



COVID-19 e Segurança Alimentar: a crise dentro da crise..... 2

COVID-19 and Food Security: the crisis within the crisis

COVID-19 y Seguridad Alimentaria: la crisis dentro de la crisis

Matilde de Souza, Jéssica Rúbia Gonçalves, Lauana Pereira Domingos Alves, Bárbara Luana Pereira Pacheco

El G20 ante la pandemia del COVID-19: agenda, acciones y perspectivas.....13

The G20 and the COVID-19 pandemic: agenda, actions and future perspectives

O G20 diante a pandemia do COVID-19: agenda, ações e perspectivas

Leonardo Ramos, Greta Rubinich

A Rússia e os possíveis impactos da pandemia COVID-1919

Russia and the possible impacts of the COVID-19 pandemic

La Russia y los posibles impactos de la pandemia del COVID-19

Daniela Vieira Secches, Marina Nunes Bernardes

**Os BRICS frente à pandemia da COVID-19:
uma análise preliminar sobre políticas comparadas..... 33**

The BRICS facing the COVID-19 pandemic: a preliminary analysis of compared policies

Los BRICS frente a la pandemia de COVID-19: un análisis preliminar de política comparadas

Ana Garcia, Rodrigo Curty, Ana Carolina Aguiar, Lucas Rezende, Maria Victória Dantas

**Coronavirus, Global Risk and The New International
Crisis Management Model 47**

Coronavírus, Risco Global e O Novo Modelo Internacional de Gestão de Crises

Coronavirus, Riesgo Global y El Nuevo Modelo Internacional de Gestión de Crisis

Jorge M. Lasmar

Leonardo Coelho Assunção Santa Rita

**Uma breve análise sobre o conflito colombiano e o recente processo
de paz: qual a situação atual da implementação dos acordos?..... 62**

A brief analysis of the Colombian conflict and the recent peace process: what is the current state of implementation of the agreements?

Un breve análisis del conflicto colombiano y el reciente proceso de paz: ¿cuál es el estado actual de implementación de los acuerdos?

Leonardo Agrello Madruga

**An approach of historical and economic BRICS creation in
South-South Cooperation resurgence landmark in the twenty-first century..... 73**

Una aproximación histórica y económica de la creación de los BRICS en el marco del resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI

Una abordagem histórica-econômica da criação do BRICS no marco do ressurgimento da Cooperação Sul-Sul no século XXI

Uma abordagem histórica-econômica da criação do BRICS no marco do ressurgimento da Cooperação Sul-Sul no século XXI

Gabriel Galdino

**Resenha: livro “Pós-extratativismo e decrescimento:
saídas do labirinto capitalista” 85**

Vítor de Souza Costa

Resenha: livro “The UN at War: Peace Operations in a New Era” 88

Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte

Letícia Carvalho



COVID-19 e Segurança Alimentar: a crise dentro da crise¹

COVID-19 and Food Security: the crisis within the crisis

COVID-19 y Seguridad Alimentaria: la crisis dentro de la crisis

Matilde de Souza²

Jéssica Rúbia Gonçalves³

Lauana Pereira Domingos Alves⁴

Bárbara Luana Pereira Pacheco⁵

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n3p2

Recebido em: 13 de maio 2020

Aceito em: 25 de agosto de 2020

Resumo

Este artigo trata da segurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 e discute a garantia de que acesso ao alimento integra ações para salvar vidas. Salienta-se que tais ações não desconsideram os desafios da adoção de medidas de contenção do avanço da doença.

Palavras-chave: *Segurança alimentar. Covid-19. Crise alimentar.*

Abstract

This article deals with food security in the context of the Covid-19 pandemic and discusses the guarantee that access to food integrates actions to save lives. We emphasize that such initiatives do not disregard the challenges of adopting measures to contain the progress of the disease.

Keywords: *Food Security. Covid-19. Food crisis.*

Resumen

Este artículo trata de la seguridad alimentaria en el contexto de la pandemia de Covid-19 y analiza la garantía de que el acceso a los alimentos integra acciones para salvar vidas.

Cabe señalar que tales acciones no ignoran los retos de adoptar medidas para contener la propagación de la enfermedad.

Palabras-clave: *Seguridad Alimentaria. Covid-19. Crisis alimentaria.*

1 O presente artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – (Brasil) CAPES – Código de Financiamento 001. Projeto CNPQ 405013/2016-7. As autoras agradecem a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG pelo apoio financeiro no Projeto APQ-01085-16: Mudanças Climáticas e Segurança Hídrica: análise do papel da Agência Nacional de Águas na internalização de políticas internacionais de mitigação e adaptação dos efeitos das mudanças climáticas ao modelo brasileiro de governança de recursos hídricos (Chamada 01/2016 - Demanda Universal).

2 Professora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política (UFMG). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. ORCID ID: 0000-0001-5241-5644.

3 Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. ORCID ID: 0000-0001-5957-8331.

4 Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. ORCID ID: 0000-0003-4729-8919.

5 Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. ORCID ID: 0000-0002-8806-1224.

Introdução

Uma das questões que tem suscitado preocupações face aos desafios enfrentados pela humanidade em decorrência da pandemia da COVID-19 é a ameaça da fome. Esse tema não é novo na agenda da política internacional e muitos esforços têm sido empreendidos no sentido de resolvê-lo através de políticas que forneçam condições para garantir maior segurança alimentar. Contudo, em situações de calamidade, como a atual, o problema ressurge e há riscos de que se perca parte dos efeitos positivos de ações internacionais e de governos de vários países no sentido de reduzir o número de pessoas que não têm acesso a comida.

Em entrevista concedida ao jornal O Estado de São Paulo, Daniel Balaban, responsável pelo escritório brasileiro do Programa Mundial de Alimentos, da Organização das Nações Unidas (ONU), alerta para o risco de que, em decorrência da pandemia, 130 milhões de pessoas se somarão aos atuais 135 milhões que se encontram em situação de fome crônica no mundo (BALABAN, 2020). O mapa que ilustra o texto da entrevista informa as regiões mais afetadas pela insegurança alimentar no período de 2016 a 2018 e expõe vulnerabilidades importantes em diversos países do Sul Global. A entrevista alerta para o risco de que camadas da população que haviam saído da situação de fome crônica não consigam se manter nesse patamar, inclusive no Brasil. Tal situação pode ocorrer, seja por debilidades de ações dos governos, seja por restrições de acesso às pessoas que precisam receber doações ou ainda por dificuldades de manter a produção de alimentos e garantir preços acessíveis à população de baixa renda, ou até a diminuição da renda mensal das famílias.

Há receio de uma crise mundial de fome e instabilidade, conforme opinião de David M. Beasley, Diretor Executivo do mesmo Programa da ONU acima citado. Para ele, a pandemia ameaça detonar uma crise humanitária global sem precedentes, dado que os desafios são muitos e envolvem cortes de financiamento a ações do Programa, fechamento de fronteiras, dificuldades de acesso às pessoas que necessitam socorro e de manutenção dos fluxos de mercadorias e de pessoas que prestam ajuda humanitária (BEASLEY, 2020).

Os líderes do Programa Mundial de Alimentos citados acima - Daniel Balaban e David M. Beasley - não questionam medidas preventivas, como o isolamento social, para evitar a ampliação do contágio do coronavírus. Porém, alertam para possíveis consequências da pandemia no que se refere ao agravamento da fome no mundo, caso não sejam adotadas medidas que assegurem aos mais pobres acesso aos alimentos e também que não impeçam ou dificultem a oferta de ajuda humanitária nas regiões onde são mais necessárias e urgentes. A pandemia da COVID-19 apresenta à humanidade o desafio de salvar vidas pela restrição do contato social e medidas de isolamento, com inegáveis impactos na economia, concomitantemente ao desafio de salvar vidas pela preservação das condições de sobrevivência das populações mais pobres do mundo, que demandam ações também com impactos na economia.

Nesse sentido, a América Latina e o Caribe poderão ter a segurança alimentar seriamente prejudicada devido aos efeitos da pandemia. No mais recente relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) sobre segurança alimentar (FAO *et al.*, 2020), projeta-se que a região não vai conseguir alcançar o Objetivo do Desenvolvimento

Sustentável 2 (ODS2), cuja meta é, dentre outras, acabar com a fome até 2030. Essa projeção parte de um contexto já desfavorável para o combate à fome, que vem sendo enfrentado nos últimos 5 anos. Em 2019, na América Latina e Caribe, cerca de 47,7 milhões de pessoas passavam fome. Estima-se que em 2030 esse número subirá para quase 67 milhões de pessoas, isso sem contar os impactos causados por essa Pandemia (FAO *et al.*, 2020).

Entende-se que são interligados os desafios de conter a pandemia e evitar a fome, garantindo a segurança alimentar, e que ambos devem ser enfrentados simultaneamente. Porém, este artigo enfatiza a discussão da segurança alimentar no contexto da crise sanitária desencadeada pela pandemia.

A Crise Sanitária Entrelaçada à Crise Alimentar

A situação da segurança alimentar tem se deteriorado nas últimas décadas. Segundo dados da FAO (2019), atualmente mais de 820 milhões de pessoas sofrem de fome crônica no mundo, ao passo que também verifica-se tendência ao aumento do sobrepeso e da obesidade. Para a FAO (1996), “a segurança alimentar existe quando todas as pessoas têm, permanentemente, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes, que atendam às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável.” (FAO, 1996, tradução nossa)⁶.

Desse modo, a segurança alimentar implica 4 dimensões: a) Disponibilidade: trata da neces-

sidade de manter oferta de alimentos suficientes para a população; b) Acesso: refere-se à garantia de acesso tanto físico quanto econômico aos alimentos; c) Utilização: relaciona-se à segurança dos alimentos para o consumo, seja em termos de higiene ou em sua qualidade nutricional; d) Estabilidade: dimensão temporal do conceito de segurança alimentar e que se refere à ideia de acesso permanente aos alimentos, reforçando a necessidade de sua disponibilidade regular. O quadro 1, abaixo, apresenta algumas variáveis que compõem as dimensões do conceito.

Quadro 1- Dimensões do Conceito de Segurança Alimentar

Disponibilidade	Acesso	Utilização	Estabilidade
Produção, oferta, estoque, comércio.	Mercado, demanda, preço, poder de compra, questões socioeconômicas.	Higiene, qualidade da água, hábitos alimentares, qualidade dos alimentos.	Necessidade de as três dimensões anteriores se realizarem conjuntamente.

Fonte: Elaboração própria, com base em: FAO, 1996; FAO, 2008.

Considerando-se o conceito de segurança alimentar e providências para garantir acesso ao alimento para todos, é possível perceber o quão desafiador é erradicar a fome e garantir a segurança alimentar no atual cenário. Esses desafios tendem a se intensificar nesse contexto da pandemia da COVID-19, podendo gerar crise alimentar, como já aludido na introdução deste artigo. A pandemia vem afetando a demanda por alimentos, ligada à dimensão acesso, e também a sua oferta, ligada à dimensão disponibilidade. Algumas medidas como quarentenas, fechamentos de fronteiras e do comércio levam a que o consumidor compre mais do que normalmente faria, visando estocar alimentos, e esse comportamento pode afetar fortemente a oferta, gerando aumento da demanda por alimentos muito acima da média (FAO, 2020b).

O Relatório Global de Crises Alimentares (FSIN, 2020) aponta que a COVID-19, con-

⁶ Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.

juntamente com outros fatores como choques econômicos e eventos climáticos extremos, será um dos principais impulsionadores do agravamento da insegurança alimentar⁷ em 2020. Além disso, projeta que o número de pessoas em situação de insegurança alimentar pode dobrar em consequência da pandemia. Por essa razão, a FAO estima que o impacto da pandemia na insegurança alimentar será, provavelmente, o aumento do já elevado número de pessoas atualmente nessa situação, e a insegurança alimentar poderá atingir cerca de 265 milhões de pessoas até o fim deste ano (FSIN, 2020).

Acesso a víveres é uma das dimensões mais seriamente afetadas nas condições da atual crise sanitária. Isso porque, além da pandemia da COVID-19 e em decorrência dela, verifica-se dramática combinação entre aumento dos preços, com redução da disponibilidade dos alimentos, e aumento do desemprego, com redução do poder de compra, todos fatores que comprometem seriamente o acesso aos alimentos.

No caso da epidemia do Ebola, ocorrida em 2014 (FAO, 2014a), houve escassez de comida e impacto na segurança alimentar devido, principalmente, à interrupção do fluxo comercial de commodities alimentares. Outra consequência importante é o aprofundamento de vulnerabilidades já existentes:

O impacto na segurança alimentar pode levar famílias vulneráveis a recorrer a estratégias negativas de enfrentamento, que terão efeitos duradouros em suas vidas e meios de subsistência, incluindo redução no número de refeições, aumento da taxa de abandono escolar, meios reduzidos para cobrir gastos com saúde,

violência de gênero, venda de ativos produtivos, etc (FAO, 2020a, p. 4, tradução nossa).⁸

Importante notar que o preço dos alimentos é uma questão também ligada à dimensão acesso, por se tratar de uma variável que sofre muita flutuação em momentos de crise, seja pelo aumento do preço ao consumidor final ou pela redução do valor das commodities alimentares devido à contração da demanda. Segundo o índice de preços dos alimentos divulgado pela FAO, em março houve queda de 7.8 pontos em comparação com o mês de fevereiro. As maiores quedas foram observadas no açúcar (40,1 pontos) e nos óleos vegetais (19 pontos). No que diz respeito ao açúcar, medidas de isolamento social têm reduzido a demanda por retração do consumo; além disso, a baixa no preço dos combustíveis estimula a produção de açúcar ao invés de etanol (FAO, 2020c).

Há, ainda, um choque na oferta em termos de logística de alimentos, registrando-se redução na força de trabalho em países africanos, por exemplo, com possível repercussão em áreas como a agricultura, setores de produção e processamento de alimentos. Com as medidas de quarentena adotadas pelos países, há restrições nos transportes, o que pode impedir o acesso dos agricultores a insumos, produtos e mercados, além do risco de maior perda de alimentos e desperdício nas cadeias de suprimentos (CULLEN, 2020a; 2020b). A África é um continente que inspira especial preocupação pelo fato de que muitos países já afetados por crises alimentares lá estão localizados, porém a

7 A FAO define insegurança alimentar como “ingestão insuficiente de alimentos devido à impossibilidade de os adquirir, seja por falta de abastecimento dos mercados locais, por falta de capacidade para os comprar ou produzir, ou por ambas as circunstâncias simultaneamente.” (FAO, 2014b, p. 6).

which will have lasting effects on their lives and livelihoods, including reduction in number of meals, increased school dropout rate, decreased means to cover health expenditures, gender-based violence, selling of productive assets, etc.

8 impact on food security may lead vulnerable household to resort to negative coping strategies,

América Latina e o Caribe possuem, também, alguns países que suscitam preocupação.

Em tentativas de encontrar condições para garantir segurança alimentar durante a pandemia, a FAO busca reorganizar sua ação humanitária, principalmente voltada para as regiões mais necessitadas. Tais condições envolvem iniciativas de apoio a pequenos produtores, distribuição de insumos agrícolas para as comunidades onde prevalecem a desnutrição e a pobreza, e medidas para estabilizar acesso aos alimentos e apoio do poder aquisitivo da população, inclusive com transferência de dinheiro para os mais necessitados, no intuito de garantir o atendimento de necessidades básicas das famílias e evitar empobrecimento ainda maior (FAO, 2020f). É imprescindível o envolvimento dos tomadores de decisão, cujas ações são fundamentais para garantir o funcionamento dos sistemas alimentares. Desse modo, a FAO tem analisado como a pandemia afeta o setor de alimentação e a agricultura; tem produzido informes técnicos sobre a repercussão da crise sanitária nas condições necessárias à garantia de maior segurança alimentar, sistematiza o aprendizado com crises passadas e oferece síntese de decisões tomadas por Estados membros para mitigar efeitos da crise nos sistemas alimentares e agrícolas.

América Latina e África: desafios da crise alimentar no contexto da pandemia

Dados atuais da pandemia na América do Sul indicam que a COVID-19 soma cerca de 3.748.800 pessoas afetadas, com cerca de 134 mil mortes (WORLDMETERS, 20-?)⁹.

⁹ Esse Site atualiza diariamente os dados da pandemia para todos os países do globo. Os números aqui citados são referentes a 27/07/2020. Para maiores informações, consultar: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

O Brasil reúne cerca de 1/3 do contingente de pessoas afetadas pela doença, seguido por Peru, Chile e Colômbia. O Equador, que foi palco de gravíssima crise e colapso do sistema de saúde no mês de abril, encontra-se atualmente na sexta posição. A situação é alarmante e o número de novos casos e de mortes continua aumentando. O cenário é de grande incerteza, por falta de maior conhecimento sobre a doença, ausência de medicamentos mais eficazes ou de uma vacina, e também por falta de dados e informações a respeito da evolução da pandemia e que poderiam ajudar a evitar danos maiores às pessoas e à economia.

Para a América Latina e Caribe (ALC), a FAO reconhece melhoras significativas na segurança alimentar, com redução da fome e desnutrição durante o final do século XX e primeira década do séc. XXI. Essa condição se deveu, segundo avaliação da Organização, a compromissos da sociedade e a implementação de políticas para enfrentamento do problema. Porém, mudanças políticas, econômicas e sociais mais recentes têm reduzido o alcance de medidas anteriormente tomadas. Desse modo, o número de pessoas subalimentadas voltou a aumentar, chegando, em 2017, a 39,3 milhões na ALC, o que representa 6,1% da população. Da mesma forma, aumentou a insegurança alimentar grave (FAO, 2018). Nessa situação, os grupos mais vulneráveis são as populações rurais em geral, mulheres e famílias de baixa renda e povos indígenas, considerando que a FAO avalia que as políticas implementadas não foram suficientes para melhorar as condições desses grupos, e medidas tomadas por governos mais recentemente eleitos têm piorado as condições de enfrentamento da fome (BALABAN, 2020).

As respostas à insegurança alimentar já vivem sofrendo revezes em razão de obstáculos

ao impulsionamento do desenvolvimento e tal situação se agrava no atual cenário. São muitas as consequências para a ALC, segundo informe da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dentre elas a queda de preços de produtos primários, interrupção de cadeias globais de valor, redução da atividade econômica em geral (CEPAL, 2020a). Esses fatores repercutem no comércio internacional e provocam impactos sociais, dentre os quais se destacam a debilidade dos sistemas de saúde, a vulnerabilidade social de parte importante da população e a dependência do funcionamento das escolas para a garantia de acesso das crianças mais pobres a alimentação adequada.

Face ao conjunto de efeitos adversos, os países da região se reuniram em Santiago, no início do último mês de março, para discutir a coordenação de ações, tendo em vista garantir o funcionamento regular do sistema alimentar durante a crise da COVID-19. O compromisso diz respeito à garantia de “abastecimento de alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para os 620 milhões de habitantes da região durante a pandemia da COVID-19.” (FAO, 2020d). Nesse documento, os ministros e secretários de agricultura, pecuária, pesca, alimentação e desenvolvimento rural dos vários países da ALC afirmam a normalidade da produção de alimentos e que, face à possibilidade de maior pressão ao setor por prolongamento da crise sanitária, todos os países buscarão manter as cadeias locais, regionais e globais de abastecimento, com atuação coordenada, tendo em vista um conjunto de medidas que estão detalhadas no documento em referência.

Não obstante, a CEPAL (2020b) reconhece que a precarização do trabalho, o aumento do desemprego e a redução dos salários terão efeitos diretos no aumento das desigualdades

na região e a projeção de redução do produto interno bruto (PIB) dos países poderá ter repercussão nas condições de atendimento às necessidades básicas da população mais pobre. Calcula-se queda de 5,3% em média no PIB dos países, com um aumento de 4,4% da população pobre da região, chegando a 29 milhões de pessoas. Por outro lado, projeta-se que a pobreza extrema aumentaria em torno de 2,9%, atingindo cerca de 16 milhões de pessoas. Mesmo com essas projeções, a CEPAL reforça a necessidade das medidas de isolamento social, embora indique alternativas para a redução de danos às economias locais.

O continente africano possui atualmente¹⁰ aproximadamente 853.900 pessoas acometidas pela COVID-19 e cerca de 17.850 mortes. Os países com maior número de casos são África do Sul, Egito, Nigéria, Gana e Argélia, sendo que Sudão e Camarões aparecem dentre os seis países com o maior número de mortes (WORLDOMETERS, 20-?). Medidas de contenção da pandemia estão sendo tomadas e, em geral, seguem orientações da Organização Mundial de Saúde.

Salienta-se que, do total das pessoas que sofrem de insegurança alimentar no mundo, mais da metade vive em países africanos (FSIN, 2020). Alguns desses países são os mais seriamente acometidos pela insegurança alimentar, principalmente Etiópia, Nigéria, Moçambique, República Democrática do Congo e Sudão do Sul. Esses países são altamente dependentes da exportação de *commodities* e são afetados por choques de preços, secas, mudanças climáticas, alto índice de pobreza e deslocamentos internos, que potencializam a insegurança alimentar e tor-

10 Dados de 27/07/2020 - <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

na mais difícil sua superação (FAO, 2019). Esses países, tidos como mais vulneráveis, têm maior propensão a piorar a insegurança alimentar:

Embora a COVID-19 não discrimine, os 55 países e territórios que abrigam 135 milhões de pessoas com insegurança alimentar aguda e que necessitam de assistência humanitária, alimentar e nutricional são também os mais vulneráveis às consequências dessa pandemia, uma vez que têm pouca ou nenhuma capacidade para lidar com os aspectos de saúde e socioeconômicos provocados pelo choque (FSIN, 2020, p. 4, tradução nossa).¹¹

Esses países mais vulneráveis têm um quadro extremamente complexo para enfrentar: salvar os meios de subsistência e salvar vidas. A FAO argumenta que, ainda que vidas possam ser salvas do coronavírus, elas podem ser perdidas para a fome (FSIN, 2020). Isso porque medidas de contenção do avanço da doença devem preservar as oportunidades de acesso das pessoas a condições básicas de sobrevivência. Considerando esse cenário, em meados de abril os ministros da agricultura dos países que compõem a União Africana¹² realizaram uma reunião virtual para discutir o impacto da COVID-19 na região, tratando, principalmente, da questão de segurança alimentar. O evento foi organizado juntamente com a FAO e nele os ministros demonstraram profunda preocupação, já que a doença tem afetado não somente

a saúde e a alimentação mas também dinâmicas sociais e econômicas da região (ONU NEWS, 2020). Sabe-se que esse problema não é exclusivo do continente africano, mas a situação das economias locais e o contingente de pessoas em condições de insegurança alimentar desafia fortemente a capacidade de respostas aos desafios de salvar vidas na região, no atual cenário.

Como tem ocorrido na grande maioria dos países, medidas de isolamento adotadas pelos países africanos repercutem na economia por meio da perda de produtividade e da queda no comércio. Além disso, é crescente o número de comunidades atingidas pela COVID-19, o que torna urgente a busca por iniciativas que atenuem o impacto das interrupções sobre o sistema de agricultura e de alimentação (ONU NEWS, 2020). Esses sistemas devem ser fortemente atingidos devido à dependência de mão de obra e à ausência de trabalhadores, podendo colocar em risco as plantações e as colheitas:

A pandemia pode devastar os meios de subsistência e a segurança alimentar, especialmente em contextos frágeis e particularmente para as pessoas mais vulneráveis que trabalham nos setores agrícolas e não-agrícolas informais. Uma recessão global perturbará principalmente as cadeias de suprimento de alimentos (FSIN, 2020, p. 3, tradução nossa).¹³

Desse modo, as populações mais pobres devem ser as mais atingidas pelas consequências da pandemia, e os já altos níveis de fome, pobreza e má nutrição tendem a se agravar. De acordo com a União Africana, é hora de os governos priorizarem a saúde e a segurança alimentar da população, levando em conta os

11 While COVID-19 does not discriminate, the 55 countries and territories that are home to 135 million acutely food-insecure people in need of urgent humanitarian food and nutrition assistance are the most vulnerable to the consequences of this pandemic as they have very limited or no capacity to cope with either the health or socioeconomic aspects of the shock.

12 “A União Africana (UA) foi fundada em 2002, ocupando o lugar da antiga Organização da Unidade Africana, esta última atuante desde 1963. Com objetivo de prevenir conflitos na região e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento do continente, a UA busca principalmente acelerar o processo de integração dos países africanos.” (CEBRAFRICA, 2020).

in the informal agricultural and nonagricultural sectors. A global recession will majorly disrupt food supply chains.

13 pandemic may well devastate livelihoods and food security, especially in fragile contexts and particularly for the most vulnerable people working

diferentes contextos econômicos de cada região ou país, além de manterem o compromisso de erradicar a fome no continente até 2025 (ONU NEWS, 2020).

Apesar da dificuldade em prever desdobramentos da pandemia de COVID-19, a FAO tem se apoiado na experiência de situações anteriores similares. O que se consegue adiantar é que, nessas situações, alguns países já frágeis e com população vulnerável são ainda mais afetados pelas consequências das crises alimentares (FAO, 2020a). A epidemia do Ebola na África Ocidental, em 2014, por exemplo, demonstrou que, além da importância de aumentar as intervenções de ajuda humanitária para a garantia da segurança alimentar para as populações vulneráveis, é necessário esforço conjunto de vários setores, e que deve envolver principalmente o setor da saúde, para evitar a propagação do vírus, mas, ao mesmo tempo, evitar grande restrição na circulação e comercialização de alimentos (FAO, 2020e).

Experiências durante a crise dos preços entre 2007-2008 e em 2014, no surto do Ebola, demonstram a necessidade de agir com rapidez para minimizar os impactos:

“[...] desenvolvendo medidas políticas apropriadas, mantendo e aprimorando as intervenções humanitárias de segurança alimentar e protegendo os meios de subsistência e o acesso a alimentos das pessoas mais vulneráveis, particularmente aquelas em contextos de crise alimentares.” (FAO, 2020a, p. 2, tradução nossa)¹⁴

Desse modo, percebe-se que, apesar da pandemia se expandir globalmente, seus impactos na segurança alimentar são mais intensos em alguns grupos e países específicos. Em

geral, maiores danos ocorrem em comunidades mais vulneráveis e que sofrem de insegurança alimentar. Países que são muito dependentes de importações de alimentos também estão em situação de vulnerabilidade .

Conclusão

Nos últimos 5 anos observa-se piora considerável na segurança alimentar mundial seja pelo aumento da fome ou pelo crescimento da obesidade (FAO *et al.*, 2020). A pandemia de COVID-19 tende a agravar esse quadro de insegurança alimentar, principalmente nos países já afetados, caracterizando-se mundialmente como uma crise sanitária e econômica, podendo tornar-se, também, uma crise alimentar.

Além das graves consequências na saúde e na economia, a pandemia do novo Coronavírus evidenciou a fragilidade do sistema alimentar global. Salienta-se que análises feitas para 2019 indicavam que o contexto mundial para combater a fome e garantir a segurança alimentar já não era favorável. Essas condições têm piorado de forma alarmante com a pandemia e colocam sob pressão um sistema alimentar global já bastante fragilizado e carente de respostas estruturais.

As medidas que os Estados tomam para deter a disseminação do vírus têm efeitos na restrição ao comércio, reflete-se na redução dos fluxos de transportes e também na diminuição da atividade do trabalho, provida pela mão de obra assalariada. Tais medidas de restrição precisam ser acompanhadas de contrapartida econômica do Governo e até de organizações internacionais, sem as quais providências para o controle sanitário podem gerar agravamento da insegurança alimentar dos mais pobres em vários países.

14 [...] devising appropriate policy measures, maintaining and upscaling humanitarian food security interventions, and protecting the livelihoods and food access of the most vulnerable people, particularly those in food crisis contexts.

O impacto da pandemia sobre a segurança alimentar e sobre o sistema agrícola ainda não é nitidamente conhecido, uma vez que a disseminação, os efeitos e a evolução da COVID-19 se dá de diferentes formas nas diversas regiões do globo. Porém, já é possível identificar efeitos negativos sobre as pessoas ao longo da cadeia de suprimento de alimentos, ou seja, desde o pequeno produtor, os transportadores, até os consumidores finais, ressaltando as inseguranças que afetam as populações mais vulneráveis, principalmente aquelas que vivem em países que já se encontravam em crise alimentar (FAO, 2020d). Por exemplo, uma das consequências é o grande aumento do desemprego no Brasil e em outros países da ALC, com impacto importante na capacidade das famílias adquirirem os alimentos necessários à sua sobrevivência.

Essa situação de calamidade acaba exigindo dos países resposta rápida e efetiva, o que muitas vezes não tem sido observado. Particularmente no caso do Brasil, alguns elementos tornam ainda mais desafiador o enfrentamento da crise sanitária e suas repercussões na economia: evidente desacerto entre Ministério da Saúde e Presidência da República durante os dois primeiros meses da pandemia, seguido pela falta de diretrizes nacionais claras para o enfrentamento da crise; desde meados de abril até o momento, a pasta da Saúde não possui um ministro titular; não se verifica, ainda, parecer e diretrizes gerais do Ministério da Saúde para todo o país, o que gera posicionamentos divergentes entre os vários níveis de governo sobre a abordagem a ser dada à crise sanitária. Tudo isso gera dúvidas na população e mina protocolos internacionais de saúde envolvendo o isolamento social e outras medidas como, por exemplo, o uso da máscara.

Além disso, observam-se falhas importantes no amparo social aos mais vulneráveis. Milhares de pessoas ficaram desempregadas ou tiveram seus salários reduzidos e ainda assim têm enfrentado dificuldades para receber o “Auxílio Emergencial” concedido pelo governo; falhas no aplicativo destinado ao pagamento desse Auxílio, recebimentos indevidos, solicitações de auxílio negadas, comunicação insuficiente com o cidadão, dentre outras. Essas situações pressionam o sistema social como um todo e são fatores que vão delineando um cenário para degradação da segurança alimentar, dentre outras vulnerabilidades.

Ainda considerando o atual cenário, depois de quatro meses desde o início das medidas de isolamento social, o Brasil tem despertado para as consequências de não dispor de políticas específicas para a produção agrícola, o que tem resultado em redução considerável de estoques de produtos essenciais da cesta básica, como trigo, feijão, arroz, farinha de mandioca e milho. Além do possível desabastecimento desses itens essenciais, verifica-se alta de preço de produtos como verduras, legumes e frutas (SAMPAIO, 2020). Caso os Projetos de Lei que visam ajudar os agricultores e prover condições de abastecimento de alimentos não sejam votados a tempo, ou sejam inefetivos, o Brasil poderá enfrentar, além da crise política, econômica e de saúde, também uma crise alimentar.

No contexto internacional, a ONU vem atendendo vários países por meio de programas assistenciais como o Programa Mundial de Alimentos, a Iniciativa sobre o aumento dos Preços dos Alimentos, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), entre outros (ONU, 20-?). Porém, devido à grave situação da pandemia em centenas de países, os doadores e financiadores internacionais podem

priorizar ajudar seus países ao invés de continuar a ajudar um programa no exterior. Isso acaba diminuindo o financiamento desses Programas, comprometendo a capacidade de resposta humanitária internacional.

Dessa forma, a pandemia pode trazer consigo outro desafio que é a manutenção da cooperação internacional, por meio da transposição de novos reveses à superação de dilemas de ação coletiva. Tal superação demanda que os países que possuem melhores condições para responder aos desafios da segurança alimentar aumentem seus programas de proteção às pessoas em vulnerabilidade social, alimentar e de saúde, além de manter seus compromissos internacionais. Isso porque a pandemia, por sua natureza, não é um problema que afeta exclusivamente a política e as condições de respostas domésticas, mas ultrapassa fronteiras geográficas e político administrativas; ações para a sua contenção e enfrentamento são um problema global e não apenas de uma ou outra região ou país.

Referências

- BALABAN, Daniel. Brasil está voltando ao mapa da fome, diz diretor da ONU. *Jornal O Estado de São Paulo*. Seção Entrevista. São Paulo. 12 mai. 2020. p. A9.
- BEASLEY, David M. Covid-19 could detonate a 'hunger pandemic.' With millions at risk, the world must act. *The Washington Post*. 21 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/04/22/covid-19-could-detonate-hunger-pandemic-with-millions-risk-world-must-act/>. Acesso em: 10 mai. 2020.
- CEBRAFRICA. Centro Brasileiro de Estudos Africanos. *União Africana*. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cebrafrica/uniao-africana/>. Acesso em: 10 mai. 2020.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y Caribe. *Informe Especial Covid-19*. n. 1. 2020a. 03 abr. 2020. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf. Acesso em: 12 mai. 2020.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y Caribe. *Pandemia del COVID-19 llevará a la mayor contracción de la actividad económica en la historia de la región: caerá -5,3% en 2020*. CEPAL, 2020b. Comunicado de Prensa. 21 abr. 2020. Disponível em <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-covid-19-llevara-la-mayor-contraccion-la-actividad-economica-la-historia-la>. Acesso em: 12 mai. 2020.
- CULLEN, Maximo Torero. *Coronavirus Food Supply chain under Strain what to do*. 2020a. Food and Agriculture Organization of the United Nations. 24 mar. 2020.
- CULLEN, Maximo Torero. *COVID-19 and the risk to food supply chain: How to respond?* 2020b. Food and Agriculture Organization of the United Nations. 29 mar. 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca8388en/CA8388EN.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2020.
- FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *The State Of Food And Agriculture*. Roma. 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w1358e/w1358e00.htm>. Acesso em: 10 mai. 2020.
- FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. E-learning Centre. *Food Security Concepts and Frameworks*. 2008. Disponível em: <http://www.fao.org/elearning/#/elc/en/Course/FC>. Acesso em: 10 mai. 2020.
- FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *Ebola Strategy: Ebola and Marburg virus disease epidemics: preparedness, alert, control and evaluation*. August, 2014a. Disponível em https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/130160/WHO_HSE_PED_CED_2014.05_eng.pdf;jsessionid=4295767ABBDE8A7376FED6966CB9A-36D?sequence=1. Acesso em: 11 mai. 2020.
- FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *The State of Food Insecurity in the World*. 2014b. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>. Acesso em: 22 out. 2017.
- FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional: desigualdad e sistemas alimentarios*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Organización Panamericana de la Salud (OPS); Programa Mundial de Alimentos (WFP); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Santiago, 2018. Disponível em <http://www.fao.org/3/ca2127es/ca2127es.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.
- FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *The State of Food Security in the World: Safeguarding against economic slowdowns and downturns*. 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2020.
- FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *Anticipating the impacts of COVID-19 in humanitarian and food crisis contexts*. 2020a. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca8464en/CA8464EN.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2020.
- FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *COVID-19 pandemic – impact on food and*

agriculture. 2020b. Novel Coronavirus (COVID-19). Disponível em: <http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/impact-on-food-and-agriculture/en/>. Acesso em: 13 maio 2020.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. World Food Situation. **Fao Food Price Index**. 2020c. Disponível em: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>. Acesso em: 08 abr. 2020.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **25 países de América Latina e do Caribe se coordenam para apoiar o funcionamento regular do sistema alimentar durante a crise da COVID-19**. FAO Brasil, 2020d. Notícias. 03 abr. 2020. Disponível em <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1269594/>. Acesso em: 12 maio 2020.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Coronavirus disease 2019 (COVID-19) - Addressing the impacts of COVID-19 in food crises**. 2020e. Disponível em: <http://www.fao.org/emergencies/appeals/detail/en/c/1270012/>. Acesso em: 06 mai. 2020.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **La nueva enfermedad coronavirus (COVID-19) y los Sistemas Alimentarios en América Latina y el Caribe**. 23 jul 2020. 1 vídeo (01h16min) Publicado por Food and Agriculture Organization on the United Nations. 2020f. Disponível em: <http://www.fao.org/americas/publicaciones-audio-video/covid19-y-sistemas-alimentarios/es/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

FAO *et al.* **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020**. Transforming food systems for affordable healthy diets. Rome, FAO. 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca9692en/CA9692EN.pdf> . Acesso em: 25 jul. 2020.

FSIN. Food Security Information Network. **2020 Global Report On Food Crises: Joint Analysis For Better Decisions**. 2020. Disponível em: https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2020_ONLINE_200420.pdf . Acesso em: 07 mai. 2020.

ONU. Organizações das Nações Unidas. **A Onu e a alimentação**. 20-?. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/alimentacao/> Acesso em: 27 jun. 2020.

ONU NEWS. Organizações das Nações Unidas. **Ministros africanos e FAO fazem reunião virtual para enfrentar covid-19**. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/04/1710552>. Acesso em: 06 mai. 2020.

SAMPAIO, Cristiane. Estoque de alimentos está abaixo dos 20% necessários ao país, alerta especialista. **Brasil de Fato**. 24 jun. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/24/estoque-de-alimentos-esta-abaixo-dos-20-necessarios-ao-pais-alerta-especialista> Acesso em: 27 jun. 2020.

WORLDOMETERS. **Coronavírus**. [20-?] Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acesso em: 13 maio 2020.



El G20 ante la pandemia del COVID-19: agenda, acciones y perspectivas

The G20 and the COVID-19 pandemic: agenda, actions and future perspectives

O G20 diante a pandemia do COVID-19: agenda, ações e perspectivas

Leonardo Ramos¹

Greta Rubinich²

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n3p13

Recibido el 23 de junio de 2020
Aprobado el 07 de agosto de 2020

Resumen

El objetivo es analizar el papel del G20 como comité de crisis frente la pandemia del COVID-19. Se describe su origen y funcionamiento para comprender las estructuras institucionales que condicionan su accionar. Se analizan las reuniones extraordinarias de Líderes y de Ministros de Finanzas para enumerar las acciones que ha tomado hasta el momento.

Palabras Clave: G20. Comité de crisis. Respuesta multilateral.

Abstract

This paper aims to analyze the G20 as a crisis committee manager in the COVID-19 pandemic. Its origin and functioning are described, in order to understand the institutional structures that condition its actions. Extraordinary Meetings of Leaders and Finance Ministers are analyzed to list the actions the G20 has taken so far.

Keywords: G20. Crisis committee. Multilateralism.

Resumo

O objetivo é analisar o papel do G20 como comitê de crise diante à pandemia do COVID-19. São descritos seus origens e funcionamento para compreender as estruturas institucionais que condicionam suas ações. As reuniões extraordinárias de Líderes e Ministros das Finanças são analisadas para listar as ações que o grupo vem realizando até o momento.

Palavras chave: G20. Comitê de crise. Multilateralismo

1 Doctor en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), profesor asociado, Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Belo Horizonte, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-8245-6498>

2 Maestranda en Relaciones Internacionales en Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) y becaria del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Belo Horizonte, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-1425-8614>

Nuestro objetivo es analizar el rol del G20 ante la pandemia del COVID-19, más precisamente discutir el papel que asume frente a esta nueva crisis internacional, si actuando como comité de crisis (COOPER, 2010; MARTIN, 2013) o como foro para la gobernanza global (KIRTON, 2013). Ambas dualidades fueron resaltadas y analizadas por los especialistas a lo largo de estos 12 años de existencia del grupo, enfocándose en su evolución institucional y su inédita forma gobernanza interna (COOPER, 2019; LUCKHURST, 2016). Es por ello, que ante la nueva crisis sistémica originada por la pandemia del COVID-19, es importante analizar las acciones que el G20 ha tomado hasta el momento para intentar mitigar sus efectos económicos y sanitarios.

Los orígenes del G20 se remontan a la crisis asiática de 1999, cuando se suman al G7 algunos de los países con mayor importancia sistémica de ese momento (ENGLISH; THAKUR; COOPER, 2005; MARTIN, 2013). Su objetivo inicial era comercial y financiero ya que del grupo participaban los Ministros de Economía y los Presidentes de los Bancos Centrales de: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Sudáfrica y Turquía, junto con la Unión Europea.

En 2008, frente al colapso financiero internacional (MENEZES; RAMOS, 2018), los gobiernos de Estados Unidos y Francia promovieron una jerarquización del G20, convocando a una reunión de alto nivel. Era importante incluir en la mesa de discusiones a aquellos países que podían aportarle liquidez al sistema: los emergentes y los países en desarrollo, lo cual le otorgaba al grupo una mayor legitimidad para comandar la respuesta internacional frente a la

crisis (RAMOS, 2014; SANAHUJA, 2012). Así, nace el G20 líderes compuesto por los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de estos 19 países, más la Unión Europea.

Luego de coordinar una exitosa respuesta multilateral ante la crisis (KIRTON, 2013; MARTIN, 2013), el G20 reafirma su rol como comité de crisis (COOPER, 2010) y comienza a incursionar e importarse por otros temas sistémicos, tales como el desarrollo sostenible, medio ambiente, la lucha contra el crimen organizado transnacional y el terrorismo, la educación, la igualdad de género y el futuro del trabajo, entre otros (MERKE; ZACATTO, 2018), denotando su voluntad de erigirse como un importante foro para la gobernanza mundial (KIRTON, 2013).

Así, el grupo complejiza su funcionamiento, quedando compuesto por dos canales: el Canal de Finanzas, conformado por los ministros de Finanzas/Economía y los presidentes de los bancos centrales de los países miembros, y el Canal de Sherpas. El primero, se continúa ocupando de las reuniones y grupos de trabajo en materia económico-financiera; y el segundo, de las reuniones de los otros temas - más sociales y políticos. Los sherpas “guían” a los Jefes y Jefas de Estado y Gobierno, asesorándolos con respecto a los tópicos abordados en los distintos encuentros y grupos de trabajo (MERKE; ZACATTO, 2018).

Para 2020, Arabia Saudita había organizado una agenda para el grupo que fue completamente abandonada cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus SARS-CoV-2 como pandemia el 11 de Marzo de 2020. La nueva agenda del G20 pasó a ser la crisis sanitaria y la crisis económica que esta genera. Así, ha ocurrido una movilización multitemática de los paí-

ses del G20 alrededor del nuevo coronavirus y sus efectos económicos-sanitarios en todas las reuniones del G20 (ministeriales, grupos de trabajo, grupos de afinidad).

Ante la urgencia de la crisis, Arabia Saudita invitó a los líderes del G20 a reunirse virtualmente el 26 de Marzo para organizar los ejes sobre los cuales el grupo trabajará para abordar la respuesta multilateral ante el COVID-19. En su reunión virtual extraordinaria³, los líderes se comprometieron a: “proteger vidas, salvaguardar a los trabajadores y sus ingresos, preservar la estabilidad financiera y promover su crecimiento y recuperación, minimizar las pérdidas de comercio global, brindar ayuda a los países que necesitan de asistencia y coordinar las políticas de salud pública y financieras” (G20 LÍDERES, 2020). Estos objetivos colectivos son los ejes en los cuales se basa la nueva agenda para todas las reuniones del grupo de este año.

La Declaración de los Líderes del G20 contiene algunos puntos importantes que destacar. El primero, es el compromiso de inyectar recursos a los siguientes instrumentos público-privados: el Fondo de Respuesta Solidaria COVID-19 de la OMS, a la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias (CEPI) y a la Alianza de Vacunas GAVI; y el llamamiento que realizan a toda la comunidad internacional para que donen a estos fondos, aportando recursos materiales ante la lucha contra el COVID-19. Con respecto a este punto, Arabia Saudita en su compromiso como presidente del grupo, declaró la donación de 500 millones de dólares (G20 PRESIDEN-

CIA, 2020) y la contribución voluntaria hasta la fecha es de 21 billones de dólares⁴.

Otro punto a destacar es el **Plan de Acción para combatir el COVID-19** que fue un pedido de los Líderes a los Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales, es decir, es un pedido que se origina en el canal de los *sherpas* y que pasa al canal o *track* financiero. Este hecho denota que los Líderes dejan en manos de la acción de los grupos ministeriales o interministeriales, sobretodo de aquellos que pertenecen al *track* financiero, los compromisos que serán tomados para apaciguar los efectos económicos y sanitarios de la pandemia. El *track* financiero es el canal principal del grupo y es el que ha demostrado tener más avances en los últimos años, ya que cuenta con una instancia propia de monitoramiento y evaluación entre pares⁵ y con una trayectoria mayor (SCANDIUCCI, 2018).

Así, los ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales, fueron los encargados de organizar la respuesta multilateral frente a la pandemia. En un primer momento, estos destacan su compromiso para con el intercambio continuo de datos oportunos, transparentes y estandarizados e información entre países (G20 FINANZAS, 2020) y refuerzan el pedido de donación de recursos materiales a los fondos público-privados anteriormente mencionados. Además, los ministros llaman a una próxima reunión conjunta con sus pares del área sanitaria, tal como fue expresamente encomendado por los líderes⁶. En un segundo momento,

3 Todos los años, el presidente del grupo puede invitar a países no miembros a participar de las reuniones. Además, siempre se invita a representantes de los bloques regionales. También participan algunas organizaciones internacionales, y este año se destaca la presencia de la OMS.

5 I Consejo de Sustentabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés).

6 Esta innovación institucional de reuniones

4 Informaciones disponibles en: <https://g20.org/en/Pages/CombatCOVID19.aspx>
ministeriales conjuntas fue implementada por primera vez durante la presidencia de Japón en el año 2019 (KIRTON; WARREN, 2020)

los ministros se comprometen a proporcionar liquidez y apoyo a las pequeñas y medianas empresas, así como a proteger los puestos de trabajo (G20 FINANZAS, 2020). Luego, los ministros reconocen que es primordial que se controle la propagación del virus para minimizar los efectos de la interrupción económica global y para generar la confianza necesaria al momento de reanudar la actividad (G20 FINANZAS, 2020).

Más adelante, los ministros reconocen el paquete estímulo de respuesta ante la crisis otorgado por el FMI, el cual amplía el monto de los préstamos de esta entidad, pero refuerzan la necesidad de que se busquen otras herramientas dentro de este organismo y de que se continúe con el proceso de reforma del mismo y de ajuste de las cuotas⁷. También, destacan el papel de ayuda de los Bancos de Desarrollo Regionales. Finalmente, los ministros deciden crear un fondo de infraestructura dentro del G20 para riesgos globales, incluida la prevención de futuras epidemias y pandemias (G20 FINANZAS, 2020).

Sin embargo, la decisión con mayor repercusión internacional de esta reunión fue el congelamiento de la deuda de los países del tercer mundo. Este compromiso, concede una moratoria de deuda bilateral oficial a las 76 economías más pobres del mundo. Estos son aquellos países considerados como destinatarios de la ayuda oficial al desarrollo (G20..., 2020) o los países menos desarrollados según la definición de ONU. Ya que la deuda privada o multilateral que tienen estos países es mayor que la bilateral, la sus-

pensión de los pagos de la deuda bilateral desde mayo hasta diciembre de 2020 no generaría un importante efecto distributivo ni los ayudaría a combatir la pandemia con mayores recursos económicos (G20...,2020; IKOURIA, 2020)⁸.

Es por ello que los ministros de finanzas de los países africanos solicitaron la creación de un fondo de ayuda de emergencia de \$100 billones de dólares que les otorgue liquidez para afrontar la crisis económica y sanitaria, el cual sería otorgado a través del FMI (IKOURIA, 2020) Por otro lado, los países del Grupo Puebla también solicitaron al G20 una moratoria temporal de al menos un año del servicio de la deuda pública y privada, tanto de capital como de intereses a los países de ingreso medio y emergentes. Los beneficiarios serían: Colombia, México, Chile, Argentina e India, y también países desarrollados como España, Italia y Grecia (GRUPO PUEBLA, 2020).

Un último punto de repercusión internacional de ambas reuniones fue la creación del *Global Response Pledging*, fondo de \$8 billones de dólares para desarrollar la vacuna y los tratamientos médicos contra el COVID-19 (G20 PRESIDENCIA, 2020). De esta iniciativa participan sólo algunos países del G20, en su mayoría europeos (Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, y la Unión Europea) junto Arabia Saudita (presidente del G20), Canadá y Noruega⁹. Aquí es interesante destacar el aislamiento de los Estados Unidos y la notoria ausencia de China, India, Rusia y Brasil, lo que afecta significativamente los procesos de cooperación en dicho tema y, por consiguiente, sus prospectos de éxito.

7 La reforma de los organismos financieros multilaterales (FMI y BM) fue una de las acciones primordiales del grupo post crisis 2008, buscando que la participación de los países emergentes en los mismos, será mucho más relevante. Sobre este tema ver RAMOS, 2014.

9 No es parte del G20 pero participa por su importante desarrollo farmacéutico.

8 Para una discusión respecto a las deudas soberanas, ver FERNÁNDEZ ALONSO, 2019.

Los ministros de Salud del G20 también se reunieron virtualmente dejando un saldo negativo: no llegaron a firmar un comunicado oficial debido a la división en grupos (KIRTON, 2020). El único compromiso expresado en el documento que se envió a la prensa, luego de la reunión, fue que los ministros se reunirán nuevamente si así lo creen necesario. Aquí es importante destacar que, debido a la propia estructura interna del G20, la salud no es un tema de atención frecuente del grupo, y acaba que sea más probable que se lleguen a acuerdos en otras áreas relacionadas con el *track* de economía y finanzas, tales como comercio, inversiones, economía digital y turismo (CHODOR, 2020; LUCKHURST, 2016; SCANDIUCCI, 2018).

Tal como resalta Chodor (2020) aunque se haya dado una amplitud temática dentro del G20 desde que el grupo se autoreconoce como foro para la gobernanza global, el *track* de finanzas tiene un mayor peso a la hora de tomar decisiones comparado con los otros canales, por la antigüedad de su creación, en 1999, y por su procedimiento decisorio. Esto implica que el G20 hoy en día sea potencialmente más efectivo para tomar decisiones respecto a la crisis económica que genera la pandemia, y no para decidir respecto a las medidas sanitarias o de salud, cuyos lineamientos para la gestión de la pandemia siguen siendo los de la OMS – de ahí la importancia de la inclusión de la OMS en las conversaciones desde ahora.

Concluyendo, ante la pandemia del COVID-19 el G20 vuelve a su función de comité de crisis, y aparentemente con una relevancia renovada. Es el foro elegido para discutir la reestructuración de la deuda, el financiamiento para una vacuna y las respuestas económicas-financieras para combatir la crisis sistémica global;

dejando aún mucha expectativa para resolver sobre los temas sanitarios y de salud, sobretodo en lo que respecta al presupuesto permanente de la OMS, la cooperación en asistencia médica entre los países y la presencia o no del director de la OMS en la cumbre oficial en noviembre.

En un año plagado de incertidumbres, la pandemia viene a potenciar dinámicas ya existentes en el sistema internacional. El G20, contando con la participación de China, emerge como el grupo multilateral que ha tenido una mayor coordinación hasta el momento. Queda por ver cómo se darán los resultados de estos compromisos a lo largo de este año y de qué manera llegarán los líderes a su futura reunión en noviembre.

Referencias

- CHODOR, Tom. Missing in action: The G20 in the Covid crisis. *The Interpreter*, [s.l.], Lowy Institute. 22 abr. 2020. Disponible em: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/missing-action-g20-covid-crisis>. Acceso em: 22 jun. 2020
- COOPER, A. F. The G20 as an improvised crisis committee and/or a contested ‘steering committee’ for the world. *International Affairs*, Oxford, v. 86, n. 3, p. 741-757, may. 2010.
- COOPER, A. F. The G20 is dead as a crisis or steering committee: Long live the G20 as hybrid focal point. *South African Journal of International Affairs*, [s.l.], v. 26, n. 4, p. 505-520, 2019.
- ENGLISH, J.; THAKUR, R.; COOPER, A. F. *Reforming from the Top. A Leaders’ 20 Summit*. Hong Kong: United Nations University, 2005.
- FERNÁNDEZ ALONSO, J. M. Crisis de deuda soberanas: aproximaciones en torno al debate contemporáneo de los mecanismos de reestructuración. *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, Belo Horizonte*, v. 7, n. 1, p. 7-24, abr. 2019.
- G20 LÍDERES. *Extraordinary G20 Leaders’ Summit: Statement on COVID-19*. Riyadh: Saudi G20 Presidency, 2020. Disponible em: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g-20-statement-0326.html>. Acceso em: 22 jun. 2020.
- G20 PRESIDENCIA ARABIA SAUDITA. *The Saudi G20 Presidency Calls for US\$8 Billion in Combatting the COVID-19 Pandemic: Saudi Arabia Pledges US\$500 Million*. 2020. Disponible em: <http://www.g20.utoronto>.

ca/2020/2020-g20-covid-funding-0416.html. Acesso em: 22 jun. 2020.

G20 PRESIDENCIA ARABIA SAUDITA. **Saudi Arabia joins Coronavirus Global Response Pledging Event**. Riyadh: Saudi G20 Presidency, 2020. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-pledging-0503.html>. Acesso em: 22 jun. 2020.

G20 FINANZAS. **Communiqué Virtual meeting of the G20 finance ministers and central bank governors**. Riyadh: Saudi G20 Presidency, 2020. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-0415.html>. Acesso em: 22 jun. 2020

G20 debt relief plan no panacea for vulnerable emerging markets. Entrevistador: Rahul Ghosh. Entrevistada: Daniela Jayesuria. [S. l.], **Moody's Talks - Inside Emerging Markets Podcast**. 27 Mayo 2020.

GRUPO PUEBLA. **Grupo de puebla envía al G-20 propuesta de moratoria consensuada de la deuda para evitar una recesión global prolongada**. 2020. Disponível em: <https://www.grupodepuebla.org/grupo-de-puebla-enviara-propuesta-economica-al-g-20-para-evitar-una-recesion-global-prolongada/>. Acesso em: 22 jun. 2020.

IKOURIA, Edwin. The G20's promise of a debt freeze is not enough for Africa to combat the COVID-19 crisis. **Euronews**, -, p. 0-2. 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.euronews.com/2020/04/20/g20-s-promise-of-a-debt-freeze-is-not-enough-for-africa-to-combat-the-covid-19-crisis-view>. Acesso em: 22 jun. 2020.

KIRTON, J. J. **G20 Governance for a Globalized World**. Farnham: Ashgate, 2013.

KIRTON, John; WARREN, Brittaney. **Selected Steps against a Comprehensive Threat: The G20 Leaders' Statement on**

COVID-19. **G20 Research Group**, 2020. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/200326-kirton-warren.html>. Acesso em: 22 jun. 2020.

KIRTON, John. **Disappointing Results from the G20 Health Ministers' Meeting**. **G20 Research Group**, 2020. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/200419-kirton.html>. Acesso em: 19 abr. 2020.

LUCKHURST, J. **G20 Since the Global Crisis**. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

MARTIN, P. The G20: From Global Crisis Responder to Steering Committee. In: COOPER, A. F.; HEINE, J.; THAKUR, R. **The Oxford Handbook of Modern Diplomacy**. Oxford: Oxford University Press, 2013. Cap. 40.

MENEZES, R. G.; RAMOS, L. C. S. Apresentação - 10 anos da crise financeira (2008-2018): Leituras e interpretações. **Conjuntura internacional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 1-2, sep. 2018.

MERKE, F.; ZACATTO, C. Introduccion: el G20 en un mundo incierto. **Pensamiento propio**, Buenos Aires, v. 23, p. 15-32, jul./dic. 2018.

RAMOS, L. Potências médias emergentes e reforma da arquitetura financeira mundial? Uma análise do BRICS no G20. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 50, p. 49-65, jun. 2014.

SANAHUJA, J. A. El G-20 y la gobernanza economica global: cuestiones de representatividad, legitimidad y eficacia. **Anuario Sociolaboral**, Fundacion 1º de Mayo, v. 02, p. 197-213, 2012.

SCANDIUCCI, J. G. F. o Brasil e o G20 (2008-2015). In: DESIDERÁ NETO, W. A. *et al.* **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Funag, 2018. cap. 6, p. 626.



A Rússia e os possíveis impactos da pandemia COVID-19

Russia and the possible impacts of the COVID-19 pandemic

La Russia y los posibles impactos de la pandemia del COVID-19

Daniela Vieira Secches¹

Marina Nunes Bernardes²

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n3p19

Recebido em: 03 de agosto de 2020

Aceito em: 01 de setembro de 2020

Resumo

Esse artigo tem o objetivo de identificar os possíveis impactos políticos e econômicos da pandemia do COVID-19 para a Rússia e as respostas do governo Putin a esses desafios. Para que isso seja realizado, é feita uma análise conjuntural do problema sob uma perspectiva descritivo-analítica.

Palavras-chave: COVID-19. Rússia. Análise conjuntural.

Abstract

This paper aims to identify the possible political and economic impacts of the COVID-19 pandemic to Russia and the Putin's government responses to these challenges. For this to be achieved, the problem's conjunctural analysis is made under a descriptive-analytical perspective.

Keywords: COVID-19. Russia. Conjunctural analysis.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar los posibles políticos y económicos de la pandemia del COVID-19 para la Rusia y las respuestas del gobierno Putin a estos desafíos. Para que eso sea realizado, se hace una análisis coyuntural del problema sob una perspectiva descriptivo-analítica.

Palabras clave: COVID-19; Rusia. Análisis coyuntural.

1 Doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4682-4665>.

2 Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5261-1354>.

Introdução

O mundo vive um momento ímpar em sua história. Atravessado pela pandemia de uma enfermidade altamente contagiante e de complexo tratamento – a COVID-19, as relações internacionais testemunham mudanças profundas em suas dinâmicas de interação, e muito se especula sobre a nova normalidade a nascer após findada essa crise sanitária. Apesar de ainda ser cedo para que sejam propostas conjecturas de médio e longo prazo sobre o tema, é de extrema relevância que os estudos sobre política internacional mobilizem reflexões acerca dos possíveis impactos da pandemia. Diante das incertezas, uma boa estratégia para tanto é acompanhar a reação de atores centrais para o sistema internacional às circunstâncias da crise, e refletir sobre seus impactos.

Com isso em mente, o presente artigo propõe uma análise conjuntural acerca da reação russa à pandemia COVID-19. Para isso, foi realizado um levantamento de dados em fontes primárias, especialmente, e secundárias, em alguns casos, para analisar a reação do governo russo à pandemia. Inicialmente, em uma perspectiva descritivo-analítica, será traçada a evolução da pandemia COVID-19 no país, considerando o quadro geral da saúde na Rússia, os desdobramentos da pandemia ao longo do tempo, e as medidas tomadas pelo governo. Essa discussão será estruturada por temas, ressaltando diferentes pontos relevantes da resposta do governo russo frente a pandemia ao longo de seus primeiros meses no país – fevereiro, março, abril, e maio de 2020. Em seguida, questões polêmicas sobre a crise sanitária e seus impactos políticos e econômicos para a Rússia no contexto global serão analisados. Nessa seção, os métodos utilizados serão a estatística descritiva com base

em fontes primárias, a análise de conteúdo de documentos do Executivo russo, e a revisão bibliográfica de fontes secundárias especializadas.

A evolução da pandemia COVID-19 na Rússia

A evolução da pandemia COVID-19 na Rússia dá-se em um quadro de saúde pública altamente centralizado, que herda o modelo soviético *Semashko*.³ Em 1993, após o fim da União Soviética, o país adotou o seguro de saúde obrigatório e começou a construir um sistema focado no acesso universal ao cuidado básico. Contudo, observa-se fortes diferenças de acesso entre os meios urbano e rural. A despeito do aumento dos investimentos em saúde nos últimos anos, totalizando, atualmente, 7,1% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, a Rússia ocupa a 140ª posição no ranking mundial de investimento na área (OMS, 2020a; ORLOVA, 2020).

Os primeiros casos registrados de contaminação pelo coronavírus no país foram registrados no dia 31 de janeiro de 2020, com a confirmação da infecção de dois cidadãos chineses da Sibéria. Imediatamente, foram tomadas uma série de medidas em fevereiro com especial foco nos estrangeiros, como o banimento da entrada de chineses e iranianos, o autoisolamento e o acompanhamento de pessoas vindas da China, e a diminuição de voos e trens a locais relacionados com alto índice de contaminação. Com o aumento dos casos em março e a declaração da

3 Modelo de assistência médica primária da Rússia e de outros países do espaço pós-soviético. Foi nomeado em homenagem ao Ministro da Saúde da URSS, Nikolai Semashko. Esse modelo garante acesso à saúde pública e melhorou significativamente a vida da população. No entanto, ele sofre duras críticas por contar com um financiamento baixo do governo e por se mostrar ineficiente em diversas regiões (SHEIMAN et al., 2018).

COVID-19 como pandemia global pela Organização Mundial de Saúde (OMS), decidiu-se pelo acirramento das medidas de banimento de entrada de estrangeiros e pela ampliação do fechamento de fronteiras. Nesse cenário, criou-se um grupo de trabalho especial dentro do Conselho de Estado do Kremlin, a ser comandado pelo prefeito de Moscou, Sergei Sobyenin⁴ (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020). Até o dia 19 de março, quando ocorreu a primeira morte oficialmente causada pela COVID-19 na Rússia, o discurso estatal apresentava tom otimista no que diz respeito à capacidade do Estado de conter a crise sanitária. Contudo, a partir do crescimento do número de contaminações e de mortes (Tabela 1 e Gráfico 1), o discurso foi endurecido e declarou-se alerta vermelho nacional, com banimento de aglomerações, instituição de aulas online e incentivo ao *home office* (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020b).

Entre abril e maio de 2020, com a piora considerável no número de contaminados e de óbitos, a gravidade da crise foi crescentemente reconhecida pelo Estado, com o fechamento de todas as atividades não essenciais e a declaração de feriados pagos entre os dias 28 de março e 13 de maio

(PRESIDENT OF RUSSIA, 2020b; 2020c). Após essa data, o país seguiu em quarentena até o início de junho, quando as medidas de isolamento começaram a ser flexibilizadas em Moscou, principal epicentro da crise sanitária. A partir de 14 de maio, conforme demonstrado no Gráfico 2, começou-se a observar uma diminuição no número de casos diários confirmados abaixo da média de 10.000/dia, o que incentivou o início do planejamento de movimentos para a flexibilização das medidas de controle, como o fim gradual do autoisolamento em Moscou e a reabertura gradual de fronteiras. Contudo, cabe notar um processo de interiorização do vírus, e o surgimento de novos epicentros, como as regiões do Daguestão e de Zabaikalsky, o que faz com que o relaxamento da quarentena não seja adotado de forma uniforme em todo o país (MINISTÉRIO DA SAÚDE DA FEDERAÇÃO RUSSA, 2020a).

Para refletir acerca dos impactos da pandemia na inserção regional russa, especial atenção deve ser dada às medidas de combate à pandemia COVID-19 adotadas no país. Cabe reconhecer que, logo de início, medidas de controle de circulação entre os espaços doméstico e internacional foram tomadas, com banimento à entrada de cidadãos estrangeiros, fechamento de fronteiras, e autoisolamento de pessoas vindas do exterior. Por um lado, essas ações podem ter contribuído para o controle dos números de contaminados e de óbitos causados pelo coronavírus, mas, por outro, também acirrou os efeitos econômicos da crise, em especial com relação ao comércio com países asiáticos, como será discutido na próxima seção.

Medidas duras de circulação interna de pessoas também suscitaram ganhos no controle do vírus e polêmicas em sua implantação, como o fechamento de serviços não essenciais, os passes digitais, o programa *Moscow Safe City* de câmeras de reconhecimento facial em espaços

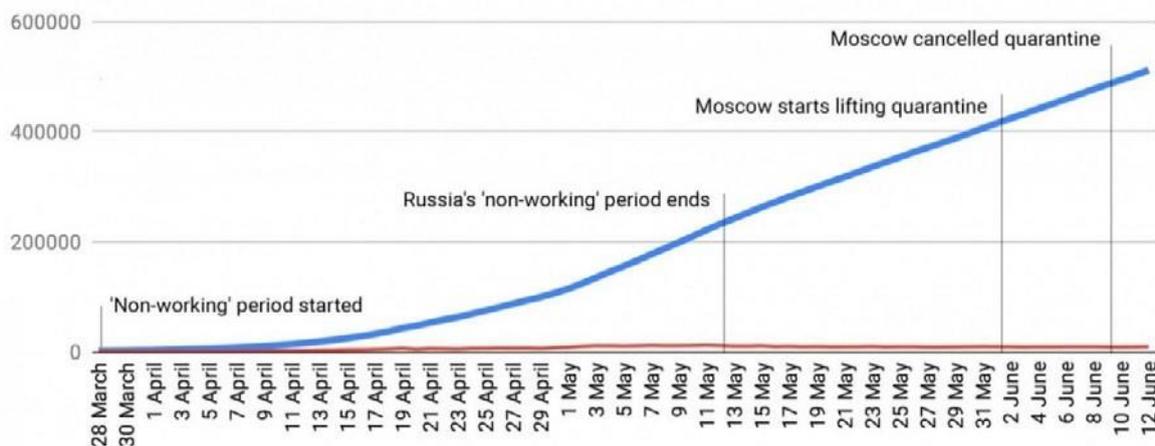
4 O grupo de trabalho especial para COVID-19 é composto por Sergei Sobyenin (Prefeito de Moscou); Andrei Belusov (Primeiro Vice-Primeiro Ministro); Tatyana Golikova (Vice de Andrei Belusov); Dmitry Chernyshenko (Vice de Andrei Belusov); Mikhail Murashko (Ministro da Saúde); Denis Manturov (Ministro da Indústria e do Comércio); Yevgeny Ditrikh (Ministro dos Transportes); Igor Levitin (Assessor da Presidência); Chefes das Diretorias Presidenciais de Política Doméstica, de Relações Públicas e Escritório de Comunicações, do Serviço Federal para Supervisão da Proteção e do Bem-Estar do Consumidor (Rospotrebnadzor), do Serviço Federal para Supervisão Veterinária e Fitosanitária (Rosselkhozadzor), da Agência Federal Médico-Biológica, do Serviço Federal Aduaneiro, do Serviço de Fronteira da FSB; e Vice-Ministros do Interior, das Relações Exteriores, da Defesa, e de Emergências e Alívio de Desastres (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020a).

Tabela 1. Situação epidemiológica da COVID-19 no mundo e na Rússia

	Mundo	Rússia
Casos detectados	7.446.229	502.436
Recuperações	3.730.356	261.150
Óbitos	418.137	6.532

Fonte: MINISTÉRIO DA SAÚDE DA FEDERAÇÃO RUSSA, 2020, p. 4.

Gráfico 1. Número de casos de contaminação por COVID-19 detectados na Rússia ao longo do tempo e medidas de controle tomadas pelo Estado



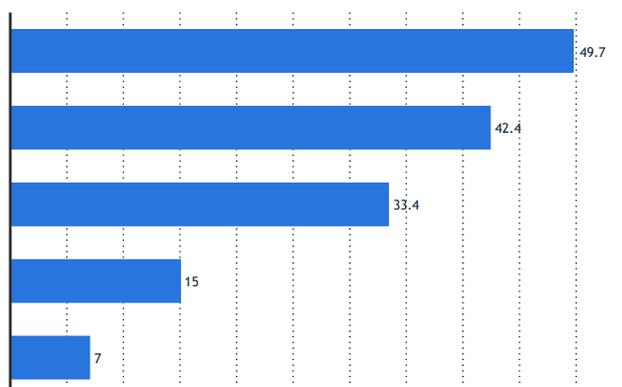
Fonte: CORONAVIRUS IN RUSSIA..., 2020 (com base nos relatórios diários do Ministério da Saúde da Federação Russa)

Gráfico 2. Número de casos de COVID-19 detectados por dia na Rússia



Fonte: MINISTÉRIO DA SAÚDE DA FEDERAÇÃO RUSSA, 2020a, p. 8.

Gráfico 3. Volume da assistência social fornecida pelo governo durante a pandemia da COVID-19 até abril de 2020



Fonte: MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PROTEÇÃO SOCIAL, 2020.

públicos, e o uso de drones e helicópteros por parte da Guarda Nacional Russa para controle da circulação de pessoas nas grandes cidades. Ainda, mudanças na *Lei sobre Responsabilidade Administrativa por Violar Legislação que garanta Bem-Estar Sanitário e Epidemiológico da População* passou a criminalizar, com pena privativa de liberdade, a divulgação de notícias falsas sobre a pandemia COVID-19, permitindo ao Kremlin forte controle das informações circuladas sobre a crise sanitária (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020f). Nesse cenário de intervenções políticas, quatro governadores de regiões muito afetadas pela pandemia foram substituídos por decisão do governo federal (SAHUQUILLO, 2020).

A partir do dia 18 de março de 2020, uma série de medidas de assistência social foram implantadas (Gráfico 3). Anunciou-se o Plano de Recuperação Econômica de USD\$ 4 bilhões para apoio à economia e aos cidadãos quarentenados (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020d; 2020e). Ainda, adotou-se medidas de assistência a populações específicas, como famílias com crianças, idosos, e doentes, bem como a devolução completa do imposto de renda de 2019, a redução de 6,5% em hipotecas, assistência a

pequenas e médias empresas para o pagamento de pessoal, a disponibilização de empréstimos a 2% de juros (MINISTÉRIO DA SAÚDE DA FEDERAÇÃO RUSSA, 2020b), e o pagamento de bônus aos profissionais de saúde comprovadamente envolvidos no combate à COVID-19 (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020e).⁵

Ainda no que diz respeito aos investimentos russos no combate à pandemia COVID-19, observa-se grande esforço na área da pesquisa para desenvolvimento de medicamentos para tratamento e para imunização. Até o momento, quatro protótipos de vacina contra o novo coronavírus foram desenvolvidos no país, e testes em humanos já foram iniciados em maio com um desses projetos (CORONAVIRUS IN RUSSIA..., 2020). O Fundo Russo de Investimento Direto (RDIF) e atores privados russos como o Grupo Chemrar e a Yantex colaboram para o desenvolvimento de medicamentos e de testes para detecção da CO-

⁵ A concessão do benefício aos profissionais de saúde envolvidos no combate à pandemia COVID-19 na Rússia suscita polêmicas no que diz respeito aos critérios usados para que o governo comprove o envolvimento desses profissionais na crise sanitária, o que teria levado a um baixo volume de pagamento desse tipo de bônus e a críticas sobre o caráter populista da medida (BAUNOV, 2020).

VID-19. Essas iniciativas apresentam grande potencial para a promoção externa da Rússia, como pode, por exemplo, ser observado em parcerias com a China, a Índia e o Japão (BOUSOV, 2020; CORONAVIRUS IN RUSSIA..., 2020; REIS, 2020).⁶ Com isso em mente, serão analisadas as questões polêmicas envolvidas na evolução da pandemia na Rússia em contraposição ao cenário global, para, por fim, serem analisadas conjecturas sobre possíveis impactos políticos e econômicos da crise sanitária sobre a Rússia e sua inserção internacional na contemporaneidade.

Questões polêmicas em torno da pandemia COVID-19 na Rússia

Quando pensada em contraposição ao cenário global, a evolução da pandemia da COVID-19 na Rússia suscita três questões especialmente polêmicas, com potencial impacto na posição de poder ocupada pelo país – as dúvidas sobre os números da pandemia, os limites para o exercício do poder vertical implantado por Vladimir Putin no governo, e os impactos econômicos sobre o desenvolvimento do país. A OMS (2020) levantou suspeitas sobre os números divulgados pelo governo russo no que diz respeito à evolução da pandemia, por notar uma disparidade entre o alto número de contaminados e a baixa taxa de letalidade no país, conforme demonstrado na **Tabela 2** e no **Gráfico 4**. Até o início de junho de 2020, a Rússia aparecia como o terceiro país do mundo com maior número de casos de contaminação pelo COVID-19 confirmado, somando um total de 510.761 casos. Em contraposição, no mesmo período, o país apresentou apenas a

6 No caso da parceria com o Japão, os russos desenvolvem pesquisas com o medicamento Avifair, que parece apresentar bons resultados como antiviral no tratamento da COVID-19 (REIS, 2020).

12a taxa mais alta de óbitos a cada mil habitantes (4,51 óbitos/1000 habitantes), segundo dados do *John Hopkins Coronavirus Research Center* (2020).

A discrepância em comparação com as tendências mundiais levaram a críticas ao governo russo no que diz respeito aos critérios de contagem de óbitos utilizado, às denúncias de manipulação dos dados por agentes públicos, e ao alto índice de falecimentos nas equipes médicas. Na Rússia, os óbitos foram registrados como causados pela COVID-19 apenas em situações nas quais ela representou a principal e final causa de morte, ao contrário do que é praticado na maioria dos países. Nesse cenário, as taxas de mortalidade parecem subestimadas quando comparadas com a média mensal de mortos em anos anteriores, quando foram registrados números cerca de 60% menores do que em 2020 nas grandes cidades, e cerca de 10% menores no interior. Ademais, nota-se um baixo número de testagem *post mortem* para verificar o diagnóstico de falecimentos suspeitos que ficam fora da contagem oficial. A ausência de dados divididos por faixa etária e gênero nos relatórios diários do Ministério da Saúde da Federação Russa, a demora em se considerar infecções respiratórias como possível COVID,⁷ e a decisão de retirar assintomáticos da contagem de contaminados⁸ também levam ao aumento das dúvidas sobre as estatísticas oficiais.

Ainda no que tangem às dúvidas sobre a contagem de casos na Rússia, surgiram, na mídia,

7 No dia 27 de abril de 2020, o Serviço Federal para Supervisão da Proteção e do Bem-Estar do Consumidor (Rospotrebnadzor), órgão responsável pelos dados sobre a COVID-19, decidiu pela inclusão de infecções respiratórias como casos de possível contaminação pelo novo coronavírus (ROSPOTREBNADZOR, 2020).

8 No dia 27 de maio de 2020, o Rospotrebnadzor decidiu por retirar os casos assintomáticos do número de infectados pelo novo coronavírus (ROSPOTREBNADZOR, 2020).

escândalos sobre agentes públicos promovendo a manipulação dos dados. Em 25 de maio, foi vazado um áudio de um gestor público da região de Moscou solicitando a diminuição dos óbitos registrados como causados pela COVID-19

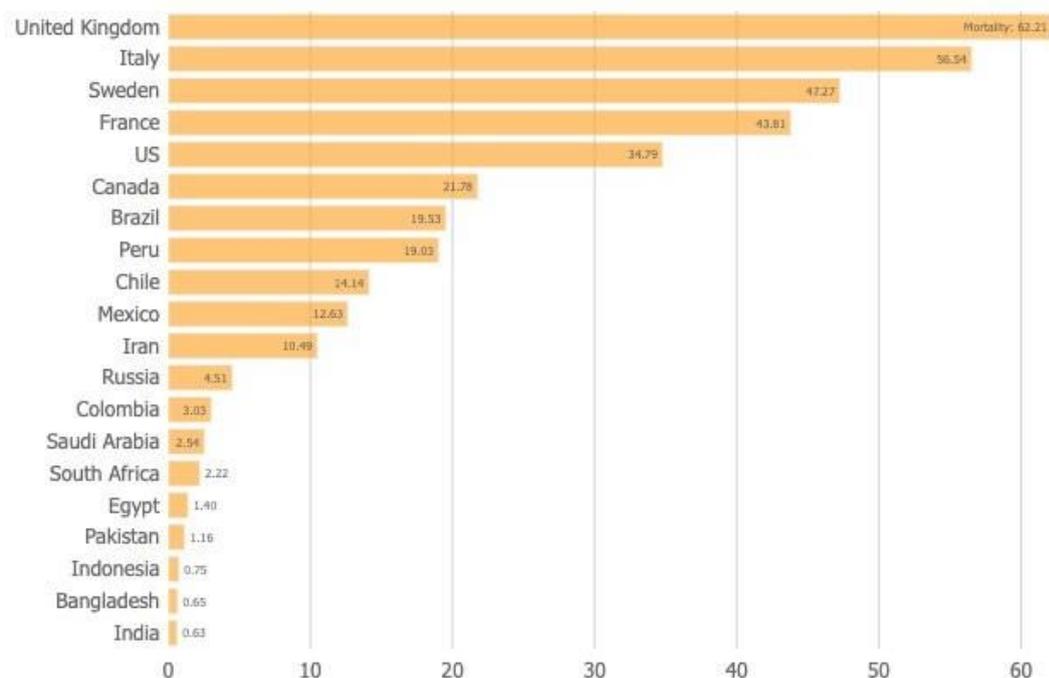
(CORONAVIRUS IN RUSSIA..., 2020). Ainda, um em cada três médicos afirmaram ter recebido solicitações de seus superiores para alteração de dados de registro sobre casos envolvendo o novo coronavírus (MEDUZA, 2020).

Tabela 2. Número total de casos de COVID-19 confirmados por país, até 12/06/2020

2.026.073	US
802.828	Brazil
510.761	Russia
297.535	India
292.860	United Kingdom
242.707	Spain
236.142	Italy
214.788	Peru
192.493	France
186.933	Germany
182.525	Iran
174.023	Turkey
154.092	Chile

Fonte: John Hopkins Coronavirus Research Center, 12 de junho de 2020

Gráfico 4. Número de óbitos a cada mil habitantes por país, até 12/06/2020



Fonte: John Hopkins Coronavirus Research Center, 12 de junho de 2020.

Os dados oficiais sobre a taxa de letalidade por COVID-19 entre equipes médicas também são controversos, sendo que as associações médicas estimam que ela seja quase o triplo na realidade, o que significaria um volume de óbitos entre membros da equipe médica cerca de dezesseis vezes maior do que em outros países com cenários semelhantes (CORONAVIRUS IN RUSSIA, 2020). Outro fator que corrobora a fragilidade dos dados é a própria revisão promovida pelo Ministério da Saúde em seus relatórios diários, que levou a dobrar a taxa de óbitos por COVID em abril e em maio nos dados oficiais (MINISTÉRIO DA SAÚDE DA FEDERAÇÃO RUSSA, 2020).

Por seu turno, o governo russo justificou a baixa taxa de óbitos na crise sanitária devido à adoção prematura e eficiente de medidas de controle de circulação de pessoas logo com a ocorrência dos primeiros casos, em fevereiro (MINISTÉRIO DA SAÚDE DA FEDERAÇÃO RUSSA, 2020); ao perfil etário mais jovem da população russa, quando comparada com outros países que foram epicentros da pandemia (WORLD BANK, 2020);⁹ à maior imunidade de rebanho;¹⁰ e ao grande índice de russos imunizados com vacina BCG.¹¹ O porta-voz do Kremlin, Dmitry Peskov, defende, ainda, a eficiência do sistema de saúde russo, que

seria responsável pela baixa taxa de mortalidade diante da boa atenção aos contaminados (RIA, 2020). De fato, a Rússia possui uma das mais altas taxas de respiradores por habitante. Contudo, cabe ressaltar os problemas anteriormente levantados sobre o baixo investimento e a piora nos indicadores observada ao longo do século XXI no país (OMS, 2020; ORLOVA, 2020).

A eficiência do sistema de saúde russo e a baixa taxa de letalidade em relação ao volume de contaminados foi, ainda, justificada com base nos altos índices de testagem realizada pelo governo russo (ROSPOTREBNADZOR, 2020). Medidas como distribuição gratuita de testes, parcerias com o setor privado para distribuição de testes e desenvolvimento de testes rápidos, entrega a domicílio de testes para idosos, testagem obrigatória de todas as equipes médicas, e testes aleatórios em massa, fizeram com que a Rússia esteja entre os países com maior realização de testes para COVID-19, conforme indicam o **Gráfico 5** e a **Tabela 3**. Contudo, cabe ressaltar que a ligação do alto índice de testagem com a eficiência do sistema de saúde russo não é necessariamente direta, e que esse valor não explica o baixo volume total de óbitos.

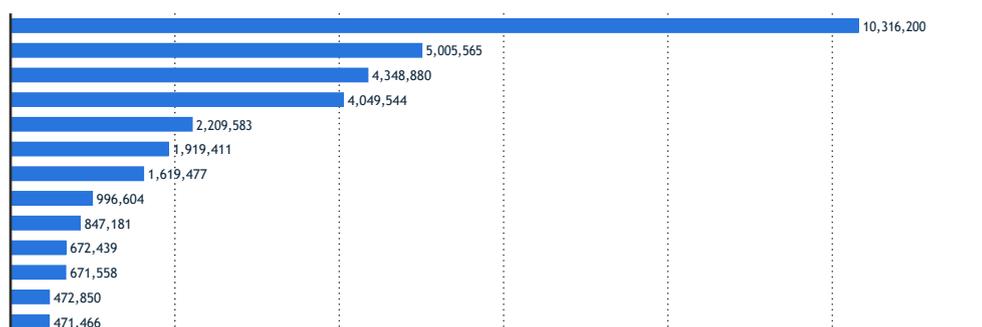
A continuidade de Vladimir Putin no governo russo há duas décadas também pode sofrer fortes impactos da pandemia COVID-19, o que certamente influenciaria a inserção internacional do país. Desde que assumiu o Kremlin, em 2000, Putin promoveu uma série de medidas com vistas à construção de um esquema de poder vertical, pelo qual ele exerce considerável controle sobre as regiões e sobre os demais poderes. Contudo, a dimensão teatral desse tipo de poder demonstra maior eficiência no trato de crises políticas e palcos de grande dimensão (YAFFA, 2020).

9 A expectativa de vida na Rússia é cerca de dez anos menor do que em outros países europeus, e está em 66 anos, para mulheres, e 77 anos, para homens (WORLD BANK, 2020). Esse argumento foi defendido pelo Ministro da Saúde M. Murashko, em declaração divulgada na mídia (MOSCOW TIMES, 2020).

10 Argumento levantado pelo *Gamelei Research Center de Moscou* (MOSCOW TIMES, 2020).

11 Não foi ainda provada uma relação entre a imunização pela vacina BCG e a menor letalidade da COVID-19. Esse argumento foi defendido pelo Ministro da Saúde M. Murashko, em declaração divulgada na mídia (MOSCOW TIMES, 2020).

Gráfico 5. Número de testes de COVID-19 realizados na Europa até 04/06/2020, por país



Fonte: ROBERT-KOCH INSTITUTE, 2020.

Tabela 3. Comparação do volume de testes a cada mil habitantes realizados nos três países europeus com maior volume total de testagem para COVID-19

País	Média de testes por 1.000 habitantes
Rússia em 04/06/2020	71,4
Rússia em 10/06/2020 (Fonte: Ministério da Saúde da Federação Russa, 2020)	96,07
Reino Unido	75,32
Alemanha	52,46

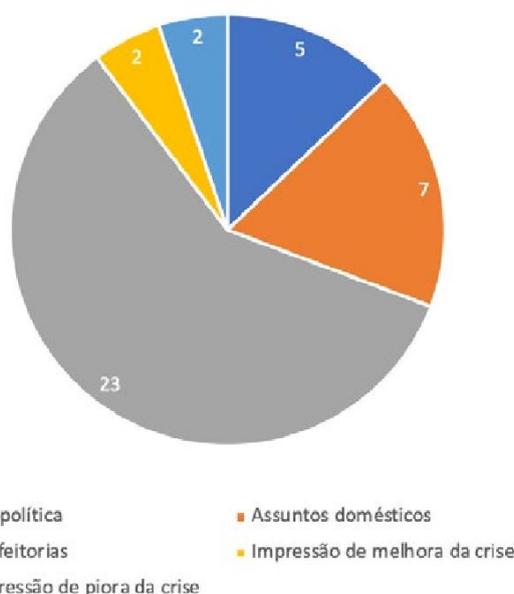
Fonte: Elaborado pelas autoras, com dados da Foundation for Innovative New Diagnostics (Robert Koch-Institut), 2020; do Ministério da Saúde da Federação Russa, 2020; e do World Bank, 2020.

No caso da crise sanitária gerada pelo novo coronavírus, o grau de incerteza científica e a forte dimensão local limitam a capacidade de Vladimir Putin para mobilizar seu poder vertical em torno de sua resolução.

Diante disso, nota-se que o presidente adota uma inédita estratégia de delegação de autoridade para os níveis regional e local, parecendo buscar preservar a máxima *good tsar, bad boyars*. Isto é, sua abordagem para a COVID-19 envolve centrar seu discurso em torno de benfeitorias de grande vulto e de questões geopolíticas, e repassar os custos de medidas impopulares, como o controle de circulação, a outras instâncias de poder. Essa abordagem pode ser percebida quando observados os temas mais recorrentes contidos nos atos executivos e nas declarações de Vladimir Putin no período entre 1º de fevereiro de 2020 e 10 de junho de 2020, conforme **Gráfico 6**. Especula-se se esse cenário pode indicar uma estratégia de enfraquecimento do prefeito de Moscou, Sergey So-

byanin, e de blindagem do Primeiro-Ministro, Mikhail Mishustin, possível sucessor de Vladimir Putin (YAFFA, 2020).

Gráfico 6. Temas recorrentes nos atos executivos publicados pelo Kremlin e nas declarações feitas por Vladimir Putin na mídia entre os dias 01/02/2020 e 10/06/2020, relacionados à pandemia COVID-19



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em PRESIDENT OF RUSSIA, 2020; CORONAVIRUS IN RUSSIA..., 2020.

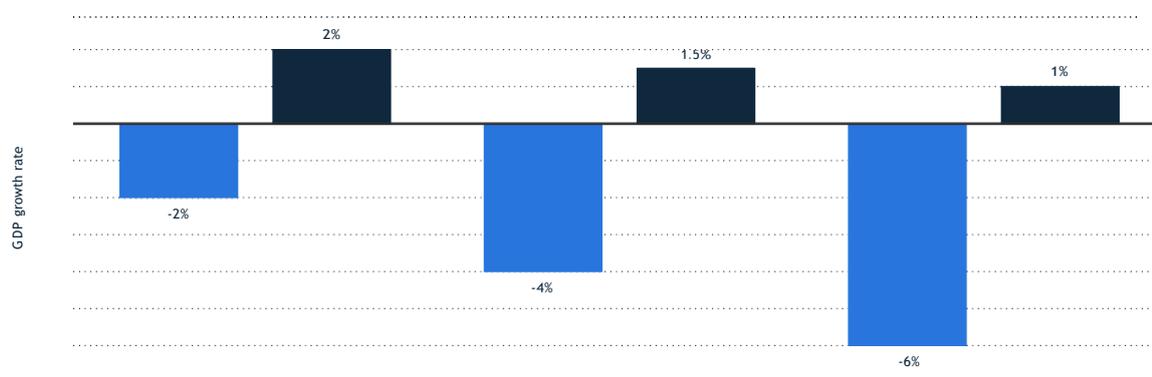
Outra possibilidade aberta ao poder vertical envolve a implantação de instrumentos de controle instalados durante a pandemia, como os passes digitais para verificação do movimento de cidadãos via aplicativo, a instalação de postos de checagem policial, o programa *Moscow Safe City* de câmeras de reconhecimento facial, e as limitações às aglomerações. Essas medidas podem indiretamente servir aos interesses do Kremlin sob Vladimir Putin de limitar manifestações contrárias ao governo. Ainda nesse sentido, outra medida que pode ser aproveitada para esse tipo de intervenção são as emendas realizadas sobre a *Lei sobre Responsabilidade Administrativa por Violar Legislação que garanta Bem-Estar Sanitário e Epidemiológico da População*, em 1º de abril de 2020 (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020f). A criminalização de notícias falsas sobre a epidemia do novo coronavírus levou à retirada de um artigo crítico ao governo, publicado na *Novaya Gazeta*, e tem sido levantada como instrumento para pressionar veículos internacionais como o *Financial Times* e o *New York Times* quando publicam na Rússia críticas à conduta do Kremlin quanto à crise sanitária (NADEAU, 2020).

Por outro lado, o poder vertical de Vladimir Putin vê-se desafiado pelo coronavírus para além de sua dificuldade acima mencionada de lidar com esse tipo de crise, a despeito da adoção da delegação de poder como solução. Atualmente, Vladimir Putin enfrenta as menores taxas históricas de aprovação de seu governo – 59% (LEVADA CENTER, 2020a). Os percentuais de aprovação e desaprovação do governo também se equilibraram nos últimos meses, sendo que a reprovação chega a ser 5% maior do que a aprovação em abril de 2020 (LEVADA CENTER, 2020a). Ainda, a percepção de que o país está na direção correta

diminuiu em relação a 2019, e igualmente se apresenta equilibrada com a percepção de que a Rússia se encontra em uma direção equivocada – 42% a 42% (LEVADA CENTER, 2020a). Outro dado interessante sobre a percepção dos russos que leva ao questionamento da eficiência da estratégia de delegação são os crescentes índices de aprovação dos governos locais, que, em abril de 2020, chegaram a 61% (LEVADA CENTER, 2020a). As medidas adotadas pelo executivo federal são, também, menos populares do que aquelas adotadas a nível regional e local, com apoio, respectivamente, de 46% e 50% da população em abril de 2020 (LEVADA CENTER, 2020a).

O adiamento do referendo nacional sobre a *Emenda Constitucional acerca de Melhorias na Regulação de Certos Aspectos da Organização e do Funcionamento da Autoridade Pública* devido à pandemia COVID-19 também foi um duro golpe no poder vertical de Vladimir Putin. O referendo previa a consulta popular, no dia 22 de abril de 2020, que permitiria ao presidente eleger-se novamente até 2036 (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020h), já tendo sido aprovado pela Duma e pela Corte Constitucional. Diante da impopularidade de manter um evento como esse, o Kremlin decidiu pela sua remarcação para o dia 1º de julho de 2020, e modificou a legislação eleitoral para permitir voto online e por correio considerando as circunstâncias da crise sanitária (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020i). Contudo, especula-se que essa medida possa levantar polêmicas sobre a contagem de votos mais profundas do que as verificadas em eleições anteriores. Ainda assim, pesquisas de opinião pública estimam que 44% dos russos pretendem votar no referendo mesmo diante da crise sanitária, e 47% dos cidadãos pretendem aprovar a medida (LEVADA CENTER, 2020b).

Gráfico 7. Crescimento estimado do PIB na Rússia diante de diferentes cenários de impacto da pandemia em 2020 e em 2021



Fonte: RBC, 2020.

O adiamento das celebrações do Dia da Vitória para 24 de junho de 2020 também foi visto como um golpe para o poder vertical, considerando ser um momento simbólico importante de demonstração nacional e internacional do poderio russo que vem sendo fortemente articulado e incentivado por Putin nos últimos anos.¹²

Por fim, os impactos econômicos da crise sanitária demonstrados no **Gráfico 7** deverão ser fortemente sentidos com a diminuição do preço internacional do petróleo e do gás natural e na implantação dos Projetos Nacionais propostos em 2019. A diminuição da demanda por recursos energéticos provavelmente levará a uma mudança na estratégia russa de disputa por preços com os demais produtores, como ocorrido na recente crise com a Arábia Saudita. Nesse cenário, a tendência será uma preocupação com o *market share*. Apesar de isso significar uma diminuição nos recursos do país, a demanda doméstica e a pequena diversificação da economia

poderão equilibrar minimamente esse impacto negativo (KATONA, 2020). Por seu turno, os Projetos Nacionais em torno da ideia do *Russia Big Push* devem ser fortemente influenciados pelo novo coronavírus. Previa-se a instalação de um novo paradigma de desenvolvimento econômico no país por meio de um maciço investimento em infraestrutura e áreas correlatas. Contudo, a COVID-19 provavelmente levará a cortes orçamentários e à mudança de foco das ações para abarcar intervenções sociais e na área da saúde (LISSOVOLIK, 2020).

Conclusão

A pandemia do COVID-19 é uma calamidade internacional que atingiu todas as regiões do planeta. Assim, é importante compreender essa crise na arena internacional, mas também é preciso analisar as respostas individuais de países de grande influência regional e global, e a conjuntura na qual eles estão inseridos. A evolução da pandemia na Rússia e a gestão da crise sanitária pelo governo de Vladimir Putin vem acontecendo de forma polêmica sob a perspectiva da mídia internacional. Os efeitos da

12 O Dia da Vitória é celebrado em 9 de maio, e contaria, em 2020, com a participação de Emmanuel Macron, presidente francês, e Xi Jinping, presidente chinês, e uma forte demonstração de boas relações com a Europa e com a Ásia por parte do Kremlin (ROTH, 2020).

crise econômica subsequente à identificação do vírus no país foram percebidos desde o fechamento das fronteiras, já que o comércio com os países asiáticos caiu subitamente. Somado a isso, alguns atores internacionais e a mídia ocidental têm feito duras críticas ao governo russo sobre a sua administração da crise sanitária. Como foi discutido durante este artigo, a OMS é um órgão que levantou dúvidas importantes sobre as estatísticas divulgadas pelo governo, as consequências da crise econômica no país e os limites do poder vertical implantado por Putin.

No entanto, é necessário questionar quais impactos as denúncias feitas pela OMS ainda podem ter sobre a Rússia após o esvaziamento dessa organização, que perdeu a membresia dos Estados Unidos e, com ela, o seu financiamento. Um possível cenário futuro que pode ser consequência disso é a liderança que Putin almeja alcançar para a Rússia a partir do vácuo de poder estadunidense. O governo russo tem auxiliado com materiais e pessoal médicos outros países, o que, somado ao desenvolvimento de medicamentos e de teste de detecção do COVID-19 em alta escala, podem promover a Rússia como uma liderança internacional. Por outro lado, também é relevante considerar o possível cenário de enfraquecimento de Vladimir Putin no governo russo diante da crise sanitária e econômica. O abalo no poder vertical e nas taxas de aprovação populares de Putin já são sentidos e podem ameaçar os seus planos de reeleição.

Ainda no que tange a projeções futuras na arena internacional, um possível rival da Rússia na ocupação do vácuo de poder é a China, que tenta ganhar espaço na OMS por meio de maiores contribuições e tenta se promover internacionalmente doando equipamentos médicos para diferentes países, assim como a Rússia. Contudo, o eixo oriental da política externa

russe e a ênfase na parceria com a China podem também promover uma maior inserção internacional do país na defesa de uma ordem multilateral. Além disso, um fator agravante para Rússia que pode impedir suas aspirações internacionais é o referendo programado para autorizar ou não a permanência de Putin no poder até 2036, o que é um acontecimento doméstico, mas que é extremamente criticado pelo Ocidente e tem impactos em como a Rússia é vista por outros Estados. A interpretação do público internacional sobre a atuação doméstica de Putin pode ter efeitos diretos na conquista da liderança internacional, enquanto, por outro lado, o Kremlin critica o Ocidente por usar a pandemia para desqualificar russos e chineses.

Por fim, deve-se considerar como cenário o impacto da percepção externa do governo Putin, que pode ter consequências na aceitação da vacina russa, que se encontra em estado avançado de testes. Com a crescente desconfiança da OMS e dos países ocidentais sobre a transparência do governo, todo o seu processo científico de testagem pode ser questionado e rejeitado por outros países. Diante de tantas incertezas e do aspecto multifacetado dos impactos trazidos pela pandemia, os próximos meses serão centrais para melhor compreendermos os desdobramentos desse cenário para a inserção internacional da Rússia, considerando suas respostas à crise sanitária, a posição de poder de seu presidente, e sua reação as consequências econômicas trazidas.

Referências

- BAUNOV, Alexander. Where Is Russia's Strongman in the Coronavirus Crisis. *Foreign Affairs*, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2020-05-27/where-russias-strongman-coronavirus-crisis>. Acesso em 22 jun. 2020.
- BOUSOV, Timofei. Russia and India: military and techni-

cal cooperation in the world after COVID-19. **Valdai Club**, 20 maio 2020. Disponível em: <https://valdaiclub.com/a/highlights/russia-india-military-and-technical-cooperation/>. Acesso em 22 jun. 2020.

JOHN HOPKINS CORONAVIRUS RESEARCH CENTER. **Coronavirus Resource Center**. 12 jun. 2020. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu>. Acesso de 22 jun. 2020.

KATONA, Viktor. Oil Wars 2020: who will win? **Valdai Club**, 6 abril 2020. Disponível em <https://valdaiclub.com/a/highlights/oil-wars-2020-who-will-win/>. Acesso em 22 jun. 2020.

LEVADA CENTER. **Indicators**. 2020a. Disponível em: <https://www.levada.ru/en/ratings/>. Acesso em 22 jun. 2020.

LEVADA CENTER. **Constitutional Amendments**. 2020b. Disponível em: <https://www.levada.ru/en/2020/05/28/constitutional-amendments-3/>. Acesso em 22 jun. 2020.

LISOVOLIK, Yaroslav. National Projects: Russia's New Development Paradigm. **Valdai Club**, 20 fev. 2020. Disponível em: <https://valdaiclub.com/a/highlights/national-projects-russia-s-new-development/>. Acesso em 22 jun. 2020.

MEDUZA. 00000 0 «00000000000 00000»: 00000 0000000, 0000000000 0 00000000 COVID-19, 0000000000 0 000000000 000000000000 00 00000000000 000000000000000. 21 de março de 2020. Disponível em https://meduza.io/news/2020/05/21/opros-v-spravochnik-ke-vracha-tret-medikov-rasskazali-o-vozmozhnyh-manipulyatsiyah-so-statistikoy-covid-19?utm_source=facebook&utm_medium=main. Acesso em 10 jun. de 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DA FEDERAÇÃO RUSSA (Rosminzdrav). 00000000000. Disponível em <https://covid19.rosminzdrav.ru/>. Acesso em 10 jun. 2020a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DA FEDERAÇÃO RUSSA (Rosminzdrav). **Página oficial**. Disponível em <https://minzdrav.gov.ru/ru>. Acesso em 10 jun. 2020b.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PROTEÇÃO SOCIAL. **Site oficial**. 2020. Disponível em: <https://mintrud.gov.ru/eng>. Acesso em 22 jun. 2020.

Coronavirus in Russia: the latest news. **MOSCOW TIMES**. Disponível em <https://www.themoscowtimes.com/2020/07/01/coronavirus-in-russia-the-latest-news-july-1-a69117>. Acesso em 10 jun. 2020.

NADEAU, Josh. Putin is using the pandemic to consolidate power. **Foreign Policy**, 18 maio 2020. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/05/18/putin-is-using-the-pandemic-to-consolidate-power/>. Acesso em 22 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Russian Federation**. 2020a. Disponível em <https://www.who.int/countries/rus/en/>. Acesso em 10 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **WHO Press Conference**. 10 de junho de 2020b. Disponível em <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavi->

[rus-2019](#). Acesso em 10 jun. 2020.

ORLOVA, Natalia. Russian National Projects during the crisis period. **Valdai Club**, 1 maio 2020. Disponível em: <https://valdaiclub.com/a/highlights/russian-national-projects-during-the-crisis-period/>. Acesso em 22 jun. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Documents**. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/acts/news>. Acesso em 10 jun. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Instruction on State Council working group on coronavirus response**. 15 de março de 2020a. Disponível em <http://en.kremlin.ru/acts/news/62990>. Acesso em 10 jun. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Address to the nation**. 25 de março de 2020b. Disponível em <http://en.kremlin.ru/events/president/news/63061>. Acesso em 10 jun. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Extension of measures to ensure sanitary and epidemiological safety of population in connection with the spread of the coronavirus infection**. 28 de abril de 2020c. Disponível em <http://en.kremlin.ru/acts/news/63287>. Acesso em 10 jun. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Executive Order on additional support measures for families with children**. 7 de abril de 2020d. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/63174>. Acesso em 10 jun. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Amendments to Executive Order On Additional Measures of Social Support for families with children**. 11 de maio de 2020e. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/63342>. Acesso em 10 jun. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Executive Order on providing additional insurance guarantees to individual categories of medical workers**. 6 de maio de 2020f. Disponível em en.kremlin.ru/acts/news/63306. Acesso em 10 jun. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Law on administrative liability for violating legislation ensuring sanitary and epidemiological welfare of population**. 1 de abril de 2020g. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/acts/news/63129>. Acesso em 10 jun. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Law improving legislation on elections and referendums**. 23 de maio de 2020h. Disponível em en.kremlin.ru/acts/news/63387. Acesso em 10 jun. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Law on amendment to Russian Federation Constitution**. 14 de março de 2020i. Disponível em: en.kremlin.ru/acts/news/62988. Acesso em 10 jun. 2020.

REIS, Fábio. Rússia aprova o avifair para tratamento da COVID-19. **Pfarma**, 1 jun. 2020. Disponível em: <https://pfarma.com.br/coronavirus/5685-avifair-covid19.html>. Acesso em 22 jun. 2020.

RIA. 0000000000000000 00000 000000000 000 000000 0 0000000000 00 COVID-19. 11 de junho de 2020. Disponível em <https://ria.ru/20200611/1572799341.html>. Acesso em 10 jun. 2020.

ROBERT-KOCH INSTITUTE. **Health Monitoring**. Disponível em https://www.rki.de/EN/Content/Health_Monitoring/health_monitoring_node.html. Acesso em 10 jun. 2020.

ROSPOTREBNADZOR. **Site Oficial**. 2020. Disponível em: <https://www.rospotrebnadzor.ru/en/>. Acesso em 22 jun. 2020.

ROTH, Andrew. COVID-19 puts Putin's power plans on hold and economy in peril. **The Guardian**, 7 maio 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/07/covid-19-puts-putins-power-plans-on-hold-and-economy-in-peril>. Acesso em 22 jun. 2020.

SAHUQUILLO, María R. O mistério da baixa letalidade do coronavírus na Rússia. **El País**, 13 maio 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-05-14/o-misterio->

[-da-baixa-letalidade-do-coronavirus-na-russia.html](#). Acesso em 22 jun. 2020.

SHEIMAN, Igor; SHISHKIN, Sergey; SHEVSKY, Vladimir. The evolving Shemashko model of primary health care: the case of the Russian Federation. National Center for Biotechnology Information. **Risk Management and Healthcare Policy**, v. 11, p. 209-220. 2 nov. 2018. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6220729/>. Acesso em 18 jun. 2020.

YAFFA, Joshua. How the coronavirus revealed the hollowness of Putin vertical power. **The New Yorker**, 26 maio 2020. Disponível em: <https://www.newyorker.com/news/dispatch/how-the-coronavirus-revealed-the-hollowness-of-putins-vertical-of-power>. Acesso em 22 jun. 2020.



Os BRICS frente à pandemia da COVID-19: uma análise preliminar sobre políticas comparadas

The BRICS facing the COVID-19 pandemic: a preliminary analysis of compared policies

Los BRICS frente a la pandemia de COVID-19: un análisis preliminar de política comparadas

Ana Garcia¹

Rodrigo Curty²

Ana Carolina Aguiar³

Lucas Rezende⁴

Maria Victória Dantas⁵

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n3p33

Recebido em: 20 de julho de 2020
Aprovado em: 09 de novembro de 2020

Resumo

A pandemia de COVID-19 reposicionou o papel das políticas públicas e dos Estados-nacionais. Objetivamos verificar como os BRICS, afora o Brasil, enfrentaram a pandemia na sua primeira fase. Para isso, comparamos as medidas de contenção do coronavírus, incentivo à economia e cooperação internacional. Concluímos com possíveis lições para o Brasil.

Palavras-chave: *Pandemia. BRICS. Cooperação internacional. Políticas públicas.*

Abstract

The COVID-19 pandemic has repositioned the role of public policies and nation-states. We intended to verify how the BRICS, besides Brazil, have faced the first months of the pandemic. For that, we compared measures to contain the coronavirus, boost their economy, and international cooperation. We conclude with possible lessons for Brazil.

Keywords: *Pandemic. BRICS. International cooperation. Public policy.*

Resumen

La pandemia de COVID-19 reposicionó el papel de las políticas públicas y de los estados-nación. Nuestro objetivo era comprobar cómo los países BRICS, aparte de Brasil, afrontaron la pandemia en su primera fase. Para ello, comparamos las medidas de contención del coronavirus, incentivo a la economía y cooperación internacional. Concluimos con posibles lecciones para Brasil.

Palabras clave: *Pandemia. BRICS. Cooperación internacional. Políticas públicas.*

1 Professora adjunta do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil. <https://orcid.org/0000-0003-4106-5989>.

2 Mestrando em Geografia pela Universidade de Waterloo. Waterloo, Canadá. <https://orcid.org/0000-0001-8478-6589>.

3 Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

4 Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, Brasil.

5 Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Mesquita, Brasil.

Introdução

A pandemia do novo coronavírus (COVID-19) atingiu todos os países do mundo, gerando feitos sobre os sistemas de saúde e atingindo as economias, desde as bases produtivas nacionais até as cadeias de produção e comércio mundiais. Podemos afirmar que essa será uma das maiores crises sanitárias, econômicas e políticas que marcará o sistema internacional no século XXI. Partimos da premissa que a pandemia vem reposicionando o papel das políticas públicas, tendo em vista que a forma como cada governo enfrenta os problemas causados pela COVID-19 é a variável que define o verdadeiro impacto da doença sobre as suas populações. Nesse sentido, observamos como o Estado-nacional, enquanto ator central das relações internacionais, voltou a ganhar mais importância nas narrativas mesmo de especialistas de viés mais liberal. Isso porque as capacidades nacionais em saúde (infraestruturas hospitalares, mas também capacidade científica) precisaram ser fortalecidas, bem como programas econômicos e sociais precisaram ser rapidamente desenvolvidos para resgatar empresas e empregos. Um aspecto peculiar da atual crise é o fortalecimento de discursos e práticas nacionalistas, um “efeito colateral da pandemia” (RACHMAN, 2020). Este nacionalismo pode ser acompanhado, em alguns casos, de discursos xenófobos, que dificultam ainda mais a busca por uma saída multilateral para um problema global.

O Brasil tem se destacado mundialmente de forma negativa. O país é hoje um dos epicentros da pandemia, onde os números de infectados e óbitos crescem mais rapidamente (DARLINGTON; BARNES, 2020). Além disso, o país passa por contínuas crises institucionais e políticas. O presidente Jair Bolsonaro

desqualificou a gravidade da doença desde o início da pandemia, e o país não adotou um isolamento social rígido. O Brasil também é caracterizado pela subnotificação e pouca testagem. Economicamente, foram desenvolvidos programas para conter os efeitos da crise sobre empresas e empregos, com a implantação de um auxílio emergencial, planos para evitar demissões e proteger empresas da falência (DIEESE, 2020). Ainda assim, estas medidas parecem ser insuficientes para conter os efeitos sociais devastadores da crise sobre a população, que tende a se agravar ainda mais com falta de uma gestão coordenada e eficiente do governo central. No plano internacional, o Brasil se somou aos EUA nas críticas à Organização Mundial da Saúde (OMS) e tem ficado fora de iniciativas multilaterais (BBC, 2020c)⁶.

O Brasil é parte do agrupamento BRICS, juntamente com a China, Rússia, Índia e África do Sul. Na qualidade de países emergentes, os BRICS representam as cinco maiores economias do Sul Global, e se constituíram como grupo político e econômico há dez anos (MRE, 2020)⁷. Juntos eles representavam, em 2018, 20% das entradas de investimentos globais e 24% do Produto Interno Bruto mundial (UNCTAD 2019, p. 5). É notório que foi na província de Wuhan, na China, onde tudo começou, e é também na China onde foram

6 Dado o escopo deste artigo, não almejamos fornecer uma comparação detalhada com o Brasil. Presumimos que as medidas adotadas pelo país são de amplo conhecimento público.

7 Para análises substantivas e abrangentes sobre os BRICS, sugerimos: BOND, Patrick; GARCIA, Ana (Eds.). *BRICS: an anti-capitalist critique*. Johannesburg: Jacana Media, 2015; KIELY, Ray. *The BRICS, U.S. 'Decline' and Global Transformations*. London: Palgrave MacMillan, 2015; RAMOS, L.; GARCIA, A.; PAUTASSO, D.; RODRIGUES, F. “Decade of Emergence: The BRICS’ Institutional Densification Process”. *Journal of China and International Relations*, v. 6, nr 1, p. 1-15, 2018; entre outros.

aplicadas medidas eficazes de isolamento social, aumento das infra estruturas hospitalares e medidas econômicas para a retomada do crescimento (OMS, 2020). Tendo em vista o papel da China e dos BRICS, as disputas, rivalidades ou formas de cooperação desencadeadas ou intensificadas pela pandemia, podem revelar caminhos e tendências para a reconfiguração do sistema internacional após a crise.

O objetivo deste trabalho é verificar, de forma preliminar (visto que o mundo ainda se encontra em meio à pandemia) como, afora o Brasil, os demais países que compõem os BRICS têm enfrentado a pandemia e que tipos de resultados têm obtido com suas políticas. Metodologicamente, buscamos identificar convergências e diferenças nas ações dos governos de cada país BRICS no que tange às medidas de contenção do novo coronavírus, políticas relacionadas à economia e aos empregos, bem como iniciativas de cooperação internacional⁸. Buscamos responder às seguintes perguntas: Quais foram suas ações na contenção da doença? Quais medidas econômicas foram implementadas? O que tem acontecido na arena internacional que está facilitando ou dificultando a cooperação internacional? Como fontes de pesquisa, foram utilizados artigos de jornais nacionais e internacionais, documentos e discursos governamentais, documentos e páginas web de organizações internacionais, durante os meses de março a junho de 2020. Na conclusão, apontaremos para possíveis lições que podem ser extraídas destas experiências para o Brasil.

8 Este trabalho analisa as medidas tomadas nos primeiros meses da pandemia. Não trataremos a evolução nos números de casos e mortes, tendo em vista que eles mudam a cada dia. Vale notar que os países BRICS, à exceção da China, estão entre os dez primeiros no ranking mundial de infectados. No entanto, ao analisarmos o número de mortes por milhão, Rússia, Índia e África do Sul apresentam médias bem mais baixas que a do Brasil (WORLDOMETER, s.d.).

As principais medidas de contenção da COVID-19

Trataremos aqui das principais medidas tomadas pelos governos dos BRICS para buscar frear o contágio da COVID-19, que envolveram medidas de *lockdown* e distanciamento social, testagem, capacidades hospitalares e outras⁹.

Uma das principais semelhanças entre estes países na forma como lidaram com a contenção do vírus foi o rápido fechamento das fronteiras e a implementação de medidas de isolamento social em nível nacional logo no início da epidemia. O governo indiano anunciou a suspensão da emissão de vistos de turismo e proibiu a entrada de estrangeiros provenientes de países mais afetados pela doença (UOL, 2020). O governo também decretou o fechamento das fronteiras aéreas do país para voos comerciais independente da origem. Os indianos que ainda tinham permissão para regressar ao país foram obrigados a permanecer em quarentena por duas semanas (UOL, 2020). Por sua vez, a África do Sul estabeleceu a suspensão de voos e viagens provenientes de países de alto risco. Os viajantes que chegam ao país a partir desta data também foram obrigados a ficar em quarentena (DEPARTMENT OF HEALTH, 2020; SOUTH AFRICAN GOVERNMENT, 2020) Na Rússia, a entrada de pessoas provenientes da China foi proibida quando ainda nenhum caso havia sido reportado no país (ELLYATT,

9 É possível considerar outros fatores além dos exclusivamente políticos, como o contexto social e sanitário prévio à pandemia, para analisar a forma como a COVID-19 se manifesta e os danos causados pela doença em diferentes populações em seus respectivos contextos. No escopo deste artigo, porém, não é possível adentrar todos os fatores, e nos centraremos nas medidas políticas. Vale observar que os diferentes regimes políticos de cada país influenciam na tomada de decisão e na implementação de tais medidas.

2020). O país proibiu o transporte de passageiros estrangeiros por vias aéreas (ALJAZEERA, 2020) e decretou o fechamento de suas fronteiras para nacionais de quaisquer países por quaisquer meios de transporte (TÉTRAULT-FARBER; ZVEREV, 2020). A China, por sua vez, anunciou que a entrada de estrangeiros no país estava banida a partir daquela data, como reflexo do aumento no número de casos “importados” no país. Estrangeiros que chegassem ao país foram obrigados a permanecer em quarentena por 14 dias (ALJAZEERA, 2020).

No que tange às medidas de isolamento social, a China decretou medidas muito rígidas, que serviram de modelo para países em todo o mundo. A província de Hubei e diversas outras cidades no país implementaram um bloqueio completo (*lockdown*), em que as pessoas foram proibidas de sair de casa a não ser para comprar comida e medicamentos (FOX, 2020). Ainda assim, em diferentes cidades, mesmo essas saídas eram limitadas a poucos membros da família, com intervalos de dias pré-determinados entre uma saída e outra. Quaisquer aglomerações públicas foram proibidas e o acesso aos meios de transporte passou a ser controlado. Tais medidas começaram a ser postas em prática no final de janeiro em Wuhan e reforçadas nos meses seguintes em diferentes partes do país (FOX, 2020).

Os demais países BRICS seguiram o modelo rígido da China. A África do Sul foi o único dentre os países africanos a implementar no início da pandemia um *lockdown* completo. Na semana anterior, o governo havia declarado um desastre nacional, fechando escolas e pedindo distanciamento social (THE GUARDIAN, 2020). De acordo com o governo sul-africano, esta primeira fase objetivou uma contenção rígida, em que as pessoas

só poderiam sair de casa para comprar comida, procurar ajuda médica ou sob outras circunstâncias extremas (WORLDMETER, s.d.). Posteriormente, o grau de contenção foi flexibilizado do nível 5 para o nível 4. Este tem por objetivo a precaução extrema limitada a comunidades de transmissão e surto, e permissão de retomada de algumas atividades agrícolas e industriais.

Na Rússia, aglomerações com mais de 50 pessoas foram proibidas e as aulas presenciais em escolas e universidades foram suspensas. Em cidades mais afetadas no país, foi estabelecido um toque de recolher e um sistema de solicitação para uso do transporte público (OCDE, s.d.a). Por sua vez, na Índia, o confinamento foi ordenado com a suspensão dos serviços ferroviários e de outras atividades econômicas de acordo com a ocorrência de casos da doença. Os estados puderam delimitar zonas de maior risco, onde as restrições são mais rígidas. Foi estabelecido um turno noturno para a realização de atividades econômicas não essenciais, e grupos vulneráveis foram obrigados a permanecer em seus domicílios.

Outro ponto em comum entre alguns dos países BRICS refere-se à realização de testes para a COVID-19. Na China, inicialmente, os indivíduos que apresentavam sintomas da doença ou cujo histórico de viagem incluísse a província de Hubei, eram testados pelas autoridades médicas. Com a redução das transmissões no país, mas, ao mesmo tempo, o aumento dos casos de pessoas que vinham do exterior infectadas, viajantes que chegavam à China a partir de 29 de março e que apresentavam febre ou outros sintomas eram imediatamente testados. Posteriormente, com a flexibilização das medidas de isolamento social na maior parte do país e

o registro de novos casos em Wuhan, as autoridades desenvolveram uma estratégia de testagem em massa para a cidade, a fim de identificar principalmente casos em pessoas assintomáticas (BBC, 2020a). Num período de dez dias, 6,57 milhões de testes haviam sido processados em Wuhan. O número de testes no país antes disso não foi encontrado, mas sabe-se que somente a cidade de Wuhan tinha 60 laboratórios com capacidade de realizar 100.000 testes por dia (BBC, 2020a).

Na Rússia, o baixo número de casos reportados no início da pandemia levou a acusações de subnotificação e baixo número de testes sendo realizados. Desde então, o governo mudou sua estratégia e passou a realizar testes em massa. Atualmente, a Rússia é o país que mais realiza testes no mundo, com 1,82 testes por milhão de habitantes (OUR WORLD IN DATA, 2020) Milhões de pessoas foram testadas em todo o país e o prefeito de Moscou anunciou a iniciativa de realizar testes em massa na população da cidade de forma gratuita a partir de 15 de maio (STATISTA, 2020).

Na Índia, a situação é parecida com a russa. Apesar de não realizar tantos testes por milhões de habitantes quanto a Rússia, o país, que é um dos mais populosos do mundo, tem realizado cerca de 0,08 testes por milhão de pessoas. Assim como na Rússia, esse número vem crescendo desde o final de abril, quando apenas 0,02 testes por milhão de habitantes eram feitos no país e profissionais de saúde denunciavam o perigo da subnotificação (OUR WORLD IN DATA, 2020).

Já a África do Sul mostrou ampla capacidade de testagem. A capacidade de testagem da África do Sul se deve à estrutura capilar de trabalho montada para enfrentar epidemias anteriores, particularmente a do HIV/Aids e da

Tuberculose. O país conta com agentes comunitários de saúde, que atuam nos assentamentos, vilas e favelas, indo de porta em porta até a população (CNN, 2020; KHANYA FORUM, 2020). O governo anunciou que 10.000 agentes comunitários de saúde seriam implantados em todo o país para triagem domiciliar de porta em porta. Além disso, o governo sul-africano focou na criação de centros de testagens em todo o país, inaugurando 60 novos laboratórios móveis para aumentar a capacidade de testagem (BBC, 2020a).

Outro aspecto relevante quanto às medidas de contenção são as capacidades hospitalares. A facilidade com que a COVID-19 se espalha faz com que a superlotação dos hospitais seja um risco iminente. Nesse sentido, a disponibilização de mais leitos, ou até mesmo a construção de novas instalações hospitalares inteiras se fazem necessárias. Nesse aspecto a China se mostra como exemplo de eficiência tendo construído dois novos hospitais em menos de duas semanas em Wuhan. Além disso, o país adaptou outros hospitais com melhores instalações para o tratamento de pacientes com a doença (AYLWARD, 2020).

A Rússia seguiu o modelo chinês erguendo novas instalações médicas em pouquíssimo tempo. Em Moscou, a construção de um novo hospital, com cerca de 800 leitos, demorou cerca de um mês e teve início ainda quando o país apresentava poucos casos da doença (VEJA, 2020a). Além disso, o Ministério da Defesa russo iniciou a construção de centros médicos militares multifuncionais em todas as regiões da Rússia voltados para atender pacientes com COVID-19. O governo destinou 8,8 bilhões de rublos (cerca de US\$ 110 milhões) para a construção desses hospitais militares (LITÔVKIN, 2020).

No caso da Índia, o governo fechou um acordo com a *India Railways*, responsável pela administração das operações ferroviárias no país, para começar a transformar comboios de trens em enfermarias (ANDRADE, 2020). No entanto, são apontados problemas para a plena utilização, como a falta de instalação de ar-condicionado, banheiros adequados e de sistemas mais eficazes de reposição de água e eletricidade (ALLURI, 2020).

Adicionalmente, a utilização da tecnologia se mostrou um dos principais meios ao qual alguns governos recorreram para conseguir manter as informações oficiais de forma mais atualizada, a fim de auxiliar na prevenção da propagação da COVID-19. No caso da China, o país fez uso amplo de tecnologias de ponta para monitorar cidadãos e rastrear a propagação do vírus. Segundo a OMS (2020, p. 15), na China as informações oficiais acerca da doença e dos cuidados para evitar a contaminação foram amplamente divulgadas e atualizadas. Foram utilizados redes sociais, aplicativos e o uso de QR Codes para direcionar as pessoas a questionários online, os quais poderiam fornecer dados sobre suas condições de saúde e histórico de viagens (FINANCIAL TIMES, 2020). Também se utilizou de tecnologias de *big data* e inteligência artificial para localizar pessoas que tivessem passagem por Hubei (que foi o primeiro epicentro da pandemia) num esforço de diminuir a transmissão comunitária (Ibid.). No caso da Índia, o Ministério de Eletrônica e Tecnologia da Informação lançou o aplicativo “AarogyaSetu” que, assim como os aplicativos chineses, utiliza a localização do usuário para fazer conexões com o banco de dados do governo, rastreando pessoas infectadas para precisar a passagem ou a presença delas nos locais onde o usuário do aplicativo se encontra (AGARWAL,

2020). O governo indiano também lançou um aplicativo apenas para estrangeiros que estivessem no país para obter maiores informações de maneira mais fácil (THE HINDU, 2020).

Por fim, observamos, entre os BRICS, uma tendência de disputas de narrativas dentro de seus territórios, entre chefes de governo, governadores ou prefeitos, bem como velocidades distintas de ação. No caso da Rússia, o prefeito de Moscou, Sergey Sobyenin, alertou de forma pública a subnotificação do número de casos no país, que já havia sendo algo apontado no cenário internacional (THE MOSCOW TIMES, 2020). A Índia, por outro lado, chama atenção pela rapidez na resposta para o combate à COVID-19 por parte das províncias indianas. Algumas províncias anunciaram medidas econômicas antes mesmo do governo central. É o caso de Bihar, o Território da União de Délhi e de Querela, que, anteriormente à ação federal, anunciou pacotes econômicos para despesas na saúde, pensão social e distribuição de alimentos (OCDE, s.d.b).

Podemos concluir este ponto notando que os países BRICS seguiram o modelo chinês e adotaram medidas rígidas de isolamento social no início da pandemia, bem como fechamento das fronteiras e uso de tecnologias para monitoramento. Adicionalmente, ampliaram de forma significativa suas capacidades de testagem. As capacidades de infraestrutura hospitalar foram ampliadas na China e na Rússia, porém não na mesma proporção na Índia. Por fim, as diferenças entre governos centrais e subnacionais podem ser consideradas como algo comum entre eles, e podem ser atribuídas à complexidade e disparidade territorial e demográfica. Por terem tamanhos continentais, as medidas nacionais nem sempre se adequarão de forma homogênea a todas as regiões dos países.

Aspectos sociais e medidas econômicas

De uma maneira geral, todos os países BRICS tomaram medidas que favorecessem algum tipo de auxílio econômico emergencial à população. A Rússia, desde o início da crise, demonstrou preocupação com a proteção da saúde e renda dos cidadãos russos (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020a). Assim, todos os benefícios e subsídios oferecidos pelo governo já em vigor foram renovados automaticamente pelos próximos seis meses, sem necessidade de novas comprovações documentais (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020b). Também foram incluídos valores maiores pagos para as licenças de saúde e seguro-desemprego, com recomendações de que as regiões forneçam cestas básicas a crianças de famílias de baixa renda e crianças com deficiência.

No caso da Índia, o governo apresentou um pacote fiscal de 1,7 trilhões de rúpias indianas (aproximadamente US\$ 22,26 bilhões), sendo acompanhado por um pacote de saúde emergencial de 0,15 trilhões de rúpias e medidas para acelerar o reembolso de impostos de renda pendentes e outras taxas (0,1% do PIB) (OCDE, s.d.b). O governo de Modi também está permitindo que os governos das províncias indianas utilizem uma parte maior do Fundo de Resposta a Desastres para combater o vírus. Tais medidas estão sendo direcionadas de forma mais prioritária a pessoas de baixa renda, mulheres e trabalhadores rurais e informais (OCDE, s.d.b). O governo da Índia também anunciou uma estratégia de saída gradual para mitigar os custos econômicos e sociais do bloqueio. Alguns setores da economia, incluindo agricultura, logística, infraestrutura, comércio eletrônico e fábricas localizadas em áreas ru-

rais, atividades de plantações como chá com um máximo de 50% de trabalhadores, têm permissão para retornar ao trabalho em áreas onde não há casos detectados de COVID-19 (OCDE, s.d.b).

No caso da China, o governo do país criou um programa de renda auxiliar para trabalhadores doentes ou impedidos de trabalhar por estarem em quarentena, mas não encontramos informações mais específicas acerca de seu funcionamento. No entanto, sabemos que o país garantiu seguro-desemprego para todos os trabalhadores nas áreas mais afetadas pelo vírus, inclusive para aqueles que anteriormente não tinham direito ao benefício, por um período de até seis meses. Trabalhadores que ficaram desempregados e estão a menos de ano de sua aposentadoria passaram a ter direito ao seguro-desemprego até que se aposentem. O governo chinês também decretou a isenção de impostos sobre diversos serviços ao consumidor (incluindo serviços médicos) até que “o vírus seja controlado” no país (OCDE, s.d.c).

A África do Sul é considerada o país de renda média com os maiores níveis de desigualdade do mundo¹⁰. Segundo Bond (2020), a capacidade do Estado de responder adequadamente a ameaças como a da Covid-19 foi enfraquecida por meio de políticas neoliberais, resultando em uma profunda crise da saúde. A falta de acesso à água potável e problemas em redes elétricas complicam ainda mais as condições para que pessoas que vivem em favelas e assentamentos (BOND, 2020).

Neste sentido, o governo sul-africano anunciou um pacote de apoio econômico de

10 Índice de Gini da África do Sul está em 63, o mais alto do mundo, de acordo com estudos do Banco Mundial (SCOTT, 2020).

R500 bilhões (aprox. US\$ 27 bilhões)¹¹ para combater à pandemia na África do Sul, o que representa 10% do seu PIB. O pacote contempla uma concessão especial para desempregados e um esquema adicional de garantia de empréstimo para ajudar empresas com custos adicionais, como salários e pagamento de fornecedores. Ademais, R40 bilhões foram reservados para apoio à renda através do Fundo de Seguro Desemprego (BUSINESS TECH, 2020b). Além disso, foram alocados R446 milhões (aprox. US\$ 24 milhões) através de fundos para desastres, principalmente para equipamentos de proteção individual para profissionais de saúde (OCDE, s.d.d).

Nesse sentido, outro ponto de preocupação no que diz respeito aos efeitos da pandemia é com a preservação das pequenas e médias empresas, e consequentemente dos empregos gerados por elas. Na Índia, as tentativas de atenuar os danos a essas empresas levou ao aumento do limite para invocar falência para 10 milhões de rúpias, com a possibilidade de o governo considerar a suspensão de seções relevantes sob o Código de Insolvências e Falências para evitar que as empresas sejam forçadas a entrar em um processo de insolvência (OCDE, s.d.b).

Na África do Sul, segundo informações disponibilizadas na *OECD Country Tracker*, o Departamento de Desenvolvimento de Pequenas Empresas montou dois fundos no valor de R500 milhões (aprox. US\$ 27 milhões) para ajudar empresas menores. Também foi declarado estado nacional de desastre, permitindo a mobilização de recursos e pessoal. O Departamento de Turismo disponibilizou R200 milhões (US\$ 11 milhões) adicionais para ajudar as pequenas e médias empresas do setor de tu-

rismo e hotelaria que estão sob estresse particular devido às novas restrições de viagem. A Corporação de Desenvolvimento Industrial reuniu, em conjunto com o Departamento de Comércio, Indústria e Concorrência, mais de R\$ 3 bilhões (aprox. US\$ 163 milhões) em financiamento industrial para lidar com a situação de empresas vulneráveis (OCDE, s.d.d).

No caso da Rússia, as condições para empréstimos de pequenas e médias empresas para pagar salários de funcionários foram facilitadas, como por exemplo a suspensão dos juros por seis meses. Já para as empresas afetadas por uma queda na demanda, o governo dará apoio através da redução de contribuições de seguro para uma parte dos salários que excedem o salário-mínimo. Além de algumas outras medidas, tais quais: 1) Pagamento diferido de quase todos os impostos para empresas dos dez setores mais afetados; 2) Pagamentos diferidos de aluguel para empresas dos dez setores mais afetados por propriedades estaduais, municipais e privadas; 3) Os inquilinos poderão pagar a dívida diferida dentro de 2 anos; 4) Benefícios fiscais para companhias aéreas e empresas do setor de turismo (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020c).

Já na China, de acordo com o *Country Policy Tracker* da OCDE, o governo forneceu incentivos fiscais específicos para companhias que produzem equipamentos de proteção individual utilizados no combate à doença (como máscaras e roupas de segurança), incluindo 100% de descontos nos investimentos para aumento da produção. O governo também suspendeu o aluguel de pequenas e microempresas nos casos em que o governo é proprietário das instalações, além de oferecer isenção de impostos para proprietários privados que renunciam ao pagamento do aluguel de empresas deste tipo. Ainda, o governo

11 1 dólar = 18 Rands.

ofereceu isenção do imposto sobre valor acrescentado para empresas nos setores mobiliários, provisão de alimentos e serviços pessoais. Grandes empresas são obrigadas a pagar somente metade da contribuição social (OCDE, s.d.c).

Outra medida adotada por alguns desses países é o controle de preços de alimentos e medicamentos. Na Rússia, apresentaram-se propostas para alterar duas leis atuais sobre a Circulação de Medicamentos e Proteção da Saúde dos Cidadãos, que permitem ao governo limitar os preços de medicamentos e produtos médicos não cobertos por procedimentos de regulamentação de preços. Caso necessário, seria possível fixar efetivamente os preços e evitar aumentos de preços durante a epidemia (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020d). Por sua vez, a China deu um passo além e subsidiou os preços de mercadorias em geral durante o período de *lockdown*, a fim de garantir a provisão de mercadorias a um preço estável para o abastecimento dos supermercados (BUSINESS INSIDER, 2020).

Observamos aqui que os quatro BRICS se empenharam em medidas para conter os efeitos econômicos da pandemia, particularmente no que tange à transferência de renda e seguro-desemprego, bem como ajuda a empresas e setores específicos. Vemos, porém, que as medidas foram diferenciadas em cada país, dependendo do tamanho e grau de vulnerabilidade de cada economia, não havendo um padrão único observado.

Cooperação Internacional

Um primeiro destaque é para a cooperação intra-BRICS através do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, em inglês) e do Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (AIIB, em inglês). China, Índia, África do Sul e Brasil obtiveram empréstimos do NDB atra-

vés do seu programa de assistência emergencial no combate à COVID-19. Estes empréstimos foram da ordem de US\$ 1 bilhão para Índia, África do Sul e Brasil, e RMB 7 bilhões para a China (NDB, 2020). O Banco também fez emissões de títulos em renminbi para combater à Covid-19 no mercado de títulos chinês (NDB, 2020). No que tange ao AIIB, China e Índia obtiveram empréstimos que somaram US\$ 855 milhões (AIIB, 2020).

A China se destaca como prestadora de cooperação internacional. O país, através da Agência de Cooperação Internacional Chinesa, vem realizando doações de medicamentos, equipamentos médicos e de proteção para mais de 80 países em todo o mundo e quatro organizações internacionais, incluindo a União Europeia, a União Africana e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). O país enviou kits de testagem, equipamentos de proteção para equipes médicas, termômetros eletrônicos, respiradores e outros equipamentos de diagnóstico e tratamento (CIDCA, 2020a). Além disso, a China enviou 19 equipes médicas para 17 países a fim de promover treinamentos com os profissionais de saúde nestas localidades (CIDCA, 2020b). O governo chinês realizou uma doação de 20 milhões de dólares à OMS, após o anúncio de que os EUA iriam cortar suas contribuições à organização (RODRIGUEZ, 2020).

No caso da Índia, o primeiro-ministro Modi realizou uma reunião com os chefes de Estado da Associação Asiática para Cooperação Regional (SAARC, em inglês) para acertar ações conjuntas, propondo a criação de um fundo de emergência para combater a pandemia no Sul da Ásia (O GLOBO, 2020). O país, assim como a Rússia, mobilizou suas missões diplomáticas para garantir que as cadeias de logística e suprimen-

tos não sejam afetadas (SIDDIQUI, 2020a). A Índia também realizou doações humanitárias de suprimentos médicos, farmacêuticos e outros, incluindo hidroxiclороquina (HCQ) e paracetamol, para os países da SAARC e para as Ilhas Maurício e República das Seicheles. A ajuda também se estendeu para outros países, como os Estados Unidos, Espanha, Alemanha, Brasil, República Dominicana e Bahrain, no Oriente Médio (SIDDIQUI, 2020b)¹². Destacamos, contudo, que um dos alicerces da política externa indiana é o princípio de *Neighbourhood First*. Portanto, a resposta e o interesse para com a vizinhança asiática é uma realidade presente nas prioridades diplomáticas do país (Ibid.).

Por sua vez, a Rússia tem se posicionado a favor do multilateralismo no combate à pandemia. Em reunião do G20, o presidente Putin defendeu a suspensão de sanções, a criação de corredores verdes para cadeias de suprimento e a criação de um fundo especial para endereçar a crise (PRESIDENT OF RUSSIA, 2020d). Nesse sentido, o país tem atuado também na exportação de materiais de auxílio para outros países, como Itália e Estados Unidos (SPUTNIK, 2020a). O Ministro das Relações Exteriores da Rússia se pronunciou em defesa da OMS e classificou as críticas à organização como injustas e contraproducentes, alertando para o perigo da “tentativa de politizar a ajuda humanitária no contexto da essa pandemia” (SPUTNIK, 2020b). Durante videoconferência dos Ministros de Relações Exteriores do BRICS, a Rússia advogou pelo lançamento de um mecanismo para o desenvolvimento de uma

vacina contra a COVID-19 pelos países do grupo (SPUTNIK, 2020c).

Por fim, no que tange à cooperação internacional, a África do Sul recebeu mais de 200 profissionais de saúde de Cuba, que vieram ajudar o país no combate à pandemia. Cuba e África do Sul mantêm laços estreitos desde a luta contra a ditadura do apartheid, que só terminou em 1994 com a eleição de Nelson Mandela (BBC, 2020b). Por sua vez, os EUA intensificaram sua ajuda à África do Sul, doando respiradores fabricados nos EUA para o país, além de equipamentos e acessórios. O Centro para Controle e Prevenção de Doenças (CDC), dos EUA, já havia se comprometido com US\$ 13,2 milhões em financiamento, juntamente com US\$ 8,4 milhões em assistência através do Departamento de Defesa dos EUA. Além disso, por meio do Plano de Emergência para o Combate à Aids (PEPFAR), os Estados Unidos estão apoiando agentes comunitários de saúde para a campanha de triagem comunitária da Covid-19 e tratamento do HIV (BUSINESS TECH, 2020a).

Podemos concluir que a cooperação internacional segue sendo um mecanismo de disputas e posicionamentos geopolíticos. A China e a Rússia atuam de forma multilateral, de modo a se diferenciar dos EUA, que cada vez mais tendem a medidas unilaterais. Por sua vez, a Índia segue sendo um dos principais países a pleitear recursos dos novos bancos multilaterais, e atua como uma potência regional asiática. Na África do Sul, verificamos como a atuação dos EUA busca reconquistar espaço diante do avanço da cooperação chinesa e de outros países historicamente aliados com o governo sul-africano. Observamos que a cooperação internacional e atuação multilateral dos países BRICS (na OMS, no G20 e em outros foros) será fundamental para traçar o futuro destas instituições no período pós-pandemia.

12 A Índia já forneceu 2,945 milhões de comprimidos de HCQ a 24 países através de doações. A Aliança Farmacêutica Indiana (IPA) estima que a Índia tem capacidade para produzir cerca de 40 toneladas de HCQ por mês, o que representa cerca de 70% do suprimento total do mundo (PANT, 2020).

Conclusão

A pandemia da COVID-19 tornou-se uma crise sanitária, econômica e política em vários países. Neste contexto, revelou-se a centralidade dos Estados-nacionais e das políticas públicas para o enfrentamento à crise em termos de medidas de contenção e isolamento social, medidas econômicas e sociais, bem como a atuação e coordenação multilateral e bilateral em termos da cooperação internacional. Buscou-se, neste artigo, fazer um levantamento preliminar comparativo sobre como cada país dos BRICS vem atuando para conter a propagação da doença, mitigar os efeitos econômicos e sociais, e atuar junto com os organismos multilaterais para construir caminhos de cooperação internacional. Verificamos que, apesar de diferenças entre eles, houve tendências comuns em vários âmbitos das políticas públicas.

A crise jogou luz também sobre a capacidade de alguns Estados de investir em redes de proteção social. Na China e na Rússia, hospitais foram construídos em tempo recorde, com milhares de leitos para atender as vítimas da doença. Na Índia, vagões de trem foram transformados em hospitais, e na África do Sul laboratórios móveis foram instalados e agentes comunitários foram acionados para realização de testes em domicílio. Nesse mesmo sentido, os países analisados também implementaram programas econômicos para buscar mitigar os efeitos econômicos e sociais com a pandemia. Foram elaborados programas de ajuda para empresas, particularmente pequenas e médias, e auxílios setoriais.

Ainda assim, o mundo deverá enfrentar graves problemas sociais no contexto da pandemia e depois dela, e os países BRICS não serão exceção. Nosso levantamento mostrou que na Índia e na África do Sul, há dificuldades em

manter em isolamento social uma população que vive em áreas pobres, em casas muito pequenas e compartilhadas com muitas pessoas.

No que tange à cooperação internacional, apesar da crise ter levado a retóricas nacionalistas, alguns países dos BRICS têm se destacado em ações multilaterais e bilaterais. China, Rússia e Índia têm enviado ajuda na forma de equipamentos de proteção, kits de testagem e equipes médicas para países mais afetados pela crise. É importante notar também o papel dos novos bancos de desenvolvimento como o AIIB e o NDB, que realizaram empréstimos para a China e para a Índia, financiando algumas das principais medidas de contenção direta da doença.

Algumas lições vindas dos BRICS podem ser extraídas para o Brasil. A primeira delas é o fortalecimento dos sistemas nacionais de saúde públicos e de alcance abrangente. O Brasil tem o Sistema Único de Saúde e instituições públicas de pesquisa sólidas. Estas capacidades estatais precisam ser fortalecidas e ampliadas. Ademais, os BRICS mostraram uma ampla capacidade de testagem e controle de infectados. A utilização de novas tecnologias de monitoramento e controle, bem como a atuação de agentes comunitários de saúde são exemplos de políticas públicas bem-sucedidas, que poderiam ajudar o Brasil a superar suas limitações e ampliar sua capacidade de testagem e controle.

Adicionalmente, Brasil, África do Sul e Índia vivem problemas similares de saúde, moradia e trabalho que impõem grandes desafios para as populações trabalhadoras que dependem da renda diária para sobreviver. Esta similaridade de condições socioeconômicas cimenta as bases para uma cooperação horizontal, com possibilidade de troca de experiências e aprendizados mútuos. Neste sentido, o Brasil deveria buscar tornar os espaços comuns de cooperação

dos BRICS e do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) mecanismos para responder aos problemas reais das populações. Por fim, o Brasil deveria fortalecer sua atuação nos foros multilaterais como o G20 e a Organização Mundial de Saúde, para somar esforços no sentido de encontrar medidas eficazes para combater o novo coronavírus, bem como saídas comuns para conter os efeitos econômicos e sociais da crise. Uma pandemia como fenômeno global só pode ser enfrentada com o fortalecimento de iniciativas e instituições multilaterais, particularmente aquelas em que o Sul Global tem voz e participação efetiva. O fortalecimento da cooperação internacional baseada no direito humano à saúde, emprego e renda, será central para a construção do mundo pós-pandemia.

Referências

AYLWARD, Bruce. Inside China's All-Out War on the Coronavirus. Entrevista concedida a Donald G. McNeil Jr. **The New York Times**, New York City, 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/03/04/health/coronavirus-china-aylward.html>. Acesso em 21 abr. 2020.

AGARWAL, Surabhi. Govt launches AarogyaSetu mobile app to track spread of coronavirus. **The Economic Times**, India Times, 6 abr. 2020. Disponível em: https://economictimes.indiatimes.com/tech/internet/govt-launches-mobile-app-aarogya-setu-to-track-spread-of-covid-19/articleshow/74952335.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst. Acesso em: 16 abr. 2020.

ALLURI, Aparna. How India's behemoth railways are joining the fight against Covid-19. **BBC News**, Déli, Índia, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-52212886>. Acesso em: 15 abr. 2020.

ALJAZEERA. Coronavirus: Travel restrictions, border shutdowns by country. **Aljazeera**, 03 jun. 2020. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/coronavirus-travel-restrictions-border-shutdowns-country-200318091505922.html>. Acesso em: 31 maio 2020.

ANDRADE, Adriano. A Índia frente à Pandemia do Coronavírus. **TN Petróleo**, 3 abr. 2020. Disponível em: <https://tnpetroleo.com.br/noticia/a-india-frente-a-pandemia-do-coronavirus-por-adriano-andrade/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BBC. China's plan to test everyone in Wuhan. **BBC**, 08 jun.

2020a. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52651651>. Acesso em: 30 maio 2020.

BBC. Cuban doctors go to South Africa. **BBC**, 26 abr. 2020b. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-52431627>. Acesso em: 12 maio 2020.

BBC. Brazil resumes publishing Covid-19 data after court ruling. **BBC**, 09 jun. 2020c. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-52980642>. Acesso em: 04 jul. 2020.

BBC. Trump stands by China lab origin theory for virus. **BBC**, 01 maio 2020d. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52496098>. Acesso em: 04 jul. 2020.

BOND, Patrick. Covid-19 attacks the down-and-out in ultra unequal South Africa. **Counterpunch**, 03 abr. 2020. Disponível em: <https://www.counterpunch.org/2020/04/03/covid-19-attacks-the-down-and-out-in-ultra-unequal-south-africa/>. Acesso em: 12 maio 2020.

BUSINESS INSIDER. China's unprecedented quarantine of 11 million people in Wuhan is 3 weeks old. Here's what it's like in the isolated city. **Business Insider**, 15 fev. 2020. Disponível em: https://www.businessinsider.com/wuhan-coronavirus-what-life-like-inside-quarantined-city-china-2020-2?utm_source=copy-link&utm_medium=referral&utm_content=topbar. Acesso em: 31 maio 2020.

BUSINESS TECH. This is the aid US has given South Africa to help fight the coronavirus. **Business Tech**, 12 maio 2020a. Disponível em: <https://businesstech.co.za/news/trending/397173/this-is-the-aid-the-us-has-given-south-africa-to-help-fight-the-coronavirus/>. Acesso em: 12 maio 2020.

BUSINESS TECH. Ramaphosa announces R500 billion support package as South Africa gets ready to slowly re-open its economy. **Business Tech**, 21 abr. 2020b. Disponível em: <https://businesstech.co.za/news/government/391481/ramaphosa-announces-r500-billion-support-package-as-south-africa-gets-ready-to-slowly-re-open-its-economy/>. Acesso em: 12 maio 2020.

CNN. South Africa's HIV failures cost more than 300,000 lives. Now this painful past is helping in Covid-19 fight. **CNN**, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/04/29/africa/south-africa-hiv-coronavirus/index.html>. Acesso em: 28 abr. 2020.

DARLINGTON, Shasta; BARNES, Taylor. Brazil now has the second-highest number of coronavirus cases in the world after US. **CNN**, 22 maio 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/05/22/americas/brazil-coronavirus-cases/index.html>. Acesso em: 04 jul. 2020.

DEPARTAMENT OF HEALTH. About COVID-19 (Coronavirus). África do Sul, 2020. Disponível em: <https://sacoronavirus.co.za/information-about-the-virus-2/>. Acesso em: 28 de abr. 2020

DIEESE. O Programa Emergencial de Manutenção do Em-

prego e da Renda diante dos impactos da Covid-19. **DIEESE**, 03 abr. 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec232ProgramaEmergencialGoverno.html>. Acesso em: 04 jul. 2020.

ELLYATT, Holly. Russia closes border with China to prevent spread of the coronavirus. **CNBC**, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2020/01/30/coronavirus-russia-closes-border-with-china-to-prevent-spread.html>. Acesso em: 26 maio 2020.

FINANCIAL TIMES. China, coronavirus and surveillance: the messy reality of personal data. **Financial Times**, 01 abr. 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/760142e-6-740e-11ea-95fe-fcd274e920ca>. Acesso em: 21 abr. 2020.

FOX, Jackie. What China did to tackle Covid-19. **RTE News**, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.rte.ie/news/coronavirus/2020/0319/1124074-china/>. Acesso em: 21 abr. 2020.

KHANYA FORUM. In the eye of the storm. **Karibu, Johannesburg**, 16 mar. 2020. Disponível em: <https://karibu.org.za/in-the-eye-of-the-storm/>. Acesso em: 12 maio 2020.

LITÓVKIN, Nikolai. Exército russo abre novos hospitais para diagnosticados com covid-19. **Russia Beyond**, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://br.bth.com/ciencia/83661-exercito-russo-abre-novos-hospitais-coronavirus>. Acesso em 4 maio 2020.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). **BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>. Acesso em: 04 jun.2020

OCDE Country Policy Tracker: Russia. **OCDE**, s.d.a. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/en/#policy-responses>. Acesso em: 4 jul. 2020.

OCDE Country Policy Tracker: India. **OCDE**, s.d.b. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/en/#policy-responses>. Acesso em: 31 mar. 2020.

OCDE Country Policy Tracker: China. **OCDE**, s.d.c. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/en/#policy-responses>. Acesso em: 28 jun. 2020.

OCDE Country Policy Tracker: South Africa. **OCDE**, s.d.d. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/en/#policy-responses>. Acesso em: 18 abr. de 2020.

NDB New Development Bank COVID-19 response programme. **NDB**, Xangai, 2020. Disponível em: <https://www.ndb.int/covid-19-response-programme/>. Acesso em 23 jul. de 2020.

AIIB Doubles COVID-19 Crisis Response to USD10 Billion. **AIIB**, Pequim, 2020. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/AIIB-Doubles-COVID-19-Crisis-Response-to-USD10-Billion.html>. Acesso em: 3 jul. 2020.

CIDCA. Outlines China's anti-virus assistance to international communities. **CIDCA**, Pequim, 2020. Disponível em: http://en.cidca.gov.cn/2020-03/26/c_465653.htm. Acesso em 31 mai. 2020.

en.cidca.gov.cn/2020-03/26/c_465653.htm. Acesso em 31 mai. 2020.

CIDCA. Outlines China's anti-virus assistance to international communities. **CIDCA**, Pequim, 2020. Disponível em: http://en.cidca.gov.cn/2020-05/06/c_484173.htm. Acesso em 31 mai. 2020.

O GLOBO. Índia propõe fundo para combater coronavírus após mais de cem casos no país. **Jornal O Globo**, 15 mar. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/1004838-india-propoe-fundo-para-combater-coronavirus-apos-mais-de-cem-casos-no-pais-rv1-24306430>. Acesso em: 16 abr. 2020.

OMS. **Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease (COVID-19)**. United Nations Publications: Geneva, 2020.

OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (COVID-19) Testing. **Our World in Data**, 2020. Disponível em: <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing#how-many-tests-are-performed-each-day>. Acesso em: 04 jul. de 2020.

PANT, Harsh V. India's public health diplomacy in the time of COVID19. **Observer Research Foundation, Expert Speak, Raisina Dabates**, 13 jun. 2020. Disponível em: <https://www.orfonline.org/expert-speak/indias-public-health-diplomacy-in-the-time-of-covid19-67783/>. Acesso em: 16 jun. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Meeting with regional heads on countering the spread of the coronavirus**. Moscou, 2020a. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/63288>. Acesso em 28 abr 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Address to the Nation**. Moscou, 2020b. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/63061>. Acesso em 30 mar. 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **Meeting with Government members**. Moscou, 2020c. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62930>. Acesso em 12 mar de 2020.

PRESIDENT OF RUSSIA. **G20 Summit**. Moscou, 2020d. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/63070>. Acesso em março de 2020.

RACHMAN, Gideon. Nationalism is the side effect of coronavirus. **Financial Times**, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/644fd920-6cea-11ea-9bca-bf-503995cd6f>. Acesso em: 05 jul. 2020.

RODRIGUEZ, Eddy. China Donates \$ 30 million to World Health Organization in show of support after Trump pulls funding. **Newsweek**, 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.newsweek.com/china-donates-30-million-world-health-organization-show-support-after-trump-pulls-funding-1499854>. Acesso em 31 maio 2020.

SCOTT, Katy. South Africa is the world's most unequal country. 25 years of freedom have failed to bridge the divide. **CNN**, 10 maio 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/05/07/africa/south-africa-elections-inequality-intl/>

index.html. Acesso: em 10 maio 2020.

SOUTH AFRICAN GOVERNMENT. **COVID-19/Novel Coronavirus**. Disponível em <https://www.gov.za/Coronavirus>. Acesso em 28 abr. 2020.

SPUTNIK. 'Da Rússia com amor': Moscou ajuda Itália a combater COVID-19. **Sputnik**, 23 mar. 2020a. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/fotos/2020032315364176-da-russia-com-amor-moscou-envia-medicos-e-equipamentos-de-saude-a-italia-combate-COVID-19/>. Acesso em: 02 abr. 2020.

SPUTNIK. COVID-19: após cortes dos EUA à OMS, Lavrov critica países que querem 'se promover' na crise. **Sputnik**, 28 abr. 2020b. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/russia/2020042815513255-covid-19-apos-cortes-dos-eua-a-oms-lavrov-critica-paises-que-querem-se-promover-na-crise/>. Acesso em: 12 jul. 2020.

SPUTNIK. Chanceler chinês defende cooperação contra pandemia em videoconferência do BRICS. **Sputnik**, 28 abr. 2020c. Disponível em: https://br.sputniknews.com/asia_oceania/2020042815513026-chanceler-chines-defende-cooperacao-contrapandemia-em-videoconferencia-do-brics/. Acesso em 12 jul. 2020.

STATISTA Research Department. Number of coronavirus (COVID-19) tests conducted in Russia as of May 28, 2020. **STATISTA**, jul. 2020. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1109794/coronavirus-covid-19-diagnostics-in-russia>. Acesso em: 30 mai. 2020.

SIDDIQUI, Huma. Fight against Coronavirus: Indian missions to extend a helping hand. In: **Financial Express**, 31 mar. 2020a. Disponível em: <https://www.financialexpress.com/defence/fight-against-coronavirus-indian-missions-to-extend-a-helping-hand/1914869/>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SIDDIQUI, Huma. India gets ready to send aid to 13 countries including neighbourhood. In: **Financial Express**, 11 abr. 2020b. Disponível em: <https://www.financialexpress.com/defence/india-gets-ready-to-send-aid-to-13-countries-including-neighbourhood/1925732/>. Acesso em: 28 abr. 2020.

TÉTRAULT-FARBER, Gabrielle. ZVEREV, Anton. Russia to Close Borders to Curb Coronavirus. In: **The Moscow Times**, 28 mar. 2020. Disponível em: <https://www.themoscowtimes.com/2020/03/28/russia-to-close-borders-to-curb-coronavirus-a69785>. Acesso em: 26 mai. 2020.

THE GUARDIAN. South Africa to go into 21day lockdown on Thursday night. **The Guardian**, 23 mar 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/23/south-africa-to-go-into-21-day-lockdown-on-thursday-night>. Acesso em: 28 abr. 2020.

THE HINDU. 769 foreign tourists register on 'Stranded in India' portal in 5 days. **The Hindu Business Line**, Nova Déli, 6 abr. 2020. Disponível em: <https://www.thehindubusinessline.com/news/769-foreign-tourists-register-on-stranded-in-india-portal-in-5-days/article31268569.ece>. Acesso em: 16 abr. 2020.

THE MOSCOW TIMES. 'Serious Situation' Unfolding With Coronavirus in Russia, Moscow Mayor Tells Putin. **The Moscow Times**, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www.themoscowtimes.com/2020/03/24/serious-situation-unfolding-with-coronavirus-in-russia-moscow-mayor-tells-putin-a69737>. Acesso em: 27 mar. 2020

UNCTAD. **World Investment Report 2019: Special Economic Zones**. New York: United Nations Publications, 2019.

UOL. Índia suspende vistos de entrada devido coronavírus; medida tem exceções. **UOL**, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/12/india-visto-cancelado-turista.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 26 mai. 2020.

VEJA. Moscou constrói hospital em um mês para receber pacientes de Covid-19. **Veja**, 21 abr. 2020b. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/moscou-constroi-hospital-em-um-mes-para-receber-pacientes-de-covid-19/>. Acesso em 21 abr. 2020.

WORLDOMETER. COVID-19 Coronavirus Pandemic. **Worldometer**, s.d. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>. Acesso em: 03 out. 2020.



Coronavirus, Global Risk and The New International Crisis Management Model

Coronavírus, Risco Global e O Novo Modelo Internacional de Gestão de Crises

Coronavirus, Riesgo Global y El Nuevo Modelo Internacional de Gestión de Crisis

Jorge M. Lasmar¹

Leonardo Coelho Assunção Santa Rita²

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n3p47

*Received in June 26, 2020
Accepted in November 16, 2020*

Abstract

The main target of this article is to discuss, in the light of the new crisis management models, the immediate responses that state authorities have given to the COVID-19 crisis, in order to better understand the way in which global leaders are facing the novel international crises.

Keywords: *Coronavirus. Crisis Managent. Risk.*

Resumo

O objetivo do artigo é discutir, à luz dos novos modelos de gestão de crise, as respostas imediatas que as autoridades estatais deram para a crise da COVID-19, a fim de entender melhor a maneira com que as lideranças globais estão enfrentando as novas crises internacionais.

Palavras Chave: *Coronavirus. Gestão de Crise. Risco.*

Resumen

El objetivo del artículo es discutir, a la luz de los nuevos modelos de gestión de crisis, las respuestas inmediatas que las autoridades estatales han dado a la crisis COVID-19, a fin de comprender mejor la forma en que los líderes mundiales se enfrentan a las nuevas crisis internacionales.

Palabras Clave: *Coronavirus. Manejo de Crisis. Riesgo.*

1 Jorge M. Lasmar is a Professor of International Relations at PUC Minas, Belo Horizonte, Brazil. He holds a PhD in International Relations from the London School of Economics and Political Science, LSE.

2 Leonardo Coelho Assunção Santa Rita is a master's student in the Postgraduate Program in International Relations at PUC Minas, Belo Horizonte, Brazil. He holds a Bachelor's degree in International Relations from the Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas.

Coronavirus, Global Risk and The New International Crisis Management Model

The first cases of the new Coronavirus (SARS-COV-2) contamination in humans arguably appeared on the outskirts of the Wuhan region, China, in late 2019. Even though the virus has a lower mortality rate when compared to other pathogens such as Ebola - which has an impressive fatality rate of 50% (WHO, 2020a) – it does spread quickly. In fact, it is exactly such a spread rate that led a regional epidemic transform into a full-scale global Pandemic (WHO, 2020b). The pandemic, in its turn, brought about global-scale disruptions that go well beyond the issue of individual health: it impacted the very structure of societies. It affected global business and commerce (OECD, 2020), increased the mortality rates, affected the distribution of wealth, changed the priority and dynamics of the infrastructure matrix and even altered the behaviour of individuals and societies (GOOGLE, 2020).

In fact, both the global-scale crisis as well as the responses adopted to counter it were largely perceived as unprecedented. However, this is not the case. For at least a few years various ‘global political risks estimates’ have been pointing out the high risk of a global-scale pandemic disruption (WORLD ECONOMIC FORUM, 2019). Along the same lines, for almost a decade, there has also been a debate on the need to develop a new model of international crisis management capable of dealing with “novel” global-level disruption crises (OECD, 2013). Thus, to understand what the new model of international crisis management can teach us about present and future global crises, we will first outline a few important aspects of the

Coronavirus Pandemic (I), to then briefly describe the international responses (II) in order to better comprehend what is the new international crisis model and how it can help re-shape how we think about crisis managements (III) to finally conclude with the lessons learned from the current crisis.

I. Key Features of the Coronavirus Crises: Context and Global Structure

One of the defining characteristics of the new Coronavirus crisis is that it clearly follows globalisation. This is because there is a direct relationship between the contagion pathways and the intensity of transnational flows. If we follow both the maps and timeline of the virus contagion worldwide, there is a remarkable parallel between its ability to spread following from the first regions affected by the pandemic straight to the most heavily globalised locations (i.e. regions with denser global interactions flows) and then following to increasingly less globalised locations. After China and its neighbours, the Coronavirus spread more rapidly and more intensely throughout Western Europe and North America. By April 2020 these regions already led the international ranking in both number of cases and number of deaths (HEALTH MAP, 2020). Amongst other factors, what these regions have in common is that they also led the globalization index. This is an index which considers everything from economic to cultural and informational issues. Thus, we can infer that a positive correlation exists between the intensity of transnational flows and the spread of the virus (GYGLI et al, 2019).

In fact, this is not something new. Khanna (2020), for example, compares the spread of the new Coronavirus from China to the

rest of the world with the spread of the Black Death in the 14th century. The Black plague also followed the main pathway of transnational flows existing at that time: the silk road. The disease passed through Persia (now Iran) and reached Italy. However, the most interesting point about this analogy is not the similarity in the route of the virus. After all, in the case of COVID-19, the spread in Europe and North America occurred almost simultaneously. What comes to attention is the speed with which it spread (KHANA, 2020). In the 14th century, the Black Death took years to travel the Silk Road and affect Europe as a whole. In 2020, however, it took only a few months for the new Coronavirus to affect most of the world. Again, in both situations the intensity of transnational flows and globalization determined the pace of the international crisis.

This also seem to confirm Keohane's and Nye's statement that as the degree of interdependence amongst countries grows, so do the risks arising from the increase in their mutual level of sensitivity and vulnerability (KEOHANE, NYE, 2012).³ In other words, there is a tendency that the greater the density and intensity of flows, the higher the level of sensitivity and vulnerability will be. It is exactly this correlation between the greater density of sensitivity, risks and the pandemic effects of COVID-19 that will be discussed here. The increased density of interactions and flows also potentially increases risks. In fact, as the theory also points out, the risks and threats not only come from

traditional state sources (such as political-military threats) but can also have transnational and diffuse origins (KEOHANE, NYE, 2012). Nevertheless, this does not mean that the old state-generated risks are extinct or obsolete. What the pandemic does demonstrate is that the states face an environment of increased complexity. The traditional international risks co-exist with a host of non-traditional, transnational and diffuse threats that are growingly disruptive, more frequent and bringing up increasingly demanding challenges for the states.

Another striking key feature of the COVID-19 crisis is its disruptive power. Such power is reflected in the rapid cascade effect of the pandemic in other structural and social areas. Its impact ranges from global economic, logistic, and infrastructure disruptions to profound social, demographic, institutional and behavioural changes. The spread of the virus and the measures taken to contain it caused logistical difficulties to companies ranging from car factories to producers of digital games (STUART, 2020; DEBORD, 2020). Global economies have also been hit hard by the crisis. Since the start of the Pandemic, stock markets have experienced historic declines, while in the United States - the largest economy in the world – and elsewhere, millions of workers have signed up to receive unemployment insurance benefits (GLOBAL... 2020; RUSHE; HOLPUCH, 2020). In fact, we can safely state that the disruption brought about by the coronavirus crisis was strong enough to expose the many vulnerabilities of globalisation.

One final important element that characterizes the crisis of the new Coronavirus is the informational environment in which it is embedded. Never – not even during the H1N1 Pandemic in 2009 - has a crisis of this scope

3 According to Keohane and Nye (2012) "sensitivity refers to the costly effects of cross-border flows on societies and governments, within an unchanged framework of basic policies", while "vulnerability is another step further in cost. It refers to the costs of adjusting to the change indexed by sensitivity, by changing one's own policies" (KEOHANE, NYE, 2012, p. 232-233).

occurred in an environment in which information (and disinformation) flows so quickly and in such a decentralised manner. This has a double effect. On the one hand, it allows relevant information about the pandemic to quickly reach a significant number of people. On the other hand, it also allows disinformation to be disseminated at an even faster pace than the virus itself. This is a huge problem. A series of different actors employed disinformation during the outbreak to achieve different objectives. Fraudsters, pranksters, companies, states and political and social groups disseminated disinformation using varying methods and degrees of sophistication. This wide spectrum of disinformation brought about both short-term and long-term risks and has actually proven to be potentially fatal (WATTS, 2020). In fact, the disinformation pandemic became so relevant that digital platforms such as YouTube, Facebook and Twitter have adopted – though they are still struggling – measures to inhibit and discourage the spread of false information that even included creating official channels of communication about the crisis (LING, 2020).

Thus, to peruse the state's responses to the new Coronavirus crisis can be an important tool to both evaluate the current state of our crisis management capabilities as well as to understand the challenges that lay ahead. This is so not only because the pandemic is a transnational crisis. We have faced other transnational crises before. The COVID-19 crisis is embedded within a new informational environment that was constructed globally after the spread of digital media. Additionally, the trophic cascade effects triggered by the global pandemic is another factor that make this crisis so unique and challenging for crisis managers. Finally, its unprecedented size, dimension and speed

allow us to gauge how novel global crises will impact us in the future. Having this in mind, and learning from the current state's responses, can be an important tool to evaluate how to prepare for and manage new crises.

II. States' Responses

The COVID-19 pandemic crisis quickly became systemic. So did its disruptive effects. At first glance, to say that a pandemic and its disruptive effects became systemic might seem tautological, but that is most certainly not the case. To observe that the pandemic became systemic is to assert that not only its dynamics is determined by the autopoietic interaction between agent and structure (i.e., the fact that they are mutually constitutive), but also that its effects have produced a trophic cascade effect. In fact, the scale and seriousness of the matter led the Germany Chancellor, Angela Merkel, to declare that the current pandemic is the greatest challenge for her country since World War II (MERKEL... 2020). It is still relatively early for us to fully understand the real dimension of the crisis and compare it to a war is certainly debatable. However, when Germany compares the pandemic to World War II it does provide us with an idea of the scale of the public policies' responses that world leaders adopted. Likewise, the disruptive power of the pandemic is so high that former US Secretary of State Henry Kissinger said that the COVID-19 crisis will definitely change the global order (KISSINGER, 2020).

No one questions the scale of the state responses to contain the virus or the impacts those measures may have upon our daily lives. However, there is yet another hidden and more important underdiscussed impact: the pande-

mic brought about a broader crisis of meaning. Whether one looks careful, several state and non-state responses seem to go in the opposite direction of what would be expected from the current crisis. We are witnessing the denial of science, the discrediting of international organizations, an increase in authoritarianism and a weakening of democracy, an informational and rhetorical war, an over-centralization and disorganization of the decision-making process, a return of hard borders and the poor coordination amongst states as well as between states and non-state actors. There are so many examples of these practices that is even difficult to list here. But take the denial of science, for example. Countries such Nicaragua, Belarus and Turkmenistan reject the very existence of Pandemic. These countries – together with a few others that do not deny the existence of the pandemic – reject the response protocols recommendations by the World Health Organisation and continue their everyday life as if nothing had changed in a clear example of discredit for international organisations (CORONAVIRUS... 2020a; PRESIDENT... 2020; RSF, 2020).

Thus, one of the important questions raised during the Pandemic is how it will affect democracies and whether some of them will withstand a systemic crisis of this magnitude. The crisis is creating both a material and social pressure to reframe how we confer meaning upon many international practices and values. Democracy is one such value. The common idea that there is a need for a strong state response to the pandemic has caused an upsurge in authoritarianism in some countries and the weakening of democracies in others, such as Hungary. On March 30, 2020, the Hungarian parliament approved a bill granting Prime Mi-

nister Viktor Órban the power to govern by decree, that is, the ability to approve measures without the need to submit them to parliament. The justification of the Prime Minister and the parliamentarians who approved the decision is that the urgency imposed by pandemic requires that decisions be taken without much deliberation (DEMPSEY, 2020). This is a clear example of one out-of-many securitisation narratives within the pandemic, the question being whether the audience will accept it and for long. The real danger is that of ‘normalisation of the extraordinary’ (MOECKLI, 2008, p. 229), i.e. the general tendency for emergency regimes to become entrenched and engender definitive normative changes.

Another important reframing during the COVID-19 crisis is that of territoriality and borders. States responses to the pandemic undoubtedly led to a (re)strengthening of physical borders. Not only there was a deliberated closing of physical borders between countries to stop the spread of Coronavirus, but also several states turned away from solidarism, i.e., from cooperating in joint ventures in pursuit of common values (BUZAN, 2004, p. 62). This shift towards more pluralist relations can be clearly seen in those countries that engaged in a price war to secure medical supplies already destined to other countries (US... 2020). This shift can also be seen in the informational and narrative disputes over the Coronavirus engaged by the United States, Russia and China. The United States accuses China and Russia of both disinformation campaigns on social media and in blaming Washington as responsible for the Pandemic. Meanwhile, China accuses the USA of racism (AS... 2020; TRUMP... 2020). This war of narratives also reveals the very low level of coordination present among the great po-

wers to manage a global crisis and also reflects an upsurge of rivalries between them. This is relevant because the common norms and goals of international society are created diffusely by the direct clash/negotiation of individual interests and by any ‘performance and sanction’ social control systems that exist in interstate society. Key actors exercise influence over weaker actors in interstate society mainly through processes of leadership, authority and coercion. Hence, changes in the behaviour of key actors have a greater potential to lead to shifts in shared norms and values in interstate society (LASMAR, 2012).

Finally, another relevant aspect of the states’ responses is the notoriously poor coordination between state and non-state actors. An example is the lack of effective engagement to create industrial convergence and the production of items needed to fight the new Coronavirus. States and large industries, for example, are finding increasingly difficult to coordinate their efforts or are doing so via emergency state laws that eventually force the convergence (MULDER, 2020).

III. The Old and the (not so) new crisis management model

Dealing with a systemic crisis requires a complex risk management structure. This structure includes tools for risk identification and crisis preparedness, response teams and policies for crises management as well as mechanisms to evaluate the crisis afterwards (feedback and lessons learned). Thus, traditionally crisis management begins way before the crisis. Identifying threats and adequately preparing for them is essential to mitigate the potential consequences of a future crisis. In this sense,

the first step to prepare to a large-scale disruptive crisis is to do a risk assessment (OECD, 2013). ISO defines risk assessment as “...that part of risk management which provides a structured process that identifies how objectives may be affected and analyses the risk in terms of consequences and their probabilities before deciding on whether further treatment is required” (ISO, p. 6, 2009). Thus, risk assessment is related to the general approach adopted by a government or organization to identify possible threats and risks.

Traditional risk assessment approaches are built using “sectoral analysis based on historical events” (OECD, 2013). This means that the entire crisis preparation and identification framework must first be divided into specific sectors (industrial, economic, sanitary, military, etc.) and be based on other historical events of the same type (OECD, 2013). In other words, to predict, identify and prepare for the COVID-19 crisis, states should have built preparedness structures dedicated exclusively to deal with a pandemic crisis based on the experience of past events such as the Influenza AH1N1 Pandemic. In fact, places such as Taiwan, Singapore and Hong Kong did so and were heralded for keeping their cases count low at the beginning of the pandemic (KUGUYO et al, 2020).

However, the COVID-19 pandemic is not a traditional crisis. The systemic cascading effect of the pandemic - which can be observed on the immediate social and economic consequences of the crisis – makes it inappropriate to adopt a sectorial and approach. Likewise, the new structural environment in which the crisis is embedded, makes it difficult to adopt measures based on past events. Crises of this nature require a different risk assessment approach to

be able to deal more effectively with both uncertainty and complexity (OECD, 2013). In these cases, it is necessary to develop a national risk assessment designed with a broader view of risk. In other words, it is necessary to understand that there are multiple threats, a great number of unknowns and that any threat can trigger cascade effects in other areas. This broader view of risk assessment cannot be restricted to just one sector as it needs to hold a systemic view. Central governments must also coordinate with other stakeholders such as private companies and NGOs in identifying and anticipating threats. Therefore, cooperation between the central government and the various sectors of civil society is essential for the development of a national risk assessment (OECD, 2013).

Once the risk has been identified, the next step is to develop an action plan. This is especially important when the risk identified has either a high probability of occurrence or a significant consequence. The planning of traditional crisis emergencies is generally based on scenarios. In this technique, each agency and/or government sector, develop a series of response protocols that must be adopted if a certain situation arises. Scenario-based planning depends directly on a fixed chain of command and predetermined procedures designed to deliver the right response at the right time (OECD, 2013). However, new crises, such as the new Coronavirus, no longer allow planning based on fixed scenarios and protocols. The uncertainty of contemporary crises and the fact that they are unprecedented, require approaches that are more flexible and capable of adapting better to the threat as it evolves. Planning for current crises requires building a response network whose focus is on capacity building rather than scenario planning. Multiple agen-

cies must focus on coordinating their actions rather than preparing for specific threats. Leadership, innovation capacity and systems that allow cooperation are essential to prepare for new crises (OECD, 2013).

Once the main risks have been identified and adequately planned to address them, it is necessary to have trigger mechanisms that activate the response to the crisis. The traditional policy is the development of early warning systems that detect the occurrence of a threat and quickly initiate the response protocols. These systems are able to identify threats through intense monitoring and information sharing, such as natural disaster monitoring systems, for example. New crises however, due to their diffuse nature and the speed with which they arise, are often not detected by traditional means of early warning. These novel situations call for the development of strategic foresight capabilities in order to perceive and identify the weak signs present at the beginning of a crisis that often goes unnoticed. To develop such capabilities, it is necessary to set up a multidisciplinary intelligence network (OECD, 2013). This is clearly the case with the COVID-19 pandemic. States and organisations long ago already identified the high risk of pandemic-like crises. In the same lines, a significant number of government agencies, scientists and even CEOs of large companies already recognised the destructive potential that a highly contagious virus could cause and how unprepared we were (DAVIES, 2020). In fact, a study published in the journal *Nature* in 2015, a group of researchers warned precisely about the possibility of a new virus of the type “Coronavirus” escaping from bats and contaminating humans (MENACHERY, et al, 2015). Yet – although we do recognise the technical difficulties of early war-

ning in biological threats - despite all the risk assessments and the various methods that countries and organisations had at their disposal to identify threats, there was no early warning.

This brings us back to an already mentioned interesting aspect of new crises. In addition to studies in the field of medicine and virology, some researchers in the field of social sciences have already identified the destructive potential of a global Pandemic. In his article on existential security submitted in September 2019, Nathan Sears (2020) pointed out that pandemics are one of the main “catastrophic” threats to humanity (SEARS, 2020). In the risk assessment document published by the American agency FEMA (Federal Emergency Management Agency) in 2019, the possibility of a global pandemic was identified as one of the main threats that the organization was preparing for (FEMA, 2019). More recently, a report published by ABC News revealed that the National Center for Medical Intelligence (NCMI) had already been reporting the possibility of a pandemic from China since November 2019. However, the Pentagon denied the claim and stated that the intelligence service began reporting the situation only in January 2020 (MARGOLIN; MEEK, 2020). Thus, if intelligence agencies and researchers were already aware of the risk of a global pandemic, what brought the COVID-19 crisis to the level it reached? Here comes an interesting aspect of the current scenario. The problem was not that of an intelligence failure, but rather that of a political botch. The failure laid not on the misidentification or wrong risk assessment. Instead, the failure was located on the initial response phase. Political rivalries, ideological extremism and lack of leadership negatively impacted the initial response phase and were among the main drivers of the crisis. Hence, this demon-

strates the clear - more-than-ever - entanglement between politics and crisis management.

This entanglement aggravates yet another problem of the initial response to new crises. Traditionally, at the beginning of the crisis, those involved in its management construct what is termed the ‘operational picture’. In traditional crises, the operational picture is designed through an accurate monitoring of the development of the crisis. In other words, the authorities identify the dimension of the problem, estimate its reach and impact, predict how it can evolve and plan the authorities’ responsibilities in the response process (OECD, 2013). Nonetheless, because new crises are unprecedented or have discreet effects, they may not present a clear operational picture. Their threats and effects are diffuse, fast and unprecedented. The authorities, thus, need engage in a sense-making process to first understand what is actually happening and how big the problem is (OECD, 2015). The need for sense-making is clear in the COVID-19 crisis. Many authorities dealt with the pandemic in a state of complete dearth of information. As the crisis evolved, questions became more frequent and answers became scarcer and more imprecise. Even “simple” questions - such as: whether We should use protective masks (ROBERTS, 2020); What is the most appropriate method of social isolation? (KATZ, 2020), or; which drugs should be used against the virus (GOODMAN; GILES, 2020)? - became problematic. This reaffirms the importance of both engaging in fact-based sense-making as well as employing a multidisciplinary networked response combining civil society and governmental specialists to provide decision makers with the necessary tools to properly understand the crisis (OECD, 2018).

It is important to note that there is some debate regarding a certain inability of scientists to communicate with the public. The use of elitist language combined with the almost exclusive use of the English in publications can create barriers between scientists, the population and the decision makers (LARIVIÈRE; SHU; SUGIMOTO, 2020). This is an important factor. A key point for science is that the results of academic research should be published and made available for scrutiny. The results should reach not only peer scientists but also the civil society as a whole. Thus, the communication of scientific research's results should aim at adopting the most simple and direct language as possible to effectively broadcast its finds to a broader audience without losing its scientific rigour. However, the fact that this is not always the case, is not an excuse. Unscientific practices and lack of coordination with specialists can seriously hamper the ability of sense-making. One striking example of how this can be so is the Turkmenistan president, Gurbanguly Berdimukhamedov, who came to condemn the use of the word 'Coronavirus' and recommended the use of the smoke of medicinal herbs to supposedly kill the virus (ABDURASULOV, 2020).

The same can be said about crisis management guidelines and protocols. In crisis management it is equally important to coordinate the response process and establish how it will be managed. To respond adequately to a crisis, governments usually construct certain operating standards (standard operating procedures or SOP) in advance. These pre-set standards have typically a hierarchical order in which units at a lower level directly depend on guidelines and instructions for units at a higher level. Nonetheless, the transnational, complex, diffuse and disruptive nature of modern crises requires a

networked response. Managing a large response network requires sharing the responsibility with several stakeholders ranging from the central government, passing through sub-national units and international organisations and reaching the private sector. This responsibility network, although diverse, must be in constant communication and maintain a high level of coordination of its actions (OECD, 2013).

However, several of the international responses to the COVID-19 crisis went exactly on the opposite direction: they were centralised, inward-centric, and refused to cooperate with different stakeholders such as other states, international organisations and the civil society. Managing a large-scale response network has proven to be a major challenge for the authorities during the COVID-19 crisis. Examples of poor coordination amongst central governments, subnational entities, non-state actors and international organisations abound. Even within the context of the European Union, many countries have given unilateral responses to the crisis (JUST... 2020). In fact, this lack of coordination directly impacted the crisis in Italy, one of the most affected countries. According to Italian Prime Minister Giuseppe Conte, the EU project may fail if it is unable to respond adequately to the crisis (LOWEN, 2020).

It is also possible to identify a lack of coordination between the public and private sectors. For example, in early March 2020 the United States' main companies such as Google, Amazon and Apple were already implementing home office working while the government was questioning social isolation (ORACLE... 2020). Another example of poor coordination between government and the private sector was the attempt to make use of a wartime law to force industries to manufacture equipment

to fight the pandemic (SIRIPURAPU, 2020). The lack of a cohesive cooperation between some important countries and the WHO is also striking. Perhaps, the most notable example is the U.S. decision to cut the WHO's funding on the grounds that the organisation is flawed and lenient with China (CORONAVIRUS... 2020b). Despite the fact that one can certainly question WHO's conduct during the crisis, reducing its funding during a global pandemic is not the best way to establish a response network amongst international stakeholders. Managing an international network depends heavily on cooperation between the major actors. Unfortunately, examples such as the altercations between United States and China were a common feature of this crisis (FEIGENBAUM, 2020).

These examples also point to another key factor in crisis management: leadership. Implementing an integrated and coordinated response network requires trust and resilience. Leadership is essential in this process as it is key to mobilise the different stakeholders and communicate with civil society (OECD, 2013). To manage the population's trust and expectations, leaders must constantly communicate with the public during the crisis. In traditional communication approaches, leaders usually update the status of the crisis, provide technical information and inform about the measures being adopted (OECD, 2013). Although this communication with civil society is still very important, such an approach is not enough to deal with crises set within the new information environment (OECD, 2013). In view of the characteristic uncertainties of the new crises, adjusting expectations and building trust is essential for good leadership. To be able to achieve this, the communication must not only inform about the state of affairs but

must also transmit values to the audience and manage anxieties. The leadership, thus, have a key role in this process as it must convey sincerity, stability and competence in order to manage civil society's ever-changing expectations. This is a process called meaning-making (OECD, 2015). In order to establish a successful communication during crisis, leaders must make extensive use of new communication strategies, tools and vehicles. This is not only because social media has a broader reach but also because it is precisely in this environment that the greatest amount of misinformation is spread (OECD, 2015). Another related aspect enhanced by social media is the need for leaders to be accountable. Leaders have to respond adequately to the civil society's demands and expectations related to the crisis (OECD, 2015). The new communication tools allow the population to promote a more intense and detailed scrutiny of each measure adopted by the authorities. That is why leaders must be prepared to answer all questions however sensitive they may be. Leaders need to transmit to the audience the fundamental confidence and serenity needed in times of crisis (OECD, 2015).

In the COVID-19 crisis, international leaders made extensive use of the new media to establish dialogue with civil society. In fact, the use of social media has been the main means of communication used by some government officials for some time. However, during the crisis of the new Coronavirus, social networks have not been a platform for building meaning-making. The US Defence Department accused the Russian government of using tweets and blogs to falsely accuse the United States of being the creators and responsible for the new Coronavirus (BROAD, 2020; RANKIN, 2020). The European Union also made similar accu-

sations. The Russian government denied accusing, instead, the USA of engaging in a fake news campaign (CORONAVIRUS... 2020c). This “blame-game” between great powers is very harmful and hardly an adequate communication strategy in times of crisis (OECD, 2015). Instead of using the internet to reassure and provide answers to the population, states engaged in a politically motivated “semantic war” (TRUMP... 2020; ROSENBERGER, 2020). Likewise, there are no apparent attempt to coordinate a joint international effort to manage the crisis of the new Coronavirus.

This leadership role was expected, in large part, from the United States. However, the American government displayed a lack of coordination even with its closest allies. Both Germany and France accused Washington of committing “modern piracy” by diverting shipments of protective masks that were heading towards these countries (CORONAVIRUS... 2020d; OKELLA, 2020). The European Union also failed to display leadership even within Europe as it was unable to coordinate actions amongst its own members. In fact, the European Commission President Ursula Von Der Leyen even apologised for not being able to assist Italy properly (HERSZENHOR, WHEATON, 2020; HENTLEY, 2020). Likewise, at the beginning of the pandemic, there was a high expectation that China would take up the role as the main international leader during the crisis filling up the Western leadership void. Nevertheless, China also failed to do so.

Finally, the new Coronavirus crisis revealed that accountability is a more sensitive issue than expected. Several states did not react well to the intense scrutiny that the new informational environment allowed and end up intensifying authoritarian measures. An interesting

example beyond authoritarian regimes is that of Hungary. The country stands out as a young democracy, but it was shaken when the prime minister, Viktor Orbán, approved a bill granting power to govern without submitting decisions to the parliament with no set deadline. The measure was based on the argument that the urgency of the crisis requires faster political action (HOCKENOS, 2020). Actions such as this contribute negatively impact the trust-building between the government, its population and the international community.

Consequently, the scale of COVID-19 crisis, combined with the environment in which the crisis is embedded, has exposed states’ deep inability to properly respond to novel international crisis. As it was described above, models and knowledge on how to manage novel crises are already known and have been long well diffused by relevant organisations such as the OECD. However, the pandemic demonstrate that most state authorities still think within the old crisis model. The rise of authoritarianism, the politicisation of science, the over-centralisation and over-specialisation of the crisis management process as well as the misuse of mass communication tools by the state during the new Coronavirus pandemic demonstrate that we still have a long way to go to effectively deal with the upcoming future global crises.

Conclusion: Lessons Learned

State responses to the crisis were by no means homogeneous. They were diverse encompassing a wide range of views on science, the role of international organisations, the civil society and about what measures should be adopted. However, as mentioned above, one common underlining aspect of most responses

we have seen so far is that they reinforce old crisis management practices that do not seem to be the best response to the current crisis. The COVID-19 crises require a crisis management approach that takes into account the need of sense-making and meaning-building, the multiplicity of actors and channels of communication involved, the networked nature of its disruptive effects as well as the diffuse and unprecedented scale and nature of the crises. Thus, we should take this opportunity to understand that the COVID-19 crisis displays signs that this is not a once-upon-a-time crisis. It is imperative that we re-think the current crisis management models in order to better prepare and respond to increasingly diffuse, disruptive, sudden and unprecedented threats with a more adaptable and efficient system of crisis management.

In this process, it is important to learn from our mistakes. They can provide important lessons for the future. The first, and probably most important lesson is that contemporary crises call for new approaches. As much as similar events have occurred in the past – such as past pandemics - current global crises require a different strategy. This new approach is necessary because the structural environment in which the crises are embedded is fundamentally different from the past. It presents a series of new possibilities and limitations that were not available before. As an example, even though social media has been available for a while, it did not have the same reach and impact it has today. This can clearly be seen when comparing the role of social media during the 2009 H1N1 and the 2020 New Coronavirus pandemics.

Another important lesson that can be learned from the COVID-19 crisis is the importance of cooperation and information sharing

between different stakeholders. It is no longer possible to face today's crises by centralizing responses as the characteristics of the events and the environment in which they take place require joint, multilevel and multisectoral actions. It is essential that all different stakeholders coordinate their preparedness and responses in order to effectively build a more resilient society. The design of a network that shares common values, principles and approaches amongst its members successfully creating collective action becomes increasingly important. In this sense, it is also important that these shared principles and values are aligned with the scientific and technical specialised knowledge. As described above, sense-making and meaning-making are a crucial element in the management of unique crisis. Scientific and technical knowledge are fundamental to obtain situational awareness in diffuse and unprecedented crisis.

The COVID-19 Pandemic also raises question about the importance of effective leadership in times of crisis. The inability of several international leaders to communicate effectively combined with the constant “blame-game” - especially among the great powers - seriously hindered a joint international response. Of course, world leaders such as German Chancellor Angela Merkel and New Zealand's Prime Minister Jacinda Arden played a good role as communicators during the crisis. (RISING, MOULSON, 2020). However, as a whole, the pandemic clearly highlights the necessity for world leaders to improve their communication with the larger audience while, at the same time, also demonstrating that civil society also have a key role in improving the choices of the leaders in future crisis.

Several other measures to prevent the occurrence of new global pandemics on such a

large scale have also been suggested. It is beyond the scope of this chapter to describe and discuss all of them. However, the calls for the reform of the World Health Organization stands out. Australia made one of the most prominent proposals for WHO reform. According to Australian Prime Minister Scott Morrison, WHO needs to be equipped with tools that guarantee more autonomy to the international organisation. In this manner, it could investigate in advance a potential health crisis or even propose containment strategies in *lieu* of state members. Additionally, Australia also proposed the creation of an independent auditing body that would oversee WHO's performance in a global crisis such as COVID-19 (FARR, 2020).

For all these reasons, it is essential to carry out a complete review of the procedures, strategies, techniques, tactics and tools employed during the COVID-19 crisis (OECD, 2020). The COVID-19 Pandemic underlined a fundamental element present in contemporary crises: the breach of confidence. Rebuilding civil society's trust in science, governments and international organisations is perhaps the most challenging element present in the twilight of the new Coronavirus crisis. The ability to rebuild trust and subsequently build resilience are the major challenges that we are confronted with in face the uncertainties of new crises (OECD, 2013).

References

ABDURASULOV, Abduljalil. **Coronavirus: Why has Turkmenistan reported no cases?**. BBC News. 2020. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-asia-52186521>. Accessed: 11 May 2020.

AS Virus Spreads, China and Russia See Openings for Disinformation. **The New York Times**. 2020. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/03/28/us/politics/china-russia-coronavirus-disinformation.html>. Accessed: 18 April 2020.

BROAD, William J. **Putin's Long War Against American Science**. **The New York Times**. 2020. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/04/13/science/putin-russia-disinformation-health-coronavirus.html>. Accessed: 15 May 2020.

BUZAN, Barry. **From International to World Society?: English School Theory and the Social Structure of Globalisation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CORONAVIRUS: Why are football teams in Belarus still playing?. **BBC News**. 2020a. Available at: <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-52221232/coronavirus-why-a-re-football-teams-in-belarus-still-playing>. Accessed: 18 April 2020.

CORONAVIRUS: Russia denies spreading US conspiracy on social media. **BBC News**. 2020b. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-51599009>. Accessed: 15 May 2020.

CORONAVIRUS: US accused of 'piracy' over mask 'confiscation'. **BBC News**. 2020c. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-52161995>. Accessed: 15 May 2020b.

CORONAVIRUS: US to halt funding to WHO, says Trump. **BBC News**. 2020d. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52289056>. Accessed: 14 May 2020.

DAVIES, Kevin. **Blinking Red: 25 Missed Pandemic Warning Signs**. Genetic Engineering and Biotechnology News. 2020. Available at: <https://www.genengnews.com/a-lists/blinking-red-25-missed-pandemic-warning-signs/>. Accessed: 7 May 2020.

DEBORD, Matthew. **Ford and Toyota are shutting down plants in Asia and India, and BMW will idle its US factory during the coronavirus pandemic**. **Business Insider**. 2020. Available at: <https://www.businessinsider.com/coronavirus-for-d-toyota-shutting-down-asia-india-plants-bmw-us-2020-3>. Accessed: 13 April 2020.

DEMPSEY, Judy. **Orbán Exploits Coronavirus Pandemic to Destroy Hungary's Democracy**. Carnegie Europe. 2020.

FAAR, Malcolm. **Australian PM pushes for WHO overhaul including power to send in investigators**. **The Guardian**. 2020. Available at: <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/apr/22/australian-pm-pushes-for-who-overhaul-including-power-to-send-in-investigators>. Accessed: 18 May 2020.

FEINGENBAUM, Evan A. **U.S.-China Coordination Missing in Action on Coronavirus**. Carnegie Endowment for International Peace. 2020. Available at: <https://carnegie-jeendowment.org/2020/04/01/u.s.-china-coordination-missing-in-action-on-coronavirus-pub-81432>. Accessed: 15 May 2020.

FEMA. **2019 National Threat and Hazard Identification and Risk Assessment (THIRA): Overview and Methodology**. Federal Emergency Management Agency. 2019.

GLOBAL stocks fall again despite virus rescue efforts. **BBC News**. 2020. Available at: <https://www.bbc.com/news/business-52000309>. Accessed: 14 April 2020.

- GOODMAN, Jack; GILES, Christopher. Coronavirus and hydroxychloroquine: What do we know? **BBC News**. 2020. Available at: <https://www.bbc.com/news/51980731>. Accessed: 10 May 2020.
- GOOGLE. **Coronavirus: O Mundo Nunca Mais Será o Mesmo**. S.D. S.L. Google. 2020.
- GYGLI, Savina et al. The KOF Globalisation Index – revisited. **Review of International Organizations**, vol. 14, n. 3, p. 543-574, 2019. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11558-019-09344-2>. Accessed: 12 April 2020.
- HEALTH MAP. **Health Map: COVID-19**. Health Map Organization. 2020. Available at: <https://www.healthmap.org/covid-19/>. Accessed: 12 April 2020.
- HENTLEY, Jon. EU offers ‘heartfelt apology’ to Italy over coronavirus response. **The Guardian**. 2020. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/16/eu-offers-heartfelt-apology-italy-coronavirus-response-herd-immunity>. Accessed: 17 May 2020.
- HERSZENHORN, David M; WHEATON, Sarah. **How Europe failed the coronavirus test: Contagion’s spread is a story of complacency, overconfidence and lack of preparation**. Politico. 2020. Available at: <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/>. Accessed: 16 May 2020.
- HOCKENOS, Paul. Coronavirus and the Dawn of Post-Democratic Europe. **Foreign Policy**. 2020. Available at: <https://foreignpolicy.com/2020/03/31/hungary-orban-coronavirus-europe-democracy/>. Accessed: 17 May 2020.
- ISO. **International standard ISO/IEC 31010, Risk management — Risk assessment techniques**. 2009.
- JUST when Italy really needed some unity, the EU failed it – and continues to do so. **The Guardian**. 2020. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/19/european-union-italy-unity-failure-debt-germany-netherlands>. Accessed: 11 May 2020.
- KATZ, David L. Is Our Fight Against Coronavirus Worse Than the Disease? **The New York Times**. 2020. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/03/20/opinion/coronavirus-pandemic-social-distancing.html>. Accessed: 10 May 2020.
- KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Boston: Longman Classics in Political Science, 2012.
- KHANA, Parag. Covid-19 Is Traveling Along the New Silk Road. **Wired**. 2020. Available at: <https://www.wired.com/story/covid-19-is-traveling-along-the-new-silk-road>. Accessed: 13 April 2020.
- KISSINGER, Henry A. The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order. **Wall Street Journal: Opinion**. 2020. Available at: <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-or-der-11585953005>. Accessed: 16 April 2020.
- KUGUYO, Oppah; KENGNE, Andre Pascal; DANDARA, Collet. Singapore COVID-19 Pandemic Response as a Successful Model Framework for Low-Resource Health Care Settings in Africa? **Journal of Integrative Biology** 24(8), 2020.
- LARIVIÈRE, Vincent; SHU, Fei; SUGIMOTO, Cassidy. The Coronavirus (COVID-19) outbreak highlights serious deficiencies in scholarly communication. **LSE Impact Blog**. 2020. Available at: <https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2020/03/05/the-coronavirus-covid-19-outbreak-highlights-serious-deficiencies-in-scholarly-communication/>. Accessed: 11 May 2020.
- LASMAR, Jorge M. Managing great powers in the post-Cold War world: old rules new game? The case of the global war on terror. **Cambridge Review of International Affairs**, 28(3), 2012.
- LING, Justin. An Epidemic of Wuhan Virus Misinformation Is Spreading Online. **Foreign Policy**. 2020. Available at: <https://foreignpolicy.com/2020/02/05/coronavirus-epidemic-wuhan-misinformation-online-social-media/>. Accessed: 15 April 2020.
- LOWEN, Mark. Coronavirus: EU could fail over outbreak, warns Italy’s Giuseppe Conte. **BBC News**. 2020. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52224838>. Accessed: 12 May 2020.
- MACHENARY, Vineet D et al. A SARS-like cluster of circulating bat coronaviruses shows potential for human emergence. **Natural Medicine**, Vol. 21, p. (1508 – 1513), 2015.
- MARGOLIN, Josh; MEEK, James Gordon. Intelligence report warned of coronavirus crisis as early as November: Sources. **ABC News**. 2020. Available at: <https://abcnews.go.com/Politics/intelligence-report-warned-coronavirus-crisis-early-november-sources/story?id=70031273>. Accessed: 9 April 2020.
- MERKEL: Coronavirus is Germany’s greatest challenge since World War II. **Deutsche Welle**. 2020. Available at: <https://www.dw.com/en/merkel-coronavirus-is-germanys-greatest-challenge-since-world-war-ii/a-52830797>. Accessed: April 15, 2020.
- MOECKLI, D. **Human Rights and Non-discrimination in the ‘War on Terror’**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- MULDER, Nicholas. The Coronavirus War Economy Will Change the World. **Foreign Policy**. 2020. Available at: <https://foreignpolicy.com/2020/03/26/the-coronavirus-war-economy-will-change-the-world/>. Accessed: 19 April 2020.
- ORACLE, Apple, Google, and Amazon are among the largest global companies who have restricted travel or asked their employees to work remotely as a precaution against the novel coronavirus. Here’s the full list. **Business Insider**. 2020. Available at: <https://www.businessinsider.com/companies-askin-employees-to-work-from-home-due-to-coronavirus-2020>. Accessed: 14 May 2020.
- OECD. **Coronavirus: The World Economy at Risk**. Paris:

OECD Interim Economic Outlook. Organization of Economic Cooperation and Development. 2020.

OECD. **OECD Risk Management: STRATEGIC CRISIS MANAGEMENT**. Organization of Economic Cooperation and Development. 2013.

OECD. **Scientific Advice During Crises: Facilitating Transnational Co-operation and Exchange of Information**. OECD Publishing, Paris. 2018.

OECD. **The Changing Face of Strategic Crisis Management**. OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris. 2015.

OKELLA, Christina. Face masks from China intended for France 'hijacked' by US at the last minute. **RFI**. 2020. Available at: <http://www.rfi.fr/en/europe/20200402-china-coronavirus-face-mask-france-stolen-us>. Accessed: 16 May 2020.

PRESIDENT nowhere to be seen as Nicaragua shuns coronavirus curbs. **The Guardian**. 2020. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/08/nicaragua-daniel-orte-ga-missing-anger-fear-month>. Accessed: 17 April 2020.

RANKIN, Jennifer. Russian media 'spreading Covid-19 disinformation'. **The Guardian**. 2020. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/18/russian-media-spreading-covid-19-disinformation>. Accessed: 15 May 2020.

RISING, David; MOULSON, Geir. Coronavirus: Germany's Angela Merkel wins public support in virus crisis as power in leadership role wanes. **Independent**. 2020. Available at: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/coronavirus-germany-chancellor-angela-merkel-cases-deaths-a9432346.html>. Accessed: 17 May 2020.

ROBERTS, Michelle. Coronavirus: Who should wear a face mask or face covering? **BBC News**. 2020. Available at: https://www.bbc.com/news/health-51205344?utm_source=social-media&utm_medium=posts_facebook. Accessed: 10 June 2020.

ROSENBERGER, Laura. China's Coronavirus Information Offensive: Beijing Is Using New Methods to Spin the Pandemic to Its Advantage. **Foreign Affairs**. 2020. Available at: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-04-22/chinas-coronavirus-information-offensive?utm_source=twitter_posts&utm_medium=social&utm_campaign=tw_daily_soc. Accessed: 16 May 2020;

RSF. Coronavirus off limits in Turkmenistan. **Reporters Without Borders**. 2020. Available at: <https://rsf.org/en/news/coronavirus-limits-turkmenistan>.

[coronavirus-limits-turkmenistan](#). Accessed: 18 April 2020.

RUSHE, Dominic. HOLPUCH, Amanda. Record 3.3m Americans file for unemployment as the US tries to contain Covid-19. **The Guardian**. 2020. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2020/mar/26/us-unemployment-rate-coronavirus-business>. Accessed: 14 April 2020.

SEARS, Nathan Alexander. Existential Security: Towards a Security Framework for the Survival of Humanity. **Global Policy**, vol. 11, n. 2, p. (255 – 266), April 2020.

SIRIPURAPU, Anshu. What Is the Defense Production Act? **Council on Foreign Relations**. 2020. Available at: https://www.cfr.org/in-brief/what-defense-production-act?utm_content=042520&utm_source=tw&utm_medium=social_owned. Accessed: 13 May 2020.

STUART, Keith. The Last of Us Part II delayed by coronavirus – is this the start of a trend?. **The Guardian**. 2020. Available at: <https://www.theguardian.com/games/2020/apr/03/the-last-of-us-part-ii-delayed-playstation-sony>. Accessed: 13 April 2020.

TRUMP defends calling coronavirus the 'Chinese virus'. **Al-Jazeera**. 2020. Available at: <https://www.aljazeera.com/programmes/newsfeed/2020/03/trump-defends-calling-coronavirus-chinese-virus-200323102618665.html>. Accessed: 16 May 2020.

TRUMP angers Beijing with 'Chinese virus' tweet. **BBC News**. 2020. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-51928011>. Accessed: 18 April 2020.

US hijacking mask shipments in rush for coronavirus protection. **The Guardian**. 2020. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/02/global-battle-coronavirus-equipment-masks-tests>. Accessed: 18 April 2020.

WATTS, Clint. The Disinformation Outbreak About the Coronavirus Outbreak: What to Make of the False Information Plague? **Foreign Policy Research Institute**. 2020.

WHO. **Ebola virus disease**. World Health Organization. 2020a. Available at: https://www.who.int/health-topics/ebola/#tab=tab_1. Accessed: 10 April 2020.

WHO. **WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard**. World Health Organization. 2020b. Available at: <https://covid19.who.int/>. Accessed: 10 April 2020.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risks Report 2019 14th Edition**. World Economic Forum. 2019.



Uma breve análise sobre o conflito colombiano e o recente processo de paz: qual a situação atual da implementação dos acordos?

A brief analysis of the Colombian conflict and the recent peace process: what is the current state of implementation of the agreements?

Un breve análisis del conflicto colombiano y el reciente proceso de paz: ¿cuál es el estado actual de implementación de los acuerdos?

Leonardo Agrello Madruga¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n3p62

Recebido em: 23 de outubro de 2019
Aceito em: 23 de março de 2020

Resumo

Este trabalho parte da seguinte indagação: qual a conjuntura atual da implementação dos Acordos de Paz firmados entre o governo colombiano e as FARC, em 2016? Em primeiro momento, analisam-se as origens do conflito entre o Estado colombiano e as FARC, passando, logo, aos supostos teóricos que tratam das motivações de conflitos intra-estatais. Finalmente, apontam-se os termos dos Acordos de Paz e a conjuntura de sua implementação.

Palavras-chave: *Conflitos intraestatais. Reconciliação. Colômbia.*

Abstract

This paper starts from the following question: what is the current situation of the implementation of the Peace Agreements signed between the Colombian government and the FARC, in 2016? Firstly, the origins of the conflict between the Colombian State and the FARC are analyzed, then moving to the theoretical assumptions which discuss the motivations of intrastate conflicts. Finally, the terms of the Peace Agreements and the current state of their implementation are pointed out.

Keywords: *Intrastate conflicts. Reconciliation. Colombia.*

Resumen

Este trabajo parte de la siguiente pregunta: ¿cuál es la situación actual de implementación de los Acuerdos de Paz firmados entre el gobierno colombiano y las FARC, en 2016? En primer lugar, se analizan los orígenes del conflicto entre el Estado colombiano y las FARC, luego pasando a los supuestos teóricos que discuten las motivaciones de los conflictos intraestatales. Finalmente, se señalan los términos de los Acuerdos de Paz y el estado actual de su implementación.

Palabras clave: *Conflictos intraestatales. Reconciliación. Colombia.*

¹ Mestre e doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6873-4594>

Introdução

Há décadas o Estado colombiano vem tendo sua exclusividade no uso da força desafiada no interior de seu território, em um conflito que, como se verá, teve seu início em meados do século XX, tendo como elementos centrais a exclusão do acesso à terra por partes da população, assim como pela falta representação política, caracterizada pela baixa democratização. Passadas várias décadas, em 2016, finalmente, chegou-se a assinatura de Acordos de Paz com uma das principais forças envolvidas nesses embates, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

Observando-se as principais características que motivaram o início do conflito e analisando-se alguns dos documentos que constituíram os acordos de paz, pode-se considerar que, minimamente, deu-se atenção à busca pela resolução dos problemas que contribuíram para a eclosão dos embates. De tal maneira, face ao que se sabe a respeito do conflito e aos acordos para seu fim, parte-se da seguinte indagação: qual a conjuntura atual da implementação dos Acordos de Paz firmados entre o governo colombiano e as FARC, em 2016?

Para que se cumpra o objetivo de mapear a atual conjuntura, em primeiro momento, discute-se acerca das origens do conflito, a fim de se apontar aqueles que se entende como elementos centrais. Logo, abordam-se alguns elementos teóricos que tratam do problema das desigualdades estruturais e da questão da democracia, a fim de trazer melhor entendimento acerca dos problemas enfrentados na Colômbia. Na terceira e última seção, são trazidos alguns dos principais pontos dos Acordos de Paz, visando apontar sua relação

com as causas que deram início ao conflito, e informações que denotam a situação atual de sua implementação.

As raízes do conflito interno colombiano

Desde meados do século XX, caracterizando-se, portanto, como um conflito de longa duração, grupos armados têm lutado contra o Estado colombiano em disputas pelo poder. Ao longo dos anos, vale mencionar, novos grupos guerrilheiros surgiram pelo país e passaram a figurar no conflito, agravado pela entrada em cena do narcotráfico. Ressalta-se, de antemão, que não se pretende aprofundar nessas últimas questões. Se dará enfoque às características e motivações que deram início ao conflito. Logo após, como previsto, discute-se sobre a discussão teórica acerca de conflitos intra-estatais, de forma a possibilitar os comentários finais acerca da conjuntura atual.

De Hincapié (2001) faz uma importante análise sobre o desenvolvimento histórico da violência na Colômbia, sobre as divisões sociais no país e sobre a legitimidade das instituições políticas nascentes. Conforme a autora, a luta armada na Colômbia, iniciada na década de 1940, representava a ação dos grupos que eram mantidos fora do Estado que se encontrava em construção, representado pelas antigas elites e sua divisão bipartidária (liberais e conservadores) que surgiu durante o século XIX. Conforme de Hincapié, se tratava de

(...) uma luta pela destruição do Estado, de suas instituições representativas e da classe social que o havia comandado, para substituí-las por outras, nascidas de uma revolução de vastas proporções, cujo objetivo era instaurar um tipo de ditadura do proletariado à moda da Europa Ocidental, de Cuba, do

Vietnã; enfim, do modelo comunista, que aparecia como um horizonte de possibilidade para alguns setores tradicionalmente excluídos da nação (...) (DE HINCAPIÉ, 2001, p. 75, versão livre do autor) ².

Comenta a autora sobre a presença perene da violência no histórico do Estado colombiano, expressada desde as guerras de independência entre os anos 1811 e 1816, onde sempre houve um caráter regionalista e localista no Estado nascente. A partir daí, a pátria que se funda é de tronco europeu-americano, estando o *outro* excluído da nação. Os processos de fundação do Estado e de seu domínio sobre o território foram precários, de maneira que o denominador comum dessa elite era a exclusão, a negação e a consideração desse *outro* como potencial ou realmente perigoso; “foram considerados inimigos internos, excluídos da nação e, portanto, objetos e sujeitos de todo o tipo de violências” (DE HINCAPIÉ, 2001, p. 28, versão livre do autor) ³.

Analisando a questão do Estado e a concepção deste à luz dos escritos de Max Weber, menciona de Hincapié que se trata de uma relação de poder entre os polos de legitimidade e violência, de maneira que, quanto mais se perde a primeira, mais aumenta a segunda. Nesse sentido, na medida em que a antiga trama social começa a modificar-se, com a industrialização, modernização da agricultura, urbanização, desenvolvimento de vias e de meios de comu-

nicação, e tudo isso ocorrendo de maneira desigual, de acordo com de Hincapié (2001, p. 59, versão livre do autor) ⁴, “os velhos dispositivos de poder e de controle social (...) começam a mostrar sua ineficiência e inoperância”.

Seguindo o argumento que apresenta essa autora, pode-se perceber que não há uma sobressaliente matriz étnica na origem do conflito colombiano, ainda que houvesse negros e indígenas entre os *outros* socialmente excluídos no território desse país. Diferente disso, olhando para o último ponto aqui trazido, além do argumento de a violência ter estado presente ao longo da história da Colômbia, há a questão da perda de legitimidade daqueles que se encontravam à frente do poder. Com o desenvolvimento econômico, social e político, tal parcela excluída do acesso à terra e à própria nação começa a se fazer ouvir, e as instituições políticas existentes resultam incapazes de modificar-se e ou reformar-se para atender às novas demandas sociais, resultando na dita crise de legitimidade e retomada a violência (DE HINCAPIÉ, 2001).

Na opinião de Bejarano e Pizarro sobre o Estado colombiano e, conseqüentemente, sobre o que se discutiu até aqui sobre as motivações para o conflito:

As causas históricas da debilidade do Estado colombiano podem ser sumarizadas de acordo com o que segue: um vasto território perpassado por uma geografia muito complicada; uma fraca economia, direcionada para fora, com um mercado doméstico muito pequeno; e, finalmente, uma nação com uma identidade comum muito precária, permeada por clivagens regionais e partidárias (BEJARANO; PIZARRO, 2004, p. 101, versão livre do autor) ⁵.

2 una lucha por la destrucción del Estado, de sus instituciones representativas y de la clase social que lo había comandado, para sustituirlas por otras, nacidas de una revolución de vastas proporciones cuyo objetivo era instaurar una suerte de dictadura del proletariado a la manera de Europa occidental, de Cuba, de Vietnam; en fin, del modelo comunista que aparecía como un horizonte de posibilidad para algunos sectores tradicionalmente excluidos de la nación (...).

3 fueron considerados enemigos internos, excluidos de la nación y por tanto objetos y sujetos de todo tipo de violencias

4 viejos dispositivos de poder y de control social (...) em-piezan a mostrar su ineficiencia y su inoperancia.

5 The historical causes of the weakness of the Colombian state

As origens do conflito que perdura até os dias atuais residem no período que se conhece como *La Violencia* (1946-1966), cujo início coincide com as mudanças analisadas acima. Nesse intervalo temporal, segundo Restrepo, Spagat e Vargas (2004), a Colômbia se encontrava em uma clara divisão entre os partidos Conservador e Liberal. Este partido, ademais, representava a força que buscava mudanças no país, atendendo às novas dinâmicas políticas e sociais, o qual teve alinhamento, ademais, das autodefesas dos movimentos camponeses de esquerda, impedidos do acesso à terra (DE HINCAPIÉ, 2001; RESTREPO; SPAGAT; VARGAS, 2004).

De acordo com Ríos (2016), apesar de as origens do conflito colombiano se encontrar no período acima, *La Violencia*, e movido por lutas de guerrilhas camponesas buscando pela reforma agrária, o conflito se inicia, formalmente, no ano de 1964. É nesse momento, conforme o autor, que o Estado, em um contexto de guerra militar, ordena ataques contra uma série de municípios, nos quais grupos armados marxistas haviam se formado frente ao abandono institucional e esquecimento do governo.

Neste momento, além do mais, se formam os mais conhecidos grupos guerrilheiros que até hoje se mantêm ativos – excetuando-se os recentes processos de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Comenta Ríos (2016) que as FARC surgiram em 1966, resultado de um grupo antes denominado *Comando Sur*, de cerca de 350 sobreviventes de um ataque do governo; no ano ante-

rior, 1965, se formava o Exército de Libertação Nacional (ELN), aos quais se juntariam, nos anos seguintes, outros grupos menores, complexificando o conflito em terreno colombiano⁶. As FARC chegaram a superar os 18000 combatentes nos anos 2000, presentes em 350 municípios; quanto ao ELN, a mais de 5000, encontrando-se em mais de 150 municípios (RÍOS, 2016).

Existem controvérsias em torno da caracterização do conflito em solo colombiano como sendo ou não uma guerra civil, dadas as suas vicissitudes. Conforme Restrepo, Spagat e Vargas (2004), se tomarmos em conta a definição que se baseia no número de mortes anual, o qual supera 1000 pessoas, o conflito se adaptaria ao conceito. Entretanto, observando-o como um todo, por não haver uma divisão clara entre lados de grandes facções, bem como por o conflito se tratar de uma luta contra uma minoria extremista alimentada pelo capital vindo dos narcóticos e empreendendo violência em áreas pobres e isoladas, outras visões sustentam não se tratar de uma guerra civil (RESTREPO; SPAGAT; VARGAS, 2004).

De Hincapié (2001), em interessante parágrafo conclusivo, cujas palavras entendem-se importantes de serem citadas diretamente, escreveu:

Na Colômbia, o espaço da guerra e o da política sempre estiveram misturados, imbricados; por isso, a adoção da resistência armada era coerente e congruente com os eixos de sobrevivência histórica; de outro lado, a modalidade de luta guerrilheira fazia parte de toda uma estratégia manejada pela esquerda latino-americana dos anos sessenta e setenta, referendada pelo triunfo da revolução cubana

can be summarized as follows: a vast territory crossed by a very difficult geography; a weak economy, outwardly directed, with a very small domestic market; and finally, a nation with a very precarious common identity, crossed by regional and party cleavages.

como dito, estas questões não serão aqui aprofundadas.

⁶ Obre isso, menciona-se a questão do narcotráfico e grupos paramilitares de direita política, contudo,

e aceita por todos aqueles que buscavam uma nova definição de Estado (...) (DE HINCAPIÉ, 2001, p. 76, versão livre do autor)⁷.

Em suma, como se analisou até aqui, as origens do conflito interno na Colômbia residem nas incongruências históricas que perpassam a história do país desde a sua fundação. Como visto nos argumentos dos autores, no momento em que as elites políticas surgidas no século XIX e suas instituições começam a se debilitar frente aos novos movimentos econômicos, políticos e sociais, perdendo legitimidade, a violência entra em ascensão. A partir daí, começam a surgir as células de luta campesina, formadas pelos excluídos pelo Estado, e que, à parte as mudanças que ocorreriam nas décadas seguintes, dariam origem a dois dos principais grupos em conflito com o Estado colombiano: as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia e o Exército de Libertação Nacional.

Conflitos intra-estatais e a questão das desigualdades horizontais e acesso à política

Vistas as nuances históricas do conflito colombiano, o trecho a seguir tem o propósito de algumas das discussões em torno dos motivos pelos quais os conflitos intra-estatais eclodem, centrando naquelas que auxiliam a compreender o caso em debate. Nesse sentido, diversas são as abordagens teóricas tratando do assunto, notando-se que, considerada a complexidade que é inerente

às relações sociais, não há como se apontar causas concretas e, portanto, precisar quando um conflito irá se iniciar. Foca-se aqui, então, na discussão sobre desigualdades horizontais e democracia, ou falta de representatividade política, dado sua importância para a discussão do caso da Colômbia.

Conforme discutido acima, uma das maneiras pelas quais se pode observar o caso colombiano é pelo viés das desigualdades horizontais, cujo enfoque recai sobre as desigualdades intergrupais. Segundo Langer e Stewart (2014), esse tipo de desigualdades se refere àquelas entre grupos identitários culturalmente definidos, diferenciando-se daquelas chamadas de verticais, que remetem à distribuição de recursos entre indivíduos.

Conforme a definição desses autores:

Desigualdades horizontais são multifacetadas, incluindo dimensões de reconhecimento socioeconômico, político e de cultural. Além disso, não se trata apenas de desigualdades mensuráveis (ou 'objetivas'), mas também de percepções de desigualdades, visto que as pessoas agem em função do resultado das percepções, em vez de fatos possivelmente desconhecidos (LANGER; STEWART, 2014, p. 104, versão livre do autor)⁸.

Nesse sentido, para além da desigualdade que é mensurável e enxergada em menor nível entre os indivíduos, trata-se aqui daquelas desigualdades entre grupos sociais, os quais se veem descontentes frente à situação de outros grupos com os quais se relacionam. Segundo Langer e Stewart (2014, p. 108, versão livre do autor)⁹,

7 En Colombia, el espacio de la guerra y el de la política siempre han estado confundidos, imbricados; por ello, la adopción de la resistencia armada era coherente y congruente con los ejes de pervivencia histórica; de otro lado, la modalidad de lucha guerrillera hacía parte de toda una estrategia manejada por la izquierda latinoamericana de los años sesenta y setenta, refrendada por el triunfo de la revolución cubana y aceptada por todos aquellos que intentaban una nueva definición de Estado (...).

Moreover, it is not only a matter of measurable (or 'objective') inequalities, but also perceptions of inequalities, since people act as a result of perceptions rather than some possibly unknown facts.

9 investigations of the relationship between horizontal inequalities and conflict provides strong evidence that the probability of conflict increases as socio-economic HIs rise (...).

8 Is are multifaceted, including socio-economic, political and cultural recognition dimensions.

“pesquisas sobre a relação entre desigualdades horizontais e conflitos provêm fortes evidências de que a probabilidade de conflitos aumenta na medida em que as DH crescem”.

Essas desigualdades percebidas entre diferentes grupos são fatores contributivos para que conflitos emergjam, o que quer dizer que não apenas a privação imediata de certo ou certos recursos levam ao conflito. Em vez disso, as desigualdades persistentes e percebidas é que motivam o conflito. Observando-se a par do que se discorreu sobre as origens do conflito na Colômbia, afirma-se que há maior probabilidade de conflitos quando as desigualdades envolvem os âmbitos socioeconômico e político (LANGER; STEWART, 2014).

Como visto, a principal demanda que ensejou as inquietações na Colômbia se referia ao acesso à terra. Historicamente, o país se mantinha sob o controle de uma elite política que, apesar de alterações na matriz econômica do país, mantinha excluída uma parcela da sociedade. Ao passo que o contexto local e regional foi se alterando, propiciando a mobilização, as queixas (*grievances*) internas ganhavam força, provocando embates ao poder estabelecido e, paulatinamente, diminuindo sua legitimidade. Langer e Stewart (2014) ressaltam que a potencialidade do conflito se acentua quando há um nível alto de exclusão política, afora a socioeconômica.

Essas disputas também são características de Estados que se encontram em formação, o que, pensando no conflito aqui em questão, refere-se ao caso dos países que foram alvo de colonização. Esse processo ocorre acompanhado de desigualdades horizontais e, portanto, exclusão política e econômica, havendo a dominação por um grupo. Fala-se de um Estado ainda fraco, o qual, além de não chegar aos grupos excluídos, também provê espaço para que

emergjam rebeliões em seu seio, encabeçadas pelos grupos não representados, alienados dos processos de mudança (NEWMAN, 2014).

Outra importante discussão a ser mencionada é acerca da relevância dos recursos naturais para a discussão aqui desenvolvida. Isto é, o acesso a terra figurou como um fator central na evolução do conflito colombiano, questão que está inserida, ademais, na compreensão das desigualdades horizontais. A questão é que Vally *et al.* (2013), ao analisarem pesquisas sobre a influência da escassez de recursos naturais no surgimento de conflitos, afirmam que as pesquisas não indicam vínculo direto que possa ser apontado. Diferente disso, novamente, fatores políticos e econômicos acabam por ter papel relevante no surgimento de conflitos, visto que influenciam na distribuição do acesso a tais recursos.

A discussão recai, então, na exclusão política e no nível de participação nas decisões, nível de democracia. Como afirmam Gleditsch e Hegrel (2014, p. 145, tradução nossa)¹⁰, “supõe-se que instituições democráticas minimizam o recurso à violência por razões políticas, visto que elas provêm meios para que os atores persigam seus interesses de um modo não-violento”. Afora o fato, portanto, se serem motivos para o surgimento de queixas, a falta de direitos ou vias de acesso político aumentam a inclinação à violência.

Em capítulo em que analisa as causas que dão início a guerras civis, DeRouen Jr. (2015) traz dois pontos que auxiliam no debate, que são, primeiro, a própria questão da *queixa*, que se vem mencionando, e, segundo, a discussão

the extent that they provide avenues for actors to pursue their interests in a non-violent manner.

acerca do *nível de democracia* em determinado Estado como fator motivador, elemento introduzido acima. A queixa está ligada a descontentamento a respeito da divisão de recursos, reclamações por território, falta de democracia, impedimentos ao sucesso etc. Isto é, há uma relação direta com as desigualdades horizontais.

Consonante a isso, o ponto recai sobre o nível de democracia, importante fator que influencia para dirimir o recurso à violência em casos de conflitos de interesses entre diferentes grupos. DeRouen Jr. (2015) alude que em países onde normas democráticas estão em vigor, isto é, com poderes instituídos, eleições, mídia livre, entre outros, esses componentes agem de forma a barrar o recurso à violência em caso de descontentamento. Isso ocorre, segundo ele, em razão de que há o provimento de “canais para que as queixas sejam ouvidas” (DEROUEN JR., 2015, p. 86, versão livre do autor)¹¹.

Quando relacionamos ao conflito na Colômbia, em suma, recorda-se a exclusão de certa parcela populacional do desenvolvimento social e econômico, ao mesmo tempo em que havia baixa representação política e uma consequente perda de legitimidade, provocando, ao mesmo tempo, o impedimento do acesso à terra e dos meios para consegui-la. De outro lado, um Estado com incapacidade de prover bens públicos, governado por uma elite com baixa legitimidade. Emerge, assim, um conflito refletindo o baixo nível de democracia, permeado por desigualdades, dentre as quais, neste caso, está evidenciada a falta de acesso à terra. Importante, então, que, ao buscar a resolução do conflito, essas questões recebessem enfoque, é o que se verá adiante.

Base dos Acordos de Paz e a conjuntura atual de sua implementação

Apesar da existência de esforços anteriores de se empreenderem negociações de paz entre partes envolvidas no conflito colombiano, foi somente o processo mais recente, iniciado em 2012, sob o governo de Juan Manuel Santos (2010-2017), que obteve relativo sucesso. Segundo Antunes (2018), desde 2010, o presidente Santos mantinha diálogos em segredo com líderes das FARC, sendo que apenas dois anos depois se pôde trazer a público as intenções envolvidas nas negociações entre as partes.

Embora diversos grupos armados estejam envolvidos em conflitos contra o Estado colombiano, as negociações de paz trazidas a público em 2012 se restringem às FARC. Alguns fatores foram fundamentais para que as tratativas obtivessem resultados favoráveis, entre eles, cita-se o fortalecimento da máquina militar da Colômbia, sustentada pelos Estados Unidos, o que possibilitou ataque mais incisivo contra a guerrilha – principalmente, contra suas fontes de financiamento –, a perda de legitimidade popular das FARC, em razão de seus atos violentos, ao mesmo tempo em que as forças armadas públicas adotavam postura de maior atenção aos direitos humanos (ANTUNES, 2018).

Ademais, Silva (2017) aponta outros três que considera fundamentais: 1) correlação de forças entre as FARC e as forças armadas do Estado, no sentido de que suas expectativas de vitória se tornavam paulatinamente reduzidas às estatais, fazendo pender o conflito para o lado da negociação; 2) a renovação dos líderes do movimento guerrilheiro, cuja “principal diferença pode ser apontada no fato de alguns de-

¹¹ Channels for grievances to be heard.

les terem frequentado universidades antes de se unirem à luta” (SILVA, 2017, p. 90), influenciando em suas decisões de optar pelas negociações; e 3) a importância do presidente Santos como negociador.

Dada a vivência anterior de Santos no combate à guerrilha, que se estendia desde a década de 1990, passando pelo cargo de Ministro da Defesa nos anos de governo de Álvaro Uribe (2003-2010), ele era visto como legítimo para tal papel. Conforme Silva (2017, p. 91) “à luz do ‘*ethos* guerreiro’, Santos se revestia de credibilidade para os líderes guerrilheiros pelo seu desempenho como ministro no combate, o que lhe fornecia respeito e validade como interlocutor”.

O primeiro acordo de intenções de paz, firmado em 2012, trazia seis pontos principais em sua agenda: Política de Desenvolvimento agrário integral, Participação política, Fim do conflito, solução ao problema das drogas ilícitas, vítimas, e implementação, verificação e referendo. Conforme o Alto Comissariado para a Paz, esses pontos seriam um guia para o propósito final de terminar o conflito, o qual se pretendia alcançar com o Acordo Final de Havana (COLOMBIA, 2018b).

Cada um dos pontos, exceto o último, de caráter procedimental, derivou em acordos específicos. Após o primeiro, em 2012, o segundo foi sobre a Participação Política, firmado em 2013, tendo como pilares o uso e acesso à terra, o estabelecimento de programas de desenvolvimento com enfoque territorial, planos de redução radical da pobreza e de segurança alimentar e nutricional. No ano seguinte, firmou-se o terceiro acordo, *Solução ao problema das drogas ilícitas*, o qual girou em torno da abertura democrática, maior participação cidadã e o fim do vínculo entre política e armas (COLOMBIA, 2014).

Finalmente, faz-se uma última menção específica aos mecanismos de participação. Corresponde ao ponto 6 do primeiro acordo, o objetivo é o de conferir a mais ampla participação possível dos cidadãos, a fim de aumentar sua legitimidade e enriquecer as discussões previstas na agenda. Três mecanismos foram previstos: 1) recebimentos de propostas sobre os pontos da agenda de cidadão e organizações; 2) consultas diretas para receber propostas sobre tais pontos; 3) organização de espaços de participação através de terceiros (COLOMBIA, 2018a). Os dados oficiais demonstram uma grande participação, dos quais se cita o envio de quase 3.000 propostas válidas por meio físico ou virtual, bem como nos três fóruns nacionais (realizados em 2012 e dois em 2013) de cidadãos, organizações e departamentos do governo (COLOMBIA, 2018c).

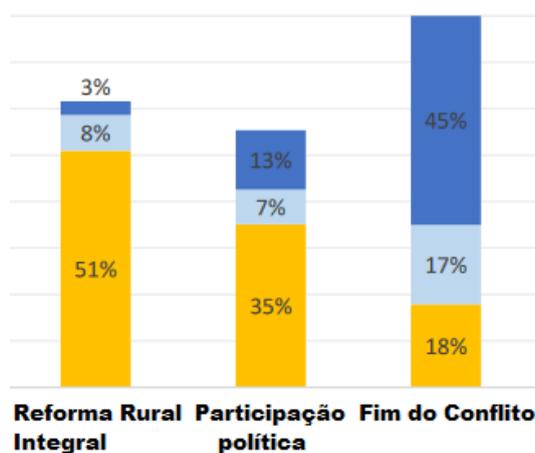
A sucinta abordagem a respeito dos principais pontos dos Acordos de Paz firmados teve o intuito de demonstrar a relação entre a atenção dada nesses documentos e os motivos pelos quais o conflito se iniciou, conforme abordado na primeira seção. Recapitulando, em termos gerais, entre as motivações estavam a exclusão de parcelas da sociedade do acesso à terra e do próprio desenvolvimento econômico, ao lado da exclusão política, visto que não se viam representados politicamente nem tinham meios de buscar essa representação, tudo isso em conjunto com a violência estatal. De tal sorte, volta-se à situação conjuntural, buscando-se, como previsto, comentar sobre a situação da implementação dos acordos.

Iniciando pelo último relatório elaborado pelo Instituto Kroc (KROC INSTITUTE, 2019a), publicado em abril de 2019. À época, conforme o documento, 35% dos compromissos estavam em estágio avançado de implementação, 34% com um mínimo e 31% sem nenhuma ini-

ciativa. Pouco menos de dois anos e meio após a assinatura, um percentual considerável havia sido alcançado, já que se previu 15 anos para o alcance de todos os compromissos. Entretanto, chamou-se atenção a dois pontos: a importância de que se levasse melhora à situação da população rural, já que, historicamente, o Estado não chegara a muitas áreas, e a de que se garantisse a segurança para os líderes sociais, defensores de direitos humanos, ex-combatentes e suas famílias.

De parte do governo, como se observa na matéria de 25 de novembro passado, a qual traz trechos das declarações do conselheiro presidencial para a Estabilização e Consolidação dos acordos, Emilio Archila, o processo vai em ritmo acelerado (EL PAÍS, 2019a). Dentre as cifras apontadas pelo representante, de 11.617 ex-combatentes, 98% já estaria contando com benefícios da seguridade social, além de que 170 municípios identificados como mais empobrecidos e excluídos receberiam prioridade. Afirmou, ainda, que o atual presidente, Iván Duque, tornou realidade a reincorporação econômica do ex-combatentes, bem como citou projetos de financiamento para regularização territorial, obras de infraestrutura e recursos para a atenção às vítimas dos conflitos.

Figura 1 - Implementação dos Acordos - Instituto Kroc



Fonte: Adaptado de KROC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES (2019a).

À parte a forma otimista como o representante do governo se posiciona, como se vê na Figura 1 acima (que ressalta os pontos que se chamou atenção anteriormente), os citados documentos do Instituto Kroc demonstram preocupação com o avanço lento no tema da Reforma Rural, da Participação Política e do Fim do Conflito, neste, especificamente, no que tange à segurança dos ex-combatentes (KROC INSTITUTE, 2019a). Essas questões são de importância fundamental para o avanço na implementação dos Acordos, como visto nas seções anteriores.

A própria Organização das Nações Unidas (ONU) se mostrou otimista com o passo das medidas de implementação dos Acordos, ressaltando os avanços mantidos nos 15 meses de presidência de Iván Duque e, além disso, afirmando que o ano de 2020 será promissor para que o processo siga adiante (EL COLOMBIANO, 2020). No entanto, são diversas as fontes que fazem ressalvas sobre a questão, citando a morosidade nos temas relacionados ao território e a segurança dos ex-combatentes e de suas famílias. Sobre isto, aliás, noticia-se que, só em 2019, ocorreram cerca de 170 assassinatos de líderes sociais e ex-integrantes das FARC (EL ESPECTADOR, 2019; FUNDACIÓN..., 2020; TELESUR, 2019).

O presidente colombiano vem enfrentando fortes reclames da sociedade, em razão de sua oposição a certos mecanismos previstos nos Acordos, como questões da justiça de transição para os ex-combatentes, ao aumento da violência em zonas rurais e empobrecidas pelo conflito e a diminuição do orçamento para a reforma rural (EL PAÍS, 2019b; EL ORDEN MUNDIAL, 2019). Como sintetiza o periódico *El Orden Mundial*, em sua análise sobre os três anos após o Acordo:

Há logros que não podem ser desmentidos: a grande maioria dos ex-guerrilheiros das FARC deixaram as armas e agora formam parte de um partido político que tem representação no Congresso e no Senado (...). No entanto, estas boas notícias não podem ofuscar uma triste realidade: a paz não chegou à Colômbia. Sob um governo conservador que somente entende a paz como um vitória do Estado sobre os que se alçaram às armas, quem perde é a Colômbia inteira. Cinquenta anos de conflito não se terminam quando os guerrilheiros deixam os fuzis, mas sim quando desaparece os motivos que os fizeram empunhar em primeira instância (EL ORDEN MUNDIAL, 2019, s.p., tradução nossa)¹².

Conclusões

Como mencionado ao início, a ideia que guiou esse trabalho foi a de traçar um panorama acerca de implementação dos Acordos de Paz, firmados em 2016, que visavam o fim do conflito no território colombiano. Retomando o que foi visto, apontou-se que a exclusão de parcelas da população do desenvolvimento socioeconômico, a baixa representação política e uma consequente perda de legitimidade, fatores estes que obstavam o acesso à terra e os meios para consegui-la, estiveram presentes desde o início dos embates.

Logo adiante, com a segunda seção, a partir das contribuições teóricas, tratou-se de reforçar como tais questões de desigualdades

horizontais e de falta de democracia são fatores, reconhecidamente, fundamentais para que ocorra a eclosão de conflitos intra-estatais. Ademais, viu-se que, minimamente, os termos que guiaram os Acordos davam atenção à busca por resolver os problemas que figuraram como elementos centrais do conflito, restando saber de sua implementação.

Consoante a isso, pode-se perceber que há muitas controvérsias. De um lado, a representação do governo e a ONU tratam de enaltecer aquilo que está sendo feito, apontando números que foram alcançados até agora. De outro, há uma série de informações que demonstram o descontentamento social e de órgãos da sociedade civil que apontam problemas na implementação dos Acordos. Diante disso, analisando-se as informações levantadas e dado o prazo de 15 anos para o total cumprimento, bastante se avançou na implementação. Contudo, os que menos alcançaram avanços foram aqueles pontos que mais importância tiveram nos conflitos, restando para pesquisas futuras seu acompanhamento.

Referências

- ANTUNES, Diego Felipe Barbosa. *Capacidades para a paz. Estudo comparativo dos processos de paz entre o governo colombiano e as FARC nas gestões Andrés Pastrana (1998-2002) e Juan Manuel Santos (2010-2016)*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/179437>. Acesso em: 16 de fev. 2021.
- BEJARANO, Ana Maria; PIZARRO, Eduardo. *Colombia: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State-Makers*. In: KINGSTON, Paul; SPEARS, Ian. *States-Within-States. Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 2004. cap. 6, p. 99-118.
- COLÔMBIA. República da Colômbia. *La oficina del Alto Comisionado para la Paz. Entérese del proceso de paz*. Publicação online. 2014. Disponível em: <http://www.altocomi->

12 Hay logros que no pueden desmentirse: la gran mayoría de exguerrilleros de las FARC han dejado las armas y ahora forman parte de un partido político que tiene representación en el Congreso y en el Senado (...). Sin embargo, estas buenas noticias no pueden opacar una triste realidad: la paz no ha llegado a Colombia. Bajo un Gobierno conservador que solo quiere entender la paz como una victoria del Estado sobre los que se alzaron en armas, quien pierde es Colombia entera. Cincuenta años de conflicto no se terminan cuando los guerrilleros dejan los fusiles, sino cuando desaparecen los motivos que les hicieron empuñarlos en primera instancia.

sionadoparalapaz.gov.co/Prensa/documentos-y-publicaciones/Documents/Entere-se-del-proceso-de-paz-260614_digital.pdf. Acesso em: 31 jul. 2018.

COLÔMBIA. República da Colômbia. **Mecanismo de participación.** Disponível em: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/mecanismos-de-participacion/Paginas/Mecanismo-de-participacion.aspx>. Acesso em: 31 jul. 2018a.

COLÔMBIA. República da Colômbia. **Mesa de conversaciones con las FARC-EP.** Disponível em: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/mesa-de-conversaciones-con-las-farc-ep.aspx>. Acesso em: 31 jul. 2018b.

COLÔMBIA. República da Colômbia. **Sobre los avances alcanzados en el marco de los mecanismos de comunicaciones y difusión de la mesa de conversaciones.** Disponível em: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/Avances-Alcanzados-en-el-marco-de-los-mecanismos.aspx>. Acesso em: 31 jul. 2018c.

DE HINCAPIÉ, María Teresa Uribe. Legitimidad y violencia: una dimensión de la crisis política colombiana. *In*: DE HINCAPIÉ, María Teresa Uribe. **Nación, ciudadano y soberano.** Medellín: Corporación Región, 2001.

DEROUEN JR., Karl. What Causes Civil War?. *In*: DEROUEN JR., Karl. **An introduction to civil wars.** Thousand Oaks: CQ Press; Sage Publications, 2015, cap. 4, p. 81-102.

EL COLOMBIANO. **2020 será un buen año para la implementación de acuerdo de paz.** 08 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/onu-se-muestra-optimista-sobre-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-2020-JH12260854>. Acesso em: 10 de fev. 2020.

EL ESPECTADOR. **Implementación del Acuerdo de Paz: este es el balance a 30 meses.** 30 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/implementacion-del-acuerdo-de-paz-este-es-el-balance-30-meses-articulo-883746>. Acesso em: 10 de fev. de 2020.

EL ORDEN MUNDIAL. **Tres años después del acuerdo, Colombia sigue esperando la paz.** 20 de novembro de 2019. Disponível em: <https://elordenmundial.com/tres-anos-despues-del-acuerdo-colombia-sigue-esperando-la-paz/>. Acesso em 13 de fev. de 2020.

EL PAÍS. **Así avanza la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia a tres años de su firma.** 25 de novembro de 2019a. Disponível em: <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/asi-avanza-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colombia-a-tres-anos-de-su-firma.html>. Acesso em: 11 fev. 2020.

EL PAÍS. **El acuerdo de paz de Colombia cobra vida con las movilizaciones sociales.** 26 de novembro de 2019b. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2019/11/25/actualidad/1574716620_961865.html. Acesso em: 13 de fev. 2020.

FUNDACIÓN ideas para la paz. **2020: un año decisivo para la implementación del Acuerdo de Paz.** 6 de janeiro de 2020. Disponível em: <http://empresaspaiddhh.ideaspaz.org/2020-un-ano-decisivo-para-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>. Acesso em: 16 de dev. 2021.

GLEDITSCH, Kristian Skrede; HEGREL, Håvard. Regime Type and Political Transition in Civil War. *In*: NEWMAN, Edward; DEROUEN JR., Karl. **Routledge Handbook of civil wars.** London: Routledge, 2014.

KROC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES. **Actualización. Informe 3 del Instituto Kroc.** Hacia una paz de calidad en Colombia. Fevereiro de 2019a. Disponível em: https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_atualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf. Acesso em: 07 de fev. 2020.

KROC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES. **Peace Accord Implementation in Colombia continues to Progress Two Years In Media Advisory:** April 9, 2019b. Disponível em: https://kroc.nd.edu/assets/316152/190409_pam_media_advisory_final.pdf. Acesso em: 07 de fev. 2019

LANGER, Arnim; STEWART, Frances. Horizontal Inequalities and Violent Conflict. *In*: NEWMAN, Edward; DEROUEN JR., Karl. **Routledge Handbook of civil wars.** London: Routledge, 2014, p. 104-118.

NEWMAN, Edward. Statebuilding, Upheaval and Civil War. *In*: NEWMAN, Edward; DEROUEN JR., Karl. **Routledge Handbook of civil wars.** London: Routledge, 2014, p. 173-185.

RESTREPO, Jorge. SPAGAT, Michael. VAGAS, Juan F. The Dynamics of the Colombian Conflict: A New Data Set. **Homo Oeconomicus**, n. 21, v. 2, p. 396-428, 2004.

RÍOS, Jerónimo. El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: o cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta. **Araucaria**, Rev. Iberoam. de Filos., Pol. y Humanid., ano 19, n. 38, p. 593-616, jul/dez, 2016.

SILVA, Bárbara Ellynes Zucchi Nobre. **Processos de Paz na Colômbia – dos intentos de Andrés Pastrana à instalação da Mesa de Havana.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Universidade Estadual de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/150590>. Acesso em: 16 de fev. 2021.

TELESUR. **Manifestantes solicitan a Iván Duque respetar el Acuerdo de Paz de Colombia.** 29 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.telesurtv.net/news/colombia-manifestaciones-ivan-duque-respetar-acuerdos-paz--20191128-0008.html>. Acesso em 10 de fev. de 2020.

VALLY, Koubi *et al.* Do natural resources matter for interstate and intrastate armed conflict? **Journal of Peace Research**, published online, p. 1-17, ago, 2013.



An approach of historical and economic BRICS creation in South-South Cooperation resurgence landmark in the twenty-first century

Una aproximación histórica y económica de la creación de los BRICS en el marco del resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI

Uma abordagem histórica-econômica da criação do BRICS no marco do ressurgimento da Cooperação Sul-Sul no século XXI

Gabriel Galdino¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n3p73

Received in: June 03, 2020
Accepted in: November 02, 2020

Abstract

In the history of international relations, the association between developing countries occurred on a reduced scale until the mid-twentieth century. This article takes a historical and economic approach about the formation of the movements characterized as South-South Cooperation, including the emergence of the BRICS in the 21st century.

Keywords: BRICS. Economic Development. International Relations. South-South Cooperation.

Resumen

En la historia de las relaciones internacionales, la asociación entre países en desarrollo se produjo en una escala reducida hasta mediados del siglo XX. Este artículo tiene un enfoque histórico y económico sobre la formación de los movimientos de Cooperación Sur-Sur, incluyendo el surgimiento de los BRICS.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur. BRICS. Desarrollo Económico. Relaciones Internacionales.

Resumo

Na história das relações internacionais, a associação entre os países em desenvolvimento se deu em escala reduzida até a metade do século XX. Esse trabalho se insere numa abordagem histórica e econômica acerca da formação dos movimentos caracterizados como de Cooperação Sul-Sul, compreendendo o surgimento do BRICS no século XXI.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul. BRICS. Desenvolvimento Econômico. Relações Internacionais.

¹ Master's Degree student (Postgraduate studies in Latin American Integration – PROLAM). University of São Paulo (USP): São Paulo, Brazil. ORCID iD: 0000-0003-0196-016. Email: galdinogabriel@usp.br

Introduction

From the perspective of the international economy, it is clear that the different countries have been connected by a financial system² that has been restructuring over time, to the detriment of the prevailing economic ideals among the major economies. The international system, by this bias, implies the concentration and maintenance of the interests of central regions to the detriment of peripheral regions, with minimal participation of the latter in the production of world changes. For this, it can be seen that historically the relations between the “developing countries” occurred on a small scale until the middle of the twentieth century.

From this period, what is called South-South Cooperation arises from the reflection of the interactions between these peripheral countries, which demanded policies of economic and social equity after the Second World War. Thus, a critical view of these nations in relation to the marginalization of their economies within the world political-economic system is evident. This perspective has crystallized into the creation of a development agenda within the UN through the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)³, driven by a series of events and conferences that converge in the formulation of multilateral

mechanisms for technical and economic cooperation.

However, the emergence of neoliberalism as a reaction of the United States to the international economic crisis of the 1970s destabilizes this attempt to change the world status quo. Reflecting neoliberal policies in developing countries, the economic recession of the 1990s contextualizes the period in which the process of consolidation of South-South Cooperation is stagnant. In the early 2000s, once the perception of these countries changed with the parsimony of neoliberal development policies, along with the rise of progressive governments, the return of criticism of asymmetric globalization, and the focus of economic growth in countries such as China, Brazil, India and Russia show a new scenario of strengthening South-South relations and the emergence of coalitions of countries with emphasis on development cooperation.

Therefore, this article has as its general objective to provide a theoretical and historical approach to the international panorama in which the Third World conforms, its decline and the emergence of the BRICS. Using the qualitative analysis method with primary and secondary data, a linear analysis of the three conformation periods of South-South Cooperation is evidenced. Through a perspective of the international economy in which it is proposed to characterize the economic asymmetry and its imposition by liberal and neoliberal currents. This will be complemented by Uneven and Combined Development (or unequal and combined development or uneven development) which explains how the economies of developing countries and those of developed countries integrate.

2 According to Eichengreen (2002), this system is established with the purpose of giving order and stability to foreign exchange markets, promoting the elimination of balance of payments problems and stimulating access to international credit in crisis situations.

3 In the context of the Bandung Conference in the early 1960s, after the Cairo Conference on “Problems of Economic Development”, the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) is created.

The international economic asymmetry: the theory of unequal and combined development and the emergency of the third world

According to Amin (2004), the United States (USA) after World War II was already in a privileged position to exercise its economic hegemony in the international scenario. After World War II, during the Cold War, the capitalist economy experienced its “golden age” under US hegemony among the other economic powers. In line with Fiori (2004), international regimes and institutions formed the basis for a global management under the tutelage of the United States, so this period of “world hegemony” lasts for two decades until accentuating bipolarity in the international scenario.

The international system of this time, in its economic aspect, was characterized by a polarization, which was inherent in the process of capitalist globalization itself. In this sense, world capitalism was the engine of this polarization, generating the uneven development that is considered one of its insurmountable contradictions in view of its logic of constituting a true global market. Accumulation and expropriation are pertinent to this process (AMIN, 2009).

‘Really existing’ historical capitalism is associated with successive forms of accumulation by dispossession, not only at the origin (‘primitive accumulation’) but at all stages of its deployment. Once constituted, this ‘Atlantic’ capitalism set out to conquer the world and reshape it on the basis of the continuing dispossession of the conquered regions, thereby becoming the dominated peripheries of the system. (AMIN, 2009, p. 1).

The notion of unequal development has a remote origin, according to Theis (2009). Lenin coined the term by analyzing the develop-

ment process of capitalism in Russia from a perspective of socioeconomic inequality. After the Revolution of 1905, influenced by Trotsky (1932), the term takes on a more precise meaning and is referred to as uneven and combined development, referring to political issues beyond the economic dimension.

Thus, the theory of uneven and combined development is an attempt to understand the capitalist transformations of the international scenario, and by attempting to respond to their economic and social contradictions, specifically of peripheral countries. With the rise of capitalism as an international economic system, world history becomes contradictory and therefore the conditions of economic and social development undergo a qualitative change (LÖWY, 1995).

The laws of history have nothing in common with a pedantic schematism. Unevenness, the most general law of the historic process, reveals itself most sharply and complexly in the destiny of the backward countries. Under the whip of external necessity their backward culture is compelled to make leaps. From the universal law of unevenness thus derives another law which, for the lack of a better name, we may call the law of combined development – by which we mean a drawing together of the different stages of the journey, a combining of the separate steps, an amalgam of archaic with more contemporary forms. Without this law, to be taken of course, in its whole material content, it is impossible to understand the history of Russia, and indeed of any country of the second, third or tenth cultural class. (TROTSKY, 1932, p. 15-16).

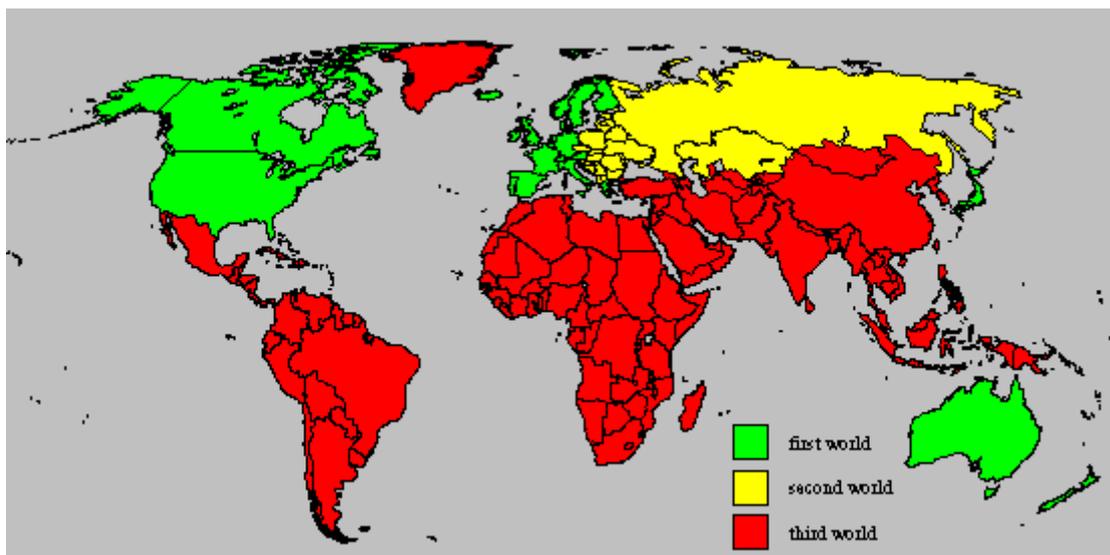
It is understood, therefore, that the least developed countries are constrained to adopt certain advanced features of the capitalist system of production, and intermediate stages of development are skipped. These countries have development through an original combination

of the various forms of production that give rise to irregularities and complexities in their economic formation.

In this context, the Soviet Union as an important economic and political power in the

international Cold War scenario leads the prospect of uneven and combined development to spread and then be used to analyze the economic insertion of the other peripheral countries, called at that time the Third World.

Figura 1 – The Third World (1952)



Fonte: University of Wisconsin–Eau Claire (UWEC, 2016).

As an expression that spread during the Cold War period and is related to this logic of asymmetric globalization, the Third World, a term coined by the French demographer Alfred Sauvy (1952), referred to countries that were not part of the select group of developed capitalist economies. (First World) and neither of the former socialist countries (Second World). After the Cold War, however, classifications such as “developing countries”, “emerging countries”, “southern countries” are then commonly employed in view of the vagueness of the term Third World in explaining aspects of contemporary reality.

The term “Third World” was used frequently in histories of the societies, economies and cultures of many parts of the world in the second half of the twentieth century. But, although the phrase was widely used, it was never clear whether it was a clear category of analysis or simply convenient and rather vague label for

an imprecise collection of states in the second half of the twentieth century and some of the common problems that they faced. Not even enthusiasts for the term provided any precision. (TOMLINSON, 2003, p. 307).

In the Cold War environment, Third World Asian and African countries have challenged the bipolar structure in order to find an alternative to solving their political and economic problems without necessarily being linked to the ideology of capitalism or socialism. This movement culminates then at the Bandung Conference in 1955. In order to discuss the future of countries in the process of decolonization, the Bandung Conference highlights the issue of development as a theme for international politics, leaving aside the East-West Cold War focus (KOCHER, 2008). Therefore, a new moment of world history is inaugurated

as the developing countries start to organize themselves in terms of common principles and ideas that were the foundation for the formulation of their strategies for the development of South-South relations.

Consequently, Bandung promote the North-South debate that represented the division between industrialized countries and primary product exporting countries, bringing together African and Asian states to defend an alternative system to bipolarity, thus sowing a proposal that would in future be conceived as multipolarity. Initially, according to Amin (2010), India and China were the countries that led this Southern movement. However, this third-world leadership role by China and India underwent profound changes in the 1970s, as the international economic crisis and friction between US and USSR now influence foreign policy in developing countries.

Preludes of South-South Cooperation: consolidation of a Third World agenda

The thought that developing countries identify certain common interests and problems and articulate themselves in order to solve them, according to Lima (2005), is the essential notion of the concept of South-South Cooperation (SSC). That is, these countries choose to cooperate with each other in order to mitigate the asymmetrical distribution of power and thereby achieve economic development on an autonomous basis, undermining any form of dependency. Acting in isolation, these states would end up with less satisfactory results compared to their political cooperation and coordination. In this sense, SSC becomes an important element of international development cooperation.

South-South cooperation is a manifestation of solidarity among peoples and countries of the South that contributes to their national well-being, their national and collective self-reliance and the attainment of internationally agreed development goals [...] (UNOSSC, 2016, s/p).

Preludes of South-South Cooperation, with the development of Bandung's "neutralist" ideal by peripheral countries, results in the "Non-Aligned Movement" and, subsequently, with the accession of Latin American countries in Group 77 United Nations Conference on Trade and Development. The Third World ensemble that formed a new alliance of the South, the "Global South".

Providing mechanisms for the countries of the South to articulate and promote their economic interests was the main objective of the G-77. It was then aimed within the United Nations to establish joint negotiating capacity. Thus, the creation of the G-77 in 1964 represents the capacity for influence and political weight that "developing countries would exercise at the UN level, pushing for a new international economic order that was more just and egalitarian" (PEREIRA; MEDEIROS, 2015, p. 10). Henceforth the emergence of the UN-linked G-77 is the 1967 Algerian Charter, which becomes a symbol of the group's claim to mitigate economic inequality between countries. In the third part of the letter the group makes clear that this inequality is the responsibility of the entire international community:

The international community has an obligation to rectify these unfavorable trends and to create conditions under which all nations can enjoy economic and social well-being, and have the means to develop their respective resources to enable their peoples to lead a life free from want and fear. In a world of increasing interdependence, peace, progress and

freedom are common and indivisible. Consequently, the development of developing countries will benefit the developed countries as well. Developing countries reiterate that the primary responsibility for their development rests on them. Developing countries are determined to contribute to one another's development. (GROUP OF 77, 1967, s/p).

According to Amin (2009; 2010), there was strong resistance from the Western powers against this non-alignment movement and its project of "development ideology"⁴ due to a scenario of global economic crisis that was already unfolding since the late 1960s. From then on, a deep and widespread crisis of the current model of capitalist accumulation is perceived. This economic recession crystallizes in the rising structural unemployment of the welfare society, the Keynesian model of the state, as a driver of the economy and the reshaping of work organization techniques.

In short, the economic and financial crisis of 1970 sparks the end of the conversion of the dollar-gold parity, the inefficiency of the Fordist model, the growing functioning of the parallel financial market that bypassed national regulations, the volatility of paper capitalism, government bonds, foreign exchange) and, mainly, with the breakdown and liquidation of the Bretton Woods System.

Following a period of uncertainty in the international monetary system, US hegemony,

4 "Ideology of Development" is defined by the following elements: 1) the desire to develop productive forces, to diversify production, i.e. industrializing; 2) the desire to assure the national state the direction and control of the process; 3) the certainty that "technical" models constitute "neutral" data that can only be reproduced by mastering them; 4) the certainty that the process does not imply a popular initiative, but only its support for state actions; 5) the certainty that the process is not fundamentally contradictory to participation in the changes at the center of the world capitalist system, even if it provokes momentary conflicts with it (AMIN, 2010).

according to Wallerstein (2004), began to show signs of decline due to its inflationary crisis, the Vietnam War, and the first oil shock, thus exposing the limits of US power⁵. Outside the UN, established in 1961, the Kuwait Fund for Arab Economic Development was the first of its kind created by a developing country.

Thus, in 1970, the Islamic Development Bank and the Arab Bank for Economic Development would be created. These initiatives, in terms of financial cooperation in Africa and the Middle East, are at the center of what was the first oil shock in 1974. Essential to this, the creation of the Organization of Petroleum Producing and Exporting Countries (OPEC) It is seen as an expression of South-South Cooperation of collective bargaining from the South to industrialized countries (LEITE, 2012). It is important to note that the price increase was beneficial for some Third World countries, given the transfer of large revenues by oil producing countries as a way of lending to low income countries.

In this context, the member countries of the Non-Aligned Movement in 1973 present the Algiers Charter, in which they oppose any conflicts with regard to Third World regions. That said, in relation to the Southeast Asian region, the Charter celebrates the Paris Accords which it considers a victory for the peo-

5 One of the greatest military defeats in the United States, the Vietnam War, began periods earlier with logistical support and founding given to the French in the 1950s. This involvement is explained by the USA's need for permanent expansion of their world hegemonic power, and by the rejection any type of regional threat (FIORI, 2004). However, the defeat in Vietnam did not just mean "a military defeat, or a stain of the United States' prestige. The war dealt a severe blow to the United States' ability to continue to be the world's dominant economic power" (WALLERSTEIN, 2004, p. 26). Costs were high, and the conflict depleted American gold reserves, leading to a scenario in which Western Europe and Japan were experiencing strong economic upturns.

ple of Vietnam, condemning US interference and inviting other nations to help rebuild the Vietnamese state. Thereafter, there is the 1973 Algiers Conference which establishes, one year later, the Declaration of Establishment of a New World Economic Order by the General Assembly.

The Declaration of the Establishment of a New World Economic Order, as a set of proposals mainly from Third World countries, had as its main objective to expand UN institutions to developing countries and also to achieve reform in the International Monetary Fund (IMF). Then begins the theoretical development of the concept of South-South Cooperation, to later institutionalize it within the Organization. The evolution of relations between developing countries is becoming increasingly institutionalized by the UN, thus mechanisms such as the Non-Aligned Movement become only forums for dialogues and ideological manifestations.

On the other hand, with the end of the trade embargo on China and its acceptance with the United Nations, China's export-oriented growth model is emerging on the international stage. Following the defeat in the Vietnam War, the United States decided to approach China by applying to China the same "development by invitation" strategy offered to Germany, Japan, and South Korea. The weaknesses faced by those in the 1970s, these were crucial conditions that favored their approach, known as "ping pong diplomacy" due to the use of sport to resume communication between the two nations (CARVALHO; CATERMOL, 2015).

However, this rapprochement was due to the US interest in strengthening its global hegemony, affected by the political and economic crises. That said, China gradually took a cen-

tral role in the global strategy of transnational corporations until it became the 'factory of the world' (CISEKI, 2012, p. 72). As a reaction to this approach, the USSR sought to achieve its influence in the Third World by unleashing fourteen revolutions or sudden regime changes in just a decade, all unfavorable to the US that would widen the strategic imbalance (WALLERSTEIN, 2004).

However, it is clear that in addition to the global economic crisis and the tension of the Cold War, the 1970s were marked by the consolidation and establishment of an agenda on the periphery and "[...] the international insertion of a third bloc in the international order of the Cold War, contributing to the decline of North American hegemony" (PEREIRA, MEDEIROS, 2015, p. 16). As a political force on the world stage, the Third World expressed itself through the Movement of Non-Aligned Countries and the UN. The performance of specialized organisms in the socioeconomic, cultural and health area linked to the United Nations Development Program (UNDP) - of great importance for developing countries - started to cease to represent a support for the policy of the United States (VISENTINI, PEREIRA, 2012). In 1978, a meeting was held in Argentina through UNCTAD between 138 countries that strengthened the concept of South-South Cooperation, culminating in a Plan of Action of Buenos Aires (PABA). In this document, the term "horizontal cooperation" stands out with regard to technical cooperation between developing countries. Brazil is then designated as responsible for promoting the expansion of this activity, which at first became an important foreign policy and international projection tool (UNOSSC, 2016).

Neoliberal crisis and the recovery of developing economies: the scenario of the resurgence of South-South Cooperation and BRICS conform

In the face of the rise of a Southern culture, and especially its economic recession, the United States has as a conservative reaction the promotion of neoliberalism as an economic and political doctrine, shaped by a new international strategy to maintain its global hegemony. The American neoliberals, represented by President Reagan (1980-1988), aimed to stop hyperinflation, in addition to the state crisis produced by Fordism and interventionism. To this end, they accused the excessive power of the unions, workers' movements and state social spending as responsible for triggering this recession. In political terms, there is the emergence of a more radical liberalism, under the guise of neoliberalism (FIORI, 2004).

The 1980s were marked by the expansion of neoliberalism to other western capitalist nations. Market deregulation, privatization of domestic companies, and increased international competitiveness immediately became the overriding objectives of the economic policies adopted by these countries.

Given this, Third World countries are politically pressured to adopt neoliberal doctrine. This pressure on Third World countries is marked by the 1988 Washington Consensus, which sought to guide peripheral governments to adopt neoliberal economic reforms to the detriment of their large debts and economic downturn. According to Bresser-Pereira (1991), Washington's approach to Third World countries, notably Latin America, was that ex-

cessive state growth, translated into protectionism (the import substitution model), deficit growth public, excess of state-owned enterprises, among other aspects corresponding to the developmental model present in that group of countries, would be the causes of the economic stagnation that plagued those nations in the 1980s. Santos (1999) describes that with no alternatives and in the context of the end of the Cold War with the imminence of possible US unipolarity, neoliberalism began to rise as economic and political doctrine in many developing nations.

It is understood that the political and economic prescriptions issued by the United States, as referred to in the Washington Consensus, were enforced in developing nations internationally through the use of IMF and World Bank credit conditions and structural adjustment packages. Most nations that followed the advice of the IMF have experienced profound economic crises, with rising foreign debt and economic stagnation that perpetuated systemic poverty (BEDER, 2009).

In addition to this economic conjuncture, during the 1980s, peripheral countries faced an obstacle to the promotion of collective action. Thus, the heterogeneity of the group is reflected in the lack of consonance of external action of some countries, regarding the support to the consolidation of an international agenda of developing countries. That said, semiperipheral countries such as China, India, and Brazil began to operate within the bipolar logic of the Cold War, moving away from the idea of positioning themselves as Third World leaders. China, by establishing an alliance with the United States in order to promote the growth of its economy, then contributes to the US venture by counteracting the power of the Soviet Union.

Furthermore, even with the advances at the multilateral level of technical and economic cooperation, at that time, limitations remained associated to the effectiveness of South-South Cooperation to become a strategy to redefine the international division of labor and industrialization. Physical, technological, institutional and financial barriers were also impediments for these Third World countries to meet mutual demands for intermediate and capital goods. In addition, these challenges became more profound in the 1980s with the economic recession that some Latin American and African countries experienced (LEITE, 2012). In the 1980s and 1990s, therefore, there was a demobilization phase of South-South Cooperation by Third World countries⁶.

The reason for this decline was due to the foreign debt crisis of those countries accompanied by the retraction of the participation of Latin American governments, in a process of democratic transition, on the international stage. Likewise, the replacement of the national developmentalist model by the neoliberal model led the countries of the South to compete with each other in order to receive Foreign Direct Investment (LEITE, 2012). Thus, with the abandonment of the concept of the State as an engine for development, a process of more than decades of joint mobilization was interrupted by the countries of the South.

With glasnost and perestroika, the democratizing, anti-bureaucratic and anti-statist movement in Eastern Europe and the Soviet Union

(USSR) ended up being influenced by neoliberal doctrine. From then on, in the late 1980s and early 1990s, the Cold War ended with the dissolution of the USSR and the fall of the Berlin Wall (1991) (SANTOS, 1999; VISENTINI; PEREIRA, 2012). The existence of the Third World movement becomes questionable since its search for autonomy in the face of bipolar dispute, a central issue of the Third World concept, ceases to exist with the emergence of a new configuration of the international system.

Only in the late 1990s and early 2000s did the South-South Cooperation movement resurface as a reflection of dissatisfaction with the social impacts of neoliberal structural adjustment programs and the emergence of progressive governments in several Southern countries. The economic recovery of many of these countries, as a result of the investment opportunities that these markets offered, has helped to strengthen these relationships and, above all, to question the neoliberal development model (LEITE, 2012; LIMA, 2005).

In this context, the East Asian region is experiencing a period of economic miracle. The countries of the former Soviet Union, especially Russia, in the face of the recovery of their national stability, now attract large volumes of international capital through foreign investment. Latin America, after the rise of progressive governments manages to revive its economy, especially Brazil. However, African countries, forced by foreign debt to continue adopting neoliberal adjustments, were largely ignored in the discussions of emerging market-associated investment groups except South Africa (KLAK; JACKIEWICZ, 2002).

As a result, the emergence of new poles of power ultimately influences a change in the balance of power, thereby implying the creation of

⁶ During this period, neither important cooperation actions between developing countries nor events with great relevance for the region were registered, with the exception of the United Nations High Level Conference on Technical Cooperation between Developing Countries in the city of Caracas in 1981 (SANTOS; CERQUEIRA, 2015).

new political arrangements. Notes to this scenario, recurring financial crises in the face of impending neoliberal failure, the emergence of new economic focus, especially China, in contrast to the decline of the epicenter of the world system, as the United States and Europe, among other processes (PAUTASSO; IANKOWSKI, 2013).

The beginning of the crisis of neoliberalism has as its main factor responsible the excess of credit, namely the “excess liquidity”, in the early years of the 21st century. This excess credit in the international market, according to Silva (2010), arises as a result of the increasing freedom given to banks by the supervisory agencies to carry out operations in a manner convenient to them.

By the early 2000s, it was becoming clear to developing country governments that the neoliberal matrix was in crisis and reorientation. Although, without resuming the Third World discourse, there was a commitment on the part of these countries to recover the idea that the international system is conditioned by asymmetries that lead to an unequal distribution of power, especially in trade negotiations. This criticism of asymmetric globalization is materialized in the return of a new political matrix with “neo-developmental” contours (SILVA, 2009).

This new phase of South-South Cooperation is marked by the efforts of developing countries to seek alternative development models and the emergence of coalitions, such as the India, Brazil and South Africa Dialogue Forum (IBSA) in 2003, and the ASA (South America - Africa) and ASPA (South America - Arab Countries) bi-regional summits. The convention of the economic group Brazil, Russia, India, China and South Africa (BRICS) is after the formation of IBSA, ASA and ASPA, but

follows the same principles, that is, it comes rather to complement global governance than to compete with her.

Therefore, the new structure of the capitalist system, with the inclusion of developing countries within the international political economy by UN agencies, emerges as a propitious scenario for the creation of the BRICS. Despite the remarkable regional influence of these countries, conceiving the group decades earlier seemed unfeasible, given the internal difficulties faced by each country and the political and economic order imposed by the US and the other European powers, the hard core of economic power. As regional powers, BRICS countries are now making efforts to achieve reforms in international financial and political institutions.

Conclusion

The liberal doctrine, present in British imperialism, encompassed a set of ideas and assumptions that legitimized, by the European powers, the exploitation, colonization and marginalization of countries with economies and state structures in the early stages of organization. Since then, the main capitalist nations have determined the market position in which the group of peripheral countries should occupy internationally. In this sense, there is a kind of dominance and dependence on those undeveloped countries, precisely because of their specialization in commodity exports. During the twentieth century, the growing expansion and universalization of capitalism projected a scenario of asymmetric globalization in which the system of states began to present greater polarization and economic inequality.

Trotsky's theory of uneven and combined development offers support in explaining one

of the facets of asymmetric capitalist globalization in addressing the economic and social contradictions of the peripheral or dominated countries. This conception escapes the evolutionary view that shows history as a succession of rigidly predetermined stages, drawing a dialectical view of historical development through sudden leaps and contradictory mergers. According to Löwy (1995), one of the consequences of uneven development is the privilege of latecomers, that is, those who arrive later, named as marginal or peripheral may become the forefront of the next transformation. Previously, Trotsky (1932) develops evidence of this latecomers' thinking of privilege based on the case of France (1789), Russia (1917), and China (1927). Through this latter country the theory dissociates itself from Eurocentrism, accepting the possibility that developing countries from any region of the world could participate in the forefront of the historical movement. There was no development of these hypotheses of international avant-garde beyond China and Russia after Trotsky's work, but it can be inferred that the emergence of the BRICS in the 21st century context proves that world history is in the process of transformation in which the periphery – or rather, the “Global South” – has increasingly taken up decision-making space in multilateral international institutions concerning global governance.

Despite this finding of BRICS vanguardism in the 21st century, the early period of the periphery's emergence with the Bandung Conference did not receive prominent support from this group of states, which at the time faced internal issues that placed them within the bipolar logic. Cold War With the collapse of the Soviet Union and the end of the Third-Worldist concept, a kind of conservative reaction begins to serve to hinder South-South relations and stren-

gthen the periphery in the North-South logic of cooperation. This pro-neoliberal conjuncture is transformed at the beginning of the 21st century when the beginning of an economic crisis in the capitalist epicenter is evident. It is noted that the concentration of economic growth in countries such as China, Brazil, India and Russia, and the return of criticism to asymmetric globalization are part of the new context of resurgence of the South-South Cooperation phenomenon.

From this perspective, BRICS conforms to a reformist arrangement of the world order, which aims to reach new solutions and forms of cooperation to deal with problems related to development. From then on, the countries of the semi-periphery, such as Brazil, Russia, India, China and South Africa began to act increasingly in tune with the periphery and with each other, reinforcing South-South Cooperation in the current international conjuncture.

References

- AMIN, Samir. 50º Aniversário da Conferência de Bandung (Entrevista com Samir Amin conduzido por Rémy Herrera). In: *Marxismo Revolucionário*. 2010. Available at: http://resistir.info/samir/bandung_port.html. Accessed: 10 aug. 2016.
- AMIN, Samir. *GeoPolitics of contemporary Imperialism*. Buenos Aires: CLACSO, 2004. Available at: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100613064644/5Amin.pdf>. Accessed: 19 aug. 2016.
- AMIN, Samir. *Sortir de la crise du capitalisme ou sortir du capitalisme en crise?* Paris: Le Temps des Cerises, 2009. Available at: http://www.iea-nantes.fr/fichier/j_telechargement/17/telechargement_fichier_fr_sortir.du.capitalisme.pdf. Accessed: 19 aug. 2016..
- BEDER, Sharon. *Neoliberalism and the Global Financial Crisis*. Social Alternatives, 2009. Available at: <http://citeseer.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.683.9454>. Accessed: 10 aug. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?* Pesquisa e Planejamento Econômico, 1991. Available at: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-acriseamericalatina.pdf>. Accessed: 10 aug. 2016.

- CARVALHO, Cecília; CATERMOL, Fabrício. **As Relações Econômicas entre China e EUA: Resgate Histórico e Implicações**. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, 2009. Available at: http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3108.pdf. Accessed: 23 aug. 2016.
- CISESKI, Pedro Paulo. **China: Milagre econômico e desafios pós-crise financeira internacional**. IPEA, 2012. Available at: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4553/1/BEPI_n10_china.pdf Accessed: 10 aug. 2016.
- EICHENGREEN, Barry. **A globalização do capital: uma história do Sistema Internacional**. Brasil: EDITORA 34, 2002.
- FIORI, José Luis. **O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites**. Poder Global, 2004. Available at: <http://www.poderglobal.net/wp-content/uploads/2015/08/CAPITULO-ESTADOS-UNIDOS-FIORI.pdf>. Accessed: 20 aug. 2016.
- GRUPO DOS 77. **First Ministerial Meeting Of The Group Of 77: Charter Of Algiers**. Genebra, 1967. Available at: <http://www.g77.org/doc/algier~1.htm>. Accessed: 10 aug. 2016.
- KLAK, Thomas; JACKIEWICZ, Edward. What has happened to social development policy in the era of neoliberal globalization and emerging markets? A look at latin america in global context. *Revista de Ciência Política*, n. 1, p. 112 – 129, 2002. Available at?: <http://citeseer.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.453.6107&rep=rep1&type=pdf>. Accessed: 10 aug. 2016.
- KOCHER, Bernardo. **O Brasil no Terceiro Mundo**. Análise da política externa brasileira entre 1955 e 1964. Rio de Janeiro, 2008. Available at: http://encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1215426824_ARQUIVO_KOCHER_ANPUH-RIO_2008.pdf. Accessed: 17 aug. 2016.
- LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano, 2012. Available at: http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf. Accessed: 20 aug. 2016.
- LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, 2005.
- LÖWY, Michael. **A teoria do desenvolvimento desigual e combinado**. 1995. Available at: <http://www.afoiceomartelo.com.br/posfsa/Autores/Lowy,%20Michael/a%20teoria%20do%20desenvolvimento%20desigual%20e%20combinado.pdf>. Accessed: 10 aug. 2016.
- PAUTASSO, Diego; IANKOWSKI, Bruno. **O Ibas como expressão das coalizões Sul-Sul: o caso do fundo para alívio da fome e da pobreza**. Porto Alegre: ESPM, 2013.
- PEREIRA, Analúcia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. **O prelúdio da Cooperação Sul-Sul: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978)**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- SANTOS, Theotonio dos. **O neoliberalismo como doutrina econômica**. Revista Econômica UFF, 1999. Available at: <http://www.uff.br/revistaeconomica/v1n1/theotonio>. Accessed: 10 aug. 2016.
- SANTOS, Roberta de Freitas; CERQUEIRA, Mateus Rodrigues. **Cooperação Sul-Sul: experiências brasileiras na América do Sul e na África**. Rio de Janeiro: História, Ciência, Saúde – Manguinhos, 2015. Available at: www.scielo.br/pdf/hcsm/v22n1/pt_0104-5970-hcsm-22-01-00023.pdf. Accessed: 10 aug. 2016.
- SAUVY, Alfred. **Trois mondes, une planète**. Paris: L'Observateur, 1952. Available at: <http://www.homme-moderne.org/societe/demo/sauvy/3mondes.html>. Accessed: 10 aug. 2016.
- SILVA, Andre Luis Reis da. **Do otimismo liberal a globalização assimétrica: a política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1955-2002)**. Curitiba: Jurua, 2009.
- SILVA, Bruno Mattos. **A desregulamentação dos mercados financeiros e a crise global: lições e perspectivas**. Brasília: Senatus, 2010.
- THEIS, Ivo Marcos. **Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual**. Belém: NAEA, 2009. Available at: <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/324/510>. Accessed: 10 aug. 2016.
- TOMLINSON, Brian R.. **What Was the Third World?** London: Journal of Contemporary History, 2003. Available at: https://www.jstor.org/stable/3180660?seq=1#page_scan_tab_contents. Accessed: 10 aug. 2016.
- TROTSKY, Leon. **The History of the Russian Revolution**. Library of Congress, 1932.
- UNOSSC. (United Nations Office for South-South Cooperation). **What Is South-South Cooperation?** 2016. Available at: <http://ssc.undp.org/content/ssc.html>. Accessed: 10 aug. 2016.
- UWEC (University of Wisconsin–Eau Claire). **Three-World Model**. 2016. Disponível em <http://people.uwec.edu/ivogeler/w111/3world.htm>. Accessed: 05 aug. 2016.
- VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **Manual do Candidato: História Mundial Contemporânea (1776-1991) Da independência dos Estados Unidos ao colapso da União Soviética**. Brasília: FUNAG, 2012.
- WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **O declínio do poder americano: os Estados Unidos em mundo caótico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.



Resenha: livro “Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista”

Vítor de Souza Costa¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n3p85

Recebido em: 27 de abril de 2020

Aceito em: 22 de junho de 2020

O livro *Pós-extrativismo e decrescimento* lança mão de um tom ensaístico para sintetizar debates sobre as condições materiais de reprodução da vida sob o capitalismo. De autoria do economista equatoriano, Alberto Acosta, e do cientista político alemão, Ulrich Brand, o livro é dividido em seis capítulos que buscam vincular bases teóricas, experiências de implementação de políticas públicas e projetos anti-sistêmicos. Assim, os autores entendem que o *pós-extrativismo* e o *decrescimento* são dois conceitos que contam com importantes contribuições para o debate que envolve superar as relações de exploração e espoliação, seja entre grupos sociais, seja da humanidade em relação à natureza.

No primeiro capítulo do livro é apontada a emergência de discussões sobre os debates de superação do modo capitalista de produção, assumindo que as condições materiais geradas pela reprodução do capitalismo global são as condições produtoras das contradições que o livro se dedica a refletir. Este capítulo sintetiza questões-chave, como a saturação da matriz produtiva extrativista, os limites sociais e am-

bientais do desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo industrialistas, bem como resgata a noção do interregno gramsciano: o velho está morrendo e o novo ainda não nasceu.

No segundo capítulo são expostos os limites que nos convocam a pensar sobre alternativas anti-capitalistas: a manutenção da América Latina em sua condição na cadeia global de produção enquanto primário-exportadora, refletindo também sobre o papel dos governos progressistas nesta dinâmica; as condições de reprodução da vida no Norte Global que aumentam a concentração de riquezas e as desigualdades; as incapacidades de ações institucionais mobilizadas até hoje sobre a questão ecológica (a exemplo da COP21) que não logram êxito em reorganizar as hierarquias de poder para conter a mudança climática. Este paradigma é o velho que está morrendo e a crise sistêmica atual é o principal sintoma de falência.

O terceiro capítulo versa sobre a proposta, de decrescimento. Entendida como algo elaborado mais para dentro dos espaços acadêmicos, esta ideia pode ser entendida por uma breve dedução lógica: se na atual divisão internacional

¹ Doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Globalização da Política (GLOPOLI-UFBA). Contato: costasouzavitor@gmail.com. Salvador, Bahia, Brasil. ORCID: 0000-0002-9925-8911.

do trabalho, o centro do capitalismo tem um padrão de vida baseado em condições de bem-estar que é resultado da exploração histórica dos países periféricos; para que seja possível romper com o modo de produção capitalista e sua base produtiva de exploração incessante da Natureza, é necessário repensar o processo de crescimento constante que as economias capitalistas almejam. Neste sentido, é preciso haver um decréscimo econômico dos países do norte global, o que significaria a redistribuição da mais-valia que corre nos ciclos de circulação de capital. Entretanto, tal formulação ainda se apresenta como reatividade aos sintomas do interregno.

No quarto capítulo é discutida a ideia do pós-extrativismo. O conceito representa um grande guarda-chuva de ideias e proposições frutos do cotidiano latino-americano. O extrativismo é um padrão de matriz produtiva que atravessa a história da América Latina, e que segundo os autores, quando associado ao conceito marxista de acumulação primitiva de capital, são capazes de explicar a origem do capitalismo moderno, bem como as suas características de saque e espoliação, profundamente marcadas por características coloniais e neocoloniais. A construção da importância de avançarmos ao pós-extrativismo, por sua vez, é resultado da organização política de movimentos sociais em toda a região, que ao serem vítimas diretas e indiretas da indústria de primeiro setor, apontam a necessidade de explorar alternativas de matriz produtiva, para se construir o bem-viver.

No quinto capítulo são abordadas das potencialidades que os conceitos são capazes de criar a partir da necessidade de discutir as realidades dos centros e das periferias do capitalismo de forma associada, o que acaba sendo o argumento central do livro. Por isso, os autores apontam como as condições de vida estão

associadas aos modelos de desenvolvimento adotados ao longo da história que consolidou o capitalismo enquanto sistema-mundo. Isso nos leva a refletir a necessidade de produção de modelos de desenvolvimento baseado na história política de cada povo, de forma a romper com a imposição imperial e colonial de organização das nossas sociedades. Esses dois capítulos lançam importantes reflexões que amadurecem nossos pontos de partida para acreditarmos que algo novo possa nascer.

No sexto e último capítulo se colocam questões abertas que convida o leitor a agir enquanto intelectual orgânico de sua própria realidade. Ao buscar alternativas os autores tateiam algumas possibilidades de transformação da realidade existente:

a) a solidariedade internacional entre movimentos sociais organizados de todo o planeta é fundamental para construir alternativas políticas que influenciem governos a executar uma transição econômica, política e ecológica, baseadas nas necessidades de garantia da vida e do bem-estar fora de uma matriz antropocêntrica;

b) o bem-viver ou *sumak kawsay* é uma fonte epistemológica e material de construção de sociedades que sejam capazes de viver em harmonia com a natureza – onde a relação de consumo do que a terra produz está baseada na subsistência, na harmonia entre os seres vivos e no respeito aos ciclos biológicos;

c) para sermos capazes de construir essas alternativas, devemos pensar o papel do Estado na manutenção dos problemas levantados e nos limites que se encontram para que seja possível a superação do Estado. Para isto, os autores propõem que executemos processos de remodelação das democracias, respeitando as particularidades de cada território, mas sem abandonar a radicalidade necessária;

d) por fim, para modelar o que se busca, os autores colocam que não há receita ou caminho para o que vamos construir, e que devemos observar as nossas próprias experiências para alcançarmos os objetivos que resultem das reflexões, fazendo florescer uma sociedade onde o consenso político seja a norma que constrói os resultados esperados.

Deste modo, o livro se coloca como ferramenta útil para um ponto de partida que supere os falsos debates sobre o desenvolvimento que insistem em recair numa dinâmica predatória, seja das condições humanas, seja das condições da natureza. Dando centralidade à ecologia política como eixo de reflexão, é viabilizado o contato com as discussões mais recentes que apontam a saturação do antropoceno, como resultado das condições da natureza em se manter como fornecedora incessante de recursos. A partir das referências político-teóricas mobilizadas

para dar suporte aos argumentos, as discussões também se associam ao marxismo como teoria essencialmente associada às lutas por emancipação humana e anti-coloniais – também dialogando com vertentes nascentes do marxismo, como as proposições ecossocialistas. Da mesma forma, o texto amplia as capacidades das teorias e metodologias decoloniais, apontando como as dinâmicas de reprodução social dos povos originários podem contribuir decisivamente para a transição ecológica e econômica do nosso mundo. Mesmo com esse amplo diálogo, os autores não deixam dúvidas sobre a necessidade da contestação anticapitalista para o êxito na construção do novo mundo que precisamos construir.

Referência

ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich. *Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista*. São Paulo: Elefante, 2018. ISBN 978-85-93115-19-6.



Resenha: livro “The UN at War: Peace Operations in a New Era”

Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte¹
Letícia Carvalho²

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n3p88

Recebido em: 14 de julho de 2020

Aceito em: 03 de agosto de 2020

O livro de John Karlsrud (2018) representa uma importante síntese das contribuições do autor para as discussões acerca das operações de paz realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), e acompanha a tendência do debate contemporâneo sobre o assunto: o uso da força e o caráter de estabilização do *peacekeeping*. Partindo de uma visão crítica e de grande conhecimento teórico e empírico, ele demonstra que há uma lacuna crescente entre os princípios basilares – imparcialidade, consentimento das partes beligerantes e uso mínimo da força – e os mandatos autorizados pelo Conselho de Segurança (CSNU) nos últimos anos, baseados em estratégias cada vez mais militarizadas. Além disso, um desempenho tímido em campo, gerenciamento precário e déficit em termos de capacidades contribuem para a expressiva distância entre as expectativas e a realidade nas operações de paz. Karlsrud (2018) defende, como argumento central, a necessidade de que as missões de estabilização, cujos man-

datos preveem fortalecer a autoridade estatal, se transformem em operações que visam promover as relações Estado-sociedade por meio do apoio à construção de Estados mais estáveis e inclusivos. A conclusão é que, para que a ONU preserve a legitimidade e seu papel de ator mais relevante na resolução de conflitos armados, o *peacekeeping* deve ser reorientado em direção às pessoas (*people-centered*).

Para construir este argumento, o livro é organizado em sete capítulos que analisam profundamente aspectos do *peacekeeping* contemporâneo. O capítulo 1 situa o contexto de mudanças que a ONU enfrenta tendo em vista a proliferação do extremismo violento e do terrorismo, o que coloca novos desafios e torna recorrente o estabelecimento de mandatos robustos. Para muitos, a fim de manter sua relevância, as operações de paz deveriam ser reestruturadas para responder a essas ameaças, mas o autor aponta que, ao comprometer os princípios basilares, esse curso de ação significaria

1 Doutora em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Atualmente é professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas (Belo Horizonte, MG, Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8133-806X>. Contato: geraldine_rosas@hotmail.com.

2 Doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Atualmente é professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas (Belo Horizonte, MG, Brasil) e Editora Associada da Carta Internacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1786-971X>. Contato: leticia-carvalho@pucminas.br.

uma mudança de direção e não apenas uma reforma no *peacekeeping*. Karlsrud (2018) discute, então, quatro conjuntos de dilemas perenes associados às operações de paz: o *gap* entre mandatos complexos e recursos e capacidades limitados; a distância entre diretrizes políticas e sua implementação em campo; o caráter estadocêntrico da ONU, que estabelece missões que visam proteger civis muitas vezes ignorando quem é o perpetrador da violência; e os escândalos envolvendo *peacekeepers* que abusam e violentam aqueles que deveriam proteger. Para o autor, esses e os novos dilemas precisam ser equacionados para que as operações de paz continuem sendo instrumentos adequados para promover a resolução dos conflitos e a proteção das populações vitimadas pela guerra, e não uma ferramenta de imposição da paz utilizada por grandes potências ou Estados hospedeiros.

O segundo capítulo examina o posicionamento político, no que tange ao *peacekeeping*, dos cinco membros permanentes do CSNU (P5), dos países ocidentais e daqueles que mais contribuem com tropas. Em relação ao P5, vale destacar que Estados Unidos, França e Reino Unido pressionam por reformas que envolvam o uso robusto da força, se beneficiando de sua posição como grandes contribuintes financeiros e de sua experiência em casos de estabilização (como no Afeganistão e Iraque, por exemplo). Rússia e China são mais reticentes em relação a essa tendência, mas, por desejarem manter seu protagonismo nas decisões do Conselho, podem não representar, necessariamente, uma oposição a ela. Já os países ocidentais, responsáveis pela metade das contribuições financeiras para as operações de paz, pressionam por reformas em termos de eficiência, desejando que o custo-benefício seja mais compensatório. Dentre os principais países que contribuem com tro-

pas, observa-se uma mudança recente, com os países africanos assumindo o protagonismo no envio de capacetes azuis (mais de 50%). Diferentemente dos contribuintes asiáticos, mais reciosos em relação ao uso da força, eles parecem ser favoráveis a mandatos robustos, parcerias e divisão de tarefas com organizações regionais.

O terceiro capítulo explora prós e contras do uso de novas ferramentas e tecnologias, como células de inteligência, veículos aéreos não tripulados, imagens de satélite e softwares de georreferenciamento. Baseando-se, principalmente, no exemplo da MINUSMA, Karlsrud (2018) evidencia como esses recursos podem ampliar o conhecimento da situação em campo, promovendo a proteção de civis e das tropas. Naturalmente, são muitos os desafios operacionais que os acompanham, sobretudo, no que diz respeito a analisar, em tempo real, as informações obtidas e utilizá-las como base para a tomada de decisão. Mas, possivelmente, o desafio central esteja relacionado aos princípios e normas que regem as operações de paz, já que não há, até este momento, diretrizes que norteiem o uso de inteligência e novas ferramentas tecnológicas. Uma vez obtidos os dados, como e por quanto tempo armazená-los e protege-los? Quais os limites jurisdicionais para controle, acesso e redistribuição das informações? Esses dados poderiam ser utilizados posteriormente, em tribunais internacionais, por exemplo? Essas são algumas das muitas perguntas para as quais ainda não há resposta, levando à conclusão de que, para que essas novas ferramentas possam beneficiar as operações de paz, sua utilização precisa estar firmemente ancorada no escopo doutrinário da ONU.

No capítulo 4, o autor discute a complexa relação entre as operações de paz de estabilização, cujos expoentes contemporâneos são

Congo, Mali e República Centro-Africana; e o contraterrorismo. Como ele mostra, a expressão contraterrorismo vem sendo, gradativamente, substituída pela ideia de prevenção e combate ao extremismo violento e a ONU tem sido pressionada a responder a essa demanda, motivando respostas operacionais sem que haja o desenvolvimento de uma doutrina de estabilização. França, Estados Unidos e Reino Unido, aos poucos, estão inserindo suas perspectivas de estabilização nos mandatos das operações de paz, muito embora, na teoria e na prática, esteja longe de haver clareza sobre os desdobramentos disso. Karlsrud (2018), então, explora as possíveis consequências do desenvolvimento hipotético de uma doutrina norteadora de operações de estabilização, evidenciando os efeitos negativos de associar as operações de paz ao contraterrorismo. Seguindo a linha do HIPPO Report (2015), o autor argumenta que, em virtude de seus limites normativos e operacionais, a ONU não deve se responsabilizar pelo combate e prevenção ao extremismo violento, sob pena de comprometer tarefas centrais das missões.

Já no capítulo 5, Karlsrud (2018) discute a relação entre a ONU e as organizações regionais africanas, refletindo sobre a tendência de regionalização das operações de paz. No caso do continente africano, em particular, a demanda pela intervenção internacional é muito substantiva, ao mesmo tempo em que os próprios países têm se tornado atores mais relevantes nesse processo. A partir da análise do combate ao Al-Shabaab na Somália, de grupos terroristas no Mali, do M-23 no Congo e do Boko Haram na Nigéria, o autor aponta que uma divisão do trabalho tem se estabelecido entre a ONU e as organizações regionais. A União Africana, especialmente, demonstra ca-

pacidade para planejar e enviar operações de paz para lugares onde não há paz a ser mantida, abrindo caminho para a estabilização e para a proteção de civis. A ONU, por outro lado, assume a responsabilidade nos locais onde há mais chance de alcançar estabilidade e promover a paz sustentável. Nesse sentido, para que esse compartilhamento de custos se estabeleça de forma adequada no longo prazo, as soluções *ad hoc* devem dar lugar a arranjos definitivos. É necessário ter mais clareza sobre a função das missões de apoio, fortalecer as lideranças estratégicas, melhorar a transparência financeira e relativa à promoção dos direitos humanos, bem como desenvolver uma abordagem holística sobre estabilização, que envolva dimensões humanitárias, políticas, de segurança e de desenvolvimento.

O capítulo 6 trata do aspecto possivelmente mais importante das reformas necessárias ao *peacekeeping* contemporâneo: o compromisso com uma abordagem *people-centered*. Tomando como exemplo os desafiantes casos do Sudão do Sul e da República Centro-Africana, Karlsrud (2018) demonstra a importância de que as soluções políticas apresentadas pela ONU levem em conta as necessidades da população e não apenas da elite. Para tanto, é fundamental o engajamento com as comunidades locais, promovendo um processo deliberativo genuíno entre atores internos e externos. Ele ressalta que uma democracia deliberativa não significa a imposição do modelo liberal ou de uma economia de mercado; trata-se de um processo guiado pelos princípios de reciprocidade, participação, respeito mútuo, inclusão e transparência. Esse engajamento com as comunidades locais requer que as operações de paz alcancem as áreas mais remotas e os grupos minoritários

e sub-representados, devendo contar também com o apoio de especialistas com profundo conhecimento sobre essas sociedades. Por fim, é importante que a linguagem adotada pelos mandatos seja alterada, substituindo o “entender a autoridade estatal” por “promover e apoiar as relações Estado-sociedade”.

No último capítulo, o autor conclui sua reflexão sobre os desafios que se colocam às operações de paz, afirmando haver um movimento na direção de mandatos baseados num “Capítulo 7 1/2”, caracterizados pelo uso robusto da força por parte de organizações regionais, mais dispostas a fazê-lo, mas debaixo da bandeira e da legitimidade da ONU. De acordo com Karlsrud (2018), essa parceria deve ser fortalecida, ao mesmo tempo em que se deve buscar a primazia da política, cabendo à ONU resistir às pressões de transigir os princípios fundamentais das operações de paz. Especificamente em relação ao combate ao extremismo violento, ele defende uma melhor compreensão acerca das causas da radicalização, o que ainda requer pesquisas, e advoga por cautela em relação à ansiedade de preencher o espaço político do combate ao terrorismo, enfatizando os riscos de associar o *peacekeeping* a essa tarefa. Para que seja realmente possível discernir os objetivos de uma missão daquilo que as operações de paz são ou não capazes de realizar, o caminho é o do envolvimento com as comunidades locais, provendo segurança, facilitando e apoiando atividades de *peacebuilding*. Muito mais do que atender a demandas de membros do CSNU, as operações devem tratar as causas profundas dos conflitos e priorizar as necessidades daqueles que esperam pela paz.

Como é possível perceber, o livro de Karlsrud (2018) é uma leitura completa para quem

deseja compreender as tendências contemporâneas do debate sobre as operações de paz da ONU e as chamadas missões de estabilização. Vale destacar, também, o caráter meritório da obra por não se omitir em oferecer recomendações para que o *peacekeeping* se torne um instrumento mais efetivo de promoção da paz, mesmo diante da complexidade dos desafios. Contudo, a abordagem *people-centered* poderia ser mais bem explorada. Quais seriam as dificuldades, os limites normativos e os caminhos possíveis para realizar operações de paz que, de fato, estejam centradas nas pessoas e levem à resolução efetiva dos conflitos? A despeito de algumas importantes contribuições nesse campo (AUTESSERRE, 2010; 2014; MAHMOUD, 2019), há muito a ser discutido sobre as nuances do caráter *bottom-up* das operações de paz.

Vale dizer ainda que a discussão trazida por Karlsrud (2018) se soma a algumas interessantes análises sobre os rumos contemporâneos do *peacekeeping*. Em relação ao uso robusto da força nas operações de paz, se alinha à perspectiva de Berdal (2019), por exemplo, que é categórico ao dizer que ele desempenha um papel limitado no tratamento das causas profundas dos conflitos violentos. A percepção de Karlsrud (2018) sobre as parcerias entre a ONU e as organizações regionais também se aproxima da abordagem de Howard (2019), que defende que o uso da força deve ser destinado a coalizões ou a organizações regionais, já que esse não é o papel das operações de paz. Por fim, além de indicar importantes tendências do debate, o livro discute a necessidade de reformas normativas, que incorporem soluções *ad hoc* e que deem conta de sustentar, de forma satisfatória, o *peacekeeping* no século XXI.

Referências

AUTESSERRE, Séverine. **The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding**. New York: Cambridge University Press, 2010.

AUTESSERRE, Séverine. **Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

BERDAL, Mats. What Are the Limits to the Use of Force in UN Peacekeeping?. *In*: DE CONING, C., PETER, M. (eds). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Order**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

HOWARD, Lise Morjé. **Power in Peacekeeping**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

KARLSRUD, John. **The UN at War: Peace Operations in a New Era**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. ISBN: 978-3-319-62857-8.

MAHMOUD, Youssef. People-Centred Approaches to Peace: At Cross Roads Between Geopolitics, Norms, and Practice. *In*: DE CONING, C., PETER, M. (eds). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Order**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.