

O mundo pós-Covid-19: uma mudança de paradigma?

Melany Barragán
Hugo Borsani
María del Carmen Villarreal
Editores



2021

ANUARIO



O mundo pós-Covid-19: uma mudança de paradigma?

Patrocínio:



Apoio:



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca



Anuário 2021.

O mundo pós-Covid-19: uma mudança de paradigma?

© 2021 Latinoamérica21

© 2021 Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Latinoamérica21

18 de Julio 1324, piso 1

Montevideo, Uruguay

Tel.: (34) 622 128 206

E-mail: contacto@latinoamerica21.com

www.latinoamerica21.com | @Latinoamerica21

Fundación Konrad Adenauer

Plaza Independencia 749, of. 201

Montevideo, Uruguay

Tel.: (598) 2902 0943/ -3974

E-mail: info.montevideo@kas.de

www.kas.de/uruguay | @KASMontevideo

Diretor

Jerónimo Giorgi

Diretor KAS Partidos

Sebastian Grundberger

Coordenadora editorial

Melany Barragán

Coordenador editorial

Ángel Arellano

Latinoamérica21 é uma plataforma de mídia e conteúdo que reúne uma ampla comunidade de especialistas e acadêmicos que produzem textos de análise e opinião sobre questões políticas, econômicas e sociais na América Latina. Através da livre divulgação de opiniões especializadas e diversas, procura contribuir para melhorar a capacidade de julgamento crítico dos latino-americanos sobre as principais questões que acontecem na região.

Latinoamérica21 fomenta a democracia e o diálogo com vistas a uma cultura de paz e não-violência, e promove a liberdade de expressão de acordo com os objetivos da Comunicação para o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Agenda 2030 das Nações Unidas. Além disso, promove um espaço de análise própria e um ponto de vista autônomo sobre as diferentes realidades que compõem o cenário latino-americano.

DIÁLOGO POLÍTICO é uma plataforma para o diálogo democrático entre influenciadores políticos sobre questões de relevância na América Latina com base nos valores de liberdade, solidariedade e justiça. Ela conecta a região com os principais debates geoestratégicos do mundo e constrói uma janela para a divulgação dos projetos da Fundação Konrad Adenauer na América Latina.

DIÁLOGO POLÍTICO faz parte do Programa Regional Partidos Políticos e Democracia na América Latina (KAS Partidos). Tem o objetivo de reduzir a polarização política através de um debate pluralista, construtivo e informado, orientado para o bem comum, a fim de fortalecer o centro político a partir de suas raízes sociais cristãs, liberais e conservadoras.

www.dialogopolitico.org - @dplatinoamerica_

Editores: Melany Barragán, Hugo Borsani e María del Carmen Villarreal

Tradutoras de português: Maria Isabel Santos Lima e Dâmaris Burity

Revisores: Alejandro Coto (espanhol) e Alexandre Kappaun (português)

Design e diagramação: Taller de Comunicación - www.tallerdecomunicacion.com.uy

Imagem da capa: Pexels

ISBN 978-9915-9375-9-5

As opiniões expressas nos artigos representam as opiniões pessoais de seus respectivos autores, não necessariamente as dos editores.

Sumário

Apresentação. <i>Jerónimo Giorgi</i>	6
Introdução. Anuário 2021. O mundo pós-Covid-19: uma mudança de paradigma? <i>Melany Barragán, Hugo Borsani e María del Carmen Villarreal</i>	8
Política e Relações Internacionais	11
Introdução. <i>Hugo Borsani</i>	12
A democracia na América Latina durante a pandemia. <i>Daniel Buquet</i>	14
Polarização e populismo: a pandemia foi uma mudança de tendência? <i>Barry Ames e Scott Morgenstern</i>	19
Democracia digital. <i>Martha Singer Sochet</i>	25
Comunicação política e o fenômeno das <i>Fake news</i> . <i>Luciana Fernandes Veiga</i>	30
Multilateralismo, cooperação e integração regional. <i>Detlef Nolte</i>	39
China e América Latina: um balanço e várias interrogações. <i>Andrés Serbin</i>	45
Os partidos latino-americanos sob pressão. <i>Sebastian Grundberger</i>	49
Economia	55
Introdução. <i>David Castells-Quintana</i>	56
Política Fiscal, no mundo pós-covid-19: mudança de paradigma? <i>Andrés Mejía Acosta</i>	58
O Estado, o mercado e a reativação econômica. <i>Gregorio Vidal</i>	64
Investimento estrangeiro direto na América Latina após a pandemia. <i>Ricardo Aceves</i>	68
Covid-19 e Mudanças climáticas: crises financeiras e desafios de financiamento. <i>Leonardo Stanley</i>	74
A integração econômica latino-americana pós-pandemia. <i>Carlos Andrés Brando</i>	79
América Latina e a União Europeia: transformação socioeconômica na nova realidade (pandêmica e pós-pandêmica). <i>Violetta M. Tayar</i>	85
A arte de fazer amigos. Os riscos de cooperar com o Partido Comunista chinês. <i>Juan Pablo Cardenal</i>	90

Sociedade.....	95
Introdução. <i>Rossana Castiglioni</i>	96
Pobreza, desigualdade e violência na América Latina e no Caribe. <i>Nelva Marissa Araúz Reyes</i>	99
Covid-19: impacto na proteção social e políticas para a mitigação dos seus danos na América Latina. <i>Carmelo Mesa-Lago</i>	105
Os três “d” da epidemiologia crítica do SARS-cov-2 na América Latina e no Caribe: determinação, dependência e descoordenação. <i>Gonzalo Basile</i>	114
Migrações e pandemia na América Latina e no Caribe. <i>Leticia Calderón Chelius</i>	121
Colapso climático e capitaloceno: uma visão desde a América Latina e o Caribe. <i>Alberto Acosta</i>	126
A pandemia e os movimentos sociais latino-americanos. <i>Breno Bringel</i>	132
Entre a geopolítica e as ideias. Reflexões para uma renovação democrática. <i>Armando Chaguaceda e Fernando Pedrosa</i>	137
Conclusões.....	142
A política na América Latina após a pandemia. <i>Manuel Alcántara Sáez</i>	143
Glossário	149

Apresentação

JERÓNIMO GIORGI

Fundador de Latinoamérica21. Jornalista. Mestre em Jornalismo pela Universidade de Barcelona e em Estudos Latino-Americanos pela Universidade Complutense de Madri.

LATINOAMÉRICA21 é uma mídia especializada em análise e opinião sobre questões políticas, econômicas e sociais na América Latina produzida por especialistas que procura se posicionar como uma ponte entre a academia e o público em geral, a fim de colaborar com o fortalecimento do debate público na região.

Através da livre divulgação de opiniões especializadas e diversificadas de nossos colaboradores, procuramos promover um ambiente pluralista e contribuir para melhorar o julgamento crítico dos cidadãos latino-americanos sobre as principais questões que ocorrem na região. Também buscamos promover a democracia, o diálogo e a criação de um espaço de análise independente.

Latinoamérica21 é também uma agência de sindicância que distribui seu conteúdo para uma rede de jornais influentes na região com o objetivo de enriquecer sua oferta de análise e opinião sobre questões latino-americanas. Esta rede de jornais inclui a Folha de São Paulo (Brasil), *Clarín* (Argentina), *Perfil* (Argentina), *El Universal* (México), *El Espectador* (Colômbia), *El Universo* (Equador), *Página Siete* (Bolívia), *El Deber* (Bolívia), *La Tercera* (Chile), *El Mostrador* (Chile), *El Observador* (Uruguai), *La Diaria* (Uruguai), *El Faro* (El Salvador), *El Nacional* (Venezuela), *Tal Cual* (Venezuela) e *Última Hora* (Paraguai).

O anuário que apresentamos aqui é o primeiro projeto editorial de Latinoamérica21, um grande desafio que decidimos assumir com o objetivo de promover uma melhor compreensão de nossa região. Esta publicação é composta por 26 textos escritos por acadêmicos de diversas disciplinas, tanto latino-americanos como latino-americanistas, e procura analisar, através de diferentes pontos de vista, o impacto econômico, político e social da pandemia da Covid-19 na América Latina, assim como suas perspectivas futuras.

Neste contexto, gostaríamos de agradecer especialmente ao Programa Regional Partidos Políticos e Democracia da Fundação Konrad Adenauer (KAS) e sua plataforma de Diálogo Político pelo financiamento que permitiu a realização deste projeto editorial. Esta primeira publicação foi possível graças ao apoio integral da KAS, à harmonia que existe entre nosso projeto e seu trabalho e ao compromisso que nos une na defesa de valores fundamentais como o respeito à democracia. Esperamos que este seja o início de uma colaboração frutífera que nos permita promover um maior conhecimento sobre os desafios enfrentados pela América Latina e fortalecer o debate público sobre nossa região.

A Fundação Konrad Adenauer (KAS) é uma fundação política alemã que trabalha mundialmente

para promover a cooperação internacional e fortalecer a democracia. Seu Programa Regional Partidos Políticos e Democracia na América Latina, que existe em Montevideu (Uruguai), desde 2012, realiza importantes atividades de cooperação política e formação, além de editar a plataforma multimídia Diálogo Político (www.dialogopolitico.org), que promove iniciativas inovadoras como o Anuário 2021 aqui apresentado para estimular a discussão política responsável na região.

Desde *Latinoamérica21* também gostaríamos de agradecer à Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP) e ao Conselho Europeu de Pesquisa Social na América Latina (CEISAL) pelo seu patrocínio, assim como à Universidade Diego Portales do Chile, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) no Brasil, ao Instituto de Iberoamérica da Universidade de Salamanca e a *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* (CRIES) pelo seu apoio e confiança no projeto.

Anuário 2021

O mundo pós-Covid-19: uma mudança de paradigma?

MELANY BARRAGÁN, HUGO BORSANI E MARÍA DEL CARMEN VILLARREAL

Melany Barragán. Espanha. Doutora em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de Salamanca. Professora da Universidade de Valência. Especialista em elites políticas, representação, sistemas partidários e política comparada. Editora de Latinoamérica21.

Hugo Borsani. Brasil-Uruguai. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ (atualmente IESP/UERJ). Pós-doutorado no Instituto Iberoamérica da Universidade de Salamanca. Professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense, UENF (Brasil). Editor de Latinoamérica21.

María del Carmen Villarreal. Brasil-Ecuador. Doutora em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madri. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO-Brasil. Especializada em migração internacional, cooperação, desenvolvimento e direitos humanos. Editora de Latinoamérica21.

O surto do coronavírus da SARS-CoV-2 marcou um ponto de inflexão no mundo tal como o conhecíamos. O que começou como uma crise de saúde em pouco tempo permeou todas as esferas da vida pública e privada e, como resultado, 2020 será recordado pelas gerações atuais como o ano em que tudo mudou. A crise econômica, mudanças nas formas de coexistência social ou os novos desafios para a governabilidade são apenas algumas das consequências da pandemia.

A chegada de 2021 serviu apenas para realçar essas transformações, alterando o funcionamento do mundo tal como o conhecíamos. A fim de abordar o impacto da Covid-19 nas nossas vidas numa perspectiva multidisciplinar, este Anuário destaca as transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas desde o início da crise sanitária e propõe reflexões sobre os seus impactos para o futuro. Com base na análise de especialistas, os textos deste volume ajudam a compreender melhor as mudanças em curso e a responder a uma questão central: estamos perante uma mudança de paradigma global? E, em caso afirmativo, como tal mudança afetará a região latino-americana?

Quando a notícia sobre a existência de um vírus localizado na cidade de Wuhan (China) começou a circular nos meios de comunicação no início de 2020, poucos imaginavam as repercussões que esse evento teria na ordem mundial. Em poucas semanas, tanto os Estados como a comunidade internacional tiveram de tomar medidas de emergência para tentar conter a pandemia. Essas decisões, muitas vezes tomadas contra o relógio, permearam muitas esferas, tanto públicas como privadas.

Por um lado, o estabelecimento de estados de alarme ou de emergência afetaram o funcionamento das democracias. Por outro lado, os efeitos colaterais da crise sanitária afetaram as condições de governabilidade, alterando tanto a ordem institucional e política como a continuidade das normas. Os governos dos cinco continentes tiveram de enfrentar uma situação excepcional que alterou a ordem de prioridade das suas políticas, as regras de coexistência e a capacidade de ação dos atores. Na América Latina, as fraquezas estruturais de muitos dos seus sistemas políticos apenas reafirmaram as deficiências das democracias latino-americanas em lidar com a crise.

Esse contexto, que afetou a política interna, refletiu-se também no equilíbrio de poder na esfera internacional. A competição entre países por insumos, as dificuldades na coordenação de políticas sanitárias globais em organismos supranacionais e as assimetrias de poder também reordenaram as posições dos países na comunidade internacional. Enquanto a China conseguiu se recuperar parcialmente e consolidar o seu papel como potência, a Europa e os Estados Unidos tentaram ultrapassá-la, e a América Latina foi mais uma vez deixada para trás e dependente da ajuda de Estados terceiros.

Como pano de fundo, o descontentamento político e a tensão foram alimentados em muitas ocasiões pela proliferação de *fake news*, o ingrediente perfeito para estimular a tentação populista e uma deriva autoritária. A soma desses e de outros fatores desencadearam uma tempestade perfeita e os países da América Latina estão enfrentando um contexto sem precedentes. Só a introdução de medidas para combater a crise e ajudar a preencher as lacunas deixadas pelos estados de emergência permitirá a continuidade de democracias que mesmo antes da pandemia mostravam sinais de fadiga. A vontade política e a utilização de novos instrumentos como a democracia digital –especialmente relevante num ano eleitoral em que as restrições de mobilidade são um obstáculo à participação– podem ser a chave para evitar a eclosão de crises políticas e institucionais.

A economia tem sido outro dos principais fatores afetados pela crise sanitária. Os efeitos da pandemia da Covid-19 e as diferentes estratégias que os governos de todo o mundo tiveram de adotar para lidar com ela conduziram a uma crise econômica global de dimensões nunca vistas anteriormente. Com exceção da economia chinesa, que só viu diminuir de forma significativo sua taxa de crescimento, a grande maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento registrou um profundo declínio na atividade econômica em 2020.

O panorama é sombrio a nível global e especialmente grave na América Latina. Elevados níveis de pobreza e desigualdade na maioria dos países da região, juntamente com baixos níveis de inves-

timento produtivo, a grande dimensão do setor informal, e dificuldades fiscais e financeiras, são apenas alguns dos muitos problemas que desafiam os governos e economias da região. Os seis artigos da seção "Economia" do Anuário abordam alguns dos principais desafios econômicos que foram ampliados e agravados pela pandemia na América Latina.

Os diferentes aspectos ligados à reativação econômica, tais como as políticas públicas necessárias, a ação estatal e os estímulos para impulsionar o mercado e o emprego, são sem dúvida uma preocupação central, assim como as políticas fiscais, o endividamento público e o investimento, tanto público como privado. Do mesmo modo, a cooperação e integração econômica da região –ou mais precisamente a sua regressão– e a necessidade imperativa de desenvolvê-las e afirmá-las, é sem dúvida outro dos grandes desafios que a América Latina terá de enfrentar. Não só para superar a crise causada pela pandemia, mas também para alcançar economias mais estáveis, menos desiguais e sustentáveis do ponto de vista ambiental.

Finalmente, no caso da América Latina e do Caribe, juntamente com os impactos econômicos e políticos derivados desse processo, é essencial ter em conta as consequências sociais que eles têm gerado. Apesar da sua expansão global, a Covid-19 teve um impacto de maior virulência nos grupos mais pobres, mais vulneráveis, racializados e discriminados da sociedade.

Apesar de ser maioritariamente constituída por países considerados de rendimento médio, a região da América Latina é a mais desigual do mundo e, segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL, 2020), mais de 30% da sua população vive abaixo da linha da pobreza.

Apesar dos progressos sociais e econômicos realizados no início do século XXI, este é o contexto em que devemos analisar as consequências da pandemia. A Covid-19 não só destacou, como também exacerbou os problemas estruturais, promovendo várias transformações e desafios

em relação ao presente e ao futuro da região. Por esse motivo, na terceira parte deste anuário nos interessa estudar o impacto da Covid-19 em questões estruturais como a pobreza, as desigualdades e a violência social. Tais realidades são particularmente evidentes nas regiões rurais e periféricas das grandes cidades, entre as populações indígenas, afrodescendentes e mulheres que, no contexto das quarentenas, experimentaram um aumento sem precedentes da violência de gênero.

Por outro lado, desde o início da pandemia, as respostas formalmente criadas sob a premissa de combater a propagação do vírus, tais como decretos de quarentena, fechamento de fronteiras e o aumento geral da militarização e dos controles migratórios, marcaram um ponto de inflexão nos deslocamentos regionais. As mudanças registradas nesse fenômeno, bem como nas políticas de migração, merecem uma especial atenção a fim de compreender o presente e pensar nos possíveis impactos futuros sobre a mobilidade humana no âmbito regional.

Todas essas questões constituem dimensões diferentes de um mesmo fenômeno. A crise da Covid-19 ultrapassou os limites do setor da saúde para permear praticamente todas as áreas da esfera pública. Tanto é assim que alguns estudiosos falam sobre a chegada de um novo ciclo ou paradigma no cenário pós-pandêmico. Com o objetivo de fornecer uma análise crítica e reflexiva dos tempos em que vivemos, este volume inclui contribuições de especialistas nos campos da política, relações internacionais, economia e sociedade, com especial ênfase na América Latina. Os textos que compõem este Anuário convidam à reflexão e alimentam a curiosidade de todos os que se preocupam com a esfera pública. Com um caráter eminentemente de divulgação e informação, o Anuário fornece ferramentas úteis para a leitura da realidade política, econômica e social da região, bem como dos desafios futuros.

Na medida em que este primeiro Anuário de Latinoamérica²¹ é resultado de nossa colaboração com a Fundação Konrad Adenauer (KAS), além das reflexões dos colunistas e colaborado-

res de Latinoamérica²¹, o documento também inclui três textos: "Os partidos latino-americanos sob pressão", "A arte de fazer amigos: os riscos de cooperar com o Partido Comunista chinês" e "Entre a geopolítica e as ideias: reflexões para uma renovação democrática", que estão ligados às atividades de pesquisa do Programa Regional Partidos Políticos e Democracia na América Latina da KAS, com sede em Montevidéu.

Política e Relações Internacionais



Introdução

HUGO BORSANI

Brasil-Uruguai. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ (atualmente IESP/UERJ). Pós-doutorado no Instituto de Iberoamérica da Universidade de Salamanca. Professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense, UENF (Brasil). Editor de Latinoamérica21.

Esta primeira seção do Anuário de *Latinoamérica21* reúne artigos que analisam os efeitos mais notáveis da pandemia na política da região, em particular no funcionamento das instituições fundamentais das democracias – as eleições, os partidos políticos, as relações entre os diferentes poderes do Estado –, nos valores e atitudes políticas dos cidadãos, na comunicação política e nas relações internacionais e os processos de integração regional.

Em termos gerais, os autores dos seis artigos constatarem que a pandemia acentuou ou acelerou características e tendências que vinham se manifestando desde antes de março de 2020, mas que não houve mudanças substanciais na evolução política latino-americana. Esta constatação, longe de ser uma conclusão tranquilizadora, é motivo de preocupação e, sobretudo, um alerta sobre a necessidade de encontrar respostas mais eficazes para problemas que não surgiram com a pandemia, mas que foram reforçados ou agravados durante ela, deixando um cenário ainda mais complexo do que o previamente existente, e que não desaparecerão com o controle total ou parcial da doença.

A seção começa com a análise de Daniel Buquet sobre o desempenho dos governos latino-americanos em suas estratégias para enfrentarem tanto a emergência sanitária quanto a forte queda na atividade econômica, com seus reflexos

negativos sobre o emprego e a renda familiar, resultado inevitável das medidas necessárias para restringir a propagação e a mortalidade do vírus. O artigo também mostra que as derrotas políticas dos partidos no poder nas eleições presidenciais ou legislativas que ocorreram durante este período de pandemia – um indicador da insatisfação dos cidadãos com a capacidade de resposta dos governos, independentemente do seu perfil ideológico – é uma tendência iniciada antes da emergência sanitária. Um aspecto relativamente positivo destacado pelo autor é que o temor de um avanço do autoritarismo, através do uso abusivo de medidas de exceção, não se concretizou.

O artigo de Barry Ames e Scott Morgenstern está intimamente vinculado com o anterior. Os autores abordam dois dos temas mais salientes da política latino-americana atual, como o populismo e a polarização ideológica de seus sistemas políticos e sociedades. Os autores mostram que a polarização política, junto com o declínio da satisfação com o funcionamento da democracia e suas instituições, presentes em quase todos os países da região, são também tendências que precedem a pandemia, mas que, em geral, aumentaram como resultado das dificuldades que ela trouxe para governantes e cidadãos.

Os dois artigos seguintes abordam, a partir de diferentes ângulos, o tema da comunicação digital e das *fake news*. Como aponta Martha Singer

Sochet em seu artigo, a extensão da comunicação digital a quase todos os aspectos de nossas atividades profissionais e pessoais foi, sem dúvida, uma das características mais destacadas e facilmente observáveis da pandemia, mudando nossa vida cotidiana e acelerando de forma exponencial uma tendência que vem se manifestando e se intensificando há duas décadas. O artigo de Singer explica as diferentes dimensões e manifestações das novas tecnologias de informação e comunicação, ressaltando tanto as limitações e perigos para o fortalecimento da democracia que se tornaram mais evidentes durante a pandemia – a lacuna entre aqueles que têm e aqueles que não têm acesso a um bom funcionamento desses serviços, a fácil disseminação de informações falsas, e a segregação e polarização dos cidadãos – mas também os benefícios e potencialidades, ainda escassamente aproveitadas, para uma democracia mais inclusiva.

Continuando com o tema da comunicação digital, mas focando especificamente no complexo tema das *fake news*, o artigo de Luciana Fernandes Veiga analisa, com dados e informações de diferentes fontes e pesquisas, as principais características e manifestações deste fenômeno político e social, que adquiriu especial relevância e centralidade durante estes quase dois anos da pandemia.

Os dois últimos artigos desta seção analisam os novos desafios colocados aos processos de integração regional e às relações internacionais. Detlef Nolte apresenta um amplo panorama das dificuldades enfrentadas pelas diferentes iniciativas de integração regional na América Latina, ressaltando a persistente fraqueza institucional destes esforços de integração, incrementada pela irrupção da pandemia, o que reforçou o ceticismo sobre uma reversão deste quadro em curto prazo. O artigo também analisa as perspectivas das relações da região com os Estados Unidos de Biden, a União Europeia e a China.

Por último, o artigo de Andrés Serbin analisa especificamente a relação da América Latina com a China, mostrando o aumento da importância estratégica da região para o gigante asiático desde

a primeira década deste século. O artigo destaca como a projeção econômica e diplomática chinesa e sua competição com os Estados Unidos na região representam novos desafios e oportunidades para os países latino-americanos.

A democracia na América Latina durante a pandemia

DANIEL BUQUET

Uruguai. Doutor em Ciência Política pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO-México). Professor titular do Instituto de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República (Uruguai). Secretário Geral da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Colunista de Latinoamérica21.

A democracia na América Latina tem alcançado níveis razoáveis de estabilidade nas últimas décadas. Na maioria dos países da região, os governos emergem de eleições livres cujos resultados são aceitos pelo conjunto de sistemas políticos, embora nem sempre sem controvérsia. Desde a terceira onda democrática, houve dois períodos distintos. Durante o primeiro, que durou até o final do século passado, se concretizou a recuperação e consolidação democrática no contexto da crise econômica anterior (principalmente devido à dívida externa durante a “década perdida”), e foram aplicadas de forma bastante generalizada –ainda que variada– um conjunto de reformas e ajustes “neoliberais” inspirados no Consenso de Washington. Durante o segundo período, a partir da virada do século, houve uma alternância conhecida como “giro à esquerda”, que resultou de uma reação às políticas implementadas durante a década de 1990 e seus resultados. Embora alguns tenham tentado identificar um giro à direita nos últimos anos, o que realmente temos presenciado tem sido uma sequência de alternâncias de sinais de mudança, o que pode ser interpretado como um aprofundamento da democracia política na região, pois além da regularidade dos processos eleitorais, tem havido uma sequência de alternâncias entre orientações programáticas claramente diferenciadas. Os cidadãos da América Latina não podem apenas mudar o governo quando estão insatisfeitos com seu desempenho; eles também

foram capazes de mudar a orientação do governo de forma substantiva, algo que raramente tinha acontecido antes e, quando aconteceu, gerou consequências trágicas.

Mas este processo de consolidação e aprofundamento democrático não está totalmente generalizado e tampouco correu placidamente. Em alguns casos, o giro à esquerda se transformou em uma deriva autoritária (Nicarágua, Venezuela) e, em outros, deu lugar a destituições presidenciais precipitadas ou irregulares (Honduras, Paraguai). Alguns países da região experimentaram grande instabilidade política (Bolívia, Peru, Haiti) ou geraram reações populistas extremistas (Brasil, El Salvador) e, quando nenhum desses extremos foi atingido, foram produzidos altos níveis de conflito político e social (Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala). Poucos países mantiveram a continuidade político-institucional sem maiores sobressaltos dentro desse período (Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana, Uruguai). Apesar de seus avanços, as democracias latino-americanas vêm mostrando sinais de cansaço, expressos em um aumento da insatisfação dos cidadãos com a política, um número crescente de protestos de rua, reações repressivas e autoritárias dos governos e o êxito eleitoral de figuras populistas contrárias ao sistema, no contexto de crescente fragmentação e polarização política.

Foi neste contexto que a pandemia de Covid-19 entrou na região, gerando um choque adverso que se propagou do campo da saúde para a economia, a sociedade e a política. O PIB da região reduziu em 6,8% em 2020 e espera-se uma recuperação de 5,2% em 2021, o que significa que as economias latino-americanas estarão, até o fim do ano, abaixo dos níveis pré-pandêmicos. Consequentemente, a pobreza e a indigência se expandiram significativamente e, adicionalmente, a desigualdade também aumentou (+2,9% do índice Gini). A desigualdade é um problema crônico da região, a mais desigual do mundo, e constitui o principal fator de tensão para o funcionamento das instituições democráticas. As melhorias que ocorreram durante o giro à esquerda e o *boom* das *commodities* não se consolidaram, a situação estagnou nos últimos anos e a pandemia terminou agravando-a. A desigualdade na pandemia é particularmente grave porque, além da vulnerabilidade em matéria de renda e acesso aos serviços de saúde dos setores mais carentes, o problema é exacerbado pela brecha digital. Na região, um terço da população não tem acesso à Internet e, como consequência, grandes setores foram marginalizados da principal alternativa que a tecnologia ofereceu ao confinamento, pois não puderam continuar realizando seu trabalho ou estudos de forma remota.

A política em tempos pandêmicos

Para tentar analisar os efeitos políticos da pandemia, é conveniente diferenciar pelo menos quatro aspectos da situação: i) o período da pandemia, que abarca de março de 2020 até o presente; ii) suas terríveis consequências sanitárias e socioeconômicas; iii) as políticas implementadas pelos governos, particularmente as restrições à mobilidade e suas implicações para a atividade política; e iv) a pandemia como uma questão controversa na arena política. Neste trabalho serão abordados os dois últimos aspectos dentro da estrutura do primeiro.

Em geral, os governos da região adotaram desde o início, além de medidas sanitárias, diversas disposições para proteger a continuidade das empresas, manter o emprego e proteger os seto-

res mais vulneráveis através de isenções fiscais, subsídios e transferências monetárias. A pandemia também exigiu um aumento significativo dos gastos em saúde. O esforço fiscal foi importante, mas claramente insuficiente. Em média, o gasto nesses tipos de medidas foi de 8,5% do PIB, um valor considerável, mas inferior à metade do destinado pelos países centrais. Ao mesmo tempo, a média esconde realidades muito diferentes, porque o esforço fiscal feito varia de acordo com as condições pré-existentes e a orientação dos governos. Um aspecto central do problema é o alto nível de informalidade nas economias latino-americanas (cerca de 50% em média), o que implica que metade da população deve manter sua atividade para obter uma renda. Esta situação significou que as medidas de confinamento adotadas pelos governos têm sido impopulares e, em muitos casos, impossíveis de serem efetivamente aplicadas.

Nessas condições, o resultado das políticas públicas levadas adiante pelos governos latino-americanos durante a pandemia é medíocre. O ranking de resiliência da Bloomberg, que classifica 53 países, há alguns meses, colocou alguns de nossa região (Peru, México, Colômbia, Argentina e Brasil) no final da tabela, com exceção do Chile. Em sua última atualização, entretanto, apenas a Argentina permaneceu nas últimas posições, enquanto os demais (Brasil, México e Peru) se aproximaram do Chile na metade da tabela e a Colômbia se tornou o primeiro da região em 22º lugar. No entanto, uma pesquisa entre líderes de opinião feita pela IPSOS, mostra uma realidade mais variada. Ela destaca a boa opinião dos líderes pesquisados sobre a gestão da pandemia pelos governos do Chile e Uruguai, com mais de 70% de aprovação, e a péssima opinião sobre o Brasil, com 95% de desaprovação. Coincidentemente, o nível de vacinação mostra um desempenho muito bom do Chile e do Uruguai, que atingiram cerca de 80% da população vacinada e estão nos primeiros lugares a nível mundial. Mas o Brasil ocupa o segundo lugar, junto com Panamá, Costa Rica, Argentina, Equador, El Salvador e República Dominicana, que têm mais de 50% com uma dose e estão próximos a esse número com o esquema completo. Colômbia, México e Peru

estão mais atrasados, com cerca de um terço da população totalmente vacinada. Os demais países da região estão claramente atrasados, mostrando que, além das melhores ou piores orientações dos governos, o fator determinante tem sido a capacidade econômica dos Estados.

Na arena política, o maior desafio inicialmente percebido para as democracias da região estava vinculado à declaração do estado de emergência, aos poderes especiais dos executivos e à limitação das liberdades individuais. Praticamente todos os países da região, com a única exceção da Nicarágua, declararam alguma forma de estado de emergência, suspendendo diversas atividades e restringindo a mobilidade, como consequência do surgimento dos primeiros casos de Covid-19 durante março de 2020. O mais reticente foi o governo mexicano, que deixou as medidas restritivas nas mãos da Secretaria de Saúde Pública através de um “acordo” publicado no final de março. Junto ao presidente mexicano, os presidentes brasileiro e nicaraguense foram os únicos que minimizaram a pandemia e não promoveram ativamente as restrições e medidas de proteção. Mas, em geral, os temores de que os governantes autoritários aproveitariam da pandemia para usufruir de poderes excepcionais e restringir as liberdades individuais foram acalmados, porque os governos que estabeleceram as maiores restrições foram também os mais respeitosos do funcionamento institucional, enquanto, talvez paradoxalmente, alguns supostos autoritários fizeram o contrário.

Adicionalmente, um dos primeiros assuntos controversos no terreno político foi a alteração dos calendários eleitorais, que pressionou a democracia à medida que a pandemia transformava as eleições em perigosos eventos em matéria sanitária. Durante 2020, muitos países modificaram seus calendários eleitorais, enquanto outros os mantiveram. Bolívia, República Dominicana, Paraguai, Colômbia, Argentina, Uruguai, Chile, México e Brasil adiaram algumas eleições, enquanto Honduras, El Salvador, Guatemala, Venezuela, Peru e Equador realizaram suas eleições dentro do cronograma. Nenhuma eleição foi adiada em 2021, com exceção do Haiti. O caso mais preocupante

foi provavelmente a Bolívia, onde as eleições foram adiadas durante um governo de fato, o que levou até a protestos em massa, mas o retumbante triunfo do MAS após as eleições permitiu que a situação fosse superada. Novamente, o temor de que a manipulação do calendário eleitoral se tornasse uma ameaça à democracia parece ter recuado. Se compararmos os órgãos eleitorais da região, verificamos que, paradoxalmente, aqueles que têm maiores níveis de autonomia e capacidade, bem como a confiança da população, foram os que mais alteraram as datas. Ou seja, nos países onde os órgãos eleitorais não geram confiança na população, a manutenção da data original serviu para evitar o agravamento da situação.

Em termos gerais, os níveis de democracia na América Latina diminuíram durante 2020 se considerarmos o indicador de democracia liberal de V-Dem. Entre os países que sofreram uma maior deterioração democrática nos últimos anos, o mais preocupante é o Brasil, por seu tamanho e porque o declínio se mantém há cinco anos, além do fato de que a gestão da pandemia se tornou o centro do conflito político. O Brasil conta com o duvidoso privilégio de ocupar o quarto lugar no *Top-ten* mundial em deterioração democrática entre 2010 e 2020. Um panorama igualmente preocupante é o de El Salvador, onde o presidente, após uma vitória esmagadora nas eleições legislativas, concentrou a soma do poder, prevenindo um caminho semelhante ao que aconteceu na Nicarágua ou na Venezuela. E o caso mais trágico é novamente o Haiti, com o Parlamento fechado desde o início de 2020, o assassinato do presidente em 2021 e as eleições adiadas para 2022. Mas a deterioração da democracia na América Latina e no Caribe em 2020 (de 0,47 para 0,46), mais do que uma consequência da pandemia, mostra uma continuidade com os processos anteriores, já que o valor vem caindo sistematicamente desde 2015, quando ficou em 0,56.

Um novo issue para a polarização

Em termos políticos, a chegada da pandemia pode ter gerado inicialmente um fenômeno conhecido como *rally 'round the flag*, pelo qual se produz um apoio generalizado ao governo

durante um período, como consequência de uma crise internacional ou de uma ameaça externa. Mas isto nem sempre aconteceu ou durou muito pouco, seja por causa da impopularidade pré-*via* dos governantes ou da rápida incorporação de políticas vinculadas à pandemia no conflito político pré-existente. Um caso paradigmático é o argentino, onde era possível ver em diversas coletivas de imprensa ao presidente Alberto Fernández junto ao governador da Província de Buenos Aires, Axel Kicillof, figura de destaque do kirchnerismo, e ao Chefe de Governo da Cidade Autónoma de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, uma das principais figuras da oposição. Mas o formato só durou alguns poucos meses, porque várias desavenças, juntamente com o declínio da popularidade do presidente, fizeram com que essas diferentes esferas de governo rapidamente substituíssem a cooperação pelo conflito.

Em termos gerais, a pandemia da Covid-19 na América Latina gerou uma nova clivagem político-ideológica. A posição dos governantes para enfrentar a pandemia foi diversa e, surpreendentemente, não alinhada ao longo das linhas clássicas esquerda e direita. Nos dois maiores países da região, Brasil e México, os presidentes subestimaram a importância da pandemia, apesar de Bolsonaro estar à direita e López Obrador à esquerda. No sul do continente, os presidentes de direita do Chile e do Uruguai agiram rapidamente, assim como o presidente progressista da Argentina. Enquanto o governo uruguaio suspendeu o ensino presencial junto com um punhado de atividades em março de 2020, a oposição argentina - com uma orientação ideológica semelhante à do governo uruguaio - confrontou duramente o presidente daquele país por ter tomado a mesma medida. As medidas promovidas pelos governos da região, primeiro para conter a propagação do vírus e depois para realizar a vacinação, têm estado no centro da controvérsia política, especialmente em épocas de altos níveis de contágio e mortes.

Mas não foi só a evolução dos indicadores sanitários que definiu a agenda, pois a deterioração socioeconômica gerou um rápido aumento do mal-estar entre importantes segmentos da popu-

lação. Assim, os governos de direita e esquerda impuseram restrições à mobilidade que foram questionadas pelas oposições de esquerda e direita que cada vez mais responsabilizam os governos não só pelo alto número de mortes, mas também pela piora das condições de vida da população. Após medidas restritivas que silenciaram os protestos por um tempo, as manifestações de descontentamento voltaram às ruas no segundo semestre de 2020. Embora em alguns casos a convocatória estivesse diretamente relacionada à pandemia (como restrições à mobilidade ou problemas sanitários), o foco dos protestos gradualmente se deslocou para a situação socioeconômica, a deterioração das condições de vida e a exclusão social. No final de 2020, a situação política mostrou uma continuidade com a que prevaleceu durante 2019, mas numa escala menor.

Os presidentes latino-americanos se encontravam em diferentes situações no começo da pandemia em matéria de apoio público. Alguns gozavam de altos níveis de aprovação popular, seja porque estavam apenas começando seus mandatos e gozavam da habitual lua-de-mel (Argentina, Guatemala, Panamá, Uruguai) ou porque eram líderes carismáticos com níveis de apoio excepcionalmente altos (El Salvador, México, Paraguai). Outros, por outro lado, encontravam-se em uma situação de grande impopularidade e enfrentando fortes protestos de rua (Colômbia, Chile, Equador). A tendência geral na região foi um declínio na imagem dos presidentes, seja devido à rejeição das medidas adotadas ou pelos impactos socioeconômicos da situação. Alguns líderes, entretanto, conseguiram manter níveis significativos de aprovação (El Salvador, México, Uruguai), enquanto os eleitos durante a pandemia ainda desfrutavam de algum apoio popular.

Neste contexto, o primeiro presidente eleito em uma pandemia foi Luis Abinader, depois de uma eleição histórica na República Dominicana que rompeu com o tradicional domínio do PLD. Depois foi a vez da Bolívia, onde Luis Arce foi eleito e o MAS retornou ao poder após o período de fato de Áñez. Em 2021, Guillermo Lasso foi eleito no Equador e Pedro Castillo no Peru. Nem um giro à direita nem um giro à esquerda; o denominador

comum de todas essas eleições presidenciais é a alternância, o que mostra que a pandemia não favoreceu a sorte dos governantes, muito pelo contrário. As eleições legislativas do período, no entanto, seguiram na direção oposta. Em El Salvador, o partido governista obteve uma vitória esmagadora, e no México, apesar de um retrocesso, o partido governista também triunfou. Pode-se acrescentar a Jamaica, com seu regime parlamentar, que antecipou as eleições gerais com uma vitória retumbante para o partido no poder. Mas estes últimos casos também podem ser considerados excepcionais, já que outras eleições realizadas durante 2021, como as diversas eleições no Chile (convenção constituinte, subnacionais e primárias presidenciais) ou as primárias legislativas na Argentina, produziram fortes castigos para os partidos no poder. Por outro lado, a derrota sistemática dos partidos no poder nas eleições presidenciais não pode ser atribuída à pandemia, já que nas cinco eleições realizadas em 2019 (Argentina, El Salvador, Guatemala, Panamá e Uruguai) também triunfaram candidatos da oposição. Em todo caso, a pandemia parece ter apenas reforçado a tendência ao voto de castigo em países onde as condições socioeconômicas já haviam se deteriorado. E os cenários de fragmentação e polarização não tendem a ser invertidos, pelo contrário, como pode ser visto nas eleições no Peru, onde os concorrentes no segundo turno não conseguiram obter um terço dos votos entre eles no primeiro turno, ou no Equador, onde o presidente eleito obteve menos de 20% no primeiro turno.

Em resumo, a pandemia da Covid-19 não representou um giro na política latino-americana em nenhuma direção, nem à esquerda ou à direita, nem autoritário ou democrático. Até certo ponto, é positivo que não tenha sido confirmado o temor de que a situação de emergência encorajasse um avanço autoritário na região. Mas por outro lado, as consequências sanitárias e socioeconômicas da pandemia operaram como um acelerador do mal-estar cidadão que vinha se acumulando ao longo dos últimos cinco anos. A normalização que pode ser esperada para os próximos meses, infelizmente para a maioria dos países de nossa região, será a normalização da crise econômi-

ca, o aumento da pobreza e da desigualdade, a descrença e o descontentamento dos cidadãos com a política. O desafio para nossas democracias é o mesmo de antes, mas em piores condições socioeconômicas, enquanto o cenário de fragmentação e polarização de nossos sistemas políticos não prevê uma inversão dessas tendências a curto prazo.

Referências bibliográficas

TAROUCO, G. (2021). Electoral governance in Latin America during Covid19 pandemic: challenges and policy answers. En *Lasa Congress 2021*.

Polarização e populismo: a pandemia foi uma mudança de tendência?

BARRY AMES E SCOTT MORGENSTERN

Barry Ames. Estados Unidos. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford. Professor Emérito de Política Comparada Andrew Mellon na Universidade de Pittsburgh. Especialista em política comparada, América Latina, comportamento legislativo, sistemas eleitorais e economia política.

Scott Morgenstern. Estados Unidos. Doutor pela Universidade da Califórnia. Professor da Universidade de Pittsburgh e ex-diretor de seu Centro de Estudos Latino-Americanos. Especialista em política comparada, partidos e sistemas eleitorais na América Latina. Conselheiro acadêmico de Latinoamérica21.

Embora a Covid-19 tenha atingido com força a América Latina, o fato é que, mesmo antes da crise sanitária, quase todos os países da região enfrentavam fortes pressões derivadas de eleitores polarizados e mobilizados, e da presença de líderes políticos populistas. Apesar da falta de acesso a dados atualizados de pesquisas de opinião dos eleitores devido à pandemia, é pouco provável que a Covid-19 tenha alterado as tendências políticas existentes. Neste artigo, serão exploradas estas tendências prévias à pandemia e sua relação com os acontecimentos políticos mais recentes.

Mesmo antes da irrupção do coronavírus, a América Latina enfrentava ao menos duas pressões distintas, mas interrelacionadas. Por um lado, os eleitores estavam frustrados pelo lento crescimento econômico, pela insegurança pessoal e pela corrupção política. Por isso, começaram a descarregar sua frustração com seus regimes políticos, criando eleitorados voláteis que estavam simultaneamente polarizados e distantes de todos os partidos políticos. Em segundo lugar, os cargos eleitos, especialmente os presidentes, adotaram cada vez mais estratégias populistas que implicaram em um retrocesso democrático. Embora estas tendências não estejam necessariamente relacionadas, ambas representam um desafio para a democracia. A pandemia pode ter

acelerado algumas dessas tendências, mas não mudou os padrões existentes.

Eleitores e polarização

Por “polarização” entende-se o movimento dos cidadãos para os extremos ideológicos e a consequente redução de coortes centristas. As pesquisas de opinião pública frequentemente medem a polarização pedindo aos entrevistados que se situem em uma escala numérica de esquerda-direita, onde “1” é a extrema-esquerda e “10” a extrema-direita. Uma sociedade é muito polarizada quando a maioria dos entrevistados se situam nos extremos da escala; ou seja, a maioria das pessoas estão entre “1-3” ou “8-10” em vez de “4-6”. Usando dados do Projeto de Opinião Pública da América Latina (LAPOP), atribuímos uma *pontuação de polarização* a um país subtraindo a pontuação ideológica de cada entrevistado do ponto médio da escala (5,5) e depois somando os valores absolutos destas pontuações em todos os entrevistados. (A única complicação deste método é que um número cada vez maior de entrevistados se recusa a escolher uma posição, seja porque não entendem a pergunta ou porque simplesmente se recusam a se classificar ideologicamente).

Estas pontuações de polarização, mostradas ao longo do tempo para cada país no período

pré-pandêmico, revelam três padrões principais. Em primeiro lugar, a polarização havia alcançado máximos históricos em grande parte do Cone Sul, Bolívia e Colômbia. A média dos entrevistados chilenos se situa em 3,7 à esquerda ou 7,3 à direita; os brasileiros estão ainda mais distantes, em 3,1 e 7,9. A polarização mais baixa da região se encontra na Argentina, mas a polarização argentina tem aumentado constantemente desde 2010, e em 2018 o país era muito similar ao Chile. Em outros países, como o México e a República Dominicana, a polarização caiu. Mas os níveis anteriores eram tão altos que os dados mais recentes mostram níveis de polarização pelo menos tão altos quanto os do Cone Sul.

Por que devemos nos importar? Os altos níveis de polarização refletem e geram conflitos mais fortes, tanto políticos quanto sociais e, portanto, ameaçam a democracia. Pensemos na Alemanha anterior a Hitler ou no Chile do golpe militar de 1973. A maioria dos cientistas políticos advogam por uma política mais centrada, como no debate normativo sobre as soluções de coalização e *consociação* para as sociedades divididas (Lijphart 1977, 2004; Reilly e Nordlunc 2008). Também está no centro dos movimentos recentes utilizar o voto por ordem de preferência, como nas eleições de 2021 na cidade de Nova York. No caso chileno, os institucionalistas argumentam que um sistema eleitoral classificado –ou de dois turnos– poderia ter evitado que o candidato socialista Allende ganhasse as eleições de 1970, salvando talvez o país de quase 20 anos de ditadura. Em resumo, quando os extremistas de ambos os lados chegam ao poder, a probabilidade de confrontos políticos aumenta.

Uma forma de avaliar a ameaça de polarização é relacioná-la com os níveis de apoio à democracia. A seguinte pergunta é feita aos entrevistados do LAPOP: “A democracia pode ter problemas, mas é melhor do que qualquer outra forma de governo. Até que ponto você concorda ou discorda desta afirmação?” A pergunta utiliza uma escala de sete pontos, na qual o extremo inferior (1) implica “discordar totalmente”, e a pontuação superior (7) significa “concordar totalmente”. A Figura <2> mostra que na maioria dos países esse apoio é baixo e/ou está diminuindo.

Embora possamos imaginar que aqueles que têm opiniões ideológicas mais extremas seriam mais céticos em relação à democracia, não é assim. Em uma política polarizada, mesmo os autodenominados “moderados” perdem a confiança na democracia.

Populismo e retrocesso durante a pandemia

As crises –sejam elas sociais, econômicas ou políticas– oferecem aos Poderes Executivos a oportunidade de usurpar o poder. Esta tem sido uma preocupação a longo prazo nas democracias avançadas, e a ampla experiência da América Latina com presidentes populistas proporciona uma preocupação adicional. Os presidentes ambiciosos da região têm tratado tradicionalmente de aumentar seu próprio poder e avançar em suas agendas pessoais, aproveitando o apoio relativamente baixo à democracia e o apoio muito baixo a instituições como os legislativos. Portanto, não seria surpreendente se esses líderes, vestidos com o traje do populismo, procurassem tirar proveito das novas críticas dos governos da região que a pandemia gerou. Até agora, no entanto, embora os presidentes da região tenham exercido poderes unilaterais em resposta à crise sanitária, isto tem sido mais uma continuação das práticas tradicionais do que uma inversão das tendências históricas.

Em um novo livro editado, Barragán, García e Alcántara (2021) explicam que os presidentes de quase todos os países utilizaram poderes de emergência para responder às exigências da pandemia. Um quadro comparativo particularmente interessante mostra quais presidentes utilizaram estados de emergência sanitária (chamados decretos “sanitários”) e decretos de necessidade em resposta à pandemia. Barragán *et al.* (2021) concluem que “todos os governos latino-americanos [...] adotaram métodos excepcionais em sua tentativa de mitigar a virulência do coronavírus e seu impacto socioeconômico” (tradução nossa). Embora seja verdade que a pandemia criou circunstâncias excepcionais, o fato de todos os países terem usado “métodos excepcionais” para enfrentá-la mostra uma predisposição para um executivo demasiadamente forte que pode atuar

sem controles constitucionais. Se acrescentássemos dados históricos, entretanto, também seria evidente que os decretos e outras formas de comportamento unilateral sempre foram comuns na região (Carey & Shugart 1998). Ao mesmo tempo, nem todos os decretos são ações unilaterais, já que os legisladores autorizaram muitos deles. Esse foi o caso de pelo menos alguns dos decretos sanitários (por exemplo, do Uruguai). Em outras palavras, embora os poderes executivos tenham utilizado a autoridade dos decretos para fazer frente à pandemia, seria incorreto argumentar que se trata de uma mudança brusca com relação às práticas anteriores ou que os presidentes usurparam novos poderes.

Do mesmo modo, embora a pandemia tenha criado novas pressões para a governança democrática, a democracia já vinha retrocedendo na América Latina mesmo antes da pandemia. O projeto *Varieties of Democracy* (assim como outros grupos como o projeto *Freedom House*) mostra que o nível de democracia não é alto na maioria dos países e diminuiu nos últimos 5-10 anos em muitos deles, como Bolívia, Brasil, Equador, México e Nicarágua. Até mesmo o Chile, um dos três países da região com os mais altos níveis de democracia, sofreu um declínio. Essas tendências, no entanto, começaram antes da pandemia. E, embora não nos surpreenderia encontrar alguma aceleração uma vez que os dados estiverem disponíveis para 2020-2021, seria enganador argumentar que a pandemia foi a única causa de um aumento do populismo ou de uma degradação da democracia.

A descrição da *Freedom House* das tendências na Argentina –um país que não diminuiu sua pontuação de democracia– é ilustrativa e preocupante. Depois de explicar que a pandemia causou 43.000 mortes e uma grave recessão econômica, a *Freedom House* observa que o executivo e o judiciário se moveram contra as normas democráticas:

Desde que assumiram o cargo no final de 2019, o Presidente Alberto Fernández e a Vice-Presidente Cristina Fernández de Kirchner (sem parentesco) atacaram o poder judiciário por sua suposta politização e lançaram iniciativas que, se promulgadas,

poderiam diminuir a independência judicial. Em 2020 isso incluiu ataques verbais à Suprema Corte e uma proposta de reforma judicial que permitiria à administração nomear novos juizes para os principais tribunais federais.

Tendências por país

Para explorar mais a fundo o impacto da pandemia na política, oferecemos agora as narrativas de três países, Chile, Brasil e Peru. Estes três casos mostram como os sistemas políticos responderam às pressões populares sob diferentes tipos de liderança presidencial. No caso do Chile, onde as instituições democráticas têm sido mais fortes, vemos que as pressões populares que começaram antes da pandemia levaram a uma convenção constitucional liderada por independentes no lugar de partidos tradicionais. No Brasil, um presidente populista não se preocupou com a pandemia e, ao não agir com contundência, talvez tenha obstaculizado qualquer possibilidade de aumentar sua autoridade. Por último, no Peru, a polarização levou a uma rotação de presidentes e a destituições, e depois a eleições muito polêmicas durante a pandemia. O novo presidente (potencialmente) de extrema-esquerda já enfrenta a perspectiva de uma destituição apesar de estar no cargo por apenas alguns dias. Em resumo, os casos não mostram trajetórias paralelas, porém, a pandemia pode ter aumentado as tendências para a polarização e contra os partidos tradicionais, mas com efeitos diferentes nos titulares.

Chile

O Chile tem sido considerado há muito tempo como uma das democracias-modelo da região, mas em 2019 os protestos estudantis cresceram a tal ponto que foram comumente classificados como uma “explosão” social (*estallido*). Com o tempo, essas manifestações derivaram em demandas de mudança constitucional, e o governo acabou aprovando as eleições extraordinárias em maio de 2021 para eleger uma assembleia que reformulasse completamente o sistema. Estas eleições devastaram os partidos políticos tradicionais. Os independentes, em sua maioria de esquerda e de grupos sociais associados aos

protestos, dominaram os resultados. Enquanto escrevemos estas linhas, parece provável que a nova Constituição trará consigo mudanças radicais.

Os protestos generalizados contra o governo e a eleição dos independentes para a Assembleia Constituinte ocorreram num contexto de rápido declínio do partidarismo. Desde o fim da ditadura, em 1990, os partidos chilenos, altamente institucionalizados, uniram-se em duas coalizões principais, com moderados dominando ambos os lados. As pesquisas mostram, entretanto, que o partidarismo –que uma vez esteve entre os mais altos da América Latina– é notavelmente baixo. Em 2018, apenas cerca de 10% dos adultos identificaram-se com algum dos principais partidos (Morgenstern & Siavelis, não publicado). O Chile implementou um novo sistema eleitoral em 2018 que ampliou a competição partidária, e o Congresso resultante teve vários partidos novos e independentes. A falta de partidarismo contribuiu, naturalmente, para o êxito dos independentes na eleição para a Assembleia Constituinte. Isto se confirmou recentemente (18 de julho de 2021) quando políticos relativamente desconhecidos (mas também relativamente moderados) ganharam as primárias dos partidos (Reuters, 2021).

Até o momento, o Chile tem evitado os impulsos populistas que tantos de seus vizinhos têm experimentado. Desde 2018, o país é liderado por Sebastián Piñera, um político de centro-direita que também governou entre 2010 e 2014. Piñera governou sem maioria no Congresso, mas o resultado foi o diálogo e o compromisso em vez de ataques às bases democráticas. Ainda assim, em meio aos protestos –e em meio à pandemia– Piñera pediu o estado de emergência, e sua popularidade despencou para um dígito só. Alguns legisladores frustrados propuseram avançar para o parlamentarismo, o que poderia ser um resultado da Convenção Constitucional. Ao mesmo tempo, a Suprema Corte manteve o uso dos poderes de emergência de Piñera para lidar com a crise (Court e Correa 2020).

Brasil

O sistema político brasileiro está particularmente polarizado desde 2010, quando terminou o segundo mandato de Lula da Silva como presidente. Sua sucessora, Dilma Rousseff, foi impugnada e destituída do cargo em 2016 em meio ao escândalo da “Lava Jato”, embora o delito específico pelo qual ela foi destituída fosse na verdade bastante menor. O próprio Lula, que havia deixado o cargo em 2010 com índices de aprovação muito altos, foi preso por um delito relativamente menor, e nesta brecha entrou Jair Bolsonaro.

Bolsonaro, o presidente de direita do Brasil, é frequentemente citado como o caso arquetípico do populismo latino-americano, e certamente mostra predisposições autoritárias. Bolsonaro, um obscuro congressista da bancada, chegou à presidência em 2019 como consequência da raiva generalizada por uma economia que enfraquecia rapidamente e uma ampla onda de desgosto com a corrupção tanto das administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) quanto dos partidos políticos tradicionais. A pandemia revelou seu surpreendente grau de incompetência, embora mesmo antes da pandemia Bolsonaro parecesse ter pouco no caminho de um programa e pouca compreensão do sistema presidencial multipartidário do Brasil. Como Donald Trump, Bolsonaro negou a gravidade da Covid-19 durante o maior tempo possível. Quando a crise não pôde ser ignorada, promoveu remédios curandeiros como a hidroxicloroquina e desencorajou o uso de máscaras e o distanciamento social. Seu governo finalmente comprou vacinas, mas suas compras parecem ser acompanhadas de considerável corrupção. Em meados de 2021, com uma taxa de mortalidade pelo coronavírus que provavelmente deixará o país como a sexta pior nação do mundo, segunda na América Latina apenas atrás do Peru, 51% dos brasileiros pensavam que Bolsonaro estava fazendo um trabalho “ruim” ou “terrível” como presidente. Nas pesquisas presenciais, Bolsonaro estava muito atrás do ex-presidente Lula na próxima corrida presidencial de 2022.

Esta experiência sugere que a pandemia gerou um severo custo pessoal para Bolsonaro, o que talvez seja resultado de suas predisposições

populistas. Os populistas concentram o poder nas mãos de uma única pessoa e, ao fazê-lo, também concentram a responsabilidade.

Bolsonaro é um dos típicos líderes latino-americanos (Hugo Chávez, Getúlio Vargas, Juan Perón, Alberto Fujimori) que foram eleitos democraticamente, mas que uma vez no cargo mostraram fortes tendências autoritárias? Lembremos que a imigração, o tema que motiva os populistas europeus, conta muito pouco em quase toda América Latina. Nem as clivagens sociais –embora os evangélicos constituam um bloco formidável e majoritariamente conservador– são tão proeminentes como nos Estados Unidos. Por último, a base eleitoral de Bolsonaro difere da de Chávez, Vargas e Perón (embora não tanto da de Fujimori). Esses populistas clássicos obtiveram um forte apoio de grupos da classe trabalhadora precisamente porque prometeram –e entregaram– benefícios reais aos pobres e marginalizados. Bolsonaro perdeu nos estados mais pobres do Brasil, aqueles onde a maioria dos cidadãos se beneficiavam de programas sociais específicos, como o Bolsa Família. Triunfou nos prósperos sul e sudeste, onde os eleitores de classe média e baixa, que lutam para manter sua renda na recessão, ressentem-se dos benefícios que vão para os pobres.

Uma pergunta chave é se a pandemia e os fracassos de Bolsonaro ajudarão seus oponentes ou talvez trabalhem contra futuros populistas. O apoio aos partidos políticos tradicionais, incluindo o Partido dos Trabalhadores, foi muito fraco nas eleições prévias à pandemia de 2018. O PT havia presidido uma economia em rápido crescimento, mas quando o êxito econômico do país (alimentado pelas compras de produtos básicos da China) desacelerou depois de 2012, e quando o escândalo de corrupção envolvendo tanto o PT quanto outros grandes partidos se tornou tão grande que contribuiu manifestamente para a crise econômica, o cenário estava preparado para um candidato *outsider* exitoso como Bolsonaro.

As instituições também importam: o Brasil tem um sistema eleitoral de duas fases. No primeiro turno, a esquerda e o centro, ambos ligados ao desprestigiado status quo, dividiram o voto anti-

-Bolsonaro, permitindo que o candidato antissistema passasse para o segundo turno. No segundo turno, os partidos de centro mostraram-se demasiadamente fracos e divididos para apoiar um candidato de esquerda contra Bolsonaro. É pouco provável que este cenário se repita em 2022, especialmente porque o ex-presidente Lula, que continua sendo uma figura extremamente popular, poderá concorrer novamente.

Em resumo, a pandemia tem tido um efeito paradoxal no Brasil. Como Bolsonaro decidiu ignorar a crise, não a utilizou para aumentar seus poderes unilaterais, apesar de suas tendências autoritárias. Dado que os governadores e outras figuras da oposição intervieram para comprar vacinas e tomar outras medidas, além do custo da má gestão para a popularidade de Bolsonaro, a pandemia pode ter funcionado contra o populismo neste caso. Ao mesmo tempo, esses mesmos processos não têm funcionado para reduzir a polarização.

Peru

A polarização tem aumentado no Peru desde o escandaloso fim da presidência de Fujimori em 2000. Após sua surpreendente vitória em 1990, Fujimori fechou o Congresso, reverteu sua anterior plataforma econômica de esquerda, prendeu o líder da violenta guerrilha maoísta e fez uma campanha de reeleição bem-sucedida. Quando diversos escândalos mostraram através de vídeos seu conselheiro de segurança repartindo pilhas de dinheiro, Fujimori literalmente enviou por fax sua demissão após fugir do país para o Japão.

Desde a saída de Fujimori, o Peru tem mantido a democracia eleitoral, mas não conseguiu manter uma rotação constante no poder. Além disso, todos os presidentes desde Fujimori foram criminalmente investigados ou indiciados, e um deles (Alan García) suicidou-se quando a polícia foi prendê-lo. Esses escândalos levaram à destituição e à redução das presidências de vários desses líderes. Na crise mais recente, os peruanos se mobilizaram em resposta a escândalos de corrupção e uma controversa destituição combinada com uma resposta governamental pobre à pandemia. A mobilização foi recebida com repressão policial e, em

última instância, com a remoção de um segundo presidente. Um governo interino começou a fazer progressos na vacinação da população, mas o turbilhão de destituições unido à crise sanitária, criou um ambiente negativo para as eleições de 2021. A filha de Fujimori, Keiko, era a candidata mais conhecida da direita, mas perdeu para um professor relativamente desconhecido e líder sindical de extrema-esquerda, Pedro Castillo, que foi o mais votado (apenas 19%) no primeiro turno. O segundo turno, muito polarizado, que destacou o contraste entre o caráter marxista-leninista do partido de Castillo e o passado antidemocrático e corrupto de Keiko Fujimori, deu lugar a uma margem tão estreita que a perdedora, Fujimori, pode justificar sua denúncia de fraude. Somente depois de mais de um mês as autoridades eleitorais confirmaram a vitória de Castillo. Ele tomou posse, mas sob uma nuvem pesada. O Congresso destituiu os presidentes anteriores, e Fujimori já propôs que o novo Congresso faça o mesmo contra Castillo. Ominosamente, a lista de Castillo para a liderança do Congresso foi rejeitada em favor de um grupo que apoia Fujimori.

Nesse caso a pandemia também não tem sido a causa da polarização e da instabilidade política. A eleição foi uma clara continuação das tendências anteriores e, mesmo que não houvesse pandemia, a probabilidade de o novo presidente ter um mandato completo e bem-sucedido seria baixa. Uma diferença notável neste caso é que, enquanto um presidente fechou o Congresso em 1990 para assumir plena autoridade, nos últimos tempos foi o Congresso que expulsou os presidentes. A oposição do Congresso já está pedindo a destituição de Castillo, por isso parece que a pandemia não reequilibrou o poder.

Conclusão

Embora os efeitos pessoais, sociais e econômicos da Covid-19 sejam substanciais, as consequências políticas deste período de vacilação ainda não foram determinadas. As democracias latino-americanas têm sido ameaçadas por presidentes populistas e por um público justamente insatisfeito com os regimes políticos e econômicos da região. Outros períodos de agitação (como os anos

1930 e 1960) trouxeram mudanças cataclísmicas ao âmbito político, portanto não seria surpreendente se a pandemia produzisse graves consequências para as democracias instáveis da região. Entretanto, ao longo de um ano e meio de pandemia, ainda não testemunhamos mudanças bruscas. Os presidentes em exercício mostraram suas cores –alguns usaram decretos para governar e outros pouco mais fizeram do que tagarelar– mas estes se ajustam ao seu *modus operandi* em vez de sugerir novos padrões. É possível que os eleitores e os próximos candidatos forcem novos modelos políticos, para bem ou para mal, em resposta aos efeitos da pandemia. Até agora, no entanto, a pandemia apenas alimentou as tendências existentes, em vez de remodelar o populismo da região, a política polarizada ou suas consequências.

Referências bibliográficas

- CAREY, J. M., e SHUGART, M. (1998). *Executive decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COURT, J., y CORREA, J. T. (2020, junio 24). Chile's Political and Institutional Response to covid-19. *The Regulatory Review*.
- GARCÍA MONTERO, M., BARRAGÁN, M., e ALCÁNTARA, M. (2021). *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LIJPHART, A. (1977). *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. Londres: Yale University Press.
- LIJPHART, A. (2004). Constitutional design for divided societies. *Journal of Democracy*, 15(2), 96-109.
- REILLY, B., e NORDLUND, P. (eds.) (2008). *Political Parties in Conflict -Prone Societies: Regulation, Engineering, and Democratic Development*. Tokio: United Nations University Press.
- REUTERS. (2021, julio 18). Two political upstarts notch upset wins in Chile's presidential primaries.

Democracia digital

MARTHA SINGER SOCHET

México. Doutora em Ciência Política pela Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) e professora no Centro de Estudos Políticos da mesma universidade. Especialista no sistema político mexicano, participação política e representação. Conselheira acadêmica de Latinoamérica21.

No mundo globalizado, a comunicação digital ganhou terreno nos últimos vinte anos, colocando-se de maneira vertiginosa como parte da vida cotidiana das pessoas. Com isso, criou-se uma enorme indústria que, por um lado, facilita as trocas de comunicação de todos os tipos, mas ao mesmo tempo separa, isola e marginaliza. A disseminação exponencial do uso dessas tecnologias denominadas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) é, sem dúvida, uma das evidentes consequências da pandemia da Covid-19.

A tecnologia digital é apenas um meio

Nos países que promoveram e em alguns casos até obrigaram o isolamento das pessoas para frear a propagação do vírus, a comunicação digital passou a ser o principal meio de contato, e logo converteu-se em uma importante forma de restaurar algumas atividades da vida cotidiana: trabalho, educação, entretenimento e, é claro, a compra e venda de produtos e serviços. As características mercantis das TICs, entretanto, também ampliaram de maneira notável as lacunas da desigualdade social, gerando novas estruturas de divisão nas sociedades e aprofundando a exclusão de amplos setores da população.

Com seus benefícios e evidentes limitações, hoje as plataformas e redes que as TICs desenvolveram se tornaram uma arena de disputa, onde também

se travam batalhas para empregá-las como um campo da democracia, ou seja, como um espaço para ampliar o exercício das liberdades e oportunidades dos cidadãos para participar da vida política de maneira direta, ou para enriquecer as estruturas e formatos de representação política. As redes sociais têm sido, ao longo do tempo, um espaço de importância inquestionável para o intercâmbio de informações, a expressão de demandas e a promoção da organização e mobilização cidadã. Neste sentido, elas são um instrumento importante que amplia o espaço para a opinião pública.

No México, por exemplo, as plataformas digitais foram utilizadas pela primeira vez para a ação política pelo Exército Zapatista de Libertação Nacional após sua revolta armada em janeiro de 1994. Sua presença nas incipientes redes não só lhes permitiu gerar um espaço para difundir informações em primeira mão, mas também mostrou sua utilidade para fortalecer sua visibilidade e estender as redes de organização e solidariedade indígena para além das fronteiras nacionais.

Após a experiência zapatista e do movimento indígena nacional, outras ações coletivas aproximaram-se gradualmente do formato de comunicação digital para ganhar presença e capacidade contenciosa (um exemplo disso foi o movimento #guarderiaABC, que exigia o esclarecimento do trágico incêndio em uma creche, para a qual os serviços de saúde foram sub-rogados no estado

de Sonora; um caso que também expôs uma rede de corrupção federal).

Quase dez anos depois, as TICs começaram a ser utilizadas neste país, também para influenciar os processos eleitorais. O movimento #YoSoy132 no contexto das eleições presidenciais de 2012 conseguiu desestabilizar a campanha eleitoral, embora finalmente o Partido Revolucionário Institucional (PRI) tenha voltado ao poder com o triunfo de Enrique Peña Nieto, desafiando o cerco informativo e o poder quase monopolista da mídia tradicional a serviço da classe política do país.

A tecnologia é apenas um meio que pode eventualmente fortalecer a democracia, mas também pode ser usada para impedi-la. Quatro elementos foram reconhecidos como substantivos ou indispensáveis para apoiar a democracia: 1) a existência de deliberação pública, 2) a força e pluralidade da representação de interesses heterogêneos, 3) a existência diária de discussão inclusiva e informada, e 4) a cultura cívica. Estes elementos entram em jogo no encontro, intercâmbio e debate de discursos, mensagens e sinais, que são trocados não apenas entre políticos, mas também de e com os cidadãos, através dos diferentes meios de comunicação, que, além disso, também se tornaram poderosos atores na vida pública. Assim, os políticos dentro e fora das instituições, a mídia e os cidadãos que expressam a opinião pública, desenvolvem o que foi denominado de *comunicação política*.

O caráter democrático da comunicação política não se limita a um exercício acordado de um modelo de intervenção dos políticos e partidos nos meios de comunicação. Além do que acontece em tempos de campanhas eleitorais, a existência de processos de comunicação política, onde discursos heterogêneos de interesses diversos se confrontam, depende da possibilidade de interpelação e troca de argumentos e de que essa atividade de diálogo ocorra de maneira equilibrada, bem como o desfrute de plenos direitos e liberdades para todos os envolvidos.

Em particular, a existência de comunicação política democrática supõe que os cidadãos participem

da vida política em múltiplos formatos e não somente nos que concernem aos partidos políticos ou períodos eleitorais, para incidir na tomada de decisões e no controle de seus governantes. Mas esta atividade voluntária, organizada ou não, institucional ou à margem das instituições, exige que existam condições para exercer plenamente e com liberdade seus direitos, assim como a disponibilidade de informações e de ferramentas suficientes para discerni-la.

É claro que a comunicação política democrática atravessa uma série de dificuldades que tornam complexa a realização do debate público e, em ocasiões, é confrontada com práticas que a distorcem ou até mesmo a dificultam. Em nome da liberdade de expressão, por exemplo, o direito à informação é minado; se restringe, manipula, distorce ou mesmo inventa e falsifica. O fenômeno do controle da informação, solapado e estendido por governos autoritários, multiplicou-se exponencialmente nas redes sociais, onde a falta de regras acaba sendo tolerada e, em alguns casos, até mesmo incentivada.

Fake news e infodemia

A pandemia contribuiu para a aceleração do acesso à internet e suas redes sociais por um maior número de pessoas de todas as idades. Com a política de confinamento adotada como medida generalizada, seu uso foi estendido a múltiplas atividades, desde trabalho remoto, educação, comércio, até entretenimento e socialização à distância. As condições especiais empregadas como medidas preventivas obrigaram o uso intensivo de ferramentas que já existiam há muito tempo, mas que não eram amplamente utilizadas, visibilizando seu potencial. Os intercâmbios mundiais encurtaram em tempo e espaço, mas, ao mesmo tempo, as estruturas de divisão na sociedade e a enorme desigualdade foram fortemente expostas.

Segundo dados das Nações Unidas sobre a digitalização na América Latina, em média na região 84% das pessoas têm um telefone celular, mas apenas 69% utilizam a internet aproveitando a oferta livre (WiFi), já que apenas 58% dos lares relatam ter acesso ao serviço, embora nesses lares

apenas 41% tenham um computador e apenas 20% estejam em condições de trabalhar em casa. A desigualdade digital não é observada apenas entre países, mas também se expressa no interior deles, com claras diferenças entre os âmbitos urbano e rural. O acesso ao mundo digital exige o pagamento de tarifas aos donos das plataformas, de modo que mesmo o acesso aos serviços governamentais exige o pagamento de uma espécie de imposto a um particular.

O uso e a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para a interconexão das pessoas tende a favorecer seu acesso à informação e até mesmo melhorar o exercício dos direitos de participação e a construção da representação política. Nas redes sociais circula, entretanto, sem controle, informação que contém, involuntariamente, dados falsos e que é divulgada ou inventa fatos, notícias e/ou escândalos a fim de influenciar o contexto, ou seja, explicitamente destinada a prejudicar alguém, uma instituição ou uma organização.

A falta de regulamentação sobre a privacidade dos usuários contribuiu para o crescimento do enorme e suculento negócio de gerenciar bancos de dados e a chamada pegada digital para direcionar mensagens a destinatários específicos e alimentar campanhas publicitárias, que também beneficiam partidos políticos, seus candidatos e os que estão à frente de instituições públicas e privadas.

Com a multiplicação do uso de robôs para influenciar as comunidades em redes e plataformas digitais, que originalmente pareciam ser espaços onde o usuário podia se mover com liberdade irrestrita, hoje eles tornaram-se grandes negócios que também promovem a manipulação, o controle de ideias e até mesmo violações dos direitos humanos.

Um desenvolvimento “incipiente” é o das normas de proteção de dados pessoais, que na América Latina começaram no Chile em 1999, mas ainda não foram generalizadas para todos os países que integram a região. Estas normas poderiam aliviar o abuso nas redes diante destas empresas

não regulamentadas. Até agora têm sido inúteis os esforços das organizações sociais para limitar notícias falsas por meio da verificação de dados, ou redes de colaboração entre a sociedade e o aparato governamental para conter abusos, apelando para a responsabilidade dos usuários.

Como beneficiários diretos do efeito da manipulação de conteúdo e do impacto de notícias falsas, os partidos políticos negligenciaram a responsabilidade e recusam-se a incluir informações sobre seus gastos de campanha nas mídias sociais, muitas vezes disfarçadas de operações triangulares com empresas terceirizadas. É inclusive nas épocas de campanhas eleitorais que as notícias falsas, a desinformação e as ameaças nas mídias sociais tendem a crescer e se multiplicar.

Até agora, aqueles que utilizam esses espaços são seus principais vigilantes, já que a legitimidade do conteúdo que oferecem e seus serviços dependem de sua confiança. Mas além dos instrumentos para controlar os negócios cibernéticos, a melhor defesa dos cidadãos está na garantia de sua liberdade e no exercício de sua participação política, onde o mecanismo de deliberação torna-se uma garantia de contrapeso e controle sobre o abuso do exercício do poder.

Enormes desigualdades, no entanto, prevalecem no acesso aos componentes básicos desse exercício deliberativo: desde a fragilidade dos instrumentos para garantir a vigência do Estado de direito, até a oportunidade de exercer argumentação fundamentada, pleno acesso ao debate público, o direito ao exercício da democracia direta e ao diálogo. Junto com essas desigualdades que afetam diretamente a liberdade de expressão, esta também se reduz de forma indireta, através da chamada espiral de silêncio que se alimenta da autocensura, do assédio e da violência contra vozes dissidentes, de forma velada ou aberta.

Um outro obstáculo que a mídia digital enfrenta na ampliação do diálogo político surge do fato de serem frequentemente espaços onde convergem pessoas que estão unidas por identidades, afinidades e interesses semelhantes. Assim, a dinâmica da tecnologia digital acaba por construir

comunidades fechadas, onde os participantes raramente são capazes de olhar para outras comunidades diferentes e dialogar com elas, a não ser para se opor ou denegrir seus adversários. Talvez pesquisas futuras permitam corroborar se esta condição autorreferencial está contribuindo para fortalecer as crescentes tendências de polarização política e as novas formas de intolerância, que evidentemente deterioram o sentido elementar de convivência em pluralidade e heterogeneidade que está na base da democracia.

Pandemia e eleições

A pandemia também colocou à prova os fundamentos básicos da democracia ao gerar incerteza sobre a possibilidade da realização de processos eleitorais conforme as regras e os calendários estabelecidos. Esse âmbito destacou tanto a importância do uso de recursos tecnológicos para o exercício do voto, quanto o atraso regulamentar para garantir a expansão de seu uso.

Nos primeiros meses da crise sanitária, e conforme aumentava o número de mortes e contágios, pelo menos 79 países, segundo informações sistematizadas pelo IDEA, suspenderam temporariamente os processos eleitorais que estavam em andamento ou modificaram as datas das eleições a serem realizadas, ao passo que em 115 países elas foram realizadas conforme o programado. Além disso, o próprio exercício do voto foi colocado em risco, pois as campanhas políticas foram suspensas, assim como os procedimentos dos cidadãos e dos partidos políticos e as atividades preparatórias para a jornada eleitoral.

Em vários países latino-americanos e do Caribe, eleições de naturezas distintas (presidenciais, subnacionais, legislativas, plebiscitárias) foram adiadas: Argentina, Bahamas, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana, Guiana Francesa, Haiti, Jamaica, México, Paraguai, Peru e Uruguai mudaram seus calendários eleitorais.

A incerteza sobre os riscos que poderiam ser corridos, as dificuldades logísticas para controlar as possibilidades de contágio e a necessidade de mitigar os temores da população, somadas

às dificuldades dos partidos e candidatos em suas campanhas, trouxeram à tona o debate da urgência de promover o uso de mecanismos digitais para evitar obstruir o direito de voto dos cidadãos, bem como para evitar distorções no período de governo das autoridades que deveriam ser substituídas. Este debate, além das condições excepcionais do momento, aborda uma questão central para garantir o pleno exercício dos direitos dos cidadãos.

Neste âmbito, as lacunas de desigualdade são novamente um obstáculo adicional para a construção de credibilidade e certeza para o voto eletrônico. De fato, esta tem sido uma enorme barreira para sua ampla implementação.

É importante lembrar que muitos processos de atividade eleitoral se beneficiam da tecnologia há muitos anos. A construção da lista eleitoral, a lista de votantes e a expedição de credenciais para votar, ou os processos de contagem de votos preliminares, se destacam por sua dimensão. Também cabe assinalar que estes recursos não foram isentos de apresentar anomalias e deram origem a impugnações.

No México, por exemplo, em várias ocasiões foi detectado o uso ilícito de informações contidas na lista eleitoral. Por exemplo, em 2018, o partido *Movimiento Ciudadano* foi sancionado financeiramente por ter permitido que a Lista Nominal de Eleitores em seu poder fosse visível para um servidor da Amazon. Também foi denunciada a venda ilegal de sua base de dados, não obstante, não se conseguiu frear o crime cibernético e não foi possível evitar que siga acontecendo.

Da mesma maneira, no México houve uma polémica no uso ilegal das bases de informação que estão por trás das credenciais eleitorais emitidas pelo Instituto Nacional Eleitoral (INE), que de fato se tornaram documentos de identidade. Para outros processos de participação cidadã, a credencial para votar é também um instrumento indispensável. Tal é o caso da identificação necessária de membros requerida para registrar novos partidos, bem como candidaturas independentes, ou aderentes às iniciativas de consulta popular

e revogação de mandatos. Para validar seu bom uso ou as práticas de imitação de suplantação de vontades e identidades, o INE promoveu o uso de plataformas digitais que facilitam a verificação de assinaturas a serem endossadas e que são utilizadas através de telefones “inteligentes”.

Para evitar a vigilância minuciosa, os partidos políticos opuseram-se sistematicamente a estes procedimentos e apelam para a apresentação de provas físicas impossíveis de comparar, codificar e verificar. Ao mesmo tempo, eles apoiam suas reivindicações em uma realidade na qual, apesar da enorme quantidade de pessoas que têm um aparelho celular, há um número inferior de telefones inteligentes que contam com tais aplicativos tecnológicos. O caso das dificuldades pelas quais a candidatura presidencial independente de Marichuy, uma representante dos povos indígenas, teve que passar para ser registrada em 2018 foi muito bem divulgado. Ao não contar com o apoio tecnológico, aumentaram as dificuldades para provar o apoio popular para seu registro, e ela foi finalmente impedida de obtê-lo. Em outro sentido, as candidaturas independentes de outros candidatos presidenciais (como foi o caso da candidata do PAN Margarita Zavala ou do candidato independente Jaime Rodríguez Calderón-El Bronco) não puderam ser retirados do cadastro apesar do fato de que, graças à tecnologia digital, múltiplas evidências de anomalias foram detectadas em registros de simpatizantes.

Com efeito, a implementação de urnas eletrônicas ou meios digitais de coleta de votos ainda enfrenta dificuldades para garantir que a vontade do povo seja expressa livremente, e que os processos garantam eficiência, segurança e rapidez nas contagens. Assim como as transações bancárias e a compra e venda de produtos tornaram-se seguras e confiáveis para os usuários, o voto eletrônico representa uma possibilidade valiosa para agilizar esses processos e até mesmo facilitar o voto das pessoas que se mudam de seus locais de residência, ou para captar os votos das populações migrantes que estão gradualmente ganhando o direito não só de votar, mas também de serem votadas.

Notas finais

As redes e mídias digitais contribuem para a expansão do espaço público. Nas redes e campos digitais as pessoas compartilham suas experiências, fortalecem os laços de pertencimento ao grupo e constroem a opinião pública, eventualmente conseguindo colocar os temas de seu interesse no debate político, influenciar a agenda pública e as políticas públicas. As redes incentivam a participação e a mobilização. Por esta razão, elas tornaram-se um terreno importante na época das eleições, aumentando as possibilidades de as candidaturas serem mais visíveis e de construir pontes com os potenciais eleitores.

O uso desses meios de comunicação em benefício da democracia, entretanto, vai além do voto, pois pode contribuir para uma melhor expressão das ações dos cidadãos, se houver políticas públicas para garantir seus direitos também neste espaço.

Pode-se concluir que ainda há um longo caminho a percorrer para assegurar que os meios digitais facilitem um diálogo eficaz através do qual os cidadãos possam participar da tomada de decisões e do controle de seus governos. Um dos desafios imediatos é, sem dúvida, o compromisso dos Estados de prestar os serviços, regulamentá-los e impedir que esses bens públicos continuem respondendo aos interesses privados. Ao mesmo tempo, é claro que eles não podem enriquecer a democracia enquanto houver lacunas no acesso e na forma como distintos segmentos da população podem usar esses instrumentos, uma questão pela qual a ação governamental também deve assumir responsabilidade.

Comunicação política e o fenômeno das *fake news*

LUCIANA FERNANDES VEIGA

Brasil. Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ (atualmente IESP / UERJ). Pós-doutorado na Universidade da Califórnia-Irvine. Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Especializada em comportamento eleitoral, eleições e opinião pública. Conselheira acadêmica de Latinoamérica²¹.

O presente artigo versa sobre comunicação política em face à pandemia da Covid-19, que já matou mais de 5 milhões de pessoas no mundo, transformando-se em uma das mais graves da história.

Quando a pandemia se alastrou pelo mundo em 2019, encontrou muitos países em contextos políticos, econômicos e sociais nitidamente instáveis. Na América Latina, de acordo com os dados do Latinobarômetro, a insatisfação com a democracia alcançava 71% em 2018 e chega, em 2020, com 73,4%.

Os motivos para este estado de ânimo são conhecidos. Em 2018, 35% dos latino-americanos mencionavam que o problema mais importante que os afetava era a situação econômica –especialmente desemprego e baixos salários. Em seguida, citavam a criminalidade com 19%. A corrupção e a degradação da política apareceriam, ambas, com 9%.

Em 2020, o quadro se agravou. A situação da economia –em particular do desemprego e dos baixos salários– continua a ser o mais sério problema para 35,4% da população, seguida –uma vez mais– por criminalidade, corrupção, degradação política e, agora também, pela Covid-19.

Neste ambiente de insatisfação generalizada, de ataques às instituições da democracia representa-

tiva, de crescente populismo e de bipolarização da política, ganharam espaço perturbações informativas e as *Fake news*.

Para iniciar o artigo, vamos delimitar o conceito de *Fake news*, buscar identificar seus elementos constitutivos, seus formatos e formas de divulgação, a partir de breve revisão bibliográfica. Na sequência, vamos analisar a situação da pandemia na América Latina.

Para ilustrar as discussões a respeito de *Fake news* e Covid-19 serão utilizados dados de pesquisa de opinião, relatórios quantitativos e qualitativos. Entre os dados quantitativos tem-se o projeto Latinobarômetro 2020, realizado em 18 países latino-americanos, resultando em 17860 entrevistas aplicadas a partir de final de outubro de 2020.

Outro estudo é uma rodada de pesquisa quantitativa aplicada pelo Instituto Datafolha, no período de 01 a 03 de abril de 2020, com 1511 entrevistados brasileiros com mais de 16 anos por ligações telefônicas para aparelhos celulares. O banco de dados desta pesquisa está disponível no site do CESOP/UNICAMP.

O estudo qualitativo refere-se a 116 entrevistas com roteiro semiestruturado aplicadas por meio de formulário *Google Forms* com eleitores de todo o país no mês de abril de 2020. Elas foram realizadas pelo Grupo de Investigação Eleitoral –GIEL da UNIRIO.

Constata-se, através do Latinobarômetro, que o Brasil é o país latino-americano em que há mais insatisfação com o tratamento dado a Covid-19. O país traz associado à crise sanitária, forte crise política, tendo o seu presidente Jair Bolsonaro assistido à implantação de uma Comissão Parlamentar de Investigação – CPI da Covid-19 para analisar como a pandemia foi tratada pelo governo federal. A comissão deu início ao seu trabalho em abril e concluiu em outubro de 2021.

Ao final, o relatório afirma que houve uma estrutura complexa de produção e divulgação de *Fake news* durante a pandemia, envolvendo também o presidente e seus três filhos, o senador da república Flávio Bolsonaro, o deputado federal Eduardo Bolsonaro, e o vereador do município do Rio de Janeiro Carlos Bolsonaro. De acordo com o relatório, o núcleo familiar de Bolsonaro ocupava o comando. Em um segundo estágio estavam os formuladores das mensagens e, em terceiro estágio, a equipe da execução e apoio às decisões. Havia ainda um quarto núcleo, de caráter político e voltado para produção das *Fake news* e de operação de redes sociais. Registra-se ainda um centro de disseminação das notícias falsas e um centro financeiro.

A investigação levou ainda à indicação de indiciamento de Bolsonaro por nove crimes: epidemia com resultado de morte; infração de medida sanitária preventiva; charlatanismo; incitação ao crime; falsificação de documento particular; emprego irregular de verbas públicas, prevaricação, crimes contra a humanidade e crimes de responsabilidade (violação de direito social e incompatibilidade com dignidade, honra e decoro do cargo), de acordo com o relatório do senador Renan Calheiros aprovado pela CPI. O relatório foi entregue ao Procurador Geral da República Augusto Aras. Posto tudo isto, será feito um estudo do caso brasileiro.

Com o propósito de estudar o Brasil, serão mencionados ainda dois estudos a respeito de uso de redes sociais. O primeiro é o trabalho desenvolvido pelo Laboratório de Pesquisa em Mídia, Discurso e Análise de Redes Sociais – MIDIARS, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e da Universidade Federal de Pelotas.

A partir de coletas automatizadas com ferramentas e sistemas ajustados ao Twitter, ao Facebook e ao Instagram e capazes de monitorar o WhatsApp, foram coletados dados com base em palavras chaves, URLs ou *hashtags*. Trata-se de mais de 30 milhões de *tweets*, de cem mil postagens do Facebook, de cinco mil *posts* do Instagram e cerca de mil postagens em grupos públicos do WhatsApp, divulgados entre março e dezembro de 2020.

O segundo estudo de redes sociais foi elaborado e publicado pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (DAPP-FGV), também sobre abril de 2020. Ao final, o objetivo é trazer e informar o debate a respeito das *Fake news* e as fragilidades que ele impõe à democracia.

Fake news

Quando a pandemia se alastrou pelo mundo em início de 2020 o uso da *Fake news* já vinha pautando o ambiente informacional na América Latina. Por aqui, as Fakes News chegaram e se consolidaram por meio das campanhas eleitorais nos últimos cinco anos. Em realidade, o próprio termo *Fake news* ganhou popularidade na mesma época, durante a campanha eleitoral de Donald Trump à Presidência dos EUA em 2016.

Mas quando falamos de *Fake news*, sobre o que precisamente estamos tratando? De acordo com o senso comum, a expressão significa informações falsas disseminadas no ambiente digital. Todavia, estudiosos vêm empenhando-se em estabelecer conceitos mais acurados a respeito da desordem informativa. Inspirada pelos autores Wardle e Derashkan (2017), Dourado (2020) estabelece três conceitos: a) informação falsa, não verdadeira e criada intencionalmente para prejudicar o outro; b) desinformação, criada sem o intuito de causar prejuízo; c) a informação maliciosa, baseada em verdade, mas usada para prejudicar o outro.

Por sua vez, Recuero e Soares (2020, *apud* Recuero 2021) apresentam os tipos enganoso e fabricado de notícias. Os tipos enganosos oferecem conteúdo baseado em elementos de verdade

distorcidos ou com enquadramentos falsos, enquanto os fabricados seriam falsos.

Dando um passo adiante, importa entender sob que condições as *Fake news* se assentam. Ambientes de incerteza e de ambiguidade são profícuos para as informações falsas. A dúvida –em geral estimulada por agentes interessados– facilita a aceitação das *Fake news*.

Também o ressentimento que traz forte carga afetiva negativa serve para atizar conflito entre os diferentes. Situações de conflito estimulam acusações e terminam por dar margem para o vitimismo, que possibilita se esquivar de responsabilidades, e inverter a acusação. O ambiente das *Fake news* é o da incerteza, do ressentimento, das acusações e do vitimismo, mal-informado. Tais componentes são profícuos para a difusão de notícias falsas. Cartilha elaborada por COLAB/UFF (2020) identifica tais componentes –de maneira mais solta– em episódios de *Fake news*.

Vale ressaltar que a recomendação de isolamento social e as diferentes condições de empregos e salários na sociedade durante a pandemia promoveram mais ressentimento e vitimismo na população. Situação que pode ser bem ilustrada pela fala do participante de pesquisa qualitativa promovida pelo GIEL.

Tenho amigos que querem ficar em casa. A maioria são maconheiros com condições boas por causa dos pais. Porém, tenho um amigo que trabalha na Light. Ele falou que está tendo que trabalhar para manter a luz dos que estão em casa funcionando. Aí ele me questionou:— Será que a vida das pessoas que estão em casa é mais importante do que a minha? Será que a vida de um entregador do Ifood é menos importante do que a vida das pessoas que estão pedindo para ficar em casa? Ah, mas elas ficam em casa, no ar-condicionado, com Netflix, internet, pedem comida no Ifood... Assim é mole! Em qualquer crise, na crise econômica, os pobres são os que mais se f... Não me venha com papinho de "Ah, e se você morrer de Corona?" Me dói o que vou falar, mas prefiro morrer de Corona do que de fome. (Entrevistado Rio de Janeiro, ensino superior).

Cabe avançar na discussão da divulgação das notícias falsas. Quanto às vias orgânicas, Recuero (2021) demonstra que quando autoridades políticas fazem declarações públicas contendo desinformação, sua chancela impulsiona o conteúdo. Recuero (2021) aponta ainda que *veículos apócrifos* foram importantes na desinformação da Covid-19. Deles originaram-se quase 90% dos links de desinformação sobre hidroxicloroquina em páginas de mídias sociais no Brasil, envolvendo Facebook e Twitter. Recuero (2021) define os *apócrifos* como mídias digitais que se parecem com veículos informativos, mas que reproduzem conteúdo carregado de ideologia política e adotam o anonimato e o sensacionalismo para potencializar a circulação de notícias falsas.

Já Ruediger (2017) chama a atenção para as contas automatizadas que permitem a massificação de postagens falsas. Explica que os robôs têm mais facilidade de propagação no Twitter do que no Facebook. O padrão de texto do Twitter facilita a imitação da ação humana. Ademais, o uso de @ para marcar usuários permite que os robôs marquem pessoas reais aleatoriamente para inserir um fator que se assemelhe a interações humanas. Robôs também se aproveitam do fato de que, geralmente, as pessoas são pouco criteriosas ao seguir um perfil no Twitter, e costumam agir de maneira recíproca quando recebem um novo seguidor. Ao final, Ruediger cita números sobre experimentos que mostram que no Facebook, 20% dos usuários reais aceitam pedidos de amizade de maneira indiscriminada, e 60% aceitam sempre que possuem ao menos um amigo em comum.

Fake news e Covid-19 na América Latina

Ao concluírem o livro que organizaram a respeito da Covid-19 na América Latina, Fernández e Machado (2021) mencionam que a coordenação política precisou reagir às demandas das crises sanitária, econômica e social derivadas da Covid-19. Mas o que se viu foram reações negacionistas advindas de líderes populistas que se empenharam em manter sua base de apoio.

Contam que na Nicarágua, a crise foi vista como uma oportunidade de intensificar as restrições de

Tabela 1. Avaliação presencial (Nota de 0 a 10)

Países	Avaliação presidencial (Nota de 0 a 10)	Avaliação do desempenho do país em combater a Co- vid-19 - Positiva + Regular.
	Media	(%)
Uruguai	4,19	94,0
Colômbia	3,89	82,4
Venezuela	2,05	77,7
Nicarágua	3,20	71,7
México	4,39	61,6
Argentina	3,80	61,5
Bolívia	3,96	60,9
Chile	3,47	59,6
Brasil	3,33	59,25

Fonte: Latinobarômetro 2020.

liberdade num regime já com evidentes dinâmicas autocráticas. No México, a falta de comprometimento do presidente Obrador para prevenir a crise tornou impossível para o sistema de saúde responder de acordo com a gravidade da situação (Fernández e Machado, 2021). No Brasil, Jair Bolsonaro e seus seguidores estimulavam que as pessoas fossem às ruas a fim de conseguir a imunidade de rebanho.

Nos países em que o negacionismo aflorou, outras instâncias precisaram trazer para si a responsabilidade de reagirem à crítica situação. Em todos estes casos, os governos federais colocaram dificuldades também em testar e em registrar os casos de infecção e mortes pela Covid-19. Registra-se também o confronto entre governadores de estados e prefeitos no Brasil e no México (Fernández e Machado, 2021).

Mas Fernández e Machado (2021) ponderam que nem toda a América Latina se comportou da mesma forma. Registra-se que Colômbia e Uruguai tiveram governos centrais que rapidamente reconheceram a excepcionalidade da doença e implementaram quarentena ou isolamento social e medidas que ofereciam suporte econômico para os mais pobres. Por fim, os autores destacam que Iván Duque reagiu de maneira a concentrar o poder no Executivo, reduzindo as liberdades civis dos críticos na Colômbia.

Os dados do Latinobarômetro 2020, embora ainda que não reproduzam os momentos críticos da pandemia em 2021, já sinalizam que a opinião pública se mostrou sensível às estratégias políticas reportadas por Fernández e Machado (2021). Na população

uruguaia e colombiana verifica-se mais satisfação com o combate à Covid-19.

Já o caso do Brasil é aquele em que se verifica menor satisfação com o combate da Covid-19 e em que Fernández e Machado constatam uma estratégia populista a fim de arregimentar sua base eleitoral através de redes sociais. Assim como no Brasil, o presidente do México utilizou as redes sociais para se conectar com sua base diretamente, distanciando-se dos meios de comunicação tradicionais (Fernández e Machado, 2021).

Na América Latina, segundo o estudo da Agência Lupa de checagem de informação, relatado por Queiroz (2020), 20% da desinformação sobre o Coronavírus está em formato de vídeos, divulgados em redes sociais como Facebook, Twitter e Instagram, e em aplicativos de mensagens como o WhatsApp a partir de plataformas como YouTube e TikTok.

Ainda de acordo com o estudo, informações falsas em vídeos constavam de gravações inteiras ou de parte delas retiradas de contexto, levando a mudança de seu significado, e de filmagens com falsas narrativas sobre a pandemia, em que incluíam depoimentos de supostos especialistas, com indicações de curas, prevenções e tratamentos para a Covid-19.

Apontam que um dos primeiros vídeos a circular no Brasil, ainda em janeiro de 2020, trazia um mercado de animais identificado como sendo de Wuhan, embora fosse na Indonésia. Este vídeo também circulou na Colômbia, na Índia e nas Filipinas. Outros vídeos, retirados de contexto, viralizaram em vários países da região.

No Brasil, ao menos oito publicações usaram vídeos de operações policiais antigas, ou realizadas em outros países, como se fossem ordens executadas para penalizar pessoas que descumpriam o isolamento social. Esse tipo de desinformação também circulou na Bolívia, no México e na Argentina (Queiroz, 2020). Queiroz ressalta ainda que em vários países latino-americanos, negacionistas filmaram áreas hospitalares vazias para “provar” que não havia pacientes internados no local.

Tabela 2. P.: Você diria que está ----- sobre o coronavírus? (%)

Bem-informado	77,1
Mais ou menos informado	20,9
Mal-informado	1,1
Não tomou conhecimento	0,9
Total	100

O caso do Brasil

Começamos a análise do caso da desinformação no Brasil no decorrer da Covid-19 a partir de pesquisas de opinião *-survey-* realizado pelo Instituto Datafolha. O que se pode ver desde o início é que o brasileiro de modo geral se achava bem informado (77,1%) ou, ao menos, mais ou menos informado (20,9%) sobre o Coronavírus em abril de 2020.

As pessoas diziam também se informar prioritariamente por programas jornalísticos de TV (81%), ainda que apenas 55,5% afirmassem confiar nos telejornais. Entre primeira a terceira opção de informação, as redes sociais somavam 57,3% das preferências dos brasileiros e o WhatsApp, 25%, ainda que contassem apenas com 8,2% de confiança. Os números mostram um fenômeno da pós-modernidade, a descrença generalizada das fontes de informação, todavia, uma sensação de estar bem-informado.

Verifica-se que há correlação estatisticamente significativa e negativa (Sig 0,000 e coeficiente de correlação -0,186) entre confiança na programação jornalística e opinião sobre reabertura do comércio de produtos não essenciais.

De acordo com os dados, mais confiança no telejornalismo está correlacionada com mais adesão ao isolamento social, à resposta que “o comércio deveria continuar fechado”. O cruzamento abaixo é muito ilustrativo. Do total de entrevistados, 33,1%

Tabela 3. Por quais meios você se informa sobre o coronavírus? Você confia ou não confia nas informações sobre o coronavírus divulgadas em (%)

Meios	Opção 1	Opção 2	Opção 3	Confia
TV	81,0			55,5
Rádio	0,9	13,9		46,8
Jornais impressos	1,5	4,9	1,4	50,9
Sites de notícias	5,2	28,5	13,3	35,8
Redes sociais	4,0	25,2	28,1	8,2
WhatsApp	1,1	7,2	16,7	8,2
Outros	6,3	20,3	40,5	
Total	100,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa Datafolha, abril de 2020.

Tabela 4. Em muitas cidades o comércio de produtos não essenciais foi fechado, você acha que o comércio de produtos não essenciais deveria ser reaberto ou deveria continuar fechado? Você confia ou não confia nas informações sobre o coronavírus divulgadas - nos programas jornalísticos da TV

	Confia	Não confia	Em parte	Total
Deveria ser reaberto	23,2	63,3	37,8	33,1
Deveria continuar fechado	74,5	35,7	59,9	64,7
Não sabe	2,4	1,0	2,3	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa Datafolha, abril de 2020.

acreditavam que o comércio deveria ser reaberto e 64,7%, que o comércio deveria continuar fechado. Todavia entre aqueles que não confiavam no telejornalismo, a adesão ao comércio reabrir as portas cresce para 63,3% e para ele continuar fechado se reduz a 35,7%. Ou seja, a situação se inverte.

Da mesma forma, verifica-se uma correlação significativa e negativa (Sig 0,000 e coeficiente de correlação -0,155) entre confiar nos programas jornalísticos de televisão e aprovação do discurso presidencial sobre a Covid-19. Isto quer dizer que mais confiança no telejornalismo está correlacionada com percepção

Tabela 5. Pelo que você sabe ou ouviu dizer, o pronunciamento do presidente Jair Bolsonaro na noite de terça-feira ajudou ou atrapalhou o combate ao coronavírus? * Você confia ou não confia nas informações sobre o Coronavírus divulgadas - nos programas jornalísticos da TV (%)

	Confia	Não confia	Em parte
Ajudou	33,5	61	48,7
Atrapalhou	57,1	34,4	42,4
Não ajudou nem atrapalhou	9,4	4,5	8,9
Total	100	100	100

mais negativa do discurso e posicionamento de Jair Bolsonaro quanto à pandemia.

O discurso populista de Jair Bolsonaro se estruturou na construção de inimigos como a imprensa, o Congresso Nacional, o Tribunal Superior Federal, os governos estaduais, etc. O que une os seus aliados passa pela raiva às instituições da democracia representativa e à imprensa, assim como uma agenda de costumes.

Os resultados reportados por Recuero (2021), em seu estudo frente ao MIDIARS, corroboram os achados do Datafolha. De acordo com ela, a desinformação sobre Covid-19 é enquadrada, sobretudo, como um assunto político-partidário. Ações de controle da propagação do vírus (como medidas de distanciamento e o uso de máscara) são entendidas como ações ideológicas. Como a maior parte do telejornalismo posicionou-se a favor do controle da propagação do vírus, sofreu retaliação de parte da população.

Recuero (2021) alerta que este contexto também favorece que a desinformação sobre Covid-19 circule nas redes de desinformação política já estabelecidas nas mídias sociais, que são particularmente polarizadas.

Nos relatos da pesquisa qualitativa elaborada pelo GIEL foi possível identificar o grau de politização política da pandemia. Ao falarem a respeito da atitude do presidente Jair Bolsonaro em seu

pronunciamento em TV no mês de abril –o mesmo referido na pesquisa Datafolha– entrevistados próximos ao mandatário referendaram a fala de Bolsonaro em contraposição aos seus adversários: o Partido dos Trabalhadores (PT), a Venezuela (ícone do fracasso da esquerda latino-americana entre a direita), o Supremo Tribunal Federal (STF) entre outros.

Aprovo, se o Brasil parar morreremos de fome ou comeremos lixo como na Venezuela. (Entrevistado Minas Gerais, ensino superior).

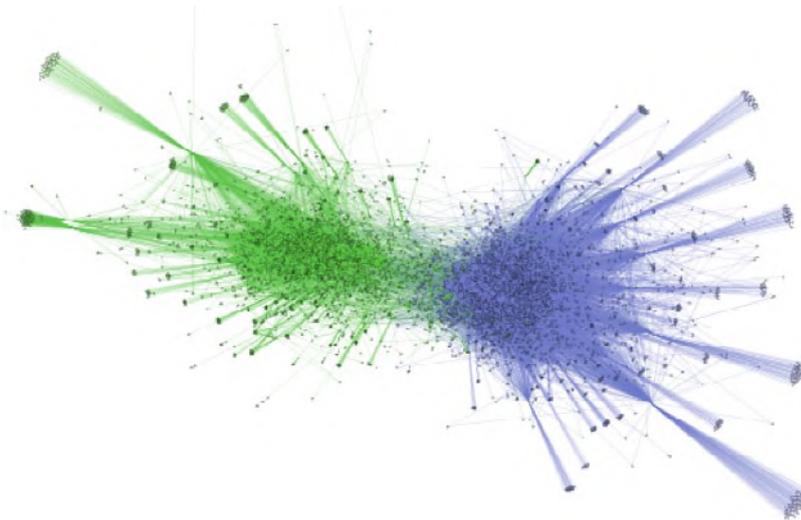
Aprovo, o Presidente agiu dentro dos limites permitidos pelos abutres do STF. (Entrevistado Rio de Janeiro, ensino superior).

Não temos estruturas nem para o mínimo. No governo do PT, não escutamos que fizemos Copa do Mundo com dinheiro de hospitais?! Será que você se lembra? Se um dia tiver interesse, pode pesquisar sobre a origem de nossa crise econômica. (Entrevistado Minas Gerais, ensino superior).

Cumpra destacar ainda a maneira contundente como o entrevistado cita que o Coronavírus não resiste ao calor e menciona que um médico disse isto. É importante frisar que ele o faz na sequência da defesa da atitude do presidente.

Aprovo o pronunciamento do presidente. O que é pior: crise econômica ou qualquer doença? São 40 milhões de autônomos. Cada um tem um companheiro e no

Figura 1. A pandemia da Covid-19 como assunto político-partidário



Fonte: Soares, Viegas *et al.* (2020, apud Recuero, 2021).

mínimo um filho... 120 milhões de pessoas sem qualquer tipo de renda. Também por sermos um país com clima tropical, esse vírus não tem como se espalhar em grande escala como nos países da Europa e Ásia, onde o clima é frio. Isso dito por médicos que o Coronavírus tem aversão ao calor. (Entrevistado Rio de Janeiro, ensino médio).

A notícia que foi divulgada em rede social passou por checagem do O Globo e foi considerada falsa. A mesma informação foi apontada por estudo da Escola Nacional de Saúde Pública como uma das *Fake news* mais circuladas entre março e abril de 2020 (Galhardi, 2021).

O esforço de checagem de notícias pela imprensa não anula o efeito negativo das *Fake news*. Recuero (2021) alerta que grupos engajados que propagam a desinformação costumam rejeitar o jornalismo tradicional, só estabelecem diálogo quando há afinidades de percepções.

Outro tema muito presente foi o uso da hidroxiclороquina como tratamento ou profilaxia para a Covid-19. O MIDIARS fez um esforço no sentido de categorizar os grupos de discussão no Facebook de acordo com o uso de informação verificada (em verde na figura abaixo) e com o uso de desinformação (em azul na figura 1).

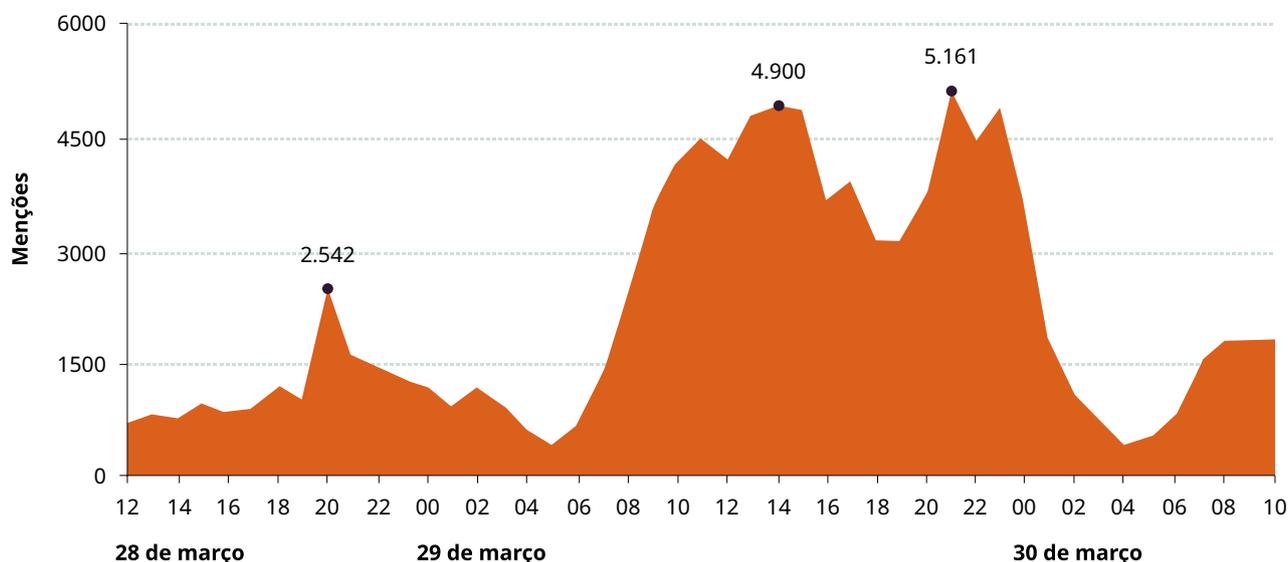
Esta figura aponta que grupos que compartilham desinformação publicam mais links (com conteúdo problemático) do que os grupos que publicam material jornalístico e checado. Outro estudo aponta ainda a participação de Jair Bolsonaro nas redes sociais.

No Instagram, oito mensagens de Bolsonaro com conteúdo favorável ao uso de hidroxiclороquina ou cloroquina como tratamento ou profilaxia para Covid-19 geraram mais de 3 milhões de interações, destas, apenas uma não continha desinformação (Soares, Bonoto *et al.*, 2020, apud Recuero, 2021).

Estudo publicado pela DAPP-FGV, também sobre abril de 2020, mostra que, em um fim de semana de abril de 2020, a deputada federal bolsonarista Bia Kicis (PSL-DF) postou suposto erro de notificação de mortos pelo Coronavírus. De acordo com a parlamentar, o primo de um porteiro teria passado por um acidente com um pneu e chegou a falecer, tendo sido listado como morte por problema respiratório. A narrativa não trazia qualquer comprovante ou evidência. O suposto caso passou a ser replicado e a narrativa “o primo do porteiro” ganhou fama e mobilizou o debate sobre notificação de mortes. Foram 103 mil postagens.

Cabe salientar que, segundo o estudo da DAPP-FGV, as postagens até domingo (veja o gráfico

Figura 2. Debate sobre a morte do "primo do porteiro" no Twitter



Fonte: Sala de Democracia Digital (2020).

abaixo) eram em sua grande maioria pró-bolsonarismo. A partir da postagem do deputado federal Alexandre Frota (PSDB-SP, ex-aliado de Jair Bolsonaro) inicia-se a onda reversa com sátira sobre desinformação e acusação de *Fake news* contra a deputada. Já à noite, alinhados ao governo federal defendem a Kicis e acusam a imprensa de publicar conteúdos falsos.

Conclusões

O argumento desenvolvido neste trabalho foi o de que as notícias falsas encontraram um contexto fértil para a sua proliferação em determinados países da América Latina, devido à insatisfação generalizada, descrédito das instituições democráticas e da imprensa, populismo e polarização política. Mediante o ressentimento e a ambiguidade, informações falsas com elementos de verdade distorcidos e com enquadramentos falsos e/ou com elementos inteiramente falsos foram criadas e ganharam repercussão em cenário de pandemia. Tiveram, ainda, um uso político no sentido de buscar reforçar o populismo, enquanto a sociedade organizada ofereceu resistência.

Nota: A autora gostaria de agradecer à bolsa da Fundação Carolina e à Universidade de Granada pelo apoio fornecido para a realização deste trabalho.

Referências Bibliográficas:

- DOURADO, T. (2020). *Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil*. Tesis de doctorado PPG en Comunicación y Culturas Contemporáneas, Universidad Federal de Bahía.
- DOURADO, T. (2021). A natureza política das fake news sobre a eleição presidencial de 2018 no Brasil. En E. CERVI e M. H. WEBER (orgs.), *Impactos político-comunicacionais nas eleições brasileiras de 2018*. Curitiba: CPOP/Carvalho comunicação.
- FERNÁNDEZ, M., e MACHADO, C. (orgs.) (2021). *Covid-19's political challenges in Latin America*. Springer.
- G1. (2020, marzo 18). É #FAKE que novo coronavírus não resiste ao calor e à temperatura de 26°C ou 27°C. *Fato ou Fake*.
- QUEIROZ, G. (2020). Na América Latina, 20% de fake news sobre Covid-19 circula por vídeo. *Revista Piauí*.
- RECUERO, R. (2021). *Desinformação, mídia social e covid-19 no Brasil: relatório, resultados e estratégias de combate*. Pelotas: MIDIARS.
- RUEDIGER, M. (2017). Robôs, redes sociais e política no Brasil: estudo sobre interferências ilegítimas no debate público na web, riscos à democracia e processo eleitoral de 2018. Rio de Janeiro: DAPP-FGV.
- SALA DE DEMOCRACIA DIGITAL. (2020, abril 2). "Primo do porteiro" e Impacto digital de Maia: narrativas de desinformação promovidas por bolsonaristas mobilizam debate político sobre coronavírus. DAPP-FGV.

Multilateralismo, cooperação e integração regional

DETLEF NOLTE

Alemanha. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Mannheim. Pesquisador associado no German Institute of Global and Area Studies-GIGA (Hamburgo) e no German Council on Foreign Relations (DGAP). Ex-Diretor do Instituto de Estudos Latino-Americanos e Vice-Presidente do GIGA. Conselheiro acadêmico de Latinoamérica21.

O multilateralismo latino-americano e os processos de integração regional encontram-se em uma fase de transformação, impulsionados tanto por mudanças no sistema internacional quanto por uma reorientação nas ações e estratégias de importantes atores regionais. O regionalismo latino-americano ainda não superou sua crise, e a pandemia da Covid-19 contribuiu para revelar suas fraquezas. Assim, as atividades das organizações regionais foram, em sua maioria, muito limitadas. Embora as economias da América Latina estejam se recuperando após a queda de 2020, elas não voltarão ao seu nível pré-pandêmico até o final de 2021, e espera-se uma desaceleração do crescimento econômico em 2022. A recessão afetou o comércio inter-regional e agravou as limitações estruturais para a integração regional.

O regionalismo latino-americano tem sido caracterizado por uma baixa regionalização econômica. Os níveis de comércio intrarregional são baixos em comparação com outras regiões, como Europa, América do Norte ou Ásia. Em 2019, o comércio intrarregional (exportações) representava menos de 15% do comércio total da América Latina, com valores ainda mais baixos para a maioria dos sistemas de integração sub-regional. Quando a crise da Covid-19 atingiu a América Latina em 2020, o comércio intrarregional caiu mais do que o comércio extrarregional, ficando em 12% do comércio total. Em 2021, as exportações

da região recuperaram-se devido, principalmente, ao aumento das exportações para a Ásia, em particular para a China, e ao aumento dos preços dos produtos básicos (*commodities*). O comércio intrarregional também se recuperou (especialmente no setor manufatureiro) e pode atingir valores próximos aos de 2019. Assim, a América Latina continua mostrando um baixo nível de interdependência econômica (como base para a integração econômica) e uma forte dependência das exportações e importações fora da região.

Embora o Mercosul esteja comemorando seu trigésimo aniversário, não há um verdadeiro clima de festa. O Uruguai tenta romper as amarras das negociações comerciais conjuntas enquanto, ao mesmo tempo, quer negociar bilateralmente por conta própria. Em setembro, o governo uruguaio anunciou que avançaria com um estudo de pré-viabilidade para um acordo de livre comércio com a China. O Brasil propõe uma redução significativa das tarifas externas comuns. A Argentina opõe-se a ambas as demandas, mas aceitaria uma redução tarifária menor e diferenciada. O governo paraguaio, por sua vez, declarou seu interesse em um acordo de livre comércio com o Chile. As ideias divergentes sobre o futuro do Mercosul abrigam um potencial de conflito e poderiam intensificar as forças centrífugas na organização regional. Durante a presidência *pro-tempore* da Argentina no primeiro semestre de 2021, houve algumas iniciativas para reavi-

var o Mercosul. Todas elas, no entanto, foram ofuscadas por demandas do Brasil e do Uruguai. Na segunda metade de 2021, o Brasil assume a presidência *pro-tempore*. Nenhuma iniciativa importante é esperada.

O acordo de livre comércio com a UE, cujos fundamentos foram estabelecidos em junho de 2019, ainda não foi assinado. Este acordo, que poderia fortalecer a coesão no Mercosul, constitui seu primeiro grande pacto comercial. O atraso na assinatura, entretanto, deve-se principalmente ao lado europeu. No Mercosul, só o governo argentino expressou reservas sobre o acordo, embora não tenha bloqueado o processo de aprovação. Na Europa, uma estranha coalizão de produtores agrícolas, opositores da globalização, ambientalistas e partidos verdes formou-se para rejeitar o acordo. Os motivos postos como pretextos para justificar a rejeição são os incêndios florestais, o desmatamento na Amazônia e a política ambiental nefasta do governo Bolsonaro. Devido à resistência dos agricultores franceses e à oposição de uma grande parte da população, não haverá avanços na assinatura do acordo antes das eleições presidenciais francesas em abril de 2022, e é possível que a assinatura seja adiada até o início de 2023, após uma mudança de governo no Brasil.

Uma das principais características do regionalismo latino-americano é ser intergovernamental, o que significa que não existem instituições supranacionais. A existência de uma burocracia supranacional pode dar continuidade e sustentabilidade às atividades regionais em tempos de crise, quando não há consenso entre os presidentes e há conflitos intergovernamentais. O regionalismo latino-americano é também interpresidencial, o que tem contribuído para dar impulso à integração regional em tempos de forte liderança presidencial e de afinidades políticas entre os presidentes. Entretanto, estas características do regionalismo latino-americano também deram lugar a bloqueios e atrasos em tempos de polarização e falta de consenso político. Como consequência, a dinâmica e o conteúdo da cooperação regional veem-se condicionados pelas mudanças de governo.

Isto tem sido particularmente evidente nos casos do México e da Argentina. Por exemplo, o governo argentino reduziu a cooperação no fórum PROSUL (Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul), criado em 2019 para substituir a UNASUL. O presidente Alberto Fernández foi o único mandatário que não participou da Cúpula Presidencial virtual de dezembro de 2020 e tampouco participou da reunião extraordinária dos presidentes do PROSUL em fevereiro. Sob a presidência *pro tempore* do Chile em 2020 e da Colômbia em 2021, os governos participantes do PROSUL cooperaram principalmente em questões técnicas (nas áreas de saúde, transporte e infraestrutura, energia e gestão de desastres). Ao mesmo tempo, Alberto Fernández foi, junto com Luis Arce (Bolívia), o único presidente em exercício que em junho participou do segundo aniversário do Grupo de Puebla, um fórum de ex-mandatários, ex-chanceleres, acadêmicos e intelectuais da esquerda latino-americana que produz principalmente declarações e discursos para a galeria.

O exemplo da Argentina mostra que o regionalismo latino-americano se move atualmente entre dois polos: um regionalismo pragmático que, sem prejuízo da orientação ideológica dos governos, busca a cooperação em questões políticas específicas; e um regionalismo declaratório ou testemunhal que tem uma orientação ideológica e está voltado para um público doméstico.

Houve um vácuo de liderança na América Latina entre 2017 e 2020. Nenhum país quis assumir um papel de liderança no processo de integração regional. Isso mudou em 2021. Em 2020 já haviam sido feitos esforços para aprofundar a cooperação entre os governos do México e da Argentina, que se intensificaram em 2021. O México utilizou sua presidência *pro tempore* na CELAC (Comunidade dos Estados da América Latina e Caribe) em 2020 e 2021 para reavivar o fórum regional paralisado. Existe um plano de trabalho para diferentes áreas políticas e iniciativas para combater a pandemia da Covid-19. Os ministros das Relações Exteriores voltaram a reunir-se, e em setembro foi organizada a primeira cúpula presidencial após um intervalo de três anos. Entretanto, o governo brasileiro de Bolsonaro decidiu suspender sua participação

na CELAC, aludindo ao protagonismo de regimes não-democráticos como Venezuela, Cuba e Nicarágua no fórum. O especial protagonismo que o governo mexicano deu aos presidentes de Cuba e da Venezuela na cúpula não ajudou a revitalizada CELAC a se tornar mais popular entre os governos conservadores e centristas da América Latina. Por isso, existe o risco de que a CELAC volte a ficar paralisada por conflitos ideológicos.

A não-participação do Brasil, o país mais populoso e economicamente mais forte da América Latina, afeta, sem dúvidas, uma CELAC que pretende representar toda a América Latina. Mas também mostra o crescente isolamento do Brasil em relação à região latino-americana e à política internacional. O governo brasileiro renunciou a qualquer pretensão de liderança na América do Sul e está em constante conflito com a Argentina. As relações com os Estados Unidos e a UE esfriaram e com a China também são complicadas. Ao mesmo tempo, aumentou a dependência econômica em relação ao gigante asiático. Os discursos do presidente brasileiro na Assembleia Geral da ONU enfraquecem a reputação do Brasil no mundo, mesmo que possam inspirar seus apoiadores do núcleo duro no país.

Ao contrário da CELAC, a Aliança do Pacífico (AP) tem perdido protagonismo nos últimos tempos. Isto se deve, por um lado, aos problemas de política doméstica na Colômbia, Chile e Peru, e, por outro lado, ao reduzido interesse e compromisso do governo mexicano com a AP, anteriormente seu principal vínculo com a América do Sul. O presidente mexicano não participou da comemoração virtual do 10º aniversário da criação da Aliança do Pacífico em abril de 2021 como os outros presidentes. Mas a aliança segue ativa: em julho foram concluídas as negociações com Cingapura para um Acordo de Livre Comércio, o que fará de Cingapura o primeiro Estado Associado da AP, reforçando assim os vínculos comerciais com a Ásia.

O exemplo da CELAC aponta para uma vantagem oculta (já que foram assinaladas algumas das limitações) da fragmentação e da baixa institucionalização do regionalismo latino-americano. As

instituições regionais podem ficar adormecidas e voltar a despertar. Novos impulsos de cooperação regional podem ter diferentes pontos de partida: reiniciar a cooperação regional é relativamente fácil e tem baixo custo. Não é necessário criar novas instituições. Tudo o que é necessário é a vontade de certos governos para assumir um papel de liderança.

Depois de um período de pouca visibilidade na política externa, no início de seu mandato, o governo de Manuel López Obrador viu na CELAC um instrumento para fortalecer a presença do México na América Latina e para recuperar alguma liderança na região. Há várias razões para isso. Entre outras causas, esta nova iniciativa de política externa responde ao propósito de mostrar uma maior independência dos EUA, pelo menos simbolicamente. Da perspectiva mexicana, a CELAC deveria substituir a Organização de Estados Americanos (OEA), que também inclui os Estados Unidos (e o Canadá). Junto com a Argentina, o governo mexicano intensificou suas críticas ao Secretário-Geral da OEA, Luis Almagro, que se tornou um incômodo para a esquerda latino-americana.

Os ataques à OEA e seu secretário geral são problemáticos. Por um lado, Luis Almagro foi confirmado em março de 2020 para um segundo mandato por uma ampla maioria (23 votos contra 10) dos governos da América Latina e do Caribe. Por outro lado, não há alternativa organizacional para a OEA. A CELAC não é uma organização internacional (mas um fórum intergovernamental). Não possui secretaria permanente, orçamento próprio, estrutura burocrática ou órgãos especializados (como, por exemplo, a Organização Pan-Americana de Saúde — OPAS no caso da OEA). Possivelmente a maior falha da CELAC frente à OEA é a total falta de mecanismos de proteção da democracia e dos direitos humanos, comparáveis ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos que faz parte da OEA. Em tempos de subversão da democracia em muitos países latino-americanos, é de grande importância ter instituições que protejam os direitos dos cidadãos e sejam independentes dos governos no poder.

Cabe destacar a decisão (Opinião Consultiva OC 28/21) da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) de 7 de junho de 2021, que declara que a reeleição presidencial indefinida não constitui um direito autônomo protegido no corpus *juris* do direito internacional de direitos humanos, e que a proibição da reeleição indefinida é compatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e com a Carta Democrática Interamericana. Esta decisão envia um sinal claro contra a decisão de juízes submissos em países latino-americanos (como na Bolívia) de que a proibição de reeleição viola os direitos humanos de certos candidatos (neste caso, Evo Morales). Dentro da CELAC, a questão nunca foi discutida já que implicaria uma ingerência nos assuntos internos de um dos membros.

O grande desafio do multilateralismo latino-americano e dos processos de integração regional é que não existe uma postura comum para a subversão da democracia e dos regimes autoritários na região. Isto se aplica tanto às tendências autoritárias de esquerda como de direita. Os pontos de vista dos governos são polarizados e tendenciosos segundo a orientação política. Por exemplo, o presidente argentino Alberto Fernández criticou a violência contra os manifestantes na Colômbia em maio passado, mas permaneceu em silêncio sobre os protestos em Cuba ou sobre a situação na Venezuela. Junto com o México, o governo argentino se absteve de condenar a onda de prisões do regime de Daniel Ortega na Nicarágua em uma sessão extraordinária do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA). Nela, foi aprovada uma resolução com 26 votos a favor, 3 contra e 5 abstenções, exigindo a libertação imediata dos candidatos presidenciais da oposição e de todos os presos políticos e pedindo garantias de eleições transparentes, livres e justas. Em seu comunicado conjunto, os governos da Argentina e do México declaram que não estão de acordo com deixar de lado o princípio de não-intervenção nos assuntos internos com a pretensão de impor diretrizes de fora ou de prejudicar indevidamente o desenvolvimento dos processos eleitorais.

A mudança na política externa da Argentina e do México também se reflete no posicionamento de

ambos os países em relação à Venezuela, com declarações ambivalentes sobre as violações dos direitos no país e o caráter do regime venezuelano. Desde o início de 2019, o México não participa ativamente do Grupo de Lima, um grupo de países com uma postura crítica em relação ao regime venezuelano. A Argentina retirou-se oficialmente em março de 2021. Com a mudança de governo no Peru e a nova dinâmica de negociações no México entre o governo venezuelano e a oposição, o Grupo de Lima perdeu seu protagonismo e parece ter completado seu ciclo de vida.

Em 2021, uma nova tentativa foi feita para resolver a crise da Venezuela, que envenenou as relações entre os governos latino-americanos e contribuiu para a crise do regionalismo latino-americano. Após longas conversas preliminares, desde agosto o governo e os representantes da oposição venezuelana estão negociando novamente na Cidade do México para encontrar uma solução pacífica. O México é o anfitrião, a Noruega atua como facilitadora do diálogo e mediadora, e a Rússia e os Países Baixos estão acompanhando as conversas. Os pontos-chave das negociações são um cronograma eleitoral e garantias para as eleições regionais em novembro e o levantamento das sanções contra o regime venezuelano. Era um bom momento para negociar. A oposição estava enfraquecida e dividida, e as oportunidades para derrubar o regime eram mínimas. O governo, por outro lado, não conseguiu lidar com a crise econômica e humanitária, e as sanções econômicas e políticas estavam surtindo efeito. Tanto a nova administração dos EUA quanto a UE apoiam uma solução negociada. As eleições regionais são uma oportunidade para que a oposição retorne ao processo político e ponha a prova a boa vontade do regime.

Deve-se destacar que a América Latina, com o México como anfitrião, terá mais uma vez um maior protagonismo no curso das negociações. Estas não são as primeiras negociações entre a oposição e o governo, entretanto, e não se pode descartar a possibilidade de um novo fracasso. Em última instância, depende de quanto poder o governo venezuelano está disposto a ceder e com que garantias a oposição está satisfeita. Depende

também de como os atores extrarregionais se posicionam no conflito (por exemplo, em relação ao levantamento das sanções). Em geral, parece justificado um certo ceticismo sobre o resultado das negociações.

2021 é o primeiro ano após a presidência de Donald Trump, que colocou à prova as relações dos EUA com a América Latina. A mudança de governo foi uma má notícia para os governos corruptos que Trump tolerou e para os negacionistas das mudanças climáticas (como Bolsonaro). A política da nova administração para a América Latina ainda não está totalmente articulada. A IX Cúpula das Américas, programada para 2021 nos EUA, foi adiada para o início do verão de 2022.

O tema central da política estadunidense para a América Latina continua sendo a migração ilegal, um tema de política interméstica (internacional e doméstica) e, portanto, tão importante para o Presidente Biden. Em julho de 2021, a Patrulha Fronteira dos Estados Unidos registrou quase 200.000 encontros (detenções e expulsões) com migrantes ao longo da fronteira entre os Estados Unidos e México, o maior total mensal em mais de duas décadas. Como consequência, os Estados Unidos retomaram os voos de deportação acelerada para migrantes ilegais. Desde março, a vice-presidente dos Estados Unidos, Kamala Harris, vem coordenando a política para o chamado Triângulo Norte da América Central (Guatemala, Honduras e El Salvador), e no final de julho o governo estadunidense divulgou sua “Estratégia para abordar as causas fundamentais da migração na América Central”. A estratégia consiste em cinco pilares que incluem combater a corrupção, fortalecer a governança democrática e promover o Estado de direito. Como os eventos na Guatemala (com a demissão do promotor anticorrupção) e nos outros países do Triângulo Norte demonstraram, implementar a estratégia não será uma tarefa fácil; ela requer a combinação certa de pressão política e incentivos econômicos. A América Central continuará sendo uma dor de cabeça para os Estados Unidos e absorverá muitos recursos da política externa para a América Latina. Além do problema migratório, da corrupção endêmica, do narcotráfico e da violên-

cia das gangues centro-americanas, há também o desafio de como enfrentar o regime cada vez mais autoritário na Nicarágua.

Biden deu continuidade à política dura e restritiva do Presidente Trump para Cuba. As sanções se mantiveram vigentes e não houve volta atrás em relação à política de aproximação do Presidente Obama. Deve-se isto principalmente à política doméstica no período que antecede as eleições para o Congresso de 2022 e os votos cubano/latino-americanos na Flórida (os democratas perderam dois assentos para a Câmara de Representantes na Flórida em 2020, e segundo os dados do novo censo, a Flórida ganhará um assento adicional na Câmara dos Representantes em 2022). Além disso, a repressão aos protestos em Cuba em julho deixou pouca margem de manobra para a administração Biden, que reagiu impondo sanções adicionais contra funcionários e instituições cubanas.

Durante a administração de Trump, os EUA não haviam exportado nenhuma dose de vacina contra a Covid-19, o que deu aos concorrentes globais como a China e a Rússia uma vantagem na diplomacia da vacina. Após os avanços na campanha de vacinação em seu próprio país, o presidente estadunidense está tentando recuperar parte do terreno perdido na região. Até o fim de julho, os EUA haviam doado mais de 36 milhões de doses de vacinas (AstraZeneca, J&J, Pfizer-BioNTech e Moderna) a países da América Latina. Ao mesmo tempo, os concorrentes perderam sua atratividade devido a problemas de entrega (Rússia) e um menor grau de eficácia das vacinas da China e da Rússia, muitas vezes necessitando de uma terceira dose de vacinação na América Latina. Além disso, o governo estadunidense restringe a entrada de estrangeiros que foram vacinados com vacinas que não são aprovadas nos EUA.

A UE agiu com pouca visibilidade na América Latina em 2021. Não apenas a assinatura do acordo de livre comércio com o Mercosul foi novamente adiada, mas também a conclusão das negociações sobre a modernização e atualização dos acordos bilaterais existentes com o Chile e o México. Embora a demanda por produtos de expor-

tação da América Latina tenha se recuperado na Europa após a queda em 2020, a UE ficou ainda mais atrás da China no comércio de bens. Mas as empresas europeias defenderam sua posição como os investidores estrangeiros mais importantes na América Latina. Nas negociações para resolver a crise venezuelana, a UE está disposta a desempenhar um papel construtivo e de apoio. Ao contrário dos EUA e do Reino Unido, a UE não tem bloqueado as exportações de vacinas. A UE apoia a campanha de vacinação na América Latina principalmente de forma multilateral. Através da iniciativa COVAX, a UE garantiu 38 milhões de vacinas para a América Latina e o Caribe. Mas, depois dos avanços da campanha de vacinação na Europa e devido às doses de vacina disponíveis, a contribuição da UE e de seus Estados membros ainda pode aumentar significativamente até o final do ano.

A China ainda tem uma ampla vantagem na diplomacia das vacinas. Segundo informes do governo, a China já forneceu mais de 230 milhões de vacinas a 18 países da América Latina até o início de agosto de 2021. A China foi o único mercado que experimentou um aumento das exportações latino-americanas em 2020. E é muito provável que também em 2021 as exportações para a China e Ásia cresçam mais dinamicamente do que para outras regiões. Deste modo, a presença econômica da China como parceiro comercial na América Latina continuará crescendo (também em termos de investimento estrangeiro direto).

Também sob a presidência de Biden, os EUA esforçar-se-ão para reduzir a influência da China na América Latina. A América Latina enfrentará pressões de ambos os governos e deve se posicionar. A orientação dos governos latino-americanos varia entre laços estreitos com a China para se proteger contra a influência ou as sanções dos EUA, uma ampliação das relações com a China para aumentar a autonomia nas relações exteriores, o não-alinhamento (ativo) com ambas as potências, uma cooperação renovada e avançada com os EUA em pé de igualdade (mantendo a autonomia e complementada por uma estreita cooperação regional na América Latina) e, por último, um alinhamento automático (quase cego) com os Estados Unidos.

As recorrentes e persistentes diferenças ideológicas entre os governos latino-americanos e as diferenças em sua dependência econômica da China e dos Estados Unidos tornam improvável uma posição comum latino-americana na política internacional. Existe um risco de que a América Latina como região seja ainda mais marginalizada no mundo pós-Covid-19.

China e América Latina: um balanço e várias interrogações

ANDRÉS SERBIN

Argentina. Doutor em Ciência Política pela Universidade Central da Venezuela. Presidente Executivo da Coordenadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) e conselheiro pleno do Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Especializado na América Latina e Caribe, Rússia, Eurásia e Ásia-Pacífico. Colunista de Latinoamérica21.

A crescente e acelerada presença econômica e diplomática da República Popular da China na América Latina e no Caribe no decorrer dos últimos vinte anos levantou inúmeras questões sobre os desafios colocados à região e, em especial, sobre sua relação com os Estados Unidos no contexto da disputa geoestratégica com Beijing.

A ascensão da China

Em 2010, a República Popular da China (RPC) tornou-se a segunda maior economia do mundo, o principal produtor e exportador de bens manufaturados e o segundo maior comprador global deles. Na esfera financeira, também se consolidou como o primeiro detentor global de reservas internacionais, principal credor do Tesouro dos EUA e o terceiro maior emissor mundial de fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED). Naquele ano, 89 das 500 empresas com o maior faturamento do planeta eram de capitais provenientes da China. Por outro lado, no plano político-militar, a RPC detém, na atualidade, o segundo maior orçamento de defesa do planeta; ocupa um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e expande sua influência política em diversos âmbitos regionais mediante uma diplomacia assertiva que tem sido impulsionada, em particular, desde que Xi Jinping assumiu como primeiro mandatário do país e começou a desenvolver uma política externa mais proativa, de projeção regional e global.

Esta ascensão da RPC responde, por um lado, ao processo de reforma e modernização da economia chinesa iniciado sob o mandato de Deng Xiao Ping e, por outro, à sua inserção na gigantesca máquina produtiva e financeira asiática que, nos últimos anos, se converteu no novo núcleo dinâmico do capitalismo global, deslocando o epicentro econômico e político tradicional do Atlântico.

Neste marco, a China emerge como uma potência econômica mundial, promovendo uma globalização “com características chinesas” em função de seus próprios interesses e objetivos geoestratégicos. A crescente projeção e influência de Beijing no sistema internacional gerou, por outro lado, uma crescente rivalidade geoestratégica entre a potência hegemônica tradicional –os Estados Unidos– e a RPC, que se desenvolveu principalmente no âmbito comercial e tecnológico, mas que não deixa de ter seus aspectos militares e culturais, e que gera tensões e atritos em diferentes regiões e a nível global.

De fato, a China recuperou seu papel central na Ásia e, embora sua prioridade continue sendo o crescimento e o desenvolvimento doméstico, ela tende a promover uma ordem mundial com a China como eixo de uma rede diversificada de relações, sustentada principalmente em acordos bilaterais e na crescente participação de Beijing nas organizações multilaterais de governança global, particularmente no âmbito financeiro e econômico.

China e América Latina

A expansão econômica da China, sua modernização e transformação em uma economia produtora de manufaturas de alto conteúdo tecnológico e a disponibilidade de um superávit financeiro baseado na acumulação de reservas de divisas, tiveram efeitos importantes na América Latina.

Por um lado, a conversão do país no coração da região manufatureira da Ásia-Pacífico implicou em uma importante expansão de sua demanda por produtos básicos provenientes de atividades extrativistas primárias. A China é o principal consumidor mundial de energia elétrica, carvão, soja, zinco, cobre e outros minerais, e o segundo maior consumidor de petróleo depois dos EUA, o que, por sua vez, lhe permitiu desenvolver uma indústria manufatureira em busca de mercados externos para seus produtos.

Por outro lado, o desenvolvimento de sua disponibilidade financeira, produto do processo de acumulação de capital da economia chinesa, permitiu-lhe sustentar uma expansão de sua capacidade de crédito e de aquisições no exterior; promover o financiamento de várias obras –particularmente de infraestrutura destinadas a facilitar o transporte de insumos para a China –, de investir em empresas locais e de conceder empréstimos a vários países da América Latina e do Caribe.

Projeção e ofensiva diplomática da China na América Latina

A projeção comercial e financeira da China na região tem sido acompanhada por uma diplomacia ativa e pela promoção de parcerias estratégicas, acordos de livre comércio e, mais recentemente, a incorporação de numerosos países no megaprojeto de conectividade e infraestrutura, incorporado na ambiciosa iniciativa de “Cinturão e Rota” (“Belt and Road Initiative” – BRI, na sigla em inglês).

Neste contexto, nos últimos vinte anos, a China aumentou significativamente sua presença e sua influência e desenvolveu uma presença diplomá-

tica ativa na América Latina e no Caribe através de diferentes meios. A partir da publicação do primeiro documento –*White Paper*– sobre a América Latina em 2008, desde 2013 realizaram-se quatro visitas oficiais do Presidente Xi Jinping, numerosas visitas oficiais de ministros e altos funcionários, e o estabelecimento de relações diplomáticas, desde 2017, com Panamá, República Dominicana e El Salvador, países que anteriormente reconheciam Taiwan, considerada por Beijing como parte da RPC e não reconhecido como um Estado autônomo.

Estas relações bilaterais –junto com as parcerias estratégicas previamente estabelecidas com Brasil, México, Argentina, Venezuela, Peru, Chile, Equador, Costa Rica, Cuba, Uruguai e Bolívia– foram complementadas pela participação e a vinculação com instituições multilaterais da região. A China foi admitida como Estado observador na OEA em 2004, aderiu ao BID em 2009 e desde 2014 promove a criação do Fórum de Cooperação China-CELAC.

O Fórum converteu-se na principal plataforma para impulsionar a cooperação entre a China e a América Latina e o Caribe no âmbito da relação entre a potência em ascensão e uma organização regional que reúne um grupo heterogêneo de 33 países latino-americanos e caribenhos, excluindo os Estados Unidos e o Canadá. Na primeira cúpula do Fórum em Brasília, em julho de 2014, Xi Jinping anunciou que a China visava aumentar o comércio entre Beijing e a América Latina e o Caribe para USD \$500 bilhões até 2025 e investir USD \$250 bilhões na região durante a próxima década. Um ambicioso projeto de cooperação denominado “1-3-6” –um plano, três pilares (comércio, investimento e finanças) e seis setores (Energia; Recursos Naturais; Infraestrutura; Inovação Científica; Tecnologia da Inovação e Agricultura)– para o período 2015-2019 também foi anunciado naquela ocasião, complementado por um segundo *White Paper* da China sobre a América Latina, publicado em novembro de 2016 e depois prorrogado com o estabelecimento de um segundo plano –Plano Conjunto China-CELAC para a cooperação em áreas prioritárias– para o período 2019-2021. Este último incorpora explicita-

mente a região ao BRI desde 2017, ano em que os presidentes da Argentina e do Chile participaram, junto com outros 30 líderes mundiais, no primeiro fórum desta iniciativa realizado em Beijing. Durante o fórum, o Presidente Xi Jinping anunciou que a América Latina era uma “extensão natural” da BRI. Atualmente 19 países latino-americanos assinaram Memorandos de Entendimento com a China e participam formalmente da BRI, embora os maiores países da região estivessem relutantes em participar. Alguns deles foram incorporados a outra iniciativa financeira de Beijing –o Banco Asiático de Infraestrutura e Investimento (AIIB, segundo sua sigla em inglês).

Neste contexto, a China estabeleceu-se desde o início deste século como um parceiro comercial e financeiro fundamental da região através de acordos bilaterais. Em 2005, o Chile assinou um acordo de livre comércio com Beijing, seguido pelo Peru (2009) e Costa Rica (2010), enquanto avançavam as negociações com o Panamá e a Colômbia. De fato, o volume do comércio entre a China e a região cresceu desde 2000, quando alcançava cerca de US\$10 bilhões para US\$306 bilhões em 2018, e em 2019, a China tornara-se o principal parceiro comercial dos países membros do Mercosul e o quarto maior mercado de exportação do México, em 2014, e seu segundo parceiro comercial de importação mais importante.

Simultaneamente, a RPC tornou-se um importante investidor nos países da região, fornecendo capital sob a forma de empréstimos e serviços financeiros, enquanto desenvolve uma série de estratégias de “poder brando” orientadas a impulsionar uma percepção positiva de sua presença. Segundo algumas estimativas, a China emprestou um total de 150 bilhões de dólares à região entre 2005 e 2018.

A percepção da China na América Latina

É notável que a China conseguiu projetar e disseminar uma imagem favorável de suas atividades na opinião pública da região, apesar do fato de terem surgido numerosas críticas –que vão desde os efeitos negativos da reprimarização das economias latino-americanas em função das necessi-

dades de recursos da China para seu desenvolvimento; a “armadilha do endividamento” da qual é acusada por seus empréstimos e créditos abundantes; a degradação ecológica causada pelo aumento do extrativismo excessivo, e a violação das legislações e direitos trabalhistas no âmbito da assimetria entre a RPC e a região.

A pandemia tem contribuído a potencializar por parte de Beijing –como parte de sua estratégia de “poder brando” e como demonstração de solidariedade e assistência– uma forte “diplomacia sanitária”, que às vezes superou a cooperação estadunidense e europeia, desenvolvendo adicionalmente uma infraestrutura midiática para reforçar a imagem positiva da China através de informações relacionadas à pandemia, à saúde pública, aos insumos e suprimentos médicos, a vacinas e cooperação sanitária. No começo de 2021, a China havia enviado um total de USD \$214 milhões em ajuda sanitária para a região, em equipamentos e doações.

Entretanto, nos últimos anos, com a mudança de seu modelo de desenvolvimento econômico para se concentrar mais no consumo, a capacidade de projeção financeira da China foi reduzida a partir de 2018. Em 2020, pela primeira vez desde 2006, a China não ofereceu novos compromissos financeiros aos governos da América Latina e Caribe através de seus bancos. Esta situação marcou uma mudança das iniciativas chinesas para o desenvolvimento de investimentos prioritários relacionados com projetos de infraestrutura e energia, e com a aquisição de *commodities* e de empresas na região.

Um primeiro balanço

Além dos altos e baixos, as implicações mais evidentes desta estratégia multidimensional da China estão relacionadas, em primeiro lugar, com objetivos estratégicos que vão além dos interesses econômicos e que visam ocupar os espaços dos quais os Estados Unidos se retiraram, na medida em que depois da Ásia, América Latina e Caribe parecem tornar-se uma das áreas prioritárias da expansão global de Beijing. No entanto, ainda é objeto de debate se a estratégia da China

–além dos benefícios econômicos e diplomáticos e de promover uma imagem favorável a seus interesses através de uma diplomacia ativa– também busca promover um modelo de desenvolvimento similar ao conduzido pela China. A narrativa oficial da China enfatiza, neste sentido, que seus objetivos são promover um destino comum da humanidade, solidariedade e cooperação para o benefício de todas as nações, e uma estratégia de benefício mútuo que favoreça todas as partes e que não envolva a imposição de seus valores. Sua política de não interferência nos assuntos de outros países parece validar estes objetivos e confirmar que a China não pretende exportar seu modelo político de desenvolvimento nem seus valores tradicionais.

Sem dúvida, a relação econômica da América Latina com a China tem proporcionado benefícios à região –materializados principalmente no crescimento econômico, na melhoria do setor externo e no aumento das receitas fiscais– mas, ao mesmo tempo, a relação configura um circuito que reforça os estímulos para a especialização primária da região e uma dependência financeira para impulsionar seu desenvolvimento, baseada no comércio, empréstimos chineses e investimentos de empresas chinesas. E as estratégias de “poder brando” citadas ajudam a mitigar os efeitos negativos com o desenvolvimento de uma percepção positiva do “sonho chinês” e das oportunidades que ele pode gerar.

A relação triangular China-Estados Unidos-América Latina

Entretanto, esta expansão da presença e da influência chinesa na América Latina afeta a hegemonia tradicional dos Estados Unidos na região e gera tensões no âmbito da relação triangular China-Estados Unidos-América Latina, particularmente em função da crescente disputa estratégica global entre os dois primeiros. Neste sentido, os países da América Latina e do Caribe devem calibrar os custos e benefícios de sua relação com a China, equilibrar as assimetrias existentes, evitar envolver-se em tal disputa e assumir uma posição equilibrada que lhes permita aumentar sua diversificação e autonomia estratégica. Em

um mundo em acelerada transição, a relação com a China pode oferecer à região a oportunidade de implantar este ato de equilíbrio em seu próprio benefício, se uma série de condições forem cumpridas: inserir-se e desenvolver-se em um mundo multipolar mais do que bipolar; construir –apesar de suas heterogeneidades e assimetrias– uma voz regional própria que permita o diálogo com o mundo e seus vários atores relevantes, tanto econômica quanto geoestrategicamente; e assumir, particularmente após algumas experiências recentes, que os Estados Unidos podem continuar sendo um parceiro atraente que não deveria, no entanto, impor compromissos ou alianças unilaterais à América Latina.

Os partidos latino-americanos sob pressão

SEBASTIAN GRUNDBERGER

Representante da Fundação Konrad Adenauer no Uruguai.

Diretor do Programa Regional Partidos Políticos e Democracia na América Latina, com sede em Montevidéu.

Colunista de Latinoamérica21.

A pandemia tem aumentado a pressão sobre os partidos latino-americanos. Para sobreviverem no meio da tempestade de protestos sociais, promessas populistas ou cortejos chineses, os partidos da América Latina precisam de aliados fortes e conceitos inovadores.

O coronavírus atingiu a América Latina no meio de um teste de resistência para a democracia. Em vários países do continente, a pandemia somou-se a conflitos sociais agudos, à desconfiança das instituições, à erosão do consenso político e social e a promessas populistas de salvação. Em meio à crise do coronavírus, os partidos políticos, já enfraquecidos, dificilmente poderiam tornar-se intérpretes qualificados da crise como portadores de conceitos políticos coerentes. A proeminência do Executivo durante a crise e a rara ligação institucional estreita entre o governo e um partido político forte não são suficientes como explicações para este fenômeno. A pandemia também dificulta encontrar respostas a partir do esquema clássico esquerda-direita. Embora os desafios estruturais enfrentados pelos partidos na América Latina durante a crise tenham tendido a atrair menos atenção internacional, não só continuam a ser relevantes, como também são de importância crucial para o futuro da democracia na região. Este artigo tem como objetivo analisar as questões chave relacionadas a esse tópico.

As democracias latino-americanas (ainda) continuam sendo democracias partidárias

Em contraste com os processos de descolonização notoriamente tardios na África e na Ásia, em praticamente todos os países latino-americanos os partidos políticos foram formados assim que a independência foi alcançada. As organizações que

se constituíram sob este nome na primeira metade do século XIX, apesar do seu carácter elitista, expressaram incipientes contradições ideológicas: por um lado, uma orientação conservadora-clerical e, por outro, uma orientação liberal-comercial. A isso somam-se, na primeira metade do século XX, partidos decididamente de esquerda. Embora tenha havido fundações partidárias baseadas em questões atuais ao longo dos anos, e algumas delas conseguiram ganhar uma posição de destaque, os sistemas partidários da América Latina permaneceram notavelmente estáveis até ao início do século XXI¹. Isto aconteceu apesar dos golpes e ditaduras militares que ocorreram ao longo da história do continente em praticamente todos os países. Quando essas terminaram, foram muitas vezes os velhos partidos que desempenharam um papel decisivo na democratização.

Embora hoje em dia haja cada vez menos provas de que a tese de sistemas partidários estáveis ainda seja válida na América Latina, dois aspectos não mudaram. Por um lado, após dois séculos, os Estados latino-americanos habituaram-se à existência de algum tipo de “partido” político. Por outro lado, os agrupamentos políticos existentes na maioria dos países podem ser colocados, de uma forma geral, num gradiente ideológico da esquerda para a direita, do autoritário para o liberal-pluralista, e do nacionalista para o cosmopolita. Além disso, persistem há décadas vários partidos importantes, que exercem influência na formação dos governos. Um exemplo claro é o Partido Nacional no Uruguai, com 184 anos de existência ininterrupta, que tem liderado o governo de coligação desde 1 de março de 2020. As origens do ainda relevante Partido Conservador e Partido Liberal na Colômbia remontam a 1848/1849. Outro exemplo é o Partido Ação Nacional do México (PAN), que foi formado em 1939.

A polarização social exacerba a perda de prestígio dos partidos políticos e instituições

As pesquisas mostram que, apesar de três a quatro décadas de governo civil contínuo, as institui-

ções democráticas na maioria dos Estados das Américas não conseguiram assegurar a confiança dos cidadãos como garantidores de boa governança e estabilidade institucional. De acordo com o *Relatório Latinobarómetro* de 2018, apenas 24% dos entrevistados declararam-se satisfeitos com a democracia nos seus respectivos países, o que é o valor mais baixo desde a primeira pesquisa em 1995. Esses baixos valores têm um impacto direto sobre um amplo espectro de instituições democráticas, tais como as autoridades eleitorais (28% de confiança), o Poder Judiciário (24%), o Governo em geral (22%) ou os parlamentos (21%). Os partidos políticos, no entanto, são particularmente afetados, pois contam com a confiança de apenas 13% dos entrevistados. Em 2013, este valor era ainda de 24%. A perda de reputação dos partidos políticos não pode ser vista independentemente do declínio do apoio às instituições democráticas e à democracia como um todo. É impressionante, contudo, que os partidos políticos sofram particularmente com esse dano à sua imagem.

Na procura de modelos explicativos, ajuda olhar para os desenvolvimentos globais. Nos últimos anos, a América Latina tem participado da tendência global de erosão do consenso político básico e uma polarização do panorama político em dois campos irreconciliavelmente opostos. Aquilo que na Argentina chama-se de *a fenda* ou fissura repete-se em cada vez mais países da região, embora com diferentes graus de veemência. Fenómenos semelhantes têm sido observados no Brasil, Chile e Peru nos últimos anos, para não mencionar países que foram ou são atualmente governados de forma “bolivariana”, tais como a Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela. Há uma tendência para os opositores políticos tornarem-se inimigos irreconciliáveis. Nesse ambiente onde *vale tudo*, os partidos institucionalizados são sufocados na sua capacidade de articular as exigências sociais através da discussão. A disposição para defender as instituições democráticas contra as ameaças populistas e autoritárias, tanto da esquerda como da direita do espectro político, diminui à medida que a polarização social aumenta.

¹ Em relação às décadas de oitenta, noventa e início dos anos 2000, Manuel Alcántara (2004, p. 29) confirmou essa estabilidade nos sistemas partidários latino-americanos.

Os grupos de interesse, e não os partidos, são os portadores do novo protesto social

As graves instabilidades sociais levaram a atos de violência de diferentes intensidades e abalaram países da região como o Chile, a Colômbia e o Equador. Em particular, a crise política no Chile fez com que observadores incrédulos se perguntassem como “o país mais rico da América Latina [...] poderia de repente tornar-se algo como um campo de batalha” (Peña González, 2020). Uma das várias causas da crise é que “o Estado mal foi reformado e é visto como obsoleto por uma sociedade que avança muito mais rapidamente”, diz o analista Carlos Peña González, que acrescenta que isso levou a uma situação em que “a sociedade de hoje tem maior grau de complexidade do que um Estado cuja fisionomia remonta ao século XIX”. Esse diagnóstico pode certamente ser transferido para os partidos políticos como parte deste desenho institucional. Em nenhum dos contextos acima mencionados os partidos políticos estiveram significativamente envolvidos como articuladores políticos das exigências sociais. Pelo contrário, frequentemente enfraquecidos por escândalos de corrupção e disputas internas, eram muitas vezes considerados pelos manifestantes como parte de um sistema injusto que podia ser combatido. Nesses casos, os partidos não foram capazes, na qualidade de *sistemas de alerta prévio* ancorados na sociedade, de fazer eco das demandas sociais, dirigi-las aos canais institucionais e assim evitar uma explosão violenta.

A principal motivação para os protestos muitas vezes foi um movimento de defesa de interesse particular, sem lideranças claras, especialmente ativos através de redes sociais. Estes grupos agitaram-se sob slogans como “não mais AFP” no Chile ou, alguns anos antes, “Vem pra rua”, no contexto dos protestos contra Dilma Rousseff em 2016 no Brasil. A isso juntam-se os movimentos estudantis e vários coletivos, nos quais é difícil discernir uma única força motriz ou figura de liderança.

Embora esses movimentos tenham substituído parcialmente os partidos na sua função mobilizadora, não foram capazes de formular soluções ou novas formas de liderança democraticamente

legitimadas. O que conseguiram fazer foi empurrar os partidos e grupos parlamentares existentes através de exigências fortemente emocionais, amplificadas através de espaços virtuais de ressonância. As discussões com conteúdo, por exemplo, sobre os detalhes técnicos da concepção do sistema de pensões ou do sistema eleitoral, foram moralizadas de uma forma muito prejudicial para o debate racional que tais questões tecnicamente detalhadas exigem. Além disso, como resultado desse tipo de moralização pública, elementos de decisão democrática tradicionalmente reservados aos parlamentos nas democracias representativas estão sendo cada vez mais transferidos para as ruas ou redes. Se tal processo continuar e a democracia parlamentar for ameaçada de ser pelo menos parcialmente substituída por lógicas plebiscitárias, os partidos perderiam em grande medida nada menos do que a sua razão de ser e o seu papel de enfraquecer as ambições autoritárias de poder seria severamente diminuído.

Não há forma de matar o *caudillo*, seja analógico ou digital

Apesar de todos os problemas, os protestos sociais atuais são uma expressão da exigência de novas formas de participação social e política –ou seja, mais democracia– por parte de uma classe média crescente e cada vez mais educada. Ainda mais anacrônico é que o *caudillo*, uma espécie tradicional da *fauna política* latino-americana (Vargas Llosa, 2004), se beneficia do descontentamento generalizado com a política e a classe política. A expressão *caudillo*, que vem do jargão militar para um líder do exército, é utilizada na América Latina sempre que um líder carismático-populista se apresenta como uma tribuna do povo, monopoliza e utiliza o poder por meios muitas vezes questionáveis. Os populistas contemporâneos da América Latina também se colocam, tanto ontem como hoje, numa espécie de “luta binária entre o povo, por um lado, e uma espécie de elite exclusiva, por outro” (Latin News, 2020) e, dessa forma, beneficiam-se de uma moralização da política².

² Os caudillos gostam de equiparar retoricamente sua pessoa ao povo. Um exemplo disso: “Eu não vou me divorciar do povo; estaremos sempre juntos” (Galván, 2019).

É de chamar a atenção que três dos cinco países mencionados com os valores mais baixos de satisfação com a democracia, segundo dados do *Latinobarómetro 2018* (Brasil, México e El Salvador), tenham entregado as suas fortunas a uma figura populista caudilha. Os novos caudilhos, entretanto, utilizam ferramentas digitais para alcançar os seus objetivos e assim conseguem dar uma aparência de modernidade aos estilos políticos que, na realidade, são comidos pelas traças.

Um caso particularmente exemplar é o do presidente de El Salvador, Nayib Bukele, que se tornou uma espécie de *cibercaudilho*. Eleito para o cargo em 2019 com a promessa de substituir “o habitual”, Bukele primeiro reivindicou-se no Twitter como o “presidente mais *cool* do mundo”, e depois recorreu ao mais clássico de todos os padrões de legitimação dos caudilhos latino-americanos, o apoio das forças armadas. Tal estratégia encontrou o seu auge na ocupação emblemática do parlamento pelas forças armadas em 9 de fevereiro de 2020 (Bermúdez-Valle, 2020a; 2020b). Nesse contexto, parece cínico que Bukele chame de *Novas Ideias* o partido fundado à sua imagem e semelhança no melhor estilo caudilhesco.

Embora a pandemia tenha demonstrado claramente os déficits da gestão de crise de alguns líderes populistas (Usi, 2020), parece não passar de uma expressão de esperança que esta crise poderia colocar os caudilhos no seu lugar e orientar os cidadãos para partidos moderados com programas. Pelo contrário, pode ser que o empobrecimento como resultado da pandemia e o sentimento de impotência face às estruturas estatais dê força a propostas populistas e a soluções supostamente simples.

De curta duração e com pouca coesão interna. A peruanização dos partidos latino-americanos

Enquanto alguns caudilhos tornaram-se uma ameaça à constituição democrática dos Estados latino-americanos, abaixo do limiar da percepção internacional, os microcaudilhos emergem frequentemente e determinam os seus partidos políticos. Especialmente em países onde os sistemas

de partidos ainda são incipientes, os candidatos presidenciais promissores tendem a fundar eles próprios “partidos”, cuja duração é frequentemente limitada ao ciclo da sua própria atividade política na linha de frente como candidato. No Peru, por exemplo, o ex-presidente Pedro Pablo Kuczynski até deu o seu nome a um partido com as suas iniciais PPK (Peruanos Por el *Kambio*). Com o fim prematuro da presidência de Kuczynski em 2018, o seu “partido” também se desintegrou, uma vez que os seus membros se dispersaram para se juntarem a novos agrupamentos. Esse fenómeno, já típico do Peru, levou os cientistas políticos a chamarem o país andino uma “democracia sem partidos” (Luna, 2017, p. 54). Tuesta Soldevilla *et al.* (2019) explicam as características constitutivas deste modelo: em ciclos políticos cada vez mais curtos, as *franquias políticas* (p. 29) formam-se em torno de líderes, que rapidamente se dissolvem. Uma vez no governo, faltam-lhes quadros partidários para preencher funções importantes dentro do Estado, o que resulta em administrações tecnocráticas sem uma orientação política clara. A isso acresce o perigo de que as pessoas que aderem a tais projetos políticos o façam por razões pessoais e não por uma comunhão de convicções políticas. Isso aumenta o perigo de estruturas ilegais exercerem influência, resultando numa marcada instabilidade da política e numa *mercantilização* (p. 30) de candidaturas e campanhas eleitorais.

O destino dos partidos políticos, tal como descrito no contexto peruano, torna-se cada vez mais notório mesmo em países como a Colômbia ou o Chile, até agora mais institucionalizados em termos de política partidária, para não mencionar os sistemas partidários mais voláteis, tais como no Equador, Bolívia, Venezuela ou Estados da América Central, com exceção da Costa Rica. O cientista político Juan Pablo Luna (2016) também vê o modelo peruano como um possível cenário futuro para outros países da América Latina (Tuesta Soldevilla *et al.*, 2019, p. 22).

Os partidos latino-americanos buscam o seu lugar na democracia digital

O termo *transformação digital* é utilizado principalmente em relação à economia, enquanto

os partidos e atores políticos aparecem no final do espectro de percepção a esse respeito (Ford, 2019, p. 112). Os partidos políticos, contudo, não têm apenas de se afirmar no espaço digital; a sua capacidade de adaptação à democracia digital e à sua dinâmica determina cada vez mais as suas hipóteses de sucesso nas urnas. Isso é especialmente verdade na América Latina. Embora a região ainda esteja muito atrás da Europa ou dos Estados Unidos na expansão das infraestruturas digitais (ASIET, 2020), apesar dos avanços, o continente é, de acordo com dados estatísticos, a região com a utilização diária mais intensiva das redes sociais a nível mundial (Navarro, 2020). De acordo com um estudo de 2019, os latino-americanos passaram uma média de três horas e meia por dia em redes sociais, quase o dobro dos norte-americanos (Duarte, 2019).

Os partidos políticos na América Latina, no entanto, têm se comportado até agora de forma bastante passiva no que diz respeito à evolução da comunicação digital, em vez de utilizarem os novos instrumentos de trabalho partidário de formas inovadoras, por exemplo, no recrutamento de membros, nas discussões de programas ou na angariação de fundos (Ford, 2019, pp. 113-114). Embora possam ser encontradas abordagens muito inovadoras e profissionais na área digital no continente em campanhas eleitorais, isso dificilmente aplica-se à comunicação diária e ao trabalho partidário em tempos mais distantes dos processos eleitorais. Por outro lado, os partidos políticos muitas vezes ainda não veem a digitalização como um futuro campo de decisão política. Quase não há políticos especializados que façam da digitalização o seu tema principal, e muito menos grupos de trabalho sobre este tema no seio dos partidos. O resultado é que os partidos tradicionais latino-americanos, frequentemente sobrecarregados com estatutos e regulamentos internos complexos, muitas vezes encontram-se em desvantagem frente ao estilo político emocional e personalista dos caudilhos. Como a internet e especialmente as múltiplas plataformas de redes sociais permitem aos líderes políticos dirigirem-se diretamente a grupos cada vez mais segmentados de eleitores, é colocada em questão uma importante função do partido político, a saber, sua presença territorial e,

portanto, sua proximidade física com os cidadãos. Por conseguinte, se quiserem continuar sendo relevantes, os partidos latino-americanos necessitam urgentemente encontrar respostas estratégicas para a realidade da democracia digital.

E as novas gerações?

Não há democracia sem partidos políticos. Portanto, a questão-chave não é se existe um futuro para os partidos políticos, mas como as novas gerações podem transformar os partidos políticos para que tenham um futuro. Algumas ideias que emanam, em grande medida, do acima exposto:

a. Introduzir as novas questões da rua na agenda partidária. Um partido que não fala sobre as questões que movem e preocupam as sociedades é um partido desconectado. Há muitas novas demandas e todos os dias surgem mais. Na Europa, alguns partidos estão sofrendo, por exemplo, por não terem se preocupado com o movimento climático a tempo. A luta contra a violência de gênero e as demandas por participação igualitária das mulheres na esfera política estão tornando-se cada vez mais visíveis. A insegurança e a pobreza continuam afligindo as sociedades. Os jovens estão mais próximos dos debates nas ruas. E têm uma grande responsabilidade de transmiti-los aos partidos.

b. Cuidar das maneiras no confronto político. A polarização leva os políticos a usarem palavras e expressões cada vez mais radicais, insultuosas e divisionistas. Isso afeta as instituições e os partidos. É essencial que os jovens não caiam nesse círculo vicioso e que encontrem meios para defenderem as suas ideias de uma forma clara, precisa e inovadora, mas sempre respeitando pontos de vista opostos, a fim de proteger a democracia e a possibilidade de chegar a acordos.

c. Permanecer leal a um partido. A vida dentro de um partido é uma corrida de resistência e o tempo para alcançar posições de poder pode ser lento. Isso tem levado cada vez mais jovens a mudar com frequência de partido ou de movimento político. Há poucas coisas mais prejudiciais para eles. A fim de fortalecer os partidos e estimular o debate de ideias no seu seio, é essencial não

ceder à primeira adversidade e comprometer-se com o partido político da sua escolha.

d. Trazer os partidos para a era digital. As novas gerações são nativas digitais. Os códigos de comunicação em rede são tão naturais para elas como para a geração mais velha, falar em comícios. Quem melhor para levar estes grandes navios, que são os partidos, para as águas mais agitadas da comunicação digital?

e. Decifrar as novas ameaças externas. É crucial compreender que a geopolítica mudou drasticamente. Atores como a Rússia e especialmente a China procuram utilizar os partidos para os seus fins antidemocráticos. Um partido conectado à realidade tem de compreender essas mudanças e movimentar-se dentro delas com um norte moral claro. Aqui, mais uma vez, as novas gerações podem empurrar os seus partidos.

A necessidade de um diálogo entre os partidos políticos democráticos

Muitos dos desafios acima delineados tornam indispensável um diálogo entre partidos políticos democráticos. E isso não se aplica apenas em âmbito internacional. Enquanto os processos de erosão em alguns contextos latino-americanos (palavra-chave: *peruanização*) podem estar ainda mais avançados do que nos países da União Europeia, os partidos europeus enfrentam cada vez mais desafios semelhantes aos dos seus parceiros latino-americanos. Dada a uniformidade do conceito de *partido* nas duas regiões, um diálogo intensivo em pé de igualdade certamente será benéfico para todos.

Isso é especialmente válido frente a alternativas autoritárias às democracias claramente reconhecíveis, como exemplos dissuasivos em ambas as regiões. As áreas a serem desenvolvidas na intensificação do diálogo partidário encontram-se sobretudo na conexão entre os partidos e as suas sociedades. Isso inclui a agenda política, a busca de um consenso básico na sociedade e a orientação estrutural dos partidos para os padrões de comunicação e debate em rápida mudança na era digital.

Para que este diálogo funcione, e fortaleça as democracias e partidos políticos, é necessário construir alianças entre partidos que partilhem valores e princípios. O compromisso fundamental é, sem dúvidas, um compromisso pleno com a democracia e sociedades pluralistas.

Referências bibliográficas

- ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2004). *Partidos políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Barcelona: CIDOB.
- ASIET. (2020, mayo 5). El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia. La región en busca de la resiliencia digital.
- BERMÚDEZ-VALLE, Á. (2020a, febrero 21). El Salvador: la conversión del presidente millennial, *Diálogo Político*.
- BERMÚDEZ-VALLE, Á. (2020b, junio 30). El Salvador y la cooptación del Estado desde la emergencia sanitaria. *Diálogo Político*.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. (2018). *Latinobarómetro. Opinión pública latinoamericana*.
- DUARTE, F. (2019, septiembre 9). Los países en los que la gente pasa más tiempo en las redes sociales (y los líderes en América Latina). *BBC World Service*.
- FORD, E. (2019). *El reto de la democracia digital*. Lima: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- GALVÁN, M. (2019, enero 19). 50 frases de AMLO en sus primeros 50 días de gobierno. *Expansión Política*.
- LATIN NEWS. (2020). Latin American Populists and the virus. *Latin American Special Report*.
- LUNA, J. P. (2016, noviembre 29). Perú, ¿el futuro político de Chile? *Centro de Investigación Periodística (CIPER)*.
- LUNA, J. P. (2017). ¿El fin de los partidos políticos? *Diálogo Político*.
- NAVARRO, J. G. (2020, mayo 15). Social media usage in Latin America. Statistics & Facts. *Statista*.
- PEÑA GONZÁLEZ, C. (2020). La crisis social en Chile y sus implicaciones para América Latina. *Diálogo Político*.
- TUESTA SOLDEVILLA, F., MUÑOZ CHIRINOS, P. V., CAMPOS RAMOS, M., BENZA MORALES, J. V., y TANAKA GONDO, M. (2019). Hacia la democracia del Bicentenario. Lima: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- USI, E. (2020, junio 2). América Latina: el coronavirus desnuda a los líderes populistas. *Deutsche Welle*.
- VARGAS LLOSA, Á. (2004). *La fauna política latinoamericana. Neopopulistas, insoportables y reyes pasmados*. Santiago de Chile.

Economia



Introdução

DAVID CASTELLS-QUINTANA

Espanha-Colômbia. Doutor em Economia pela Universidade de Barcelona. Professor na Universidade Autônoma de Barcelona e professor externo na Universidade Pompeu Fabra, Paris-Sorbonne e Science-Po. Especializado em economia internacional, economia urbana e desenvolvimento econômico. Colunista de Latinoamérica21.

A irrupção do Coronavírus SARS-CoV-2 deixou muitas mortes e sofrimento, mas também foi um grande choque, tanto para as economias nacionais quanto para a economia global. No lado da oferta, políticas de contenção do vírus limitaram drasticamente a mobilidade –tanto interna quanto internacional– e obrigaram muitos países a paralisar empresas e fechar comércios. Do lado da demanda, o medo do vírus reduziu drasticamente a confiança dos consumidores. Apesar de que a pandemia chegou na América Latina relativamente mais tarde do que em outras regiões do mundo, o impacto foi em muitos casos mais severo, tanto devido ao alto número de contágios e mortes, como no caso do Brasil, quanto devido às severas medidas de contenção aplicadas na Argentina e na Colômbia.

Em 2020, o Produto Interno Bruto (PIB) da grande maioria dos países contraiu-se drasticamente. Na Argentina, o PIB caiu cerca de 10%, no México mais de 8%, na Colômbia mais de 6% e no Brasil mais de 4%. A economia global, por sua vez, contraiu mais de 3% e o volume do comércio internacional de mercadorias contraiu em 5,3%, de acordo com dados da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Os números mostram o enorme impacto econômico da pandemia. O próprio vírus, assim como as medidas tomadas para contê-lo, tiveram profundas repercussões na atividade econômica geral,

afetando todos os tipos de empresas e setores, especialmente o turismo e as cadeias internacionais de valor, freando as interações, paralisando os investimentos e destruindo empregos. Isto levou os Estados ao limite de suas capacidades.

Mas o impacto da pandemia tem sido –e é– tal que ainda não compreendemos totalmente suas repercussões. Como a pandemia afetou os diferentes aspectos das economias latino-americanas? Quais foram as consequências das diversas políticas implementadas para lidar com a propagação do vírus? Quais são as expectativas para o futuro na região? Ao mesmo tempo, a pandemia também nos ensina lições e nos faz refletir sobre a realidade econômica latino-americana, suas múltiplas crises interrelacionadas e os desafios que estão por vir. (Villarreal-Villamar e Castells-Quintana, 2020)

Esta seção do Anuário analisa os impactos econômicos da pandemia na América Latina através da visão de diferentes especialistas que podem nos ajudar a responder a estas perguntas. Os seis textos a seguir oferecem perspectivas para entender melhor as repercussões da recente crise e para compreender as opções políticas para neutralizar os efeitos socioeconômicos das medidas de contenção do vírus.

No primeiro texto, Andrés Mejía Acosta mergulha na política fiscal do pós-pandemia e na possibili-

dade de uma mudança de paradigma econômico na região. Ele o faz analisando as contas nacionais, diferentes instrumentos fiscais dos governos, suas consequências e o alcance que podem ter para enfrentar os desafios de uma recuperação forte e mais equitativa.

No segundo texto, Gregório Vidal fala sobre o Estado, o mercado e a reativação econômica e reflete sobre uma recuperação que não só é muito fraca, mas também muito desigual em uma região historicamente sobrecarregada pelo baixo crescimento e grande desigualdade.

A terceira contribuição, desenvolvida por Ricardo Aceves, debruça-se sobre a evolução do Investimento Estrangeiro Direto (IED) na região, e os riscos e desafios que seu colapso representa para o futuro econômico imediato e no longo prazo da região.

O quarto texto, de Leonardo Stanley, apresenta uma reflexão sobre os desafios financeiros das mudanças climáticas e como a estes somam-se agora os desafios da recuperação pós-pandêmica. O autor também nos lembra como a crise atual pode ser uma oportunidade de redobrar esforços para implementar políticas de mitigação das mudanças climáticas.

A quinta análise, feita por Carlos Andrés Brando, considera as possibilidades de integração econômica em nossa região no contexto pós-pandemia. A integração latino-americana tem uma história de altos e baixos, e é por isso que a pandemia veio para nos lembrar que este é um objetivo para o qual devemos continuar trabalhando.

Finalmente, o texto de Violetta M. Tayar apresenta uma análise aprofundada das relações entre a América Latina e a Europa, assim como a transformação socioeconômica na nova realidade.

O conjunto de contribuições desta seção pretende fornecer uma visão geral do impacto econômico da pandemia a partir de diferentes perspectivas. O objetivo não é outro senão facilitar o entendimento dos efeitos e as consequências da pandemia para os latino-americanos com o fim de

contribuir na concepção de melhores respostas a uma crise cujas severas consequências ainda não conhecemos em sua totalidade.

Referências bibliográficas:

VILLARREAL-VILLAMAR, M. e CASTELLS-QUINTANA, D. (2020). Más allá del COVID-19, *Foreign Affairs LA* 20(3): 14-22.

Política Fiscal, no mundo pós-covid-19: mudança de paradigma?

ANDRÉS MEJÍA ACOSTA

Equador. Doutor em Ciência Política. Professor de Economia Política em Economias Emergentes, Departamento de Desenvolvimento Internacional, King's College of London e professor associado na Faculdade de Economia, UDLA-Ecuador. Conselheiro acadêmico de Latinoamérica²¹.

Este capítulo oferece uma breve avaliação do forte impacto fiscal e as subsequentes respostas dos governos ao finalizar os primeiros 18 meses da dramática pandemia de Covid na América Latina. O impacto da pandemia na América Latina, uma região com profundas desigualdades e carências, tem sido particularmente forte e tem provocado o retrocesso na batalha contra a pobreza, assim como a exacerbação das desigualdades socioeconômicas. De forma semelhante às outras regiões, a política fiscal na América Latina tornou-se um instrumento-chave para enfrentar a emergência sanitária e conter a expansão do vírus. Por um lado, a maior parte dos governos da América Latina impuseram o fechamento de empresas, escolas, comércio e fronteiras, congelando essencialmente muitas áreas da economia produtiva, o que gerou um choque negativo nas receitas. Estima-se que o congelamento repentino e sustentado da economia representou uma contração de aproximadamente 5 a 7% do PIB, dependendo do país, com o potencial de gerar uma recessão de longo prazo equivalente à observada durante a grande depressão (CEPAL, 2020).¹

O segundo choque fiscal veio na forma de gastos repentinos e elevados com saúde, transferências e previdência social a fim de enfrentar a emer-

gência sanitária e minimizar o impacto da pandemia. Com poucas exceções, a grande maioria dos governos implementaram distintos tipos de estímulo fiscal, que incluíram um maior gasto no setor de saúde, transferências de dinheiro para setores vulneráveis e informais, subsídios para os combustíveis e, em casos excepcionais, a adoção de novos pacotes fiscais. A combinação de maiores gastos com a redução das receitas inevitavelmente preparou as bases para uma possível crise futura da dívida na região, mas isso será um tópico para outro capítulo desta coleção.

Este artigo revisará brevemente o impacto fiscal da Covid sobre as economias da região, com ênfase especial sobre a) a situação fiscal preexistente, b) a magnitude do impacto, e c) o alcance e o escopo das respostas fiscais. No final do capítulo, são discutidos os instrumentos e as perspectivas de recuperação a longo prazo.

A situação fiscal preexistente

Uma avaliação das condições pré-existent, deve levar em conta a precária situação econômica e fiscal da maioria dos países da América Latina. Embora seja verdade que a pobreza já tinha mostrado uma notável recuperação na última década, estima-se que no início da pandemia, a taxa de pobreza ainda afetava 23% da população, que vivia com menos de \$5,50 USD por dia. Cerca de 4% da população vivia em extrema pobreza (com uma

¹ A CEPAL estimou que a economia de América Latina se contrairia 5,3% em 2020 (América do Sul -5,2%, Argentina, -6,5%, Chile -4,0%, Brasil -5,2%, México -6,5%).

renda diária inferior a \$1,90 USD) e cerca de 10% da população estava em situação de risco de cair em extrema pobreza (com uma renda diária inferior a \$3,20 USD) (Lustig e Tomassi 2020). Segundo as novas projeções da CEPAL, estima-se que a taxa de pobreza em 2020 tenha aumentado para 33,7% da população, ou seja, aproximadamente 22 milhões de pessoas a mais do que no ano anterior (CEPAL 2021b).

A situação de pobreza afeta outras condições de vida, o que aumenta a vulnerabilidade da população aos efeitos da pandemia. Segundo um relatório do PNUD, a pobreza agrava o acesso a uma dieta saudável; estima-se que cerca de 60% da população tem excesso de peso e obesidade e cerca de 10% da população sofre de diabetes. A falta de acesso à água potável (22% da população) é outro fator agravante das condições sanitárias. Por último, observa-se uma enorme precariedade econômica e trabalhista, já que 80% dos habitantes do quintil mais pobre da população trabalham no setor informal e, portanto, não têm acesso a seguro-desemprego, aposentadoria, previdência social ou serviços financeiros (como uma conta bancária) (Lustig e Tommasi 2020).

Infelizmente, a precariedade socioeconômica na região foi observada no contexto de uma vulnerabilidade financeira diversificada. Precisamente no mês de março de 2020, que marcou o início das medidas para atenuar o impacto da Covid, a revista *The Economist* publicou uma comparação da saúde financeira de sessenta e seis economias emergentes. De acordo com o índice, que agrega os níveis de déficit fiscal, dívida pública, custo de financiamento e reservas internacionais, enquanto o Peru aparece como um dos países com melhor posição financeira, países como Paraguai, Colômbia e Chile apresentam altos níveis de endividamento, e países como Argentina, Equador e Venezuela apresentam altos níveis de endividamento, assim como um alto custo de financiamento pelo elevado risco país.² Como veremos mais adiante, a condição fiscal preexistente foi um fator que in-

fluenciou na capacidade e magnitude da resposta de alívio e reativação econômica dos diferentes países.

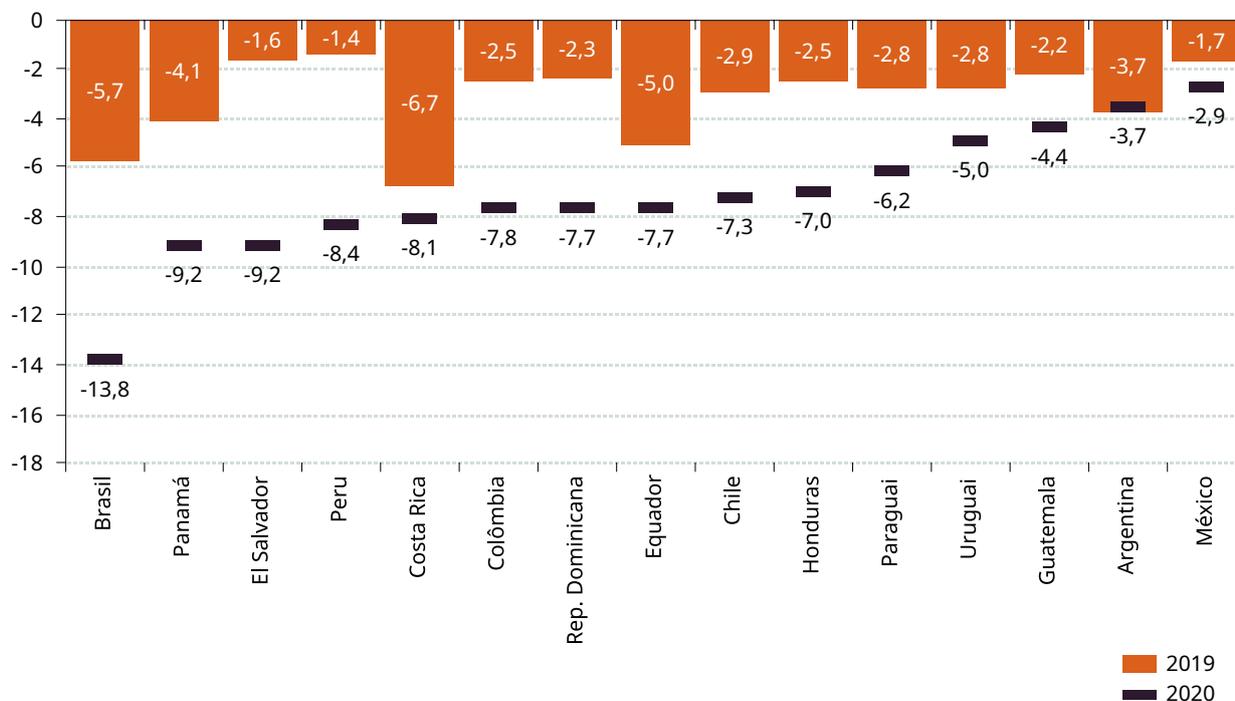
A magnitude do impacto

Um importante desafio para a concepção da política fiscal é produzir uma resposta política que compense de maneira proporcional o impacto negativo da pandemia. De acordo com um relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cerca de 16 milhões de pessoas poderiam retroceder a níveis de pobreza extrema como resultado da pandemia. Para mitigar o impacto é necessário um investimento sustentado do Governo para proteger as vidas, o bem-estar e as condições de trabalho da população mais vulnerável. Infelizmente, a situação fiscal precária dos países também se agravou significativamente com a pandemia, reduzindo a margem de manobra fiscal para que os governos fizessem um ajuste decisivo. Por um lado, a arrecadação tributária foi afetada pela redução do consumo privado, das rendas salariais e dos lucros. A contração da receita nos países da América do Sul (0,9 pontos percentuais do PIB) foi mais forte do que em países como México e América Central (0,3% do PIB), onde a arrecadação de impostos tem sido tradicionalmente menor do que na região. Existem, no entanto, diferenças importantes entre os países. Em países como Paraguai, Costa Rica, Chile, Colômbia, Peru, Equador, Brasil e Honduras, foram registradas quedas equivalentes a 0,8 pontos percentuais do PIB. Outros países, como o México e El Salvador, conseguiram atenuar a queda na receita tributária devido à adoção de reformas para fortalecer a arrecadação fiscal durante a pandemia. Alguns países também sofreram uma contração nas receitas não tributárias, como a queda internacional dos preços do petróleo, que afetou particularmente o Equador, o Suriname e Trinidad e Tobago (ECLAC 2021a).

Por outro lado, as respostas políticas dos governos durante 2020 (ver próxima seção) representaram, em média, um aumento nos gastos do Governo central de 3,3 pontos percentuais do PIB, de 21,4 para 24,7% do PIB. O estímulo fiscal inevitavelmente

² O indicador inclui quatro categorias de vulnerabilidade: dívida pública, financiamento externo, custo de financiamento, e reservas internacionais. <https://www.economist.com/briefing/2020/05/02/which-emerging-markets-are-in-most-financial-peril>

Gráfico 1. América Latina (15 países): resultado global do governo central, 2019-2020.
Em porcentagens do PIB



Fonte: CEPAL (2021a, p. 30). Dezembro de 2019. Dezembro de 2020.

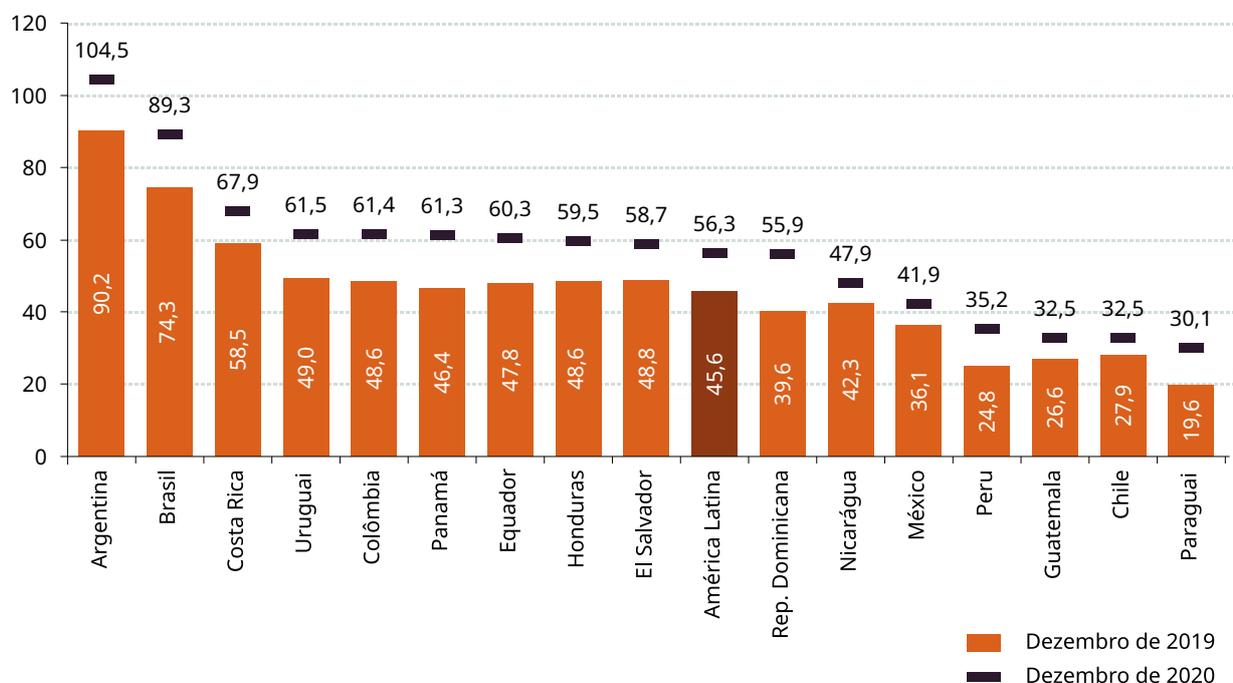
te gerou um aumento do déficit fiscal, que subiu para quase 7% do PIB na região. O impacto deficitário foi sentido com mais força nos governos da América do Sul, que experimentaram um declínio de receita mais forte (0,9% do PIB) em comparação com os governos da América Central e México que tiveram uma queda menor de receita (0,3% do PIB). Os países que tiveram um melhor rendimento financeiro antes da pandemia, como o Chile ou o Peru, puderam acomodar melhor a situação deficitária por meio do acesso a um crédito de menor custo (CEPAL 2021a).

O resultado agregado foi um aumento generalizado da dívida pública de 10,7 pontos percentuais do PIB na América Latina e no Caribe em 2020 comparado com o ano anterior, deixando o endividamento médio da região em 56,3% do PIB. Em oito países, o aumento da dívida ficou acima da média regional: República Dominicana, Brasil, Panamá, Argentina, Colômbia, Equador, Uruguai e Honduras.

A situação nos países do Caribe foi igualmente grave e heterogênea, com aumentos no déficit global de até 8 pontos percentuais do PIB. Destacam-se em particular os casos de Barbados, Belize e Jamaica, onde a dívida pública excede 100% do PIB e, portanto, enfrenta uma margem mais reduzida e custosa para financiar o gasto adicional inesperado. Com exceção de Bahamas e Trinidad e Tobago, que conseguiram emitir dívida soberana nos mercados internacionais, a maioria dos países caribenhos conseguiram financiar os custos da crise da Covid-19 com empréstimos provenientes de organizações multilaterais (CEPAL 2021a: 33).

A diferença na composição da dívida e no tipo de credores também será um fator que aumentará a pressão de ajuste fiscal sobre os países devedores na região, uma vez passada a fase mais crônica do resgate. Assim, distinguem-se dois tipos de países, aqueles que tiveram um bom desempenho fiscal antes da pandemia e/ou conseguiram colocar a dívida soberana nos mercados inter-

Gráfico 2. América Latina (16 países): dívida pública bruta do governo central, em dezembro 2019 e 2020. Em porcentagens do PIB



Fuente: CEPAL (2021a, p. 32).

nacionais em condições favoráveis (Brasil, Chile, México, Costa Rica e Peru), e aqueles países que, devido à sua elevada dependência da dívida externa e crescente risco país, tiveram acesso nulo ou limitado aos mercados de capital e buscaram opções em organizações financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Centro-Americano de Integração Econômica e a Corporação Andina para o Desenvolvimento (CEPAL 2021a). Na América do Sul, esses países incluem Argentina, Equador, El Salvador, Panamá e a República Dominicana.

A gama e o escopo das respostas fiscais

A magnitude e profundidade da crise provocada pela pandemia colocou a carga da responsabilidade sobre o Estado a fim de proteger a população mais vulnerável, compensar as perdas causadas pela pandemia e promover a recuperação econômica de maneira mais rápida e sustentável. Embora as reações dos governos da região tenham sido imediatas e decisivas em sua maioria,

começando pela adoção de medidas rigorosas para controlar a circulação dos cidadãos e suspender toda a atividade econômica não essencial, o tipo de resposta e o alcance delas têm variado muito. Enquanto alguns países como Argentina, Costa Rica e Equador adotaram e mantiveram restrições à circulação e funcionamento da economia durante os primeiros meses da pandemia (janeiro-maio de 2020), outros países como Brasil, Chile e México adotaram uma política mais flexível, permissiva ou temporária em relação às restrições de mobilidade e abertura.

Da mesma forma, a resposta fiscal dos países tem variado em seu alcance, investimento e objetivos. A necessidade de recuperação e reativação econômica tem (re)suscitado debates sobre as “transformações desejáveis” para focalizar o papel fiscal do Estado, fortalecer as redes de proteção social e reduzir as desigualdades socioeconômicas a médio e longo prazo (Lustig e Tommasi 2020). Embora ainda seja cedo para analisar em profundidade a gama e o alcance das respostas governamentais, a seguir oferecemos uma revisão panorâmica das

principais reformas adotadas na região durante o primeiro ano da pandemia.

A primeira etapa das respostas (até maio de 2020) é essencialmente composta de medidas para conter e aliviar os efeitos mais imediatos da pandemia. Estas medidas, analisadas para um grupo reduzido de países, levam em conta a necessidade de aumentar e focalizar os gastos com saúde (Argentina, Brasil, Chile, Equador, México, Peru), o congelamento ou suspensão de pagamentos imediatos como água, eletricidade ou juros sobre dívidas (Chile, Colômbia, Peru e Equador), diferentes tipos de anistias fiscais e tarifárias (Brasil, Chile, Equador, México, Peru), criação de novas linhas de crédito para apoiar tanto pessoas físicas como pequenas e médias empresas (Brasil, Chile, Colômbia, Peru), e a transferência direta de dinheiro ou pagamentos antecipados para a população mais vulnerável (Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México e Peru). Em sua maioria, essas medidas foram adotadas em caráter emergencial, por meio de decretos presidenciais, sem a necessidade da aprovação do poder legislativo, e com validade de curto prazo.

A adoção de medidas de maior impacto a médio e longo prazo, seja para fortalecer as redes de assistência social ou a adoção de impostos progressivos, têm sido mais esporádicas e politicamente mais complexas. Por exemplo, países como Argentina, Brasil e Chile adotaram ou reforçaram os esquemas de seguro-desemprego, mas esta medida não beneficia o setor informal da economia. A adoção de um imposto progressivo, para aumentar as contribuições por parte dos setores com mais recursos, tem sido uma medida mais controversa, com nenhum ou limitado impacto no aumento da arrecadação fiscal. É interessante, por exemplo, contrastar o inesperado êxito na adoção de uma Contribuição Solidária na Argentina em dezembro de 2020, com a tentativa fracassada do governo colombiano de adotar uma medida semelhante em abril de 2021. Até maio de 2021, é reportado que a Contribuição Solidária havia arrecadado cerca de 80% de seu objetivo inicial de US\$ 3 bilhões, enquanto o fundo colombiano, que buscava arrecadar US\$ 6,9 bilhões (2,2% do PIB), foi rejeitado no Congresso

e desencadeou uma série de protestos e violência nas ruas, que obrigaram o governo a retroceder em sua tentativa de reforma. A iniciativa argentina da Contribuição se explica, em grande parte, pela precária situação fiscal e creditícia que o país enfrentava nos mercados internacionais, o que o obrigou a buscar fontes locais de financiamento. O relativo êxito se explica, em parte, pela temporalidade e focalização da medida, o repentino apoio que o presidente recebeu por parte da coalizão governamental no legislativo e uma estratégia de comunicação ativa para justificar ou explicar a necessidade de adotar medidas de solidariedade econômica para superar a pandemia. Conforme outros países da região se preparam para tomar medidas fiscais semelhantes, o contraste entre Colômbia e Argentina ilustra que o provável êxito das reformas fiscais dependerá, em boa parte, da força e organização pré-existentes dos sindicatos e grupos econômicos de interesse, de sua influência sobre as coalizões políticas de apoio e da capacidade do executivo de impulsionar sua agenda de reformas com o apoio do poder legislativo.

Os instrumentos e as perspectivas de recuperação a longo prazo

A experiência histórica do New Deal que impulsionou o governo norte-americano para promover e recuperar a economia após a Grande Depressão dos anos 1930, ou a adoção do Plano Marshall para a recuperação econômica após a Segunda Guerra Mundial, são referências importantes para pensar em cenários futuros após a pandemia da Covid. Da mesma forma que a atual pandemia, tais momentos de crise ofereceram a oportunidade para repensar a responsabilidade do Estado para reduzir a desigualdade e a pobreza, criar novos espaços de proteção social, trabalhista e ambiental, adotar sistemas tributários mais progressivos e facilitar um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

A evidência preliminar sobre o tipo de ajuste e instrumentos fiscais adotados na América Latina para enfrentar a crise da Covid sugerem uma coexistência interessante entre a adoção de novas práticas e instrumentos fiscais, com a reprodução

de algumas inércias existentes na formação de políticas públicas (Stein e Tommasi 2009, Mejía Acosta 2009). De acordo com um relatório da CEPAL, alguns países da América Latina e Caribe, como Brasil, Chile, Equador, Guatemala e México, se aventuraram em mercados de títulos verdes, sociais e sustentáveis como forma de gerar mecanismos de financiamento alternativos e sustentáveis. Embora tais emissões apenas representem 2% das transações globais de tais títulos (SEB, 2020), o mercado de títulos verdes, sociais e sustentáveis na região se duplicou em 2020, com importantes realizações na emissão de títulos sociais –totalizando 3,876 bilhões de dólares– e emissões de títulos sustentáveis –no valor de 1,689 bilhões de dólares (ECLAC 2021a: 36).

Embora estes sejam passos importantes para estabelecer as bases de um desenvolvimento inclusivo e sustentável, ainda há algumas questões pendentes na agenda de reformas em médio e longo prazos. Em primeiro lugar, continua pendente o desafio de gerar redes eficazes de assistência social, como uma condição prévia para proteger e impulsionar a recuperação econômica e sanitária da população mais vulnerável (Lustig e Tommasi 2020). Este desafio implica que os governos da América Latina superem a tentação de fazer transferências monetárias para a população mais pobre e avancem com reformas abrangentes ao sistema de bem-estar social, incluindo seguro-desemprego, assistência médica universal, reforma ao sistema de pensões e a formalização de grandes setores da economia. O próximo desafio fiscal consiste na adoção de reformas tributárias progressivas, solidárias e transparentes, que arrecadem gradualmente mais receitas dos setores mais acomodados para financiar as prioridades de gastos orientadas a proteger a população mais vulnerável. Alguns exemplos de tais instrumentos incluem a adoção de impostos sobre a renda, herança, propriedade e/ou ganhos de capital. Uma variação e importante fonte potencial de receita inclui as receitas geradas pela nova economia digital, tanto em sua forma doméstica como através de operações transnacionais (Moore e Pritchard 2020). Finalmente, um terceiro desafio para o sucesso de futuras reformas fiscais é a adoção e implementação efetiva de sistemas de transparência fiscal e de prestação

de contas. Para tanto, é necessário adotar legislação e mecanismos informáticos necessários para controlar a evasão tributária de agentes nacionais e transnacionais, e para monitorar o uso e foco efetivo dos gastos governamentais. Um exemplo dessas iniciativas é o esforço que os órgãos de transparência orçamentária estão empreendendo para assegurar a prestação de contas no uso dos fundos de recuperação da pandemia da Covid (IBP 2021).

A pandemia de Covid destacou o grande potencial das reformas fiscais para aliviar e proteger a população mais vulnerável, criar sistemas de proteção social e lançar as bases de um crescimento inclusivo e sustentável a longo prazo. A resposta fiscal dos governos também sublinhou a natureza redistributiva inerente das reformas fiscais, para facilitar as transferências líquidas de recursos e oportunidades dos mais para os menos afortunados. Olhando para o futuro, é necessário entender e explicar melhor quais são as coalizões de atores que facilitam ou bloqueiam a adoção de reformas fiscais progressivas na América Latina.

Referências bibliográficas

- CEPAL. (2021a, abril). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-covid-19.
- CEPAL. (2021b, marzo). Panorama social de América Latina 2020.
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (IBP). (2021). Managing covid funds. The accountability gap.
- LUSTIG, N., e TOMMASI, M. (2020). El covid-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual. CEPAL.
- MEJÍA ACOSTA, A. (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America*. Nueva York: Routledge.
- MOORE, M., e PRITCHARD, W. (2020). How should we tax after the pandemic?
- SKANDINAVISKA ENSKILDA BANKEN (SEB). (2020). *The Green Bond: Your Insight into Sustainable Finance*. Estocolmo: SEB.
- STEIN, E., e TOMMASI, M. (eds.). (2009). *Policymaking in Latin America How Politics Shapes Policies*. Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- THE ECONOMIST. (2020, abril 30). Which emerging markets are in most financial peril?

O Estado, o mercado e a reativação econômica

GREGORIO VIDAL

México. Doutor em Estudos Latino-Americanos pela Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Professor e pesquisador do Departamento de Economía, UAM, Unidad Iztapalapa, Cidade do México. Especialista em economia internacional, Estado e política econômica. Colunista de Latinoamérica21.

Os dados sobre o desempenho das economias em 2020, o primeiro ano da pandemia, mostram uma notável redução no Produto Interno Bruto (PIB). É uma queda muito mais drástica do que a de 2009, quando se alcançou o ponto de maior gravidade da grande recessão e da crise monetária e financeira internacional daqueles anos. A comparação é pertinente na medida em que, na literatura sobre economia e finanças, incluindo a imprensa especializada, afirmou-se que essa crise era a maior desde os tempos da grande depressão do final dos anos 1920 e princípio dos anos 1930.

Continuidade da crise, continuidade da pandemia

Em 2009, a economia mundial teve uma redução no PIB de 0,5%, enquanto em 2020 o declínio foi de 3,2%, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 2009, enquanto várias das maiores economias em desenvolvimento mantiveram seu crescimento –China, Índia, Indonésia e, em menor grau, Argentina– e mesmo as economias avançadas como a Coreia e a Austrália cresceram, em 2020 a única grande economia que cresceu foi a China (2,3%). No cenário da pandemia, durante o ano passado e começo desse ano, em todas as regiões da geografia mundial houve recessão.

Segundo a recente atualização das *Perspectivas da Economia Mundial* do FMI (WEO, em inglês), é

notável a contração na América Latina e no Caribe (-7%), destacando-se a queda do PIB no México (-8,3%) e no Brasil (-4,1%). Esta redução, no entanto, foi igualmente significativa nas economias da zona do euro (-6,5%), no Reino Unido (-9,8%) e no Japão (-4,7%). Esta é, portanto, a maior contração da economia mundial desde que as atividades econômicas começaram a ser medidas com base em estatísticas estabelecidas a partir do PIB e até mesmo comparadas com estimativas de desempenho para todo o século XX com base nos cálculos do PIB desde os anos trinta.

Em 2021, apesar dos diferentes ritmos, pode-se observar uma recuperação que nos permite considerar que a recessão foi superada. Em alguns países e regiões o crescimento é fraco, com a China novamente destacando-se com um crescimento estimado de 8.1% do PIB para 2021, e como região, as chamadas economias emergentes e em desenvolvimento da Ásia, com previsões de 7,5% em 2021 e 6,4% em 2022.

A desigualdade na recuperação das economias é notória. Porém, mais relevante é a fraca recuperação em grande parte das maiores economias e as previsões do FMI de julho passado de que muitos países não serão capazes de manter o mesmo ritmo de crescimento em 2022. O relatório reconhece que a recuperação está longe de terminar, mesmo nos lugares onde a produção voltou aos níveis prévios à pandemia ou está próxima de

fazê-lo. Além disso, estima-se, na maioria dos países, um aumento das desigualdades em matéria de renda e condições de vida da população.

Até agora, a pandemia continua ativa e avança com grande desigualdade, impulsionada pela capacidade do vírus de modificar-se. As medidas de contenção social, –incluindo vários graus de redução em múltiplas atividades sociais que afetam a economia– e a vacinação são os principais meios para controlar a pandemia. Por isso, a Organização Mundial da Saúde (OMS) assinalou a necessidade de reduzir a notável desigualdade na distribuição e aplicação de vacinas contra a Covid-19. Na prática, porém, isto não aconteceu. No início de julho, apenas 13,6% da população dos 31 países da América Latina e Caribe (ALC) havia recebido o esquema completo de vacinação, com diferenças importantes entre os países, segundo a CEPAL. Enquanto, segundo dados do *OurWorld in Data* (OWD), em 26 de agosto apenas 2,63% da população da África havia recebido o esquema completo de vacinação, a União Europeia alcançou 57,05%.

Em nossa região, com base em dados da OWD, os países do Caribe e da América Central contam com uma porcentagem notavelmente menor de população vacinada do que os outros. O Haiti é o caso mais extremo, com apenas 0,23% de sua população com pelo menos uma dose. Em outros países do Caribe como a Jamaica e várias das Antilhas menores o cenário não é muito diferente, assim como em Honduras, Guatemala e Nicarágua. Trata-se de países com pouca população que mantém amplas relações internacionais com países desenvolvidos devido ao turismo estrangeiro (as Antilhas) e à exportação de matérias primas ou novas formas de *maquila*. Entretanto, esses vínculos não foram aproveitados pelos governos para melhorar as condições de vacinação.

A situação nesses países é uma amostra notável do que está envolvido na abordagem da pandemia com base no funcionamento dos mercados e na ação regulatória por parte dos Estados. A forma como se conduz o processo de vacinação a nível mundial não cria as melhores condições para enfrentar a pandemia. Tampouco é coerente

com uma estratégia global para enfrentar a recessão e menos ainda a crise econômica.

Uma declaração conjunta do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da OMS e da Universidade de Oxford observou que, no caso dos países de baixa e média renda, ter o esquema de vacinação completo em vigor poderia ter melhorado o PIB de 2021 em US\$ 38 bilhões. O ponto que destacam essas instituições é que alcançar níveis de vacinação semelhantes aos dos países de alta renda teria gerado melhores condições para a recuperação das economias a nível global.

A produção, distribuição e aplicação de vacinas, entretanto, segue sendo deixada à mercê dos mercados, com a adição de alguns paliativos pontuais por parte dos governos do G7 ou do G20 e a ação de fundações e outras instituições das grandes empresas. O resultado é uma recuperação muito desigual das economias e a continuação da pandemia da Covid-19 com alguns focos particularmente importantes.

Um novo período de fraco crescimento econômico aprofunda-se na América Latina.

A contração do PIB na América Latina e no Caribe é a maior desde o ano de 1900 e as economias da área como um todo têm o pior desempenho entre as regiões em desenvolvimento, segundo dados da CEPAL. De fato, no final do ano passado, o PIB per capita era semelhante ao observado em 2010, portanto, isso poderia ser considerado um retrocesso de uma década.

A queda na renda média teve um impacto em termos do tamanho da pobreza, da dimensão e formas de informalidade laboral, das maiores dificuldades no acesso aos serviços públicos e da acentuação da exclusão social. O comportamento da economia no ano de 2020 não é a única coisa que explica a redução da renda per capita e, portanto, não é possível argumentar que esse é um resultado direto da pandemia da Covid-19. Grande parte dos problemas que podem ser vistos como resultado da emergência sanitária vinculada à pandemia foram criados nos anos anteriores e

fazem parte das transformações executadas há várias décadas.

Desde antes de 2020, o PIB per capita apresentava uma tendência de queda e o fraco crescimento se acentuou em 2018 e 2019, incluindo as três maiores economias da região. O período de 2014 a 2019 teve o pior desempenho no crescimento médio do PIB desde o começo do século passado, já que a taxa média de crescimento de 0,3% foi bem inferior ao crescimento populacional. No período de 2014 a 2020, a renda média per capita reduziu em torno de 3,5%. Na década de 1930 a redução foi superior a 1% e durante a chamada década perdida (1980) foi superior a 2%. No final dos anos 1990, as receitas também caíram consideravelmente, mas sem atingir o nível dos últimos anos.

A persistente instabilidade financeira com recorrentes crises monetárias, de crédito e da bolsa de valores, algumas delas com uma notável repercussão internacional, é outro dado notável do comportamento das economias da região nas décadas recentes. Quando um crescimento significativo foi registrado, isso foi devido ao desempenho pontual de algumas economias da América do Sul.

No período de 2003 a 2008, a tendência negativa das economias da América Latina dos 25 anos anteriores com um crescimento médio anual de cerca de 5% se rompeu, o que implicou em um aumento do PIB per capita de 3%. O comportamento da região, no entanto, é o resultado do desempenho das economias da América do Sul.

Neste grupo, o que faz a diferença é o desempenho desigual das economias em 2008 e 2009. Os países que tiveram governos que se distanciaram –pelo menos em parte– das recomendações do FMI e do Banco Mundial e implementaram diversas ações para agir por outros meios nos mercados não foram tão afetados pela crise financeira internacional. São os casos dos governos de Argentina, Brasil, Bolívia, Equador e Uruguai. Estes governos tinham origens diversas e não levaram adiante um programa comum, mas objetaram à agenda do Consenso de Washington.

No período de 2003 a 2012-2013, os governos do México implementaram as políticas recomendadas pelo FMI e pelo Banco Mundial e tiveram um fraco desempenho econômico e uma redução considerável do PIB em 2009, enquanto as economias do Caribe e da América Central, notadamente abertas, registraram uma contração significativa naquele ano.

Desde 2014, contudo, o crescimento na região como um todo voltou a enfraquecer, inclusive em economias com governos distantes das propostas do FMI e do Banco Mundial. Posteriormente se registrou uma mudança de governos e a execução das propostas do Consenso de Washington voltou a ser uma realidade. Foi sob estas condições que surgiu um novo período de fraco crescimento na região, que antecedeu a recessão resultante da crise sanitária causada pela pandemia de Covid-19.

Até hoje, o fato importante é que na região como um todo, mesmo considerando os países com governos que se distanciaram das propostas da agenda do Consenso de Washington e mantêm sua diferença com o que caracterizam como propostas neoliberais, o crescimento econômico não foi alcançado, e as estimativas, uma vez terminada a pandemia, não mostram resultados diferentes particularmente significativos.

Mercados oligopolistas operando sob financeirização: desigualdade crescente é o nome do jogo

A diminuição do PIB na maior parte dos países, assim como o importante aumento do desemprego e a redução da renda média em muitos países durante o ano de 2020, não implicou uma redução generalizada da riqueza. Em 2020, no contexto da pandemia da Covid-19, houve um aumento considerável da desigualdade social com um reduzido grupo de pessoas com aumentos notáveis na riqueza. Segundo o Instituto de Pesquisa do *Credit Suisse*, em 2020, pela primeira vez os milionários em dólares responderam por mais de 1% do total de adultos do mundo. Além disso, em 2020 houve um aumento de 23,9% no número de ultra-milionários, o que não acontecia desde 2003.

O aumento da riqueza de poucos não é um colário direto da ação dos mercados. Os Estados explicam, em grande parte, estes resultados. O crescimento nos mercados acionários, atingindo níveis recordes há meses, só se deu após a ação sistemática e extensa dos bancos centrais das economias avançadas e de algumas economias emergentes, injetando recursos no sistema financeiro, realizando diversas operações de compra de dívidas quase sem restrições.

As operações nos mercados financeiros por parte dos bancos centrais, conhecidas como flexibilização quantitativa (QE, em inglês), têm sido aplicadas nas maiores economias desde a crise financeira que atingiu seu ponto crucial com o colapso do *Lehman Brothers* em setembro de 2008. As reduções nas taxas de juros de referência para níveis próximos a zero ou negativas são parte das intervenções para que os mercados recuperem seu funcionamento. Até hoje, entretanto, não se conseguiu alcançar um crescimento forte e sustentado nas economias e a situação se assemelha à que prevalecia antes da pandemia ser declarada.

Há várias décadas que os governos e bancos centrais levam adiante ações de liberalização, desregulamentação e privatização, sustentando a tese da eficiência dos mercados. Segundo o FMI, a integração global dos mercados é um feito positivo e necessário, mas tem provocado sucessivas crises monetárias, cambiais, da bolsa e de crédito. Estas, por sua vez, têm implicado em constantes e sistemáticas intervenções dos Estados que não conseguem resolver a instabilidade financeira, muito menos promover um crescimento sustentado com base no investimento, mas que promovem o avanço da desigualdade e a concentração da riqueza.

Os espaços e as operações para realizar investimentos financeiros também foram fortalecidos. Grande parte dos movimentos internacionais de capital é explicada por motivos financeiros que não possuem relação com as atividades produtivas. A criação de rentabilidades financeiras fundadas na dívida e a proliferação de ativos financeiros que suportam outros ativos financeiros são

incentivadas. Nas corporações, os investimentos e as operações de arbitragem são substanciais para determinar a rentabilidade. É um processo que cria condições para o crescimento em um pequeno grupo de países com benefícios para um pequeno número de empresas transnacionais e investidores institucionais.

Na América Latina, os problemas enfrentados pela região desenvolveram-se nas últimas décadas e não são o resultado das dificuldades causadas pela pandemia da Covid-19. Como em outras regiões, a recessão de 2020 está relacionada com a pandemia, no entanto, o nível de pobreza e informalidade nos países em desenvolvimento não estão. Da mesma forma, tampouco estão relacionadas à pandemia as notáveis deficiências observadas nos sistemas de saúde devido à privatização em grande parte dos países durante as últimas décadas. Menos ainda a crescente desigualdade social e o aumento da concentração da riqueza, em grande parte associada à própria gestão do Estado dos últimos anos.

O combate da pandemia expressa as dificuldades para propiciar a recuperação das economias com base na ampliação das capacidades de produção. A organização dos mercados com seu notável componente oligopolístico e a proliferação dos lucros com uma fonte financeira, que é, em parte, como muitos governos enfrentam a pandemia, não permite que a crise seja superada.

Até hoje, não é possível saber até quando se prolongará a pandemia da Covid-19. Mas o que podemos afirmar é que, mesmo que a pandemia possa ser controlada ou superada, enquanto as mesmas decisões de política econômica forem mantidas e o investimento produtivo não for incentivado, a desigualdade social não será reduzida. Também não poderemos contar com sistemas universais de saúde, sistemas de educação de qualidade e outros serviços básicos que garantam uma vida digna para os latino-americanos.

Investimento estrangeiro direto na América Latina após a pandemia

RICARDO ACEVES

México. Pós-graduação em Economia e Negócios Internacionais na Faculdade de Economia da Hochschule Schmalkalden (Alemanha). Analista das tendências macroeconômicas na América Latina e especialista em mercados de capitais, investimentos sustentáveis e riscos ambientais, sociais e de governança (ESG). Membro de Latinoamérica21.

Atrair investimentos estrangeiros para a América Latina nunca foi tão necessário e urgente como agora para impulsionar a recuperação econômica, mas também para alcançar um crescimento econômico contínuo –e sustentável– após o desastre provocado pela pandemia do coronavírus. Atrair fluxos de capital do exterior para a região, no entanto, nunca foi um desafio tão grande.

A região vinha registrando quedas no investimento estrangeiro direto (IED) desde 2013, segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Antes da pandemia, o clima de incerteza política e, em geral, o ritmo limitado de crescimento, prejudicou a chegada de investimentos provenientes do exterior. No ano passado, o impasse econômico derivado da chegada da Covid-19 aumentou a incerteza dos investidores.

Diante de uma falta generalizada de clareza na evolução da pandemia e as distintas medidas restritivas adotadas pelos governos da região, a América Latina recebeu fundos de investimento estrangeiro no valor de 88 bilhões de dólares em 2020. Um montante muito longe dos mais de 160 bilhões em 2019, de acordo com o último relatório anual sobre os investimentos no mundo da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

E embora a queda nos fluxos de IED tenha sido global –de 1,5 trilhões de dólares em 2019 para 1,0 trilhão de dólares em 2020– a América Latina sofreu a queda mais acentuada entre os países em desenvolvimento: um colapso de 45%, bem acima da queda de 35% registrada globalmente, e em contraste com a África, onde o IED caiu 16%, enquanto a Ásia registrou um ligeiro crescimento (de 4%). No conjunto das economias em desenvolvimento, a queda média no investimento estrangeiro foi de apenas 8%.

As nações latino-americanas enfrentaram principalmente um colapso na demanda por suas exportações, uma queda acentuada nos preços de matérias-primas e, literalmente, o desaparecimento do turismo, acentuando assim uma queda sem precedentes na atividade econômica regional. Dramáticos foram os casos do Brasil e do Peru, onde os fluxos de IED caíram 62% (a 25 bilhões de dólares) e 88% (a 982 milhões de dólares), respectivamente.

No caso do Brasil –historicamente o maior receptor de IED na região– o nível de investimento registrado em 2020 foi o menor em duas décadas, ficando apenas atrás do nível de investimento recebido pela segunda maior economia da região, o México. No ano passado, o México registrou uma queda de 15%, recebendo 29 bilhões de dólares em investimentos estrangeiros. Apesar de exíguo,

este montante fez da nação norte-americana o país que mais recebeu investimentos no ano anterior.

O gigante sul-americano tem experimentado a maior incidência de casos e mortes por Covid-19 na região e, portanto, uma grave contração econômica, apesar de seus pontos fortes em termos de mão-de-obra, recursos naturais e estruturas de mercado. Isto deve-se à adoção de medidas pouco eficazes para a contenção da mobilidade da população. Por outro lado, o governo implementou algumas medidas fiscais destinadas principalmente à população mais vulnerável, o que atenuou a contração de sua atividade econômica – o PIB do Brasil contraiu cerca de 4% em 2020, inferior à queda de quase 7% na região, segundo dados do Fundo Monetário Internacional.

Enquanto isso, a dramática queda nos investimentos no Peru foi o resultado de uma combinação de fatores, incluindo os confinamentos prolongados, a instabilidade política que experimentava o país e que, derivado da pandemia, a atividade econômica viveu sua pior recessão em três décadas. O PIB do Peru contraiu 11% em 2020, representando a maior queda desde os -13,4% de 1989, que era uma época de hiperinflação e violência guerrilheira. Esta queda na produção interrompeu 22 anos consecutivos de crescimento econômico, de acordo com os números oficiais.

Em termos setoriais, embora a pandemia da Covid-19 tenha afetado os fluxos de investimento estrangeiro em todos os âmbitos, houve diferenças notáveis entre os setores. De acordo com a UNCTAD, os investimentos contraíram severamente na indústria de hidrocarbonetos, atividades manufatureiras, e viagens e lazer – setores altamente importantes na região – enquanto os investimentos orientados para a exportação de minerais e metais se mantiveram relativamente estáveis. Isto devido principalmente ao fato de que muitas empresas decidiram reduzir seus gastos de capital (capex), bem como menores benefícios reinvestidos.

Por outro lado, aqueles países que assumiram compromissos de transição para uma economia

mais sustentável, como no caso do Chile, lançaram as bases para atrair capital estrangeiro destinado principalmente para as energias renováveis. Os dados da UNCTAD mostram que as indústrias e os projetos de investimento relacionados a energias verdes na região, especialmente nesses países, parecem ter despertado maior interesse nos investidores estrangeiros.

Isto é relevante, pois os componentes para gerar energias limpas e os minerais que são críticos para elas, como lítio, cobre e níquel, têm o potencial de concentrar boa parte da atenção dos investidores estrangeiros, já que estas áreas estão sendo impulsionadas por uma nova onda de progresso mundial para uma recuperação sustentável e os objetivos de desenvolvimento sustentável.

Dependendo da evolução da pandemia e das restrições ou outras medidas que os governos latino-americanos apliquem para conter o vírus, ainda se espera que os fluxos de investimento de e para a América Latina se mantenham em um nível baixo em 2021. A UNCTAD prevê que os fluxos não recuperarão os níveis prévios à pandemia até 2023, um ano mais tarde do que o estimado para a recuperação dos fluxos a nível mundial. De fato, não se espera uma recuperação substancial na América Latina no curto prazo devido às fraquezas estruturais inerentes na região e o menor espaço orçamental que possuem as economias, este último devido aos programas de estímulo fiscal que foram implementados em resposta à crise da Covid-19.

Independentemente do progresso que mostram os países latino-americanos em suas campanhas de vacinação, ou se implementarem novas medidas restritivas para conter a pandemia, a recuperação nos fluxos de investimento estrangeiro para a região estará fortemente condicionada à recuperação do estoque de capital dos países – tanto no âmbito público quanto no privado.

Além disso, a recuperação dos fluxos de investimento estrangeiro também dependerá de fatores políticos, tais como as implicações dos resultados das eleições gerais do Chile e, em menor medida,

em Honduras e Nicarágua, e também nas eleições intermediárias no México e na Argentina. A região é altamente dependente de investimentos em projetos de nova criação –usualmente conhecidos como *greenfield*– e das ampliações na capacidade produtiva, mais do que das fusões e aquisições e financiamento de projetos. É muito provável, portanto, que as empresas transnacionais e as grandes gestoras de fundos mundiais estejam monitorando cautelosamente o pulso político da região.

A posição da América Latina no mundo e as estratégias de fortalecimento

Os dados recentes da UNCTAD sugerem que a região perdeu relevância como destino para os investimentos estrangeiros, afastando-se ainda mais dos polos concentradores de investimento estrangeiro. Apesar de suas vantagens em termos de custos de mão-de-obra, recursos naturais e necessidades de mercado, a queda no IED fez com que a região deixasse de representar 10,5% da cota mundial em 2019 para apenas 8,8% em 2020.

Enquanto isso, a África e a Ásia, regiões também consideradas em desenvolvimento, passaram de 33,7% e 3,1% do IED mundial em 2019, para 53,6% e 4,0% em 2020, respectivamente. Ou seja, aumentaram seu peso específico como destinos de investimentos estrangeiros, apesar da queda no crescimento nessas regiões.

Embora a América Latina seja o segundo grande mercado emergente responsável pela chegada de fundos estrangeiros, a região não mostrou um desempenho encorajador na última década no que se refere tanto ao crescimento econômico como ao aprofundamento no processo de industrialização e o progresso das exportações com alto valor agregado e conteúdo tecnológico. Como sabe-se, o IED e as exportações têm sido as pedras angulares no processo de globalização das últimas décadas e, portanto, a crescente integração mundial tem outorgado um forte impulso ao fluxo de fundos estrangeiros.

Apesar da oportunidade proporcionada pelas exportações de manufatura com alto valor agrega-

do, são relativamente poucos os países latino-americanos que o têm aproveitado. Em grande medida, isto deve-se à diferente inserção dos países nos sistemas internacionais de produção integrada (SIPIs) que as empresas transnacionais têm. Neste sentido, a experiência das economias asiáticas –em contraste com as latino-americanas– tem sido completamente divergente.

Nos países em desenvolvimento da Ásia, o comércio tem se constituído como o motor do crescimento econômico e o IED tem desempenhado um papel preponderante no extensivo processo de industrialização deles, resultando em sua projeção internacional na forma de exportações de manufaturados e no fortalecimento de sua competitividade. A América Latina, por outro lado, não alcançou um desenvolvimento sustentado desta índole. O México, devido a sua integração com a maior economia do mundo através do acordo comercial com a América do Norte, poderia constituir uma exceção, embora ainda esteja longe da experiência asiática.

Uma estratégia importante para incentivar o fortalecimento da competitividade na América Latina, contudo, é a criação de políticas proativas, tanto para definir objetivos nacionais quanto para implementar políticas específicas para alcançar esses objetivos. Embora as políticas de abertura, liberalização comercial, desregulamentação de mercados e privatizações de empresas paraestatais sejam condições necessárias para a atração de IED, a experiência latino-americana demonstra que estas não têm sido suficientes. A política econômica deve seguir avançando para a atração e canalização de IED de acordo com os objetivos prioritários de cada nação.

Da mesma forma, as estratégias devem apontar para o fortalecimento das cadeias de abastecimento, a constante melhora no talento e no capital humano por meio de planos formativos de vanguarda, a tecnologia e as atividades destinadas à pesquisa e o desenvolvimento –mais conhecida como P&D– de modo a criar as condições para o aprofundamento das atividades das empresas transnacionais, bem como maiores e mais fortes vínculos com as economias regionais.

Um cenário com alta incerteza com os EUA e a China na liderança do IED

O entorno internacional para a promoção de investimentos continua sendo difícil no terceiro trimestre de 2021. A variante Delta do coronavírus voltou a colocar em risco uma incipiente recuperação na atividade econômica e, diante da queda em suas receitas, muitas empresas transnacionais decidiram resistir à tempestade emitindo grandes quantidades de dívida corporativa. Ao mesmo tempo, as fusões e aquisições diminuíram e os gastos de capital se mantiveram congelados. Isto levou as empresas a aumentarem significativamente seus saldos em caixa.

De acordo com a UNCTAD, as 5.000 principais empresas transnacionais listadas na bolsa aumentaram suas reservas de dinheiro em mais de 25% para 8 trilhões de dólares em 2020. Do ponto de vista baseado nas oportunidades de investimento, o montante é substantivo para ajudar a sustentar a recuperação econômica mundial e, em particular, a latino-americana.

Os dados da Conferência das Nações Unidas sugerem que, de acordo com o estoque acumulado de IED de 2015 até o ano de 2019, os EUA continuaram sendo o maior investidor na América Latina em 2020, seguido por Espanha, Holanda, Luxemburgo e Canadá. Não obstante, a recuperação econômica da América Latina após a pandemia da Covid-19 também abre uma grande janela de oportunidade para iniciar uma nova etapa em suas relações econômicas com a China. Isto com o objetivo de desenvolver políticas para que os investimentos do gigante asiático contribuam para a expansão das capacidades produtivas dos países receptores, para a recuperação do emprego e para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A China também é um dos maiores receptores de IED no mundo, registrando fluxos de 149 bilhões em 2020 –5,7% acima dos fluxos registrados em 2019– já que o país conseguiu criar as condições para atrair investimentos de multinacionais e obter transferência de tecnologias para, mais adiante, construir suas próprias capacidades. Os

EUA, em comparação, receberam investimentos estrangeiros de 156 bilhões de dólares em 2020 –40% menos comparado com o montante recebido no ano anterior– e a União Europeia recebeu IED de 103 bilhões de dólares –uma queda de 72% em relação a 2019.

Por outro lado, as saídas de IED da China cresceram de forma constante, passando a representar 5,5% do fluxo mundial em 2000 para 11,3% em 2019, segundo a CEPAL. Isto converteu a China no terceiro maior país de origem de IED no mundo, depois da UE e dos EUA. A estratégia de investimento seguida pelo país asiático tem sido dupla. Por um lado, para assegurar o abastecimento de matérias-primas e outros recursos naturais necessários para sua industrialização e, por outro, para obter acesso a tecnologias de ponta através de fusões e aquisições em economias-chave.

Esta última, e outras estratégias industriais chinesas, tiveram como objetivo –e conseguiram– modernizar a capacidade industrial do país, fortalecer a inovação e o desenvolvimento de novas tecnologias e diminuir a lacuna tecnológica com os países líderes. A execução dessas estratégias e seus efeitos se converteram, no entanto, em um ponto de discórdia com os governos dos EUA, em particular com a administração do Presidente Donald Trump, e mais recentemente com o governo de Joe Biden.

O crescente antagonismo entre essas duas potências econômicas tem se traduzido ultimamente em disputas comerciais e conflitos sobre o desenvolvimento da tecnologia 5G e o papel que a empresa Huawei desempenha nele, e mais recentemente em conflitos surgidos na indústria de semicondutores no contexto da crise dos chips, na qual ambas as potências lutam pela liderança tecnológica mundial. Por outro lado, o grande peso que tem a produção chinesa nas cadeias de abastecimento globais tem sido destacado pela crise econômica causada pela pandemia e, portanto, é uma questão sensível que alimenta as rivalidades existentes.

Diante desse panorama, a China seguirá concentrando-se em ser um líder tecnológico mundial,

pondo ênfase na autossuficiência e na segurança tecnológica –como o governo chinês enfatizou em seu 14º plano quinquenal do período 2021-2025 lançado em março deste ano– enquanto os EUA se concentrarão em impulsionar a fabricação nacional de certos produtos que consideram chave para a segurança nacional e que, até o momento, importava. Com uma ordem executiva emitida em fevereiro de 2021, o Presidente Biden ordenou que fossem examinadas as vulnerabilidades nas cadeias de valor do país e propostas novas maneiras para assegurar o fornecimento de quatro classes de produtos: os semicondutores, as baterias de alta capacidade, os produtos farmacêuticos e seus ingredientes ativos, e minerais críticos e materiais estratégicos, como terras raras.

Por outro lado, a relação da China com a UE tem sido, a priori, menos conflitiva, como ilustra o Acordo Global de Investimentos firmado por ambas as partes em dezembro de 2020 e após 7 anos e 35 rodadas de negociações. Com o acordo, ambas as partes esperam benefícios mútuos, tais como melhor acesso a setores como o automotivo, os serviços financeiros, o setor imobiliário, e o aluguel e arrendamento financeiro. O leitor deve ter em mente que este acordo ainda deve ser ratificado pelo Parlamento Europeu e a discussão foi congelada devido às sanções que a China impôs a alguns membros do Parlamento em março deste ano. No âmbito tecnológico, a UE também manifestou seu interesse e necessidade de melhorar a soberania digital. Isto também é devido à recente crise dos chips.

O papel da China na América Latina cresce; no entanto, pode ser limitado

Neste cenário em que as potências ocidentais tradicionais disputam algumas áreas de liderança econômica com a China, os países latino-americanos devem avançar para uma melhor compreensão da visão e estratégia da China, a fim de adotar uma postura frente ao gigante asiático que lhes permita estabelecer relações mutuamente benéficas. Segundo especialistas em geopolítica e relações internacionais, como a estadunidense Dra. Barbara Stallins, a relação que a América Latina tem com a China tem sido apenas

de dependência e sem contribuir para alcançar um desenvolvimento mais inclusivo ou com a capacidade de reduzir a pobreza e a desigualdade na região.

Por outro lado, em um contexto de crescimento da China como líder tecnológico mundial, uma tensão comercial e tecnológica prolongada com os EUA poderiam levar a um conflito com implicações negativas para a economia global e, naturalmente, não seriam alheios à região latino-americana. A nível regional, a China é um dos principais parceiros comerciais da América Latina e também vem cobrando protagonismo como parceiro de investimento.

Segundo a CEPAL, a presença de empresas chinesas na região vem aprofundando-se desde 2010, fundamentalmente através de distintas modalidades de participação, como as fusões e aquisições (modalidade através da qual realizaram investimentos de larga escala), o desenvolvimento de novos projetos, contratos de construção e concessões. Segundo a Comissão, a partir de 2010 iniciou-se um período de grande dinamismo entre a China e a região, pois as entradas de IED para o continente começaram a superar 1 bilhão de dólares anuais.

Ademais, os fluxos de IED começaram a diversificar-se, de setores puramente extrativistas como mineração e hidrocarbonetos para setores como geração de eletricidade, construção de infraestrutura de transporte –principalmente portos– e, em menor medida, no setor manufatureiro, financeiro e de tecnologias da informação.

A presença da China na América Latina está definitivamente aumentando. O país mantém um peso específico como origem das importações de produtos manufaturados e destino das exportações de matérias-primas da América Latina. Ademais, a participação de empresas chinesas nas economias latino-americanas tem aumentado através do IED. É muito provável, no entanto, que tal presença se mantenha limitada.

A mudança que ocorreu no padrão dos investimentos chineses na América Latina nos últimos

dez anos não coincide com o processo de sofisticação tecnológica do gigante asiático, nem com a evolução de suas empresas no mundo. Além disso, embora os investimentos chineses na região não se destinem unicamente para as indústrias extrativas, estes se concentram somente em um reduzido número de atividades consideradas estratégicas pelo país, incluindo a energia elétrica, o acesso a minerais estratégicos (como o cobre ou o lítio) mediante aquisições totais ou parciais, e uma crescente incursão no desenvolvimento da infraestrutura digital.

Somado a isso, o crescimento dos investimentos chineses na América Latina na última década foi influenciado pelas decisões estratégicas de internacionalização do país. Entretanto, uma mudança de ênfase em seu modelo de crescimento nos últimos anos, e mais recentemente no marco do 14º Plano Quinquenal (2021-2025), levou a China a dar mais destaque ao consumo interno, ao desenvolvimento e à autossuficiência tecnológica, o que tem o potencial de minar as relações econômicas entre o gigante asiático e a América Latina.

Para concluir

Hoje em dia, a incerteza de quando e como será o processo de recuperação após a crise provocada pela pandemia da Covid-19 preocupa fortemente a América Latina. Sem dúvidas, este processo de recuperação necessitará de IED. Mas também, toda política destinada a sustentar a recuperação na região deve promover processos que permitam superar os desafios estruturais que muitos países vêm enfrentando há décadas, tais como a baixa produtividade e salários, a desigualdade, a dependência das exportações de matérias-primas e sua participação limitada nos segmentos de alto valor agregado das cadeias de suprimentos globais.

Por outro lado, à medida que a pandemia e as tensões comerciais mundiais continuam, as corporações transnacionais vão priorizar o fortalecimento de suas cadeias de abastecimento e as grandes potências hegemônicas continuarão priorizando ter uma maior independência em seus insumos estratégicos, materiais e tecnologia como parte de seus planos de recuperação.

Estas mudanças no equilíbrio comercial e político do mundo, assim como o enfoque de recuperação das grandes potências econômicas, devem levar os países latino-americanos a refletir sobre sua própria dependência de tecnologias estratégicas ou suas relações com as potências hegemônicas. Estas relações podem tornar-se mais complicadas se os países latino-americanos tiverem que enfrentar uma potencial decisão de alinhar-se com a China ou com os EUA, ou com empresas de um país ou de outro.

Covid-19 e Mudanças climáticas: crises financeiras e desafios de financiamento

LEONARDO STANLEY

Argentina. Mestre em Economia, Queen Mary & Westfield -University of London. Pesquisador associado no Centro de Estudios de Estado y Sociedad - CEDES (Buenos Aires). Especialista em desenvolvimento econômico, recursos naturais e sustentabilidade. Colunista de Latinoamérica21.

A pandemia não só causou centenas de milhares de mortes, mas também condenou a economia global a uma crise sem precedentes. “A pandemia foi, por um lado, um desafio para a humanidade, mas também foi pensado como um propagador de uma transformação ética. Lamentavelmente, sabemos hoje que o desafio não conseguiu desencadear a mudança” (Wolf, 2020). No entanto, foram revividos debates esquecidos que restabeleceram a centralidade da economia política.

Em um de seus editoriais, o *Financial Times* apelou por reformas radicais e por um maior papel do Estado (The Editorial Board, 2020). As medidas de confinamento em muitas cidades do mundo redescobriram paisagens antes escondidas pelo smog e as emissões caíram drasticamente. Tudo parecia indicar que tinha chegado o momento de encarar o maior desafio que a humanidade enfrenta: a ameaça das mudanças climáticas.

Um ano depois, quando a máquina em que este mundo se tornou estava sendo ligada, estas ideias de construir um mundo diferente foram relegadas para seus espaços pré-pandêmicos. A urgência de ativar economias e recuperar o terreno perdido levou os governos do mundo a retomarem as estratégias de curto prazo, e as mudanças climáticas, para grande parte dos países, já não são a principal prioridade.

A América Latina optou pelo atalho

Além das medidas iniciais destinadas ao resgate econômico, na América Latina as medidas de reativação deveriam ter priorizado oportunidades de investimento ambientalmente sustentáveis. Isto é o que está sendo visto, ou pelo menos discutido, em vários países desenvolvidos. Mas a situação do hemisfério Sul é diferente, pois muitos dos países carecem de autonomia fiscal e/ou enfrentam fortes obstáculos no acesso ao financiamento.

Independentemente dos altos custos financeiros, vários países da região responderam às adversidades da pandemia com pacotes de ajuda. Mas, ao contrário do observado em outras latitudes, os “fundos verdes” provaram ser escassos. Em termos de gastos ambientalmente sustentáveis da Covid-19, a região fica atrás do resto do mundo já que, até maio de 2021, só 0,5% dos gastos totais e 2,2% dos gastos de recuperação em longo prazo eram ambientalmente sustentáveis, em comparação com 2,8% e 19,2% a nível mundial. Isto de acordo com o *Tracker* de Recuperação ALC, que analisa o destino dos fundos e seus potenciais impactos econômicos, ambientais, climáticos e sociais de mais de 1.200 medidas aplicadas em 33 países da região.

O relatório desta iniciativa conjunta entre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Projeto de Recuperação Econômica

(*Economic Recovery Project*) com sede na Universidade de Oxford afirma ainda que “os gastos com medidas ambientalmente negativas, que exacerbam os impactos da mudança climática, perda de biodiversidade e poluição do ar, têm sido mais comuns na ALC do que em outras regiões”. A aposta na agenda verde enunciada nos fóruns acabou esquecida, ou confundida com a cor da moeda norte-americana: a Covid-19 acabou reforçando o modelo extrativista.

O tempo está se esgotando

O último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, segundo sua sigla em inglês) mostra que as chances de manter o aumento médio da temperatura abaixo do limiar de 1,5C° são extremamente reduzidas. O tempo está esgotando-se (IPCC, 2021).

Diante dessa situação, os países desenvolvidos têm uma responsabilidade maior. Esta diferenciação é fundamental para o debate sobre o financiamento das mudanças climáticas. Esta é a posição adotada pelo Princípio 7 da Declaração do Rio de 1992, que estabelece responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A centralidade do financiamento na luta contra as mudanças climáticas foi também um dos aspectos mais importantes do acordo endossado por 195 países, que reconheceu as capacidades diferenciadas dos membros e a obrigação do Norte de subsidiar projetos de mitigação e adaptação nos países do Sul. Não só existe uma estreita interrelação entre mudança climática e financiamento, mas também entre quem deve fornecer os fundos.

América Latina e o Caribe é uma das regiões que menos tem contribuído para o aquecimento global, ao mesmo tempo em que emerge como uma das mais duramente atingidas pelas mudanças climáticas. A necessidade de financiamento verde é enorme, mas isto não significa necessariamente uma falta de fundos. Não importa tanto o quanto é investido em projetos renováveis, mas sim a persistência dos bancos em continuar a financiar atividades não-sustentáveis em qualquer lugar do mundo. Os fundos recebidos pela região são utilizados principalmente para financiar projetos

não-sustentáveis. Eles seguem investindo em combustíveis fósseis e seguem sem avaliar –de maneira apropriada– os riscos que geram esses investimentos.

O problema também afeta os geradores de eletricidade, por isso também é necessário planejar sua reconversão, já que alguns deles poderiam eventualmente ver suas operações interrompidas de maneira antecipada. Isto levanta a necessidade de avaliar os compromissos assumidos e contrastá-los com as emissões comprometidas, bem como as resultantes dos investimentos projetados. Além disso, as redes de gasodutos continuam se expandindo e o problema é que esses investimentos têm uma longa vida útil (80 anos para os gasodutos, pouco mais de 40 anos para plantas de ciclo combinado), o que não está sendo corretamente considerado. A vida útil do equipamento deve necessariamente estar associada com as emissões acumuladas geradas pelo projeto.

No futuro, portanto, a América Latina poderá ser seriamente afetada pelo problema dos ativos encalhados, embora mais da metade da geração de eletricidade esteja associada a fontes renováveis e contribua com menos de 10% das emissões globais de carbono. De acordo com um relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a implementação de Contribuições Determinadas a Nível Nacional (CNDs, pela sua sigla em inglês) e medidas corretivas subsequentes para atingir zero emissões líquidas até 2050 criaria US\$ 90 bilhões de ativos irrecuperáveis ou bloqueados no setor de energia, totalizando US\$ 190 bilhões de investimento em usinas elétricas que metas mais ambiciosas não estariam exigindo (BID e DDPLAC, 2019).

A região está desperdiçando recursos escassos

Qualquer que seja a origem dos fundos, seja de bancos multilaterais, Wall Street ou associados à política de créditos políticos que emana de Beijing, todos eles perpetuam um esquema de produção intensiva em carbono. A região está desperdiçando recursos escassos, pois a pequena

margem de manobra fiscal está sendo usada para financiar o passado. Os investimentos de hoje serão os ativos irrecuperáveis de amanhã. É necessária, portanto, uma visão ampla, pois pensar no problema do financiamento “verde” de maneira isolada não é útil.

É imperativo repensar o financiamento como parte integral de um novo modelo de produção e inserção global. Apesar do fato de que a América Latina poderia aspirar a tornar-se uma fornecedora de energia limpa para o mundo, muitos governos preferem continuar outorgando subsídios generosos ao setor petrolífero. Lamentavelmente, tal como apontam Joseluis Samaniego e Heloísa Schneider (2019), “falta uma definição consensual e homogênea para investimento e financiamento climático”.

A região possui abundantes recursos renováveis, uma oferta potencial de energia limpa que empalidece qualquer registro de produção mostrado pela indústria petrolífera (Bond *et al.*, 2021). Ademais, a contínua redução de custos das energias renováveis proporciona uma oportunidade única para iniciar um caminho de prosperidade e crescimento. Segundo estimativas recentes da agência internacional de energia, o custo médio de redução de emissões é a metade entre as economias emergentes e em desenvolvimento comparado a um país desenvolvido (IEA, 2021a). Tudo isso mostra que não estamos enfrentando um problema econômico-financeiro, mas um problema eminentemente político: o lobby do petróleo procura bloquear a transição (Mann, 2021).

Finanças, mudanças climáticas e a transformação da grappa em vinho

Se a crise financeira global mostrou os limites da globalização financeira, as mudanças climáticas apontam a necessidade de uma mudança de paradigma. “O individualismo do mercado atual pode ser comparado à grappa, que nada mais é do que um ‘vinho destilado’. Nosso trabalho é transformar a grappa de novo em vinho, para trazer o mercado de volta a uma escala humana”. Estas foram as palavras expressadas pelo Papa Francisco diante de um grupo de intelectuais

para falar sobre o futuro do sistema capitalista. É imperativo transformar as finanças, avançar em direção a um novo paradigma centrado no bem comum, fornecendo financiamento de longo prazo. Instaurar este novo conceito implica redefinir incentivos, regras e práticas.

Mas apesar dos apelos da comunidade científica, as finanças tradicionais não estão preparadas para enfrentar estes desafios. Os modelos de crescimento supõem que a atividade econômica pode crescer indefinidamente, um modelo econômico fora dos limites impostos pela biosfera. A previsão dos efeitos das mudanças climáticas é extremamente complexa. É quase impossível saber para onde mudará a circulação do Oceano Atlântico se a Corrente do Golfo enfraquecer (Ceasar, *et al.*, 2021; Ureta *et al.*, 2021) ou a que velocidade o gelo que cobre a superfície da Groenlândia irá derreter (Sasgen *et al.*, 2020). A temperatura na Antártica tem aumentado a uma taxa três vezes maior do que a observada no resto do mundo com um aumento de 1,8° C entre 1989 e 2018 (Clem *et al.*, 2020). Tal aumento gera um derretimento da superfície do mar coberta de gelo, o que induz a uma elevação do nível do mar. O derretimento das calotas polares, por outro lado, envolve a liberação de dióxido de carbono (CO₂) e metano (CH₄), um fenômeno evidenciado pelo *permafrost* no Ártico (CCAG, 2021). Um estudo recente mostra como a Amazônia passou de uma área que captava carbono para uma área emissora de carbono, o que se deve ao avanço do extrativismo (Gatti *et al.*, 2021).

A macroeconomia, assim como as finanças, foi construída em torno do paradigma neoclássico. No que diz respeito ao sistema financeiro, os modelos atuais consideram que todas as decisões estão vinculadas ao risco, o que é visto como uma oportunidade. Qualquer risco pode ser comparado a uma aposta. Muitas vezes, os modelos também tendem a ser tendenciosos em favor do passado recente (*extrapolation or recencybias*) que afeta sua capacidade de previsão. Como um relatório recente do BID relata, os modelos climáticos também não descrevem as ameaças físicas, humanas e econômicas impostas pelas mudanças climáticas (Cárdenas *et al.*,

2021). A visão limitada com a qual a maioria dos modelos são desenvolvidos acaba subestimando os riscos.

Uma incerteza sem precedentes

As mudanças climáticas colocaram-nos em um estado de incerteza sem precedentes onde o passado não serve de guia, tornando mais difícil a geração de cenários para analisar o futuro (Tragedy of the Horizon, 2017). A imprevisibilidade das mudanças climáticas torna impossível caracterizar o fenômeno como de “distribuição normal”, mas é mais propenso à aparição de “cisnes verdes”, como se denomina as catástrofes ambientais imprevisíveis associadas ao aquecimento global, bem como os efeitos da poluição, que podem desencadear graves crises financeiras. Os canais de transmissão são interconectados e governados por dinâmicas complexas, envolvendo a irrupção de fenômenos não lineares, o que leva a mudanças abruptas de regime e pontos de não retorno. Tudo isso torna a previsão impossível e o processo de avaliação de risco econômico-financeiro torna-se mais complexo.

Tudo isso explica o comportamento da indústria de seguros onde o risco climático tem elevado os prêmios. Cada vez mais, as empresas deixam de segurar pessoas e empresas expostas aos fenômenos climáticos. Diante da crescente exposição das residências a eventos extremos que se observa em diversas partes do mundo, a Swis Re-group estima que, até 2040, os prêmios do seguro climático representarão cerca de US\$ 183 bilhões anuais. O aumento da frequência e intensidade dos fenômenos climáticos faz temer que o mercado deixe de segurar certos eventos, o que deixa o Escritório Federal de Seguros do Tesouro Norte-americano em alerta. E à medida que os riscos são observados em mais partes do mundo, cresce a pressão para que as empresas reduzam sua exposição ao risco financeiro ou ao risco de transição e crescem os apelos para que deixem de “assegurar as emissões”.

A visão predominante, em suma, não entende como o sistema financeiro pode ser afetado pelas mudanças climáticas. Isto torna necessário

transformar o atual esquema de financiamento e consolidar um orientado para o financiamento de longo prazo a partir de uma perspectiva inclusiva e sustentável. O financiamento é uma questão-chave, particularmente para os países em desenvolvimento. Isto foi reconhecido em 2009 e os países desenvolvidos prometeram US\$ 100 bilhões por ano para financiar a transição. Mas estas promessas também não foram cumpridas: os fundos prometidos nunca chegaram. Na recentemente concluída COP 26, foram feitas novas propostas, promessas de fundos que agora incluem o setor privado. Como tem sido o caso em outras áreas de ajuda ao desenvolvimento, as promessas estão mais uma vez associadas à criação de novos instrumentos financeiros. A prevalência deste tipo de esquema reflete o fato de que Wall Street continua a ganhar preeminência, não na luta contra as mudanças climáticas, mas na busca de novas oportunidades de negócios para os principais atores financeiros. Ao invés de transformar as finanças em benefício do bem comum, o objetivo é reduzir o risco enfrentado pelos banqueiros.

A urgência pela mudança não só responde ao desafio ambiental, mas também ao escasso tempo que a região tem para reverter sua matriz produtiva. Os pacotes fiscais ou as diversas iniciativas institucionais que surgiram na região, como a lei de hidrocarbonetos apresentada pelo governo argentino, mostram que a pandemia, em vez de ser usada como um gatilho de mudança, foi um empurrão para o passado.

Apostar no passado pode proporcionar algum retorno a curto prazo, com benefícios para alguns. Mas a longo prazo, não só estaremos mortos, mas também –com algumas poucas exceções– falidos. Nenhum país latino-americano tem poder de mercado global, a transição energética é imposta. Continuar investindo no petróleo, portanto, é projetar o passado e desperdiçar recursos econômicos e financeiros escassos. E desta forma, antes de sermos afetados pelo meio ambiente, estas decisões podem acabar afetando o mercado financeiro. Se não forem tomadas precauções, a América Latina poderá ser afetada por um cisne verde.

Referências bibliográficas

- BID e DDPLAC (2019). *Cómo llegar a cero emisiones netas: Lecciones de América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- BOND, K., BENHAM, H., VAUGHAM, E., y BUTLER-SLOSS, S. (2021). *The Sky's the Limit: Solar and wind energy potential is 100 times as much as global energy demand*. Carbon Tracker Initiative.
- CÁRDENAS, M., BONILLA, J. P., e BRUSA, F. (2021). *Climate policies in Latin America and the Caribbean: success stories and challenges in the fight against climate change*. Inter-American Development Bank.
- CEASAR, L., MCCARTHY, G. D., THORNALLEY, D. J. R., CAHILL, N., e RAHMSTORF, S. (2021). Current Atlantic Meridional Overturning Circulation weakest in last millennium. *Nature Geoscience*, 14(3), 118-120.
- CLEM, K. R., FOGT, R. L., TURNER, J., LINTNER, B. R., MARSHALL, G. J., MILLER, J. R., e RENWICK, J. A. (2020). Record warming at the South Pole during the past three decades. *Nature Climate Change*, 10(8), 762-770.
- GATTI, L. V., BASSO, L. S., MILLER, J. B. et al. (2021) Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*, 595, 388-393.
- IEA (2021). *Financing Clean Energy Transitions in Emerging and Developing Economies. World Energy Investment 2021 Special Report*, en colaboración con World Bank y World Economic Forum.
- IPCC. (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANN, M. (2021). *The New Climate War: The Fight to Take Back Our Planet*. Public Affairs.
- PNUMA (2021). *¿Está la recuperación económica de la covid-19 construyendo un futuro sostenible? Estado de la situación en América Latina y el Caribe*. Panamá.
- SAMANIEGO, J., e SCHNEIDER, H. (2019). *Cuarto informe sobre financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe, 2013-2016*. Documento de Proyectos. CEPAL.
- SASGEN, I., WOUTERS, B., GARDNER, A. S., KING, M. D., TEDESCO, M., LANDERER, F. W., DAHLE, C., SAVE, H., e FETTWEIS, X. (2020). Return to rapid ice loss in Greenland and record loss in 2019 detected by the GRACE-FO satellites. *Communications Earth & Environment*, 1(1), 1-8.
- SMITH, I. (2021a, septiembre 6). Climate risks to add \$183bn to property insurance costs by 2040, Swiss Re predicts, *Financial Times*.
- SMITH, I. (2021b, julio 20). Insurers are falling short in tackling climate risk, warns top policy adviser. *Financial Times*.
- THE EDITORIAL BOARD. (2020, abril 3). Virus lays bare the frailty of the social contract: Radical reforms are required to forge a society that will work for all. *Financial Times*.
- TOOZE, A. (2021, noviembre 16). The COP26 message? We are trusting big business, not states, to fix the climate crisis. *The Guardian*.
- TRAGEDY OF THE HORIZON PROGRAM. (2017). *All swans are black in the dark. How the short term focus of financial analysis does not shed light on long term risks*. 2° Investing Initiative - Generation Foundation Project.
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. (2021, agosto 31). U.S. Department of the Treasury Launches New Effort on Climate-Related Financial Risks in the Insurance Sector.
- URETA, C., RAMÍREZ-BARAHONA, S., CALDERÓN-BUSTAMANTE, O., CRUZ-SANTIAGO, P., GAY-GARCÍA, C., SWINGEDOUW, D., DEFRANCE, D., e CUERVO-ROBAYO, A. (2021) Greenland's thaw pushes the biodiversity crisis. bioRxiv, [preprint].
- WOLF, M. (2020, marzo 24). This pandemic is an ethical challenge. *Financial Times*.

A integração econômica latino-americana pós-pandemia

CARLOS ANDRÉS BRANDO

Colômbia. Doutor em História Econômica pela London School of Economics and Political Science. Pesquisador de pós-doutorado na Universidad de los Andes (Bogotá). Ex-reitor da Faculdade de Economia da Universidad Tadeo Lozano (Bogotá). Especializado em história política e econômica da Colômbia. Colunista de Latinoamérica21.

A integração econômica da América Latina estava em crise antes da chegada da pandemia da Covid-19 e suas causas eram econômicas, políticas e institucionais. As mais importantes foram as lentas taxas de crescimento econômico desde 2013, a limitada complementaridade entre os aparatos produtivos nacionais, a desaceleração das exportações e divergências nos interesses domésticos. A essas causas devem ser somadas, nos anos anteriores à pandemia, a ascensão de vários governos pouco –ou nada– interessados na integração regional (especialmente no Brasil, mas também no Chile, Equador e Uruguai), as explosões populares nos países andinos e a escassa preocupação em formalizar e fortalecer organizacionalmente essas ambições.

Neste panorama foi que irrompeu a pandemia em março de 2020. Do ponto de vista da severidade e duração das medidas de confinamento, do número de mortes por habitantes, da pressão sobre os sistemas de saúde e da magnitude da contração econômica, a América Latina tem sido uma das regiões do mundo mais atingidas pela pandemia da Covid-19.

O fim do auge das *commodities*

O desempenho das exportações latino-americanas havia se deteriorado desde 2012 após um grande auge impulsionado pela demanda de *commodities* da China. A variação de bens de exportação deixou

de crescer 14% ao ano entre 2002 e 2012, para se manter ligeiramente negativa entre 2013 e 2019. Mais importante ainda, o comércio externo dentro da região havia caído de picos de US\$200 bilhões em exportações no período 2011-13, para US\$152 bilhões em 2015 e US\$140 bilhões em 2019, a cifra mais baixa dos últimos 17 anos. Como porcentagem das exportações totais, aquelas destinadas à América Latina haviam caído de 20% para 15%, e a evolução do comportamento das importações foi similar. Em resumo, pelo menos cinco anos antes da pandemia, o comércio intrarregional já mostrava uma forte tendência decrescente.

Esta tendência, entretanto, se viu reforçada no ano passado por conta das restrições impostas para combater o vírus. Em 2020, o valor das exportações latino-americanas contraiu em 13% e o das importações em 20%. O comércio de exportação intrarregional colapsou ao registrar 12% do total (menos de US\$100 bilhões), um número que remonta à década de 1960. Os setores mais afetados foram a indústria têxtil, de confecções, calçados, veículos, mineração, petróleo e gás.

O colapso foi generalizado em todos os mecanismos sub-regionais. Da CARICOM (Comunidade do Caribe) e CAN (Comunidade Andina de Nações) com quedas de 31%, passando pelo Mercosul (Mercado Comum do Sul) e a Aliança do Pacífico com 25% e 24%, até o MCCA (Mercado Comum Centro-Americano) com 10%.

Reconhecendo a natureza conjuntural da pandemia nos processos de integração econômica da região, deve-se perguntar então: Por que o retrocesso? Os esquemas sub-regionais funcionavam ou não? Que problemas e desafios não resolvidos enfrentavam antes de 2020 e como a pandemia os impactou?

A primeira limitação estrutural é a natureza da integração entre as economias da região. Ao contrário da União Europeia, onde a complementaridade é alta e, portanto, o comércio intra-europeu é intenso, na América Latina a complementaridade é baixa. Isto se refere ao tipo de bens que são trocados e ao valor agregado com o que cada país contribui segundo as atividades nas quais possuem vantagens comparativas. Quanto mais elaborados forem os bem exportados e quanto maior for seu volume, maior será, naturalmente, a integração. O êxito em qualquer processo de integração está determinado, em boa parte, pela base de exportação de cada nação. Quanto maior for a diferença nas bases, maior será o potencial de integração. E se os produtos forem industriais com alto valor agregado, melhores serão os benefícios.

Historicamente, no entanto, a América Latina tem exportado principalmente *commodities*. Desde o ouro e a prata colonial, passando pelo gano, trigo, quinina, borracha e café nos séculos XIX e XX, à matriz atual dominada por recursos minerais e energéticos (carvão, petróleo, cobre, lítio, gás) e outros bens agrícolas (soja, açúcar, frutas cítricas, carne). E dada a semelhança nas matrizes, os principais parceiros comerciais das economias latino-americanas têm sido os países avançados (Europa, EUA) e, mais recentemente, a China.

Em síntese, as bases de exportação fizeram com que a complementaridade econômica entre as nações latino-americanas fosse limitada e, portanto, as possibilidades de integração também. Mesmo com esta limitação, os esforços para forjar a integração têm sido modestos e episódicos, ao contrário das declarações e retóricas megalomaniacas de seus promotores.

Um por todos e ...

Todos os organismos regionais e sub-regionais de cooperação e integração no mundo experimentam tensões e conflitos. No entanto, a instabilidade nos fundamentos (as filiações) dos mecanismos na América Latina tem sido muito pronunciada.

O caso mais recente foi o da UNASUL, uma iniciativa que desde 2004 buscou integrar as 12 nações do Mercosul e da CAN através da Declaração de Cuzco. Seu retrocesso tornou-se evidente em 2019 com a saída de Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Peru e Paraguai e mais tarde do Uruguai durante a pandemia.

A experiência da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) é instrutiva. Incentivada por Fidel Castro e Hugo Chávez, foi criada como um mecanismo contra hegemônico para aprofundar a integração livre das influências das organizações internacionais, buscando atacar os obstáculos que até então a haviam impedido: pobreza, desigualdade no comércio e assimetrias entre os países. Financiada com receitas petrolíferas inflacionadas pelo aumento dos preços internacionais do petróleo no início do século, o mecanismo abarcava iniciativas de cooperação financeira (Banco e Fundo ALBA), comunicacional (Telesur), energética (Petrocaribe) e de intercâmbios solidários e compensatórios, incluindo a formação de empresas públicas transnacionais (Grannacionales).

A ALBA se constituiu como uma alternativa à política estadunidense de implementar um acordo multilateral de livre comércio com as 35 nações do continente menos Cuba. Esta ganhou uma aparente força no final da década passada graças à ascensão ao poder de governos de esquerda em vários países. Em 2009, contava com a Bolívia (*Movimiento al Socialismo* de Evo Morales), Nicarágua (*Frente Sandinista de Liberación Nacional* de Daniel Ortega) e Equador (*Alianza PAIS* de Rafael Correa) como membros plenos. Em torno da grandeza financeira venezuelana se desenharam numerosos esquemas de doações financeiras, cooperação técnica, assistência humanitária, subsídios, empréstimos e suplementos orçamentários para seus membros e países terceiros.

Com a morte de Chávez em 2013, a queda nos preços do petróleo e a “atualização” do recente modelo econômico-social cubano, o declínio da ALBA foi inevitável. Honduras se retirou em 2009, o Equador em 2018, e a Bolívia anunciou sua saída em 2019.

A instabilidade também tem estado presente em mecanismos sub-regionais mais antigos. Durante o governo Pinochet em 1977, o Chile se retirou da CAN (antigo Pacto Andino) e a Venezuela o fez em 2006. No entanto, nos 50 anos de vigência do mecanismo, duas conquistas fundamentais se destacam. Em primeiro lugar, o aumento do comércio de produtos manufaturados não tradicionais durante suas primeiras décadas. E a segunda conquista é que a CAN tem sido o único mecanismo regional a implementar mecanismos de coordenação e integração financeira eficazes e de tamanho significativo no continente, como a Corporação Andina de Fomento e o Fundo Andino de Reserva.

O Mercosul, criado em 1991, suspendeu temporariamente o Paraguai entre 2012 e 2013 por não cumprir seus compromissos com a democracia, e a Venezuela está suspensa desde 2016 pela mesma razão. Apesar disso, os países fundadores avançaram em seu objetivo de liberalizar o comércio em seus primeiros anos e deram importantes passos rumo a uma união aduaneira até meados da década de 2000. O comércio intrarregional cresceu aceleradamente nos anos 90.

Desde então, a integração tem diminuído. As medidas protecionistas iniciadas por diferentes governos na Argentina e no Brasil desencadearam retaliações dos outros dois sócios. Somado a isso, uma mordaz polêmica surgida em 2002 ao redor da construção e operação de fábricas de celulose na fronteira entre Argentina e Uruguai sobre águas binacionais expôs a incapacidade do grupo em resolver as disputas.

Jair Bolsonaro assumiu a presidência *pro-tempore* do bloco em meio à pandemia com dúvidas sobre sua eficácia e diferenças com outros membros sobre a tomada de decisões por consenso, e com a Argentina em particular, sobre a necessidade de

firmar unilateralmente acordos de livre comércio com outras nações. Antes da pandemia, o futuro do mecanismo tinha três caminhos possíveis: consolidação aduaneira, flexibilização parcial e trânsito para uma zona de livre comércio. Mas a atual crise e as políticas de reativação forçarão o atraso de qualquer decisão.

Os mecanismos de integração na América Latina, como já vimos, não têm sido escassos. Pelo contrário, eles foram tantos e tão variados que, competindo entre si, além de se complementarem, às vezes são redundantes, replicando funções e mandatos, e se sobrepondo uns aos outros. O resultado final é um conjunto pouco efetivo ou eficiente de iniciativas que antes de 2020 mantinham a integração regional em um nível incipiente.

Mais cooperação do que integração financeira, até agora

A crise global que afetou a América Latina no começo da segunda década revelou a precariedade na qual se encontrava a arquitetura financeira, tanto no âmbito da cooperação e integração financeira, quanto no desenvolvimento de políticas macroeconômicas que poderiam ajudar coletivamente cada nação. A debilidade, se não a ausência, de normas, instrumentos e organismos para lidar com crises externas a nível regional é surpreendente, dada a quantidade de iniciativas e mecanismos vigentes. Durante esses anos turbulentos, as respostas financeiras à crise foram implementadas pelos governos nacionais para as economias domésticas, com escassa coordenação ou apoio regional.

Atualmente, a exceção mais interessante a este padrão é o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR), criado pelos mesmos fundadores do Pacto Andino em 1978, ao qual se juntaram mais tarde a Costa Rica, o Paraguai e o Uruguai. O FLAR tem por missão três objetivos: apoiar os países membros com suas balanças de pagamentos, melhorar as condições de investimento de suas reservas internacionais e ajudar na harmonização das políticas monetárias, cambiais e fiscais. Desde 1998 e pelo menos até 2012, este

fundo havia desembolsado mais empréstimos a seus membros do que o Fundo Monetário Internacional.

Em meio à pandemia, o Fundo anunciou a disponibilidade de US\$2.3 bilhões e a capacidade de mobilizar mais recursos para os bancos centrais dos países membros com o propósito de contribuir para a estabilidade macroeconômica e financeira. Os recursos são oferecidos sob três modalidades: linhas de crédito de apoio à balança de pagamentos, empréstimos de contingência e empréstimos de liquidez.

O recém-formado Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) é um acordo entre as bolsas de valores da Colômbia, Peru, Chile e México que visa criar um mercado regional para a negociação de títulos de renda variável nos quatro países. É uma iniciativa inovadora de integração financeira a nível sub-regional apoiada pela Aliança do Pacífico. Ao contrário do FLAR, o MILA não opera como uma ferramenta para combater as crises macroeconômicas. Seus resultados em termos de correlações de risco e rentabilidade, assim como o volume e o valor das transações têm sido modestos.

Nas últimas três décadas, os bancos de desenvolvimento da região têm sido importantes para financiar projetos de infraestrutura que integram fisicamente os mercados nacionais e regionais. Os mais destacados são a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE). Eles destinaram, entre 2010 e 2019, mais de um terço de seus empréstimos de longo prazo para obras de infraestrutura que incluíram malhas rodoviárias e ferroviárias, geração e transmissão de energia, projetos logísticos, portuários, de gás e de telecomunicações, entre outros. Os recursos totais aprovados durante o período 2015-2019 excederam US\$120 bilhões, dos quais mais de US\$40 foram canalizados para investimentos que, por sua natureza ou alcance, integram mercados. Entre esses se encontram a ampliação do canal do Panamá, o gasoduto entre Bolívia e Brasil e a rodovia transchaco no Paraguai.

A resposta de entidades como essas à pandemia tem sido efetiva. Segundo dados da CEPAL, o aumento das aprovações em 2020 (incluindo as do Banco Mundial) foi 25% maior do que no ano anterior, cerca de US\$50 bilhões. Os bancos da região ajustaram seus processos para lidar com a crise pandêmica. O BCIE, por exemplo, criou um instrumento de política de empréstimos chamado Operações de Desenvolvimento de Políticas, e se distanciando de sua preferência habitual pelo financiamento de projetos de investimento, aprovou US\$750 milhões para El Salvador, Honduras e Costa Rica enfrentarem a crise.

Por sua vez, o BID disponibilizou recursos de US\$7,9 bilhões em toda a região para financiar 36 projetos diretamente relacionados com a crise pandêmica. Ademais, endossou a expansão de linhas de crédito de contingência para emergências ocasionadas por desastres naturais que incluem riscos à saúde pública. O outro lado da moeda é a ausência de aprovações que tenham como objetivo a integração regional ou o comércio. Pela primeira vez em anos, nem um único projeto se dirigiu a estas atividades.

Finalmente, a CAF aprovou 20 operações de “apoio macrofiscal” por US\$6,2 bilhões para mitigar os efeitos fiscais da pandemia. Dentro desta categoria se incluem linhas de crédito contingentes de liquidez, SWaps (para nutrição na Argentina e no Equador), e empréstimos programáticos que em seu conjunto materializam a função contra cíclica do banco. Assim como o BID e o BCEI, a CAF acelerou significativamente o calendário de seus desembolsos durante o primeiro ano da pandemia, o que resultou na disponibilidade oportuna de recursos para os governos mutuários.

Ciclos discordantes

A sincronidade dos ciclos econômicos é outro dos fatores-chave nos processos de integração econômica. Ainda não está claro se a pandemia exacerbará as diferenças dentro das economias e blocos da região, mas na minha opinião a deterioração geral das condições macroeconômicas durante a crise intensificará a dificuldade e a

lentidão do processo de integração. Em aspectos macroeconômicos básicos como a evolução dos preços, os regimes e níveis cambiais, as contas fiscais, assim como no endividamento, a pandemia tem feito e fará muito pouco para incentivar a convergência.

Enquanto na Venezuela a tendência hiperinflacionária continua, na Argentina os preços ao consumidor excedem a variação anual de 50% e no Brasil se aproxima dos dois dígitos. Em Cuba, Equador, Panamá e El Salvador, o fenômeno dominante no último ano tem sido a deflação. Sem dúvida, isto está intimamente ligado à dolarização vigente nos três últimos países e, no caso de Cuba, ao intervencionismo por parte do governo na fixação dos preços. Condições como estas apresentam desafios formidáveis a qualquer ambição integracionista. Embora a inflação tenha crescido no geral durante a pandemia, a habilidade da maioria dos bancos centrais para conter o crescimento acelerado dos preços é uma base necessária ante a uma eventual reativação integracionista.

No plano das contas governamentais, a contração econômica atingiu as finanças públicas reduzindo a arrecadação de receitas, inflando o déficit fiscal e, assim, minando a credibilidade e a reputação dos governos que realizam emissões de dívida soberanas que agora têm preços mais elevados do que antes da pandemia. A combinação de maiores diferenciais (*spreads*) nas avaliações de risco e os relativamente grandes níveis de endividamento com saldos das balanças fiscais no vermelho faz com que os planos de integração se mantenham em horizontes temporais de médio ou longo prazo.

Entre as economias de médio porte, os níveis de endividamento público do Chile e do Peru são relativamente baixos, assim como os seus *spreads*. Embora o endividamento uruguaio seja duas vezes maior, seus *spreads* são os mais baixos da região, o que indica que sua força fiscal é valorizada pelos mercados. Esses três países mantêm o status de grau de investimento, junto com o México. Colômbia perdeu essa distinção na pandemia e agora exhibe um déficit fiscal de mais de

8% do PIB, entre os mais altos da região. Argentina e Equador têm altos níveis de endividamento público (mais de 60% do PIB), junto com *spreads* que só ficam atrás da Venezuela.

As grandes economias, Brasil e México, mostram grandes diferenças. O Brasil tem um déficit fiscal que atinge 6% do PIB e tem a segunda maior dívida pública da região, enquanto o déficit do México permanece abaixo de 3% e seu endividamento está entre os mais baixos do continente.

Integração pós-pandemia?

Em tempos difíceis, é mais complexo levar adiante mecanismos de integração econômica. A pandemia arrastou as economias latino-americanas para um maior endividamento, *spreads* mais elevados e saldos fiscais negativos. A escassa sincronização da região com suas variáveis macroeconômicas não é nova, nem é o resultado da crise sanitária. Entretanto, a deterioração dos indicadores neste campo dilatará ainda mais a convergência para um ciclo de crescimento com indicadores robustos onde a integração das nações seja maior do que a soma de suas partes.

A Covid-19 destruiu o emprego, intensificou a informalidade e aumentou a pobreza. Diante de tal situação, os governos estão sentindo a pressão dos cidadãos para liderar a recuperação da economia. Portanto, os efeitos da pandemia afastarão as aspirações de integração a curto e médio prazo.

Diante desta situação, os países da região enfrentam um importante dilema. Propiciar uma reativação integradora, aberta ao comércio e aos fluxos de capital, o que acarreta riscos inerentes, ou procurar uma ascensão nacionalista que privilegie o trabalho e as empresas domésticas? Politicamente, o dilema é grande. Optar pelo caminho integrador é impopular, além de arriscado e representa a opção mais difícil.

Nossos governantes provavelmente se conformarão com a retórica nacionalista. Para implementar esta estratégia, dispõem de um arsenal extenso e comprovado de práticas para-tarifárias e políticas

industriais que trunçarão, complicarão e dilatarão efetiva e sigilosamente qualquer ímpeto integrador e, dessa maneira, poderão adjudicar qualquer conquista ou avanço. A pandemia legará um ressurgimento de medidas econômicas nacionalistas, protecionistas e desintegradoras de média intensidade.

A isto se somará o esvaziamento do centro político –que precedeu a chegada da Covid-19– que fará do movimento político pendular sua característica mais forte e mais difundida. Uma maior polarização eleitoral após a Covid-19 acentuará a instabilidade dos projetos de integração regionais e sub-regionais. Na ausência de compromissos confiáveis e de políticas estatais destinadas a ceder soberania com horizontes temporais amplos e definidos –um estágio avançado e requerido pelos esquemas de integração europeus durante décadas– a América Latina persistirá em suas iniciativas periódicas de integração ineficazes.

América Latina e a União Europeia: transformação socioeconômica na nova realidade (pandêmica e pós-pandêmica)

VIOLETTA M. TAYAR

Rússia. Doutora em Economia pela Academia de Ciências da Rússia (RAS). Diretora Adjunta do Instituto da América Latina (ILA) e Chefe do Centro de Estudos Ibéricos do ACR do ILA. É especialista em relações econômicas e comerciais entre a União Europeia e os países da América Latina.

Ao longo da última década, as relações entre a América Latina e o Caribe (ALC) e a União Europeia (UE) se fortaleceram de maneira considerável. Ambas as regiões representam, em conjunto, 25% do PIB mundial, um terço dos membros das Nações Unidas e quase metade dos membros do G-20. Portanto, a ação conjunta dessas duas regiões foi decisiva para obter acordos multilaterais históricos e propiciaram a interação tanto a nível bilateral como sub-regional e inter-regional.

Relações inter-regionais antes da pandemia

2019 marcou o 20º aniversário do início do diálogo estratégico inter-regional entre a ALC e a UE. O ponto de partida para a cooperação entre ambas as regiões foi em 1999, com a I Cúpula inter-regional de chefes de Estado da ALC e da UE, celebrada no Rio de Janeiro. O diálogo entre ambos os blocos, entretanto, nem sempre tem sido dinâmico e, ultimamente, tende a expandir-se com o tempo.

Por exemplo, a cúpula entre a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) planejada para 2017 nunca chegou a ser realizada devido à crise econômica e política da Venezuela, assim como às posições ambíguas tanto do bloco latino-americano como o europeu em relação à situação no país caribenho. O diálogo inter-re-

gional foi praticamente congelado e passou a ser articulado na forma de encontros bilaterais entre os ministros das Relações Exteriores dos países da ALC e da UE.

Neste contexto, o período 2016-2020 produziu um desvio na associação econômica inter-regional em um entorno caracterizado pela diminuição do multilateralismo, regionalismo e inter-regionalismo. Dentre as causas subjacentes à desaceleração nas relações entre ambos os blocos cabe destacar o protecionismo adotado pela Administração Trump, o *Brexit*, a crise venezuelana, o fim do *boom* das *commodities*, a recessão econômica na América Latina e o enfraquecimento da CELAC. Como consequência de tudo isso, produziu-se a suspensão temporal do diálogo inter-regional e a celebração das cúpulas.

Consciente desse esfriamento, a União Europeia começou a promover algumas iniciativas para retomar o diálogo. Josep Borrell, após ser nomeado Alto Representante da UE para Assuntos Exteriores e Política de Segurança, e os novos integrantes da Comissão Europeia propuseram retomar a celebração de cúpulas no formato UE-CELAC para recuperar o diálogo político em nível inter-regional.

Não obstante, existem obstáculos a serem superados. Um dos fatores mais importantes que servem como freio para a formação de uma

aliança estratégica entre a ALC e a UE é a assimetria que persiste no comércio bilateral e nos investimentos. No comércio, esta assimetria manifesta-se, antes de tudo, na estrutura de exportação e importação. A circulação de mercadorias industriais entre a ALC e a UE mostra que o Brasil e o México estão integrados, em grande medida, ao comércio intrafirmas e à logística. Ao mesmo tempo, seis países europeus –Alemanha, Espanha, Países Baixos, Bélgica, França e Itália– são os principais exportadores e importadores de mercadorias para a ALC, abarcando mais de 80% do intercâmbio comercial. Com isso, os principais formuladores da política da UE em relação à ALC continuam sendo a Espanha e a Alemanha. Segundo as avaliações da UNCTAD, a Agenda 2030 implica investimentos sem precedentes, antes de tudo, para os países em desenvolvimento. As empresas europeias lideraram novos projetos de investimento na ALC com 39% do total dos investimentos, à frente das empresas dos EUA e Canadá.

Seguem existindo, no entanto, pontes entre ambas as regiões. Por exemplo, um setor promissor para os investimentos europeus na América Latina é o energético e das fontes renováveis de energia. Vale ressaltar também que a UE fornece uma grande ajuda aos países latino-americanos na proteção do meio ambiente e do clima, sendo as mudanças climáticas um importante vetor da cooperação inter-regional.

A pandemia muda a situação

No mundo pandêmico e pós-pandêmico, a cooperação entre a ALC e a UE em matéria de desenvolvimento (econômico, social e ecológico) adquire maior importância. A pandemia da Covid-19 apareceu em um contexto de deterioração da situação econômica na região latino-americana, unida a uma crise sistêmica que havia exacerbado as diferenças sociais e as tensões políticas. Na esfera internacional, a pandemia provocou uma recessão mundial e agravou as tendências globais existentes, entre as quais se encontram o caráter crítico da crise ecológica, a crescente rivalidade geoestratégica entre a China e os Estados Unidos, a abordagem da quarta revolução industrial, a cri-

se da globalização e o aprofundamento do déficit do multilateralismo.

Neste contexto, foram percebidas demandas de Bruxelas que apontavam para a necessidade de retomar urgentemente o diálogo inter-regional, dada a relevância econômica e geopolítica da região latino-americana para a Europa. Como consequência disso, a Comissão Europeia está atualmente imersa em um processo de reconsideração de suas políticas comerciais com a região. O comércio é um elo importante nas relações inter-regionais da UE com a ALC. No período da pandemia de 2020, o intercâmbio comercial entre as duas regiões totalizou 181,58 bilhões de euros, o que é 20% menor do que o indicador de 2019. Contudo, os interesses europeus na América Latina transcendem o meramente comercial, pois têm também um componente de desenvolvimento sustentável, tratando de propiciar o trânsito verde, inclusivo e sustentável das políticas comerciais.

Com o objetivo de aproximar as posições, foi realizada uma reunião informal em dezembro de 2020 entre os ministros das Relações Exteriores da ALC e da UE em formato virtual. Os ministros confirmaram nesse encontro sua vontade de intensificar o diálogo político de alto nível e concordaram em trabalhar a favor de uma cúpula birregional. Os ministros reafirmaram sua determinação de intensificar os esforços conjuntos para superar os desafios multidimensionais colocados pela pandemia da Covid-19, o que pode agravar as lacunas estruturais existentes, as desigualdades e a exclusão social, econômica e financeira.

Para que esses esforços gerem um bom resultado, é necessário que a UE adote uma abordagem renovada e estabeleça um diálogo construtivo com a ALC. Neste sentido, a UE propõe-se a completar os conteúdos de uma série de convenções existentes com a ALC. Em particular, a renovação dos acordos com o Chile, México, países do Caribe, América Central, a ratificação do tratado com o Mercosul e a ampliação dos acordos comerciais com Colômbia, Equador e Peru. Entre todos esses, o acordo Mercosul-UE terá uma relevância especial já que levará a uma rápida liberalização do comércio e à consolidação dos laços transa-

tlânticos. Ele compreende, entre outras, questões como tarifas, barreiras técnicas no comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, compras estatais, propriedade intelectual e desenvolvimento sustentável.

A postura dos países da UE sobre este acordo, no entanto, não é uniforme. Em ocasiões, os europeus se mostraram reticentes à abertura dos mercados com a América Latina em favor da proteção de seus próprios produtores de mercadorias agropecuárias. Além disso, o Parlamento Europeu advertiu em outubro de 2020 que não ratificaria o acordo em seu estado atual, devido às políticas ambientais do Presidente brasileiro, Jair Bolsonaro.

Apesar das dificuldades, a celebração do acordo entre a UE e o Mercosul oferece a possibilidade de expansão comercial para ambas as partes. Além dos acordos comerciais, o tratado consagra o compromisso dos países do Mercosul de observar o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas. Em caso de ratificação do acordo comercial com a UE, os países do Mercosul contarão com mais possibilidades de acessar as novas tecnologias e cadeias globais de criação do valor, o que pode levar a uma reconsideração do modelo de incorporação dos países membros do bloco na divisão internacional do trabalho e à retificação das estratégias de crescimento econômico.

Junto com os acordos comerciais, os problemas estruturais das economias da ALC e os novos cenários internacionais também tornam necessário impulsionar o investimento estrangeiro direto (IED). As políticas de promoção, entretanto, devem ser parte de um projeto mais amplo que promova mudanças estruturais progressivas orientadas a aumentar a produtividade e alcançar a inclusão social, a igualdade e a crescente sustentabilidade ambiental. Assim, apesar de sua importância, o investimento continua sendo um tema pendente que também foi prejudicado pela pandemia. Segundo a CEPAL, a crise sanitária teve efeitos negativos sobre os fluxos de investimento: em 2020, a entrada de investimentos estrangeiros (IED) na ALC diminuiu entre 45% e 55%.

Além disso, é necessário reforçar os programas de cooperação técnica e financeira da UE para a ALC para superar o contexto derivado da crise sanitária. Neste sentido, a Comissão Europeia já alocou um total de 918 milhões de euros e o Banco Europeu de Investimentos 325 milhões de euros. A necessidade de consolidar os recursos financeiros para assegurar uma saída da crise pandêmica pode ser a base para impulsionar soluções conjuntas e mais eficazes aos problemas enfrentados pela ALC e a UE.

Neste sentido, recai sobre as instituições financeiras como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco de Desenvolvimento da América Latina e o Banco Centro-Americano de Integração Econômica um papel fundamental no financiamento dos investimentos necessários para a recuperação das economias dos países da ALC durante o período pós-pandêmico. Todos os indícios apontam para o financiamento da recuperação econômica e o papel das organizações internacionais será central no diálogo entre a ALC e a UE. Por isso, é preciso reconhecer como um imperativo o processo de renovação das relações inter-regionais entre a UE e a ALC, bem como fazer uso das oportunidades que emergem na nova geopolítica regional.

A nova estratégia comercial

Em fevereiro de 2021, a Comissão Europeia estabeleceu sua estratégia comercial para os próximos anos, que se baseia nos anseios da UE em contribuir para a recuperação econômica, apoiando as transformações verdes e de digitalização, com ênfase especial na pluralidade e nas reformas das regras do comércio global. Em sua estratégia, a Comissão Europeia coloca a sustentabilidade no centro e apoia a transformação para uma neutralidade climática de sua economia, incluindo as obrigações globais no comércio e as relativas ao clima junto com as novas regras de comércio eletrônico para apoiar o trânsito informativo e climático.

Esta estratégia estender-se-á aos acordos celebrados com a ALC. Assim, a UE precisa dar um salto qualitativo com a ALC e introduzir as

metas da “agenda verde” comunitária no diálogo inter-regional. Deste modo, as relações entre a região latino-americana e a UE poderão realizar um trânsito qualitativo que implica a assunção de determinadas tarefas. Em primeiro lugar, facilitar a concessão de tecnologias para superar o modelo extrativista da América Latina. Neste sentido, as empresas europeias podem contribuir para mudar a estrutura energética e investir em energias renováveis. Em segundo lugar, a indústria automotiva é um setor estratégico em ambas as regiões e precisa de reformas, de modo que os acordos de cooperação tecnológica possam ser benéficos para ambas as partes.

Em terceiro lugar, é preciso mobilizar fundos nas infraestruturas necessárias para assegurar o acesso a uma segurança energética sustentável. Em quarto lugar, os programas de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) possuem uma importância especial nas relações inter-regionais. Por último, a digitalização abre outra nova forma de cooperação entre ambos os blocos. Neste caso, o cabo de fibra óptica entre Portugal e o Brasil, assim como os canais de comunicação terrestre e submarina entre a UE e a ALC, podem servir de exemplo.

Perspectivas de relações a curto, médio e longo prazo

A América Latina deve aproveitar a oportunidade que representa a busca da UE por liderança regional, buscando competir com os Estados Unidos e a China. Assim, a região latino-americana pode ver na UE um aliado fundamental para o desenvolvimento de programas estatais no eixo Norte-Sul, orientados para dar soluções a problemas globais. Neste sentido, destaca-se a iniciativa europeia de contribuir para um novo sistema econômico mundial baseado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Um fator importante nas relações transatlânticas, entretanto, é a crise sanitária, econômica e social provocada pelo coronavírus, que modificará as formas de cooperação e diálogo entre países e regiões, assim como o desenvolvimento do fenômeno da globalização. No mundo pós-pandêmico, as

relações econômicas mundiais modificaram-se, o que se traduziu, a curto prazo, numa queda dos indicadores macroeconômicos em ambos os lados do Atlântico.

Nas novas circunstâncias, é possível imaginar um futuro no qual os principais atores serão tentados a renunciar à globalização, com tendências para substituir as importações e voltar ao protecionismo. É possível que aumente a fragmentação nos projetos de integração regional na ALC e cresça o papel do Estado na economia nacional.

Em curto prazo, é possível um cenário de renovação do diálogo inter-regional mediante cúpulas e com um enfoque pragmático por parte da ALC. Em médio prazo, é de esperar-se um ajuste das linhas estratégicas nas relações inter-regionais, estabelecendo novas formas de desenvolvimento pós-pandêmico e priorizando a realização dos objetivos da Agenda 2030. Em curto e médio prazos, ambas as regiões poderiam desenvolver acordos comerciais entre a UE e os países latino-americanos específicos ou blocos regionais dentro da ALC.

É possível um movimento para uma abordagem mais pragmática na regulação do comércio e a elaboração de acordos comerciais renovados. Tais iniciativas facilitariam, ao mesmo tempo, o fortalecimento dos mecanismos de integração dentro da própria América Latina. Ao mesmo tempo, os acordos comerciais requerem, a médio prazo, ajustar-se às cadeias globais de valor, aos requisitos ecológicos e aos objetivos de digitalização. Isto implica mudar a ênfase das questões tradicionais de cooperação para novas áreas como clima, serviços, comércio eletrônico e defesa da propriedade intelectual. Nesta linha, a CEPAL estima que a integração regional é precisamente a chave para a recuperação da América Latina no cenário pós-pandêmico.

A UE assumiu que os âmbitos de atuação na América Latina onde se enfraquece a influência comunitária serão ocupados pela China e outros sócios. Portanto, a ALC constituiu um espaço estratégico para desenvolver a influência e a dimensão externa europeia. Neste sentido, convém não

subestimar a capacidade da UE para se adaptar às condições de desenvolvimento em contextos de mudança. A nova ordem mundial, atualmente em formação, induz à liderança comunitária para buscar novas ferramentas e mecanismos para solucionar os problemas que enfrenta no diálogo regional. Enquanto isso, é possível que se produza uma amplificação na cooperação humanitária entre os países europeus e latino-americanos, especialmente no âmbito sanitário.

A arte de fazer amigos. Os riscos de cooperar com o Partido Comunista chinês

JUAN PABLO CARDENAL

*Jornalista e pesquisador especializado na internacionalização da China. Coautor de **La silenciosa conquista china** (Crítica, 2011) e **La imparabile conquista china** (Crítica, 2015). Pesquisador associado do Centro para a Abertura e Desenvolvimento da América Latina (CADAL).*

O turbulento encontro bilateral realizado em março de 2021 no Alasca entre a China e os Estados Unidos, o primeiro entre eles desde a chegada de Joe Biden à Casa Branca, escondeu por detrás da discussão diplomática entre os dois países um detalhe carregado de simbolismo que, no entanto, passou em grande parte despercebido nos meios de comunicação e opinião pública internacionais.

O protagonista da rixa do lado chinês, que não hesitou em questionar –num tom áspero– a saúde da democracia e a situação dos direitos humanos nos Estados Unidos, para além de defender a todo custo o modelo autoritário chinês, foi Yang Jiechi, apresentado como o *top diplomat* à frente da delegação de Pequim.

Esse rótulo genérico provavelmente nasceu da confusão que fez com que Wang Yi, o ministro das Relações Exteriores, também estivesse presente em Anchorage, mas não liderasse a delegação. Yang Jiechi, educado no Reino Unido e antigo embaixador nos EUA na virada do século, é considerado como um dos arquitetos da política externa contemporânea da China. Também atua como diretor-geral da Comissão Central de Política Externa, outrora um órgão controlado pelo Estado, mas agora sob o Comitê Central do Partido Comunista. Composto por um grupo restrito de dirigentes chineses liderados por Xi Jinping, seu papel é supervisionar e comandar o complexo mecanismo de relações exteriores da China.

A sua aparência tornou visível não só algo já conhecido –a hierarquia superior do Partido Comunista da China (PCCh) sobre o Estado chinês– mas também algo nem sempre evidente para os interlocutores políticos da China no exterior: que é o PCCh, não o Estado, o que guia, dirige e executa a agenda e a política externa da China. Isso não impediu que fosse uma surpresa que a delegação

americana, liderada pelo secretário de Estado Antony Blinken, cedesse à ortodoxia do protocolo diplomático e aceitasse que um membro do Politburo, o mais alto órgão de poder da China, em vez de um representante do Estado, conduzisse a delegação da China no evento. Não é difícil ver a renúncia ao protocolo de Washington como uma vitória moral para Pequim em termos de legitimação do PCCh.

O episódio acima serve para salientar que o aval concedido pelos Estados Unidos não é diferente do que os partidos políticos latino-americanos têm concedido ao regime chinês durante décadas depois de terem construído uma relação estreita, em alguns casos até simbiótica, com o PCCh. Para além dos inúmeros encontros entre representantes institucionais da China e dos países da América Latina, aos quais se devem juntar aqueles realizados com entidades mais periféricas à estrutura do Estado chinês, mas igualmente influentes –entre elas, as associações de amizade –, Pequim considera valioso cultivar vínculos com os partidos políticos da região, independentemente de suas posturas ideológicas. Esses laços interpartidários fazem parte da *diplomacia global* do gigante asiático.

Isso explica o porquê o PCCh organiza cerca de 400 atividades por ano com partidos estrangeiros e o porquê, nos últimos vinte anos, realizou pelo menos 326 reuniões exclusivas com os seus homólogos latino-americanos. Essa é uma cifra mínima, pois a sua principal fonte é o próprio Departamento Internacional do PCCh, cujo site não inclui todos os eventos realizados. No entanto, é suficientemente significativa para deduzir que a formação comunista, como principal promotora das relações interpartidárias, alcança os objetivos que se propõe. Entre outros, monopolizar o discurso sobre a China atual, legitimar internacionalmente o PCCh e apoiar os interesses da China na política externa.

Procura também estabelecer relações pessoais com representantes políticos e expandir a rede de aliados que a China tece por toda a região no contexto do seu programa de recrutamento de elites, desde as políticas e acadêmicas até às econômi-

cas e midiáticas. Com isso, consegue cultivar uma relação de proximidade, que a linguagem política de Pequim embrulha numa sedutora narrativa de amizade, com pessoas próximas dos decisores de cada país. É geralmente o PCCh quem coloca a primeira pedra nessa relação, seja através de visitas de delegações comunistas à América Latina, seja organizando eventos perfeitamente temáticos, quer em torno do projeto *Belt and Road*, do suposto sucesso de Pequim na erradicação da pobreza ou –no último ano– da gestão comunista da covid-19.

Mas de longe a melhor forma de atrair representantes de partidos políticos regionais são os convites regulares do PCCh para visitar a China com todas as despesas pagas. Muitos visitam a China pela primeira vez, ou fazem-no sem uma compreensão completa da realidade por detrás da cortina de bambu: a sua história, o seu sistema de partido único ou o seu capitalismo de Estado. Por conseguinte, é frequente que a lendária hospitalidade chinesa, a vibrante atmosfera empresarial, os arranha-céus de néon, as impressionantes infraestruturas, a enigmática cultura chinesa e a narrativa –convenientemente destilada– da transição do maóismo para a segunda potência econômica mundial tenham um efeito hipnótico sobre muitos dos seus convidados estrangeiros. Tornam-se assim aliados de Pequim.

E peões na sua estratégia, pois em seus próprios países assumem o papel de embaixadores de *fato* de tudo o que é importante para Pequim e do que é defendido pelo PCCh. Talvez com os partidos políticos mais à esquerda no espectro ideológico, incluindo os partidos comunistas latino-americanos, eles partilhem afinidade ideológica e política em termos do que o *socialismo com características chinesas* e o PCCh representam. Porém, os partidos regionais de centro-direita que não hesitam em reforçar os laços e a cooperação com a formação comunista, e que acreditam –talvez alegremente– que não arriscam capital político ligando-se a um partido iliberal e autoritário localizado nos seus antípodas ideológicas, deveriam saber que tal nexos não é exatamente inócuo.

Por um lado, não é difícil concluir que aqueles que se prestam a tais iniciativas ficam frequentemente presos na teia de propaganda do PCCh. Assim ocorreu –por exemplo– no final de 2017, quando mais de 300 representantes de partidos políticos de 120 países, incluindo a América Latina, foram convidados pelo PCCh para um encontro do partido em Pequim e, na conclusão do evento, assinaram atrás de uma declaração conjunta bajuladora e propagandística: “Louvamos o enorme esforço e grande contribuição do PCCh e de seu líder, Xi Jinping, para construir uma comunidade para um futuro partilhado e um mundo pacífico”, lê-se no comunicado. Em abril de 2020, no meio da agitação sobre a devastação da pandemia e com a China na ribalta pela sua alegada responsabilidade, o PCCh insistiu numa declaração conjunta dos partidos políticos para promover a cooperação internacional, mas cujo principal objetivo era enfatizar a “atitude aberta, transparente e responsável da China”. De acordo com os meios de comunicação oficiais chineses, foi apoiada por 240 partidos políticos de 110 países.

Tais endossos servem para promover a equivalência moral do PCCh com as democracias, gerar um consenso global a favor do regime chinês e neutralizar aqueles que veem com reservas a crescente influência internacional do gigante asiático. Tal legitimação do autoritarismo chinês parece um deslize que nenhum partido democrático se deveria permitir, dado o próprio desvio do regime chinês desde que Xi Jinping chegou ao poder em 2013 e, mais recentemente, com a repressão na região muçulmana de Xinjiang ou na antiga colônia de Hong Kong. Se durante décadas prevaleceu a esperança de que a China se tornasse mais democrática à medida que se desenvolvia, hoje é óbvio que devemos ir abandonando essa ideia. Eis uma circunstância da qual os partidos democráticos da região não deveriam fugir.

Não é apenas uma questão de cada partido democrático ter de defender –por congruência ideológica elementar– o que é moralmente correto e não aceitar pontos intermediários entre autoritarismo e democracia. É também que a normalização de reuniões, diálogos, visitas, endossos, elogios e cooperação com o PCCh implica uma de-

preciação tácita –por comparação– dos princípios e valores democráticos universais a que estas formações afirmam subscrever. Em uma época de crescente insatisfação com a democracia na América Latina, associada à crise de representação partidária e à corrupção política desenfreada, os gestos de camaradagem, cumplicidade e apoio ao autoritarismo de Pequim apenas contribuem para comprometer a sua própria credibilidade. A marcação do território democrático é um compromisso inerente a qualquer partido liberal que se orgulha de sê-lo.

Isso é importante no contexto de como o modelo chinês, que combina autoritarismo político e capitalismo de Estado, é percebido por certas elites na América Latina e em outras regiões, principalmente no mundo em desenvolvimento. Um modelo que se destaca pela sua eficácia em tirar centenas de milhões de pessoas da pobreza e que permitiu à China tornar-se a segunda potência econômica mundial. Porém, uma vez que tal visão é um tanto estereotipada, tem muitas nuances e sublinha apenas o lado amigável do chamado milagre chinês, essas elites políticas regionais seriam talvez mais coerentes com o que representam se reconsiderassem a sua –tácita ou expressa– homologação do modelo autoritário chinês. Acima de tudo, porque esse modelo de desenvolvimento sem controles e equilíbrios, participação, transparência e liberdade, do qual apenas a sua eficiência é realçada, não é necessariamente melhor.

É precisamente esse discurso, embora adaptado a diferentes audiências políticas, que o PCCh difunde –subliminarmente ou abertamente, dependendo do caso– nas suas reuniões e eventos com os seus interlocutores partidários latino-americanos. Xi Jinping liderou o caminho em 2017: “O socialismo com características chinesas abre um novo caminho para a modernização de outros países em desenvolvimento”, declarou ele. Três anos depois, no meio da consternação nas principais democracias ocidentais sobre a gestão da pandemia e com Pequim reclamando a vitória do que as suas autoridades descrevem como uma gestão exemplar da crise, o PCCh já não esconde a sua convicção da superioridade dos valores

comunistas. Isso ficou perceptível nas muitas reuniões virtuais realizadas com os seus homólogos latino-americanos durante a pandemia. E isso também foi constatado no Alasca por Yang Jiechi, o homem forte da diplomacia chinesa.

Não sabemos quais são os resultados concretos obtidos nesses encontros do partido, quer pelas formações da região, quer pelo PCCh. O seu controle e avaliação são complexos devido à sua natureza aparentemente formal e ao sigilo que os rodeia. Mas podemos deduzir que os líderes comunistas colocam ênfase na transmissão da sua visão sobre a China e o seu papel no mundo para que os seus interlocutores compreendam e respeitem os interesses e valores que são importantes para o regime comunista: desde a unidade inabalável da China ou sua versão das disputas de soberania no Mar da China Meridional, às suas opiniões sobre multilateralismo, comércio mundial e direitos humanos. Nesse ambiente mais flexível e informal, antecipam os objetivos da política externa da China ao mesmo tempo que preparam o caminho para as suas empresas estatais em termos econômicos. Os representantes dos partidos políticos, através da sua proximidade com os líderes nacionais, tornam-se assim um bem valioso.

O que sabemos, por outro lado, é que, uma vez estabelecidos os laços pessoais com os seus interlocutores políticos através de encontros, conferências e viagens ao país asiático, a contraparte chinesa não hesita em explorar a amizade forjada entre eles em seu benefício. Em especial, quando o vento sopra contra os interesses chineses: “Nada é de graça, os chineses cobram pedágio depois”, aponta Jaime Naranjo, um deputado socialista do Chile. Segundo esse político, o chamado turismo parlamentar à China é um investimento diplomático para o regime chinês que visa neutralizar qualquer crítica contra Pequim pela sua política interna, sua violação dos direitos humanos ou sua inserção econômica internacional. “Sempre que há um projeto de resolução contra a China no Congresso chileno, o embaixador chama rapidamente os parlamentares. E muitos dos legisladores que foram à China abstêm-se ou ausentam-se da votação”, denuncia ele.

O *pedágio* do qual o legislador chileno fala tão claramente pode assumir várias formas. Podem ser meras declarações de intenção, desde o apoio ao multilateralismo que a China promove nas organizações internacionais até o apoio ao *Belt and Road*, o projeto emblemático da diplomacia chinesa. Por vezes são mais substantivas, por exemplo, o mencionado endosso aos manifestos de propaganda do PCCh, a adesão pública ao *princípio* de uma só China ou, como é o caso há décadas nos países latino-americanos que reconhecem Taiwan, sua contribuição para impulsionar o reconhecimento de Pequim e isolar Taipé. E, em outras, o pedágio implica a total ausência de críticas ao regime chinês não só no que diz respeito à sua situação interna, mas também no que diz respeito aos efeitos negativos dos seus investimentos nos países beneficiários ou em relação às ações chinesas que os afetam. A alegada responsabilidade da China na pandemia de Covid-19 é um bom exemplo.

O silêncio que a China consegue impor aos seus interlocutores políticos estrangeiros, graças à sua diplomacia global, incluindo as relações interpartidárias, não é alheio à percepção no mundo político e econômico latino-americano de que a China é insubstituível como uma fonte de oportunidades. E ainda mais: para que o comércio, os investimentos, empréstimos e negócios frutifiquem, é essencial que o clima político seja ótimo para Pequim, o que implica –dado o medo de represálias comerciais– que as autoridades comunistas estabeleçam a direção e os termos da relação. Uma relação que frequentemente resulta em desigualdade, pagamento de um preço político e ausência de crítica, quando não mesmo em obediência. Isso serve para consolidar a relação assimétrica que muitos países da região já sofrem com a China.

Por tudo que foi exposto, a China representa também um grande desafio para o resto do mundo em termos políticos. Assim, os partidos políticos na América Latina, especialmente os que se vangloriam de ser e exercer a democracia, deveriam abster-se de contribuir. Do mesmo modo, seria desejável que os governos mantivessem vínculos com o gigante asiático, tendo como

focos principais a economia, as oportunidades e o pragmatismo. Os partidos políticos têm a chance de defender, no ambiente amigável e informal das reuniões partidárias, as virtudes e valores democráticos que são importantes nas sociedades livres. Não é apenas sua obrigação. Os partidos políticos não podem pensar que o autoritarismo chinês não nos afeta.

Sociedade



Introdução

ROSSANA CASTIGLIONI

Chile-Uruguai. Doutora em Ciência Política pela Universidade de Notre Dame (EUA). Decana da Faculdade de Ciências Sociais e História da Universidade Diego Portales (Chile). Especialista em política social comparada da América Latina e nos problemas da representação democrática. Conselheira acadêmica de Latinoamérica²¹.

Desde finais dos anos 90 até meados da década de 2010, a América Latina experimentou vários avanços no campo da proteção e inclusão social. A eleição de governos progressistas num período marcado por uma bonança econômica, resultante de um aumento dos preços e da procura internacional de matérias-primas, gerou um contexto favorável à expansão das políticas sociais (Arza *et al*, 2021). Uma combinação de fatores, tais como a irrupção de programas de transferências condicionadas, a expansão de benefícios adicionais contributivos e não contributivos, e o crescimento da despesa social pública, trouxe progressos notáveis no desempenho de vários indicadores sociais. De fato, a maioria dos países da região conseguiu não só reduzir os seus níveis de pobreza e indigência, mas também expandir a cobertura a uma proporção significativa daqueles que, até então, tinham recebido pouco ou nada do Estado.

Esses feitos notáveis, no entanto, não resolveram alguns dos problemas de longa data da América Latina, que se tornaram ainda mais prementes no contexto da pandemia. Por um lado, a região vive com elevados níveis de desigualdade de acesso e de oportunidades, num contexto de marcada segmentação social. Embora vários países tenham sido capazes de reduzir moderadamente a desigualdade de ingressos, as desigualdades territoriais e sócio estruturais, particularmente por gênero, raça, etnia e classe social, permanecem

chocantemente elevadas (Arza *et al*, 2021). Isso é agravado por um aumento crescente da migração intrarregional, resultando numa população particularmente vulnerável que enfrenta problemas de acesso tanto à proteção social como ao trabalho decente (Maldonado Valera *et al*, 2018). Do mesmo modo, a qualidade e suficiência dos benefícios sociais mostram diferenças claras não só entre países, mas também dentro de cada um deles, de acordo com o nível de ingressos e a unidade territorial de residência.

Além disso, vários países sofreram programas de ajustes e cortes, que comprometeram os avanços anteriores em matéria de proteção social. Alguns exemplos servem para ilustrar essa tendência. No Brasil, o Presidente Michel Temer adotou um novo regime fiscal que levou a uma redução acentuada das políticas de proteção social (Sá-tyro, 2021), enquanto o presidente Jair Bolsonaro impôs controles rigorosos ao programa Bolsa Escola, resultando em menos um milhão de famílias beneficiárias (Cecchini, 2021: 242). No Uruguai, o governo do presidente Luis Lacalle Pou introduziu cortes no Programa Nacional de Cuidados, um dos projetos mais emblemáticos promovidos pelo *Frente Amplio* (Rossel, 2021). No México, sob a administração de Andrés Manuel López Obrador, se pôs fim ao Seguro Popular, um programa não contributivo que proporcionou cobertura sanitária a 53 milhões de mexicanos, sem oferecer uma alternativa abrangente para preencher a lacuna,

mesmo com a criação do novo *Instituto de Salud para el Bienestar* (Reich, 2020).

Essas mudanças, juntamente com um contexto econômico cada vez mais adverso desde o fim do auge das matérias primas, foram acompanhadas por um sentimento conspícuo de insatisfação e mal-estar dos cidadãos que se reflete em pelo menos duas dimensões. Em primeiro lugar, como mostram os números do Latinobarómetro, a insatisfação com a democracia tem aumentado constantemente ao longo dos últimos 25 anos. Enquanto em 1995, 56% dos latino-americanos disseram estar insatisfeitos com o funcionamento da democracia, esse número subiu para um alarmante 70% em 2020 (Latinobarómetro, 2021: 38). Ainda mais problemático é o fato de o apoio à democracia como regime político ter mostrado um declínio. De fato, no início do novo milênio, 60% das e dos latino-americanos disseram apoiar a democracia, mas em 2020 esta porcentagem tinha caído para 49% (Latinobarómetro, 2021: 19).

Em segundo lugar, o protesto social como mecanismo privilegiado para (re)politizar as desigualdades, tornando visível o descontentamento e/ou forçando os governos latino-americanos a produzir mudanças, tem se tornado cada vez mais frequente. A desigualdade é um problema estrutural na região, mas as lutas distributivas têm sido cada vez mais politizadas num contexto em que porções significativas dos cidadãos não confiam nas instituições da democracia. Como mostram as experiências do Brasil (2013 e 2014), Chile (2019), Colômbia (2019, 2020 e 2021), Paraguai (2017) e Peru (2020), entre outros, a acumulação de exigências e agitação social tornou-se evidente nas ruas. Esse não é, certamente, um fenômeno sem precedentes, mas ao contrário de ondas anteriores de protesto, essas mobilizações parecem apontar principalmente para o desencanto dos setores de classe média emergentes.

O caso do Chile é provavelmente o mais representativo da situação descrita acima. A redução da pobreza trouxe consigo a expansão de setores de baixo e insuficiente rendimento médio, que são altamente precários e vulneráveis. Nesse país, a pobreza monetária caiu de 68,8% em 1990 para

8,6% em 2017 (Ministério do Desenvolvimento Social – PNUD, 2020). Essa redução deu origem a uma expansão acentuada dos indivíduos e famílias cujos ingressos se situam entre 1,5 e 3 linhas de pobreza, ou seja, entre aproximadamente 240 e 480 dólares per capita, um segmento que representa pouco mais de 40% da população total do país (LyD, 2019). Os números mostram que esses setores de ingressos médios inferiores gastam mais do que ganham, estão altamente endividados, têm acesso a empregos instáveis e de baixa qualidade, e pouquíssima capacidade para fazer frente a contingências como doenças ou desemprego (Castiglioni, 2021). Têm, contudo, de resolver esses problemas por si próprios, uma vez que apenas 4% do seu rendimento autônomo total provém de subsídios estatais (LyD, 2019: 5). Para além da experiência chilena, há provas de que, na América Latina, os setores de ingressos médios pagam mais do que recebem nos serviços sociais (UNDP, 2019: 247), o que tem certamente contribuído para aprofundar o mal-estar que cada vez mais abrigam de forma resolva.

É nesse complexo cenário que a epidemia da Covid-19 irrompe. Essa pandemia colocou desafios muito semelhantes para todos os países afetados. Do ponto de vista da saúde, dado o seu elevado nível de contágio, o vírus tem exercido pressão sobre a capacidade dos sistemas de saúde para absorver um número sem precedentes de pacientes críticos que requerem cuidados especializados e de longo prazo. Por outro lado, os efeitos econômicos adversos da pandemia em 2020 tiveram um impacto particular no emprego e nos níveis de ingressos, comprometendo a subsistência e o bem-estar dos indivíduos e das famílias, especialmente entre os mais vulneráveis. Para a América Latina, onde mais da metade de todos os trabalhadores têm empregos informais, o cumprimento das medidas de distanciamento social é um desafio adicional.

Embora estas dificuldades tenham afetado todos os países, em maior ou menor grau, independentemente do seu nível de desenvolvimento, diferenças marcadas em termos de capacidades estatais limitaram o repertório de respostas possíveis e a gestão da crise sanitária. As capacidades

limitadas do Estado estão frequentemente associadas a baixos níveis de arrecadação de impostos (críticos para o financiamento de iniciativas de proteção social), à ausência do Estado numa parte do território nacional (limitando a prestação de serviços públicos essenciais), e a debilidades profundas nas infraestruturas públicas, entre outros problemas. Em geral, pelo menos três dimensões das capacidades do Estado são particularmente relevantes para enfrentar a crise: administração de serviços básicos, prestação de segurança e extração dos recursos essenciais para garantir os serviços necessários e a segurança dos cidadãos (Soifer, 2012). Além disso, em termos práticos, os Estados têm apresentado variações importantes em torno de sua abrangência, a tal ponto que, em partes importantes de seu território, o Estado parece estar ausente.

Embora o desenvolvimento das capacidades estatais seja lento e complexo, os governos da região não serão capazes de ignorar esse problema, enquanto terão de lidar com as consequências sanitárias e socioeconômicas da pandemia a curto prazo. Além disso, como defendem Enríquez e Sáenz (2021), os países da região enfrentarão importantes desafios. A evolução para sociedades mais democráticas e inclusivas exigirá um enorme compromisso para reforçar a governabilidade democrática, gerar novos mecanismos de participação, construir amplos pactos sociopolíticos e reforçar a cooperação intrarregional (Enríquez e Sáenz, 2021). Só assim conseguiremos enfrentar o complexo cenário atual.

Referências bibliográficas

- ARZA, C., CASTIGLIONI, R., MARTÍNEZ-FRANZONI, J., NIEDZWIECKI, S., PRIBBLE, J., e SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2021). *What Have we Learned about the Social Policy Expansionary Wave in Latin America?* [mimeo].
- CASTIGLIONI, R. (2021). Políticas sociales, precariedad y malestar social en Chile. En C. PEÑA e P. SILVA (eds.), *La revuelta de octubre en Chile. Orígenes y consecuencias*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- CECCHINI, S. (2021). Social Assistance: Conditional Cash Transfers: A Gateway into Social Protection Systems. En N. SÁTYRO, E. DEL PINO e C. MIDAGLIA (eds.), *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Cham: Palgrave Macmillan.
- ENRÍQUEZ, A., e SÁENZ, C. (2021). *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de covid-19 para los países del SICA*. Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL n.º 189.
- LATINOBARÓMETRO. (2021). Informe Latinobarómetro 2021: Adiós a Macondo.
- LYD. (2019). Hacia una nueva definición de clase media en Chile. *Libertad y Desarrollo*.
- MALDONADO VALERA, C., MARTÍNEZ PIZARRO, J., e MARTÍNEZ, R. (2018). *Protección social y migración Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*. CEPAL.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL e PNUD. (2020). Evolución de la pobreza 1990-2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?
- REICH, M. R. (2020). Restructuring Health Reform, Mexican Style. *Health Systems & Reform*, 6 (1).
- ROSSEL, C., e MONESTIER, F. Uruguay 2020: El despliegue de la agenda de centro derecha en contexto de pandemia. *Revista de Ciencia Política*, 41(2), 401-424.
- SÁTYRO, N. (2021). The Paradigmatic Radical Reform in Brazil's Social Policies: The Impact of the Temer Administration. En N. SÁTYRO, E. DEL PINO e C. MIDAGLIA (eds.), *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Cham: Palgrave Macmillan.
- SOIFER, H. D. (2012). Measuring state capacity in contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 585-598.
- UNDP. (2019). *Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today*. Nueva York: UNDP.

Pobreza, desigualdade e violência na América Latina e no Caribe

NELVA MARISSA ARAÚZ REYES

Panamá. Doutora em Direito pela Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM). Pesquisadora do Centro Internacional de Estudos Políticos e Sociais (CIEPS) no Panamá. Especialista em Direitos Humanos, Gênero e Educação Superior. Colunista de Latinoamérica21.

A pandemia da Covid-19 agravou os problemas pré-existentes de uma região caracterizada como a mais desigual e violenta do planeta. América Latina e o Caribe é realmente uma região onde estas características — em conjunto com a pobreza — ou seja, junto à privação inaceitável de condições materiais, sociais e econômicas; ou, segundo Sen (2006) e Mancini (2018), junto a violação e falta sistêmica do pleno exercício dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais de sua população, conformaram um panorama desanimador, cheio de urgências que convida à formação de novos pactos sociais.

Um panorama infeliz de pobreza e desigualdade antes da pandemia

A década prévia à pandemia terminou com retrocessos em matéria de desigualdade, pobreza e violência. Diversos relatórios regionais mostraram isso.

Em relação à desigualdade na distribuição de renda, expressa no índice de Gini com base em pesquisas domiciliares, o relatório *Panorama Social da América Latina* da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) de 2019 relatou que houve uma tendência à diminuição da desigualdade. Também apontou, entretanto, que, se o índice de Gini for corrigido utilizando outras fontes de informação capazes de captar melhor a renda

do 1% mais rico, será observado que a desigualdade era mais elevada e a tendência decrescente diminuiu em comparação com a estimada apenas a partir de pesquisas domiciliares.

Por outro lado, desde o ano de 2015, houve uma predisposição ao aumento da pobreza. De fato, comparando os dois últimos anos da era pré-pandêmica da Covid-19, no final de 2018, 30,1% da população da região vivia abaixo da linha de pobreza e 10,7% vivia em extrema pobreza; entretanto, em 2019, a CEPAL projetou que estes valores aumentariam para 30,8% e 11,5%.

Esta realidade foi vivida de maneira mais profunda por alguns setores sociais mais vulneráveis. Três deles são ilustrados de acordo com a região onde vivem, etnia e gênero. Uma comparação de quinze países realizada pela CEPAL mostra grandes desigualdades na estrutura socioeconômica entre as áreas urbanas e rurais. Nas áreas urbanas, os estratos alto, médio-alto, baixo não-pobres e médio-intermediário somavam 49,4% contra 28,4% da população rural. Por outro lado, os estratos de pobreza não-extrema, média-baixa e extrema pobreza representavam 50,1% da população urbana contra 71,6% da população rural.

Em termos étnicos, também se observam diferenças substanciais na desigualdade da estrutura socioeconômica. Assim, as populações indígenas e afrodescendentes encontram-se sobrerrepresentadas.

tadas ou em maior número nos estratos socioeconômicos mais baixos.

De forma transversal, as mulheres sofreram as piores condições em matéria de desigualdade, atravessando toda a estrutura social. Como exemplo disso pode-se mencionar a desigualdade de acesso e condições de permanência no trabalho, por ser uma das principais fontes de renda e mobilidade social na região.

Neste sentido, a diferença salarial entre homens e mulheres assalariados entre 25 e 59 anos que trabalham 20 horas ou mais por semana mostra que independentemente do estrato socioeconômico ao qual pertencem, as mulheres têm uma remuneração inferior, sendo que o pagamento pelo trabalho assalariado das mulheres equivale a cerca de 75% da dos homens. Nos estratos superiores, onde há predominância de ocupações gerenciais ou altos cargos profissionais, essas diferenças aumentam, já que as mulheres recebem em média uma remuneração um pouco maior que 70% do que os homens recebem. Por outro lado, existe uma leve diminuição dessa diferença salarial nos estratos intermediários e médio-altos, já que as mulheres recebem salários equivalentes a cerca de 80% dos salários dos homens. Nos estratos mais baixos, não são observadas diferenças substanciais.

Outro exemplo de desigualdade transversal de gênero é que, na região, a distribuição das tarefas domésticas por gênero era extremamente desigual antes da pandemia. As mulheres eram encarregadas de 80% das tarefas domésticas, com amplas diferenças nas áreas rurais. Isso está associado à falta de políticas de cuidados e aos preconceitos socioculturais de gênero.

De fato, em uma pesquisa desenvolvida por Gallup em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 2017, evidencia-se que, na América Latina e no Caribe, 71% dos homens manifestam querer que as mulheres participem do mercado de trabalho, mas só 36% deles concordam que as mulheres devem se dedicar exclusivamente ao trabalho remunerado fora de casa.

A região mais letal do mundo antes da pandemia

No que diz respeito à violência, antes da pandemia, a região latino-americana apresentava problemas consideráveis que marcaram retrocessos devido a alguns fatores como o crime organizado, gangues, narcotráfico, condições socioeconômicas, entre outros.

Segundo o relatório mundial de 2019 sobre homicídio, realizado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), em 2010 o continente americano registrou uma taxa de homicídios por cada cem mil habitantes de 15,7 e em 2017 a taxa subiu para 17,2. A situação era ainda mais cruel na América Central, onde a taxa atingiu 25,9 homicídios por cem mil habitantes, e 24,2 na América do Sul, um número quatro vezes maior do que o número global. De fato, o relatório afirma que no continente americano é registrado 37% dos homicídios do planeta, sendo a maioria cometido na América Latina, onde vive 8% da população mundial.

Em termos de violência baseada em gênero contra as mulheres, o continente foi definido como a região mais letal e insegura para as mulheres. Segundo dados do Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe da CEPAL (2019), foram registrados 4.640 casos de feminicídio em 24 países, 18 latino-americanos e 6 caribenhos em 2019. Ao mesmo tempo, a partir da análise dessa organização de pesquisas nacionais de seis países da região, fica evidente que entre 60% e 76% das mulheres (2 em cada 3) foram vítimas de violência por razões de gênero em distintos âmbitos de sua vida.

Além disso, em média 1 em cada 3 mulheres foi vítima ou vive violência física, psicológica e/ou sexual por parte de uma pessoa que era ou é seu parceiro, o que implica o risco de morte ou feminicídio. Nos países da América Latina as taxas mais altas de feminicídio por cada 100.000 mulheres estão em Honduras (6,2), El Salvador (3,3), República Dominicana (2,7) e o Estado Plurinacional da Bolívia (2,1).

Por outro lado, acerca da violência de gênero contra lésbicas, *Gays*, bissexuais, trans, intersex e outras minorias sexuais (LGBTI+), a década pré-pandêmica foi cheia de contrastes e tensões. Houve avanços importantes no reconhecimento de normas protetoras de direitos e retrocessos expressos na persistência de forte estagnação e endurecimento de posturas conservadoras, gerando violência dos cidadãos contra as pessoas LGBTI+, mas também dos Estados, mediante o não reconhecimento das pessoas LGBTI+ como tal, expressado na invisibilidade e exclusão em leis, políticas públicas e medição de dados demográficos na maioria dos países.

O relatório *Violências contra pessoas LGBTI*, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, afirma que as pessoas LGBTI+, especialmente as pessoas trans e as pessoas trans de grupos discriminados de forma interseccional, se encontram imersas em um ciclo de exclusão e pobreza que as torna mais vulneráveis à violência. Tais exclusões foram visibilizadas pelos relatórios “Homofobia e transfobia de Estado” e “Mapeamento legal de pessoas trans” da Associação Internacional de Lésbicas, *Gays*, Bissexuais, Trans e Intersex (ILGA).

Em relação à violência institucionalizada contra pessoas LGBTI, segundo a ILGA, antes da pandemia, as uniões consensuais entre pessoas adultas do mesmo sexo eram ilegais em 27% dos países da América Latina e Caribe, restringindo, inclusive juridicamente, a liberdade de expressão em questões de diversidade sexual e de gênero em 3% deles. Ao mesmo tempo, o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo era possível em 18% dos países da região, produto de leis que foram aprovadas na última década em sua maioria.

Em seguida, apenas 2% dos países contam com normas que proíbem as chamadas “terapias de conversão”; 12% têm uma proteção constitucional contra a discriminação baseada na orientação sexual; 33% dos países têm ampla proteção contra a discriminação baseada na orientação sexual em sua legislação, com a mesma porcentagem tendo responsabilidade penal por crimes motivados pela orientação sexual da vítima; e 48% têm

proteção empregatícia contra a discriminação baseada na orientação sexual.

Frente a este panorama de desigualdade, pobreza, exclusão e violência, se esperaria que os países aumentassem seus gastos sociais para reduzi-los, porém, longe disso, o *Panorama Social da América Latina* da CEPAL do ano de 2019 indicou que houve uma estagnação e diminuição dos gastos por parte dos governos centrais da região, sobretudo dos países que apresentavam maiores desafios para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). É o caso dos países centro-americanos, México e República Dominicana, que retornaram aos níveis de gastos sociais de 2011; e dos países do Caribe de língua inglesa (Bahamas, Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago), que regressaram aos níveis de gasto social de 2014.

As vulnerabilidades exacerbadas pela pandemia

A desigualdade, a violência e a pobreza após a pandemia são vivenciadas de forma sem precedentes e com maiores consequências para os grupos humanos com algum nível de vulnerabilidade, ou seja, aqueles que possuem condições que, segundo Chambers (1989), estão relacionadas “com a falta de defesa, insegurança, suscetibilidade ao risco, trauma e estresse”. Seja porque não são considerados em leis e políticas públicas para satisfazer seus direitos, seja pelas condições socioculturais e econômicas que os levam a sofrerem discriminação ou desigualdade de tratamento, limitações, privações ou exclusões no exercício de seus direitos.

Entre tais grupos humanos estão as pessoas migrantes, crianças e adolescentes, camponeses, pessoas com deficiência, LGBTI+, e de forma transversal dentro desses grupos humanos, pessoas que de maneira sobreposta estão atravessadas pela etnicidade, a pobreza e o gênero.

O *Panorama Social da América Latina* da CEPAL de 2020 informou que, como consequência das medidas sanitárias que tiveram de ser adotadas como produto da pandemia, que paralisou

a economia, o trabalho, as escolas e a vida em sociedade em geral, os níveis de pobreza e pobreza extrema não só aumentaram, mas também implicaram em um grande retrocesso de mais de uma década no primeiro caso (12 anos) e de duas décadas (20 anos) no segundo caso.

O relatório revela que este aumento da pobreza se reflete em declínios dos estratos socioeconômicos. Assim, os estratos de baixa renda cresceram em 4,5 pontos percentuais. Cerca de 115 milhões de pessoas pioraram sua situação econômica, 59 milhões das quais pertenciam aos estratos de renda média em 2019.

A taxa de pobreza extrema pós-pandêmica, por outro lado, é projetada para atingir 12,5% e a taxa de pobreza 33,7%. Em outras palavras, as últimas projeções da CEPAL estimam um total de 209 milhões de pessoas pobres até o final de 2020, 22 milhões a mais do que em 2019. Desse total, 78 milhões de pessoas encontraram-se em extrema pobreza, 8 milhões a mais do que no ano anterior.

Além disso, se produziu um agravamento dos índices de desigualdade na região e nas taxas de ocupação e participação no trabalho, sobretudo entre as mulheres.

É verdade que os países da região viveram os efeitos da pandemia nos mercados de trabalho de maneira distinta, um produto do tipo e da duração das medidas adotadas diante da propagação da Covid-19 e dependendo também dos sistemas de proteção social pré-existent. Entre os efeitos comuns, entretanto, pode-se destacar a enorme saída da força de trabalho da população em idade de trabalhar, tendo um maior impacto sobre as mulheres, os trabalhadores informais, jovens, pessoas com baixos níveis de educação, afrodescendentes e migrantes.

A CEPAL afirma que, em média, a redução do emprego em âmbito regional foi maior para as mulheres (18,1%) do que para os homens (15,1%). Além disso, a saída das mulheres do mercado de trabalho (15,4%) é maior do que a dos homens (11,8%).

É importante destacar que, além das condições desfavoráveis que caracterizavam a vida das mulheres antes da pandemia, devemos considerar sua presença em setores econômicos mais feminizados e com maiores condições de precariedade. Ao mesmo tempo, têm uma taxa de participação maior em ocupações informais (54,3% para as mulheres contra 52,3% para os homens).

Além disso, a mudança na dinâmica social em que, por um longo período, a maioria das atividades se desenvolveram dentro de casa, em confinamento, aumentou o já sobrecarregado trabalho não remunerado realizado pelas mulheres em matéria de trabalho doméstico e de cuidados. Estes fatores, assim como o ensino remoto, limitaram a participação das mulheres no mercado de trabalho, em termos de acesso, reingresso e sustentabilidade. Todas essas condições representam maiores riscos, vulnerabilidade e desigualdade de gênero. Todas essas condições representam maiores riscos, vulnerabilidade e desigualdade de gênero.

Por outro lado, de acordo com uma análise de oito países realizada pela CEPAL, a faixa etária mais afetada pela redução do emprego durante a pandemia foi a dos jovens. E em todos eles, as mulheres jovens foram mais afetadas. Por exemplo, na Costa Rica a redução do emprego foi de 23,5% para homens de 15 a 24 anos e de 38,8% para mulheres na mesma faixa etária. No grupo de 25-34 anos, os homens registraram uma redução de 20,8% e as mulheres de 29,7%.

Por outro lado, as pessoas migrantes tiveram impactos socioeconômicos importantes. De acordo com a pesquisa sobre o impacto da pandemia de Covid-19 realizada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) em 2020 sobre a população migrante da América Central e do México, 51% dos migrantes pesquisados disseram ter perdido seus empregos como resultado da pandemia. Apenas 20% dos migrantes que participaram da pesquisa estava trabalhando. Outro dado importante é que 53% das pessoas migrantes que não perderam seu emprego sofreram uma redução de seus ingressos ou não receberam pagamentos por causa da pandemia da Covid-19.

Não há dados regionais até o momento que mostrem os efeitos da pandemia na população LGBTI+, em parte pela exclusão dos indicadores demográficos na maioria deles. Existem, entretanto, estudos qualitativos em vários países que mostram diferentes formas de exclusão e discriminação contra essas pessoas.

Um exemplo importante a destacar foi o da população trans, devido às medidas chamadas “de pico e cédula” ou de “circulação por sexo e cédula”, que permitiram uma saída controlada para a realização de atividades essenciais, com base no sexo e gênero indicado no documento de identidade.

Peru, Colômbia e Panamá foram os únicos três países do mundo que aplicaram uma medida similar; entretanto, tanto a da Colômbia como a do Peru foram de curta duração devido à pressão dos coletivos LGBTI+, organizações locais e internacionais de direitos humanos, que denunciaram abuso policial e restrição de mobilidade dado que tais países carecem da possibilidade de mudar o gênero na carteira de identidade.

No Panamá, apesar de pressões e reclamações similares e da sistemática violação dos direitos humanos das pessoas trans com esta medida, o Estado manteve-se rígido e, pelo contrário, a medida estendeu-se por quase seis meses contínuos, de 30 de março a 13 de setembro de 2020, e depois em dezembro de 2020 e janeiro de 2021 foi reaplicada.

Em relação à violência, embora ainda não existam relatórios regionais sobre a relação entre violência e Covid-19, organizações internacionais têm advertido que a pandemia provocou um maior risco de alguns crimes, como narcotráfico, assassinatos por encomenda, tráfico de pessoas, feminicídio e violência doméstica. Estes riscos são considerados altos, devido às condições de desespero resultantes da perda de empregos e da falta de recursos para atender aos compromissos e satisfazer as necessidades básicas, somado ao fato que os esforços públicos voltados para a saúde cortaram orçamentos para outras áreas, tais como a prevenção da violência.

É importante notar que na maioria dos países houve um aumento das chamadas telefônicas de auxílio de vítimas de violência doméstica, o que reflete sintomas importantes do aumento deste flagelo na região. Só para dar alguns exemplos, este é o caso de Chile, Colômbia, Panamá, Argentina e México.

Desafios urgentes

A pandemia provocada pela Covid-19 aumentou os desafios que existiam antes dela na América Latina e no Caribe. Desafios que teriam sido ainda maiores se não tivessem sido implementadas medidas para transferir dinheiro para os desempregados ou para as famílias mais vulneráveis.

Porém, o caráter temporal dessas medidas somado às difíceis realidades pré e pós-pandêmicas, estão começando a desenhar um futuro no qual é urgente que os Estados reformulem seus pactos sociais, sua forma de governança e seus sistemas de proteção social para frear o aumento da pobreza, da desigualdade e da violência. Isso deverá ser realizado mediante processos de reativação política e socioeconômica participativas, incluindo as especificidades dos grupos vulneráveis e princípios como a paridade de gênero.

Bibliografia

- CEPAL. (2019a). *Panorama social de América Latina*.
- CEPAL. (2019b). *Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*.
- CEPAL. (2020). *Panorama social de América Latina*.
- CIDH. (2019). *Violencia contras las personas LGBTI*.
- CHAMBERS, R. (ed.) (1989). Special issue on vulnerability: how the poor cope. *IDS Bulletin*, 20/2.
- ILGA WORLD. (2020). *Homofobia de Estado. Actualización del panorama global de la legislación*. Ginebra.
- ILGA WORLD. (2019). *Informe de mapeo legal trans*. Ginebra.
- MANCINI, F. (2018). La pobreza y el enfoque de derechos: algunas reflexiones teóricas. En G. HERNÁNDEZ, R. APARICIO e F. MANCINI (eds.), *Pobreza y derechos sociales en México* (pp. 29-82). México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

OIM. (2020, junio). *Efectos de la covid-19 en la población migrante. Principales hallazgos. Sondeo en América Central y México*. San José, Costa Rica:

OIM.

OIT. (2020). *Panorama temático laboral. Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe*.

Lima: OIT.

SEN, A. (2006). The possibility of social choice.

American Economic Review, 89(3).

UNODC (2019). *Estudio mundial sobre el homicidio*.

Covid-19: impacto na proteção social e políticas para a mitigação dos seus danos na América Latina

CARMELO MESA-LAGO

Cuba-Estados Unidos. Doutor em Direito pela Universidade de Madri e em Relações Trabalhistas e Previdência Social pela Universidade de Cornell (EUA). Professor Emérito de Economia e Estudos Latino-Americanos da Universidade de Pittsburgh. Ex-presidente da Latin American Studies Association (LASA). Colunista de Latinoamérica21.

Este capítulo: 1) resume os programas de proteção social (pensões, saúde, desemprego e assistência social) na América Latina (AL) antes da pandemia; 2) avalia o efeito adverso da pandemia sobre eles em 2020 (exceto para a saúde, analisada no capítulo seguinte), explica as políticas econômicas e sociais adotadas pelos Estados face à deterioração social; e 4) explora de forma preliminar o efeito dessas políticas sobre a proteção social em 2021 e estratégias futuras.

A situação da proteção social na região antes da pandemia

Os programas latino-americanos de proteção social em vigor em 2019, antes da pandemia, estão resumidos no Quadro 1: a) pensões contributivas da segurança social para proteger os idosos, pessoas em situação de invalidez, assim como a sobrevivência dos dependentes dos segurados; b) auxílio doença e maternidade, através de pagamentos monetários (como licenças) e cuidados médico-hospitalares; c) ajuda aos desempregados, como um pagamento mensal proporcional ao salário e ao número de contribuições feitas pelo empregador; e d) assistência social (não contributiva) aos idosos ou pessoas com deficiência¹.

a) *Pensões contributivas (financiadas por contribuições sobre os salários dos trabalhadores e dos empregadores)*. Os 20 países da região têm dois tipos de pensões desse tipo. Os “públicos” caracterizam-se por: ser regulados por lei (“benefício definido”); o pagamento de uma contribuição sobre o salário (pelo trabalhador e pelo seu empregador) que tende a crescer com o tempo devido ao envelhecimento da população e ao amadurecimento do programa de pensões; financiamento que normalmente tem um fundo de contingência que assegura o pagamento de pensões por um período (“distribuição”), e administração pela previdência social ou pelo Estado. Em contrapartida, nos “privados”: o segurado (e por vezes o seu empregador) contribui para uma conta individual que é investida e, no momento da aposentadoria, a pensão baseia-se no que foi acumulado nessa conta (“contribuição definida” porque teoricamente não tem de ser aumentada ao longo do tempo) e a administração é feita por empresas privadas com fins lucrativos (Mesa-Lago, 2020).

b) *Programas de saúde*. Esses são de três tipos. “Públicos”, administrados pelo Ministério da Saúde e financiados inteiramente pelo Estado; existem em três países. “Seguro social”, gerido pelo Estado e financiado por contribuições sobre salários pagos pelos segurados e seus empregadores, enquanto o Estado financia os cuidados dos não segurados; existem apenas na Costa

¹ Sobre os desafios, avanços e políticas de proteção social pré-pandêmica, ver OIT, 2018.

Tabela 1. Programas de proteção social e gastos na AL, 2019

Países	Pensões ^a	Saúde ^b	Desemprego ^c	Assistência ^d	Gasto/PIB ^e
Argentina	Público	Misto	Seguro	Teste	17,5
Bolívia	Público	Misto	Não	Universal	8,9
Brasil	Público	Público	Seguro	Teste	19,7
Chile	Privado	Misto	Seguro	Teste	11,3
Colômbia	Privado	Misto	Seguro	Teste	13,9
Costa Rica	Privado	Seguro social	Seguro	Teste	12,7
Cuba	Público	Público	Não	Teste	16,9
Equador	Público	Misto	Seguro	Teste	9,6
El Salvador	Privado	Misto	Não	Teste	10,0
Guatemala	Público	Misto	Não	Teste	3,4
Haití	Público	Público	Não	Teste	2,0
Honduras	Público	Misto	Seguro	Teste	3,6
México	Privado	Misto	Não	Universal	10,3
Nicarágua	Público	Misto	Não	Teste	5,4
Panamá	Privado	Misto	Seguro	Teste	5,7
Paraguai	Público	Misto	Não	Teste	9,2
Peru	Privado	Misto	Seguro	Teste	5,9
R. Dominicana	Privado	Misto	Não	Não	4,3
Uruguai	Privado	Misto	Seguro	Teste	15,4
Venezuela	Público	Misto	Seguro	Teste	8,9

^aSeguridade social contributiva para pensões por idade, invalidez e sobrevivência. ^bDoença e maternidade. ^cContas da seguridade social e/ou do desemprego individual. ^dProgramas de pensões não contributivas. ^eGastos de proteção social em % do PIB, 2018.

Fonte: Elaboração do autor com base em U.S. SSA/ISSA, 2020; despesas da OIT, 2018, 2021.

Rica. E “misto”, uma combinação dos dois, existe em 16 países.

c) *Programas e seguros de desemprego*. Esses são a previdência social ou contas individuais (onze países) e não existem em nove, geralmente os menos desenvolvidos (alguns têm assistência social); há também indenizações pagas pelo empregador quando o trabalhador é despedido injustamente ou por razões econômicas.

d) *Programas de assistência social (financiados pelo Estado)*. Os mais típicos são direcionados para os pobres e sujeitos a um teste de rendimento sobre as necessidades dos beneficiários; mas em dois países são “universais”: são concedidos a toda a população, incluindo os que recebem uma pensão contributiva.

As despesas em proteção social como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) ajudam a visualizar a eficácia desses programas (Quadro 1), e têm desempenhado um papel fundamental na prevenção da pobreza ou na sua redução no caso da assistência social.

Impacto adverso da pandemia na proteção social em 2020

A pandemia evidenciou as fraquezas e a vulnerabilidade aos impactos nos sistemas de proteção social existentes: reduziu a dimensão da população coberta e o acesso aos benefícios, reafirmou a necessidade de um sistema abrangente de proteção com uma governança adequada e sustentabilidade financeira, e confirmou a inadequação do financiamento contributivo para proporcionar uma cobertura de proteção social universal (Casalí *et al.*, 2020). É prematuro avaliar o impacto total da Covid-19, pois ainda aflige a região em meados de 2021, mas antecipamos alguns efeitos.

a) *Pensões contributivas*. O impacto negativo da crise econômica nos sistemas privados entre junho de 2019 e junho de 2020 é apresentado no Quadro 2. O aumento do desemprego (ver 2-b) reduziu o número de contribuintes (e o rendimento do sistema) numa média de quase 8% (entre 9% e 23% em quatro países); isso, por sua vez, reduziu

a cobertura da População Economicamente Ativa (PEA) entre 1% e 10%. Entre os sistemas públicos, o número de contribuintes diminuiu 1,8% na Argentina, 7% no Brasil e 1% no Paraguai. Em 13 países, a queda dos contribuintes foi em média de 5,3% (CEPAL, 2021). O declínio dos rendimentos causou uma queda no fundo acumulado em contas individuais em uma média de quase 6% (entre 8% e 16% em três países), o que constituiu um obstáculo para os segurados se aposentarem porque a sua pensão teria sido inferior –esse efeito não ocorreu nos sistemas públicos porque a prestação é garantida por lei. Devido à queda no valor dos instrumentos de investimento (por exemplo, ações na bolsa), os rendimentos reais diminuíram entre 2% e 10% em cinco países, o que explica em parte a redução do fundo. Os sistemas privados no Chile e no Peru que tinham investido entre 40% e 50% em ações estrangeiras foram os que mais sofreram, enquanto os concentrados na dívida pública sofreram menos porque não ocorreu uma desvalorização semelhante (El Salvador, República Dominicana, Uruguai e a maioria dos sistemas públicos) (Mesa-Lago, 2020). Isso, por sua vez, reduziu o acesso e a quantidade de benefícios.

b) *Desemprego*. Antes da pandemia, a região sofria de um baixo crescimento econômico: em média de 0,3% entre 2014 e 2019, mais fraco do que antes da crise global de 2008, que foi exacerbada pela Covid-19. Em 2020, a economia latino-americana caiu 6,8% (entre 8% e 30% em metade dos países), o que a CEPAL (2020c, p. 11) considera ser “a pior crise econômica, social e produtiva que a região tem vivido nos últimos 120 anos”. A queda da produção levou a um aumento do desemprego médio de 8,4% para 10,5 pontos percentuais entre 2019 e 2020 e variou de 11% para 19% em cinco países (Quadro 3). A CEPAL (2020c) estima que 47 milhões de empregos foram perdidos durante 2020, enquanto o BID (2021) estima a perda de empregos em 13 países da América Latina em 15,5 milhões entre fevereiro de 2020 e março de 2021. A expansão do trabalho remoto foi um fator que contribuiu para que não houvesse maiores taxas de desemprego, mas concentrou-se entre os trabalhadores com maior conhecimento de informática. O de-

Tabela 2. Impacto da crise nos fundos de pensões na AL, 2020 (% de variação entre junho de 2019 e junho de 2020)^a

Países	Contribuintes	Cobertura da PEA	Fundos US\$ milhões	Rentabilidade Real ^b
Chile	-11,9	-1,0	US\$ milhões	-8,9
Costa Rica	-0,1	-1,9	15,5	-2,5
El Salvador	-9,4	-2,3	-3,1	-2,3
México	-5,6	-2,2	-3,1	-3,4
Peru	-9,9	-1,7	-14,6	-10,1
R. Dominicana	-23,4	-9,7	0,0	0,4
Uruguai	-2,3	0,0	-4,9	1,0
Total	-7,9		-5,7	

^a Sistemas privados, sem dados iguais para os sistemas públicos. ^b Retornos de investimento dos fundos ajustados à inflação nos últimos 12 meses, entre junho de 2019 e junho de 2020.

Fontes: Elaboração do autor com base em AIOS, 2019 e 2020.

sempre atinge com mais força os grupos mais vulneráveis, como os trabalhadores informais, as mulheres, os menos instruídos e os imigrantes, o que pode agravar as desigualdades e intensificar as tensões sociais. A CEPAL (2021) estima a incidência da pobreza em 33,7% da população em 2020 ou 209 milhões, mais 22 milhões do que em 2019, enquanto a desigualdade se agravou em 2,9% no índice de Gini.

c) *Assistência social*. Como resultado de políticas públicas para amortecer o impacto da crise, esse programa foi ampliado (ver seção seguinte).

Políticas econômicas e sociais para enfrentar a deterioração da proteção social

a) *Políticas internas*. Os governos implementaram pacotes de resgate para relançar suas economias ou evitar uma recessão mais profunda, através

de políticas econômicas e sociais que abordem os efeitos sociais nocivos da Covid-19².

Foi destinado 3,9% do PIB para as medidas econômicas: expansão da despesa pública para proteção social; concessão de empréstimos em condições favoráveis; adiamento do imposto sobre o valor agregado (IVA) sobre alimentos e medicamentos, imposto sobre o rendimento e tarifas de importação; redução da taxa de juros bancária e desvalorização da moeda.

Algumas medidas com respeito aos três programas de proteção social acima explicados foram:

² Essas políticas foram apoiadas, entre outras organizações internacionais, pelo BID (2020a), CEPAL (2020a) e OIT (Casalí *et al.*, 2020); ver as tabelas com um resumo das medidas tomadas em todos os países.

Tabela 3. Impacto da crise no PIB e no desemprego na AL 2020 e projeção 2021

Países	PIB ^a		Desemprego ^b
	2020	2021 ^c	2020
Argentina	-9,9	6,3	11,6
Bolívia	-8,0	5,1	8,3
Brasil	-4,1	4,5	13,5
Chile	-5,8	8,0	10,7
Colômbia	-6,8	5,4	16,1
Costa Rica	-4,1	3,2	19,5
Cuba	-10,8 ^d	2,2	
Equador	-7,8	3,0	8,2
El Salvador	-7,9	5,0	
Guatemala	-1,5	4,6	
Haití	-3,3	0,1	
Honduras	-9,0	5,0	10,9
México	-8,3	5,8	4,5
Nicarágua	-2,0	2,0	5,0
Panamá	-17,9	12,0	18,5
Paraguai	-0,6	3,8	7,7
Perú	-11,1	9,5	7,4
R. Dominicana	-6,7	7,1	5,9
Uruguai	-5,9	4,1	10,3
Venezuela	-30,0	-4,0	
América Latina	-6,8	5,2	10,5

^a Porcentagem de queda do PIB ajustado pela inflação (Cuba do Gil, 2020). ^b Em porcentagem da PEA. ^c As projeções do FMI (2021) são muito menores. ^d Número oficial cubano.

Seguros de pensões. O México reformou o seu sistema em dezembro de 2020 para melhorar as pensões e reforçar o seu financiamento, incluindo: reduzir o número de semanas de contribuição para obter a pensão por idade; aumentar o montante da pensão mínima garantida e providenciar um seguro de sobrevivência, ambos pelo Estado; aumentar a contribuição do empregador e a contribuição do Estado (as duas adiadas até 2023 enquanto se aguarda o fim da crise). Outros países forneceram bônus suplementares aos aposentados e pensionistas. A medida mais generalizada foi o saque dos fundos de pensões devido ao estado de necessidade causado pela Covid-19: o Peru autorizou cinco saques, a primeira de 95% para todos e a segunda de 25% para aqueles que tinham muito pouco acumulado nas suas contas individuais; o Chile autorizou três saques sucessivos de 10% cada um em 2020-2021, e a Bolívia retirou 10% (Mesa-Lago, 2020). Estes fundos foram dedicados ao consumo, reduzindo ou deixando os segurados sem pensões futuras: em meados de 2021, no Chile, 30% dos homens e 40% das mulheres tinham efetuado saques e mais de 3 milhões de contas individuais tinham ficado sem fundos (CEPAL, 2021).

Ajuda aos desempregados. A manutenção do emprego tem sido essencial para diminuir o efeito prejudicial sobre a proteção social. As políticas incluíram a criação de um seguro-desemprego ou a extensão do existente, a proibição de demissões sem justa causa ou de trabalhadores em quarentena, pagamento adiantado de férias e programas públicos de emprego. A maioria das demissões ocorreu em pequenas empresas de serviços, e as medidas incluíram empréstimos bonificados, créditos e subsídios para ajudar essas empresas a manter o emprego; no Brasil, pagamentos de salários a PMEs afetadas pela crise; e em El Salvador, 50% dos pagamentos de salários (CEPAL, 2020c). Esses programas não eram tão importantes como nos países desenvolvidos porque a maioria da mão de obra latino-americana é informal e por isso foi dado maior peso à assistência social, o que favoreceu aos trabalhadores informais (Barría, 2021).

Assistência social. Em 2020, foram aprovadas 263 medidas de proteção social, beneficiando 326 milhões de pessoas vulneráveis (metade da população regional). O México estabeleceu a pensão não-contributiva universal para 8,5 milhões de adultos idosos. Alguns países aumentaram o montante de tais pensões. As transferências de dinheiro, geralmente únicas, foram a medida principal e mais eficiente: as existentes foram expandidas e novas foram criadas, o montante médio foi de US\$78. Outras medidas incluíram distribuição de alimentos, suspensão das tarifas de eletricidade, gás e água, moratórias sobre despejos, e investimento em infraestruturas de saúde (Casalí *et al.*, 2020; ECLAC, 2020c, 2021).

b) *Ajuda Externa.* A América Latina e Caribe (ALC) receberam assistência financeira internacional (excluindo o perdão/dispensa da dívida) no valor estimado de 31,717 mil milhões de dólares em ajuda autorizada, incluindo subvenções, créditos de entrada e empréstimos; foi dada prioridade aos países mais pobres com pouco acesso ao crédito externo. Este montante parece muito elevado, mas é equivalente a 48 dólares per capita. A distribuição foi de 68% do BID para os 26 países membros; 17,7% do FMI em fundos de emergência para 17 países e linhas de crédito flexíveis para outros três; 7,6% da União Europeia principalmente em donativos; 6,3% do Banco Mundial em donativos, créditos e empréstimos a 22 países, principalmente a pequenas nações do Caribe não hispânicas e da América Central; e 0,3% da USAID equivalente a 0,01% do total de US\$1.000 milhões de dólares concedidos para donativos pandêmicos (Tabela 4)³.

Não há estimativa do total da assistência Covid-19 concedida pela China à região, mas se sabe que forneceu 1 bilhão de dólares em empréstimos para a compra de vacinas (Suarez, 2020), e 215 milhões de dólares em doações a 30 países: 27 milhões de máscaras, aventais e kits de teste e 1.100 respi-

3 Cuba não é membro do Banco Mundial nem do BID, portanto não recebeu ajuda dessas entidades. A Venezuela não recebeu ajuda do Banco Mundial ou do FMI, não se sabe se recebeu do BID.

Tabela 4. Ajuda externa para reduzir os efeitos da Covid-19 na AL, 2021-2021

Doadores	Milhões U.S. dólares	% do total
Organismos financeiros internacionais		
Banco Interamericano de Desenvolvimento	21.600	68,1
Fundo Monetário Internacional	5.607	17,7
Banco Mundial	2.000	6,3
Países Desenvolvidos		
União Europeia	2.400	7,6
Estados Unidos-USAID	110 ^a	0,3
China	^b	
Total	31.717	100,0

^a Donald Trump Administration; Joseph Biden prometeu seis milhões de vacinas para países com mais necessidades na ALC.

^b Não disponível (ver texto).

Fonte: Elaboração do autor com base em: BID, 2020; WB, 2021; Comissão Europeia, 2020; Georgieva, 2020; Pforheimer, 2021.

radores (Yi, 2020)⁴. Durante a pandemia, os dois principais bancos (*China Development e China Import*) deslocaram a sua política de empréstimos anterior para investimentos principalmente em infraestruturas –mais recentemente na saúde– e na produção de mercadorias (González, 2021; Dussel, 2021).

Efeitos das políticas de proteção social em 2021 e estratégias para o futuro

No momento em que este artigo foi concluído, em meados de 2021, não havia números precisos sobre os efeitos das políticas de recuperação e proteção social. Segundo o FMI, o PIB cresceria 4,1%, enquanto a CEPAL (2021) projeta 5,2%, mas

esta taxa não recuperaria a perda de 2020, e em 2022 o crescimento desaceleraria para 2,9%. Prevê-se que a recuperação seja lenta e os custos sociais da crise poderão continuar a aumentar em 2021. No terceiro trimestre de 2020 a taxa de emprego regional aumentou ligeiramente com a abertura gradual, mas com um enfoque nos empregos de baixa qualidade (no setor informal) entre os homens, mas com maior desemprego entre as mulheres; também nesse período, a renda do trabalho começou a crescer. Mas no primeiro trimestre de 2021 a região havia recuperado apenas 58% do total de empregos perdidos em 2020.

Recomendações para o futuro (Casalis *et al.*, 2020; Mesa-Lago, 2020; CEPAL, 2021):

- Promover a rápida reativação e sustentar políticas fiscais e monetárias expansionistas para promover o emprego produtivo e

4 Quase metade foi para a Venezuela: US \$ 100 milhões em 4.000 kits de teste e equipamentos médicos.

melhorar os salários para apoiar o crescimento, a inclusão social e a universalização da proteção social.

- A política acima referida contribuiria para a recuperação das contribuições para pensões e fundos de pensões.
- Acabar com os saques dos fundos de pensões para evitar reduzir ou eliminar futuras aposentadorias.
- Manter, expandir e criar onde não existam programas de seguridade social ou contas individuais de desemprego, complementando-as com programas de assistência social ou subsídios especialmente para os trabalhadores informais.
- Integrar programas de proteção social com um forte papel do Estado, reforçá-los para enfrentar futuras crises e melhorar a sua cobertura, governança e sustentabilidade financeira.
- Manter e expandir as pensões contributivas, complementando-as com contribuições fiscais quando as contribuições forem insuficientes.
- Complementar programas contributivos com pensões não-contributivas, financiados pelo erário público e destinados à população idosa carente e sem pensões contributivas.
- Continuar e expandir as transferências monetárias para pessoas em idade ativa (aqueles que requerem mais atenção por seu escasso desenvolvimento prévio), idosos, mulheres, crianças e outros grupos vulneráveis, o que irá expandir a proteção social.
- Expandir a ajuda internacional, especialmente para os países menos desenvolvidos.

Referências bibliográficas

- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS SUPERVISORES DE PENSIONES (AIOS). (2020, 2021). *Boletín Estadístico, junio*. Santiago de Chile.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2020a). *La política pública frente al covid-19: Recomendaciones para ALC*. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (BM). (2021, mayo 27). What is the World Bank doing to support the region's response to Covid-19?, Washington, D.C.
- BARRÍA, C. (2021, abril 20). Los gobiernos de AL le fallaron a la gente de la pandemia: Mónica de Bolle economista, *BBC News Mundo*.
- BID. (2020b, diciembre 21). Grupo BID aprueba récord de USD 21.600 millones en préstamos en 2020.
- BID. (2021). *Observatorio laboral covid-19*.
- CASALÍ, P., et al. (2020). *Protección social en América Latina y el Caribe en tiempo de la pandemia*, OIT Nota Técnica Regional, octubre.
- CEPAL e OIT. (2021). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe* (Santiago, junio)
- CEPAL. (2020b). *Informe sobre el impacto económico en ALC por covid-19*. Santiago.
- CEPAL. (2020c). *Balance preliminar de las economías de ALC 2020*. Santiago.
- CEPAL. (2021, julio). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales*. Santiago.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA ALC (CEPAL). (2020a). *Dimensionar los efectos del covid-19 para pensar en la reactivación* (Santiago: Informe Especial Covid-19, No. 2). 21 abril.
- EUROPEAN COMMISSION. (2020, diciembre 15). European Union, Latin America and the Caribbean boost their partnership and commit to a fairer post Covid-19 recovery.
- GEORGIEVA, K. (2020, junio 24). Juntos por una respuesta para América Latina y el Caribe ante la covid-19. IMF.
- GIL, A. (2020, diciembre 17). Economía cubana cae 11% este año... *Cubadebate*.
- GONZÁLEZ, A. (2021). China cambia préstamos por inversiones en Latinoamérica durante la pandemia, *El País*, 10 mayo.
- MESA-LAGO, C. (2020). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades*. Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). (2018). *Presente y futuro de la protección social en ALC*. Lima: Panorama Laboral Temático.
- OIT. (2021). Tableros mundiales de datos sobre protección social.
- PFORZHEIMER, A. (2021). Pandemic Help to LAC: The Roles of the USAID and the Department of State. Washington D.C.: Wilson Center, Latin American Program.
- SHEAR, M., e KANNO-YOUNGS, Z. (2021, mayo 31). An easier path for foreigners in Biden's plan, *The New York Times*.

SUÁREZ, K. (2020, julio 24). China offers \$ 1 billion loan to LAC for access to its Covid-19 vaccine, *CNN*.

US SSA/ISSA. (2020, marzo). Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2019.

WERNER, A., IVANOVA, A., y KOMATSUZAKI, T. (2021, febrero 8). Latin America and Caribbean's winding road to recovery. *IMF Blog*.

YI, W. (2020, julio 23). Discurso del consejero de Estado en la videoconferencia especial entre los cancilleres de China y países de ALC contra covid-19. Beijing: Ministerio de Relaciones Exteriores.

A saúde em tempos de pandemia

Os três “d” da epidemiologia crítica do SARS-CoV-2 na América Latina e no Caribe: determinação, dependência e descoordenação

GONZALO BASILE

Argentina. Doutor em epidemiologia e saúde pública pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB). Diretor e pesquisador do Programa Internacional de Saúde de FLACSO República Dominicana / Coordenador Regional do Grupo de Trabalho (GT) sobre Saúde Internacional e Soberania em Saúde de CLACSO (Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais).

Historicamente, a região latino-americana e caribenha caracteriza-se pelo baixo investimento em saúde (3,7% do PIB em média) e por ter sistemas de saúde segmentados e fragmentados aos quais nem todos os cidadãos têm acesso (CEPAL, OPAS, 2020). Neste contexto, a chegada da pandemia pôs em evidência vários dos problemas estruturais da região e os limites e desafios que enfrentam seus sistemas de saúde. Como a América Latina e o Caribe (ALC) é um espaço do capitalismo mundialmente periférico, é possível compreender a essa altura a crise epidemiológica global e os elos críticos da resposta ao SARS-CoV-2 a partir de uma especificidade geopolítica.

Este artigo busca caracterizar a resposta à emergência de saúde pública do SARS-CoV-2 na América Latina e no Caribe a partir de uma matriz crítica de análise epidemiológica elaborada para o estudo de casos comparativos (Basile, 2020a). Esta matriz assume para seu desenho uma combinação de metodologia observacional descritiva e de análise hermenêutica (Almeida Filho, 2003) para trabalhar sobre três categorias chave que chamamos de “Dês”: determinação, dependência e descoordenação.

O «D» de Determinações Internacionais da SARS-CoV-2 para a América Latina e o Caribe

Compreender a dimensão geral das crises epidemiológicas significa assumir uma escala de observação baseada na categoria de determinação internacional da saúde, o que implica visibilizar as evidentes condições e adversidades que dificultam o desenvolvimento de uma vida saudável na periferia (Dos Santos, 2020).

A irradiação e reprodução da determinação internacional, entretanto, parte da compreensão da complexidade de condicionamentos e adversidades em múltiplos níveis do sistema mundo contemporâneo para a especificidade da ALC como um espaço do capitalismo mundialmente periférico: a aceleração financeira extrativa do capitalismo global com as zonas de sacrifício do desenvolvimento do Sul, a dependência de tecnocracias de saúde global liberal e pan-americanas, o lugar dos compradores periféricos no complexo médico industrial farmacêutico, os padrões de reprodução universal de matrizes de enfrentamento das emergências sanitárias (quarentenas empíricas, neo-higienismo, etc.), a geopolítica de segurança sanitária global e a crescente militari-

zação diante das ameaças epidemiológicas para o Norte global (Basile, 2020b). Estes componentes foram aplicados às particularidades territoriais excludentes e desiguais da ALC, deixando uma marca registrada de espaços cada vez mais reduzidos de autonomia e soberania sanitária regional (Basile, 2020c).

A determinação internacional da saúde expressa-se em diferentes dimensões e níveis. Para compreendê-la, é necessário modificar a unidade de análise em escala espacial e temporal de observação, passando a estudar processos do sistema mundial moderno em quatro divisões-chave: a ordem hierárquica racial superior-inferior, a divisão internacional do trabalho, a divisão internacional da natureza e a divisão internacional entre Centro e Periferia como marcadores epidemiológicos globais chave. Isto implica em assumir uma mudança de categorias e escalas.

A leitura sanitária do SARS-CoV-2 nos perfis epidemiológicos das sociedades da ALC a partir da cosmovisão eurocêntrica-panamericana coloca, o tempo todo, a ideia de um livro de receitas à imagem e semelhança das sociedades do Norte global. Se trata de sucessivos momentos históricos instrumentais de *imitação*. Em última análise, este processo de *determinação* também se transforma em um grande artefato de legitimação e naturalização da hierarquização de poder e de conhecimento epidemiológico-sanitário como condicionante fundamental para a soberania sanitária no Sul.

Ou seja, um conjunto de teorias, tipologias, marcos de análise e metodologias que as universidades, os campos profissionais e diplomacias sanitárias, espaços de gestão e governança em saúde (ministérios de saúde pública, órgãos regionais, etc.) tomam um saber-fazer *instituído* eurocêntrico-panamericano como o cânone para reproduzir, copiar, assimilar e considerar como a ciência única e positiva. A *imitação*. Quijano (2015) o categoriza como o processo de colonialidade de poder e conhecimento.

Uma segunda determinação internacional que devemos analisar é a geopolítica da segurança

sanitária global, que foi aplicada como direção única da resposta à crise do SARS-CoV-2 no período de 2020-2021, mas que já tinha antecedentes em outras crises epidemiológicas como as gripes aviárias, a síndrome respiratória aguda grave (SARS-CoV) ou a ebola, definidas como ameaças internacionais e consideradas temas da agenda de segurança nacional especialmente para o Norte global (Basile, 2020d).

A segurança sanitária global (Flor, 2018) é um ideário que obriga os Estados do Sul a tomar uma série de medidas sanitárias que respondem mais às vulnerabilidades dos Estados do Norte global do que às reais necessidades de saúde coletiva de suas sociedades (Rusthon, 2011). Ela é parte de um nexo intrínseco entre segurança e saúde que se tornou uma narrativa dominante dentro do campo da saúde internacional nas últimas três décadas.

Flor (2018) apresenta a emergência da segurança sanitária global como o produto de um processo de medicalização internacional denominado de *biomedicalização das relações internacionais*. A partir deste processo desenha-se o sistema de vigilância epidemiológica global vigente (*Global Outbreak Alert and Response Network-GOARN*), que foi e é considerado uma ferramenta geopolítica nas mãos dos Estados ocidentais que os especialistas da Organização Mundial da Saúde (OMS) ajudaram a construir. Foi este andaime que entrou em crise em 2020.

Assim, as agências de segurança e os centros de pesquisa dos Estados Unidos não direcionaram seus esforços para estudar e transformar os processos determinantes dessas doenças, mas para construir um sistema de vigilância epidemiológica global que pudesse responder e alertar sobre ameaças à "sua" segurança (Aldis, 2008). Daí a aparição de um conjunto de centros de estudo do Norte global que centraliza esta estrutura teórica e metodológica que coloniza a compreensão das epidemias, pandemias e outras emergências de saúde pública, tais como o *John Hopkins Center for Health Security* ou o *Oxford Centre for Tropical Medicine and Global Health*. Muitos desses instrumentos e marcos teóricos são profundamente utilizados pelas Universidades no Sul global.

A segurança sanitária global é um conceito ordenador que pode ser modificado dependendo do contexto, do patógeno e de quem/o que está em risco, mas sempre priorizando os mesmos interesses geopolíticos (Flor, 2018).

O discurso de *excepcionalismo* (Ingram, 2013), com ou sem fracassos generalizados, está produzindo uma mudança sistemática mais ampla para a securitização da saúde ao normalizar o uso das forças de segurança (incluindo militares, dependendo do país) e instrumentos técnicos operacionais (por exemplo: quarentenas, etc.) na resposta a emergências de saúde pública.

O “estado de guerra” contra uma doença – demonstrado no caso da ebola na África durante 2015, ou com o zika no Brasil e atualmente o SARS-CoV-2 – pode prejudicar gravemente as ações fundamentais dos serviços de saúde pública em geral (Heymann, 2015): de cuidados básicos centrados na comunidade, vacinação geral, resposta a doenças endêmicas, saúde das mulheres, cuidado integral e proteção em saúde ambiental, ou seja, produção de *correções* nos sistemas de saúde com injeção anabólica de resposta e redução de suas ações de saúde coletiva.

A narrativa da segurança sanitária global e da segurança sanitária nacional, que já havia se afirmado no panorama mundial da saúde e o discurso de formulação de políticas, encontra na “guerra” ao SARS-CoV-2 uma plataforma para a reprodução global. Este processo segue a lógica de securitização da Escola de Copenhague, segundo a qual qualquer problema epidemiológico pode ser percebido como uma ameaça à segurança: “não necessariamente porque existe uma ameaça existencial real, mas porque o problema é apresentado como uma ameaça”.

As repercussões tangíveis das operações de segurança sanitária mundial para lidar com o SARS-CoV-2, destacaram a naturalização e aceitação futura pelas sociedades na ALC de intervenções de segurança sanitária a partir de intervenções militares e de polícia médica e, portanto, associada a isto, também a capacidade de (re)ativação de promulgar medidas extraordinárias que podem

ser sempre necessárias. Uma política de excepcionalidade como nova regra constitutiva na resposta às emergências de saúde pública e desastres no século XXI.

Hoje, essa excepcionalidade é aplicada às migrações e fronteiras, às barreiras sanitárias à mobilidade humana, nos passaportes de saúde de acordo com o tipo de vacina recebida, acesso a leitos de UTI, entre outros. Intervenções que já tiveram antecedentes nos programas de medicina de viagem e saúde internacional eurocêntrica em hospitais e centros universitários de países do Norte global.

O «D» de *Dependência*: uma epidemiologia e saúde pública colonizada pela biomedicina

A dependência de certos fundamentos ideológicos, concepções, ações técnico-políticas e sua projeção sobre as sociedades, no marco do SARS-CoV-2, cristalizaram uma estrutura de colonização da ciência biomédica do indivíduo na governança da saúde pública. Isto produziu uma espiral complexa de patologização das interações humanas, um sobredimensionado comportamento individual punitivo como um corpo teórico-metodológico para enfrentar processos epidêmicos de doenças em sociedades desiguais e insalubres (Basile, 2020b).

As complexidades de epidemias particulares, em momentos específicos, em territorialidades e populações particulares como as da ALC em sua especificidade geopolítica e demográfica, foram estudadas e problematizadas com diversas unidades de análise e escalas de observação (clínico-individual, biomedicalizadas, assistencial-curativa), e especialmente com muito cópia/cola da *evidência* dependendo do que a resposta da Europa e dos Estados Unidos a suas epidemias produziu.

Em tempo real, continuaram a ser enunciadas as conclusões científicas de caráter geral, totalizante e de puro empirismo científico sobre o SARS-CoV-2, com base em certos pressupostos reducionistas e de *enfermologia* pública internacional (Granda, 2004). O problema não eram apenas as dificuldades para ler e compreender as limitações desses dados de uma epidemiologia

funcionalista, reducionista e tendenciosa (Breilh, 2010a) em sua clássica produção de *informações sanitárias*, mas talvez o mais complexo tenha sido que, nessa base informacional tendenciosa, uma multiplicidade de atores públicos e sociais da região construiu cenários permanentes sobre os impactos epidêmicos e foram a base de uma lógica decisória de *governamentalidade*.

Uma *governamentalidade sanitária* assumida não apenas pelos gestores sanitários de Estado controlando a sociedade, mas também por certas representações do que se denomina de sociedade civil (Foucault, 2008).

O «D» de *Descoordenação*: as lacunas na integração regional em saúde na resposta ao SARS-CoV-2

Toda a matriz de operacionalização dos mandatos globais condicionados pelas determinações e dependências não poderia se expandir sem o auxílio da plataforma da doutrina panamericana (Rapoport, 2008), que mais uma vez operou sobre a ALC como um território de seu domínio tecnocrático-diplomático e expansão de seus interesses político-sanitários.

A saúde internacional panamericana e a saúde global liberal em geral respondem organicamente a uma geopolítica de poder e conhecimento do sistema mundo contemporâneo (Basile, 2018).

Do ponto de vista *decolonial*, é importante descrever o panamericanismo como a corrente que hegemônizou a saúde pública internacional na ALC desde o final do século XIX e ao longo do século XX, com impactos também na academia, diplomacia e tecnocracias sanitárias (Basile, 2020c).

Trazer o panamericanismo é um exercício conceitual substancial, porque essa geopolítica tem uma incidência direta sobre o nascimento e desenvolvimento do regionalismo latino-americano e caribenho na saúde. O campo da saúde internacional na ALC não pode ser compreendido sem a matriz panamericana em sua constituição e genealogia (Basile, 2018). É uma hegemonia cêntrica compartilhada com a saúde global liberal.

O corpo teórico-metodológico do panamericanismo sanitário tem como unidade de análise os Estados-Nação, o controle de enfermidades e fronteiras (Basile, 2020c). Embora muitas de suas bases teóricas encontrem-se na saúde como assunto internacional no processo colonial, na medicina tropical e no desenvolvimentismo sanitário.

É dentro desses marcos de dependência ao panamericanismo e à saúde global liberal que a *descoordenação regional* da saúde internacional do Sul cresce e se assenta (Basile, 2020c). Esta descoordenação evidencia os processos de uma frágil (*des*)*integração regional em saúde* na ALC que foram identificados na resposta à Covid-19:

- A fraca autonomia que cada Estado na região teve em geral para enfrentar as dependências das cadeias globais de valor dos mercados de saúde, no complexo médico-industrial-farmacêutico, especialmente no acesso aos principais insumos e equipamentos da China e dos Estados Unidos, e nas vacinas das *big pharma* como Astra-Zeneca, Pfizer, Johnson & Johnson/Janssen, entre outras.
- A ausência de estoques estratégicos de insumos, tecnologia sanitária e equipamento médico, o que implicou em uma grande dispersão e disparidade de esforços de compradores, disponibilidade de financiamento e negociações internacionais para adquirir respiradores, materiais sanitários e de proteção pessoal, entre outros.
- Embora a possibilidade de realizar compras públicas em matéria de insumos hospitalares e médicos tenha sido discutida em algumas reuniões regionais de ministros da saúde, esta opção não se concretizou. A maioria dos países e governos da região continuou utilizando o fundo rotativo da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS-OMS) como um intermediário que permite à OPAS administrar compras e aquisições para cada Estado-Nação participante.
- Através da promoção da OPAS e da OMS, todos os Estados-Nação da ALC ingressaram ao mecanismo COVAX com a coalizão

CEPI e a aliança GAVI, neutralizando uma política de vacinas como bens públicos, e a espera de uma filantropia de caridade do próprio complexo de *big pharma* global.

- A ALC tem uma alta dependência das importações de medicamentos, tecnologia e princípios ativos da indústria farmacêutica global, e uma balança comercial deficitária permanente com o complexo médico-industrial-farmacêutico.
- A ALC tornou-se um laboratório ao ar livre de ensaios clínicos de fases experimentais da indústria farmacêutica global com os corpos e vidas latino-americanas e caribenhas. Existem atualmente mais de 600 em curso, vários deles foram da Covid-19, e os Estados procuram dar uma espécie de plataforma de promoção econômica e regulação deste fenômeno, desconhecendo as implicações da ciência/negócio e risco/benefício que rodeia a implementação deles para a bioética e saúde coletiva (Homedes e Ugalde, 2016).
- O processo de desenvolvimento de vacinas nacionais da Covid-19 se deu de forma fragmentada. Atualmente Cuba, México e Brasil possuem os processos mais avançados. Em Cuba, 5 vacinas estão sendo desenvolvidas no Instituto *Finlay de Vacunas* (IFV) e *Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología* (CIGB), além do Instituto Butantã no Brasil (*Butan-Vac*) e Avimex no México (*vacina Patria*). Existem também universidades com etapas pré-clínicas na Argentina, Equador, Chile, Peru e México.
- A descoordenação regional na cooperação transfronteiriça em saúde, onde cada Estado-Nação adotou medidas e restrições de fechamentos, aberturas, barreiras terrestres e aéreas, em formatos, momentos e profundidades díspares.

Além da região, cabe destacar que o sistema mundial tem uma nova autoridade sanitária internacional que emergiu com a saúde global liberal que ficou esquecida na transição da atual pandemia: as fundações filantrópicas, o complexo industrial farmacêutico e as organizações financeiras e comerciais, incluindo o Banco Mundial

(BM), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) tornaram-se atores centrais na agenda sanitária global (Basile, 2018). A chegada do Banco Mundial e seus planos neoliberais aplicados às reformas do sistema de saúde tiveram associação e coordenação direta com a própria OMS e a OPAS, agências que atualmente lideram a resposta sanitária regional.

Em suma, a aproximação aos três “d” de determinação, descoordenação e dependência sanitária é um fenômeno que nos ajuda a repensar a realidade de nossa região a partir do pensamento crítico latino-americano em saúde, partindo da existência de dependências *consensuais* e *satélites* tanto para a doutrina panamericana quanto para a saúde global liberal.

A dependência sanitária funciona com base na estabilização e naturalização da descoordenação e desintegração regional da saúde do Sul.

Partindo deste problema epistêmico-político relacional, o significado de pensar e praticar uma Saúde Internacional a partir do Sul global implica uma virada decolonial e epistêmica (Maldonado-Torres, 2008). Este é talvez o caminho que a ALC ainda deve a si mesma para aprofundar o estudo, formação e construção de um pensamento-ação geopolítico sanitário regional.

Neste contexto, é necessário conjugar e complementar a teoria da dependência de Dos Santos (2020) com os desafios do século XXI e a teoria da autonomia de Hélio Jaguaribe (1979; 1986), o que implica em abrir uma busca pela máxima capacidade de autonomia na tomada de decisões. Contrariar a lógica hegemônica da saúde panamericana e da saúde global liberal é talvez uma premissa substancial que permite uma formulação genuína de políticas, metas e estratégias emancipatórias baseadas nos próprios atores e vozes do Sul. Isto conceitualiza-se como uma aproximação à Soberania Sanitária (Basile, 2019).

A crise epidemiológica internacional de SARS-CoV-2 e as mais de um milhão de mortes pro-

vocadas na região até meados de 2021, colocam novamente no centro da integração regional latino-americana e caribenha o horizonte de uma estratégia de soberania sanitária regional como um sistema complexo (Morin, 1995). Para isso, devemos considerar três fluxos e movimentos-chave de aprendizagem neste período pandêmico-epidêmico:

1. Problematizar, estudar, compreender e desconstruir os fatores condicionantes, adversidades, dependências para a saúde do Sul em uma chave teórico-conceitual decolonial e técnico-metodológica em âmbito territorial, local, nacional e regional.
2. Tornar visível as dependências sanitárias consentidas e satélites, suas formas diplomáticas, suas formas governamentais, técnicas e acadêmicas, seus mecanismos de reprodução e perpetuação.
3. Aprofundar as bases teóricas e técnico-políticas para a construção de espaços de autonomia regional (margens de manobra) que se definem como soberania sanitária regional.

Revisar e reverter a descoordenação e dependência sanitária, implica repensar uma integração regional baseada na estratégia de soberania sanitária por círculos concêntricos e progressivos.

A soberania sanitária não é uma teoria-ação baseada na unidade de análise do Estado-Nação e das fronteiras, mas na construção permanente de espaços de autonomia político-sanitária. Este conceito parte do reconhecimento da interdependência no sistema mundo contemporâneo (Império e Economia Mundial) e seus determinantes internacionais em saúde, que se expressam em adversidades e fatores condicionantes para o Sul.

Avançar para a integração regional baseada na soberania sanitária é conjugar uma territorialização concêntrica de fluxos e arquiteturas de novas redes territoriais, comunitárias, de gestão e governo e acadêmicas de uma saúde de e para o Sul. Parte de uma ruptura epistêmica, mas implica uma ruptura geopolítica de poder e do conhecimento sanitário.

Caso contrário, continuaremos repetindo as mesmas teses cândidas de desenvolvimento sanitário de dependência e reprodução de assimetrias. De condenação à impotência e ao padecimento para os povos do Sul.

Bibliografia

- ALDIS, W. (2008). Health security as a public health concept: a critical analysis. *Health Policy and Planning*, 23(6), 369-375.
- ALMEIDA FILHO, N. (2003). Integração metodológica na pesquisa em saúde: nota crítica sobre a dicotomia quantitativo-qualitativo. En P. GOLDENBERG et al. (orgs.), *O clássico e o novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 143-56.
- BASILE, G. (2018). La salud internacional Sur Sur: hacia un giro decolonial y epistemológico. En *II Dossier de Salud Internacional Sur Sur*. La Plata: Ediciones GT Salud Internacional CLACSO.
- BASILE, G. (2020a). Enfermos de desarrollo: los eslabones críticos del SARS-CoV-2 para América Latina y el Caribe. *Abya-Yala: Revista sobre acceso à justiça e direitos nas Américas*, 4(3), 173-208.
- BASILE, G. (2020b). SARS-CoV-2 en América Latina y Caribe: Las tres encrucijadas para el pensamiento crítico en salud. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25, 3557-3562.
- BASILE, G. (2020c). La salud colonizada por el desarrollo: América Latina y el Caribe entre el panamericanismo y la soberanía sanitaria regional. En T. OJEDA MEDINA y M. del C. VILLARREAL VILLAMAR (eds.), *Pensamiento crítico latinoamericano sobre desarrollo*. Madrid: Los Libros de la Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- BASILE, G. (2020d). La triada de cuarentenas, neohigienismo y securitización en el SARS-CoV-2: matriz genética de la doctrina del panamericanismo sanitario. Buenos Aires: GT Salud Internacional y Soberanía Sanitaria CLACSO.
- BASILE, G. (2020e). El gobierno de la microbiología en la respuesta al SARS-CoV-2. Primera parte: coronavirus en el mundo. América Latina y el Caribe. *Revista Salud Problema*, UAM Xochimilco, México.
- BASILE, G. (2020f). *Repensar y descolonizar la teoría y políticas sobre sistemas de salud en Latinoamérica y Caribe*. Colección de los «Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano», 73. Buenos Aires.

- BASILE, G. (2021). Estudio de caso de República Dominicana: eslabones críticos en la respuesta sanitaria al SARS-CoV-2 en un territorio insular periférico. *Études caribéennes*, 49.
- BREILH, J. (2010a). *Epidemiología: economía política y salud. Bases estructurales de la determinación social de la salud*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional.
- CEPAL. (2020). Estimaciones y Proyecciones demográficas.
- CEPAL e OPS. (2020). *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el covid-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*.
- DOS SANTOS, T. (2020). *Teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Insular Livros.
- FLOR, J. L. de la (2018). La seguridad sanitaria global a debate. Lecciones críticas aprendidas de la 24.º EVE. *Comillas Journal of International Relations*, (13), 49-62.
- FOUCAULT, M. (2008). *Seguridad, territorio, población: curso impartido en el Collège de France (1977-1978)*. San Pablo: Martins Fontes.
- GRANDA, E. (2004). A qué llamamos salud colectiva, hoy. *Revista Cubana de Salud Pública*, 30(2).
- HEYMANN, D., et al. (2015). Seguridad sanitaria mundial: las lecciones más amplias de la epidemia de la enfermedad del virus del ébola en África occidental, *The Lancet*, 385(9980), 1884-1901.
- HOMEDES, N., e UGALDE, A. (2016). Ensayos clínicos en América Latina: implicancias para la sustentabilidad y seguridad de los mercados farmacéuticos y el bienestar de los sujetos. *Salud Colectiva*, 12, 317-345.
- INGRAM, A. (2013). After the exception: HIV/AIDS beyond salvation and scarcity. *Antipo-de*, 45(2), 436-454.
- JAGUARIBE, H., FERRER, A., WIONCZEK, M., e DOS SANTOS, T. (1969). *La dependencia político-económica de América Latina*, México: Siglo XXI.
- JAGUARIBE, H. (1979). Hegemonía céntrica y autonomía periférica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130.
- MALDONADO-TORRES, N. (2008). La descolonización y el giro des-colonial. *Tabula Rasa*, 9, 61-72.
- MORIN, E. (1995). *El pensamiento complejo*. Madrid: Gedisa.
- OMS. (2020, diciembre 29). Novel Coronavirus (2019-nCoV). Situation report.
- OMS. (2020, diciembre 9). Las diez principales causas de muerte en el mundo, una lista que varía entre países ricos y pobres.
- QUIJANO, A. (2015). Colonialidad del poder y clasificación social. *Contextualizaciones latinoamericanas*, 2(5).
- RAPOPORT, M. (2008). UNASUR, contracara del panamericanismo. *AmerSur*.
- RUSHTON, S. (2011). Seguridad de salud global: ¿seguridad para quién? ¿Seguridad de qué? *Political Studies*, 59(4), 779-796.

Migrações e pandemia na América Latina e no Caribe

LETICIA CALDERÓN CHELIUS

México. Doutora em Ciências Sociais com especialização em Ciências Políticas pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)-México. Professora pesquisadora do Instituto de Investigações José María Luis Mora. Especialista em Migração Internacional.

Uma das consequências diretas da pandemia da Covid-19 é o enorme impacto nos processos migratórios. Não há dúvida de que nesse tema existe um antes e um depois que deve ser considerado a fim de compreender o cenário migratório contemporâneo. No contexto da pandemia, ficou evidente que não há nada mais contrário à migração do que o apelo global para ficar em casa e evitar a mobilidade física das pessoas. Sem poder mover-se, caminhar, deslocar-se de um lugar para outro, como se pode procurar os próprios sonhos ou fugir do pesadelo do qual tantos fogem ao migrarem? Como esse apelo para evitar a mobilidade reconfigurou o cenário de migração regional que estamos vivendo?

Para tentar responder tais questões, vamos dividir este texto em três momentos. Primeiro, o início da pandemia e o seu impacto na mobilidade internacional. Depois, o longo limbo causado pela espera da Covid-19 e, finalmente, as consequências previsíveis do aumento dos fluxos migratórios à medida que a atividade recomeça numa nova normalidade, com especial destaque para o caso da América Latina e do Caribe. A fim de compreender mais claramente esses processos, abordaremos alguns elementos gerais que apresentam um cenário panorâmico que vai para além da mobilidade humana.

Antes da tempestade planetária

No final de 2018 ocorreram alguns eventos de grande significado para o processo migratório a nível internacional. Após um longo período de negociações e debates que durou vários anos, tanto o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular como o Pacto Global sobre Refugiados foram assinados em dezembro de 2018. Ambos os acordos internacionais são novos marcos para enfrentar tanto a necessidade de mobilidade laboral internacional como a migração forçada. Os pactos são, por sua vez, enquadrados na Agenda 2030, que é um acordo internacional que propõe objetivos de mudanças coletivas em cada nação a fim de enfrentar as condições de pobreza, desigualdade e desvantagem que o modelo econômico tem gerado não só em âmbito nacional, mas também como uma característica do sistema capitalista global: a migração indesejada é uma das suas consequências.

No mesmo período, ganharam espaço na região da América Latina (2018), acontecimentos sociopolíticos de grande importância para enquadrar os processos de migração intrarregional. Um deles, talvez o mais notório devido à sua visibilidade, é a migração maciça da Venezuela, que se estima ter atingido 5 milhões de pessoas deslocadas fora do seu país de origem. Ao mesmo tempo, a migração de diferentes regiões tem um impacto muito importante em países como a Argentina, Brasil, Chile

e Peru. Um exemplo é a chegada de Haitianos que, desde o terremoto de 2010, começaram um êxodo para a América do Sul, onde em tempos recentes encontraram condições favoráveis de integração socioeconômica, mas não sem sofrer discriminação e exclusão. As condições em muitos desses países, no entanto, mudaram política e economicamente, enquanto as leis liberais e progressistas sobre migração existiam que existiam anteriormente fechavam espaços para a permanência de vários grupos que reiniciaram um fluxo migratório em todo o continente (por exemplo, no Chile, Peru e, claro, no Brasil). Esse processo já estava em curso quando a pandemia começou.

Um exemplo dessa dinâmica pode ser encontrado na experiência que teve lugar no final de 2018 com a formação de caravanas de pessoas de vários países, especialmente da América Central, a caminho dos Estados Unidos. Milhares de pessoas caminharam para atravessar o território mexicano e procurar refúgio nos Estados Unidos, o que funcionou como um escudo devido à visibilidade que o grupo adquiriu. Isso gerou um acolhimento positivo aos primeiros grupos das caravanas migrantes por parte do governo mexicano, que nesse momento estava em um processo de mudança do poder presidencial, o que explica em parte a falta de controle das autoridades na sua resposta às mobilizações maciças de pessoas. No início, as autoridades foram muito cordiais e depois impediram a passagem para o território mexicano.

Embora as caravanas tenham continuado como estratégia de migração no início de 2019, o cenário geopolítico mudou. Em países como o México, um novo governo mais social e de esquerda tomou posse (1 de dezembro de 2018), enquanto em países como o Brasil, a direita tomou posse (1 de janeiro de 2019). Embora as caravanas continuassem como uma forma de tentar atravessar o México, o governo mexicano intensificou as suas estratégias face à pressão dos Estados Unidos, que impuseram unilateralmente o programa “Fique no México” (junho de 2019), forçando milhares de pessoas em busca de proteção internacional nos Estados Unidos (perto de 100.000) a esperar pelo seu processo em território mexicano.

Isso fez muitas cidades nas fronteiras do México com os Estados Unidos colapsarem (Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa) e gerou uma situação de fechamento militarizado da fronteira no sul do país, principalmente com a Guatemala (Tapachula). Apesar dessas medidas, que se destinavam a proteger a fronteira mexicana, o fluxo migratório nunca parou, mas continuou através de grupos organizados de traficantes de seres humanos. Esses grupos assediam, abusam, extorquem e até raptam e desaparecem pessoas que supostamente se oferecem a ajudar a cruzar o território de vários países, atravessar o México e finalmente chegar aos Estados Unidos, onde a maioria dos migrantes procura reunir-se com as suas famílias, conseguir um emprego e escapar da violência extrema que experimentam nos seus lugares de origem.

É importante compreender que a maior parte das migrações na América Latina ocorre entre países da mesma região, razão pela qual essa dinâmica continuou no período pré-pandêmico, com momentos de grande impacto como a chegada maciça de venezuelanos à fronteira com o Brasil (Roraima), a mobilidade contínua de diferentes grupos com uma longa tradição de migração na região, tais como paraguaios e bolivianos para a Argentina, ou a incorporação mais estável de haitianos e venezuelanos na maioria dos países do sul do continente. O México manteve principalmente o seu papel como país de trânsito, embora o número de pessoas que se estabeleceram em território mexicano tenha aumentado.

A primeira pandemia das nossas vidas

Em 13 de março de 2020, o espaço aéreo dos EUA foi fechado por ordem de Donald Trump que, perante o anúncio da propagação da infecção pela Covid-19, tomou decisões com impactos profundos para além das suas fronteiras. Devido à importância dos Estados Unidos, à pressão que exerce sobre o mundo e ao efeito político de alinhamento com os ditames dessa nação, a grande maioria dos países, incluindo países europeus, impôs restrições e mesmo impedimentos à mobilidade aérea e terrestre. No caso da América Latina, a maioria dos países fechou

o seu espaço aéreo, limitando as possibilidades de mobilidade em toda a região. O México foi um dos poucos países e o único na América Latina que não fechou as suas fronteiras terrestres e aéreas à mobilidade das pessoas. Dessa forma, tornou-se um país ponte a partir do qual milhares de pessoas foram redirecionadas para outros onde podiam entrar, mas não sair ou vice-versa. Em poucas horas, essa situação causou o caos internacional e gerou fenômenos nunca antes vistos. Um deles era o de pessoas presas em iates de luxo cheios de turistas que tinham de permanecer literalmente à deriva por medo de espalharem o contágio se chegassem ao continente. Outro fenômeno foi o dos “encalhados”, pessoas que estavam em trânsito por motivos de trabalho, educação, lazer ou família, entre uma série de outras opções, e que não puderam deslocar-se de um dia para o outro devido às medidas restritivas da pandemia. Tal fenômeno gerou uma espécie de migração forçada que fez com que as pessoas de forma involuntária fossem deixadas à deriva da situação. Isso provocou uma resposta dos governos que, quando puderam, empreenderam ações para literalmente resgatar os seus em todo o mundo e trazê-los de volta ao seu país. A lição desta experiência é que, sem intenção, essas pessoas foram deslocadas à força, mesmo com condições de certo tipo e acesso econômico, o que mostrou a fragilidade das pessoas face a decisões ou fenômenos que podem definir as suas próprias vidas, “qualquer pessoa pode tornar-se refugiado”. Houve países onde, após o retorno dos seus cidadãos, foi decretado que eles fossem levados para abrigos e hotéis isolados para evitar que pudessem transmitir o vírus no país (El Salvador, por exemplo). Houve também um debate, particularmente na América Latina, sobre se foi o turismo V.I.P. da elite de cada país que importou o contágio de Covid-19 para os seus próprios Estados. Esse debate, pelo menos no início, envolvia sobretudo a população de alto nível socioeconômico, o que impediu que se gerasse uma alta hostilidade para com os migrantes com um perfil mais popular ou humanitário.

Após o anúncio feito por Donald Trump, que de certa forma marcou o início do cerco planetário, em poucos dias foi gerada uma experiência que

durou mais de um ano, uma vez que a mobilidade foi reduzida ao máximo. Esta experiência provocou novas formas de desigualdade porque aqueles que tinham condições, especialmente econômicas, atendiam ao apelo de ficar em casa e em confinamento extremo, enquanto uma grande maioria que vive no dia a dia era obrigada a continuar se deslocando para sobreviver. No caso dos migrantes pobres, deslocados e indocumentados, o efeito foi duplamente doloroso. Por um lado, a maioria das fronteiras internacionais foram fechadas, e as que não o foram (como o México), limitaram de tal forma as possibilidades para esse tipo de mobilidade que, de fato, foram fechadas a esse tipo de migrante, enquanto a possibilidade de entrar e sair do país para outros perfis populacionais –mesmo para o turismo– permaneceu sem restrições, com pouca vigilância e controle epidemiológico. Alguns países barricaram-se e outros até proibiram qualquer tipo de mobilidade dos seus cidadãos para além das suas próprias fronteiras.

Os migrantes em trânsito enfrentaram situações ainda mais complexas porque os abrigos humanitários que normalmente os apoiam fecharam as suas portas para evitar o contágio e ninguém entrou ou saiu desses espaços durante meses. Naturalmente, as pessoas saíram em busca de alimentos e apoio, mas não receberam migrantes. Infelizmente, no México, muitas figuras icônicas da proteção humanitária dos migrantes, tanto em abrigos religiosos como da sociedade civil, foram infectadas e houve perdas muito dolorosas, como o caso do Padre Pedro Pantoja, do abrigo Casa del Migrante em Saltillo, Coahuila.

Uma das lições da pandemia foi ver respostas paroquiais a situações globais, uma das quais foi a decisão de fechar fronteiras, que a própria Organização Mundial de Saúde (OMS) não recomendou como critério capaz de deter um tipo de pandemia como a causada pela Covid-19. Essa decisão foi imposta mesmo aos países líderes a partir de cientistas e especialistas que, por sua vez, tinham elaborado os protocolos para lidar com as pandemias. Fechar as fronteiras é um ato medieval, uma decisão de medo enraizado perante a propagação de um vírus que não para impe-

dindo a passagem das pessoas e, pelo contrário, esta experiência gerou um verdadeiro caos e uma grande dor e incerteza para aqueles que sofreram com ele em algum momento.

Países como os Estados Unidos até fecharam as suas fronteiras terrestres durante quase dois anos para evitar travessias diárias nas suas cidades que fazem fronteiras com o México e o Canadá. Essa decisão, contudo, carrega um fardo completamente racista e desigual uma vez que a população dos EUA nunca foi impedida de atravessar para o México ou Canadá, enquanto a população local nas cidades fronteiriças destes países não foi autorizada a atravessar por terra para os Estados Unidos. Esta é uma experiência única na história de países como o México e os Estados Unidos, que nunca antes tinham experimentado um fechamento total dos postos fronteiriços locais. Esta medida deve ser entendida, primeiro, a partir da lógica política dos Estados Unidos, que durante 2020 levaram a cabo o processo eleitoral que culminou em novembro desse ano com o triunfo de Joe Biden, democrata, sobre o candidato republicano, Donald Trump. Posteriormente, a medida foi mantida como falsa propaganda de segurança para os cidadãos dos EUA, uma vez que ao mesmo tempo que a travessia de terra foi impedida, o que é conhecido como “Turismo Covid” intensificou-se, o que ocorreu mesmo no auge do contágio de pessoas de todo o mundo, principalmente da América Latina, para os Estados Unidos. Este último país acumulou um número de vacinas muito superior às suas necessidades e estava, por isso, capaz e interessado em gerar recursos a partir dos impactos econômicos dos visitantes em busca da vacina contra a Covid-19.

É interessante notar que houve respostas diferenciadas ao fluxo e à presença de migrantes em diferentes países durante os piores momentos da pandemia. Em países como Portugal, Itália e mesmo Espanha, falou-se de programas extraordinários de regularização para trabalhadores migrantes, a fim de salvaguardar as suas condições de segurança, especialmente em termos de saúde. Nos Estados Unidos, até Donald Trump falou dos migrantes como trabalhadores essenciais, dado

o papel fundamental que desempenharam para permitir que a sociedade americana funcionasse na altura da maior restrição do fluxo de pessoas. Os trabalhadores agrícolas continuaram a trabalhar “para pôr comida na mesa de cada família”, o mesmo aconteceu com os trabalhadores do setor dos serviços que continuaram a fornecer inúmeros bens e serviços básicos. Além disso, existe uma proporção muito significativa de trabalhadores estrangeiros, muitos deles indocumentados, no setor da saúde, que vão desde o pessoal da limpeza e enfermagem até aos cuidados médicos. A presença laboral dessa comunidade migrante explica em parte a elevada taxa de mortalidade dos mexicanos que vivem nos Estados Unidos, quer devido às suas comorbidades, apesar da idade média desta comunidade (32 anos) –diabetes, obesidade, doenças cardiovasculares –, quer porque nunca conseguiram “ficar em casa”, mas continuaram trabalhando e, portanto, em plena mobilidade.

Depois da Covid-19, novas formas de desigualdade

No futuro, a Covid-19 será um contágio sazonal, mas o impacto que deixa hoje é catastrófico. Os efeitos sobre a economia, a saúde física e mental, sociedades quebradas longe do espírito que outrora prevalecia de se acompanharem mutuamente na solidão, problemas ambientais e, acima de tudo, novas desigualdades fazem parte do seu legado. No caso da migração, o cenário é semelhante ao de um fluxo de água que é forçado a parar e, quando o fluxo é liberado, avança com mais força do que antes. É isso que estamos vendo, uma vez que a migração retomou o seu curso. Após tanto tempo num atraso desesperado devido à falta de um panorama preciso, assim que o contágio foi regulado, ou pelo menos o seu impacto foi normalizado, o fluxo migratório aumentou e, em países como o México, a chegada de milhares de pessoas gerou uma crise crescente devido à violência na resposta (oficial e criminosa) contra aqueles que procuram transitar pelo país na esperança de chegar aos Estados Unidos.

Uma questão pós-pandêmica importante na sua forma atual é atender à população migrante em

cada país, uma vez que a vacinação ainda é insuficiente. De fato, embora tenha sido possível incluir a população estrangeira na maioria dos sistemas de vacinação, mesmo em países da região da América Latina, a própria mobilidade significa que muitos deles, a maioria, não são vacinados e há mesmo aqueles que não querem ser vacinados. Isso cria uma nova desvantagem porque a exigência de vacinação tornar-se-á cada vez mais rígida e constituirá uma nova forma de discriminação. Esse é um ponto que os governos devem abordar.

Sem dúvida, a cooperação é fundamental num cenário pós-pandêmico em que a migração acelerada nos obriga a pensar em formas de integrar populações que não pretendiam permanecer em alguns países, como o México, mas dada a incapacidade de alcançar/entrar nos Estados Unidos, terão de ser gerados acordos que tornem não só a documentação das pessoas mais flexível, mas também novas formas e mensagens que evitem os níveis de xenofobia que estão se registrando com a mobilidade de milhares de pessoas.

Da perspectiva da pandemia, será necessário gerar processos de reforma sanitária partilhados com os países da região sem exclusão com base na origem nacional, uma vez que o que deveria ser claro, embora não pareça ser tão óbvio para a maioria dos governos ou para a população mundial, é que um vírus não reconhece a origem nacional, etnia, idade ou sexo. A lição que deveríamos ter aprendido é que a única forma de lidar com uma catástrofe como a primeira pandemia do século XXI é cooperar, porque para se salvar é preciso salvar a todos. Até este momento, porém, não parece que tenhamos aprendido essa lição como humanidade.

Referências bibliográficas

- BAUMAN, Z. (2016). *Extraños llamando a la puerta*. México: Paidós.
- SVAMPA, M. et al. (2020). *La fiebre. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: ASPO.
- TAIBO, C. et al. (2020). *Pandemia. Capitalismo y crisis ecosocial*. Guanajuato: Tsunun.
- ZIZEK, S. (2020). *Pandemia. El Covid-19 sacude al mundo*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Orientación Psicoanalítica (CEOPS).

A economia no seu labirinto.

Colapso climático e capitaloceno: uma visão desde a América Latina e o Caribe

ALBERTO ACOSTA

Equador. Graduado em economia, especializado em economia da energia pela Universidade de Colônia, Alemanha. Professor visitante em várias universidades e palestrante.

Foi Ministro de Energia e Minas (2007) e Presidente da Assembleia Constituinte (2007-2008).

A economia encontra-se numa encruzilhada cada vez mais complexa. Os problemas que a rodeiam e os desafios que têm de resolver são cada vez maiores e mais difíceis de enfrentar. E o que nos faz desesperar é ver como a economia se transformou numa espécie de grande *totem* ao qual prestamos uma obediência permanente e submissa. São desenvolvidas ações para protegê-la, apresentando-as como alternativas para tentar resolver os próprios problemas que a economia, tal como a conhecemos, causa. É assim que emergem economias “sustentáveis”, “circulares” ou *coloridas*: sejam elas “verdes”, “azuis”, “laranja”, “violeta” ou o que quer que se queira denominar ou *pintar*, mas que, sem ignorar algumas boas intenções, acabam por não questionar a essência perversa do economicismo e ainda menos do capitalismo.

Em suma, precisamos de outra economia, e não simplesmente de um novo nome para a atual. Outra economia concebida e baseada na plena validade dos Direitos da Natureza e dos Direitos Humanos inseparáveis, neste caso estruturada e projetada a partir de e para a Nossa América. Uma economia para outra civilização que começa por compreender que não estamos vivendo simplesmente mudanças climáticas. Estamos perante um colapso climático no quadro do que é conhecido como Antropoceno, que na realidade deve ser considerado como capitaloceno, sustentado pelo faloceno e o racismoceno (Acosta, 2018).

É evidente que não será fácil ultrapassar tantas superstições e falácias disfarçadas de ciência. Temos de vencer visões míopes, bem como reticências conservadoras e prepotentes que escondem e protegem vários privilégios. Isso, ao contrário da mensagem dominante, não pode esconder o fato de que estratégias diversas e plurais de ação estão sendo construídas em todo o mundo.

Do desenvolvimento sustentável à economia verde

O que estamos interessados em destacar é que, como resultado de muitas reflexões, especialmente desde o início da década de 1970, as preocupações ambientais entraram na cena mundial. Como data de referência, temos 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro. Nessa altura, a “comunidade internacional” propôs-se a articular um modelo de desenvolvimento que delineasse parâmetros comuns para assegurar o desejado crescimento econômico e bem-estar social, incluindo o bem-estar ambiental da Humanidade. O ponto de partida dessa decisão é o Relatório Brundtland, elaborado em 1987, que confrontou o desenvolvimento com as exigências ambientais.

O objetivo de satisfazer as necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras foi uma mudança importante.

Além disso, foi proposto que a utilização dos recursos naturais deveria ser sustentável ao longo do tempo. Este foi um ponto de virada para começar a refletir –seriamente– sobre os limites do desenvolvimento tradicional, após o impacto do Relatório do Clube de Roma em 1972. E de fato, a urgência de revisitar o papel da economia era evidente.

Em suma, ao falar de desenvolvimento sustentável, abriu-se a porta para procurar um equilíbrio entre economia, sociedade e ecologia. Sem ter resolvido o desafio subjacente, no entanto, o que foi alcançado significou um passo transcendente. A questão ambiental ganhou terreno, mas ao mesmo tempo, e isto é preocupante, o caminho estava aberto para o capitalismo verde, ou seja, tentar resolver problemas através da crescente mercantilização da Natureza.

Desde então, a tarefa tem sido introduzir a questão ambiental na economia, mas sem afetar a sua essência ou internalizar os elementos complexos que compõem o quadro em que os processos econômicos se desenvolvem. Vejamos alguns exemplos. Não foi dada qualquer consideração às pesadas heranças coloniais ou aos níveis desproporcionais de consumo de recursos por parte de alguns países, que são, além disso, os principais responsáveis pelos gases de efeito estufa ou pela poluição com plásticos, para mencionar apenas duas fontes de distorções ambientais cada vez mais complicadas e preocupantes.

Inclusive, essa abordagem sobre a questão ambiental, que também se baseia em soluções tecnológicas, não só marginaliza os grupos humanos –os povos originários– que não estão integrados nos processos de modernização capitalista, como também os considera quase como os causadores dos problemas, sendo mesmo vistos como “inimigos do progresso”.

As respostas econômicas *verdes*, já nos tempos neoliberais, apareceram quase como uma panaceia para resolver tais questões, apoiando o crescimento econômico e a liberalização do comércio, ignorando os conflitos inegáveis entre essa economia, a justiça social e a sustentabilidade ambiental.

As promessas impossíveis do capitalismo verde

Assumindo como válidos os princípios de um equilíbrio tripartite, a economia ambiental oferece e ainda oferece a garantia de um crescimento econômico permanente, resolvendo problemas sociais, sobretudo os relacionados à pobreza, e abarca também as questões ambientais; essa é a essência da “economia verde”.

Ao utilizar este conjunto de ferramentas econômicas, foi aceito o desafio de combater os danos ambientais. A partir da política fiscal, por exemplo, surgiu o “quem polui paga”. Além disso, a fim de implementar essa abordagem, nada melhor do que assegurar mercados que estabelecem os preços “certos”, e assim –ao mesmo tempo que se garante a propriedade privada, é claro– alcançar os resultados propostos de eficiência e sustentabilidade, como diz a mensagem dominante. Isso é complementado pelo fascínio pela ciência e pela tecnologia.

Também não foi considerado o que o “estilo de vida imperial” representa no mundo (Brand e Wissen, 2021), e que acontece sufocando a vida de outros povos e da Natureza. As estruturas patriarcais que asfixiam a possibilidade da plena realização dos Direitos Humanos não são consideradas. Não há espaço nestas considerações “verdes” para a própria colonialidade com todas as cargas históricas que dela derivam, ou para projetos extrativistas com a sua enorme destruição de territórios e comunidades, ou para a própria transição energética empresarial que exige cada vez mais minerais como o lítio para continuar a inflar o monstro urbano exacerbado por milhões de veículos elétricos privados... A economia *verde*, em suma, procura soluções para os problemas emergentes do sistema capitalista ao qual procura proteger, mas, ao acelerar a mercantilização da Natureza, tem aprofundado os desequilíbrios gêmeos: ecológicos e sociais.

Tal como o desenvolvimento sustentável, a economia *verde* é um oxímoro utilizado para legitimar os interesses dos grupos de poder. Os seus limites são evidentes.

Os limites intransponíveis da economia...

Sempre haverá quem defenda que o problema está na falta de coerência na aplicação das medidas econômicas –que consideram adequadas, que, aliás, são apresentadas como técnicas. Ou seja, desprovidas de juízos de valor. Assim, os defensores da economia *verde* ou ambientalmente responsável ou de outras economias convenientemente *batizadas* ou *pintadas* defendem o aprofundamento das suas prescrições e a sua plena implementação, o que implica alargar a lógica de uma economia de mercado socioambiental. Não lhes interessa que este pedido seja impossível, porque o que propõem é que a realidade esteja de acordo com as suas teorias.

Os resultados dessas pretensões são evidentes. A acumulação de material –mecanicista e interminável acumulação de bens–, assumida como progresso, não tem futuro. Nem o desenvolvimento, que é um derivado de tal progresso, tem um futuro. Os limites dos estilos de vida baseados na prosperidade antropocêntrica são cada vez mais perceptíveis e preocupantes.

As origens profundas de uma crise multifacetada, agravada pela pandemia sanitária, são fáceis de prever. Mencionemos algumas. Consumismo e produtivismo. Tecnologias que aceleram a acumulação de capital. Estados cada vez mais autoritários. Ambição desenfreada e egoísmo. O individualismo desenfreado transformado numa doença social. Fome de milhões de pessoas, não por falta de alimentos. Extrativismo desenfreado. Flexibilização/precarização do trabalho. Predominância das finanças, especialmente nas suas atividades especulativas. Adoração da religião do crescimento econômico permanente. Mesmo o coronavírus, devido às suas origens zoonóticas, resulta da destruição da biodiversidade estimulada pela ambição por riqueza e poder.

Toda essa complexidade, do ponto de vista ecológico, está traçada na data de Sobrecarga da Terra, que se aproxima cada vez mais de 1 de janeiro. Em 28 de julho, os recursos disponíveis em 2021 estarão esgotados. O primeiro registro, em 1970, foi em 29 de dezembro, em 2019 foi em 29 de

julho e em 2020 foi em 22 de agosto. O retrocesso do Dia da Sobrecarga da Terra em 2020 deveu-se à pandemia do coronavírus. Ocorreu três semanas mais tarde do que no ano anterior, ou seja, em 22 de agosto, como resultado da desaceleração econômica, mas em 2021 estávamos de novo no caminho da normalidade, o que era uma verdadeira anormalidade. A propósito, existe uma enorme desigualdade entre os países. Por exemplo, os EUA já cumpriram a sua “quota” em 14 de março. Na Europa, a Espanha fez isso no dia 25 de maio: assim, se toda a humanidade adotasse um estilo de vida semelhante ao do espanhol médio, precisaria de 2,5 planetas para se manter.

Na América Latina, essa pressão é menos dramática, exceto no caso do Chile, que foi o primeiro país latino-americano a utilizar a sua “quota” de 2021 e o fez em 17 de maio. No Brasil, Colômbia, Peru, Venezuela, México, Argentina, Costa Rica e nos demais países, a sobrecarga começa mais tarde. Em países como Cuba, Nicarágua e Equador, a sobrecarga é atingida perto do final do ano. Tomando o indicador de emissões totais como referência, a região da América Latina e Caribe é responsável por apenas 8,3% das emissões mundiais, próximo da média global, aproximadamente um terço das emissões da Europa ou dos EUA.

Estes indicadores –como muitos outros –, no entanto, não são suficientes para ilustrar a gravidade da situação na América Latina. Por exemplo, a América Central e do Sul sofreram um declínio dramático de 89% nas populações de espécies em comparação com 1970. A crescente destruição das suas florestas é mais do que preocupante. A perda da quantidade e qualidade da água é outro ponto a considerar. O desaparecimento crescente da biodiversidade também não pode passar inadvertido. Além disso, a América Latina e o Caribe são particularmente vulneráveis: os efeitos sobre o equilíbrio ecológico global em outras partes do planeta, por exemplo, devido à poluição maciça nos países do Norte global ou a perda de *permafrost* na Sibéria ou desmatamento na África ou Ásia, impactam a Amazônia e isso, por sua vez, afeta o mundo.

A CEPAL (2020) reconhece esta assimetria fundamental entre emissões e vulnerabilidade. A agência da ONU também destaca a gravidade do aprofundamento dos problemas sociais no meio da pandemia da Covid-19, estimando que o número total de pessoas pobres atingiu 209 milhões no final de 2020: mais 22 milhões de pessoas do que no ano anterior. A agência destaca igualmente o agravamento dos índices de desigualdade na região e nas taxas de emprego e participação laboral, sobretudo para as mulheres.

Apesar dessas descobertas, não é possível chegar à torpe conclusão de que a América Latina e Caribe podem continuar no mesmo caminho de crescimento econômico e de extrativismo desenfreado numa tentativa de alcançar um fantasma que já causou danos terríveis: o desenvolvimento!⁵

Também não podemos cair na armadilha das soluções tecnológicas. Muitas vezes as melhorias que podem ser alcançadas com os avanços tecnológicos só podem ser aplicadas a alguns espaços locais, especialmente os urbanos. As “sociedades de externalização” (Lesenich, 2019), as dos países do capitalismo metropolitano e mesmo dos espaços privilegiados do Sul global, melhoram os seus níveis de sustentabilidade ambiental e bem-estar social à custa do sacrifício ambiental e social de outros territórios. Ao mesmo tempo, devemos considerar as desigualdades socioeconômicas inerentes ao capitalismo.

Tanta barbárie exacerba cada vez mais o fosso entre ricos e pobres, deteriorando a alimentação, saúde, educação e habitação das gerações atuais, o que limitará as suas expectativas e oportunidades de futuro. Sem ser a causa dos problemas atuais, a pandemia do coronavírus, também através do acesso não equitativo às vacinas, exacerbou essa realidade. Devido à sua origem, todos esses desequilíbrios são múltiplos e crescem rapidamente, provocando processos sociais que transcendem as fronteiras nacionais, por exemplo, através do aumento dos fluxos migratórios.

Todas essas duras realidades, por outro lado, explicam o aumento dos níveis de repressão e exclusão existentes, com a consequente deterioração da institucionalidade política.

Nesta perspectiva, é vital assumir a crise socioambiental como parte de uma crise multifacetada, que é claramente uma crise de civilização, que também implica uma *crise do pensamento*: se formos honestos e olharmos para as soluções apresentadas, podemos ver que a crise não é apenas uma crise do ambiente, mas também uma crise do sistema político. No âmbito governamental e em quase todas as organizações internacionais –o Encontro de Paris de 2015 é uma clara demonstração dessa afirmação, minou a construção, ou mesmo a discussão, das grandes soluções que o mundo precisa em muitos aspectos, especialmente no campo da economia.

A necessidade urgente de pensar em uma outra economia ⁶

Em suma, é necessário iniciar a discussão reconhecendo os limites ecológicos do nosso ambiente, aceitando que os seres humanos fazem parte da Natureza, e questionando o sistema de reprodução do capital como base das crescentes desigualdades socioeconômicas e culturais. Ou seja, precisamos considerar outros objetivos e outras ações. Mais do mesmo será cada vez mais do pior.

De modo algum pode-se acreditar que todo o sistema econômico deva ser imerso na lógica dominante do mercado, uma vez que existem muitas relações inspiradas por outros princípios de inquestionável importância; por exemplo, a mesma solidariedade dentro da seguridade social ou dos benefícios sociais, para além das várias formas de relacionamentos solidários e recíprocos nas economias dos povos e nacionalidades ancestrais. Uma reflexão semelhante poderia ser feita para a educação, saúde, transportes públicos, serviços financeiros e outras funções que geram bens públicos e comuns que não são produzidos e

5 Sobre o tema, ver as reflexões expostas em vários artigos do livro de Acosta, García e Munck.

6 Consultar os textos de Acosta e Guijarro (2018, 2020a).

regulados através da oferta e da demanda. Neste ponto, para recuperar uma das muitas lições da pandemia do coronavírus, a saúde não pode ser nem um privilégio nem uma mercadoria: a saúde –completamente repensada– é um direito. Nem todos os atores da economia são motivados pelo lucro e nem todos os problemas serão resolvidos pela intervenção do Estado.

Uma gestão diferente e diferenciada da economia requer mudanças nas outras dimensões sociais, que não se limitam à racionalidade e à qualidade das políticas sociais. A sua reformulação deve basear-se na eficiência, bem como na suficiência e solidariedade, reforçando as identidades culturais das populações locais (a começar pelos bairros e comunidades), promovendo a interação e integração entre os movimentos populares e a incorporação econômica e social das massas diferenciadas.

Amplios segmentos da população, tradicionalmente marginalizados, passariam do seu papel passivo na utilização de bens e serviços coletivos para promotores autônomos de serviços de saúde, educação, transportes etc., conduzidos à escala local-territorial, aceitando o desafio em cada comunidade. Politicamente, este processo daria forma e reforçaria instituições representativas das maiorias dos espaços locais, municipais e paroquiais, expandindo-se em círculos concêntricos para cobrir o nível nacional. Só assim poder-se-á confrontar o domínio do capital e das burocracias estatais, ambas resistentes à mudança. Se isso puder ser feito com o apoio consciente e ativo do governo central, tanto melhor, mas nunca deve estar dependente dele. A autonomia comunitária é vital nesse processo.

Sob uma abordagem aut centrada, isto implica uma emancipação concertada a nível local, o verdadeiro espaço para que surjam verdadeiros contrapoderes da ação política, econômica, social, ambiental e cultural democrática. A partir deles, os embriões de uma nova institucionalidade estatal, uma lógica de mercado renovada e uma nova coexistência social podem ser forjados. Esses contrapoderes seriam os pilares para a materialização de uma estratégia coletiva de construção

de um projeto para uma vida em comum, participativa e solidária.

O que deve ser claramente estabelecido é que uma economia extrativista, ou seja, primordialmente de exportação primária, apenas nos conduzirá a uma situação de prostração permanente e de crescente destruição dos equilíbrios socioambientais. Assim, são necessárias estratégias de transição, a serem implantadas enquanto os recursos naturais continuam a ser extraídos, que de alguma forma são os portadores da “maldição da abundância” (Acosta, 2009). O sucesso da saída dependerá da coerência da estratégia alternativa e, sobretudo, do grau de apoio social a uma estratégia pós-extrativista (Acosta e Brand, 2017).

Tal cenário exige que superemos a civilização capitalista, passando do antropocentrismo ao biocentrismo. Uma nova civilização não surgirá por geração espontânea, nem será o resultado da gestão de um grupo de pessoas iluminadas. Trata-se de uma construção e reconstrução paciente e determinada, especialmente a partir de esferas comunitárias, que começa por desmantelar vários fetiches (começando com o fetiche do dinheiro, lucro, crescimento econômico, entre outras questões assumidas como verdades indiscutíveis) e por provocar mudanças radicais baseadas também nas experiências existentes.

Esta é a questão. Temos valores alternativos, experiências e práticas civilizatórias, tais como as oferecidas pelo Bem Viver ou *sumak kawsay* ou *suma qamaña* das comunidades indígenas andinas e amazônicas⁷. Para além das visões da Nossa América, existem muitas outras abordagens aos pensamentos filosóficos de alguma forma relacionados com a procura de uma vida harmoniosa a partir de visões filosóficas inclusivas em todos os continentes. Embora fosse melhor falar no plural das boas convivências, de modo a não abrir a porta para um Bem Viver único, homogêneo, o que é impossível de conseguir. E este esforço para recuperar longas memórias no mundo dos povos

7 A lista de textos que abordam este tema é cada vez maior. Como referência mencionamos Acosta (2013), publicado também em português, francês, alemão e holandês.

originários deve também ter lugar resgatando todas aquelas valiosas, e ainda vigentes, leituras e propostas formuladas a partir das diversas teorias da dependência, ultrapassando, a propósito, o seu viés antropocêntrico e modernizador. Tal esforço exige também a recuperação do enorme potencial do paradigma feminista dos cuidados e das visões decoloniais.

Se não há lugar para “vanguardas” que assumam uma liderança privilegiada, tampouco é uma tarefa a ser resolvida exclusivamente no espaço nacional. A conclusão é óbvia: a ação deve ter lugar em todas as esferas estratégicas possíveis, sem negligenciar o nível global (Acosta e Cajas Guijarro, 2020b). Para a América Latina, um regionalismo autônomo expresso em outras formas de integração é cada vez mais urgente, e deve ser pensado de forma contra-hegemônica, multidimensional, solidária, autônoma e autocentrada, e não simplesmente como uma forma orientada para o mercado global.

Sem uma sociedade muito mais igualitária e equitativa, é impossível que a economia, os mercados, e muito menos a democracia, funcionem plenamente. É, portanto, necessário reformular a própria essência do Estado com base em visões e práticas de equidade, igualdade e plurinacionalidade.

Em suma, cabe-nos construir –na chave do pluriverso– um mundo onde haja espaço para outros mundos, sem que nenhum deles seja vítima de marginalização e exploração, e onde todos os seres humanos vivam com dignidade e em harmonia com a Natureza.

Referências bibliográficas

- ACOSTA, A. (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: CEP, Swissaid y Abya Yala.
- ACOSTA, A. (2018). Antropoceno, capitaloceno, faloceno y más. *Rebelión*.
- ACOSTA, A., e BRAND, U. (2017). *Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo*. Barcelona: Icaria.
- ACOSTA, A., e CAJAS GUIJARRO, J. (2018). Reflexiones sobre el sin-rumbo de la economía. De las «ciencias económicas» a la «posteconomía». *Revista Ecuador Debate*, 103, CAAP, Quito.
- ACOSTA, A., e CAJAS GUIJARRO, J. (2020a). Del coronavirus a la gran transformación. Repensando la institucionalidad de la económica global. En P. AMADEO (ed.), *Posnormales. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias*.
- ACOSTA, A., e CAJAS GUIJARRO, J. (2020b). Naturaleza, economía y subversión epistémica para la transición. En G. GÜNTHER y M. MEIRELES, *Voces latinoamericanas: mercantilización de la naturaleza y resistencia social*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- ACOSTA, A., GARCÍA-MACÍAS, P., e MUNCK, R. (eds.) (2021). *Posdesarrollo. Contextos - contradicciones - futuros*. Quito: Abya-Yala.
- BRAND, U., e WISSEN, M. (2021). *Modo de vida imperial. Vida cotidiana y crisis ecológica del capitalismo*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- CEPAL (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*
- KOTHARI, A., SALLEH, A., ESCOBAR, A., DEMARIA, F., e ACOSTA, A. (eds.) (2019). *Pluriverso. Un diccionario del posdesarrollo*. Icaria-Abya Yala (ed. original: *Pluriverse: A Post-Development Dictionary*, Nueva Delhi: Tulik Books).
- LESENICH, S. (2019). *La sociedad de la externalización*. Barcelona: Herder.

A pandemia e os movimentos sociais latino-americanos

BRENO BRINGEL

Brasil. Doutor em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madri. Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Diretor da Associação Latino-Americana de Sociologia (ALAS) e Presidente do Comitê dos Movimentos Sociais da Associação Internacional de Sociologia. Conselheiro acadêmico de Latinoamérica21.

A pandemia do coronavírus se espalhou em nosso mundo acelerado e interconectado com uma velocidade incrível, ultrapassando a todos e se tornando um evento crítico com múltiplos impactos. Além disso, sua aparição e propagação ocorreram num contexto particularmente complexo para a América Latina e o Caribe. Imediatamente antes da pandemia, uma das grandes preocupações do debate público era o processo de direitização vivido na região, visível na sociedade e na política, na economia e na cultura, mediante retrocessos democráticos e de direitos, a radicalização da dinâmica de espoliação capitalista, a ampliação das fronteiras extrativistas ou as vitórias eleitorais de governos conservadores e autoritários. Soma-se a isso uma enorme desconfiança e rejeição dos sistemas políticos e atores estabelecidos, o aumento das desigualdades e a deterioração das condições de vida de uma boa parte da população, a ruptura do tecido social e, como se isso não fosse suficiente, também um cenário de emergência climática e ambiental. Por um lado, estas múltiplas crises aprofundaram-se e visibilizaram-se ainda mais com a pandemia. Mas, por outro lado, também emergiram uma série de ações, experiências e protestos, tecidos por diversas coletividades que trataram de incidir ante este cenário de crise sistêmica, buscando construir novos horizontes de sentido para um mundo mais justo.

Os movimentos sociais latino-americanos foram atores centrais durante a pandemia por três motivos principais. Em primeiro lugar, expuseram através de protestos e erupções, seu descontentamento, impugnação e veto de diferentes tipos de desvios autoritários, políticas neoliberais, antipopulares e ecodidas, bem como a gestão ineficiente da crise sanitária. Em segundo lugar, aonde os governos não chegam, proliferaram uma série de iniciativas cidadãs e redes de cuidado, solidariedade e apoio mútuo. A partir dos bairros e das comunidades buscou-se, em caráter de emergência, dar respostas práticas a necessidades diversas da população, incluindo a fome e a saúde. Por fim, os movimentos sociais também implantaram em 2020 e 2021 uma série de marcos discursivos e interpretativos que trataram de disputar os sentidos de como gerar alternativas e transições juntas no mundo pós-pandêmico, desafiando as vozes que advogam por uma “volta à normalidade” ou por uma suposta mudança cosmética de rumo para que, no final, nada mudasse. Estes três planos de atuação dos movimentos sociais complementam-se (os protestos de rua, o trabalho territorial e a disputa de sentidos) e serão discutidos em cada uma das partes do presente texto, articulando contribuições prévias do autor sobre o tema.

A explosão nas ruas: os *estallidos* e a pandemia

No período imediatamente anterior à pandemia, muitos países latino-americanos e caribenhos viveram protestos de alta intensidade. A centelha que desencadeou os levantes teve motivos diferentes em cada país: as reformas da seguridade social (Nicarágua) em 2018; o aumento dos preços da gasolina (Equador e Haiti); os escândalos de corrupção política (Porto Rico); o preço dos transportes (Chile); ou o “*paquetazo*” de Iván Duque (Colômbia) em 2019. Em todos os casos, a repressão governamental avivou ainda mais os protestos, que extrapolaram tanto os movimentos iniciadores quanto às demandas específicas. Mais do que uma rejeição a uma política ou a um tema concreto, no entanto, o que tem estado em jogo, na maioria dos casos, tem sido uma impugnação muito mais ampla à representação, à política institucional e aos assuntos políticos estabelecidos.

Essa onda de protestos, contudo, não foi exclusiva da América Latina e do Caribe. Desde os princípios de 2019, vários países do mundo viveram protestos em massa. Esse foi o caso da Argélia com os *Hirak*, da França com os *coletes amarelos* ou de Hong Kong com as manifestações pró-democracia. No Iraque, milhares de jovens ocuparam as ruas toda semana para exigir melhores empregos e mais democracia, enquanto no Líbano eles saíram para tentar pôr fim a um sistema político corrupto e confessional. Como mostra o livro *Alerta Global* que compilei com Geoffrey Pleyers, boa parte dessas manifestações foram temporariamente interrompidas com o início da pandemia. Muitos acreditavam que o confinamento e a situação sanitária os impediriam de proliferar. Embora seja certo que a mobilização em massa nas ruas diminuiu nos primeiros meses de 2020, a politização da sociedade em vários países não cessou.

Passados os primeiros meses, os protestos recomeçaram com outra intensidade e temporalidade. As brutais desigualdades sociais existentes em nossa região tornaram-se ainda mais visíveis com a pandemia, e o debate público sobre isso se deve, em boa medida, ao trabalho de ativistas e

milитantes: “é mais fácil morrer por ser negro do que pelo coronavírus”, disseram militantes brasileiros em protestos antirracistas em 2020 contra o genocídio dos povos negros; ou “o governo nos mata mais do que a Covid” podia ser ouvido nas marchas da Colômbia de 2021. Isto, junto à gestão deficiente (se não catastrófica) por parte da maioria dos Governos foi, paulatinamente, aumentando a indignação da população. Deve-se notar também, entretanto, que as ruas estiveram em disputa e em muitos países também houve um desfile de bandeiras negacionistas, antivacinas e de apoio aos governos conservadores e autoritários. A disputa das ruas por parte das direitas latino-americanas que haviam se expandido durante os últimos anos também não foi freada com a pandemia, muito pelo contrário.

O *terreno fértil pandêmico* impulsionou novos protestos e, inclusive, novas revoltas que se conectam, mas ao mesmo tempo se diferenciam dos levantes prévios da década de 2010 que marcaram a geopolítica da indignação global. Isto é assim em termos individuais, coletivos e subjetivos, mas também a ideia de que estamos experimentando uma grande inflexão histórica, na qual o que fizermos agora será muito decisivo para o futuro da humanidade. O caos, entretanto, não implica a ausência total de algum tipo de ordem, mas evoca a turbulência geopolítica e a indefinição geopolítica contemporânea diante de múltiplos “riscos globais” e possíveis destinos. A imprevisibilidade e a instabilidade passam a ser regra, e isso refere-se tanto a uma maior volatilidade diante das ameaças quanto às dinâmicas próprias do social, político e econômico. Diante deste cenário, ganha muita força o senso de urgência diante uma conjuntura crítica e também, como veremos, a disputa de sentidos sobre o futuro pós-pandêmico.

Nas revoltas sociais e nos protestos pandêmicos latino-americanos podemos entrever boa parte das angústias, crises, emoções, fissuras, mas também contradições do atual momento histórico. O antagonismo das ruas, em alguns casos, mostrou-se mais reativo, seja como uma força de veto e oposição (Peru) ou como um grito de indignação (Nicarágua, Haiti). Em outros, foi mais

propositivo e gerou um movimento instituinte cujas consequências levaram ao êxito de reivindicações específicas (Equador), a um fortalecimento da organização social (Colômbia) e a mudanças constituintes (Chile). Nada garante que a abertura da sociedade resultante das revoltas sociais gere mudanças estruturais e político-institucionais. Isto dependerá de muitos elementos que só podem ser lidados com o desenvolvimento do processo político, a mudança na correlação de forças e a forma pela qual os atores sociais e políticos se repositionam frente ao novo cenário.

O tecido invisível: apoio mútuo e solidariedades

Não podemos entender os movimentos sociais olhando só para sua parte visível e seus momentos extraordinários. O debate sobre a “rotinização” da ação coletiva nos lembra precisamente quanto importante é nos determos também nas configurações mais submersas e ordinárias dos atores sociais e políticos. Durante a pandemia, nas casas, nos bairros, nas comunidades e nos territórios, ativou-se a autogestão, os vínculos comunitários, o apoio mútuo, as cozinhas populares, os tecidos sociais resilientes e as solidariedades cotidianas. No caso do Chile, por exemplo, boa parte do poder de rua de outubro de 2019 voltou-se então para as câmaras e assembleias de bairro. No caso da Colômbia, uma segunda revolta social irrompeu em 2021 com força ainda maior do que a de 2019, articulando múltiplos territórios e tradições de mobilização.

O Observatório de Movimentos Sociais da América Latina do Núcleo de Teoria Social e América Latina (NETSAL), com sede no Rio de Janeiro, vem realizando desde o início da pandemia um acompanhamento das iniciativas da sociedade civil que buscam dar respostas à crise multidimensional gerada e exacerbada pela pandemia da Covid-19. Além de algumas especificidades de cada caso, nos relatórios trimestrais e na cobertura de 18 países da região, pode-se vislumbrar de forma transversal uma tendência para a formação de ações emergenciais e solidárias nos territórios, que foram tecidas por indivíduos, pequenos coletivos, redes pré-existentes ou mesmo grandes

movimentos sociais e organizações da sociedade civil que colocaram à disposição da população diferentes tipos de recursos e infraestruturas.

Se olharmos o outro lado da moeda, além dos protestos e de sua expressividade pública, a crise contemporânea também pôs em questão a importância da coletividade e da vida comunitária. Paradoxalmente, em um momento em que o isolamento e o confinamento tiveram um caráter eminentemente individual, várias iniciativas sociais passaram a valorizar mais a vida em comum. Sentimo-nos mais sozinhos e estamos mais vulneráveis, mas também se potencializou a empatia, a solidariedade e uma série de redes de apoio mútuo que sublinham o quanto interdependentes e ecodependentes somos. Jovens que se ofereceram voluntariamente para fazer a compra de alimentos ou medicamentos para populações de risco que não podiam sair de casa; doações que não esperavam nada em troca; famílias que se dispuseram a cuidar dos filhos de outras famílias que tinham de seguir trabalhando no momento mais duro da pandemia; iniciativas que promoveram intercâmbios e trocas em momentos de fechamento dos comércios e de necessidades econômicas urgentes; coletivos que ofereceram e oferecem ajuda psicológica e/ou empregatícia para os que estão sofrendo de maneira mais direta as consequências da crise.

O fortalecimento dos laços sociais e dos vínculos comunitários tem sido, portanto, uma das potencialidades de resistência em tempos de coronavírus. Sem romantizá-los, eles fazem parte desse tecido mais invisível e tão necessário que garante a possibilidade de existência e a vida cotidiana. Em um momento dramático de verdadeira depressão coletiva como o que estamos vivendo, isto não é pouca coisa.

Aprendizagens societais, transições e horizontes futuros

Além de protestos e ações territoriais, os movimentos sociais latino-americanos foram centrais durante a pandemia para criar e disputar sentidos e horizontes alternativos para o futuro. Obviamente, trata-se de uma batalha dura e total-

mente assimétrica, tendo em conta que para as coletividades dominantes, tanto na política como na economia, a crise do coronavírus também é vista como uma oportunidade para reforçar os projetos mais autoritários ou outros que buscam remodelar o capitalismo nas próximas décadas, com “Pactos Verdes” no Norte (principalmente nos Estados Unidos e na União Europeia) que terão um impacto socioambiental, econômico e político brutal no Sul, sobretudo na América Latina.

Ao longo destes dois anos pandêmicos, os movimentos sociais têm elaborado uma série de lições e desafios que se projetam como horizontes importantes a médio e longo prazo, tratando de transferi-los para a sociedade como um todo na busca de futuros alternativos.

A luta contra o antropocentrismo e a centralidade da agenda socioambiental: se a própria emergência do coronavírus é resultado de nossos desequilíbrios ecossistêmicos, a desaceleração da economia e pouco mais de uma semana de restrições de carros e voos serviram para que a maioria das capitais do mundo visse suas estratosféricas taxas de poluição cair pela metade, enquanto víamos imagens incomuns de animais circulando pelas ruas vazias. Isto serviu para lembrar, pelo menos temporariamente, que sem uma luta contra as mudanças climáticas, por alternativas ao desenvolvimento e pela justiça ambiental, não haverá planeta ou vida que se sustente num futuro imediato. A agenda socioambiental viu-se, sem dúvidas, fortalecida durante a pandemia, mas o grande desafio para os movimentos sociais é que ela não seja reapropriada sistematicamente só como “capitalismo verde”, mas que caminhe para a redefinição das relações entre sociedade, cultura e natureza.

A política dos cuidados e a sustentação da vida: outro aprendizado social da política em tempos de coronavírus é a centralidade dos cuidados para manter a vida e sua distribuição absolutamente desigual. As feministas vêm insistindo nisso há muito tempo, e agora a pandemia tornou-o ainda mais explícito. Quase escandaloso. Para que as tarefas de cuidado não sigam

recaindo quase exclusivamente sobre o corpo das mulheres, a pandemia também deve ser vista como uma oportunidade para os homens envolverem-se ativamente em uma mudança de cenário, transformando a organização do trabalho em casa e fora de casa. Só assim é possível construir, em termos práticos, sociedades mais igualitárias e alternativas antipatriarcais.

A defesa do setor público: um terceiro eixo de aprendizado tem a ver com a defesa e reconstrução do setor público. Após décadas de desmantelamento dos serviços públicos pelo neoliberalismo, a luta contra o coronavírus têm destacado a importância da saúde pública gratuita e universal. Trata-se do principal pilar para proteger as pessoas, lidando com os múltiplos determinantes da saúde. Da mesma forma, as lutas vinculadas à reivindicação de direitos básicos com um forte senso do público que busca frear a crescente conversão mercantil dos direitos têm sido potencializadas.

A construção dos comuns: ademais e além da esfera pública, os movimentos sociais latino-americanos aprofundaram durante a pandemia a construção do comum, um horizonte de vida que está ganhando cada vez mais força. Suas matrizes de referência são múltiplas e podem oscilar desde os feminismos e vínculo entre o comum e a reprodução social ou os bens estratégicos comuns, como a água ou a terra. Durante a pandemia, foi evidenciado que é uma alternativa política, dada sua importância para o apoio comunitário à vida.

Política da(s) emergência(s): as transições necessárias. Diante da urgência do presente, os movimentos sociais estão configurando uma nova práxis e um pensamento de transição. Trata-se de construir uma agenda para o futuro, de alternativas ao padrão civilizacional atual, baseada não em um horizonte utópico abstrato, mas em “utopias concretas” que existem e são territorializadas. Pensemos na construção de uma mudança de paradigma em direção a uma nova matriz econômica e ecossocial, articulada por movimentos combativos e diversos atores sociais e também religiosos, anticapitalistas e ambientalistas, que ao longo das últimas décadas têm apostado e construído, principalmente em âmbito local e

nos territórios, iniciativas e agendas vinculadas à justiça socioambiental, à comunalidade e ao bem viver. A transição (alimentar, energética, climática etc.) para um novo modelo de caráter pós-extrativista se coloca como uma “transição justa” em um contexto de ambas as propostas capitalistas de “transições sistêmicas” a partir de cima.

Para que o meio ambiente não seja apenas uma bandeira para salvar o capitalismo, mas para “cuidar de nossa casa comum”, os próprios movimentos sociais, as experiências territoriais e uma diversidade de lutas e frentes populares e político-intelectuais têm impulsionado tais iniciativas durante a pandemia que buscam romper com as narrativas hegemônicas da “nova normalidade”. Os pontos de partida são os acúmulos e resistências históricas dos povos da floresta, dos movimentos indígenas, camponeses, negros e feministas, assim como as lutas pela agroecologia, a soberania alimentar, os direitos da natureza e o direito à vida. Além das lutas territorializadas, em alguns casos também se tentou gerar plataformas políticas amplas, propositivas e transformadoras que contribuam para frear a destruição dos ecossistemas e combater as múltiplas desigualdades agravadas pela crise sanitária da Covid-19.

Uma das iniciativas latino-americanas nesta direção tem sido o Pacto Ecosocial do Sul. Criado em 2020 por intelectuais e organizações sociais latino-americanas, ele formula a articulação da justiça redistributiva com a justiça ambiental, étnica e de gênero. Para isso, combina propostas concretas, também disseminadas em vários outros âmbitos (como a transformação tributária solidária, a anulação das dívidas externas dos Estados e uma renda básica universal), com horizontes mais amplos associados à construção de economias e sociedades pós-extrativistas e ao fortalecimento dos espaços comunitários e de cuidado. Avançar nessa direção exigirá responsabilidade coletiva. Também exigirá sacrifícios e mudanças que vão desde o pessoal (mudança de hábitos, redução do consumo ou diminuição de viagens) ao mais macro (políticas que possibilitam uma mudança no sistema alimentar ou um decrescimento radical em setores como petróleo, gás e mineração), passando também pelas rela-

ções de trabalho e na vida social como um todo. Os governos e todos aqueles que, em tempos de pandemia, afirmaram defender a vida deveriam contribuir para construir esta mudança de paradigma ecossocial, já que se o capitalismo é um destino de morte, a natureza, pelo contrário, é nossa principal fonte de vida.

Referências bibliográficas

- BRINGEL, B. (2020a). Geopolítica de la pandemia, escalas de la crisis y escenarios en disputa. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 11, n.º especial, 173-187.
- BRINGEL, B. (2020b). Covid-19 and the new global chaos. *Interface: A Journal for and about Social Movements*, 12(1), 392-399.
- BRINGEL, B., CAIRO, H., SVAMPA, M., e PRECIADO, J. (2020). El estallido social en América Latina y el Caribe: rupturas, resistencias e incertidumbres frente a la covid-19. *Encartes, CIESAS-México*, 3(6), 252-272.
- BRINGEL, B., MARTÍNEZ, A., e MUGGENTHALER, F. (comps.) (2021). *Desbordes: estallidos, sujetos y porvenires en América Latina*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.
- BRINGEL, B., e PLEYERS, G. (2020b). La pandemia y sus ecos globales. En B. BRINGEL y G. PLEYERS (eds.), *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempo de pandemia* (pp. 9-32). Buenos Aires y Lima: CLACSO y ALAS.
- BRINGEL, B., e PLEYERS, G. (eds.) (2020a). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempo de pandemia*. Buenos Aires y Lima: CLACSO e ALAS.
- OBSERVATÓRIO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA AMÉRICA LATINA (OMSAL). (2020, marzo-2021, octubre). *Comunica América Latina*, n.º I a VI. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos de Teoria Social e América Latina, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Entre a geopolítica e as ideias. Reflexões para uma renovação democrática

ARMANDO CHAGUACEDA E FERNANDO PEDROSA

Armando Chaguaceda. Doutor em História e Estudos Regionais, especializado no estudo da relação entre a sociedade civil-democratização-autoritarismo na América Latina e na Rússia. Pesquisador em Governo e Análise Política AC (GAPAC).

Fernando Pedrosa. Doutor em Processos Políticos Contemporâneos pela Universidade de Salamanca. Professor e pesquisador na Universidade de Buenos Aires, onde coordena o Grupo de Estudos Ásia e América Latina do Instituto de Estudos da América Latina e do Caribe.

Na intelectualidade regional mantém-se dois pesos e duas medidas quando se trata de avaliar e confrontar o autoritarismo e o populismo na região. Se os democratas não agirem de forma decisiva e precoce na defesa das suas instituições, direitos e princípios, os próximos anos não serão um bom presságio para as democracias latino-americanas.

O que fazer com o passado
(para que seja útil no presente)

A reflexão sobre o passado tem pouca utilidade quando se torna celebrativa ou melancólica, mas torna-se uma arma poderosa se for usada para questionar as perplexidades do presente. E no presente em que vivemos, assim como em outros tempos, uma questão permanente é o futuro da justiça, da liberdade e da democracia. O olhar para o passado, torna-se então pragmático e proativo, pois procura pistas para dismantelar a narrativa e a legitimidade dos autoritarismos atuais.

Nesse olhar vital sobre o passado, a Guerra Fria é um momento culminante, onde as forças do autoritarismo e a ordem do Estado foram derrotadas por uma coligação de atores e uma conjunção de estratégias que tinham o discurso da liberdade no seu centro vital. É necessário reler essa experiência com os olhos de hoje.

Velhas questões e novos cenários

E este olhar para o passado é necessário porque acreditamos que o contraste entre “autocracia versus democracia” constitui a polaridade básica

que devemos analisar a fim de compreender os conflitos políticos que caracterizam o mundo atual. No meio da globalização, uma polaridade cultural ganhou também uma relevância renovada, capaz de diferenciar posições cujos extremos são, por um lado, abordagens conservadoras e, por outro, progressistas.

O polo conservador considera natural uma visão tradicional caracterizada pela existência de hierarquias entre nações, classes, raças, gêneros, religiões e culturas. O polo progressista opõe-se à necessidade de reconhecer e capacitar os sujeitos considerados oprimidos, emergentes ou minoritários pelo poder estabelecido. No meio do caminho entre os impulsos reacionários ou revolucionários que emergem, as posições liberais acomodam várias agendas reformistas, embora por vezes estejam submersas em meio aos gritos e acusações dos tradicionalistas e dos *canceladores*.

A esse mapa deve ser acrescentado uma dimensão geopolítica. A vertiginosa ascensão global da China e a renovada presença russa ocupam um lugar muito importante nesta história. Isso porque nos permite dar um horizonte mais amplo à orfandade produzida pela dissolução do socialismo soviético, a falta de liderança regional com as mortes de Hugo Chávez e Fidel Castro e a saída de Lula do poder. Mas, sobretudo, para superar o fim da bonança das *commodities* e a perda de controle em alguns Estados que professavam a religião do socialismo do século XXI.

Através da crescente expansão da China e da Rússia, os setores iliberais da América Latina podem sublimar a sua aversão ao Ocidente e ao capitalismo, e encontrar um guarda-chuva que coincida com eles na visão hierárquica e autoritária da sociedade.

O calidoscópio latino-americano e o renascer autoritário

Não são necessários muitos relatórios especializados para observar que a situação democrática na América Latina não está vivendo seu melhor momento. Apesar da validade formal de um quadro

maioritário de ordem democrática e do Estado de direito, a região é hoje um calidoscópio de tipos de regime e capacidades estatais.

Nesse sentido, a combinação de neoliberalismo e democracia tem sido tóxica para esta última. As desigualdades notáveis nas esferas social e econômica foram mantidas e, em alguns casos, aumentaram. Para sobreviver, as democracias latinas tiveram de fazer pactos com vários poderes empresariais: capitalistas extrativistas, sindicatos rentistas, burguesias especulativas, classe política corrupta ou burocracias estatais colonizadas por interesses diversos.

A emergência do chavismo funcionou como catalisador das energias sobreviventes da Guerra Fria, especialmente com o poder da *franchising* cubana, que durante anos tinha sido infrutífera na procura de uma oportunidade como a que se abriu na Venezuela. Mas a isso juntou-se o peso da tradição populista da América Latina e as feridas da década neoliberal. Os anos que se seguiram aos anos noventa mostraram novamente a fraca confiança dos grupos sociais e das elites políticas na democracia liberal e, desta vez, a onda autoritária foi reforçada por um período de prosperidade regional sem precedentes.

A esquerda neocomunista compreendeu que uma das muitas causas da sua derrota no século XX foi concentrar-se em uma agenda material pouco atraente e deixar o discurso da liberdade, da ampliação dos direitos e da democracia para o Ocidente. Por isso, com o novo século, as suas mentes mais lúcidas foram ativas na geração de uma mudança estratégica e assim se apropriaram e modificaram com sucesso as tradições liberais anteriormente negligenciadas. O plano foi o de retomar os postulados gerais de um programa em que não acreditavam, com o objetivo de modificá-lo e assim torná-lo funcional para uma releitura autoritária de como organizar as sociedades contemporâneas.

A estratégia populista alcançou um sucesso peculiar lá onde o pluralismo e o dissenso eram condições consolidadas e desejadas, conseguindo agora instaurar um teatro de operações em que a luta

pela hegemonia é jogada fora. A estratégia dos socialistas do século XXI (mesmo que em última análise sejam os mesmos do século XX) resultou em retirar o conteúdo liberal das reivindicações e conflitos identitários que se espalham pela sociedade e, nesse mapa de tensões, levá-los através de canais autoritários e estratégias de soma zero.

Uma grande parte da esquerda, herdeira da tradição marxista do século XX, permaneceu dentro da ordem democrática pluralista nos anos oitenta e noventa. Mas depois surgiu renovada e desafiante com o chavismo, que fundiu as influências estalinistas selecionadas de Cuba com a tradição iliberal e corporativista do populismo latino-americano. Isso dotou-a de emocionalismo e, sobretudo, conseguiu construir um aparelho conceitual que lhe conferiu solidez teórica e a protegeu dos velhos críticos.

A cidade das ideias: um território em disputa

Embora existam diferenças de grau entre a Europa e a América Latina pós-transicional na qualidade das suas instituições e culturas políticas, bem como nas suas políticas econômicas e sociais, existem áreas em que as distâncias parecem mais marcadas. Uma delas é a cultura democrática da intelectualidade.

A conquista do mundo acadêmico, científico e cultural e a sua fusão com as elites políticas e as novas burguesias que emergiram da década da abundância das *commodities* criou uma aliança sólida que se consolidou ao longo dos anos e a falta de uma orientação oposta para a refrear.

Vários intelectuais formados nos anos sessenta e setenta mantiveram uma política sistemática de recursos humanos baseada em várias estratégias, incluindo ideologização e apoio àqueles que, além de excelentes profissionais, eram militantes obstinados. E tudo isso recebeu demasiadas vezes apoio ingênuo de redes e associações europeias e norte-americanas que, até hoje, sustentam o *soft power* autoritário na região.

Espaços nascidos do exílio de intelectuais e da necessidade de renovar as ideias da época, como

o Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), foram transformados em espaços para a reprodução de um tipo de discurso intelectual e político com uma vocação cada vez mais hegemônica, identificada com o chamado progressismo, na sua variante popular nacional e/ou o socialismo do século XXI.

As redes tradicionalmente propícias à reflexão e ao intercâmbio, como a *Latin American Studies Association* (LASA), têm mantido um carácter mais aberto, mas hoje também mostram a presença reforçada de discursos (pós-coloniais, decoloniais etc.) que veem a democracia liberal, a economia de mercado e a sociedade aberta como meras construções colonizadoras de um Ocidente imperial.

Enquanto os defensores das ideias populistas e estalinistas parecem crescer sem oposição, aqueles que se lhes opõem encontram-se desintegrados, fragmentados, isolados e, em muitos casos, sem apoio institucional e abandonados ao voluntarismo individual.

Paradoxalmente, os vencedores ideológicos da Guerra Fria ainda não mediram a importância desta batalha na América Latina. É por isso que é ainda mais necessário advertir que a estratégia do populismo deve ser contrariada por uma estratégia que a confronte, com o objetivo de formar uma coligação que, organizacionalmente, assuma os postulados da liberdade e do pluralismo.

Pensar o presente e atuar antes de que seja tarde

É necessário começar a articular redes transnacionais que cada vez mais enfrentem a legitimidade autoritária que está sendo construída. Os governos e sociedades dos países democráticos deveriam olhar um pouco para o passado e lembrar como articulavam o *soft power*, símbolos e recursos para contestar os sentidos que antes também já foram colocados em questão. Este é o desafio que deve ser proposto para estes tempos: construir e/ou consolidar redes de influência intelectual, mas também associações de especialistas, artistas e profissionais pluralistas e democráticas.

É essencial contribuir para as carreiras e o sucesso daqueles que podem tornar-se porta-vozes, modelos e exemplos para um mundo democrático, aberto e pluralista. E aqueles que já o fazem precisam ser mais capacitados. O mundo ocidental deve recriar visões de projetos coletivos em que a liberdade e o bem-estar são novamente apresentados como um possível par, recuperando assim algum tipo de caráter exemplar e abandonando os discursos paroquiais e localistas.

Confrontar o autoritarismo disfarçado de progressismo requer estratégias abrangentes. Não são úteis as ações voluntárias desnecessariamente arriscadas e praticamente sem resultados transcendentais. É necessário pensar em termos de uma comunidade de parceiros articulada e diversificada orientada para objetivos de curto, médio e longo prazo. Nesse caminho, as ações possíveis podem basear-se, entre outros, nos seguintes eixos:

Formação humana

- Identificar ativistas, jovens líderes, funcionários públicos e acadêmicos para formar redes de reflexão e incidência democrática.
- Apoiar perfis pessoais excepcionais.
- Identificar e reunir em questões tecnológicas, com objetivos semelhantes.
- Criar espaços de reflexão sobre temas de agenda do futuro sobre questões como o consumo cultural, ambiente, inteligência artificial, tecnologia ou a relação com os animais.

Fortalecimento institucional

- Estimular o investimento público e privado na formação de recursos humanos, quebrando a dinâmica autorreferencial das elites regionais.
- Buscar novos *stakeholders*, criando redes e vínculos transnacionais com colegas asiáticos e africanos, incluindo empresários de sucesso de empresas com um elevado nível de inovação, programadores, jovens *gamers*, novos ativismos, entre outros.
- Definir agendas para reforçar os atores e

valores democráticos, em todas as redes sociais, estabelecidas e emergentes no mundo da cultura e das indústrias de entretenimento.

Incidência global

- Articular uma ação coletiva coordenada para influenciar e recuperar posições de decisão em instituições acadêmicas internacionais. Ao participar e debater nas instituições tradicionais, é necessário criar outras com capacidade de autonomia econômica e agendas definidas.
- Apoiar acadêmicos, cientistas e figuras culturais perseguidos ou presos em países não democráticos, e denunciar os seus homólogos autoritários à comunidade internacional.
- Estabelecer uma agenda de coordenação e cooperação com fundações e instituições europeias e norte-americanas, para que não apoiem militantes autoritários.
- Reforçar a cooperação com centros de pensamento ocidentais para retomar discursos e exemplos de liderança global.
- Promover debates públicos de caráter regional contra discursos e ideologias populistas e autoritárias. É necessário apoiar e promover, nos meios de comunicação, novos rostos, reconhecíveis e populares que atuem como porta-vozes de uma ideologia democrática.

Conclusões

Entre a geopolítica e as ideias, os valores e influências corroem os princípios e o funcionamento democráticos republicanos. Por todas essas razões, a região é um arquipélago de claro-escuro. O fenômeno chavista deu um novo volume à ameaça autoritária, dotou-a de estrutura, ideologia, heróis, passado, épico e construiu uma maquinaria que, antes de a conhecermos, já tinha devorado a Venezuela. Perante o avanço da narrativa populista e leninista *aggiornada*, as instituições e organizações democráticas parecem ter aceitado o lugar para onde foram relegadas na América Latina e em outras partes do mundo.

Como se uma espécie de culpa histórica os impedisse de agir sobre uma realidade que já está tomando um rumo alarmante.

Na intelectualidade regional mantém-se dois pesos e duas medidas quando se trata de avaliar e confrontar o autoritarismo e o populismo na região. Se os democratas não agirem de forma decisiva e precoce na defesa das suas instituições, direitos e princípios, os próximos anos não trarão bons presságios para as democracias latino-americanas.

Conclusões



A política na América Latina após a pandemia

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

Espanha. Doutor em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madri. Professor da Universidade de Salamanca e da Universidade Pontifícia Bolivariana (UPB), Medellín, Colômbia. Especializado em elites parlamentares, eleições, partidos políticos e poderes legislativos na América Latina. Conselheiro acadêmico de Latinoamérica21.

A política na América Latina tem características muito heterogêneas, com países que diferem profundamente em termos da qualidade das suas democracias. No final de 2021, no entanto, existe um contexto imediato de notável homogeneidade influenciado pela pandemia da Covid-19, que deu lugar a um cenário que ainda é difícil de identificar e que, por sua vez, se sobrepõe a outro de maior profundidade que gradualmente tomou forma ao longo do último quarto de século. Uma época definida pela era exponencial, segundo o termo cunhado por Oszlak (2020) para analisar o impacto no Estado das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que crescem em uma velocidade muito maior do que a capacidade dos seres humanos de se adaptarem a tal crescimento.

O presente texto, que conclui este Anuário, está dividido em três partes. A primeira parte descreve os legados do passado recente na política latino-americana; a segunda trata de seis aspectos teóricos que serão de notável relevância nos próximos tempos; a terceira analisa o impacto imediato da pandemia na democracia ao longo de quatro eixos; e a parte final considera o panorama eleitoral da região para 2022. O texto é de natureza especulativa, e o seu principal objetivo é abrir debates que são necessários na esfera pública e não devem estar limitados à esfera acadêmica. Alguns dos pontos levantados requerem uma validação empírica tanto do seu conteúdo como do seu impacto.

Legados do passado recente

Durante o segundo semestre de 2019, a vida política latino-americana confirmou a inércia que vinha tomando forma na região durante as três décadas anteriores, integrada com as peculiaridades da conjuntura atual. As eleições serviam para proporcionar alternância no governo (Argentina e Uruguai), mas também para mostrar que por vezes o conflito não era canalizado através delas, pois foram manipuladas, de modo que acabaram por fazer parte do conflito, chegando mesmo a aumentar a polarização, como aconteceu no caso da Bolívia, o que, de forma diferente, somou-se às graves irregularidades eleitorais que tinham ocorrido na Nicarágua em 2016, Honduras em 2017 e na Venezuela em 2018. Na economia, os dados não tinham sido satisfatórios com um crescimento anual de 0,2%, embora estivesse previsto que seria de 1,8% em 2020. No dia a dia, surtos sociais de natureza díspar estavam presentes numa parte notável das cidades da região. San Juan de Puerto Rico, Santiago do Chile, Bogotá, Lima, Quito e La Paz foram testemunhas de mobilizações que evidenciaram uma profunda agitação cidadã. O fio condutor comum não era único, mas refletia a tensão existente contra o poder devido à arrogância da sua liderança, corrupção generalizada, promessas não cumpridas e incerteza sobre um futuro problemático.

Isso acontecia num ambiente dominado pela manutenção de pautas históricas de dramática e generalizada insegurança e de profunda desigualdade e precariedade, em que as narrativas pintaram um quadro de extrema polarização. Do lado institucional, a perspectiva baseava-se em padrões estabelecidos com certas raízes históricas: presidencialismo, processos eleitorais regulares, processos de descentralização mornos, o papel sempre presente e onipresente dos militares, a existência de partidos políticos de natureza muito diferente, e a inevitável referência à presença dos Estados Unidos, que desde o início do novo século, e pelo menos na esfera econômica, tem sido gradualmente disputado pelo crescente ativismo da China. Ao mesmo tempo, a região estava encerrando um período de esgotamento da maré integracionista com o fim da Unasul, a grave crise do Mercosul, a estagnação da CELAC e a tepidez da Aliança do Pacífico.

No final de 2019, os países da América Latina viviam num cenário de democracia *fatigada* (cansada) (Alcántara, 2020). Isto foi projetado no referido mal-estar predominante nas sociedades líquidas, de acordo com a concepção de Bauman (2002), onde o império cultural do neoliberalismo tinha exacerbado o individualismo e o egoísmo. As pessoas, descontentes com a esfera pública, aumentaram os seus níveis de desconfiança nas instituições e sublinharam a sua insatisfação com o funcionamento da democracia. As formas tradicionais de ação coletiva e as lógicas de solidariedade foram profundamente enfraquecidas e só houve expressões consistentes através da referida ocupação das ruas que deram um elevado sentido de pertencimento às multidões reunidas.

Ao mesmo tempo, a democracia estava *fatigada* pela quebra da função tradicional dos partidos políticos, que estavam gravemente corroídos na sua capacidade de articular identidades, e que por sua vez foram capturados em sistemas presidencialistas por indivíduos com aspirações personalistas. Além disso, os sistemas partidários mostraram de uma eleição para outra que o seu número crescia, bem como a sua volatilidade eleitoral.

Um último elemento destas *democracias fatigadas* eram Estados com capacidades mínimas em sociedades com altos índices de informalidade e atormentadas pela corrupção. Após duas longas décadas de receitas neoliberais, a redução do Estado tinha atingido um nível em que a capacidade de intervenção do Estado através de políticas públicas era extremamente limitada. A isso juntou-se a incapacidade de estabelecer uma função pública meritocrática, profissional e independente do poder político, de modo que os padrões de recrutamento fossem claramente discricionários e incertos, e a negligência de uma política fiscal minimamente progressiva, com uma carga fiscal que permanece em média menos de dez pontos percentuais abaixo da média da OCDE.

Esse panorama foi radicalmente alterado ao longo de 2020 devido à pandemia da Covid-19 (Martí i Puig e Alcántara, 2020). Embora ela tenha afetado a América Latina com um certo atraso em relação à Europa, o furor da sua presença foi notável, tendo também um alcance muito diferente em termos nacionais.

Seis aspectos chave

Embora reconhecendo a importância de refletir sobre a tragédia humana da pandemia, o foco desta seção transcende esta última para se concentrar nos seus efeitos políticos, econômicos e sociais.

No âmbito da ampla agenda do poder na esfera pública, esta seção abordará seis questões relativas à América Latina que considero fundamentais para avançarmos na discussão. Constituem uma agenda intelectual de inquestionável urgência para consideração em um momento em que a globalização alcançada nas últimas três décadas foi evidenciada pela sua expansão a uma velocidade vertiginosa, afetando potencialmente mais da metade da humanidade num período de tempo inacreditável. Trata-se da autoridade, do Estado, da nação, da liderança, da virtude institucionalizada e da cidadania líquida.

Autoridade, o seu exercício, riscos e limitações

Entre as questões geralmente consideradas destaca o papel da autoridade, a necessidade de cumprir as suas decisões num ambiente excepcional como o atual e o exercício dos seus mecanismos de controle. O impulso para o autoritarismo, por vezes para satisfazer ambições pessoais em nome de resultados positivos, a perda de credibilidade dos decisores e o papel desempenhado pelos técnicos minaram os fundamentos da sempre frágil legitimidade. Isso contribui para o cenário de fadiga referido anteriormente.

A pandemia exacerbou três aspectos da autoridade na América Latina. Em primeiro lugar, a percepção por uma grande maioria de que a autoridade agiu de forma ineficaz devido à improvisação, falta de experiência ou conhecimento, e a manutenção de padrões de compadrio que beiravam a corrupção. Em segundo lugar, devido à comunicação equivocada das decisões tomadas, com a ausência, em muitas ocasiões, de uma linguagem clara e de uma estratégia de comunicação pedagógica. Por fim, devido à tendência de assumir atitudes autoritárias em que as decisões eram impostas no “porque sim”, diante da ausência de qualquer tipo de deliberação ou consenso, demonstrando uma notável incapacidade de chegar a acordos com a oposição ou com diversos setores sociais.

O Estado voltou

O Estado na América Latina, num cenário anterior de fraqueza histórica incrementada pela onda neoliberal, recompôs urgentemente velhas funções. Algumas delas derivam de tarefas tradicionais como o controle territorial, tanto em termos de fronteiras como internamente em termos de limitação da mobilidade das pessoas. A dimensão da segurança assumiu a narrativa da gestão de crises e as Forças Armadas, assim como as diferentes forças policiais, adquiriram imediatamente um enorme protagonismo que pode acabar hipotecando o futuro. Do mesmo modo, outras funções ligadas às antigas e fundamentais políticas públicas, como a saúde, têm vindo

à tona. Prevenir o colapso do sistema de saúde foi a primeira delas. Posteriormente, ganharam espaço algumas novas como a proposta de uma renda básica universal. No entanto, a fragilidade orçamental crônica deste Estado abriu uma discussão inadiável ligada ao seu financiamento.

Em muitos países onde sempre foi registrado algum tipo de tensão territorial, houve diferenças entre o poder central e os dos grandes municípios, estados, províncias e departamentos. Noutros casos, porém, o peso do crime organizado na gestão da economia local tem sido o elemento decisivo na luta. A isso há que acrescentar a incapacidade do Estado de controlar certos territórios dominados por uma variedade de atores informais. Isso explica as razões pelas quais um certo tipo de violência, como a exercida contra lideranças sociais na Colômbia, não foi reduzida durante o confinamento como ocorreu com o crime comum.

A nação revalorizada

A fraca configuração destas comunidades imaginadas que são as nações, que tinham sido questionadas nos últimos tempos por razões de identidade baseadas fundamentalmente na etnicidade, mas também na religião e no gênero, assumiu subitamente um vigor incomum. Sob a bandeira nacional, era uma questão de cerrar fileiras frente a um inimigo desconhecido que vinha de fora. A retórica patriótica encheu os discursos públicos com palavras como “defesa” e “solidariedade nacional”, ou com programas baseados nas proclamações “juntos sairemos” e “sairemos mais fortes”. Do mesmo modo, e em conjunto com o ponto anterior, a lógica da centralização foi imposta sob a ideia de uma única nação.

A liderança

Em países onde o presidencialismo é o regime de governo dominante, a liderança é condicionada pelo próprio processo eleitoral presidencial, bem como pelos poderes e experiência da pessoa que se torna presidente. O afastamento do mundo partidário, a luta com os outros ramos do governo e, conseqüentemente, o domínio da cena

política, são características comuns do presidencialismo na vida política latino-americana.

A crise permitiu o exercício de formas verticais de comunicação, estranhas ao debate ou ao questionamento com interlocutores. A eliminação de coletivas de imprensa com perguntas improvisadas, o uso permanente de discursos presidenciais diretos à nação e a busca pela construção de uma imagem presidencial foram instrumentos de uso permanente. Paralelamente, foi construído um discurso com técnicos para endossar decisões.

Inércias institucionais esmagadas pelo virtual

A pandemia tem mostrado até que ponto as transformações em direção ao virtual têm tomado conta da vida quotidiana de pouco mais de metade da sociedade através de comunicações interpessoais, trabalho e entretenimento em casa. No jogo político, porém, há uma preguiça notável em dar o salto digital. Há três níveis em que esta situação se tornou aparente. Primeiro, a pandemia forçou o adiamento das eleições presidenciais e legislativas na República Dominicana (uma vez, para 5 de julho de 2020) e na Bolívia (duas vezes, a primeira vez para 6 de setembro e a segunda e definitiva para 18 de outubro de 2020), bem como o plebiscito constitucional chileno de abril para 25 de outubro de 2020. As nomeações marcadas para 2021, no entanto, foram mantidas dentro do calendário. As instituições eleitorais tiveram a capacidade de articular o exercício do voto seguro com mecanismos que reduzem a presença simultânea do eleitorado no único dia designado para a eleição.

O segundo nível refere-se à operacionalidade das instituições. Ao longo dos primeiros meses, a inatividade quase total dos poderes legislativo e judicial foi a característica dominante na maioria dos países da América Latina. Dominada por uma lógica de funcionamento com base na presença física dos atores e vinculados por regulamentos muito rígidos, os Congressos declinaram em suas funções, reforçando o papel dos governos livres de qualquer tipo de controle ou contrapartida que pudesse oferecer alternativas às políticas postas em prática. Essa situação diminuiu

gradualmente, embora a sua operacionalidade estivesse longe de atingir os níveis do período pré-pandêmico (García Montero, Barragán e Alcántara, 2021).

Em terceiro lugar, encontra-se a participação de indivíduos. O ativismo de boa parte da sociedade nas redes sociais quase não é correspondido nos organismos públicos, onde a participação dos cidadãos não está regulamentada. Estas áreas, que estão ligadas às capacidades estatais, estão também vinculadas à precariedade generalizada da obtenção de estatísticas públicas. A pandemia pôs em evidência graves défices no funcionamento dos registros civis, a falta de dados de censos atualizados, bem como de registros ligados a práticas existenciais e de convivência. As novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) são grandes instrumentos de assistência, mas o fato de estarem nas mãos de empresas privadas que, além disso, dominam agora a economia mundial, condiciona a sua utilização pelas autoridades públicas.

Cidadania líquida

Finalmente, parece claro que os efeitos do confinamento sobre a população serão acrescentados a algumas das características que têm tomado forma nos últimos tempos, fundamentalmente ligadas aos hábitos de vida criados na era exponencial. As TICs tiveram um forte impacto numa sociedade líquida, segundo o termo cunhado por Bauman (2002), que surgiu após o sucesso do neoliberalismo, pelo menos na esfera cultural. Os valores do individualismo e da competição foram enraizados em grandes setores da população latino-americana. O resultado, em termos da nova cultura política que surgiu, teve impacto em duas áreas fundamentais da política, confiança e identidade, que por sua vez estão sendo afetadas pela pandemia.

A construção e a perda de confiança estão em tensão permanente. O cenário de confinamento e a regra do medo provavelmente prejudicaram o seu exercício. Se a falta de confiança nas instituições ou na classe política era continuamente falada em relação às consequências que isso

implica no que diz respeito à legitimidade da política, é possível que tal cenário tenha agora sido reforçado. Por outro lado, destaca a questão da densidade do capital social que Putnam (2000) tentou compreender a partir de uma proposta de definição, segundo a qual a confiança não era o produto de uma ação individualista, mas um bem social que os indivíduos constroem coletivamente no seio das comunidades.

Na geração do Facebook, há uma preocupação crescente sobre a valorização do ego e o narcisismo que estão difundidos na sociedade. Ao mesmo tempo, o diálogo como categoria política na gama, até há pouco tempo conhecida, aparece como uma antiguidade, e é mesmo criminalizado na medida em que nas redes em que as pessoas são movidas por inúmeros estímulos, o ressentimento identitário é reforçado e o pensamento complexo é anulado. As identidades são construídas sobre a definição do eu que são difíceis de expressar politicamente. São identidades que se baseiam em emoções que exigem não só respeito, mas também a garantia de que os sentimentos não são ofendidos ou, como assinala Lilla (2018), quando uma questão é apresentada exclusivamente em termos de identidade, o adversário é convidado a fazer o mesmo.

Democracia na América Latina e a Covid-19

Vinte meses após a chegada do vírus SARS-CoV-2 à região e a sua rápida e profunda expansão, o que significou que os países latino-americanos acumularam mais de 1,5 milhões de mortes, representando quase um terço das mortes registradas em todo o mundo, há evidências suficientes para se ter uma ideia do impacto nos seus sistemas políticos. Qualquer análise, contudo, é provisória e pode estar sujeita a alterações profundas, dado que a pandemia ainda não está sob controle. Ao mesmo tempo, a habitual interligação da política com a economia e com o que está acontecendo na sociedade é particularmente relevante nessa circunstância.

Ao longo de 2020, a profunda deterioração da economia latino-americana, com uma queda

média de cerca de 9% do PIB, o aumento da desigualdade, sendo o setor informal majoritário o mais atingido, e os efeitos psicóticos nos diferentes grupos sociais, têm e terão um efeito substancial. A diminuição da confiança nas instituições políticas, o aumento da agitação, bem como o empoderamento de mobilizações sociais que exigem serviços, empregos, em suma, atenção, ocupam e continuarão a ocupar a agenda política. Em outros termos, um cenário muito heterogêneo, que só agrava ainda mais a *democracia fatigada* na qual se encontrava a região no início da pandemia.

Como já foi salientado em meados de 2020, a pandemia surpreendeu a região com um quadro muito desigual de capacidades estatais (Martí i Puig e Alcántara, 2020). De fato, as receitas fiscais em porcentagem do PIB variaram entre 33,1% no Brasil e 12,1% na Guatemala, que foi acompanhada por seis outros países com um valor inferior a 20% (Colômbia, México, Panamá, Peru, República Dominicana e Venezuela). A informalidade laboral, segundo a OIT, era superior a dois terços da população na Bolívia, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru, enquanto no Uruguai era apenas inferior a um terço (24,5%). Essa precariedade, contudo, não impediu a implementação de diferentes planos de apoio a setores vulneráveis, como foi o caso do Brasil, Colômbia e Peru, entre outros. Ao mesmo tempo, foram implementadas medidas coercivas pelo Executivo, com evidente uso da musculatura estatal, que demonstraram uma certa diligência em termos do estabelecimento de confinamentos mais ou menos generalizados, suspensão de garantias, e controle das fronteiras internas e externas.

Em segundo lugar, a região intensificou a personalização da política graças ao reforço dos presidentes. Se o presidencialismo já é uma forma de governo que reforça a figura do chefe do Poder Executivo, a pandemia foi um quadro em que esta tendência foi exacerbada (García Montero, Baragán e Alcántara, 2021). Por um lado, os outros Poderes que habitualmente atuam como contrapeso, foram postos de lado durante os primeiros meses da pandemia porque eram organismos pluripessoais com enormes dificuldades para

obtenção de consensos. Além disso, a natureza unipessoal da presidência facilitou a cadeia de comando, a concentração das decisões, na maioria dos casos de natureza técnica, bem como a centralização da informação.

O período da pandemia tem sido de transição em termos eleitorais entre dois ciclos em que as eleições se concentram na maioria dos países da América Latina. Durante o seu desenvolvimento, a República Dominicana e a Bolívia em 2020 e o Equador, Peru, Nicarágua, Chile e Honduras levaram os seus cidadãos às urnas para realizar eleições presidenciais e legislativas (somente nessas últimas, houve também eleições em El Salvador, México, Argentina e Venezuela). Nos dois primeiros países, as eleições tiveram de ser adiadas devido à pandemia, uma e duas vezes, respectivamente. Os efeitos da pandemia tiveram pouco impacto no resultado, em grande parte devido ao fato de -exceto na Nicarágua, onde as condições mínimas para eleições competitivas não foram cumpridas-, os presidentes em exercício não terem se candidatado à reeleição.

Convém também assinalar a erosão da democracia e do respeito pelos direitos humanos na região em perspectiva mundial. O relatório da *Freedom House, Democracy under Lockdown*, observa que a pandemia exacerbou o declínio da liberdade e dos direitos civis que vinha sendo registrado no mundo nos últimos 14 anos. Assim, 80 dos 192 países considerados tinham visto a sua democracia enfraquecer em maior ou menor grau durante os nove meses anteriores. Dentro desse grupo, o texto incluía um grande número de países da América Latina. Foi o caso da Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Venezuela (a França também foi incluída nesse grupo).

Além disso, o trabalho do Instituto V-Dem *Pandemic Backsliding: Democracy and Disinformation. Seven months into the Covid-19 Pandemic* analisa sete tipos de violações das normas democráticas que infringem os direitos humanos ou que levam a cabo práticas autoritárias. Os resultados do estudo para a América Latina mostram que o Brasil, o México, a Nicarágua e a Venezuela registaram o

maior número de violações, enquanto na Guatemala e Honduras são um pouco mais baixas. El Salvador, por seu lado, é um dos países que tem maior risco de ver deteriorada a sua situação democrática.

Referências bibliográficas

- ALCÁNTARA, M. (dir.) (2020). *América Latina vota, 2017-2019*. Madrid: Tecnos.
- BAUMAN, Z. (2002). *En busca de la política*. México: FCE.
- GARCÍA MONTERO, M., BARRAGÁN, M., e ALCÁNTARA, M. (2021). *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LILLA, M. (2018). *El regreso liberal. Más allá de la política de la identidad*. Barcelona: Debate.
- MARTÍ I PUIG, S., e ALCÁNTARA, M. (eds.) (2020). *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la Covid-19*. Madrid: Marcial Pons.
- OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: CEDES-CLAD.
- PUTNAM, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster.

Glossário

AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank / Banco Asiático de Infraestrutura e Investimento	Covid-19	Doença causada pelo coronavírus Sars-CoV-2
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América	FLAR	Fundo Latino-americano de Reservas
ALC	América Latina e Caribe	FMI	Fundo Monetário Internacional
ADO	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento	G20	
BCIE	Banco Centro-Americano de Integração Econômica (CABEI na sigla em inglês)	G7	
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento	CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
BRI	Belt and Road Initiative/ Iniciativa um Cinturão, uma Rota	IED	Investimento Estrangeiro Direto
CAF	Andean Development Corporation/ Banco de Desenvolvimento da América Latina	IVA	Imposto sobre o Valor Agregado
CAN	Comunidade Andina de Nações (antigo Pacto Andino)	MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
CARICOM	Comunidade do Caribe	Mercosul	Mercado Comum do Sul
CDN	Contribuição determinada nacionalmente (NDC na sua sigla em inglês)	MILA	Mercado Integrado Latino-Americano
CELAC	Comunidade dos Estados da América Latina e Caribe	OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe	OIM	Organização Internacional para as Migrações
		OIT	Organização Internacional do Trabalho
		OMC	Organização Mundial do Comércio
		OMS	Organização Mundial da Saúde
		OPS	Organização Pan-Americana da Saúde

OPS-OMS	Organização Pan-Americana de Saúde
OWD	Our World in Data
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PICC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC na sua sigla em inglês)
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
WEO	Perspectivas Econômicas Mundiais do FMI