podem ter matado mais de 30% da sua população, decimando a sua economia e seu exército (Sessa, 2019). Assim, embora haja extensa literatura debatendo as causas do fim do Império Romano (Gibbon, 2000; Scheidel, 2019), *Yersinia Pestis* inadvertidamente contribuiu para o fim de uma civilização, facilitando a perda da maior parte dos territórios italianos no século VI e enfraquecendo o império perante o avanço de Muhammad e seus seguidores, no século seguinte (Sessa, 2019). Com efeito, muito se debate sobre as causas da rápida expansão dos árabes sob o primeiro califado, o Califado Ortodoxo (632-661 EC), que em poucos anos

conseguiu conquistar regiões do Norte da África, a Palestina, a Síria, e até mesmo o que hoje é o Irã, este último à época sob o domínio do Império Sassânida. Acredita-se que não fosse a destruição da peste, que também abalou a capital sassânida de Ctesifonte, os guerreiros árabes, por mais motivados pela nova fé e habilidosos que fossem, não teriam sido capazes de lograr conquistas territoriais tão vastas em tão pouco tempo (Pamuk e Schatzmiller, 2014).

A próxima grande pandemia a deixar marcas profundas no continente eurasiático também foi causada pela mesma bactéria, e ficou conhecida na história como a Peste Negra (1346-1353 EC). Provavelmente originada na Ásia Central, a peste chegou ao Mar Negro nos anos 1340 e, através das redes de comércio usadas pelos mercadores italianos, alcançou a Sicília em 1347, a partir da qual atingiu a maior parte da Europa em poucos anos. Tal como a Peste de Justiniano, as consequências da Peste Negra foram devastadoras e de longo prazo. A estimativa mais conservadora coloca que apenas na Europa a população caiu de 85 para 60 milhões, e proporções similares também se observaram na China e na Índia (Brooke, 2014). O historiador John Brooke (2014) descreve a Peste Negra como um ponto crítico de inflexão, uma ruptura profunda que afetou a sociedade, a economia e a cultura. Quase imediatamente, os europeus responderam à crise com uma grande intensificação da religiosidade,

manifestada em presságios milenaristas, surgimento de novos cultos – e uma correspondente diminuição da autoridade do clero – e mesmo pogroms contra os judeus. Além disso, o novo medo de viajar grandes distâncias, o rechaço às autoridades estabelecidas, e o aparecimento de grandes doações monetárias levaram à criação de instituições “nacionais”, como universidades e centros de aprendizado, contribuindo para uma fragmentação da unidade medieval cristã e abrindo portas para uma maior identidade nacional.

A experiência da peste também afetou a sabedoria medicinal de então. O historiador Samuel Cohn (2002) relata que os médicos da época começaram a desconfiar da sabedoria dos antigos, aprendendo através da experiência que as doenças não eram causadas pelo alinhamento das estrelas (ou outras superstições), mas pelo contágio, e assim os novos médicos começavam a se comprometer com um novo empirismo, que segundo Cohn pode ter contribuído com a ainda distante Revolução Científica. Diretamente conectadas com este empirismo estavam as quarentenas e o quase instintivo distanciamento social praticado pelas classes médias e altas da Europa. Como a Europa não ficaria livre das várias ondas da peste até o início do século XVIII, quarentenas nos portos e períodos de reclusão entre os mais abastados virariam norma.

Por último, o trabalho do

historiador econômico Robert Allen (2001) nos mostra que, pelo menos na Inglaterra, onde temos bons dados estatísticos, os trabalhadores urbanos e rurais que sobreviveram às primeiras ondas da peste passaram a desfrutar de uma qualidade de vida – medida em quantidade e qualidade de comida – nunca antes atingida na Idade Média e que também nunca seria novamente atingida antes do século XIX (ver também Scheidel, 2017). Isto aconteceu porque a população europeia foi dizimada pela peste, e numa época pré-industrial em que o principal fator de produção era, além do trabalho, a terra, o súbito declínio populacional fez com que os proprietários de terra tivessem que pagar salários muito maiores para atrair os agora “escassos” trabalhadores, que por sua vez podiam demandar condições de trabalho e vida melhores. Em outras palavras, no jargão do economista o trabalho tornou-se um fator de produção escasso em relação à terra, o que aumentou o poder de barganha dos detentores do primeiro.

A próxima pandemia teve efeitos ainda mais catastróficos nas regiões “virgens” que ela assolou. Estamos falando, é claro, do resultado das grandes navegações portuguesas e espanholas que colocaram seus marinheiros e soldados em contato com os nativos das Américas, que não tinham desenvolvido nenhuma imunidade contra doenças infecciosas da eurásia, como a varíola. Em menos de 150 anos, a população ameríndia se

reduziu em mais de 80% (Diamond, 1997; Crosby, 1972; McNeill, 1976) como resultado direto da guerra, conquista, fome e exploração, mas principalmente como vítimas das doenças do velho mundo, como a varíola, o sarampo e o tifo. À medida que os impérios europeus colonizavam o mundo, doenças das terras conquistadas também viajavam para o velho continente, como a sífilis (Américas) e doenças tropicais como a febre amarela e a malária, cujos patógenos espalhavam-se pelo mundo dentro de mosquitos que acompanhavam os navios (Centeno e Enriquez, 2016).

No século XIX, com a primeira verdadeira integração mundial pelos mares, uma das doenças mais temidas era a infecção da cólera, que podia matar por desidratação em 48 horas. Surgida provavelmente no subcontinente indiano e viajando pelo globo em ondas pandêmicas, a cólera devastou quase todas as grandes metrópoles de então. Uma das suas consequências, no entanto, foi um grande avanço na saúde pública, criando uma verdadeira transformação na infraestrutura urbana, com o aparecimento de esgotos e sistemas de tratamento de água, sem falar no aumento dos gastos públicos necessários para criar esta infraestrutura (Evans, 1992). Assim, novas noções de saúde pública e do papel do Estado levaram, bem antes do aparecimento dos antibióticos, a uma grande diminuição na taxa de mortalidade da cólera e outras

doenças infecciosas como o tifo e a tuberculose, também tornadas menos letais pela grande melhora na nutrição da população em geral a partir da segunda metade do século XIX (em especial no Ocidente).

A última grande pandemia que precisamos analisar, frequentemente comparada com a atual pandemia do Covid-19, é a pandemia da Gripe Espanhola (1918-20) [5], causada pelo vírus Influenza. A integração econômica global do início do século XX, bem como o transporte de soldados em plena Primeira Guerra Mundial, fez com que a doença se espalhasse rapidamente, contaminando aproximadamente 500 milhões de pessoas (ou aproximadamente 25% da população mundial) e matando, na estimativa mais conservadora, 20 milhões de pessoas, ou 1% da população mundial (Spinney, 2017). Sua virulência era ainda mais preocupante considerando que, diferentemente do padrão das gripes comuns, a gripe espanhola era tão letal para jovens adultos quanto para idosos ou crianças. Para além da sua letalidade, entre as suas consequências mais notáveis podemos notar, de forma parecida com o atual caso do Covid-19, um reforço das noções de distanciamento social e da necessidade de quarentenas (Harris, 2018). Nos Estados Unidos, por exemplo, cujo território não sofreu diretamente com a Primeira Guerra, os vários estados puderam implementar medidas como a obrigação do uso de máscaras e *lockdowns*. Em um estudo

recente, verificou-se que cidades que implementaram o distanciamento social de forma mais rigorosa, como Columbus, Ohio, sofreram taxas de mortalidade menores do que cidades como a Filadélfia, na Pensilvânia, onde grandes desfiles para aumentar o moral em tempos de guerra contribuíram para maiores taxas de infecção (Strochlic e Champine, 2020).

### 3. A pandemia do Covid-19 e suas interpretações

O novo vírus Sars-CoV-2, ou Covid-19, foi primeiramente observado em Wuhan, na China, e com a alta conectividade dos dias de hoje, se espalhou rapidamente pelo mundo. Em março de 2020, o diretor da Organização Mundial da Saúde declara que estamos enfrentando uma nova pandemia. Um ano depois, no início de abril de 2021 (momento em que escrevemos estas palavras), a pandemia já ceifou perto de três milhões de vidas, mas ainda apresenta uma taxa de letalidade menor do que as doenças analisadas acima. Isto pode nos levar a crer, como argumenta o cientista político Daniel Drezner (2020), que desde o fim do século XIX os avanços na medicina, nutrição e saneamento amorteceram os efeitos catastróficos e potencialmente transformadores das grandes pandemias, que teriam deixado de ser um dos clássicos cavaleiros do apocalipse bíblicos, brilhantemente parafraseados no recente livro de Walter Scheidel (2017) [6]. De fato,

Daniel Drezner (2020) nem mesmo reconhece a gripe espanhola como um grande evento transformador, em pé de igualdade com as grandes pandemias do passado mais distante. Tendo como pano de fundo este breve histórico das pandemias históricas e suas consequências, passemos, nas próximas duas subseções, a analisar como Peter Zeihan e John Mearsheimer descortinam sua visão de mundo e analisam os possíveis efeitos transformadores do Covid-19.

#### **3.1 A volta da geografia e o fim do mundo que nós conhecemos**

Numa série de três obras, Peter Zeihan busca nos convencer de que o mundo em que vivemos nos últimos 75 anos é, do ponto de vista histórico, absolutamente anormal [7]. Quando os aliados avançaram sobre Berlim em maio de 1945, os Estados Unidos da América (EUA) se depararam com uma situação preocupante: a União Soviética havia liberado muito mais território que os norteamericanos no final da Segunda Guerra Mundial e ameaçava tornar realidade o antigo medo de Halford Mackinder (1904), o domínio do continente Eurasiático por uma potência do Heartland. Para combater o pesadelo russo, os EUA, a maior e mais poderosa economia do mundo em 1945, efetivamente criaram o sistema internacional como nós o conhecemos. Nesta nova ordem pós-1945, qualquer país que se aliasse aos EUA poderia comprar matéria-prima em (quase)

qualquer região do mundo, trabalhá-la e transformá-la em bens acabados, e vendê-los em troca de moeda forte, principalmente no próprio mercado norte-americano. No entendimento de Zeihan, a geografia foi “desligada”. Nem mesmo o Império Britânico no auge de seu poder podia garantir acesso a mercados em todo o mundo, pois os britânicos eram “apenas” um entre vários impérios com suas excludentes zonas econômicas de proteção.

Com esse suborno econômico em troca da aceitação de sua agenda de segurança, os norte-americanos foram, um por um, “comprando” antigos inimigos de guerra como a própria Alemanha e o Japão, reconstruídos com o seu dinheiro, e transformados em protetorados militares e aliados econômicos preferenciais do gigante americano. Até mesmo a China, quando do histórico encontro entre Nixon e Mao em 1972, torna-se participante desta globalização antissoviética criada pelos Estados Unidos.

No entanto, continua Zeihan, um dia os alemães derrubaram o Muro de Berlim e a Guerra Fria acabou. Numa série de seis mandatos subsequentes (Clinton, Bush e Obama), os presidentes norte-americanos fizeram política externa em um *modus operandi* quase inercial, ignorando que as instituições e alianças criadas na época da Guerra Fria já não faziam mais sentido agora que a ameaça nuclear soviética pertencia ao passado. As primeiras fissuras neste sistema de

alianças vieram – depois de 10 anos de incontestável unipolaridade e hegemonia cultural estadunidense – após a Guerra ao Terror, que nunca conseguiu convencer aliados como a França e a Alemanha de que o terrorismo era uma ameaça existencial. No mesmo ano (2001-2) se dá a implementação do Euro, concebido para retirar um continente inteiro do sistema do dólar, algo que para os EUA só poderia ter soado como o segundo alarme da traição, já que a existência de 15 economias capitalistas democráticas vivendo em coexistência pacífica na Europa parecia ter sido obra, em primeiro lugar, da própria garantia de segurança dada pelos norte-americanos.

Os 15 anos subsequentes viram, pouco a pouco e acelerando-se com o governo Obama, um retraimento dos norte-americanos em direção a assuntos internos e uma falta de disposição para intervir diretamente em tabuleiros distantes. Trump coroou o processo com a rápida retirada de tropas norte-americanas do exterior, a descrença nas instituições multilaterais e nos tratados de segurança (como a Organização do Tratado do Atlântico Norte), e a disposição de fechar o seu mercado até mesmo para antigos aliados. O mais importante, no entanto, é que Donald Trump foi o primeiro presidente norte-americano em 25 anos a repensar o papel da grande potência em um mundo onde não havia mais, explicitamente, grandes ameaças à segurança norte-americana e onde, portanto, os

subsídios econômicos dados a aliados geopolíticos da época da guerra fria passavam a parecer caros demais.

Para muitos países, assinala Zeihan, o abandono por parte dos EUA da globalização que eles mesmos gestaram não poderia ser mais catastrófico. Países como Alemanha, China, Coreia do Sul, Arábia Saudita e Irã, por exemplo, teriam muita dificuldade para sustentar economias modernas e dinâmicas fora da Pax Americana. Além disso, teriam provavelmente que rever as suas políticas de segurança e prestar muito mais atenção ao seu entorno regional. Temendo a Rússia, a Alemanha poderia se ver obrigada a iniciar uma escalada armamentista se não pudesse mais contar com a garantia de segurança e o guarda-chuva nuclear norte-americanos. O mesmo se aplica ao Japão, Coreia e China, que teriam mais dificuldade em garantir o seu acesso a matérias primas, energia e mercados se suas principais rotas comerciais não fossem mais garantidas pelo policial global, isto é, a marinha norte-americana. Também não é difícil prever o que aconteceria com a segurança regional do Oriente Médio, a circulação do petróleo, e a “guerra fria” entre Arábia Saudita e Irã se os Estados Unidos retirassem totalmente as suas tropas e seus interesses da região.

Para concluir a análise de Zeihan, em um mundo em que a geografia is turned back on again, apenas prosperarão aqueles países que já conseguiam funcionar relativamente

bem anteriormente à Pax Americana, isto é, países que possuem relativo isolamento geográfico ao mesmo tempo que dispõem de boa infraestrutura de comunicação interna (ex: vias navegáveis), além de ser capazes de obter com pouco esforço – produzindo em casa ou apoderando-se de vizinhos – os recursos básicos à existência de modernas economias industriais, como alimentos, minérios e energia.

Neste sentido, é fácil perceber como a pandemia atual exacerba as tendências enxergadas pelo autor, especialmente no que diz respeito aos Estados Unidos: um aumento do nacionalismo econômico e político, uma desconfiança das organizações e regimes internacionais, e um retraimento estratégico. E com este retraimento viria a volta da geografia e das velhas disputas por recursos e territórios do mundo pré-1945, especialmente entre aqueles países que não pudessem se dar ao luxo do “isolamento esplêndido” outrora tão advogado pelos próprios estado-unidenses. Na leitura de Peter Zeihan, o Brasil infelizmente é um dos muitos países que sofrerão uma “correção econômica para baixo” no cenário pós-pandemia. Muito do nosso desenvolvimento no pós-guerras foi do tipo “a convite”[8], e nossa geografia interna não é das mais propícias para a integração econômica em um mundo de escasso e caro capital. De qualquer jeito, o Brasil também se beneficiou menos da globalização do que alguns países da Europa e Leste e Sudeste

Asiáticos – muitos dos quais exportam metade de sua produção –, e por isso também temos menos a perder.

### 3.3 O fim da ordem liberal internacional

Em *Bound to Fail: the rise and fall of the liberal international order* (2019), o cientista político John Mearsheimer parte de pressupostos diferentes, mas chega a conclusões parecidas com as de Peter Zeihan. Em contraste ao geoestrategista, Mearsheimer acredita que a ordem liberal internacional é ainda mais recente, datada do fim da Guerra Fria. Só após a Guerra Fria a ordem mundial teria se tornado efetivamente internacional, pois antes o mundo estava dividido em duas *bounded orders* rivais, e a ordem soviética não fazia parte, *in toto*, da globalização norte-americana. Com a vitória norte-americana, no entanto, o mundo passou a ser regido por uma ordem internacional em que o hegemom tinha três objetivos explicitamente liberais: (1) disseminar pelo mundo as democracias, (2) promover a abertura econômica, (3) e integrar Estados às instituições multilaterais. Exemplos deste comportamento podem ser encontrados na política clintoniana de alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte e envolvimento (*engagement*) com a China, e na doutrina neoconservadora de Bush filho, de tentativa de construção de democracias liberais no Grande Oriente Médio.

Infelizmente, para Mearsheimer os anos dourados desta ordem global liberal duraram pouco, de aproximadamente 1990 a 2004. A partir de 2005, no mais tardar, as ocupações no Iraque e Afeganistão davam sinais de que seriam caras e impopulares. Em 2008 vinha a grande crise financeira internacional e no início da década seguinte livros sobre a “volta da geopolítica” começavam a abundar [9]: havia ficado claro que a integração de potências como a China e a Rússia à ordem mundial não necessariamente vinha acompanhada da transição democrática sonhada pelos liberais.

Para Mearsheimer nada disso era surpresa, entretanto. O autor argumenta que a “nova ordem americana” continha as sementes da própria destruição pelos seguintes motivos: (1) para a decepção dos neoconservadores, há alternativas viáveis à democracia liberal e guerras intermináveis de propagação quase religiosa dos valores ocidentais estavam fadadas a produzir crescente antiamericanismo; (2) a ordem liberal internacional se opõe ao nacionalismo, uma ideologia muito mais antiga e motivadora da paixão humana; (3) a chamada hiperglobalização causa muitos problemas econômicos e sociais, algo percebido e propagandeado pela campanha que elegeu Donald Trump; (4) por último, os “subsídios econômicos” dos EUA à China, provavelmente o país que mais se beneficiou da globalização, efetivamente minaram a unipolaridade



ao criar um rival econômico à altura dos Estados Unidos.

Diferentemente de Zeihan, Mearsheimer é mais otimista em relação à capacidade de a China sobreviver fora da Pax Americana e defende que estamos caminhando em direção a uma nova bipolaridade, que dividirá o mundo em duas esferas concorrentes, a da China e a dos Estados Unidos. Em parte, isto já pode ser observado pelas previsões de desacoplamento econômico entre os dois países no pós-Covid [10] e por ensaios de criação de “esferas de coprosperidade”, como a recém-assinada Parceria Econômica Regional Abrangente na Ásia-Pacífico (com a liderança chinesa) e o fortalecimento dos laços entre EUA e antigos aliados, como o Reino Unido. Qual será o lugar do Brasil nesta nova bipolaridade? Para Mearsheimer o Brasil não é um dos países que automaticamente se alinharão a um dos dois blocos, mas a escolha pela China será muito dificultada por um possível veto militar norte-americano. Afinal, o Brasil se localiza no que os Estados Unidos consideram o seu entorno estratégico e pouquíssimos países têm capacidade de projeção militar em águas azuis e, especificamente, nas águas da América do Sul, a China por enquanto ainda não sendo um deles. Isto não sugere, é claro, uma adesão automática à polaridade norte-americana, mas lembra os leitores mais afeitos a uma aliança com a China que, em um mundo pós-liberal de revigorados condicionantes geográficos, esta estará

preocupada com questões e tabuleiros geopolíticos mais determinantes para a sua sobrevivência material.

Para concluir, a visão de ambos os autores antecipa o fim da globalização como nós a conhecemos, veem os fenômenos Donald Trump e Brexit (entre outros) como mais uma consequência do que uma causa das tensões do sistema internacional, e apontam que os movimentos nacionalistas em resposta ao Covid-19 vieram para ficar. Igualmente, as duas visões percebem a pandemia atual não como um evento de grande deflagração de mudança no status quo, mas de reforço de tendências em direção a um mundo mais caótico e inseguro.

#### **4. Considerações Finais**

Da mesma forma que os estados da Europa Ocidental se “mercantilizaram” como forma de lidar com o colapso político, social e econômico ensejado pela peste negra, as previsões que acompanhamos neste breve artigo apontam para um mundo pós-Covid com maior acirramento de disputas geopolíticas, fechamento de fronteiras e movimentos nacionalistas de todos os matizes. Procuramos delinear que os vários “sistemas-mundo” históricos eram não só caracterizados pela circulação de ideias, pessoas, bens, e capitais, mas também de patógenos, e que a história ambiental alterna entre períodos de maior conectividade e períodos subsequentes de retraimento político-

econômico-cultural, como testemunhamos, por exemplo, após as Pestes Antonina, Justiniana e Negra. A Gripe Espanhola também seria uma candidata à reversão do pêndulo, não fossem os seus efeitos quase impossíveis de separar das consequências da Primeira Guerra Mundial, que levaram ao fortalecimento do populismo em alguns países (ex: Alemanha), mas que levaram também a grande florescimento e abertura cultural em metrópoles como Paris, Nova Iorque, Los Angeles, Chicago e Londres.

Adicionalmente, procuramos mostrar que as pandemias nem sempre são forças exógenas que impactam o sistema de forma autônoma, mas amiúde são gatilhos de transformações em curso, cuja origem está na contradição entre os percebidos benefícios e atritos da globalização. Por mais que seja complicado falar em globalização antes do século XIX, é possível observar na história um padrão de reação das elites aos supostos excessos da interconectividade com mais controle de fluxos, mais controle de população e Estados mais fortes. Assim, mesmo que muito provavelmente a atual pandemia do Covid-19 não repita o mesmo grau de destruição política e social das pestes de outrora, é possível prever, como fazem Peter Zeihan e John Mearsheimer, que enfrentaremos uma época de menor conectividade e maior mercantilização do sistema internacional, com todos os choques e oportunidades que isto possa ensejar.

## Referências Bibliográficas

- ALLEN, Robert C. 2001. "The Great Divergence in European Wages and Prices from the Middle Ages to the First World War". *Explorations in Economic History*, vol. 38, pp. 411–447.
- BOSOER, F.; TURZI, M. 2020. "La pandemia del 2020 en el debate teórico de las Relaciones Internacionales". *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(Especial), pp. 153-163.
- BROOKE, John L. 2014. *Climate change and the course of global history: a rough journey*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- CENTENO, Miguel A.; ENRIQUEZ, Elaine. 2016. *War and Society*. Cambridge: Polity Press.
- COHN, Samuel Kline. 2002. *The Black Death Transformed: Disease and Culture in Early Renaissance Europe*. Londres: Arnold.
- CROSBY, Alfred W. 1972. *The Columbian Exchange: Biological and Cultural Consequences of 1492*. Westport, CT: Greenwood Press.
- DIAMOND, Jared. 1997. *Guns, Germs, and Steel*. Nova Iorque: W.W. Norton.
- DREZNER, Daniel. 2020. "The Song Remains the same: International Relations after Covid-19". *International Organization*, 74, pp. 1-18.
- EVANS, Richard J. 1992. "Epidemics and Revolutions: cholera in 19th century Europe". In: RANGER, Terence; SLAKC, Paul (eds.) *Epidemics and Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 149-173.
- FARIAS, Hélio Caetano. 2020. "Geopolítica e capacidades nacionais de defesa: um olhar sobre o cenário emergente em tempos de pandemia". *Observatório Militar da Praia Vermelha - OMPV*. Rio de Janeiro: ECEME.
- FIORI, José Luís. 2020. "O vírus, o petróleo e a geopolítica mundial". *Sul 21*, 17 de Abril de 2020. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2020/04/o-virus-o-petroleo-e-a-geopolitica-mundial-por-jose-luis-fiori/>. Acesso em: 28 mar. 2021.
- FRIEDMAN, George. 2011. *The Next Decade: what the world will look like*. Nova Iorque: Double Day Books.
- GIBBON, E. 2000. *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire*. Londres: Penguin.
- HAASS, Richard. 2020. "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Not Every Crisis Is a Turning Point". *Foreign Affairs*, 7 de Abril de 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>. Acesso em: 31 mar. 2021.

- HARPER, Kyle. 2017. *The Fate of Rome: Climate, Disease, and the End of an Empire*. Princeton: Princeton University Press.
- HARRIS, James J. 2020. "H1N1 in the "A1 Empire". *Pandemic Influenza, Military Medicine, and the British Transition from War to Peace, 1918-20*". *Social History of Medicine*, Volume 33, Issue 2, pp. 604–621.
- IKENBERRY, Gilford John. 2020. "The Next Liberal Order": the age of contagion demands more internationalism, not less". *Foreign Affairs*, Julho/Agosto, 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/article/s/united-states/2020-06-09/next-liberal-order>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- KAPLAN, Robert. 2012. *The Revenge of Geography*. Nova Iorque: Random House.
- KISSINGER, Henry. 2020. "The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order: The U.S. must protect its citizens from disease while starting the urgent work of planning for a new epoch". *Wall Street Journal*, 3 de Abril de 2020. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005>. Acesso em: 28 mar. 2021.
- MACKINDER, Halford. 1904. "The geographical pivot of history". *The geographical journal*, vol. 170, n.4, pp. 298-321.
- MARSHALL, Tim. 2015. *Prisoners of Geography*. Londres: Elliott and Thompson Limited.
- MCNEILL, William. 1976. *Plagues and Peoples*. Nova Iorque: Anchor Books.
- MEARSHEIMER, John J. 2019. "Bound to fail: the rise and fall of the liberal international order". *International Security*, 43 (4), pp. 7–50.
- MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. 1999. "Padrões Monetários Internacionais e Crescimento". In: FLORI, José Luís (org.). *Estados e Moedas*. Petrópolis: Vozes, pp. 119-154.
- MILANI, Carlos. 2020. "COVID-19 between Global Human Security and Ramping Authoritarian Nationalisms". *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(Especial), pp. 141-151.
- PAMUK, Sevket; SCHATZMILLER, Maya. 2014. "Plagues, Wages, and Economic Change in the Islamic Middle East, 700–1500". *The Journal of Economic History*, Vol. 74, No. 1, pp. 196-229.
- PESSOA, Ronaldo Augusto Campos. 2020. "A geopolítica internacional e os efeitos da pandemia: uma nova ordem global em transição?" *Revista Rural & Urbano*, Recife. v. 05, n. 02, pp. 02-19.

- RESENDE, André Lara. 2020. “Será uma oportunidade de transformar o Estado cartorial e patrimonialista num Estado eficiente e a favor da população”. O Vale, 19 de Abril de 2020. Disponível em: [https://www.ovale.com.br/\\_conteudo/\\_conteudo/brasil/2020/04/101919--sera-uma-oportunidade-de-transformar-o-estado-cartorial-e-patrimonialista-num-estado-eficiente-e-a-favor-da-populacao--diz--um-dos-autores-do-plano-real.html](https://www.ovale.com.br/_conteudo/_conteudo/brasil/2020/04/101919--sera-uma-oportunidade-de-transformar-o-estado-cartorial-e-patrimonialista-num-estado-eficiente-e-a-favor-da-populacao--diz--um-dos-autores-do-plano-real.html). Acesso em: 29 mar. 2021.
- RIBEIRO, Erik; UNGARETTI, Carlos. 2021. “COVID-19 e a crise da ordem liberal: aceleração do tempo histórico e mundo pós-ocidental”. Agenda Política, [S. l.], v. 8, n. 3, pp. 191–220.
- SCHEIDEL, Walter. 2017. *The Great Leveler: violence and the history of inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- SCHEIDEL, Walter. 2019. *Escape from Rome: the failure of empire and the road to prosperity*. Princeton: Princeton University Press.
- SESSA, Kristina. 2019. “The New Environmental Fall of Rome: A Methodological Consideration”. *Journal of Late Antiquity*, 12, no. 1, pp. 233–236.
- SPINNEY, Laura. 2017. *Pale Rider: The Spanish Flu of 1918 and How It Changed the World*. Nova Iorque: PublicAffairs.
- STROCHLIC, Nina; CHAMPINE, Riley. 2020. “How some cities “flattened the curve” during the 1918 flu pandemic”. *National Geographic*, 27 de Março de 2020. Disponível em: <https://www.nationalgeographic.com/history/article/how-cities-flattened-curve-1918-spanish-flu-pandemic-coronavirus>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- TUCÍDEDES. 2001. *História da Guerra do Peloponeso*. Prefácio de Helio Jaguaribe; Trad. do grego de Mário da Gama Kury. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. 2020. “Breve nota sobre o impacto internacional da pandemia de 2020: contribuição para uma análise estratégica”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.9, n.17, pp. 9-14.
- ZEIHAN, Peter. 2014. *The Accidental Superpower: the next generation of American preeminence and the coming global disorder*. Nova Iorque: Twelve.
- ZEIHAN, Peter. 2017. *The Absent Superpower: the shale revolution and a world without America*. Zeihan on Geopolitics.
- ZEIHAN, Peter. 2020. *Disunited Nations: the scramble for power in an ungoverned world*. Nova Iorque: Harper Business.

ZIZEK, Slavoj. 2020. "Zizek vê o poder subversivo do Corona Vírus. Outras Palavras, 3 de Março de 2020. Tradução de Simone Paz. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/zizek-ve-o-poder-subversivo-do-coronavirus/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

## Notas

- (1) Ver também Zizek (2020); Fiori (2020); Farias (2020); e Resende (2020).
- (2) No livro II, parágrafos 52-53 da História da Guerra do Peloponeso (2001), Tucídides conta como a praga forçou os atenienses do campo a migrarem para a cidade, ceifou a vida do líder ateniense Péricles e estilhou as normas de funcionamento da sociedade: “pois a desgraça que os atingia era tão avassaladora que as pessoas, não sabendo o que as esperava, tornavam-se indiferentes a todas as leis, quer sagradas, quer profanas... Todos resolveram gozar o mais depressa possível todos os prazeres que a existência ainda pudesse proporcionar, e assim satisfaziam os seus caprichos, vendo que suas vidas e riquezas eram efêmeras. Ninguém queria lutar pelo que antes considerava honroso, pois todos duvidavam de que viveriam o bastante para obtê-lo” (2001:118).
- (3) Batizada assim, pois atingiu o império durante o reinado de Marcus Aurelius Antoninus.
- (4) Durante o reinado do Imperador Justiniano I.
- (5) Assim chamada não por ter surgido na Espanha, mas porque a pandemia recebeu maior atenção da imprensa espanhola já que o país não estava participando da Primeira Guerra e, portanto, não havia censura.
- (6) Em *The Great Leveller* (2017), o historiador Walter Scheidel sugere que, apesar da destruição e miséria causadas no curto-prazo, as únicas forças históricas capazes de realmente nivelar as desigualdades materiais são a guerra, as pestes, as revoluções, e os grandes colapsos estatais.
- (7) *The Accidental Superpower* (2014); *The Absent Superpower* (2017); *Disunited Nations* (2020).
- (8) Alusão ao termo desenvolvido pelos professores da UFRJ Carlos Medeiros e Franklin Serrano em *Padrões Monetários Internacionais e Crescimento* (1999). Por “desenvolvimento a convite” os autores se referem a uma série de políticas comerciais, cambiais e de investimento patrocinadas ou toleradas pelo hegemom para subsidiar um aliado por razões de segurança.
- (9) Ver, por exemplo, *The Next Decade: what the world will look like*, de George Friedman (2011), *The Revenge of Geography*, de Robert D. Kaplan (2012), e *Prisoners of Geography*, de Tim Marshall (2015).
- (10) Ver, por exemplo, Haass (2020) e Ikenberry (2020).

**Resumo**

De que forma as pandemias do passado podem trazer luz às transformações globais ensejadas pela atual pandemia do Covid-19? Neste artigo, lançamos a hipótese de que a história ambiental alterna entre períodos de maior conectividade – inclusive de patógenos – e períodos subsequentes de retraimento político-econômico-cultural. Para tanto, fazemos primeiramente um breve resumo de algumas das mais devastadoras pandemias históricas e suas consequências para depois dialogar com dois autores (Peter Zeihan e John Mearsheimer) que preveem um mundo pós-Covid com maior acirramento das disputas geopolíticas, fechamento de fronteiras e desglobalização.

**Palavras-chave:** Pandemias; Transformações Globais; Peter Zeihan; John Mearsheimer.

**Abstract**

In what way can past pandemics shed light on the transformations the international system is undergoing due to the current Covid-19 pandemic? In this paper, we hypothesize that environmental history alternates between periods of greater connectivity – including of pathogens – and periods of economic, cultural and political self-withdrawal. To test our hypothesis, we begin by summarizing some of the most devastating history-changing pandemics. In light of this, we consult the analysis of two political scientists (Peter Zeihan and John Mearsheimer) that forecast that the post-Covid world will be one of heightened geopolitical tensions, closing of borders and deglobalization.

**Key-words:** Pandemics; Global Change; Peter Zeihan; John Mearsheimer.



## A ação climática brasileira diante da governança global do clima a partir de uma ecologia de saberes

**Pedro Ninô de Carvalho [1] e Luma Teixeira Dias [2]**

[1] Doutorando em Planejamento Energético e Ambiental pela Coppe/UFRJ, mestre em Planejamento Energético e Ambiental pela Coppe/UFRJ

[2] Bacharel em Relações Internacionais pela UFRJ e especialista em Economia e Gestão de Sustentabilidade pela UFRJ

### Introdução

Negociados em paralelo, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e o Acordo de Paris têm em comum o fato de representarem visões universais, acordadas internacionalmente, com etapas de implementação baseadas em processos “bottom-up”, ou seja, “de baixo para cima”, rompendo, portanto, com um estilo de governança “top-down”, vigente até então: nesta lógica, cada país membro deve identificar, agir e reportar acerca de suas prioridades, necessidades e ambições (Mbeva, Pauw, 2016; Carraro, 2006, apud Dzebo, 2019, p. 4). Mesmo diante de sinergias claras e objetivos que apontam para um futuro desejável comum, especialistas apontam que os dois processos estão acontecendo em paralelo, com uma comunicação limitada entre os projetos implementados (UNDP, 2017, apud Dzebo, 2019, p. 4).

Desse modo, têm-se duas agendas de política climática diferentes, sendo a primeira caracterizada pelas políticas nacionais adotadas com vistas ao alcance dos ODS da Agenda 2030, e a segunda

representada pelas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) de cada país, com o objetivo de fazer cumprir o Acordo de Paris (UNDP, 2017, apud Dzebo, 2019, p. 4). O Brasil é um ator importante na governança internacional do clima e se comprometeu efetivamente com ambas as agendas.

Considerando-se epistemologias do Sul e do Norte Global como base teórica, pergunta-se, neste artigo, de que forma o Brasil assimila perspectivas diversas no desenho e na execução das políticas climáticas em âmbito local: estaria o Brasil representando comunidades e povos presentes no território? Ainda, existe uma lógica político-econômica dominante a guiar o escopo de ação do país? A partir de então, a raiz do que se pretende abordar é se, na nacionalização dos compromissos internacionais, o Brasil estaria correspondendo à visão do Sul Global a respeito da crise climática e de como endereçar esta questão regionalmente.

Uma vez que o caráter da crise climática é reconhecidamente internacional e de consequências transfronteiriças, entende-se que a maneira de lidar com a questão de

forma eficiente deve passar por proposições essencialmente multidisciplinares e multiculturais, e que consideram, portanto, perspectivas diversas. Para isso, o artigo introduz o conceito de ecologia de saberes, e depois se divide entre as seguintes seções: num primeiro momento, fez-se uma imersão na economia ambiental neoclássica e na economia ecológica, representando as “epistemologias do norte”; enquanto em seguida debate-se a ecologia política latino-americana e suas ramificações, representando as visões das “epistemologias do sul”. Posteriormente, é feita uma análise da atuação climática brasileira frente aos ODS e ao Acordo de Paris, e então apresenta-se uma proposta concreta de metas adicionais que poderiam se somar ao escopo de ação do Brasil.

O método utilizado baseou-se na discussão da bibliografia, notadamente em torno da discussão entre as vertentes econômicas que endereçam a questão do meio ambiente, e na análise de documentos oficiais que transcrevem os compromissos climáticos do Brasil no regime da ONU.

### **Uma Ecologia de Saberes**

Segundo Boaventura de Sousa Santos, o pensamento moderno ocidental é um “pensamento abissal”: este consiste num sistema de distinções visíveis e invisíveis, sendo que as últimas dividem a realidade social em dois universos distintos, a

saber, o “deste lado da linha” e o “do outro lado da linha” (Santos, 2007, p. 71). Por “outro lado da linha”, Boaventura se refere aos conhecimentos “populares, leigos, plebeus, camponeses ou indígenas (...) que desaparecem como conhecimentos relevantes ou comensuráveis por se encontrarem para além do universo do verdadeiro e do falso” (Santos, 2007, 73). O pensamento abissal impera quando os dois lados da linha não podem existir mutuamente.

Logo, se estes saberes, conhecimentos e experiências, que se encontram nas zonas coloniais, são tornados invisíveis, eles são, também, desperdiçados (Santos, 2007, 73). Historicamente, a zona colonial é “o universo das crenças e comportamentos incompreensíveis, que de forma alguma podem ser considerados como conhecimento” (Santos, 2007, p. 75). Por esta razão, Boaventura afirma que a injustiça global está diretamente ligada à injustiça “cognitiva” global, de modo que a luta por justiça deve considerar a questão da necessidade de se construir um novo pensamento, que o autor chama de “pós-abissal”.

Enquanto braço do pensamento pós-abissal, Boaventura sugere um “cosmopolitismo subalterno”, traduzindo a ideia de que a resistência epistemológica contra-hegemônica é uma forma de resistência política. Dentre os participantes desde movimento encontram-se os povos indígenas,

“habitantes paradigmáticos do outro lado da linha, o campo histórico do paradigma apropriação/violência” (Santos, 2007, p. 84). Tomando os povos indígenas como exemplo, sugere-se, ainda, que o cenário de apropriações e violências imposto pela modernidade ocidental (por meio do pensamento abissal) só será superado se voltarmos a nossa perspectiva epistemológica na experiência social do Sul Global, que representa “a metáfora do sofrimento humano sistêmico e injusto provocado pelo capitalismo global e pelo colonialismo” (Santos, 2007, p. 84).

Nesse sentido, a ecologia de saberes busca um tipo de pensamento mais pluralista, propondo alternativas diversas em vez de falar de uma única solução ou alternativa global, em oposição ao que chama-se de “cânone monocultural”, responsável por apagar diversos saberes e práticas (Santos, Araújo e Baumgarten, 2016, p. 16). Logo, outros modos de intervenção são valiosos: por exemplo, a preservação do meio ambiente e da biodiversidade é largamente possibilitada por ricas formas de conhecimento camponeses e indígenas, “que se encontram ameaçadas justamente pela crescente intervenção da ciência moderna” (Santos e Menezes, 2009, p. 49). Vale ressaltar que não se coloca em xeque o valor das intervenções científicas, mas incentiva-se o reconhecimento de outros saberes e modos de intervenção no real (Santos e Menezes, 2009, p. 49).

A seguir, tem-se uma análise sobre as correntes da economia voltadas a pensar e a propor soluções

para a crise ambiental contemporânea, a saber, a economia ambiental neoclássica e a economia ecológica, as quais representam a lógica dominante dentro de espaços institucionais tradicionais; e a ecologia política latino-americana, como base crítica e proposição alternativa a partir do Sul Global.

### **A Economia Ambiental Neoclássica e a Economia Ecológica**

A economia ambiental neoclássica e a economia ecológica são duas vertentes que compõem o todo da economia do meio ambiente, ambas buscando entender de que forma o sistema econômico abala a natureza e de que maneira o ecossistema que rodeia e sustenta essa economia pode restringir a sua expansão (Andrade, 2008, p. 2).

A começar pela economia ambiental, que parte do modelo neoclássico, esta se classifica como uma “tentativa, por parte do mainstream econômico, de incorporar em seus modelos a ideia de sustentabilidade ambiental” (Andrade, 2008, p. 26). Para os neoclássicos, o avanço tecnológico poderia transpor limites impostos pelo meio ambiente, razão pela qual chegaram a ficar conhecidos como “otimistas tecnológicos”, uma vez que consideram que “o progresso tecnológico poderá relativizar o efeito da escassez de recursos no processo produtivo” (Andrade, 2008, p. 26).

Ou seja, os neoclássicos

assumem que os recursos naturais, os quais são entendidos como “fonte de insumos, capacidade de assimilação de impactos dos ecossistemas e provedor de serviços ambientais vitais à existência” (Carvalho, 2011, p. 9), que passaram a ser explorados intensamente a partir da Revolução Industrial, não significam um limite à expansão econômica, mesmo no longo prazo. Tal visão vislumbra “um futuro de crescente e ilimitada prosperidade, suportada pela convicção de que os avanços tecnológicos e a capacidade de reorganização social serão capazes de solucionar os problemas de ordem ambiental e econômica (Mueller, 2007, apud Andrade, 2008, p. 25).

A economia ecológica, por sua vez, considera que os recursos naturais colocam uma restrição à expansão econômica, uma vez que a economia está contida dentro de um sistema maior, que a abrange e lhe impõe limites. Assim, a economia, enquanto subsistema, tem seu crescimento físico restrito ao ecossistema global, que é finito, materialmente fechado, impondo uma dinâmica que integra, necessariamente, os processos naturais e econômicos de maneira holística (Andrade, 2008, p. 18). Por isso, a economia ecológica critica o uso irresponsável dos recursos, pois analisa a finitude como premissa básica de sustentação do sistema econômico (Amazonas, 2002b apud Andrade, 2008, p. 21).

A hipótese segundo a qual o meio ambiente não oferece obstáculos ao crescimento econômico, justificada

pelo otimismo com relação ao progresso tecnológico, está conhecida na literatura como sustentabilidade fraca, como é o caso da visão dos neoclássicos (Andrade, 2008, p. 26). Diferentemente, a economia ecológica assume uma posição de “ceticismo no que se refere à capacidade de o ecossistema terrestre suportar as pressões advindas do crescimento econômico” (Andrade, 2008, p. 25). Logo, considera-se que a economia ecológica prioriza e já nasce no seio do conceito de sustentabilidade forte, advogando pela “preservação das oportunidades das gerações futuras” (Mueller, 2007, apud Andrade, 2008, p. 24). Por ora, é importante notar que o arcabouço teórico que alimenta a governança climática internacional é majoritariamente composto pela economia ambiental, com poucas colaborações críticas advindas da economia ecológica.

#### A Ecologia Política Latino-americana

Embora a economia do meio ambiente posicione a nascente dos estudos teóricos críticos na década de 1970, a ecologia política latino-americana se descola dos autores europeus e norte-americanos, alargando este marco temporal ao explicar que as lutas contra a exploração e colonização da natureza, bem como pelo acesso à terra e preservação dos recursos, datam de muito tempo atrás. Conforme explica Ramos, o raciocínio geral da Ecologia Política procura mostrar que “os

movimentos rurais e sociais urbanos que se opuseram e se opõem à dominação e exploração foram e muitas vezes são movimentos ambientais, mesmo quando usam linguagens diferentes daquelas do ambientalismo ocidental” (Ramos, 2013, p. 54, tradução nossa) [1].

Sendo assim, a ecologia política latino-americana busca trazer reflexões próprias a partir dos povos da América Latina para a questão do meio ambiente, na medida em que se volta a “estudar as tentativas da ecotecnocracia internacional de estabelecer normas ecológicas que perpetuam a desigualdade entre ricos e pobres e que possibilitam condições favoráveis ao intercâmbio ecologicamente desigual entre os países” (Ramos, 2013, p. 53). Para esta vertente, é fundamental investigar as relações de poder que perpassam o conhecimento, as quais evidenciam a necessidade de se construir novas epistemologias políticas com base em saberes plurais (Ramos, 2013, p. 55).

Nesse sentido, fazendo-se um paralelo com a economia ecológica, que surgiu a partir de uma abordagem interdisciplinar, a ecologia política também congrega áreas de conhecimento diversas, adicionando à primeira os estudos pós-coloniais, o eco-marxismo e o ecofeminismo, a ecologia social e o pós-desenvolvimentismo, por exemplo. A ecologia política diferencia-se da economia ecológica sobretudo porque encontra seu lugar de potência justamente no Sul, diante das vivências

em meio à natureza e à cultura de seu povo, e “a partir de suas estratégias de emancipação para a descolonização do conhecimento, da reinvenção dos territórios e da reapropriação da natureza (Leff, 2013, p. 16). Ainda, o termo “descolonização” é particularmente importante para a ecologia política latino-americana.

Essa importância se dá em razão de que a própria origem do “subdesenvolvimento” advém da colonialidade do meio ambiente, ou seja, não apenas da colonização dos povos que habitavam as Américas, mas também da própria natureza (Alimonda, 2011, p. 30). O processo de colonização dos territórios latino-americanos, enquanto parte de um projeto imperialista, teria acentuado mudanças nos regimes de chuvas e ventos, além de mudarem as dinâmicas agrícolas locais e transformarem a cultura de subsistência com relação à terra numa lógica orientada ao extrativismo que serviria ao comércio e ao mercado externo (Alimonda, 2011, p. 30).

Outro aspecto que diferencia a economia ecológica da ecologia política diz respeito à maneira como ambas olham para o Estado: a primeira considera o Estado como ator que pode promover avanços à sustentabilidade através da promoção de políticas públicas (Acosta e Brand, 2018, p. 107), enquanto a ecologia política “possui uma perspectiva mais cética diante do Estado, considerado uma relação social que se entrelaça com as relações dominantes – ou seja,

capitalistas, patriarcais, racistas e neocoloniais” (Acosta e Brand, 2018, p. 107).

Ainda, conforme explica Maristella Svampa, a dinâmica do capital – que confere altos preços aos produtos primários – faz com que não sejam poucos os governos latino-americanos que aceitem acriticamente os modelos hegemônicos de desenvolvimento, marcados por seu caráter exploratório e pelo impacto socioambiental (Svampa, 2011, 182). Ao mesmo tempo, a América Latina vive tendências contrastantes, já que, frente à força do modelo extrativista e exportador, também emerge o avanço das lutas indígenas, e “assistimos a um tipo de ‘giro ecoterritorial’ dentro do qual converge a filosofia do Bem Viver, com uma visão ecológica, de respeito ao meio ambiente” (Svampa, 2011, 182).

No âmbito das epistemologias do Sul, a noção de desenvolvimento é pensada pelos povos andinos enquanto “Sumak Kawsay”, “Sumak Jakaña” ou “Qamaña”, que significam “Bem Viver” em quechua, quichua e aymara (Silva e Silva, 2014, p. 152): “Bem Viver diz respeito às formas próprias de viver dentro do contexto local estabelecendo equivalência entre humanos, natureza e divindades. Este modelo de sociedade luta, entre outras coisas, pela revitalização da soberania alimentar dos povos originários, a conservação da biodiversidade e o manejo adequado dos ecossistemas” (Gonzales, 2014 apud Silva e Silva, 2014, p. 152).

Por fim, vale ressaltar que o olhar da ecologia política tanto é marcado pela crítica às relações de poder, que passa a aspirar ao rompimento com a lógica dominante que levou à crise ambiental corrente. Essa lógica diz respeito aos moldes do conhecimento ocidentalizado, que coloca a racionalidade econômica e a razão tecnológica como guias, sem pensar nos limites do crescimento. Logo, a situação de degradação ambiental estrutural é consequência desse pensar, ao qual é preciso adicionar alternativas e novos horizontes de soluções.

### **Crítica à ação climática brasileira: ODS 13 e Acordo de Paris**

A começar por uma breve análise do processo de implementação dos ODS, a incorporação das metas representa uma oportunidade para que governos tratem da resolução de seus desafios específicos: no Brasil, organizações governamentais como o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) conduzem a adequação das metas globais para o contexto local, auxiliando a elaboração de políticas públicas (PNUD, 2019). Quando se trata de combate à mudança do clima no âmbito do ODS 13, objetiva-se que “os países dirijam esforços para a redução das emissões de GEEs (gases de efeito estufa), para a realização de ações voltadas para a mitigação dos seus efeitos e para ampliar a resiliência e a capacidade adaptativa humana, social e ambien-

Tal” (IPEA, 2019, p. 6).

Através da edição sobre o ODS 13 da publicação “Cadernos ODS” do IPEA, e também do IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável – o qual deriva de um esforço coletivo de uma coalizão de 51 organizações não governamentais, movimentos sociais, fóruns, redes, universidades, fundações e federações brasileiras com o ensejo de avaliar e monitorar o progresso dos ODS no país – tem-se que os dados referentes ao cenário atual apontam para o alcance insatisfatório dos objetivos propostos.

Em meio as cinco [2] metas do ODS 13, ressalta-se, aqui, duas (as metas 13.2 e 13.3). O maior potencial de impacto dentre aquelas almejadas pelo Brasil reside na meta 13.2, que diz respeito à incorporação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) “às políticas, estratégias e planejamentos nacionais, a qual agrega planos e políticas para o combate, a mitigação e adaptação à mudança do clima” (IPEA, 2019, p. 18). A PNMC foi instituída pelo Congresso Nacional em 2009, de modo que a partir desse momento a agenda de clima começa a ganhar contornos de uma política de Estado (Unterstell, 2017, p. 9). Esta lei aloca papéis específicos para autoridades federais e dispõe de arranjos institucionais para apoiar a regulamentação e a implementação de políticas, através de um conjunto de medidas institucionais que correspondem a compromissos domésticos e internacionais (Unterstell, 2017, p. 29). <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg>

Entretanto, contextualizando-se a referida meta com o cenário brasileiro do ano de 2020, vê-se que os planos firmados na PNMC não estão em curso de ser atingidos: por meio da PNMC, o Brasil estabeleceu a primeira meta doméstica de redução de emissões da história do país, comprometendo-se a reduzir suas emissões de 36,1% a 38,9% em comparação com o que seria emitido num contexto de “business as usual” (SEEG, 2020). No entanto, o que se constata é um aumento de 28,2% das emissões totais de GEE do Brasil desde 2010 (SEEG, 2020).

O motivo que mais justifica o aumento das emissões brasileiras de GEE está diretamente ligado ao desmatamento, ou às mudanças de uso da terra. No sentido oposto ao de países que hoje são chamados de “desenvolvidos”, o Brasil apresenta um perfil de emissões distinto, uma vez que, enquanto naqueles países a maior parte das emissões lançadas na atmosfera são provenientes da queima de combustíveis fósseis, a matriz energética brasileira diverge da matriz mundial, pois apresenta alta produção por hidrelétricas e biocombustíveis (EPE, 2020). O efeito disso é que, conforme se vê no gráfico a seguir, os setores ligados ao uso da terra e agricultura são responsáveis pela maior parte das emissões de GEE:

### **Gráfico 1**

Devido à significativa participação do setor de uso da terra nas emissões brasileiras, a PNMC alude à ação de reduzir as emissões brasileiras,

a PNMC alude à ação de reduzir as emissões de carbono pelo desmatamento e pela degradação florestal, indicando a meta de 80% de redução do desmatamento na Amazônia Legal em 2020 em comparação à média verificada entre 1996 e 2005 (Brasil, 2009). No entanto, contrariamente à meta, os dados de desmatamento, cuja redução significativa poderia puxar as emissões do Brasil para baixo, cresceram – entre oscilações – desde 2010, conforme apontam os dados do sistema PRODES do Instituto Brasileiro de Pesquisas Espaciais (INPE, 2020).

### Gráfico 2

Através do gráfico acima, pode-se entender o motivo pelo qual as emissões do setor de uso da terra cresceram 64% desde a PNMC, na direção contrária da meta proposta (SEEG, 2020). De acordo com a PNMC, o desmatamento deveria atingir o máximo de 3.925 km<sup>2</sup> de área devastada no bioma Amazônia em 2020. O que se constatou, conforme gráfico acima, foi uma área de 11.088 km<sup>2</sup> de desmatamento naquela região somente entre 2019-2020 (INPE, 2020). Uma vez que a PNMC representa compromissos obrigatórios, previstos por lei, há de se acompanhar os desdobramentos derivados do descumprimento desta lei através de litigância climática na corte brasileira.

Ademais, sobre a meta 13.3 do ODS 13, “Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mudança do clima, seus riscos,

mitigação, adaptação, impactos, e alerta precoce”, o IPEA (2019, p. 26) demonstra que o Brasil possui um arcabouço legal que reconhece amplamente a relevância do tema, bastando que o disposto seja de fato aplicado, monitorado e melhorado ao longo dos anos. Em vez disso, “as ações de educação climática foram desarticuladas” (Relatório Luz do GTSC A2030, p. 66).

Como resultado, num país em que há verdadeira vocação para o cuidado com o meio ambiente e para a ampliação das diversas vozes e formas de conhecimento sobre a natureza, o IPEA afirma que parcela significativa dos brasileiros não conhecem o tema das mudanças climáticas. Este é um fato que expõe o tamanho do abismo entre as pessoas comuns e os grandes eventos internacionais em torno do tema, mesmo que o Brasil tenha sediado a I Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), tendo depois sido anfitrião da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012 (IPEA, 2019, p. 27).

O Acordo de Paris, por sua vez, é fruto da decisão das partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou, no inglês, UNFCCC) de submeterem seus planos nacionais de redução de gases de efeito estufa por meio das chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC), com o objetivo de “manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis



pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima” (Acordo de Paris, 2015).

Em 8 de dezembro de 2020, o Brasil transmitiu à UNFCC a sua nova NDC, a qual representa o principal compromisso internacional do país no combate às mudanças do clima. Através da nova NDC, o Brasil reafirmou o compromisso de reduzir emissões líquidas totais de gases de efeito estufa em 37% no ano de 2025, e em 43% em 2030, tendo 2005 como ano base (Ministério das Relações Exteriores, 2020). Estes compromissos já haviam sido indicados pelo Brasil em 2015, durante o governo de Dilma Rousseff, por ocasião da apresentação de sua iNDC (ou, como tem-se chamado na mídia, “primeira NDC”, embora tecnicamente a NDC apresentada em 2020 seja a primeira). Enquanto novidade, a NDC brasileira anunciada pela gestão de Jair Bolsonaro apresenta um objetivo indicativo de longo prazo, o qual traz a meta de atingir a neutralidade climática em 2060 (Ministério das Relações Exteriores, 2020).

O Brasil – nesse caso representado pelo Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e pelo Comitê Interministerial de Mudança do Clima (CIM) – afirma, ainda, a possibilidade de revisar o seu objetivo de longo prazo “a depender do funcionamento dos mecanismos de

mercado do Acordo de Paris” (Ministério das Relações Exteriores, 2020), ou seja, a meta de neutralidade de emissões até 2060 pode ser antecipada, tornando-se mais ambiciosa, caso o Brasil receba recursos financeiros a partir de 2021.

Apesar de o Ministério das Relações Exteriores do Brasil considerar a NDC brasileira como “uma das mais ambiciosas do mundo”, especialistas apontam para o problema da linha de base de medição de emissões, que pode significar que o Brasil está apresentando, na verdade, uma meta menos ambiciosa do que a original, de 2015. Segundo as críticas destes, “o valor de referência para o que o país emitia em 2005 foi atualizado (em função de uma revisão metodológica) de 2,1 bilhões para 2,8 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente” (Escobar, 2021), ou seja, com a melhoria da qualidade das medições, sabe-se, hoje, que o valor emitido pelo Brasil em 2005 foi superior ao previsto anos antes, logo “como a linha de base aumentou, a quantidade de gases do efeito estufa que o Brasil poderá emitir em 2025 e 2030 também passou a ser maior do que a prevista na NDC original — cerca de 40% maior” (Escobar, 2021). Isto porque o Brasil manteve as mesmas porcentagens em sua meta de redução de emissões, em vez de revisar esta porcentagem e de se referir à quantidade absoluta de toneladas de carbono que buscará reduzir (Escobar, 2021).

Em reação ao que pode ser

interpretado como diminuição da ambição brasileira e violação do princípio de não-retrocesso do Acordo de Paris (Observatório do Clima, 2021) entre a publicação da primeira e da segunda NDC, o grupo Climate Action Network International, representando mais de 1300 organizações de 130 países, escreveu à UNFCCC para expressar seu descontentamento com relação ao novo compromisso brasileiro. Como pontos que mais poderiam significar uma regressão de ambição, o grupo ressaltou, (1) a permissão de que mais emissões absolutas sejam emitidas em 2025 e 2030; (2) a falta de clareza sobre a condicionalidade das metas; (3) a menor quantidade de detalhes indicando contribuições setoriais para que as metas sejam alcançadas; e (4) a falta de elementos, políticas, medidas e ações que abordem a questão da adaptação (Climate Action Network International, 2021).

Aludindo ao argumento das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, torna-se compreensível o motivo pelo qual o Brasil, que é responsável por pouco mais de 3% das emissões globais (SEEG, 2020), busca não se comprometer com números mais ambiciosos. Politicamente, o Brasil marca a posição de que os países que mais contribuem para a crise climática devem colocar compromissos maiores na mesa. Por outro lado, o perigo é que essa posição resulte em inação, ou seja, numa postura de não apresentar compromissos relevantes ou de até mesmo retroceder na

maneira de endereçar a crise climática sob a tutela de um princípio que visa a trazer mais justiça, e não menos responsabilidades.

### **Diagnóstico epistemológico**

Nesta seção, busca-se entender quais aspectos da ação climática brasileira se alinham mais ao Sul ou ao Norte, de forma a poder orientar uma crítica propositiva em torno dos potenciais ajustes necessários para que o país se alinhe de forma mais balanceada com o Sul Global.

A começar pelos ODS, pode-se afirmar que, de maneira central, no arranjo dos ODS está presente uma proposta de “desenvolvimento sustentável” comum, que, conforme justifica-se a seguir, se alinha sobretudo às epistemologias do Norte. Isto porque a definição de desenvolvimento sustentável segundo à ONU remonta ao Relatório Brundtland, de 1987, que o define como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades (CMMAD, 1991, p. 46 apud Fuscaldo e Nascimento 2020, p. 83).

Nesse sentido, o ponto de interseção com as referidas teorias ou epistemologias do Norte citadas acima reside na aposta que essa definição de desenvolvimento sustentável faz em cima de três eixos que potencialmente o viabilizariam, sendo estes “a coope-

ração entre os povos, o desenvolvimento de novas tecnologias; e o aprofundamento da expansão do livre mercado” (Dias e Tostes, 2009 apud Fuscaldo e Nascimento 2020, p. 83). A falta de ruptura com o anseio desenfreado de expansão dos mercados, cujas consequências devastadoras sobre o meio ambiente seriam solucionáveis através da tecnologia, é uma característica da economia ambiental, conforme se viu anteriormente.

Ao se pensar em ação climática, à qual a lógica europeia ocidental atrela ao desenvolvimento, é importante pensar sobre quais noções de desenvolvimento são essas, uma vez que se nota “a importação do modo de vida e do padrão produtivo europeu para as zonas coloniais” (Acosta, 2016 apud Fuscaldo e Nascimento, 2020, p. 86) e o “simultâneo apagamento das noções autóctones de bem-estar e prosperidade” (Acosta, 2016 apud Fuscaldo e Nascimento, 2020, p. 86).

Logo, dentro da noção de desenvolvimento atrelada aos ODS, verifica-se que esta pouco se distancia ou critica o “caminho do consumo e da mercantilização absoluta, que associa o bem-estar coletivo e individual à capacidade de produzir e consumir que, por sua vez, depende da exploração da natureza” (Acosta, 2016 apud Fuscaldo e Nascimento, 2020, p. 86), o que parece ser uma dicotomia, já que a nossa capacidade de consumir, mesmo que reformada pela sustentabilidade, continuará afetando

drasticamente os ecossistemas. Na direção contrária, o Brasil poderia absorver algo significativo das visões do Sul, que por vezes buscam coletivamente “alternativas ao desenvolvimento” e não apenas “desenvolvimentos alternativos” (Fuscaldo e Nascimento, 2020, p. 86).

A meta 13.a [3] do ODS 13, por sua vez, é uma proposição que vai razoavelmente ao encontro dos preceitos da economia latino-americana quando se trata de responsabilizar os países ditos desenvolvidos, sobretudo os do norte, quanto à crise ecológica. Esta se aproxima das epistemologias do Sul na medida em que aponta os “países desenvolvidos” como causadores da crise ambiental e cobra ação financeira destes, mas se afasta quando deposita no valor monetário a dependência do sucesso do esforço de salvar a natureza – enquanto, para a crítica latino-americana, essa salvação depende, na verdade, de uma mudança radical na maneira como se interage com a natureza. Acerca do imperativo de se cobrar os países considerados desenvolvidos por tal responsabilidade:

*Não se trata simplesmente de um débito climático. Estamos falando de uma dívida que encontra suas primeiras origens na espoliação colonial – a extração de recursos minerais ou o desmatamento maciço, por exemplo. Esta dívida se projeta no “intercâmbio ecologicamente desigual”, assim como na “ocupação gratuita imperial do espaço ambiental”*

dos países empobrecidos graças ao estilo de vida predatório dos países industrializados (Acosta e Brand, 2018, p. 115).

A meta 13.b [4] tampouco tem sido adotada de forma “tropicalizada”, ou alinhada às epistemologias do Sul. Nos indicadores desta meta, nota-se a ausência de menção específica aos povos indígenas como foco. Não obstante, não há menção aos povos indígenas em toda a descrição do ODS 13, mesmo sendo inviável pensar em ação climática sem enfatizar o papel deste grupo, sobretudo em um país como o Brasil.

Em suma, quanto ao ODS 13, ainda que contenha proposições bem-vindas, seria preciso adaptá-lo a fim de que pudesse incorporar visões outras, mais coerentes com a posição geográfica e política dos povos brasileiros, sob uma lógica própria e, se possível, “diferenciada em relação aos territórios urbanos hegemônicos” (Silva e Silva, 2014, p. 153). Este olhar poderia, inclusive, facilitar a implementação dos ODS, através do aumento da adesão de grupos que historicamente já são preocupados com a pauta ambiental e climática, posto que se classificam como os mais diretamente afetados pelas agressões sistêmicas à natureza (OXAM, 2021).

Já o Acordo de Paris, ao tratar sobretudo da redução de gases de efeito estufa causadores do aquecimento global, coloca as medidas de mitigação no centro do protagonismo global como a principal forma de ação climática, de modo que

as demais ações, incluindo até mesmo as de adaptação, ficam em segundo plano (Olsen, 2021). De todo modo, alcançar uma redução de emissões efetiva e coerente com a meta de limitar o aumento da temperatura global em 1,5º “se torna cada vez mais distante em razão da adoção de políticas aquém do necessário para se converter os caminhos pautados pela atividade econômica no sentido da neutralidade do carbono” (Nunes, 2021, p. 78). O enfoque em mitigação também evidencia o problema de se propor reformas graduais em vez de soluções de ruptura com a presente ordem, haja vista que a priorização da redução de emissões de GEE no longo prazo não privilegia as urgências diárias dos povos do Sul Global.

No aspecto de participação da sociedade e previsão da absorção de soluções localizadas, que abarquem a pluralidade de visões do Sul Global, a iNDC brasileira (apresentada em 2015) fazia uma menção ao enfoque de gênero, bem como às “comunidades vulneráveis”, “populações indígenas”, “comunidades tradicionais” e “trabalhadores” (Brasil, 2015, p. 1), no entanto, na NDC apresentada em dezembro de 2021, este enfoque foi minimizado [5].

Quando se trata dos mecanismos financeiros aludidos no Acordo de Paris, como a regulação de um mercado de carbono global através de um acordo em torno de seu Artigo 6, uma leitura crítica indica que “a financeirização das emissões de CO2 coloca uma nova camada de distancia-

mento e externalização entre o ser humano e a natureza, aumentando a distância entre ambos” (Fuscaldo e Nascimento, 2020, p. 84). E, neste ponto, esta solução se aproxima da visão econômica ambiental neoclássica, uma vez que “concebe a natureza como uma reserva ou um recurso infinitamente explorável e comercializável, sempre à disposição do ser humano” (Fuscaldo e Nascimento, 2020, p. 84).

Por fim, é preciso que as soluções incluam as “interpretações inovadoras surgidas no contexto das lutas político-epistemológicas dos povos subalternizados do Sul Global, entre os quais o indígena, para quem a histórica relação de objetificação e mercantilização da natureza é parte dos problemas que levaram à crise ambiental que enfrentamos hoje” (Fuscaldo e Nascimento, 2020, p. 85). Nesse sentido, vale reconhecer que os povos indígenas buscam estar presentes nas instâncias deliberativas regionais e globais, sobretudo quando se trata de reuniões e fóruns de discussão ligados à questão ambiental, como é o caso das Conferências do Clima da ONU (COPs).

A líder indígena Sônia Guajajara, da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), ainda vê espaço para melhorias quanto ao acolhimento da participação indígena: “precisamos não apenas ampliar a participação indígena, mas qualificar essa participação, para a gente poder influir também nas negociações, porque se a gente consegue estar lá

como delegação brasileira, a gente consegue também chegar ao espaço de decisão” (Reis et al, 2012, p. 11) [6].

Vide que há espaço de melhorias para a participação de saberes diversos nas instâncias orientadoras da ação climática, a principal crítica à ação brasileira diante da governança internacional quanto à questão do clima visa a inspirar o Brasil a incorporar, de acordo com sua própria experiência, epistemologias que “ampliam a compreensão do mundo para além da compreensão que a Europa tem da realidade, trazendo à visibilidade às experiências sociais outras, que produzem utopias outras” (Silva e Silva, 2014, p. 150).

A fim de que os resultados coletivos preconizados pelos acordos internacionais, – no caso do clima, orientados pelas prerrogativas da ciência – possam ser viabilizados, faz sentido, primeiro, pensar na ciência como instrumento também de uma visão política, de modo que se pode buscar balancear as metas adotadas com base estrita na ciência através de proposições complementares, que inclusive contribuem enormemente para o potencial de mitigação das mudanças climáticas.

Ou seja, pode-se buscar “o deslocamento do locus de enunciação epistêmica para os povos subalternizados, que torna possível uma visão não europeia do contexto latino-americano, dentro do qual está a trajetória histórica das lutas sociais travadas pelos povos da Abya Yala por um projeto de sociedade outro, como

é o caso do Bem Viver” (Silva e Silva, 2014, p. 150). Sem abordar as específicas adaptações necessárias de acordo com o escopo do que propõe cada acordo internacional, sugerem-se, de maneira abrangente e não exaustiva, as seguintes intervenções na construção da ação climática brasileira:

**1. Participação popular.** É preciso dar transparência e aumentar a participação dos povos mais afetados pelas mudanças climáticas no processo de construção da ação climática local. Conforme ilustra a fala da ativista indígena Walelasoetxeige Paiter Bandeira Suruí, “Não estamos em tempo de regredir. O planeta pede socorro, e o que a gente quer é participação: a juventude precisa participar deste processo de definição das metas. A juventude indígena, os jovens das favelas e outras populações mais vulneráveis são as mais afetadas pelas mudanças climáticas” (Alessi, 2021).

**2. Proteção territorial e direitos territoriais enquanto meta.** É preciso dar maior ênfase aos povos indígenas como maiores guardiões da floresta, através de metas concretas visando ao aumento da criação de unidades de conservação, à oficialização de quilombos e ao aumento da demarcação de terras indígenas (TIs). Este objetivo serviria a complementar tanto aos ODS quanto à NDC, pois, além de dar condições de subsistência mais

dignas, a demarcação de TIs resultaria em maiores áreas de floresta em pé, o que contribui com o sequestro de emissões de carbono e adiciona incentivos sustentáveis à economia florestal, em oposição à degradação. Este ponto poderia, inclusive, vir junto a avanços acerca da pauta da reforma agrária no Brasil, com metas estabelecidas e planos concretos de resoluções justas de titulações.

**3. Zerar o desmatamento enquanto estratégia nacional de redução de emissões, como foco na Amazônia e no Cerrado.** Junto a projetos de restauração florestal, é preciso retomar planos concretos de combate ao desmatamento no curto prazo, através de melhorias na fiscalização e incentivos às políticas de monitoramento e controle, por exemplo, como aconteceu durante a maior parte da execução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), criado em 2004 e responsável por uma queda drástica na taxa de desmatamento na Amazônia (Ministério do Meio Ambiente, 2016). Além de propor o desmatamento ilegal zero, o Brasil poderia criar a rota de transição para o desmatamento (legal e ilegal) zero, uma vez que a atividade agropecuária pode continuar a contribuir para a economia produzindo nas áreas já desmatadas (Imazon et al, 2017, p.4)

#### **4. Justiça cognitiva e educação plural.**

Incluir, nas metas de “conscientização” para a urgência climática, “as interpretações inovadoras surgidas no contexto das lutas político-epistemológicas dos povos subalternizados do Sul Global, entre os quais o indígena, para quem a histórica relação de objetificação e mercantilização da natureza é parte dos problemas que levaram à crise ambiental que enfrentamos hoje” (Fuscaldo e Nascimento, 2020, p. 85).

#### **5. Repensar e reorientar a economia tradicional, posicionando a visão de uma nova economia internacionalmente.**

É preciso normalizar o olhar crítico às formas de “capitalismo verde” e buscar reorientar a economia, conforme uma pluralidade de visões apresentadas, para algo novo, e não para um mero capitalismo reformado. Há uma gama de conhecimentos entre os teóricos do Decrescimento e do Pós-extratativismo, por exemplo, que precisam ser considerados, além de uma série de dinâmicas de produção não-nocivas à natureza que devem ser estimuladas, como os sistemas de agroflorestas, que trazem benefícios ambientais e socioeconômicos.

#### **6. Fortalecimento da cooperação e organização para a América Latina e Caribe.**

A pauta das mudanças climáticas deve ser encarada de forma conectada às reivindicações históricas dos povos latino-americanos, e seus modos de vida que resistiram à colonização devem servir de inspiração para a cooperação regional. Em um

novo projeto de sociedade, e através de um posicionamento brasileiro mais alinhado com o Sul Global, pressupõe-se que esse caminho deva contar com “a defesa de ideias e de práticas educativas específicas e diferenciadas que expressam os inúmeros modos de vida presentes na América Latina” (Silva e Silva, 2014, p. 152).

O primeiro passo para incorporar a visão que forma a ecologia política latino-americana às políticas públicas passa por, de fato, ouvir o que os movimentos sociais têm a dizer, em vez de firmar acordos de forma pouco transparente, sob a justificativa de se tratar de temas altamente técnicos. A participação de povos indígenas, quilombolas, camponeses, mulheres e negros(as) “como sujeitos políticos ativos nas instâncias da Governança Ambiental Global” (Fuscaldo e Nascimento, 2020, p. 90) é o que “parece anunciar a possibilidade de construção de mecanismos políticos e jurídicos interculturais, menos marcados pela colonialidade e mais assertivos na defesa da natureza” (Fuscaldo e Nascimento, 2020, p. 90).

Nota-se que a própria implementação do que foi acordado alcança níveis insatisfatórios. As mudanças climáticas são um desafio de tal dimensão, que será difícil prever quaisquer ações de adaptação ou mitigação do problema sem que a visão do Sul Global – que tem tanto a contribuir e que talvez guarde as maiores chaves para os desafios presentes – esteja colocada de forma

equilibrada e simétrica, sob a forma de horizonte viável, e em pé de igualdade com as epistemologias do Norte.

### **Considerações Finais**

Da economia ambiental neoclássica à economia ecológica houve um inegável salto de entendimento: a última vertente coloca as provocações necessárias diante da ideia do crescimento econômico ilimitado. De todo modo, tanto por seu local geográfico quanto pelo caráter das soluções que priorizam, estas não se propõem, ainda, a pensar uma transformação radical e profunda na economia e nas formas de interação dos seres humanos com a natureza. Em vez disso, trabalham em torno de propostas que circundam o problema – algumas destas reconhecidamente promissoras, mas cujo sucesso ainda depende de fatores como o financiamento adequado aos países em desenvolvimento, a adesão voluntária dos países aos consensos internacionais, com seus subsequentes planos concretos de implementação das metas, além de mudanças culturais coletivas, individuais, e na maneira de se fazer negócios.

Desse despenhadeiro, em que resta pouco tempo para a tomada de decisões que podem se traduzir em resultados concretos, e em que ainda há diversas propostas subaproveitadas, é que emerge a importância do olhar epistemológico. As epistemologias refletem diferentes interpretações

acerca do problema das mudanças climáticas, e o pluralismo epistemológico se faz importante para que as múltiplas visões de mundo – aqui, notadamente a dos povos indígenas, quilombolas, as das mulheres, das pessoas negras, dos povos latino-americanos – sejam incorporadas ao desenho das soluções, aumentando, assim, os horizontes de alternativas.

O Brasil, ao buscar “um lugar ao Sul”, como propõe o título deste trabalho, poderia começar questionando, em âmbito multilateral, a noção de crescimento ilimitado, uma vez que são notórias as suas consequências socioambientais, que afetam desproporcionalmente os países do Sul Global. O olhar para as epistemologias do Sul é relevante para a perspectiva de atuação brasileira nas ODS e nas NDCs na medida em que propõe novas e outras formas de intervenção do real, uma vez que a luta por justiça ecológica passa pela luta por justiça cognitiva global, ou seja, pelo entendimento de que as práticas e saberes do Norte e do Sul devem ser colocadas em termos igualitários, reforçando a possibilidade de co-presença. Cabe ao Brasil incorporar e “tropicalizar” as metas acordadas em âmbito externo, cuidando para adicionar os devidos componentes regionais à estratégia de enfrentamento às mudanças do clima. O caráter global dos consensos internacionais em torno do clima não pode apagar saberes essenciais à construção de um futuro verdadeira-



mente justo e viável.

Desde o início da gestão Bolsonaro, no início de 2019, a postura do governo se diferenciou na maneira como questões ligadas ao clima, meio ambiente e até mesmo aos grupos considerados minoritários, foram tratadas em gestões anteriores. O novo tom adotado, com alusões à violência e à visão da exploração dos “recursos” como caminho para o “progresso”, inclusive com alinhamento declarado ao Norte Global, representado pela figura dos Estados Unidos, evidenciou uma mudança de tendência preocupante. Vê-se que mesmo dentro da lógica de mercado dominante, tal projeção descolada da realidade imposta pela crise ecológica já não se sustenta: a cada pronunciamento que nos afasta dos acordos internacionais, o Brasil tem sua credibilidade e reputação afetadas, enfrentando críticas que partem não apenas da sociedade civil organizada, mas também de investidores estrangeiros, mercados e organismos financeiros.

Caberá às lideranças do país a tarefa de tornar a sustentabilidade o centro de orientação de políticas públicas, ainda mais num contexto de retomada econômica pós-pandemia, o que exigirá, logo de início, a reabertura do diálogo com a sociedade civil. Em matéria de clima e meio ambiente, é imperativo que o Brasil possa reposicionar suas potencialidades, seus discursos, ações e propostas de forma inovadora internacionalmente, enxergando neste ponto a

possibilidade de endereçar a pauta do clima de forma associada às pautas sociais, de redução de desigualdades.

A pesquisa evidenciou que, por um lado, o país não tem executado exatamente o que promete nas cúpulas internacionais do clima, as quais estão embebidas de valores e soluções propostas a partir do Norte. Por outro lado, na nacionalização das metas climáticas, o Brasil tampouco adicionou a este arcabouço as contribuições que se alinham aos saberes dos povos do Sul Global. A visão do Sul só consegue estar presente nas tomadas de decisão de forma a representar visões “alternativas”, que margeiam a cena principal do Clima, de modo que cabe à luta e à resistência uma rotina exaustiva por maior visibilidade, maior inclusão e devida participação no processo de elaboração das soluções.

Torna-se cada vez mais difícil ignorar as epistemologias do Sul ou relegar às soluções que não se enquadram na lógica de desenvolvimento sustentável capitalista o papel de subalternas. Elas virão, cada vez mais, para o centro dos debates, posto que guardam conhecimentos que precisamos praticar urgentemente se quisermos elaborar políticas públicas capazes de oferecer um horizonte econômico ecologicamente justo e viável, para a natureza e para todos os povos.

## Referências Bibliográficas

ACOSTA, A.; BRAND, U. 2018. Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista. São Paulo: Elefante.

ALESSI, G. Brasil vai à Cúpula do Clima com processo de 'pedalada ambiental' e carta de governadores a Biden. El País, São Paulo, 20 de abril de 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-04-21/brasil-vai-a-cupula-do-clima-com-processo-de-pedalada-ambiental-e-carta-de-governadores-a-biden.html>. Acesso em 24 abr. 2021.

ALIMONDA, H. 2011. La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana. In: ALIMONDA, H (Org). La naturaleza colonizada: ecología política e minería en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

ANDRADE, D. C. Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássicas e ecológicas. Leituras de Economia Política, Campinas, nº 14, ago.-dez, 2008, pp.1-31.

BRASIL. 2017. Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm)>. Acesso em 5 jan 2021.

BRASIL. 2020. Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) Brasileira apresentada ao Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/nota-s-a-imprensa/2020/apresentacao-da-contribuicao-nacionalmente-determinada-do-brasil-perante-o-acordo-de-paris](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/nota-s-a-imprensa/2020/apresentacao-da-contribuicao-nacionalmente-determinada-do-brasil-perante-o-acordo-de-paris)>. Acesso em 4 jan. 2021.

BRASIL. 2015. Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (INDC) Brasileira apresentada ao Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/meio-ambiente-e-mudanca-do-clima/contribuicao-apresentada-pelo-brasil-as-nacoes-unidas-cop-21>>. Acesso em 4 jan. 2021.

BRASIL. 2009. Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, de 9 de dezembro de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm#art25](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm#art25)>. Acesso em 07/01/2021. Acesso em 5 jan 2021.

CARVALHO, P. N. 2011. Valoração das externalidades negativas do ciclo de vida do etanol - o caso da queima da palha da cana-de-açúcar. PPE UFRJ.

Climate Action Network International. Letter to UNFCCC. 25 de janeiro de 2021. Disponível em <[https://climatenetwork.org/wp-content/uploads/2021/02/Letter-to-UNFCCC-Exec-Sec-Brazil-NDC\\_TE.pdf](https://climatenetwork.org/wp-content/uploads/2021/02/Letter-to-UNFCCC-Exec-Sec-Brazil-NDC_TE.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2021.

DZEBO, A. et al. 2019. Connections between the Paris Agreement and the 2030 Agenda: the case for policy coherence. SEI Working Paper. Stockholm Environment Institute, Stockholm.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). 2020. Matriz Energética e Elétrica. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>>. Acesso em 7 jan. 2021.

ESCOBAR, H. 2021. O jogo agora é outro. Jornal da USP, 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/o-jogo-agora-e-outro/>>. Acesso em 15 fev. 2021.

FUSCALDO, B.; NASCIMENTO, F. O. 2020. O pensamento decolonial nas RI: o exemplo da governança ambiental global. Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos Volume 8, Número 3, p. 72-96.

GT Agenda 2030. IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Disponível em:

<<https://gtagenda2030.org.br/relatorio-o-luz/relatorio-luz-2020/>>. Acesso em 06/01/2021. Acesso em 5 fev. 2021.

IMAZON et al. 2017. Desmatamento zero na Amazônia: como e porque chegar lá. Disponível em: <<https://amazon.org.br/publicacoes/desmatamento-zero-na-amazonia-como-e-por-que-chegar-la/>>. Acesso em 10 jan. 2021.

IPEA. 2019. ODS 13: Ação contra a mudança global do clima. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods13.html>>. Acesso em 05 jan. 2021.

LEFF, E. Ecologia Política: uma perspectiva latino-americana. Desenvolvimento e Meio ambiente. Curitiba, vol. 27, p. 11-20. Editora UFPR, jan./jun. 2013.

Ministério do Meio Ambiente. 2016. PPCDam. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>>. Acesso em 24 abr. 2021.

NUNES, M. S. Abordagem decolonial da contribuição nacionalmente determinada pelo Brasil para o cumprimento do acordo de Paris sobre mudanças climáticas: uma proposta de decrescimento ante insuficiências do compromisso local no setor energético. Florianópolis, 2021, 417 p.

- OLSEN, Natasha. ONU alerta países sobre necessidade de adaptação climática. *Ciclo Vivo*, 18 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://ciclovivo.com.br/planeta/crise-climatica/onu-alerta-paises-sobre-necessidade-de-adaptacao-climatica/>>. Acesso em 18 fev. 2021.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2019. Implementação das metas da Agenda 2030 garante o cumprimento dos ODS. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brasil/pt/home/presscenter/articles/2019/implementacao-das-metas-da-agenda-2030-garante-o-cumprimento-dos.html>>. Acesso em 4 jan. 2021.
- RAMOS, G. C. D. "Porqué es importante la ecología política?", *Nueva Sociedad*, 244, 2013.
- Redação CicloVivo. Você sabe o que é uma agrofloresta? Sistema de produção de alimentos associado à conservação florestal promove benefícios econômicos e ecológicos. 5 de junho de 2020. Disponível em: <<https://ciclovivo.com.br/planeta/desenvolvimento/voce-sabe-o-que-e-uma-agrofloresta/>>. Acesso em 24 jan. 2021
- REIS, C. R. et al. 2012. Povos indígenas e participação nas negociações do clima. IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2012. Disponível em: <<http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/povos-indigenas-e-participacao-nas-negociacoes-do-clima.pdf>>. Acesso em 5 jan. 2021.
- ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. *Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 65-92, 2012.
- SANTOS, B. S. 2007. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos estudos CEBRAP* [online], n. 79, p. 71-94. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004>>. Acesso em 05 jan. 2021.
- SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Org.). 2010. *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez. 637 p.
- SANTOS, B. S.; ARAÚJO, S.; BAUMGARTEN, M. 2016. As epistemologias do Sul num mundo fora do mapa. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 18, no 43, p. 14-23.
- SILVA, F. G. P. S.; SILVA, J. F. A crítica decolonial das epistemologias do Sul e o contexto de constituição das coleções didáticas do PNLD-Campo/2013. *REALIS*, v.4, n. 02, Jul-Dez. 2014.
- SVAMPA, M. 2011. "Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro ecoterritorial". In ALIMONDA, H (ed.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2011.

UNTERSTELL, N. 2017. Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje? Instituto Clima e Sociedade (iCS) e Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC). Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <[https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/como\\_se\\_governa\\_a\\_pnmc\\_no\\_brasil\\_hoje.pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/como_se_governa_a_pnmc_no_brasil_hoje.pdf)>. Acesso em 07 fev. 2021.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA (Brasil). SEEG 2020 – Análise das Emissões Brasileiras de Gases de Efeito Estufa e Suas Implicações para as Metas de Clima do Brasil 1970-2019. Disponível em: <[https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SINTESE\\_1990-2019.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf)>. Acesso em 01 jan. 2021.

OXFAM. 2021. Climate change and inequality. Disponível em: <<https://www.oxfamamerica.org/explore/issues/climate-change/>>. Acesso em 18 mar. 2021.

WWF Brasil. 2020. Nova NDC Brasileira reduz ambição climática do país, contra o espírito do Acordo de Paris. Disponível em: <[https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias\\_meio\\_ambiente\\_e\\_natureza/?77489/Nova-NDC-Brasileira-reduz-ambicao-climatica-do-pais-contra-o-espírito-do-Acordo-de-Paris](https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?77489/Nova-NDC-Brasileira-reduz-ambicao-climatica-do-pais-contra-o-espírito-do-Acordo-de-Paris)>. Acesso em 18 abr. 2021.

## Notas

- (1) No original: (...) “el ecologismo se inscribe en una larga tradición de luchas sociales emancipadoras y que los movimientos sociales rurales y urbanos que se han opuesto y se oponen a la dominación y a la explotación han sido y son a menudo movimientos ecologistas, aun cuando utilicen lenguajes distintos de los del ecologismo occidental”.
- (2) A totalidade das metas do ODS 13 acordadas no âmbito das Nações Unidas e adaptadas ao contexto brasileiro, bem como seus respectivos indicadores, encontra-se disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods13.html>>.
- (3) “Implementar o compromisso assumido pelos países desenvolvidos partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] para a meta de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020, de todas as fontes, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento” (ONU, 2018).
- (4) “Promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas”.
- (5) De acordo com o WWF Brasil: “A nova NDC até cita alguns arranjos institucionais para a participação da sociedade, como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, o FBMC (Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas), os artigos 5, 231 e 232 da Constituição Federal sobre os direitos e garantias dos cidadãos, especialmente mulheres e povos indígenas, a Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas. No entanto, na prática, tais espaços não foram usados para fomentar o diálogo e a participação da sociedade na revisão da NDC. Os membros do FBMC sequer foram consultados sobre a proposta”.
- (6) Ainda, Sônia Guajajara aborda uma questão muito cara às epistemologias do Sul, que diz respeito à linguagem e ao domínio da racionalidade europeia enquanto forma de expressão “universalizante”, que apaga por apagar as línguas e, portanto, a participação, daqueles que não pertencem a este espectro. Ela diz: “Temos participado do Caucus Indígena, mostrando a visão do Brasil, mas a questão da língua dificulta bastante, porque a língua portuguesa não é uma língua oficial da ONU, portanto, não é falada nesses espaços. Isso dificulta muito tanto a nossa compreensão do que está sendo discutido ali, quanto a possibilidade de falarmos. Mas claro que a gente sempre tem conseguido apoio para a tradução paralela. Quando a gente fala, as pessoas sempre se interessam em escutar o que estamos dizendo, porque somos Brasil e temos um peso muito forte nesses espaços” (Reis et al, 2012, p. 11).

## **Resumo**

No âmbito da governança global do clima, o Brasil firmou o compromisso de contribuir com soluções alinhadas às proposições dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do Acordo de Paris. Considerando-se epistemologias do Sul e do Norte Global como base teórica, pergunta-se de que forma o Brasil assimila perspectivas diversas no desenho e na execução de suas políticas climáticas. A metodologia é composta por pesquisa bibliográfica entre os principais autores da Economia do Meio Ambiente e da Ecologia Política Latino-americana. A hipótese aponta para um domínio do pensamento eurocêntrico no processo de assimilação das metas acordadas multilateralmente à implementação local. Ainda, a pesquisa assinala que o Brasil tem condições fartas para incorporar as visões do Sul em seus planos de ação climática.

**Palavras-chave:** ODS 13; Acordo de Paris; Epistemologias do Sul; Sul Global; Ação Climática.

## **Abstract**

In the context of global climate governance, Brazil pledged to contribute to solutions aligned with the proposals of the Sustainable Development Goals (SDGs) and the Paris Agreement. Considering the epistemologies of the South and the Global North as a theoretical basis, the article's question is how Brazil assimilates different perspectives in the design and execution of its climate policies. The methodology consists of bibliographical research among the main authors within the fields of Environmental Economics and Latin American Political Ecology. The hypothesis points to a domain of Eurocentric thinking in the process of assimilating the multilaterally agreed goals for local implementation. Furthermore, this research indicates that Brazil is well equipped to incorporate the views of the South into its climate action plans.

**Key words:** SDG 13; Paris Agreement; Epistemologies of the South; Global South; Climate Action.

# Eixos estratégicos, geopolítica sul-americana e seu impacto para as relações com os EUA

**Renata Peixoto de Oliveira (1) e Hannah Guedes de Souza (2)**

1- Docente do curso de Relações Internacionais e Integração da UNILA, do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPGICAL/UNILA) e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD/UNILA)

2- Mestra em Integração Contemporânea da América Latina pelo PPGICAL/UNILA, e graduada em Relações Internacionais pela UFF.

## Introdução

Neste trabalho, buscamos identificar como se estrutura uma política contra hegemônica na América do Sul, na primeira década do século XXI, com destaque para os países que sustentaram o Consenso de Buenos Aires e alicerçaram um novo período para a integração sul-americana. Cabe destaque, para o período em que o progressismo prefigurou como auge na região, dando vazão a um distinto e autônomo projeto político, econômico e social para toda a região.

No tocante à integração regional, Souza (2012) destaca que podemos classificar quatro distintos períodos, tendo início do período de formação dos Estados Nacionais após o período de independências e marcado pelos congressos americanos que emergiram durante uma fase na qual os EUA lançavam a Doutrina Monroe e a ideia de um destino manifesto no qual deveriam cumprir seu papel de guardiões das Américas. Isto foi reforçado nas primeiras décadas do século XX, quanto a política para a região era caracterizada como política do *Big Stick*, que foi amenizada pela política da

boa vizinhança, no período do pós-segunda Guerra Mundial. Até este momento, seria extremamente difícil perceber algum tipo de articulação regional entre os países da América Latina e Caribe, já que os primeiros movimentos nesse sentido ocorreram com o advento da ALALC em 1960. Nesta época, os países da região já tinham superado a crise de 1929 além de encontrado, na década de 1930 até o advento da Segunda Guerra Mundial, a oportunidade para a industrialização, a modernização e a crescente urbanização. Com isto, poderemos perceber também como a política externa destes países e sua relação com a potência hemisférica corresponde ou se insere dentro de uma determinada ordem e contexto global e regional. Para alcançar nosso objetivo, destacamos três casos em particular para análise, Argentina, Brasil e Venezuela. No tocante a estes países perfazemos um percurso histórico que situa o papel e projeção destes países na América do Sul durante o século passado, para, em seguida, compreendermos como estes países se aproximam e alinham suas visões conformando eixos geopolíticos estratégicos que permitem maior



autonomia e projeção da região no cenário internacional, para, por fim, destacarmos os rumos da integração regional, suas faces diversas e alterações de padrão, a partir do alinhamento Brasília-Caracas-Buenos Aires.

### **Relações Interamericanas e o papel da Venezuela, Argentina e Brasil durante a Guerra Fria**

Por agora, vamos percorrer alguns antecedentes que nos ajudam a entender as alianças principais, os eixos estratégicos entre países da região, seu posicionamento diante do papel e ingerência dos Estados na região e como isto correspondia tanto à dinâmicas políticas internas quanto a períodos muito particulares da Política Externa dos EUA para a região, quanto da própria dinâmica da Guerra Fria.

Do início da Guerra Fria até o fim dos anos 1960, alguns países da região, incluindo Brasil e Argentina, irão se voltar para o processo de industrialização nacional e a substituição de importações. Em vista disso, a ideologia nacional-desenvolvimentista ganha maior força e a Cepal será o seu principal expoente. Os EUA, por sua vez, tentam exercer maior controle sobre as nações latino-americanas, além de outras regiões do mundo, com o controle do FMI (Fundo Monetário Internacional), BIRD (Banco Mundial), além da assinatura do TIAR (Tratado

Interamericano de Assistência Recíproca) e da criação da OEA (Organização dos Estados Americanos). Em um primeiro momento, o objetivo era construir uma aliança ideológica com o objetivo de afastar o comunismo, porém adota uma postura mais impositiva com a derrubada de governos para implementar o anticomunismo e a abertura de mercados para produtos e serviços estadunidenses. Na América do Sul, como já mencionado, essas ações levaram a instauração de ditaduras militares que resultaram em anos de repressão e terrorismo de Estado.

Basicamente, vamos destacar as relações Sul-Americanas, considerando-se, três países, Argentina, Brasil e Venezuela. Mas, para adentrarmos nos casos propostos, é antes necessário estabelecermos alguns parâmetros conceituais básicos. Aqui trabalhamos a partir do entendimento da conformação de eixos estratégicos entre os países da região como parte do cenário e do jogo geopolítico hemisférico. Para Rodrigues (2020) a geopolítica seria dinâmica, mutável, complexa e variável de acordo com arranjos temporais, observando aspectos tecnológicos, militares, recursos estratégicos, permitindo aos Estados o planejamento de sua inserção internacional, dos elementos de sua Política Externa posto que se relaciona a uma estrutura internacional de poder. É exatamente a partir desta percepção que podemos olhar para o

hemisfério ocidental e ver algo além de sua geografia, mas o que marca decisivamente a conformação de um território com todas as implicações que estabelecem uma política hemisférica a partir dos jogos de poder que nele se estabelecem, definindo parâmetros e conformando projetos hegemônicos ou contra hegemônicos. Neste ínterim, alianças com fins estratégicos estruturam eixos que estabelecem dinâmicas operativas na política regional e que pautam as relações hemisféricas. O estabelecimento de uma determinada ordem mundial, como o conflito bipolar que marcou a Guerra Fria, também responde por aspectos cruciais da arena regional. No caso, a América Latina e o Caribe se tornaram uma espécie de reserva estratégica enquanto área de influência dos Estados Unidos, em sua política de contenção do avanço comunista.

No caso da Venezuela, depois de dois períodos ditatoriais, com Cipriano de Castro (1899-1908) e com Juan Vicente Gómez (1908-1935), houve um breve interregno protodemocrático interrompido pela ditadura de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958). A excepcionalidade democrática venezuelana só passou a ser atestada com a realização do *Pacto de Punto Fijo* que estabeleceu um regime de democracia pactuada, um concerto político entre os principais partidos de centro, *Acción Democrática* (AD) e *Comité de Organización Política*

*Electoral Independiente* (COPEI) que durou de 1958 até 1998.

A partir de meados do século XX, a Venezuela foi se isolando no continente, em primeiro lugar pela mudança drástica em sua estrutura econômica, a partir do boom do petróleo entre os anos de 1920 e 1940. A Venezuela “saudita”, como alguns convenciam chamar, foi adquirindo uma estrutura econômica de enclave, em uma experiência muito similar a dos países do oriente médio, grandes produtores e exportadores de petróleo. Isto sufocou outros setores econômicos, fenômeno conhecido como doença holandesa. O comércio com os Estados Unidos passou a ser crescente. Os EUA se tornaram o principal parceiro econômico da Venezuela e este país o principal fornecedor de petróleo, fora do Oriente Médio para os EUA. O aspecto não favorável aos interesses dos EUA foi o fato de que, ao passo em que a Venezuela fortalecia seu setor petrolífero, a legislação do setor se tornava mais benéfica ao Estado, comparativamente aos interesses das grandes corporações. Dessa forma, a Venezuela pode impor algumas condições, mesmo com a forte dependência do mercado estadunidense. Em 1960, foi criada a companhia estatal de petróleo que marca uma tendência histórica no caminho de se tornar um *petro state* e de se beneficiar disto em detrimento dos interesses de potências

estrangeiras. Ao mesmo tempo, o país andino foi se distanciando dos seus vizinhos sul-americanos e estabelecendo uma política diplomática pró-EUA, a partir da chamada Doutrina Betancourt. Esta doutrina se valia do fato de a Venezuela ter firmado um pacto democrático entre seus principais partidos políticos o que a levava, em termos político-ideológicos, a querer estabelecer certo distanciamento dos regimes ditatoriais na região. A Venezuela foi trilhando um caminho isolado, autônomo e diferenciado, que para muitos(as) foi considerado como a excepcionalidade do caso venezuelano, um país democrático e um dos principais produtores e exportadores de petróleo no mundo. O cenário positivo para a Venezuela só começa a ser alterado a partir do momento em que a crise da dívida dos anos 1980 afetou sua economia, também quando novas fontes de petróleo foram encontradas por outros países e que os preços dos barris caíram no mercado internacional, depois de sua alta ter beneficiado os países produtores na década de 1970.

A década de 1980 foi marcada pela forte crise econômica e pelo aprofundamento da crise política que foi acentuada entre 1989 e 1992, correspondendo, respectivamente, ao Caracazo e a tentativa de golpe contra Carlos Andrés Perez. Naquela época, a crise do socialismo real se pronunciava e o avanço do bloco capitalista era visível. Um dos elementos que marca a

crise do governo venezuelano e de todo o regime político estabelecido em 1958 foi, justamente, a guinada que o governo deu em função da adoção de uma agenda neoliberal. A hegemonia neoliberal foi o retrato da pretensa vitória do bloco capitalista na região e, no caso da Venezuela, a década de 1990 foi marcada pela incerteza e pela desilusão. Em 1992, Pérez sofreu impedimento político e as eleições presidenciais que levaram a Rafael Caldera a seu segundo mandato (1993-1998) marcaram o fim do *Pacto de Punto Fijo*, já que o próprio líder histórico do COPEI havia rompido com o partido tradicional. A década de 1990, no imediato pós-guerra fria, foi um período de reorganização política, de profundas mudanças, de crise de legitimidade das forças políticas tradicionais e questionamentos quanto à adoção de uma agenda neoliberal na Venezuela da forma como estava sendo a mesma implementada em outros países da região. Novamente, a Venezuela vai se mostrando em sua trajetória distinta. Enquanto os países da região vivenciavam o retorno democrático, o país andino experienciou a crise de sua democracia e a rejeição ao projeto neoliberal em vigor em quase todos os países da região. Enquanto os países que implementaram o neoliberalismo entre as décadas de 1970 e 1980, passaram por seus primeiros sinais de crise, a Venezuela resistia à adoção desta agenda que era apoiada pelos EUA.

Quanto ao caso brasileiro, as relações Brasil-EUA se intensificam ou se pulverizam de acordo com o perfil ideológico do chefe do executivo, seus interesses e também com um maior ou menor interesse estadunidense nas relações com a América do Sul. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, o Brasil já ensaiava uma aproximação com os EUA em detrimento dos países do eixo, sinalizando o fim de possíveis controvérsias com o Estado Novo de Vargas. Mas foi mesmo no governo Dutra, no início da Guerra Fria que essa aproximação se intensificou e convencionou chamar-se de “americanismo ideológico”, isto é, uma parceria praticamente incondicional do Brasil para com os EUA. Mesmo que este modelo tenha oscilado ao longo do tempo, permeou diversos períodos importantes da história da Política Externa brasileira.

Por volta dos anos 1950, as estreitas relações com os estadunidenses prejudicaram a relação do Brasil com seus vizinhos e Hirst (1990, p. 22-23) aponta que Washington ao privilegiar relações bilaterais conseguia tanto reduzir o perfil de sua política externa, quanto dificultar a aproximação entre os países latino-americanos.

Exemplar foi a iniciativa do governo Juscelino Kubitschek em lançar a Operação Pan-Americana (OPA) com o objetivo de fomentar o desenvolvimento regional através do auxílio norte-americano e, assim,

afastar os países do continente de ideais socialistas. No início dos anos 1960, contudo, o Brasil se deslocou do eixo gravitacional dos EUA para se aproximar do seu próprio continente com a Política Externa Independente. Neste período, que passa tanto pelos governos de um presidente conservador como Jânio Quadros quanto de um presidente herdeiro do varguismo como João Goulart, o objetivo brasileiro é garantir maior autonomia. Mas, os EUA seguiam demarcando seu papel na região e lançaram a Aliança para o Progresso após a Revolução Cubana como uma forma de oferecer um modelo de desenvolvimento econômico para os países subdesenvolvidos e mantê-los longe da órbita soviética. Mas o governo brasileiro solidificou os ideais de desenvolvimento e emancipação econômica, entendendo que tanto o mercado soviético quanto o latino-americano estariam aptos para absorver os produtos brasileiros (SAN TIAGO DANTAS, 1962). Além disso, o Brasil se posicionava de forma neutra em relação a Cuba, o que deixava os estadunidenses insatisfeitos.

Em 1964, ocorreu o golpe militar no Brasil que derrubou Goulart e afastou o receio com suas reformas de base. Assim como outras ditaduras militares em vigor no período da Guerra Fria o golpe brasileiro contou com o incentivo e apoio dos EUA. Nos primeiros meses de governo militar foram rompidas as relações

diplomáticas com Cuba após a contundente pressão estadunidense, que havia interrompido o fluxo de capitais para o Brasil (GARCIA, 2005, p. 191). Em dado momento, a aproximação com os EUA se mostrará tão intensa que o Ministro das Relações Exteriores declara que “o que é bom para os EUA, é bom para o Brasil” (GARCIA, 2005, p. 194). As ditaduras militares na América Latina tiveram um papel estratégico para os EUA, já que visavam, sobretudo, assegurar o alinhamento e a conformação de um grande eixo estratégico com os EUA, não perdendo espaço para os soviéticos no continente. O alarmismo da Guerra Fria, aumentou no hemisfério depois da Revolução Cubana e do alinhamento da ilha com os URSS. Durante os anos em que o Brasil foi submetido a uma ditadura militar (1964-1985), os militares almejavam tornar o Brasil uma potência mundial e se utilizavam da política externa para promover o desenvolvimento e conter o comunismo. Até meados dos anos 1970, as fronteiras ideológicas eram bem delimitadas no imaginário brasileiro, com alta importância para o conflito Leste-Oeste e intensa perseguição política aos opositores do regime. O afrouxamento dessa visão ocorre a partir de 1974 com uma abertura “gradual, lenta e segura” para a democracia (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Na transição para a democracia, não ocorreu eleição direta

e o novo governo brasileiro encarou a crise da dívida externa com inflação galopante. Foi marcante neste período as movimentações que levaram ao futuro estabelecimento de um novo bloco econômico na região. A aproximação de Brasil e Argentina no fim dos anos 1980, possibilitou a reaproximação do Cone Sul enquanto região e a criação de um bloco que foi consolidado em 1991 com a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. No caso do Mercosul, idealizado no fim dos anos 1980 e colocado em prática no início dos 1990, houve a valorização das moedas locais e redução tanto das tarifas entre os seus membros, quanto da tarifa externa comum, o que acabou por favorecer a importação de mercadorias extrarregionais, desprotegendo as economias dos países do bloco (SOUZA, 2012, p. 108). Contudo, a ideia original de uma integração complexa e nos moldes da União Europeia deu lugar a um bloco econômico com poucas pretensões para além da comercial, cobiçando a liberalização comercial, tarifa externa comum e livre circulação de bens de capital e pessoas. Seguindo o receituário do Consenso de Washington de 1989, o Brasil e outros países da região adotam o neoliberalismo e a cartilha do FMI para tentar sair da crise em que se encontravam e enfrentar a nova realidade de um mundo globalizado pós-Guerra Fria.

Nos anos 1990, independente do governo, o neoliberalismo foi hegemônico entre o governo Collor de Melo (1990-1992); Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No caso brasileiro, o final da gestão Cardoso já começa a questionar as assimetrias do sistema internacional e compreender que a relação preferencial com os países mais desenvolvidos não estava sendo necessariamente vantajosa.

No caso Argentino, tivemos diferentes tendências e etapas no que diz respeito às relações com os EUA. Em um primeiro momento, um maior afastamento dos Estados Unidos, em especial, no contexto da Segunda Guerra Mundial marcado pelo nacionalismo engendrado na era Perón e até seu perfil autocrático, por outro lado, isto foi revertido em forma de aproximação, por conta das experiências ditatoriais de 1966 e a 1976, bem como pela década marcada pelo governo neoliberal de Menem no final dos anos 1980.

Interessante notar que, de qualquer forma, as relações entre Argentina e Brasil seguiram vacilantes durante grande parte do século XX, seja pela competição existente entre as duas principais economias do Cone Sul, como pela postura peronista diante de assuntos delicados e importantes em termos geopolíticos. Enquanto os EUA buscavam apoio e suprimentos de países latino-americanos no momento em que decide entrar na Segunda

Guerra Mundial, a Argentina se negava a romper relações com o eixo e ainda repercutiu até os dias atuais o fato de oficiais nazistas terem fugido para a Argentina após sua derrota.

*Em agosto de 1942, o Brasil declarou guerra à Alemanha e à Itália. Nesse mesmo mês, assumiu a presidência Ramón Castillo, que manteve uma posição neutra antes da guerra, apesar de os navios de bandeira argentina Victoria e Río Tercero, que transportavam suprimentos para os Estados Unidos e Grã-Bretanha, terem sido atacados por submarinos alemães. O presidente Castillo foi deposto em 4 de junho de 1943 por uma junta militar composta pelos generais Arturo Rawson, Pedro Ramírez e o vice-almirante Saba H. Sueyro. O Coronel Juan Domingo Perón foi nomeado Chefe do Estado-Maior da Primeira Divisão do Exército. A presidência ficou a cargo do General Arturo Rawson, que renunciou em 6 de junho e foi substituído pelo General Pedro P. Ramírez, sendo seu Ministro da Guerra o General Edelmiro Farrell e seu Chefe do Secretariado, Coronel Juan Domingo Perón. O novo governo começou seu mandato mostrando sinais de uma abordagem mais próxima da política dos Aliados do que seus predecessores; os militares que tomaram posse eram nacionalistas e também não estavam determinados a quebrar a neutralidade. (AVA, P., CHICO, S., MARTINEZ G.; ZACCATO, C., 2014, p. 7. Tradução Nossa) [1]*

Embora as relações entre EUA e Argentina tivessem melhorado depois da Segunda Guerra e a ascensão de Domingos Perón tenha revertido em uma situação mais favorável, as tensas relações entre o mandatário argentino e o embaixador dos EUA Spruille Braden levaram a um episódio significativo no tocante aos problemas entre os dois países naquele período. Foi lançado o chamado livro azul, em 1946, no qual Braden lançava acusações sobre o envolvimento e a simpatia de Perón pelos nazistas. Perón reverteu a situação de forma favorável, conseguindo se manter no poder, enquanto George Marshall, secretário de Estado norte-americano apontou a necessidade de normalizar as relações entre os dois países em 1947. O Segundo governo peronista teve início em 1952, a partir de então, no auge da Guerra Fria, o presidente argentino passou a ser uma voz dissonante em relação a divisão do mundo em dois blocos, procurando manter uma posição alternativa e intermediária, além de chamar atenção para a necessidade de independência de potências intermediárias e regionais como a Argentina, na época. A Argentina procurou manter sua margem de manobra e trânsito tanto com o ocidente quanto com o leste Europeu, mas este isolamento do país trouxe prejuízos para a economia. Em 1948, o país passou a valorizar sua política externa e as relações internacionais do país, buscando participação em fóruns e acordos que favorecessem sua aproximação com

países da região e outros países da Europa, por exemplo. Mesmo assim, esta postura dúbia, tida como uma autonomia heterodoxa, se mostrou como uma estratégia peronista para reafirmar um posicionamento mais altivo do país no cenário internacional. A principal mudança se deu no sentido de que Perón se deu conta da necessidade de estreitar laços com os países vizinhos e abandonar o isolacionismo.

Neste sentido, é válido ressaltar que no início do governo Perón este tentou lançar uma nova proposta de Pacto ABC, para fortalecer assim, as relações com Brasil e Chile (países de maior relevância geopolítica no continente naquele momento) e a integração regional. A iniciativa, contudo, fora barrada pelo governo brasileiro tanto para impedir o aumento da influência argentina na região, quanto para atender o desejo de seus opositores de manter maiores relações com os EUA (FRIEDRICH; GUIMARÃES, 2015, p. 119-120).

A situação da Argentina era consideravelmente complicada no imediato pós-Guerra tendo-se em vista que seu posicionamento diante do conflito e da própria Guerra Fria, deixaram o país à margem de iniciativas importantes como o papel dos países latino-americanos para envio de insumos e produtos primários para a Europa em reconstrução pelo plano Marshall, além disso, o país, até 1952 era contrário à entrada de capital estrangeiro, assim, seu processo de

industrialização, característica central do nacional-desenvolvimentismo, se viu comprometido (ALVES, 2018, p. 30-32).

Com a derrocada de Perón em 1955, os militares que assumiram o poder passaram a se posicionar de maneira contrária, abertamente alinhada aos EUA, e, considerando este aspecto essencial para a segurança nacional. A Argentina ainda oscilava entre experiências de cunho nacional-popular, como o peronismo, e experiências militares ditatoriais por mais outras duas ocasiões, o golpe de 1966 e o golpe de 1976. Estes dois marcaram bem uma outra trajetória do país em termos de política internacional e as relações com os EUA, menos áspera e conflitiva. Mesmo assim, com o peronismo afastado do cenário político desde a morte de Perón e da derrocada de Isabelita nos anos 1970, as relações com os EUA ainda seguiram vacilantes até o retorno do peronismo, em sua roupagem neoliberal, representada por Menem que chegaria ao poder em 1989.

Exemplar disso, é o fato de que em 1982 com a Guerra das Malvinas, durante a ditadura militar argentina, o país reivindicava sua soberania sobre as ilhas que haviam sido incorporadas pelo Reino Unido desde a primeira metade do século XIX. Este conflito levou os EUA a adotar uma posição pró-Grã-Bretanha, o que foi lido como um desrespeito ao Tratado Interamericano de Assistência

Recíproca (TIAR), que visava o apoio mútuo dos países americanos em casos de ataques de potências extrarregionais. Este fato levantou desconforto não apenas argentino, mas também brasileiro, já que estes países entenderam que seus laços com os EUA não seriam priorizados em certas ocasiões, mesmo com um Tratado vigente.

Com a eleição de Menem em 1989, período marcado pela tendência neoliberal na região, a Argentina passou a priorizar a sua relação com os EUA, abandonando os laços com seus vizinhos. Neste momento, a Argentina será o maior exemplo do paradigma do Estado normal definido por Amado Cervo (2002) como subserviente ao centro hegemônico do capitalismo, transferindo renda ao exterior, privatizando empresas públicas, protegendo o capital e empreendimentos estrangeiros, além de dissolver o núcleo da economia nacional. O termo fora assim cunhado devido ao Ministro de Relações Exteriores do governo de Menem considerar o Estado neoliberal como Estado “normal”. Os preceitos do Consenso de Washington foram sinalizados como pretensa normalidade em um cenário pós-Guerra Fria e com a ascensão de governos com perfil neoliberal como os da Argentina, Brasil, Peru, Venezuela e México que se instalaram entre 1989 e 1990. Estes governos tinham perfis parecidos em termos político-ideológicos, mas não podemos constatar a conformação de alianças



estratégicas entre os países.

Podemos perceber que durante grande parte do século XX, não podemos aferir a existência de estratégias consolidadas entre os principais países da região em torno de uma postura autônoma, condizente com avanços concretos rumo a cooperação e integração regional soberana e enquanto contraponto ao exercício de poder hegemônico por parte dos EUA. A instabilidade política marcada por mudanças de projetos políticos em vigor, divergências entre grupos e setores sejam econômicos ou parte das forças armadas em torno de projetos nacionalistas ou seu contrário, bem como, a ocorrência da interrupção da ordem política e institucional vigente por meio de golpes de Estado também foram refletidas nos posicionamentos de diferentes governos em relação aos Estados Unidos.

As diferenças políticas entre Brasil, Argentina e Venezuela foram consideráveis. O Brasil amargou uma ditadura militar de vinte e um anos, enquanto a Argentina sofreu dois golpes militares em uma década, tendo uma das mais ferrenhas ditaduras do continente, em pouco mais de quatro anos.

Divergindo dos países do continente, a Venezuela estabeleceu uma democracia pactuada. Em termos econômicos as diferenças entre estes três países também chamam atenção,

tendo-se em vista que a economia argentina sempre foi mais agrária e menos industrializada que a brasileira, enquanto a Venezuela se beneficiava das benesses de sua indústria petroleira, como também se aprofundava nos problemas de uma economia marcada pela chamada doença holandesa. No cenário internacional, Argentina e Venezuela ainda ousaram posturas mais autônomas em relação à condição de superpotência capitalista dos EUA em meio a Guerra Fria. A Venezuela é membro fundador da Organização de Países Produtores e Exportadores de Petróleo, a OPEP, o que é algo considerável.

### **Geopolítica Sul-americana: estratégia, eixos e alianças**

Quando mencionamos o Consenso de Washington percebemos a construção de um falso consenso regional que refletia, na verdade, os interesses dos Estados Unidos na região e uma articulação tímida entre os países latino-americanos que buscavam uma janela de oportunidades a partir de um vazio de poder na região e da propagada crise de hegemonia dos EUA.

O fortalecimento do bloco dos países não-alinhados, o declínio da economia mundial e da hegemonia dos

EUA favorece um novo momento para a integração latino-americana que apresentará diversas novas iniciativas para a integração, caracterizando assim a terceira onda de integração latino-americana. Conforme já abordado, na década de 1980, muitos países latino-americanos apresentaram aumento da sua dívida externa causada pela dependência de capitais estrangeiros e pelo custo dos projetos nacional-desenvolvimentistas implementados desde a década de 1930. Dessa forma, o FMI, Banco Mundial e os EUA propuseram medidas liberalizantes, o que marcará o Consenso de Washington em 1989 com desestatização e maior abertura econômica (SOUZA, 2012, p. 112). Os EUA apresentaram a Iniciativa das Américas, precursora da Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA, se aproveitando dos ventos integracionistas para sugerir uma área de livre comércio hemisférica. A situação do México no NAFTA, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte, e o levante de Chiapas, em 1994, ascenderam os alarmes quanto aos benefícios de se adentrar em um bloco com os Estados Unidos e quanto aos problemas inerentes a processos integracionistas pautados no regionalismo aberto. Corazza define o regionalismo aberto como

*[...] um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e*

*desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente. (Corazza, 2006, p. 145)*

Com a crise do modelo neoliberal, a partir de um cenário de marcada contestação, os dissensos em termos de projetos políticos ficaram mais evidentes e delinearam novas alianças estratégicas. O século XXI foi o marco dessas transformações em termos geopolíticos e nosso objetivo será retratar a dinâmica referente a formação, ao rearranjo, as disputas entre diferentes eixos geopolíticos estratégicos, seus impactos para as relações interamericanas, para a integração regional e para o cenário geopolítico da América Latina. Também será objeto de atenção os consensos formados e os eixos justapostos que podemos identificar. Isto nos permitirá compreender melhor as mudanças recentes em um período marcado pelo acirramento dos conflitos políticos, por crises de ordem institucional, pela crise da democracia liberal e pelas tensões em torno da reconfiguração do projeto neoliberal a partir de uma perspectiva neoconservadora na região.

A Venezuela do pós-Guerra Fria sinalizava um caminho indeciso e incerto, mas as eleições de 1998, que levaram Hugo Chávez Frías ao poder passaram a definir de modo mais sistemático a ruptura interposta no

sentido de adoção de um outro projeto político. De forma evidenciada, a ascensão de um político outsider, representante de setores militares nacionalistas e tendentes à esquerda, foi uma grande inovação política para o sistema político venezuelano. Os dois primeiros anos de governo ainda foram cautelosos em função da necessidade de se garantir a retomada do crescimento econômico e da própria governabilidade. Mas, significativo, no sentido de instituir um divisor de águas, é o impacto que a Doutrina Bush, a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 estabeleceram. Ocorreu um recrudescimento da Política Externa dos Estados Unidos, uma menor tolerância por parte da administração republicana e adoção de um discurso maniqueísta. A invasão do Afeganistão pelos Estados Unidos foi duramente criticada pelo presidente venezuelano, enquanto as reformas que seu governo realizou em 1999 e 2001, por aumentarem o papel do estado no setor, não foram muito bem vistas pelo capital estadunidense e por seu governo. Isto vai ter relação direta com a realização do golpe contra Chávez em abril de 2002 e mesmo o paro petrolero, a greve geral do setor, em 2003. Ambos eventos foram tentativas frustradas de desestabilização do governo Chávez e, acabaram, não apenas, afetando as relações entre Estados Unidos e Venezuela, como levando o governo Chávez a radicalizar sua via, apresentando de forma mais consistente a ideia de uma revolução

bolivariana que pretendesse romper, em definitivo com o regime anterior instituindo a V República e, assim, constituindo o chamado Socialismo do Século XXI.

Para a Argentina, o século XXI teve início com uma das suas mais graves crises econômicas com desdobramentos significativos para sua institucionalidade democrática. O fim do governo De la Rúa, abriu uma fissura nas instituições argentinas e a crise que teve início em 2001, só pôde ser contornada com o retorno do peronismo em sua versão mais nacionalista, contrariando o peronismo menemista que levou a Argentina à bancarrota provocada pelo neoliberalismo na década anterior. Neste caso, Néstor Kirchner, ao assumir a presidência em 2003, marcou um período de retorno da governabilidade institucional e da estabilização econômica.

Além disso, a era Kirchner marcou um novo posicionamento da Argentina a nível hemisférico, já que o novo governo impulsionou a Onda Rosa na região. Foi em 2005, em Mar del Plata, que a proposta da ALCA capitaneada pelos Estados Unidos, foi derrubada, tendo Argentina, Venezuela e Brasil desempenhado um importante papel.

O Brasil do século XXI é inaugurado com a chegada do Partido dos Trabalhadores, o PT, à Presidência da República com o histórico líder sindical, Luís Inácio Lula da Silva. O

perfil político do presidente e sua forma de exercício da política, também chamada de lulismo, pode ser mais bem entendida através do termo Consenso de Brasília, criado por Mario Shifter para dar sentido e expressão às mudanças e particularidades da Política Externa brasileira a partir de seu governo. Basicamente, o projeto político de Lula pretendia aliar o crescimento econômico, com a inclusão social, a governabilidade democrática e um olhar latino-americanista em termos de integração social. Neste sentido também é importante ressaltar que o Brasil se posicionava de forma questionadora, mas não combativa a Washington, buscando consensos e diálogo, reforçando a sua tradição diplomática. Deste modo, as relações com os EUA se deram em um novo tom, com o Brasil se apresentando como um de seus pares e não como um país subserviente. Nos primeiros meses do governo Lula, o foco foi as necessidades internas e parcerias diversas, mas notoriamente com o sul global, enquanto que com os Estados Unidos prevaleceu o pragmatismo. Mas assim, como fez o governo Chávez, o Brasil também foi crítico dos desdobramentos da Doutrina Bush. Chávez havia criticado a invasão do Afeganistão, enquanto o governo Brasileiro se mostrou reticente com a invasão do Iraque.

O Brasil teve papel preponderante nas reformulações sobre o Mercosul, que chegou a ser

chamado de novo Mercosul, por abordar e considerar aspectos sociais, referentes à cultura e aos Direitos Humanos. A própria ideia de integração regional passa a considerar outros elementos que não meramente econômicos e comerciais.

O regionalismo pós-liberal emerge nos anos 2000 como uma crítica ao período anterior, almejando pensar na integração regional para além da economia, ou seja, pensando também em questões de defesa, direitos humanos, política, desenvolvimento e bem-estar social. Muito embora o Consenso de Brasília seja fundamental para entendermos a Política Externa do Brasil com Lula, em termos regionais, o termo que marcou as mudanças que se refletem nos eixos estratégicos formados pelos principais países da região em torno da agenda regional e seu posicionamento sobre o papel dos EUA na região, foi Consenso de Buenos Aires.

Isto teve extrema relevância para as mudanças antes citadas sobre o Mercosul. Foi realizada a Cúpula de Assunção, em 2003, para dar conta dos debates em torno da crise do modelo livre-cambista, evidenciado pela crise de desvalorização do real em 1999 e a crise argentina de 2001. No mesmo ano, Brasil e Argentina se reúnem, firmando o Consenso de Buenos Aires intencionando relançar o Mercosul adotando uma via de integração sócio-política:

*Ratificamos nossa profunda convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas, ao contrário, constitui um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado. Dessa forma, nossos governos estão trabalhando para fortalecê-lo através do aperfeiçoamento de suas instituições nos aspectos comerciais e políticos e da incorporação de novos países (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003).*

O bloco criou mecanismos para tentar minimizar as assimetrias de Argentina e Brasil, grupo dos países maiores, com Paraguai e Uruguai, grupo dos países menores. Nesse sentido, ocorreu uma maior institucionalização com a criação do Focem (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul) que objetivava financiar projetos para fortalecer a competitividade e coesão social, o ISM (Instituto Social do Mercosul) que busca contribuir para a efetivação da via social do bloco e o IPPDH (Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul) que visa respeitar e promover os direitos humanos. É importante salientar que essa maior institucionalização não se deu apenas na criação de mais instituições no Mercosul, mas também de outras importantes organizações.

Brasil e Argentina, no início do século XXI, tiveram papel fundamental ao inaugurar o neo-desenvolvimentismo no Cone Sul e fortalecer seus laços bilaterais a partir de novas estratégias autônomas e

solidárias entre países e povos da região, mas a Venezuela, alçou protagonismo, ao se posicionar de maneira bem mais contundente em relação aos Estados Unidos e ao modelo do regionalismo aberto que vigorou no auge do Consenso de Washington. Dessa forma, o país andino foi peça fundamental para a conformação de novos eixos geopolíticos, ao passo que também tensiona o cenário regional em torno de dicotomias estabelecidas que denotam posturas radicais ou refundadoras face a posicionamentos reformistas. A intenção predominante de alcançar desenvolvimento econômico em conjunto com igualdade social liga-se a ascensão de governos de esquerda na Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Uruguai e Venezuela, que acabaram por rejeitar o Consenso de Washington, aspirando por maior inserção social dos povos diversos do continente (MARTINS, 2016, p. 5).

De igual maneira, ficou mais evidente o papel da região andina no curso geopolítico sul-americano, a partir dos consensos criados entre alguns países e dos dissensos e discordâncias com outros países que seguiram a rota estabelecida pelo Consenso de Washington em um alinhamento pró-Estados Unidos. A Venezuela teve papel preponderante no estabelecimento da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), enquanto se somou aos esforços de outros países da região para alavancar a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

A Unasul, englobando todos os países sul-americanos, nasce da necessidade de autonomia e de um novo paradigma de desenvolvimento. Ela é uma evolução da Comunidade Sul-americana de Nações de 2004 e da ideia da ALCSA (Área de Livre Comércio da América do Sul) da primeira metade da década de 1990. A ideia original surge da crítica de Chávez à representação do livre-comércio ainda presente dentro da Casa, o que foi apoiado por outros países e culminou na sua criação em 2007, proporcionando uma outra ênfase estratégica (BRICEÑO-RUIZ; HOFFMAN, 2015, p. 54). Nascendo sobretudo dos esforços de Chávez e Lula, seu objetivo era construir uma integração sul-americana pela via cultural, política, econômica e social, eliminar a desigualdade social e assimetrias entre os membros, dando destaque também as questões energéticas e de defesa. Ademais, a UNASUL em seu curto tempo de atuação protagônica regional, por vezes se viu ocupando um lugar de resolução de conflitos e defesa dos direitos humanos que antes fora ocupado pela OEA. A crise boliviana de 2008 teve um papel destacado da UNSASUL. Logo, neste período além de contribuírem para a criação de um novo regionalismo e um novo paradigma para o desenvolvimento na região, também lograram obter um novo espaço de governança regional, excluindo o poder hegemônico.

Já a Alba foi lançada em 2004 pela Venezuela e Cuba, contra o

projeto dos Estados Unidos de constituir a ALCA, incorporando países do Caribe, Bolívia e Suriname nos anos subsequentes. De acordo com Benzi (2017), a partir dos debates propostos sobre o verdadeiro propósito desta iniciativa de conter o expansionismo dos EUA, temos na realidade uma convergência em termos de política externa da Venezuela e de Cuba no sentido de resistência e oposição ao projeto neoconservador estadunidense. Trata-se de um projeto alternativo, uma contraposição que se configurou como um projeto contra hegemônico em meio a um vácuo de poder no lastro do regionalismo aberto e que foi concomitante ao surgimento de outras iniciativas ou de mudanças ocorridas nos blocos regionais mais tradicionais, como o Mercosul.

Tanto o enfoque do soft balancing como seu complemento da diplomacia do poder social captaram uma dimensão da política exterior bolivariana que não se pode ocultar, cuja realização na América Latina e Caribe foi baseada em boa medida sob o grande guarda-chuva da ALBA-TCP. (Benzi, 2017, p. 29, tradução nossa) [2]

É necessário apontar que essa configuração regional com um maior número de governos de esquerda e com uma postura mais crítica ao imperialismo estadunidense, causou um certo afastamento dos EUA dos assuntos internos sul-americanos. O momento que melhor ilustra esta questão é o repúdio encabeçado por Chávez, Lula e Néstor Kirchner a Alca e

seu consequente arquivamento em Mar del Plata no ano de 2005. Notando que a vantagem do acordo seria baixa e levaria a uma dependência ainda maior dos EUA, sendo este o maior beneficiário do projeto, estes governantes somaram forças para fazer Washington recuar.

Algumas mudanças foram esperadas com a chegada de um presidente democrata à Casa Branca, o primeiro negro e de ascendência queniana a assumir o posto mais importante do planeta, é essencial ressaltar que apesar do carisma pessoal do presidente Barack Obama, as velhas práticas do *hegemon* com os países latinos foram mantidas, em certa medida. Por exemplo, no caso brasileiro, em 2013, veio a público a informação de que a agência estadunidense NSA (National Security Agency) espionava a presidente Dilma Rousseff e a Petrobrás, gerando um mal estar diplomático, seguido do cancelamento da visita de Estado agendada aos EUA. Quanto à Venezuela, o presidente Obama declarou que a mesma era uma ameaça à segurança dos EUA e realizou sanções contra funcionários do governo, meses depois de já ter se manifestado contrariamente à repressão contra manifestações de opositoristas. As exigências dos Estados Unidos incluíram a libertação do opositor Leopoldo López entre outros. Em relação à Argentina também o clima foi tenso durante o governo Cristina Kirchner. O primeiro

incidente aconteceu em 2011 quando um foi retida na aduana argentina de um carregamento da Força Aérea dos EUA, o que levou o presidente Obama a cobrar explicações. Analistas políticos e críticos do Kirchnerismo apontam o período de hegemonia dos Kirchner na Casa Rosada como de isolamento internacional da Argentina e de tensões com os Estados Unidos. A suposta normalidade nas relações bilaterais teria sido alcançada com a vitória de Macri que assegurou até uma visita de Obama ao país já no final do seu governo, isto logo depois da histórica visita que fez a Cuba. As homenagens previstas às vítimas da ditadura Argentina e o grande contingente de seguranças e aparatos de segurança, causaram algumas polêmicas e levaram a reações contrárias à visita.

A primeira década do século XXI demonstra de maneira mais evidente os esforços de governos da região, no embalo da onda progressista em contrabalancear o exercício do poder hegemônico por parte de Washington, fortalecendo parcerias com outras potências como a China ou avançando com projetos de integração regional que alavancassem as parcerias entre os países e povos da região de maneira mais soberana e autônoma. E, naquele contexto Brasília-Buenos Aires- Caracas alicerçaram um importante eixo geopolítico-estratégico que sustentou este projeto alternativo para a região.

## **EUA, conservadorismo e crise Sul-Americana**

Este período vem sendo analisado por especialistas no sentido de identificar, não apenas um movimento pendular entre direita e esquerda, conservadorismo e progressismo, mas, sobretudo, em sinalizar a crise das democracias liberais. O best seller “Como as Democracias Morrem”, realiza um debate inaugural sobre o tema ao refletir sobre a ascensão de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos da América em 2016, as características de governos autocráticos e como o mesmo pode ser verificado em outros países da região.

A chegada ao poder de Donald Trump à Casa Branca coincide com uma guinada política na América do Sul, após quase quinze anos da chamada onda rosa. Estas mudanças podem ser sentidas com o falecimento de Hugo Chávez Frias na Venezuela em 2013, após vencer as eleições, com a eleição de Mauricio Macri na Argentina em 2015 e com o impedimento político sofrido por Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores no Brasil em 2016.

Não necessariamente precisamos romantizar a administração Barack Obama em termos de Política Externa e quanto às relações com os

países da América Latina e Caribe, mas, sem dúvidas, a administração Trump foi bem mais incisiva e revelou mais pontos de tensão nas relações interamericanas, além de sustentar ou ser condescendente com políticas antidemocráticas e com o processo de erosão da democracia no continente, como um todo.

Quando avaliamos os processos políticos, econômicos e societários ocorridos nos três países que aqui merecem nossa atenção, ou seja, Argentina, Brasil e Venezuela, percebemos o quão decisivo foi cada processo político nacional da mesma forma em que notamos os reflexos disso para a dinâmica geopolítica regional, para os consensos estabelecidos antes entre os países da região, assim como para a integração regional.

Em termos de política doméstica, os três países mergulharam em uma profunda crise econômica. A Venezuela, amarga uma crise econômica originada na queda dos preços do barril de petróleo no mercado internacional e a instabilidade política que pode ser compreendida tanto com um movimento da oposição que chega a lançar um potencial presidente interino autoproclamado, na figura de Juan Guaidó, apoiado por



diferentes países e, em especial, pelos Estados Unidos, deram contornos dramáticos a crise venezuelana. O bloqueio internacional contra o país andino-amazônico-caribenho também aprofundou a crise e já tem contornos de crise humanitária, considerando que nos últimos anos milhões de venezuelanos e venezuelanas migraram de seu país para países vizinhos.

No caso do Brasil, temos uma crise que se reflete em baixo crescimento econômico e grande alta do desemprego no país. A crise coincide e foi aprofundada durante os governos Temer e Bolsonaro pelo perfil de suas políticas econômicas liberalizantes. Além disso, existe um forte componente político-institucional na crise brasileira como efeito da atuação e exercício de liderança por parte do presidente da República e de seus filhos. O clã Bolsonaro apoia movimentos extremistas, desgasta a relação entre os poderes constituídos e contribui para o enfraquecimento do regime democrático no país. Além disso, o governo Bolsonaro estabelece tensões entre países vizinhos, como o caso da Argentina e Venezuela, além de fomentar problemas diplomáticos com potências mundiais, como é o caso da China, maior parceiro comercial do país. Também chama atenção, o movimento mimético de Bolsonaro em relação a Donald Trump e a postura subserviente adotada pelo Itamaraty durante esta administração. No caso da Argentina, o período da

administração Macri foi marcado por uma profunda crise econômica e social, seguramente, a pior crise desde 2001. O desgaste do Kirchnerismo, após muitos anos no poder, e o desequilíbrio fiscal ajudam a explicar a escolha por Mauricio Macri, contudo, uma vez mais, o modelo neoliberal, não foi capaz de contornar a crise, pelo contrário, aprofundou-a.

Percebe-se que a crise econômica e política atual, afetam sobremaneira os três países que foram justamente a base, o pilar, de um projeto político regional que resgatou o nacional-desenvolvimentismo, fortaleceu as relações sul-sul, aproximou os países da América Latina criando, transformando e fortalecendo novos espaços e blocos regionais, ao passo em que se posicionavam de forma mais crítica e autônoma em relação aos Estados Unidos da América.

O período foi marcado pela crise da UNASUL tendo-se em vista que a partir da conformação de novos eixos-estratégicos e do enfraquecimento daqueles que sustentaram tal iniciativa, os novos governos de direita, principalmente, os governos dos países que conformam a Aliança do Pacífico, estratégia contraposta ao regionalismo pós-liberal que vigorou durante o ciclo progressista, reforçados por governos de direita como os do Brasil e Argentina, articularam o esvaziamento da iniciativa que foi um marco de uma

nova etapa das relações interamericanas. Outros blocos já consolidados, como o próprio MERCOSUL, também sentiram o impacto do fim do ciclo progressista na região, o próprio presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, se mostrou entusiasta de uma nova iniciativa regional, o PROSUL, idealizado pelo presidente chileno Sebastián Piñera. O Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul propõe uma estrutura flexível e se coloca enquanto substituto potencial da UNASUL.

A crise do consenso de Buenos Aires e a erosão do eixo geopolítico estratégico conformado por Argentina, Brasil e Venezuela, favoreceu os interesses dos Estados Unidos na região e reforçou o ideário e os objetivos do governo Trump. Recentemente, um ponto de equilíbrio se deu com a permanência de Nicolás Maduro no poder, a despeito das tentativas de destituição do mandatário venezuelano do cargo. As investidas de Juan Gaido se mostraram ineficientes e se desgastaram. Enquanto isso, Mauricio Macri perdeu a oportunidade de se reeleger e o progressismo voltou ao mapa do Cone Sul com a eleição da chapa Fernandez-Fernandez na Argentina. No caso brasileiro, a imagem do presidente da República se desgastou, principalmente, considerando-se os impactos de sua inação política para o devido enfrentamento da pandemia do novo coronavírus e dos efeitos econômicos devastadores que esta

última teve para a economia brasileira.

Mesmo com algumas mudanças regionais que demonstram os questionamentos em face a limitação do projeto neoliberal exemplificadas pela onda de manifestações populares que tomaram conta dos países da região em 2019, os efeitos da pandemia também se constituem enquanto desafios, principalmente, para o novo governo de Alberto Fernandez na Argentina.

As mudanças políticas nos EUA com a eleição do democrata Joe Biden após uma acirrada e controversa disputa com Donald Trump, não necessariamente representam um grande salto para as relações interamericanas, principalmente, no tocante à Venezuela. Algumas posturas mais controversas do Trumpismo serão revogadas ou reformuladas, como, por exemplo, a situação de migrantes, as relações com a comunidade islâmica ou a questão do muro entre Estados Unidos e México. Quanto ao Brasil, talvez, alguns problemas diplomáticos já podem ser esperados entre a administração Bolsonaro e o governo do democrata recém-eleito.

Ainda é bastante cedo para avaliar a extensão dos desafios de um novo governo nos Estados Unidos, principalmente, após a invasão do Capitólio em 06 de janeiro de 2021 e com os passos ainda necessários para a contenção da pandemia. O fato é que após anos de desgaste das instituições

democráticas no hemisfério, 2019 e 2020, deram importantes sinais, e, Bolívia, Argentina e Venezuela, seguem como pontos de resistência da herança progressista que marcou a primeira década do novo milênio na América do Sul. Mesmo assim, isto não é o suficiente para identificarmos um novo consenso, ou a formação de um novo eixo a substituir o que Argentina, Brasil e Venezuela foram e representaram para suas sociedades e para a região, no início deste século. Ainda existem muitas fragilidades para as democracias da região, as manifestações de 2019 não resultaram em profundas mudanças, salvo o Chile que deu início e prosseguimento à mudança constitucional. Os espaços de articulação regional foram duramente enfraquecidos durante a guinada à direita, e os desafios interpostos pela pandemia e pelas queimadas na Amazônia já são ilustrativos da falta de coordenação e cooperação entre os países da região. O governo Bolsonaro abriu um novo período para a Política doméstica e Externa do Brasil, diante da atual conjuntura, o país se encontra isolado e parece ser uma triste caricatura do que um dia foi ou almejou ser. As relações com o novo governo dos EUA foram tensionadas a partir dos posicionamentos pueris e inconsequentes do mandatário brasileiro, além do fato de que as aparições e pronunciamentos de Jair Bolsonaro na ONU, têm surtido efeito bombástico na imagem do país diante daquelas que são consideradas grandes nações. O prestígio e credibilidade ficaram arranhados e bastante comprometidos, o que invalida e

impossibilita o país cumprir o papel de líder regional.

### **Conclusões**

No pós-Guerra Fria, a América Latina buscou maior articulação e o regionalismo aberto foi uma empreitada interessante em tempos de globalização. Este projeto foi questionado, mas a integração regional foi tema central da política hemisférica, posteriormente alicerçada pelos mais fortes pilares do ciclo progressista. Na atualidade, os consensos se esvaíram, não é possível identificar estratégias que gerem projetos regionais e até mesmo a questão alinhamento favorável ou posicionamento contra hegemônico em relação aos EUA, se tornou algo controverso diante dos inesperados acontecimentos dos últimos anos e profundos questionamentos que nos levam a repensar a solidez da democracia estadunidense. Três grandes países sul-americanos alicerçaram um importante eixo geopolítico e estratégico fazendo face aos interesses dos EUA na região, mas, a partir de um contexto marcado por grave crise, não puderam sustentar e dar continuidade, além do fato de terem experienciado importantes mudanças políticas nos últimos anos que propiciaram o avanço do neoliberalismo de modo a servir aos interesses dos EUA na região. Caberá percebermos as mudanças próximas e vindouras e se será possível uma rearticulação de forças progressistas em meio à crise democrática, ou mesmo se seria possível a articulação de novos eixos ou a rearticulação do eixo protagonizado entre os gigantes da América do Sul para um novo período nas relações interamericanas.

### Referências bibliográficas

- ALVES, N. Brasil E Argentina: uma análise comparativa das políticas externas nos governos de Vargas e Perón em relação aos EUA (1951 - 1955). TCC. 56 fls. Uberlândia. UFU. 2018
- AVA, P., CHICO, S., MARTINEZ G.; ZACCATO, C . Relaciones bilaterales entre la Argentina y los Estados Unidos. Documento de Trabalho. Konrad Adenauer Stiftung & CARI. Buenos Aires. 2014.
- HIRST, M. O pragmatismo impossível: A política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.
- BRASIL; ARGENTINA. Consenso de Buenos Aires. 2003. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/10/printable/031016\\_integra](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/10/printable/031016_integra). Acesso em: 21 de nov. de 2018.
- BENZL, D. Alba-TCP: Anatomía de la integración que no fue. Iago Mundi. Buenos Aires: Iago Mundi. Universidad Andina Simón Bolívar. 2017
- BRICEÑO-RUIZ, José; HOFFMANN, Andrea R. Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies, v. 40, n. 1, p. 48-62, 2015.
- CERVO, Amado L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. Revista brasileira de política internacional, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jun. 2002.
- CORAZZA, Gentil. O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, mai. 2006.
- FRIEDRICH, T. S.; GUIMARÃES, G. A. Ensaio de integração: Brasil e Argentina no século XX, pontos de aproximação e de afastamento até a formação do Mercosul. Estudos Internacionais, v. 3, n. 1, p. 115 – 140, jan./jun. 2015
- GARCIA, E. V. Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- GONÇALVES, W. da S.; MIYAMOTO, S. Os militares na Política Externa Brasileira (1964-1984). Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 212 – 246, 1993.
- MARTINS, Juliane C. Caminhos para a integração social no MERCOSUL no contexto do regionalismo do século XXI. In: Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016. São Paulo, p. 1.
- SILVA, A. de Mello e. Desenvolvimento e Multilateralismo: Um Estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK. Contexto Internacional, v. 14, n. 2, p. 209 – 239.

SOUZA, Nilson A. América Latina: as ondas da integração. Revista Oikos, Rio de Janeiro, v. 11, n, 1, p. 87-126, 2012.

### **Notas**

1- Do original: En agosto de 1942 Brasil declaró la guerra a Alemania e Italia. En ese mismo mes asumió la presidencia Ramón Castillo, quien mantuvo la posición neutral ante la guerra, a pesar de que los buques de bandera argentina Victoria y Río Tercero, que transportaban suministros a los Estados Unidos y Gran Bretaña, fueron atacados por submarinos alemanes. El presidente Castillo fue derrocado el 4 de junio de 1943 por una junta militar integrada por los generales Arturo Rawson, Pedro Ramírez y el vicealmirante Saba H. Sueyro. El coronel Juan Domingo Perón fue designado jefe del Estado Mayor de la Primera División del Ejército. La presidencia quedó a cargo del general Arturo Rawson, quien renunció el 6 de junio y fue reemplazado por el general Pedro P. Ramírez, siendo su ministro de Guerra el General Edelmiro Farrell y su jefe de Secretaría, el coronel Juan Domingo Perón. El nuevo gobierno inició su mandato dando signos de mayor acercamiento a la política de los Aliados que sus antecesores; los

militares que asumieron eran nacionalistas y tampoco estuvieron decididos a romper la neutralidad.

2- Texto original: Tanto el enfoque del soft balancing como su complemento de la social power diplomacy han captado una dimensión inocultable de la política exterior bolivariana, cuya realización en América Latina y el Caribe fue encauzada en buena medida bajo el amplio paraguas del ALBA-TCP.

## Resumo

Este trabalho pretende abordar a dinâmica geopolítica da região Sul-Americana a partir das relações interamericanas pautadas pelo exercício da hegemonia hemisférica por parte dos Estados Unidos e o posicionamento de alguns países, como o Brasil, a Argentina e a Venezuela, chamando atenção para distintas fases e etapas e a conformação ou não de eixos estratégicos por parte destes países da região. Inicialmente, é realizado um resgate dos antecedentes compreendendo a segunda metade do século XX, ou seja, o período da Guerra Fria. Em seguida, aborda-se no trabalho, o avanço da onda progressista a partir da crise do modelo neoliberal e a construção de novos consensos em âmbito regional. Neste aspecto, chama-se atenção para os países que se tornaram pilares de um novo projeto político e econômico regional autônomo, como Brasil, Venezuela e Argentina, ao longo do século XXI.

**Palavras-Chave:** geopolítica regional; relações Estados Unidos x América Latina; eixos-estratégicos; progressismo.

## Abstract

This work intends to approach the geopolitical dynamics of the South American region based on inter-American relations guided by the exercise of hemispheric hegemony by the United States and the positioning of some countries, such as Brazil, Argentina and Venezuela, calling attention to different phases and stages and the conformation or not of strategic axes by these countries in the region. Initially, a rescue of the antecedents covering the second half of the 20th century is carried out, that is, the period of the Cold War. Then, the work discusses the progress of the progressive wave from the crisis of the neoliberal model and the construction of new consensus at the regional level. In this regard, attention is drawn to countries that have become pillars of a new autonomous regional political and economic project, such as Brazil, Venezuela and Argentina, throughout the 21st century.

**Key words:** regional geopolitics; United States x Latin America relations; strategic axes; progressivism.