

# BEPI

Boletim de Economia e  
Política Internacional

---

Número **27**  
Maio | Ago. 2020

**Impactos da Pandemia de Covid-19 na  
Economia e na Política Internacional**





# BEPI

Boletim de Economia e  
Política Internacional

---

Número **27**  
Maio | Ago. 2020

**Impactos da Pandemia de Covid-19 na  
Economia e na Política Internacional**



Governo Federal  
Ministério da Economia  
Ministro Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Carlos von Doellinger

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação  
e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa  
e Comunicação**

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Boletim de Economia e Política Internacional

## CORPO EDITORIAL

**Editor**

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

---

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 – ). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.  
ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>COVID-19 E OS IMPACTOS NA INDÚSTRIA PETROLÍFERA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b> Rafael Almeida Ferreira Abrão	<b>7</b>
<b>PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL: PRIMEIROS IMPACTOS SOBRE AGREGADOS MACROECONÔMICOS E COMÉRCIO EXTERIOR</b> Juliana Carvalho da Cunha Trece	<b>17</b>
<b>EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS PARA O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA: ASPECTOS NORMATIVOS E CENÁRIOS POLÍTICOS</b> Eveline Vieira Brígido Roberto Rodolfo Georg Uebel	<b>37</b>
<b>BRAZIL'S INTERNATIONAL COOPERATION IN SCIENCE, TECHNOLOGY, AND INNOVATION IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC</b> Aline Chianca Dantas Júlia Mascarello Nanahira de Rabelo e Sant'Anna	<b>55</b>
<b>IMPACTOS DA COVID-19: A SAÚDE E A "SAÚDE" DO CONTINENTE AFRICANO</b> Marcelle Bessa	<b>77</b>
<b>SOFT POWER EM TEMPOS DE QUARENTENA: AS ESTRATÉGIAS DA DIPLOMACIA CHINESA EM MEIO À PANDEMIA DE COVID-19</b> Alana Camoça Gonçalves de Oliveira Felipe Gusmão Carioni Fernandes	<b>93</b>
<b>IS THE COVID-19 PANDEMIC A STRESS TEST FOR THE 2030 AGENDA?</b> Philippe Orliange Carlos Pincemin	<b>109</b>
<b>DESINTEGRAÇÃO ECONÔMICA E FRAGMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL EM TEMPOS DE COVID-19</b> Pedro Silva Barros Julia de Souza Borba Gonçalves Sofía Escobar Samurio	<b>125</b>



## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

Pela primeira vez desde seu lançamento, ocorrido no primeiro trimestre de 2010, o *Boletim de Economia e Política Internacional* teve uma edição produzida em tempo real. Diferentemente da prática usual, os artigos aqui reunidos foram editados e divulgados individualmente no *website* do Ipea à medida que eram aprovados para publicação. O que motivou essa iniciativa inédita foi a pandemia de Covid-19, que se espalhou rapidamente pelo globo nos primeiros meses de 2020, impactando de forma avassaladora as economias dos países afetados, com repercussões importantes também sobre as relações econômicas e políticas internacionais.

Visando contribuir para os debates acerca desses impactos, uma chamada pública de artigos com o tema Impactos da Pandemia de Covid-19 na Economia e na Política Internacional foi publicada na primeira quinzena de maio. Cerca de três dezenas de artigos foram submetidos até o fim de julho, sendo oito aprovados para publicação.

No primeiro artigo, Rafael Almeida Ferreira Abrão discute os impactos da pandemia sobre o mercado internacional de petróleo, severamente afetado nos meses de março e abril, quando a cotação da *commodity* nos mercados futuros chegou a entrar em inédito terreno negativo. Além das questões de curto prazo, o autor avalia as implicações sobre a viabilidade econômica da exploração das reservas mundiais conhecidas, assim como os possíveis efeitos sobre a transição da matriz energética global em direção a fontes renováveis.

Os impactos iniciais da pandemia sobre a economia brasileira são investigados no segundo artigo, de autoria de Juliana Carvalho da Cunha Trece. Conforme as estimativas da autora, publicadas antes da divulgação oficial das Contas Nacionais do segundo trimestre, a demanda externa pelas exportações brasileiras, particularmente as compras de produtos agropecuários pela China, amenizou o profundo impacto sobre a atividade econômica decorrente da contração na absorção doméstica. Algumas tendências já observadas na economia do Brasil, como o crescente peso das importações no consumo aparente de bens industriais, parecem ter sido reforçadas após a chegada da pandemia.

O terceiro artigo, escrito por Eveline Vieira Brígido e Roberto Rodolfo Georg Uebel, aborda os impactos da pandemia sobre as migrações internacionais para a União Europeia e o Mercosul. Além de investigarem as formas com que os dois blocos lidam jurídica e institucionalmente com o assunto, os autores analisam os respectivos contextos político e econômico e avaliam as respostas conjuntas e individuais dos países aos problemas de natureza migratória que emergiram ou foram reforçados pela eclosão da crise sanitária.

As iniciativas de cooperação internacional empreendidas por órgãos do Estado brasileiro na área de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) durante o período pandêmico são o objeto de estudo do quarto artigo desta edição. Nele, as autoras Aline Chianca Dantas, Júlia Mascarello e Nanahira de Rabelo e Sant'Anna analisam a relação entre Covid-19 e CT&I e discutem o papel da cooperação internacional nessa área no contexto da pandemia. Por fim, é apresentado um inventário das iniciativas de cooperação internacional bilateral em CT&I iniciadas em 2020, no qual as autoras identificam

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27apr>

a predominância da área de saúde, geralmente envolvendo parceiros de países desenvolvidos, além da Índia, uma parceria em ascensão.

Os impactos iniciais da pandemia no continente africano são o tema do quinto artigo, assinado por Marcelle Bessa. Nele, a autora desenvolve os seguintes argumentos: *i*) os efeitos da pandemia não se restringem à área de saúde; *ii*) as consequências econômicas e sociais (até o momento) decorrem principalmente do transbordamento dos efeitos da pandemia em outras regiões; e *iii*) os impactos e as medidas de enfrentamento variam significativamente no continente africano.

Os efeitos da pandemia sobre as relações de poder no sistema internacional são estudados no sexto artigo. Nele, os autores Alana Camoça Gonçalves de Oliveira e Felipe Gusmão Carioni Fernandes argumentam que as estratégias da China para promover seu poder brando (*soft power*) se alteraram no curso da pandemia, com uma maior preocupação da diplomacia chinesa em controlar as narrativas e defender a imagem do país, que é a origem (conhecida) da Covid-19, mas também é um dos principais fornecedores de ajuda no combate à pandemia global.

A pandemia de Covid-19 configura um teste de estresse à Agenda 2030? Essa é a pergunta que Philippe Orliange e Carlos Pincemin buscam responder no sétimo artigo desta edição. Após analisarem o discurso e a atuação de importantes instituições internacionais, bem como os esforços empreendidos por bancos nacionais de desenvolvimento para mobilizar e canalizar recursos para o enfrentamento dos efeitos da pandemia sobre a economia, os autores concluem que, a despeito dos desafios de curto prazo impostos pela pandemia, o pacto global pelo desenvolvimento continua tão vivo e relevante como quando foi acordado em 2015.

O último artigo desta edição, de autoria de Pedro Silva Barros, Julia de Souza Borba Gonçalves e Sofia Escobar Samurio, aborda a conexão entre a pandemia e as relações comerciais e políticas na América do Sul. Nele, os autores argumentam que a pandemia não foi a causa, mas reforçou duas tendências que já se observavam no subcontinente há alguns anos, quais sejam a de desintegração econômica e a de fragmentação da governança regional, fenômenos que se retroalimentam, formando uma espiral negativa. Segundo os autores, o baixo grau de institucionalidade atual da governança regional tem dificultado a adoção de soluções cooperativas para o enfrentamento da Covid-19, o que deve contribuir para tornar a recuperação econômica mais lenta que em outras regiões.

O Ipea tem como missão institucional aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas. Com a súbita chegada da Covid-19 ao território brasileiro, em fins de fevereiro de 2020, julgou-se pertinente a realização desta edição especial temática. Todavia, deve-se salientar que em uma conjuntura de elevada incerteza como a que ainda vivemos, cenários e projeções envelhecem rapidamente, uma vez que são muito dependentes da evolução da pandemia. Histórias de sucesso no combate à doença e a seus efeitos socioeconômicos podem rapidamente se converter em fracassos e vice-versa. Por isso, cabe ao leitor considerar as circunstâncias específicas sob as quais foram empreendidas as análises consubstanciadas nos artigos que compõem esta edição especial do *Boletim de Economia e Política Internacional* sobre os impactos da pandemia de Covid-19 na economia e na política internacional.

**André Gustavo de Miranda Pineli Alves**

Editor

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações  
Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea



# COVID-19 E OS IMPACTOS NA INDÚSTRIA PETROLÍFERA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Rafael Almeida Ferreira Abrão<sup>1</sup>

## SINOPSE

Este artigo tem como objetivo analisar os impactos iniciais da Covid-19 nos mercados globais de petróleo. A atual conjuntura possui a particularidade de apresentar alterações de mercado tanto na demanda, por efeitos das medidas de contenção da crise sanitária global, quanto na oferta, como resultado das disputas entre grandes produtores de petróleo, em particular Arábia Saudita e Rússia. Considera-se que os efeitos da pandemia podem resultar em profundas transformações para o setor petrolífero e a economia mundial, a depender da duração e dos desdobramentos da crise.

**Palavras-chave:** Covid-19; energia; petróleo.

## ABSTRACT

This article analyzes the initial impacts of Covid-19 on global oil markets. The current situation has the particularity of presenting market changes both in demand, due to the measures to contain the global health crisis, and in supply, as a result of the disputes between large oil producers, in particular Saudi Arabia and Russia. It is considered that the effects of the pandemic may result in profound changes for the oil sector and the world economy, depending on the duration and developments of the crisis.

**Keywords:** Covid-19; energy; oil politics.

JEL: Q4.

Artigo recebido em 28/6/2020 e aprovado em 30/6/2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art1>

## 1 INTRODUÇÃO

A energia é estratégica e essencial para a economia mundial. O funcionamento e a organização da sociedade industrial atribuíram-lhe uma centralidade política e econômica que moldou as relações interestatais a partir do século XX e, entre todas as fontes de energia, o petróleo adquiriu o papel de maior relevância. A dinâmica da indústria petrolífera é dominada por incertezas relacionadas à volatilidade dos preços, à complexidade de prever conflitos e ao tempo de maturação dos projetos, dificultando projeções de médio e longo prazos. Tais incertezas foram agravadas pela pandemia de Covid-19 e seus efeitos sobre o mercado mundial, conforme se pôde observar com a queda abrupta dos preços após a paralisia das atividades e na retração econômica global. As análises se dividiram entre a possível retomada do funcionamento do setor sem grandes mudanças e a expectativa de profundas transformações.

Em contraste com choques anteriores, a crise provocada pela Covid-19 pode não ser um fenômeno conjuntural, resultando em efeitos estruturais e de longo prazo. De acordo com Klare (2020), a

---

1. Doutorando em economia política mundial pela Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: <ra.abrao@gmail.com>.

transição energética para fontes mais limpas de energia tende a ser acelerada, e a demanda por petróleo pode não retornar aos patamares anteriores como efeito da difusão de hábitos de trabalho remoto, teleconferências, comércio virtual e ensino à distância. Em contraste com essa visão, Victor (2020) ressalta o papel decisivo do petróleo e de combustíveis derivados para a retomada da economia no mundo pós-pandemia. Segundo a análise do autor, após o fim das restrições, a população estará ávida para retomar seus hábitos, reforçando o modelo de dependência de combustíveis fósseis e recuperando os patamares de consumo de petróleo precedentes à crise.

A respeito dessa discussão, ainda é cedo para afirmar qual das tendências citadas prevalecerá. De todo modo, cabe destacar que: *i*) a transição energética exigiria a realização de altos investimentos, e o contexto de recessão econômica tende a inibi-los; *ii*) a influência política das empresas petrolíferas é utilizada para limitar a agenda ambiental; *iii*) a queda no preço do petróleo favorece o seu consumo e reduz as vantagens econômicas de fontes renováveis; e *iv*) a recuperação da economia dependerá do crescimento de países do sul global, o que implica um aumento da demanda por energia, particularmente em grandes mercados como Índia e China, que possuem matrizes altamente dependentes de hidrocarbonetos (petróleo, carvão e gás natural).

Os esforços para diminuir a velocidade de transmissão do vírus e evitar o colapso dos sistemas de saúde basearam-se na redução do contato social. Apesar das restrições de deslocamento, os fluxos internacionais de mercadorias e pessoas contribuíram para a disseminação do vírus para outras regiões e para o número crescente de casos de Covid-19 ao redor do mundo (OMS, 2020). A característica da crise de saúde global rapidamente tomou contornos econômicos e resultou em graves impactos sobre a economia mundial e o uso de energia. Uma das principais instituições do setor, a Agência Internacional de Energia (AIE), destacou o caráter disruptivo da pandemia, classificando-a como o maior choque no sistema energético global da história, podendo ter um impacto sete vezes superior ao da crise financeira internacional de 2008: 50% do uso mundial de energia foi afetado por medidas de contenção da Covid-19 (AIE, 2020a), e a contração da demanda e dos preços internacionais pode resultar em uma queda de 20% nos investimentos em energia (AIE, 2020b).

A pandemia de Covid-19 tornou a dinâmica inerentemente incerta da indústria petrolífera em um cenário ainda mais complexo e desafiador, o que resulta na necessidade de compreensão do contexto atual. Este artigo tem como objetivo analisar os impactos iniciais da Covid-19 nos mercados globais de petróleo, considerando-se que esses podem resultar em profundas transformações para o setor e a economia mundial.

## 2 IMPACTOS DOS ESFORÇOS DE CONTENÇÃO DA COVID-19

A maior parte dos choques sofridos pela indústria petrolífera em sua história teve em sua origem desequilíbrios de oferta. No entanto, o atual cenário possui a particularidade de ser caracterizado por alterações tanto de oferta quanto de demanda. Por um lado, ocorre a contração do consumo por efeito das medidas de controle da Covid-19 e, por outro, há o excesso de oferta no mercado decorrente do aumento da produção na América do Norte e de disputas entre grandes produtores, como Rússia e Arábia Saudita. A combinação de ambos os choques desenha um cenário sem precedentes para o setor, gerando incertezas quanto à abrangência e à duração da crise, além da expectativa de que os preços se mantenham reduzidos em meio à corrosão da demanda e à superoferta de petróleo (Ashraf, Satapathy e Chidambaram, 2020).

Enquanto a demanda global de energia teve uma contração de 3,8% no primeiro quadrimestre de 2020 em relação ao ano anterior, a maior queda nos últimos setenta anos, a demanda de petróleo foi atingida mais duramente, registrando uma queda de 5% no mesmo período, e gerando uma expectativa de redução de 9% na projeção para todo o ano. Esse efeito é resultado especialmente da diminuição nos deslocamentos de veículos (-50%) e na aviação (-60%), que somam 57% da demanda global por petróleo (AIE, 2020a). De acordo com IATA (2020), a receita com passageiros teve uma queda de 91,3% em abril de 2020 em comparação com o ano anterior, enquanto a ocupação de assentos apresentou uma contração de 87% no mesmo período, impulsionada pelo fechamento de fronteiras. Globalmente, os combustíveis de aviação foram os derivados do petróleo com maior contração da demanda, registrando quedas de 4% em janeiro, 14% em fevereiro e 27% em março, na comparação com 2019. Nos Estados Unidos, as viagens aéreas tiveram uma queda de 95% em abril em relação ao ano anterior, o que pode ocasionar uma recuperação lenta, considerando que a população está receosa quanto à retomada de voos (Air travel..., 2020).

A AIE (2020a) estima que a recuperação dos níveis anteriores de consumo ocorra gradualmente, com a progressiva suspensão das políticas de contenção da pandemia e a retomada dos níveis de atividade econômica. A projeção é que a demanda no primeiro quadrimestre de 2020 seja 29 milhões de barris por dia (mb/d) abaixo dos níveis registrados em 2019, e a recuperação dos níveis anteriores à crise aconteça somente em 2021. Na China, o primeiro país afetado pela Covid-19 e o maior importador de petróleo bruto e produtos derivados, registrou-se queda de 13% na demanda por petróleo e contração de 33% na demanda de gasolina e de 28% na de querosene de aviação, no primeiro quadrimestre de 2020 em comparação com o ano anterior. Em maio, enquanto outras partes do mundo continuaram a registrar queda na demanda, a China deu sinais de resiliência e se consolidou como o principal centro de consumo mundial. As importações de petróleo cresceram 19,2% em relação ao mesmo mês do ano anterior, alcançando 11,3 mb/d (Chen *et al.*, 2020), uma expansão que analistas relacionam com a recuperação da demanda por petróleo e, em menor grau, por refinarias chinesas estarem aproveitando a queda nos preços internacionais do petróleo, aumentando seus estoques e temendo futuras restrições decorrentes da guerra comercial entre China e Estados Unidos (Paraskova, 2020).

De acordo com o departamento energético dos Estados Unidos (EIA, 2020b), à medida que as políticas de isolamento e distanciamento social tiveram efeito no país, a demanda de petróleo e derivados entrou em declínio, especialmente no caso dos combustíveis ligados aos deslocamentos e às viagens individuais. A demanda de gasolina, utilizada em veículos de passageiros, deve ser mais afetada que o *diesel*, uma vez que este é amplamente utilizado no transporte de cargas e no setor manufatureiro. Entre fevereiro e março, a demanda de gasolina nos Estados Unidos teve uma queda de 13%, sendo reduzida ao menor nível desde janeiro de 2000 (1,2 mb/d). No mesmo período, a demanda de combustíveis para aviação apresentou uma contração de 15%, a maior queda registrada pela série histórica iniciada em 1965. Os combustíveis destilados foram menos afetados em virtude do seu uso em atividades econômicas essenciais – como motores a *diesel* de equipamentos de construção e óleo de aquecimento utilizado por residências e indústrias –, com uma queda de 2% no primeiro trimestre. A redução do consumo limitou as operações de refino, que registraram uma contração de 4% nacionalmente (chegando a 10% nas refinarias da costa oeste), e provocou o aumento de 6% nos estoques de petróleo bruto.

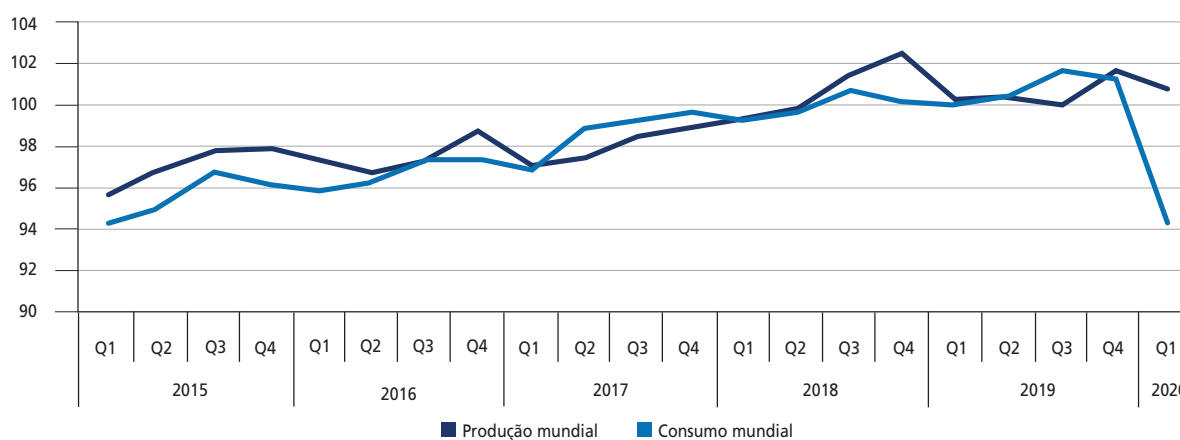
O número de plataformas de petróleo e gás natural ativas nos Estados Unidos atingiu o menor patamar desde 1987, ano em que a série histórica começou a ser contabilizada, com uma queda de

56% entre março e maio de 2020 (EIA, 2020a). Projeções para o final de 2020 revelam que as medidas de mitigação da Covid-19 resultarão em uma redução média de 0,5 mb/d na produção de petróleo em relação a 2019, contraindo-se de 12,3 mb/d para 11,7 mb/d (EIA, 2020b). Ainda de acordo com dados do departamento estadunidense, ilustrados no gráfico 1, o consumo mundial de petróleo e líquidos derivados em dezembro de 2019 foi de 101,86 mb/d, e a previsão era de expansão em 2020. A contração levou o consumo mundial a 79,15 mb/d, o que significa uma redução de 22,29% em 2020 em relação ao ano anterior (EIA, 2020b), uma oscilação que pode ser observada no gráfico 1.

GRÁFICO 1

**Produção e consumo mundial de petróleo**

(Em mb/d)



Fonte: EIA (2020b).

Obs.: Q – quadrimestre.

Observa-se que o movimento de queda abrupta da demanda não foi acompanhado pelos produtores. Em dezembro de 2019, a produção mundial foi de 101,73 mb/d, um número que se manteve praticamente estável até abril, sustentando-se em 100,64 mb/d naquele mês, quando a demanda já estava abaixo do patamar de 80 mb/d. A redução atrasada para 89,58 mb/d, e ainda insuficiente, ocorreu apenas em maio (EIA, 2020b). Isso se deve ao fato de que, para além dos efeitos da pandemia, os mercados foram saturados pela guerra de preços entre países produtores, destacadamente Arábia Saudita e Rússia, com o objetivo de ganhar participação no mercado e quebrar outros produtores que possuem maior custo de produção (Yergin, 2020). Diante do cenário de forte contração do consumo de petróleo e derivados, a reação de países produtores agravou os desequilíbrios entre oferta e demanda. Os onze produtores da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e outros dez países, o que ficou conhecido como OPEP+, não conseguiram acordar uma redução da produção. Entre os dois principais produtores, a Rússia buscava a manutenção dos níveis de produção existentes e a Arábia Saudita defendia cortes para evitar um declínio acentuado dos preços. Em 6 de março de 2020, ambos passaram a atuar de forma independente, indicando o rompimento na cooperação existente no âmbito da OPEP+ (O'Sullivan, 2020), e, em meio à queda na demanda mundial, aumentaram significativamente a produção.

Com a instabilidade nos preços, os Estados Unidos se empenharam para que cortes fossem feitos por Arábia Saudita, Rússia e outros produtores, como Canadá e México, na tentativa de conter o declínio dos preços e estabilizar o mercado (Yergin, 2020). Os países da OPEP+ chegaram a um

acordo apenas em 12 de abril, após perceberem a extensão da crise e os impactos da pandemia sobre a indústria, comprometendo-se com um corte de 9,7 mb/d entre maio de 2020 e abril de 2022, o que não foi suficiente para sanar os desequilíbrios dos mercados, que, como consequência, apresentaram extrema volatilidade em abril.

Nos Estados Unidos, a capacidade de estocagem foi comprometida pelo excesso de importações e da produção interna. Os detentores de contratos de West Texas Intermediate (WTI) na New York Mercantile Exchange (NYMEX) tiveram que pagar taxas acima do comum, o que criou o raro efeito de preços negativos no mercado, ou seja, os investidores estavam pagando aos produtores para encerrar o contrato antes da data de expiração a fim de tentar cumprir os compromissos estabelecidos (EIA, 2020c). Os contratos de WTI, referentes a maio e que expirariam em 21 de abril, chegaram a ser cotados no valor negativo de US\$ 40,32 por barril, fechando a US\$ -37,63 no dia 20 daquele mês, fato inédito na história do petróleo. No passado, preços negativos haviam sido registrados em relação à cotação de outras *commodities*, em geral, por custos elevados de transação ou restrições na infraestrutura, mas isso nunca ocorrera com o preço de referência de um barril de petróleo. O preço negativo significou que detentores de contratos futuros passaram a pagar produtores para estocar a mercadoria diante da dificuldade de achar compradores para evitar a liquidação dos contratos (EIA, 2020b; 2020c).

A contração nas cotações do barril de petróleo, as distorções na dinâmica entre oferta e demanda e as incertezas acerca dos desdobramentos da pandemia têm alterado o nível de atividade da indústria e provocado a revisão de investimentos. O tradicional relatório produzido por Baker Hughes (2020) a respeito das sondas de perfuração de petróleo ativas registrou uma queda de atividade de 71,2% nos Estados Unidos, 80,4% no Canadá e 28,5% no restante do mundo, comparando os meses de maio de 2020 e 2019, sendo este um indicador do impacto abrangente que a pandemia de Covid-19 está provocando sobre a demanda de equipamentos utilizados pela indústria petrolífera e seus fornecedores. As despesas de capital em projetos existentes e nas cadeias de suprimentos foram restringidas, criando o risco de cortes de trabalhadores em projetos *onshore* e *offshore*, dificultando a movimentação de pessoas entre os países onde as empresas operam e provocando interrupções no fornecimento de materiais e equipamentos. Exemplo disso é a região da Lombardia, na Itália, uma das principais áreas de engenharia de equipamentos de petróleo e que foi duramente afetada pela pandemia. Além disso, das 28 plataformas flutuantes em produção no primeiro quadrimestre de 2020, 22 estavam sendo construídas em estaleiros na China, na Coreia do Sul e em Singapura, países que tiveram suas atividades industriais restringidas. Cabe ainda destacar que os leilões de petróleo foram suspensos em Bangladesh, Brasil, Índia, Libéria, Senegal, Sudão do Sul, Tailândia e Reino Unido (AIE, 2020b).

A impossibilidade de os consumidores aproveitarem a queda nos preços dos derivados do petróleo colocou a pressão do ajuste totalmente sobre a oferta, levando à necessidade de interrupção de parte da produção existente e ao acúmulo de estoques, intensificando a queda nos preços do barril. As empresas responderam revisando os investimentos programados, que já haviam sido revistos em anos anteriores. Entre 2014 e 2019, houve um corte de 40% nos investimentos e, até o momento, os anúncios revelam que a pandemia pode resultar em uma redução adicional de 25% nos aportes (AIE, 2020b).

TABELA 1

**Investimentos em petróleo (2015-2020)**  
(Em US\$ bilhões)

Região	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mundo	553	441	462	477	470	325
América do Norte	161	130	151	161	151	97
América do Sul e Central	49	36	37	43	46	31
Europa	49	34	37	39	40	28
África	60	50	53	50	47	34
Oriente Médio	89	68	60	57	60	44
Eurásia	55	44	42	40	37	26
Ásia/Pacífico	76	66	69	76	76	53

Fonte: AIE (2020b).

Os investimentos realizados em exploração e desenvolvimento de petróleo e gás por 102 empresas de petróleo com capital aberto<sup>2</sup> somaram US\$ 361 bilhões em 2019, registrando um acréscimo de 13% em relação ao ano anterior (EIA, 2020d). Deste montante, 37% dos investimentos foram realizados nos Estados Unidos, 25% na Rússia, na Ásia Central e no Pacífico e 13% na América Latina (EIA, 2020e). A crise tende a afetar mais severamente três partes da indústria: *i*) pequenas e médias companhias estadunidenses, especialmente as envolvidas na exploração de xisto; *ii*) estatais de alguns países que dependem severamente da renda oriunda da exploração de petróleo; e *iii*) empresas de serviços que têm sofrido o impacto dos cortes nas despesas de capital. Para se adaptar à queda na demanda e ao cenário de preços reduzidos, algumas companhias estatais anunciaram cortes em suas despesas, como a saudita Saudi Aramco (25%), a brasileira Petrobras (30%), a chinesa PetroChina (30%) e a argelina Sonatrach (50%). Espera-se ainda o agravamento da situação de estatais que apresentavam um desempenho insatisfatório antes da crise, como a angolana Sonangol e a venezuelana PDVSA (AIE, 2020b).

Como resultado do declínio dos preços do petróleo, poderá ocorrer ainda um decréscimo das reservas mundiais economicamente recuperáveis e dos investimentos previstos em exploração e desenvolvimento. As companhias terão que fazer *impairments*, ou seja, uma revisão dos valores dos ativos que possuem, de acordo com a oscilação dos preços e a quantidade técnica e economicamente recuperável de suas reservas (EIA, 2020e), o que resultará em um cenário difícil para países que estavam realizando investimentos na exploração de novas reservas, uma vez que, segundo estudo de Rystad Energy (2020), há indícios de que atingiremos o pico da demanda de petróleo, e parte dos recursos mundiais continuará intocada. Estima-se que 282 bilhões de barris deixarão de ser economicamente viáveis, uma redução que ocorrerá especialmente em países de fora da OPEP. O relatório de Rystad Energy (2020) aponta ainda uma queda de 49 bilhões nas reservas dos Estados Unidos, em particular nos reservatórios de xisto e do Golfo do México, de 31 bilhões na Rússia, reduzindo a atratividade do Ártico, de 21 bilhões na Venezuela, de 15 bilhões no Brasil, com uma parte do pré-sal sendo mantida intacta, de 14 bilhões no México, atingindo a exploração de xisto e em águas profundas, e de 14 bilhões de barris no Canadá, nas areias betuminosas. Esse cenário tende a favorecer os produtores de recursos com custos reduzidos de produção, como Arábia Saudita, Iraque e Kuwait.

No entanto, de acordo com FMI (2020), a maioria dos principais produtores de petróleo, com exceção do Catar, necessita de preços acima de US\$ 60 por barril para equilibrar seus orçamentos

2. Entre as 102 empresas incluídas nos levantamentos estão companhias latino-americanas, como Ecopetrol, Petrobras, Pemex e YPF, e grandes companhias transnacionais, como British Petroleum (BP), Chevron, Equinor, ExxonMobil, PetroChina, Repsol, Shell e Sinopec.



(*fiscal breakeven oil price*), o que gera grandes expectativas sobre as consequências políticas que as restrições de capital podem ocasionar, considerando que os preços já estavam em um patamar reduzido desde 2014. Além disso, conforme destacado por Blackwill e Harris (2016), cada país possui uma capacidade única para lidar com a contração dos preços internacionais, a depender da intensidade e da duração da queda, da estrutura e da diversificação da sua economia, além das possibilidades políticas de implementar cortes em seu orçamento.

Na América Latina, Monaldi (2020) ressalta que 9% da produção se torna inviável com o preço a US\$ 35, montante que sobe para mais da metade da produção com o preço a US\$ 20 por barril. O colapso nos preços pode significar um alívio econômico para nações importadoras, especialmente no Caribe, e afetar negativamente as contas fiscais e externas de países da América do Sul, bem como de México e Trinidad e Tobago (OCDE, 2020). Os mais afetados devem ser aqueles países altamente dependentes da renda petrolífera, como Venezuela, Equador e Colômbia. Para Brasil e México, os maiores produtores da região, o impacto deve ser menor, em decorrência da diversificação de suas economias e do consumo interno de grande parte da sua produção, pois apenas uma parcela reduzida da produção de petróleo de ambos os países é destinada à exportação.

De todo modo, o estado do Rio de Janeiro, pelo declínio da arrecadação fiscal com *royalties* de petróleo, e a estatal Petróleos Mexicanos (Pemex), pelo alto endividamento da empresa antes do início da crise, devem ser duramente afetados. Segundo dados de ANP (2020), somente no Brasil a produção foi interrompida em 38 campos de petróleo, somando 66 instalações marítimas, entre plataformas e embarcações flutuantes, que suspenderam atividades no país. Quanto ao México, a Pemex era a empresa de petróleo mais endividada do mundo antes do início da crise, sendo que a sua dívida aumentou de US\$ 59 bilhões, em 2012, para US\$ 105 bilhões, em 2018 (Leiss e Duhalt, 2019, p. 3). A empresa não interrompeu suas operações, apesar de 464 funcionários terem testado positivo para a doença, dos quais 55 perderam a vida por causa da Covid-19 (Pemex, 2020), reforçando críticas à empresa, que estaria ignorando a pandemia ao não interromper suas atividades (Stillman, 2020), e ao governo mexicano, por não atender aos apelos por cortes na produção no âmbito da OPEP+ (By ignoring..., 2020).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O petróleo está presente nas mais diversas atividades econômicas, de maneira que Daniel Yergin, em *O Petróleo*, obra que se tornou referência no tema, o classificou como “a maior e mais problemática [fonte de energia] por causa de seu papel central, seu caráter estratégico” (Yergin, 1991, p. 780, tradução nossa). Sua história é repleta de crises, guerras, revoluções, assassinatos, golpes de Estado e outros episódios relevantes relacionados às disputas entre diversos atores internacionais para se apropriar de suas riquezas, e observa-se que, por continuar a ser essencial para o funcionamento da economia mundial, a competição pelos valores que produz permanece evidente. Exemplo disso é a discordância entre importantes países produtores, destacadamente Arábia Saudita e Rússia, no âmbito da OPEP+, e suas consequências para a indústria em um contexto de redução do consumo mundial.

No atual cenário de crise, a recuperação da economia depende de desdobramentos ainda imprevisíveis da pandemia, como a duração das medidas de isolamento e distanciamento social. Para a indústria petrolífera, as tendências prevaletentes serão influenciadas pela velocidade da recuperação econômica, considerando que uma crise prolongada pode provocar uma profunda reestruturação, com produtores

menores e ativos de maior custo ficando de fora do mercado, ou pelo fato de que um possível cenário de resolução da crise de saúde global nos próximos meses pode diminuir a abrangência dos efeitos sobre o setor. Há ainda a possibilidade de novas ondas de infecções no segundo semestre de 2020, levando a interrupções das atividades econômicas classificadas como não essenciais, e impactos de difícil mensuração, como a aversão ao uso de transporte público, a restrição às viagens aéreas e a disseminação de hábitos de atividades não presenciais no mundo pós-pandemia. A indústria terá que se adaptar à possibilidade de uma lenta recuperação do consumo e ao cenário de preços reduzidos, de tal modo que somente empreendimentos que permanecerem rentáveis sobreviverão. Em suma, desenha-se um cenário de incertezas para investidores, produtores e empresas da cadeia produtiva de petróleo.

## REFERÊNCIAS

- AIE – AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA. **Global energy review 2020**. Paris: IEA, 2020a. Disponível em: <<https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020>>. Acesso em: 1º jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. **World energy investment 2020**. Paris: IEA, 2020b. Disponível em: <<https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2020>>. Acesso em: 30 maio 2020.
- AIRTRAVEL drops nearly 95% from 1 year ago amid pandemic. **KTLA**, Los Angeles, 8 Apr. 2020. Disponível em: <<https://ktla.com/news/nationworld/air-travel-drops-nearly-95-from-1-year-ago-amid-pandemic/>>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- ANP – AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUTÍVEIS. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural**, n. 116, abr. 2020. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/arquivos/publicacoes/boletins-anp/producao/2020-04-boletim.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2020.
- ASHRAF, M.; SATAPATHY, M.; CHIDAMBARAM, V. **The one-two punch for oil markets**. Dublin: Accenture, 2020. Disponível em: <[https://www.accenture.com/\\_acnmedia/PDF-121/Accenture-One-Two-Punch-For-Oil-Markets-Report.pdf](https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-121/Accenture-One-Two-Punch-For-Oil-Markets-Report.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BAKER HUGHES. Rig count overview & summary count. **Baker Hughes Rig Count**, Houston, 12 June 2020. Disponível em: <<https://bakerhughesrigcount.gcs-web.com/rig-count-overview>>. Acesso em: 13 jun. 2020.
- BLACKWILL, R.; HARRIS, J. **War by other means: geoeconomics and statecraft**. Cambridge/Londres: Harvard University Press, 2016.
- BY IGNORING the Covid-19 crisis and OPEC+ requests, Pemex puts Mexico's oil supply at risk. **Offshore Technology**, New York, 14 Apr. 2020. Disponível em: <<https://www.offshore-technology.com/comment/covid-19-crisis-opec-requests/>>. Acesso em: 24 jun. 2020.
- CHEN, Y. *et al.* China registra importação mensal recorde de petróleo em maio. **Reuters**, 8 jun. 2020. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN23F1CN-OBRBS>>. Acesso em: 8 jun. 2020.
- EIA – U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. The number of active U.S. crude oil and natural gas rigs is at the lowest point on record. **EIA**, Washington, 20 May 2020a. Disponível em: <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=43796>>. Acesso em: 1º jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. Short-term energy outlook. **EIA**, Washington, May 2020b. Disponível em: <<https://www.eia.gov/outlooks/steo/>>. Acesso em: 6 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. WTI crude oil futures prices fell below zero because of low liquidity and limited available storage. **EIA**, Washington, 22 Apr. 2020c. Disponível em: <[https://www.eia.gov/petroleum/weekly/archive/2020/200422/includes/analysis\\_print.php](https://www.eia.gov/petroleum/weekly/archive/2020/200422/includes/analysis_print.php)>. Acesso em: 8 jul. 2020.
- \_\_\_\_\_. Finance review 2019. **EIA**, Washington, 21 May 2020d. Disponível em: <[https://www.eia.gov/finance/review/pdf/finacial\\_2019.pdf](https://www.eia.gov/finance/review/pdf/finacial_2019.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2020.



\_\_\_\_\_. Lower crude oil prices will mean less exploration and development. **EIA**, Washington, 4 June 2020e. Disponível em: <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=43975>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Breakeven oil prices. **IMF**, 2020. Disponível em: <<https://data.imf.org/regular.aspx?key=60214246>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

IATA – INTERNATIONAL AIR TRANSPORTATION ASSOCIATION. Air passenger market analysis. **IATA**, Apr. 2020 Disponível em: <<https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-passenger-monthly-analysis---apr-20202/>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

KLARE, M. The beginning of the end for oil? Energy in a post-pandemic world. **TomDispatch**, 28 abr. 2020. Disponível em: <[http://www.tomdispatch.com/post/176694/tomgram%3A\\_michael\\_klare%2C\\_a\\_silver\\_lining\\_in\\_the\\_global\\_pandemic/](http://www.tomdispatch.com/post/176694/tomgram%3A_michael_klare%2C_a_silver_lining_in_the_global_pandemic/)>. Acesso em: 27 maio 2020.

LEISS, B. C.; DUHALT, A. **Laying the groundwork for the strengthening of Pemex**. Houston: Center for Energy Studies; Rice University's Baker Institute for Public Policy, July 2019.

MONALDI, F. Who the oil price collapse hurts most in Latin America? **Americas Quarterly**, 29 Apr. 2020 Disponível em: <<https://www.americasquarterly.org/article/who-the-oil-price-collapse-hurts-most-in-latin-america/>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Covid-19 in Latin America and the Caribbean. **OCDE**, Paris, 29 abr. 2020. Disponível em: <<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Report of the WHO-China joint mission on coronavirus disease 2019 (Covid-19). **WHO**, Genebra, 28 Feb. 2020. Disponível em: <[https://www.who.int/publications/i/item/report-of-the-who-china-joint-mission-on-coronavirus-disease-2019-\(covid-19\)](https://www.who.int/publications/i/item/report-of-the-who-china-joint-mission-on-coronavirus-disease-2019-(covid-19))>. Acesso em: 8 jun. 2020.

O'SULLIVAN, M. Oil markets provide a glimpse of the post-pandemic future. **Bloomberg**, 7 Apr. 2020. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-04-07/what-will-the-world-look-like-after-covid-19-watch-oil-markets>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

PARASKOVA, T. The real reason China is importing so much oil. **Oil Price**, 9 June 2020. Disponível em: <<https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/The-Real-Reason-China-Is-Importing-So-Much-Oil.html>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

PEMEX – PETRÓLEOS MEXICANOS. Healthcare report of Pemex workers and patients affected by Covid-19. **Pemex**, 4 May 2020. (Press Release). Disponível em: <[https://www.pemex.com/en/press\\_room/press\\_releases/Paginas/2020\\_071-national.aspx](https://www.pemex.com/en/press_room/press_releases/Paginas/2020_071-national.aspx)>. Acesso em: 8 jul. 2020.

RYSTAD ENERGY. Annual review of world oil resources. **Rystad Energy**, 17 June 2020. (Press Release). Disponível em: <<https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/rystad-energys-annual-review-of-world-oil-resources-recoverable-oil-loses-282-billion-barrels-as-covid-19-hastens-peak-oil/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

STILLMAN, A. Pemex's virus death toll soars higher than nurses in Mexico. **Bloomberg**, 15 May 2020. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-15/pemex-covid-19-death-toll-soars-higher-than-nurses-in-mexico>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

VICTOR, D. G. The pandemic won't save the climate. **Foreign Affairs**, 7 May 2020. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-05-07/pandemic-wont-save-climate>>. Acesso em: 27 maio 2020.

YERGIN, D. **The prize: the epic quest for oil, money and power**. New York: Simon and Schuster, 1991.

\_\_\_\_\_. The oil collapse. **Foreign Affairs**, 2 Apr. 2020. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-04-02/oil-collapse>>. Acesso em: 1º jun. 2020.



# PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL: PRIMEIROS IMPACTOS SOBRE AGREGADOS MACROECONÔMICOS E COMÉRCIO EXTERIOR<sup>1</sup>

Juliana Carvalho da Cunha Trece<sup>2</sup>

## SINOPSE

A pandemia de Covid-19, iniciada na China no final de 2019, abalou a economia global, levando o mundo a entrar em recessão em 2020. A economia brasileira, que já enfrentava desafios antes da pandemia, alcançou recordes negativos de variação em diversos agregados macroeconômicos a partir da necessidade de adoção de medidas de distanciamento social com o objetivo de reduzir o ritmo de contágio do vírus, o que deixou a situação brasileira ainda mais desafiadora em termos macroeconômicos. Neste texto, busca-se mensurar os primeiros impactos da pandemia na economia brasileira com base na análise dos fluxos macroeconômicos de oferta e demanda agregada de produtos. Além disso, analisa-se o comportamento dos coeficientes de exportações e de penetração das importações a partir da chegada da pandemia ao país.

**Palavras-chave:** pandemia de Covid-19; economia brasileira; coeficiente de exportação; coeficiente de penetração das importações.

## ABSTRACT

The Covid-19 pandemic, which began in China by the end of 2019, has shaken the global economy, driving the world into recession in 2020. The Brazilian economy, which already faced challenges before the pandemic, reached negative records of variations in several macroeconomic aggregates due to the need to adopt measures of social distancing to reduce the rate of contagion of the virus. This article seeks to measure the first impacts of the Covid-19 pandemic on the Brazilian economy looking into the macroeconomic flows of aggregate supply and demand for products. In addition, an analysis of the behavior of export and import coefficients, after the arrival of the pandemic in the country, is carried out.

**Keywords:** Covid-19 pandemic; Brazilian economy; export coefficient; import penetration coefficient.

JEL: A10; E00; E01; E66; F00; F62.

Artigo recebido em 31/7/2020 e aprovado em 8/8/2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art2>

## 1 INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19 iniciou-se na China ao final de 2019 e, a partir de 2020, transformou as relações sociais e econômicas ao redor do mundo, conforme o vírus foi se disseminando pelos países. A implementação de medidas de isolamento social, como a suspensão de aulas presenciais, eventos esportivos e religiosos, além do fechamento de cinemas, teatros, restaurantes e bares, a fim de evitar aglomerações e, com isso, a diminuição do ritmo de contágio do vírus, tem sido extremamente importante para a preservação de vidas mediante a redução do pico de incidência da doença. Tais medidas foram

---

1. A autora agradece a Claudio Considera e a Marcel Balassiano pelos comentários e pelas sugestões e a André Luiz de Souza pela extração e pelo tratamento da base de dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).

2. Economista do Núcleo de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV); e doutoranda em população, território e estatísticas públicas na Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE).

adotadas para que os sistemas de saúde dos países não colapsassem e, assim, milhares de vidas pudessem ser salvas por meio de tratamento médico adequado (Sen-Crowe, Mckenney e Elkbuli, 2020).

A adoção das medidas trouxe, no entanto, enormes desafios em termos econômicos, com as expectativas de crescimento das economias sendo bruscamente reduzidas para 2020 em todo o mundo, de tal forma que se iniciou um debate sobre se a causa da forte recessão era a pandemia em si ou as medidas de isolamento adotadas para controlar o vírus.<sup>3</sup>

A crise global de saúde gerou uma grave recessão econômica mundial de caráter inédito, com expectativa de contração econômica mais intensa que a observada na crise financeira de 2008-2009 (IMF, 2020).<sup>4</sup> Esta é a décima quarta recessão mundial dos últimos 150 anos, e a quarta mais forte deste período, ficando atrás apenas das recessões das duas guerras mundiais e da crise da Grande Depressão em 1929 (World Bank, 2020).<sup>5</sup> Esse cenário se configura a partir não somente da disseminação da pandemia pelo mundo, mas também das incertezas com relação à sua duração, tendo em vista que, até o momento, não há vacina ou remédio que combata o vírus. Mesmo que em diversos países o isolamento social já tenha sido reduzido, o vírus ainda não está controlado e, portanto, novas ondas de contágio não são descartadas.

O Brasil, que é um dos países com maiores números de casos e de mortes pelo vírus, segundo os dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) divulgados em 29 de julho deste ano, tem enfrentado desafios a fim de superar a crise atual que se iniciou no primeiro trimestre de 2020 (FGV e IBRE, 2020). O país já enfrentava dificuldades para ter crescimento mais robusto no último período expansivo da economia brasileira, que durou de 2017 a 2019, em uma recuperação lenta e gradual da recessão de 2014 a 2016, não tendo sido suficiente para recuperar as perdas observadas no período recessivo. Seus graves problemas fiscais se agravaram com a chegada da pandemia ao país em decorrência da perda de receitas fiscais e aumento de despesas, especialmente por conta da criação do auxílio emergencial a trabalhadores informais e beneficiários do Bolsa Família, como forma de amenizar os impactos econômicos da pandemia na vida de dezenas de milhões de pessoas.

Embora o isolamento social tenha se iniciado no país em meados de março,<sup>6</sup> afetando, portanto, diretamente apenas quinze dias do primeiro trimestre do ano, esse curto período de tempo já foi suficiente para que o PIB desse trimestre se reduzisse em 1,5%, de acordo com as Contas Nacionais Trimestrais (CNT) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por essa razão, as estimativas do desempenho econômico brasileiro para o primeiro semestre do ano apontam uma forte perda acumulada do PIB, inclusive maior que qualquer outra recessão já vivenciada no país.

3. Segundo Eichenbaum, Rebelo e Trabandt (2020), a epidemia tem efeitos na demanda e na oferta agregada independentemente da adoção das medidas de isolamento social. O risco de contaminação já faz com que as pessoas reajam de forma a reduzir sua exposição ao trabalho e ao consumo, o que gera efeitos recessivos nas economias. Por essa razão, embora haja um custo econômico ainda maior no fechamento temporário de atividades, é melhor fazê-lo para que os efeitos recessivos sejam concentrados apenas no curto prazo. Os autores ainda ressaltam que as medidas de isolamento social são a única maneira possível, atualmente, de evitar a perda de centenas de milhares de vidas, e não adotá-las geraria o aumento do número de mortes a ponto de cancelar os benefícios econômicos esperados da não intervenção.

4. Os Estados Unidos, por exemplo, apresentaram retração de 9,5% do produto interno bruto (PIB) no segundo trimestre de 2020, enquanto a perda acumulada em todo o período recessivo da crise financeira internacional (primeiro trimestre de 2008 ao segundo trimestre de 2009) foi de 4,0%, segundo dados do Bureau of Economic Analysis (BEA).

5. De acordo com a hipótese considerada pelo Banco Mundial de que a atual recessão mundial terminará no quarto trimestre de 2020 e terá acarretado perda do PIB *per capita* mundial de 6,2%.

6. As medidas de distanciamento social foram adotadas de forma descentralizada após a OMS ter elevado o estado de contaminação de Covid-19, em 11 de março. Por essa razão, as medidas foram adotadas em momentos e graus diferentes de restrição, a depender das definições dos governos estaduais e municipais de cada localidade, conforme a evolução da doença em seus territórios (Moraes, 2020).

A partir da compilação de diversos dados disponíveis para o primeiro semestre de 2020, apresentam-se neste texto os efeitos imediatos da pandemia de Covid-19 sobre os agregados macroeconômicos brasileiros e a forma como as relações comerciais brasileiras foram afetadas, visto que o contexto atual é de globalização. Apesar de diversas outras pandemias terem acontecido na história do mundo, não havia ocorrido ainda impacto tão severo na economia mundial em uma era em que as economias dos países estão mais interconectadas. Além disso, esta é a primeira recessão mundial decorrente exclusivamente de uma pandemia e das medidas para contê-la (World Bank, 2020). A partir da análise desses resultados, a ideia é compreender a magnitude do impacto da pandemia nos agregados macroeconômicos de oferta e demanda e nas relações comerciais do Brasil com o mundo.

## 2 BREVE EXPOSIÇÃO SOBRE OS AGREGADOS MACROECONÔMICOS DE OFERTA E DEMANDA

O Sistema de Contas Nacionais (SCN) tem o objetivo de retratar a dinâmica econômica de um país, sendo uma de suas funções identificar a origem dos recursos produtivos e a sua utilização pelos agentes da economia, mostrando a inter-relação entre os fluxos de oferta e demanda de produtos. O IBGE é o órgão oficial responsável por produzir essas informações para a economia brasileira.

Em virtude da necessidade de compilação de uma ampla gama de informações e tratamento meticuloso realizado pelo IBGE, a última informação completa<sup>7</sup> disponível do SCN do Brasil é de 2017. Embora, em condições normais, a defasagem de dois anos não comprometa a análise da composição da economia no longo prazo, o atual momento vivenciado no contexto da pandemia de Covid-19 traz inúmeras incertezas a respeito de como a estrutura econômica está sendo impactada.

A peculiaridade desse cenário, com impactos negativos sem precedentes em diversos agregados macroeconômicos, traz à tona, portanto, a necessidade de compreender as mudanças que estão ocorrendo no curto prazo. Por essa razão, o objetivo deste trabalho é antecipar o comportamento de uma parte das informações produzidas pelo IBGE de forma a analisar como os fluxos entre oferta e demanda de produtos da economia brasileira estão reagindo aos efeitos da pandemia e como isso influencia a composição dos agregados macroeconômicos. Para tal, foram estimados indicadores mensais, a preços constantes, para nove agregados macroeconômicos que compõem a oferta total e a demanda total. No quadro 1 apresentam-se os indicadores.<sup>8</sup>

As informações do quadro 1 mostram, na tabela de recursos, os componentes da oferta da economia a preços do consumidor (oferta total) indicando como são originados os recursos oferecidos na economia, seja pela produção nacional ou pela importação de produtos adicionando-se os impostos líquidos de subsídios a produtos e as margens de comércio e de transporte.<sup>9</sup> Na tabela de usos são

7. De acordo com IBGE (2016), a informação completa do SCN é composta por cinco blocos: *i*) Contas Econômicas Integradas (CEI), nas quais se apresenta todo o conjunto de contas dos setores institucionais e do resto do mundo; *ii*) Tabelas de Recursos e Usos (TRU), que agrupam as atividades econômicas e os produtos de acordo com o tipo de transação econômica e os componentes do valor adicionado; *iii*) tabela tridimensional das transações financeiras e dos estoques de ativos e passivos financeiros, na qual estão diretamente representadas as relações entre os setores institucionais; *iv*) tabela na qual algumas transações dos setores institucionais são apresentadas de acordo com sua função; e *v*) tabelas de população e emprego.

8. Para mais informações sobre a elaboração dos indicadores, ver o apêndice.

9. Como a estimação foi realizada apenas para o total de produtos, não foi necessário avaliar as margens, uma vez que elas incidem apenas na oferta a preços do consumidor em nível individual e são anuladas na análise da economia total.

apresentados como os produtos ofertados na economia são utilizados, seja pela demanda externa (exportações), consumo final (famílias + governo), FBC (investimento) ou consumo intermediário, que é a utilização de insumos no processo produtivo da economia nacional. O somatório da oferta total deve ser equivalente ao da demanda total.

#### QUADRO 1

##### Agregados macroeconômicos estimados até o primeiro semestre de 2020

TABELA DE RECURSOS	TABELA DE USOS
<b>Oferta a preços do consumidor (A) = A1 + A2 + A3</b>	<b>Demanda total (A) = B1 + B2.1 + B2.2 + B2.3</b>
Impostos líquidos de subsídios a produtos (A3)	Consumo intermediário (B1)
Produção (A1)	Consumo final (B2.1)
Importação (A2)	Formação bruta de capital (FBC) (B2.2)
	Exportações (B2.3)

Fonte: IBGE, SCN e TRU.

Elaboração da autora.

É importante salientar que o esforço empregado para a estimação tempestiva desses indicadores foi feito com o intuito de dimensionar os efeitos da pandemia sobre a economia nacional, e não a mensuração exata que será realizada pelo IBGE por meio de um conjunto de informações mais amplo e robusto do que o que foi compilado para este estudo.

### 3 ANÁLISE DOS IMPACTOS DA PANDEMIA NOS AGREGADOS MACROECONÔMICOS BRASILEIROS

A retração esperada, até o momento, para a economia brasileira em 2020 é a maior de toda a série histórica documentada para o país.<sup>10</sup> De acordo com o último *Boletim Focus* do Banco Central do Brasil (BCB),<sup>11</sup> até a conclusão deste trabalho, a mediana das expectativas apontava retração de 5,8% do PIB brasileiro neste ano. Além da expressiva queda, esse resultado traz inúmeras particularidades com relação ao caráter da crise atual em decorrência da pandemia de Covid-19. A análise dos resultados estimados para o primeiro semestre de 2020 mostra que todos os principais agregados da oferta e da demanda da economia brasileira se retraíram neste período.

O resultado apresentado no gráfico 1 não tem precedentes na economia brasileira na análise da série iniciada em 1999. Mesmo para os anos de 2009 e 2016, que apresentaram resultados negativos para a maior parte dos componentes da oferta e da demanda, houve crescimento real dos componentes de consumo final e de exportação, respectivamente. A crise de 2009, motivada pela crise internacional do *subprime*, não transbordou de maneira tão intensa na absorção doméstica brasileira. Em 2016, o Brasil estava em recessão em consequência de problemas internos, principalmente, sem ter comprometimento da demanda externa (Balassiano, 2018). O panorama da atual crise é, portanto, mais grave em termos econômicos que o das recessões anteriores vivenciadas pelo Brasil, pois, além de ser uma crise de escala mundial, ocorre concomitantemente a um momento em que o país ainda não conseguiu resolver seus problemas internos, que se agravaram durante a pandemia.

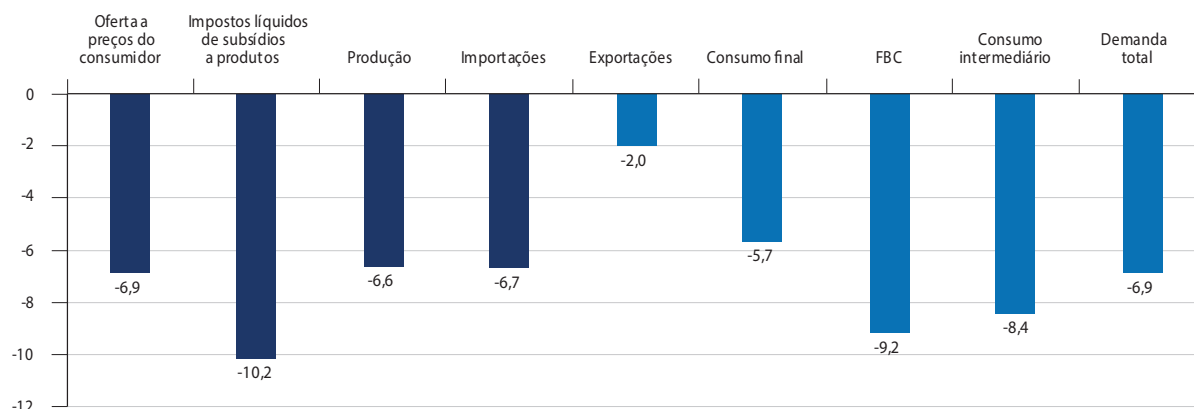
10. A maior queda já registrada no PIB brasileiro foi de -4,3% em 1981 e 1990, de acordo com o IBGE.

11. Divulgado em 24 de julho.

GRÁFICO 1

**Desempenho real dos agregados macroeconômicos brasileiros no primeiro semestre de 2020 (em comparação com o primeiro semestre de 2019)**

(Em %)



Fonte: IBGE, SECEX, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS), BCB, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e FGV.

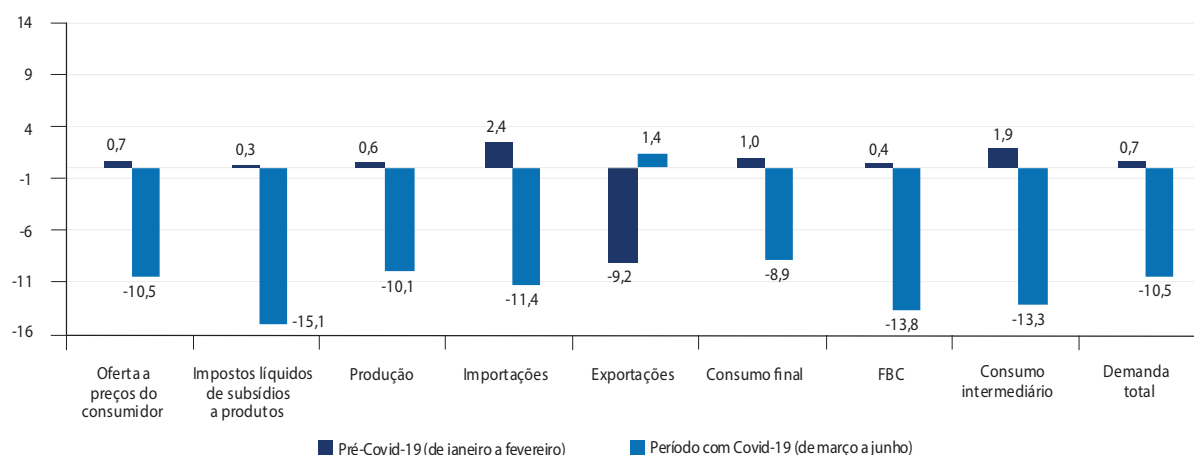
Elaboração da autora.

Apesar de o primeiro caso de Covid-19 ter sido confirmado no país em 26 de fevereiro deste ano, de acordo com o Ministério da Saúde, os efeitos mais severos da pandemia na economia começaram a ser sentidos a partir de março, quando iniciou-se a adoção das medidas de isolamento social. Para fins de análise, os resultados do primeiro semestre deste ano foram desagregados em dois períodos de forma a entender como a economia brasileira se comportou no início de 2020: período pré-Covid-19 (de janeiro a fevereiro) e período com Covid-19 (de março a junho).

GRÁFICO 2

**Desempenho real dos agregados macroeconômicos brasileiros no primeiro semestre de 2020: período pré-Covid-19 e período com Covid-19 (em comparação com os mesmos períodos de 2019)**

(Em %)



Fonte: IBGE, SECEX, DataSUS, BCB, ANP, EPE e FGV.

Elaboração da autora.

No período definido como pré-Covid-19, todos os componentes da oferta e da demanda apresentaram crescimento interanual, à exceção do volume exportado, que recuou 9,2%. No período com Covid-19,



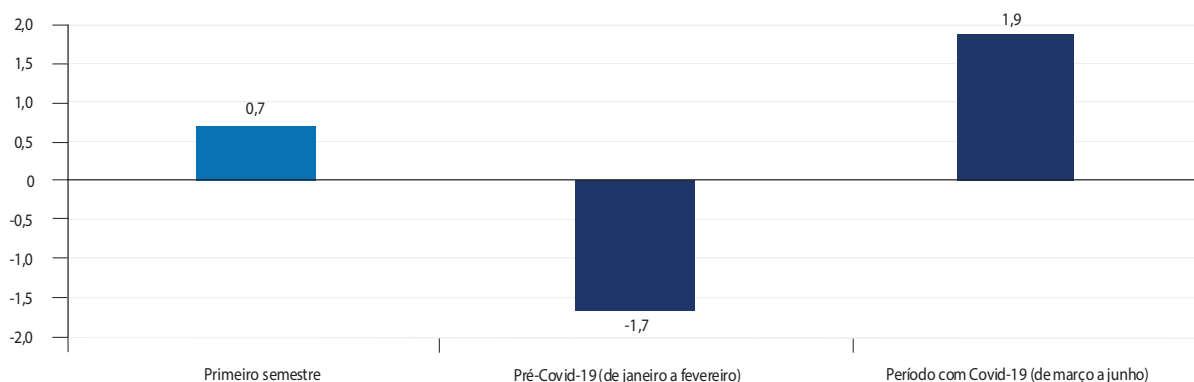
que contabiliza os meses de março a junho, o desempenho dos agregados macroeconômicos revelou uma inversão nas variações apresentadas no primeiro bimestre, indicando os primeiros impactos diretos da pandemia nos agregados macroeconômicos brasileiros de fluxo de oferta e demanda. As exportações foram o único agregado a apresentar crescimento nesse período, em volume, tendo sido impulsionadas por uma forte expansão das exportações de produtos agropecuários, com destaque para o comércio com os países asiáticos, segundo dados do Indicador de Comércio Exterior (ICOMEX) da FGV.

Com esses resultados, a contribuição do volume das exportações líquidas (diferença entre exportações e importações) para o desempenho da economia brasileira, que havia sido negativa no primeiro bimestre do ano, passou a ser positiva em 0,7 ponto percentual (p.p.) no acumulado do primeiro semestre, quando incorporado o período com Covid-19, conforme apresentado no gráfico 3. Apesar disso, os indicadores estimados neste trabalho apontam retração de 5,7% do PIB no primeiro semestre deste ano, em comparação com o primeiro semestre de 2019.

GRÁFICO 3

### Contribuição das exportações líquidas para o desempenho interanual real do PIB brasileiro no primeiro semestre de 2020

(Em p.p.)



Fonte: IBGE, SECEX, DataSUS, BCB, ANP, EPE e FGV.

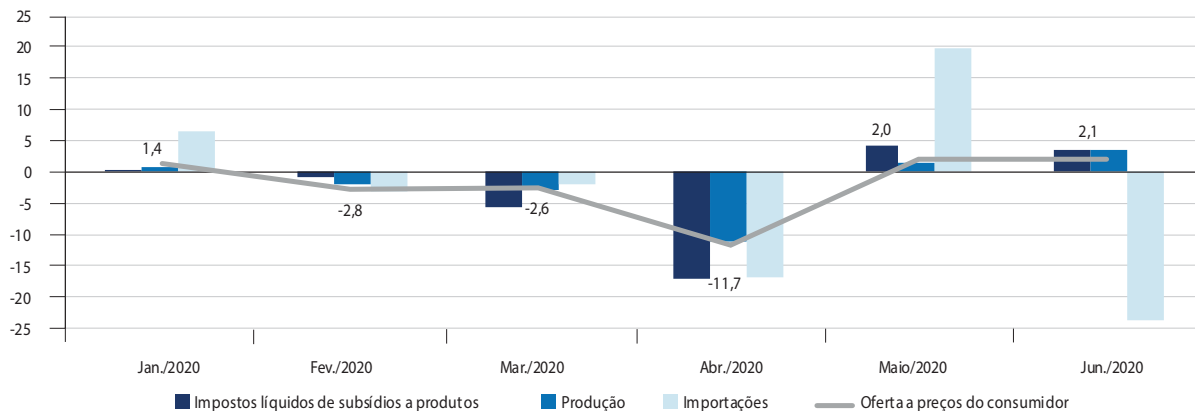
Elaboração da autora.

Apesar de o resultado semestral revelar uma forte retração, a análise mensal dos resultados do primeiro semestre, na série livre de efeitos sazonais, mostra que o pior momento para a economia brasileira, após a chegada da pandemia no primeiro trimestre, foi o mês de abril. As informações de maio e junho já indicam crescimento na margem dos indicadores, tanto na análise desagregada da oferta quanto na análise da demanda. Os gráficos 4 e 5 apresentam as variações mensais com relação aos meses imediatamente anteriores, calculadas na série com ajuste sazonal para os componentes da oferta e da demanda, respectivamente.

Com base nesses dados, nota-se que, mesmo em fevereiro, momento antes da adoção das medidas de isolamento social no Brasil, os três componentes do fluxo de oferta de bens e serviços haviam se retraído e, pela ótica da demanda total, apenas as exportações tinham crescido com relação a janeiro. Após três meses consecutivos de quedas, a oferta total, e consequentemente o total da demanda, voltou a crescer a partir de maio. O mês de abril registrou não apenas a maior retração da oferta e da demanda brasileira da pandemia de Covid-19, mas também de toda a série histórica desde 1998; a retração de -11,7% no mês superou a maior queda da série até então, que havia sido em maio de 2018 (-6,5%), quando ocorreu a greve dos caminhoneiros no país.



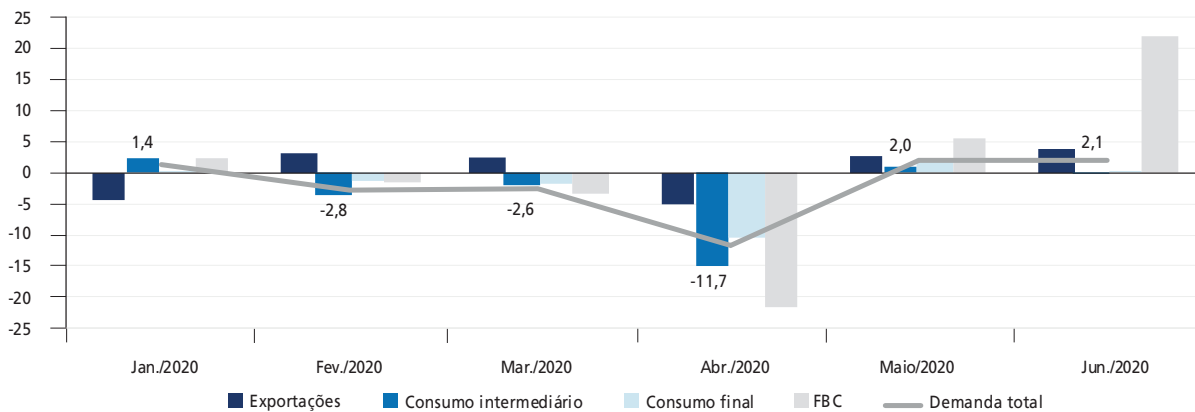
GRÁFICO 4

**Varição dos componentes e da oferta total: total em comparação com o mês anterior**  
(Em %)

Fonte: IBGE, SECEX, DataSUS, BCB, ANP, EPE e FGV.

Elaboração da autora.

GRÁFICO 5

**Varição dos componentes e da demanda total: total em comparação com o mês anterior**  
(Em %)

Fonte: IBGE, SECEX, DataSUS, BCB, ANP, EPE e FGV.

Elaboração da autora.

Apesar de os primeiros impactos severos da pandemia na economia brasileira terem aparentemente ocorrido até abril, os crescimentos observados em maio e junho não foram suficientes para que os agregados macroeconômicos retornassem ao patamar alcançado antes da chegada do vírus no país. Cabe destacar que o crescimento elevado e a conseqüente queda acentuada do volume de importações em maio e junho, respectivamente, aconteceram em razão da importação de plataformas de petróleo que também impactaram a FBC do país. As fortes oscilações desses agregados em maio e junho, portanto, não devem ser inteiramente relacionadas aos efeitos da pandemia.

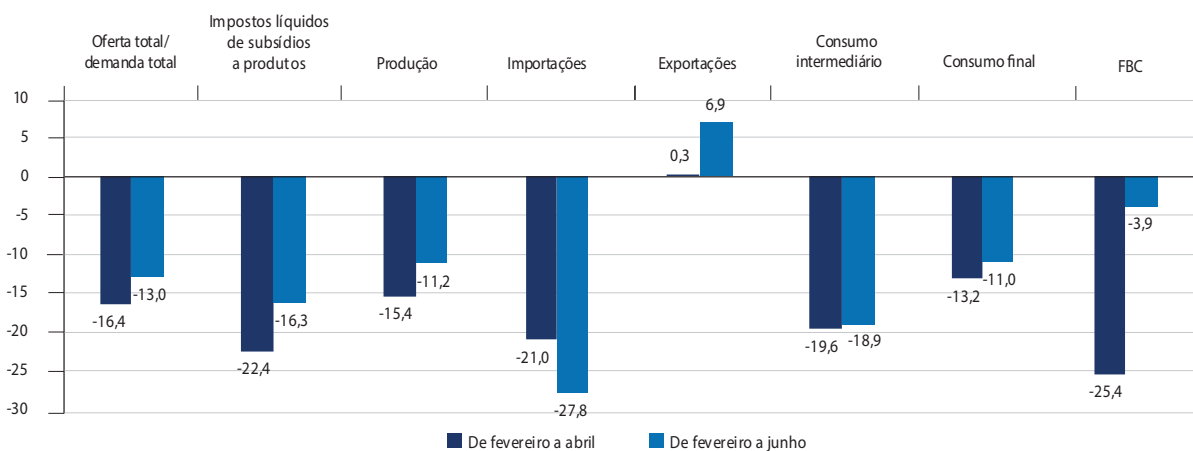
Para a maioria dos componentes da oferta e da demanda, os crescimentos observados em maio e junho atenuaram as enormes perdas ocorridas de fevereiro a abril, sendo as únicas exceções, pela ótica da oferta total, as importações, e pela ótica da demanda total, as exportações, que haviam crescido em fevereiro e março.

De acordo com o gráfico 6, a perda acumulada das importações aumentou quando se analisa o período de fevereiro a junho com relação ao de fevereiro a abril. A desvalorização do real, que encareceu os produtos importados no mercado interno, em conjunto com o aumento da incerteza e com o adiamento de decisões de investimento e de consumo resultaram na ampliação da retração das importações no período. Por sua vez, as exportações, que se mantiveram praticamente estagnadas entre fevereiro e abril, apresentaram crescimento significativo quando se analisa o período de fevereiro a junho, sendo o único componente do fluxo de demanda de bens e serviços a demonstrar crescimento no período analisado, sinalizando que superou o patamar registrado em janeiro deste ano. Embora as exportações brasileiras tenham diminuído para alguns importantes parceiros comerciais no período, como a Argentina e a União Europeia, revelaram expressivo aumento para a Ásia, com destaque para a China, que sustentou as exportações brasileiras no período, de acordo com o ICOMEX. A China, que já havia começado o processo de flexibilização do isolamento durante esse período, teve papel relevante na elevação das exportações brasileiras, ressaltando os produtos agropecuários.

GRÁFICO 6

### Variações acumuladas no primeiro semestre de 2020 por período após a chegada da pandemia de Covid-19 no Brasil

(Em %)



Fonte: IBGE, SECEX, DataSUS, BCB, ANP, EPE e FGV.

Elaboração da autora.

Em termos estruturais, embora as fortes retrações no primeiro semestre tenham sido percebidas em diversos agregados macroeconômicos, a heterogeneidade das variações pode estar acelerando um processo de modificação da composição desses agregados brasileiros que já vinha ocorrendo antes da chegada da pandemia ao país.

Desde 2004 nota-se que a demanda final, composta pela demanda externa (exportações) e pela demanda interna (consumo final e FBC), tem aumentado sua participação no total da demanda (demanda final + consumo intermediário) brasileira a preços constantes, o que se acelerou no primeiro semestre deste ano. Conseqüentemente, houve uma perda de participação do consumo intermediário<sup>12</sup> na demanda total. A FBC (investimentos) também tem apresentado redução de participação na

12. O consumo intermediário representa os insumos que são utilizados no processo produtivo do país.

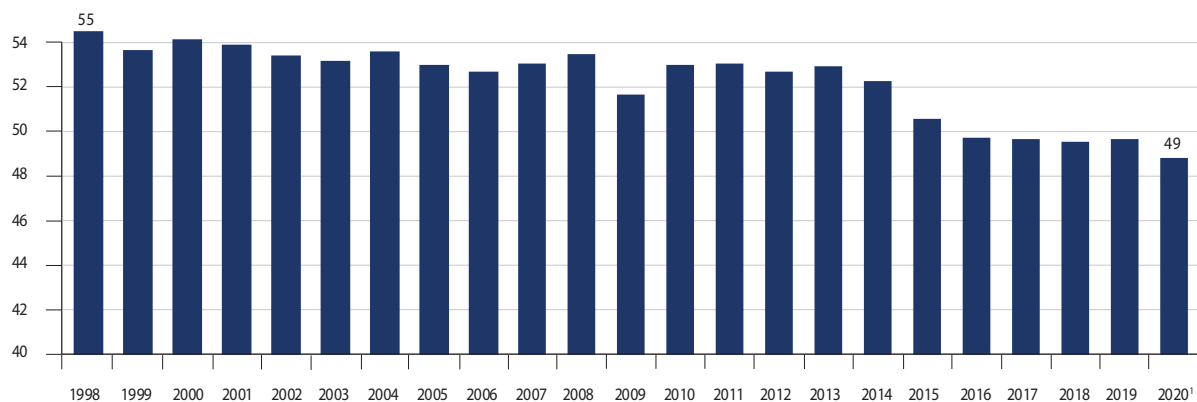
demanda total, com recuo de 5,2 p.p. de 2013 a 2016. Ainda que tenha apresentado pequena melhora nos anos posteriores, voltou a declinar no primeiro semestre de 2020 com a chegada da pandemia.

As reduções da participação dos investimentos e do consumo intermediário na demanda total podem sinalizar uma perda da capacidade produtiva brasileira, que se ampliou com a chegada da pandemia de Covid-19. No primeiro semestre de 2020, pela primeira vez, a representatividade conjunta desses dois agregados foi menor que 50%, conforme apresentado no gráfico 7.

GRÁFICO 7

### Participação conjunta do consumo intermediário e dos investimentos na demanda total da economia brasileira

(Em %)



Fonte: IBGE, SECEX, DataSUS, BCB, ANP, EPE e FGV.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Primeiro semestre.

Mesmo que a economia tenha voltado a crescer a partir de maio, em termos marginais, as alterações na composição da economia ao longo do tempo, a qual já apresentava fragilidades com relação à redução de participação dos agregados referentes ao processo produtivo, ficaram ainda mais comprometidas com a chegada da Covid-19 ao país. Esses resultados mostram que os efeitos negativos da pandemia sobre a economia brasileira podem perdurar por um longo tempo, tendo em vista que estão contribuindo para acelerar alterações na estrutura econômica de forma a expor fragilidades do país.

## 4 DESEMPENHO DO COMÉRCIO EXTERNO BRASILEIRO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

A análise dos fluxos de oferta e de demanda de bens e serviços além de dimensionar os impactos gerais na economia permite também mensurar a dependência econômica de um país em relação ao comércio exterior. Com o avanço da globalização e a maior conexão entre os mercados globais, é fundamental entender essas relações de forma a medir as fragilidades e os potenciais da economia nacional ante as relações comerciais com o mundo. Em um período de turbulência mundial, como o atual gerado pela pandemia de Covid-19, torna-se ainda mais importante entender como as relações comerciais estão sendo afetadas. Esta seção, que apresenta mais detalhadamente como as exportações e as importações brasileiras foram impactadas no primeiro semestre deste ano, está subdividida em

duas partes. A primeira aborda os impactos da pandemia no coeficiente de penetração das importações brasileiras, enquanto a segunda apresenta o desempenho do coeficiente das exportações brasileiras.

#### 4.1 Coeficiente de penetração das importações brasileiras

O coeficiente de penetração das importações mede a dependência da economia nacional por produtos importados. O cálculo desse indicador foi realizado pela divisão do valor, a preços constantes, do volume de importações em relação ao consumo aparente (somatório do que é produzido no país, adicionado ao que foi importado e excluído o que foi exportado).

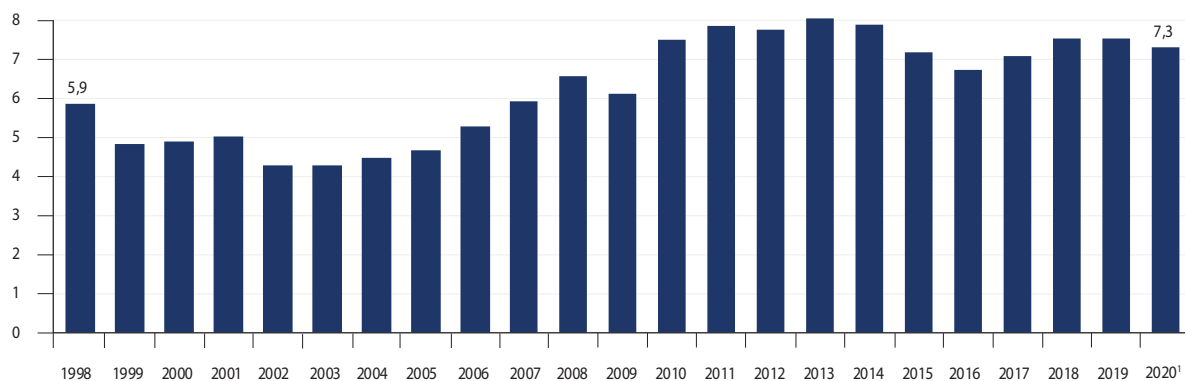
Como apresentado no gráfico 8, no Brasil, o indicador cresceu significativamente entre 2005 e 2010 em virtude do fortalecimento do real, mantendo esse patamar até 2014, quando voltou a recuar a partir do aumento da taxa de câmbio e da entrada do país em recessão. A partir de 2017, quando a economia brasileira tornou a crescer, esse coeficiente se elevou novamente. No primeiro semestre de 2020, com o início de uma nova recessão por causa da pandemia, nota-se leve redução (-0,2 p.p.) do coeficiente de penetração das importações, embora a análise desagregada do indicador mostre elevação da penetração das importações dos produtos industriais (1,1 p.p.), indicando aumento da oferta de produtos industrializados importados na economia brasileira.

No gráfico 9, observa-se que o coeficiente de importações dos produtos industriais é, historicamente, o de maior dependência do Brasil, e a chegada da pandemia intensificou a penetração de importados industriais no país. Os produtos da indústria responsáveis pelo aumento desse coeficiente no primeiro semestre deste ano foram os da indústria de transformação.

GRÁFICO 8

#### Coeficiente de penetração das importações brasileiras

(Em %)

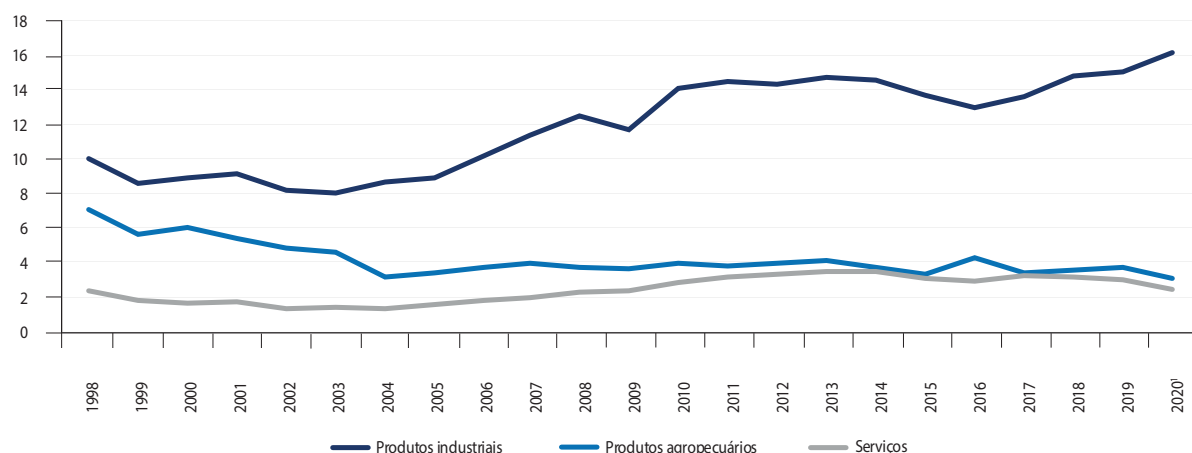


Fonte: IBGE e SECEX.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Primeiro semestre.

GRÁFICO 9

**Coefficiente de penetração das importações brasileiras por segmento**  
(Em %)

Fonte: IBGE e SECEX.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Primeiro semestre.

Na análise desagregada dos coeficientes de penetração de importados da indústria de transformação, observa-se um aumento da intensidade dos grupos de produtos que já eram mais dependentes das importações antes da chegada da pandemia. Em um total de treze grupos de produtos<sup>13</sup> investigados, onze apresentaram ampliação do coeficiente de importação na economia brasileira no primeiro semestre deste ano com relação a 2019, sendo as únicas exceções o grupo de produtos de perfumaria, higiene e limpeza (-1,5 p.p.) e o de madeira, móveis e produtos diversos (-0,7 p.p.).

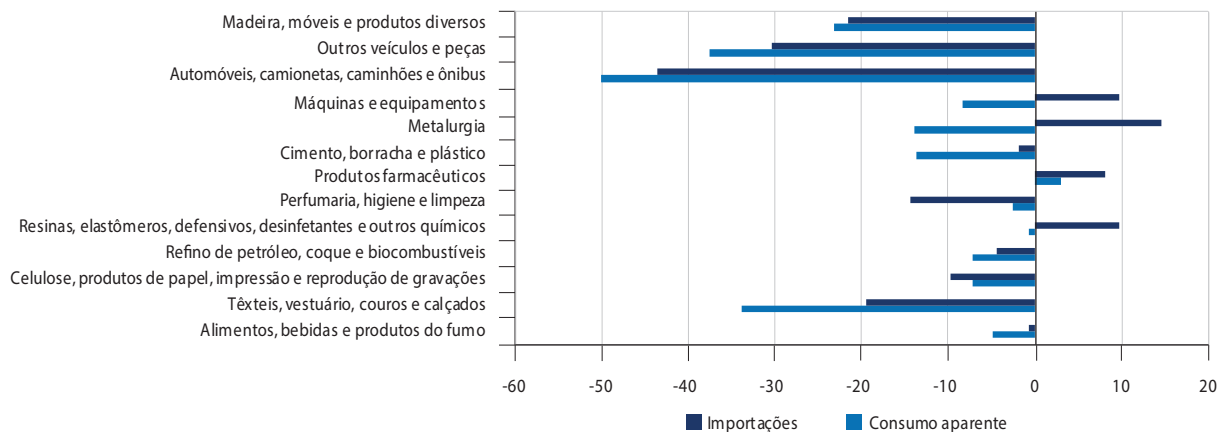
Apesar do aumento do coeficiente em vários grupos de produtos da indústria de transformação, quando se analisa o comportamento interanual das variáveis que compõem o coeficiente de penetração das importações, nota-se que, na maior parte dos casos, a intensificação no primeiro semestre ocorreu pela forte redução do consumo aparente, e não pelo crescimento efetivo das importações desses grupos de produtos. Em muitos casos, a importação apenas retraiu menos que o consumo aparente. De modo geral, embora o indicador tenha crescido, a principal razão não foi o aumento do volume importado pelo Brasil.

No gráfico 10, observa-se que apenas dois grupos de produtos da indústria de transformação apresentaram desempenho pior das importações que o do consumo aparente, embora, em ambos os casos, tanto as importações quanto o consumo aparente tenham se retraído. Os grupos de produtos foram perfumaria, higiene e limpeza, e celulose, produtos de papel, impressão e reprodução de gravações.

13. Os grupos de produtos da transformação investigados são: *i*) alimentos, bebidas e produtos do fumo; *ii*) têxteis, vestuário, couros e calçados; *iii*) celulose, produtos de papel, impressão e reprodução de gravações; *iv*) refino de petróleo, coque e biocombustíveis; *v*) resinas, elastômeros, defensivos, desinfetantes e outros químicos; *vi*) perfumaria, higiene e limpeza; *vii*) produtos farmacêuticos; *viii*) cimento, borracha e plástico; *ix*) metalurgia; *x*) máquinas e equipamentos; *xi*) automóveis, camionetas, caminhões e ônibus; *xii*) peças para veículos automotores e outros equipamentos de transporte; e *xiii*) madeira, móveis e produtos diversos.

GRÁFICO 10

**Varição interanual dos agregados macroeconômicos que compõem o coeficiente de penetração das importações de acordo com os grupos de produtos da transformação no primeiro semestre de 2020**  
(Em %)



Fonte: IBGE, SECEX, DataSUS, BCB, ANP, EPE e FGV.

Elaboração da autora.

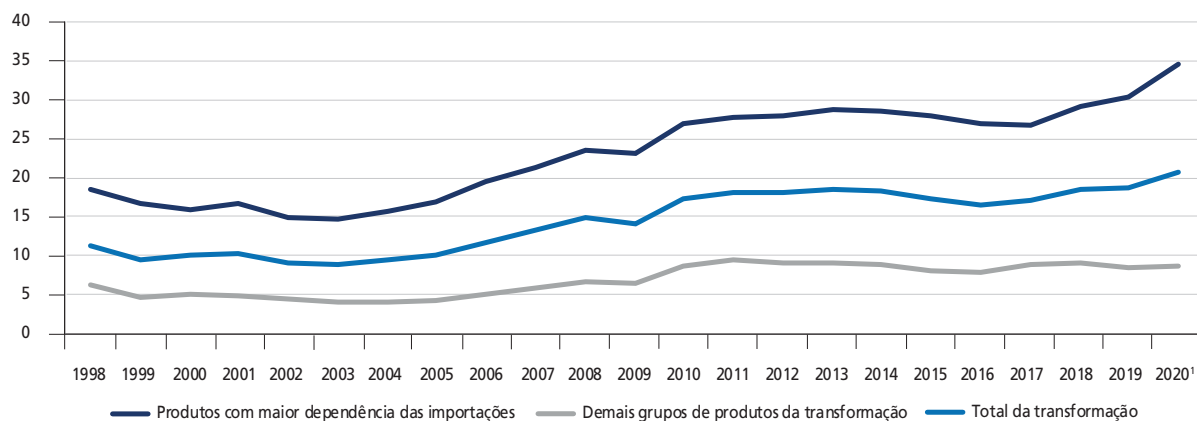
O grupo de produtos farmacêuticos também é alvo de destaque por ter sido o único a apresentar crescimento no consumo aparente e nas importações no primeiro semestre do ano, o que é explicado pela essencialidade desse tipo de bem para a sociedade, ainda mais no contexto de uma pandemia. De qualquer forma, como o crescimento das importações foi maior que o do consumo aparente, observou-se também uma intensificação das importações nesse grupo de produtos no primeiro semestre de 2020.

Outra forma de analisar o coeficiente de penetração de importações da indústria de transformação é pela desagregação em dois grandes grupos com características diferentes quanto ao perfil de importação. O primeiro grupo, denominado produtos com maior dependência das importações, foi definido de acordo com dois critérios: *i*) ter coeficiente de penetração das importações acima de 15% no primeiro semestre de 2020; e *ii*) ter apresentado crescimento do coeficiente de penetração das importações no primeiro semestre do ano. Dados esses critérios, seis grupos de produtos foram selecionados para compor este grupo: *i*) têxteis, vestuário, couros e calçados; *ii*) resinas, elastômeros, defensivos, desinfetantes e outros químicos; *iii*) farmacêuticos; *iv*) metalurgia; *v*) máquinas e equipamentos; e *vi*) peças e acessórios para veículos automotores e outros equipamentos de transporte. Os outros produtos foram alocados em demais grupos de produtos da transformação. No gráfico 11, apresenta-se a evolução dessas séries.

Nota-se que aqueles definidos como produtos com maior dependência das importações apresentaram maior coeficiente de penetração das importações em toda a série histórica, em comparação com os demais grupos de produtos da transformação, sendo que a amplitude entre os coeficientes desses grupos se elevou nos últimos três anos e chegou ao nível de 35% no primeiro semestre de 2020, o maior de toda a série. Isso significa que 35% do que é ofertado internamente no Brasil, referente a esses grupos de produtos, é importado. A relevância da importação desses produtos na demanda interna é de tal significado que mesmo o total das importações brasileiras tendo se reduzido em 6,7% no primeiro semestre do ano, com relação ao primeiro semestre de 2019, a importação desse segmento cresceu 4,4% no período.

GRÁFICO 11

**Coefficiente de penetração das importações por grupos de produtos do segmento da transformação**  
(Em %)



Fonte: IBGE, SECEX, DataSUS, BCB, ANP, EPE e FGV.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Primeiro semestre.

Em geral, o coeficiente de penetração das importações mostrou uma intensificação da dependência interna por produtos importados característicos da transformação, a partir da chegada da pandemia de Covid-19 ao Brasil. Esse resultado mostra que, mesmo com as quedas registradas no volume importado por causa da alta do dólar no primeiro semestre, que encareceu tais produtos no mercado interno, houve redução da oferta interna de origem nacional ainda mais forte que a redução das importações para esses produtos, evidenciando a fragilidade da indústria nacional diante da crise que se instalou no país este ano.

## 4.2 Coeficiente das exportações brasileiras

A análise da importância das exportações na produção nacional de um país pode ser medida pelo coeficiente de exportações. O cálculo desse indicador, realizado neste trabalho a preços constantes, mede a participação das exportações na produção nacional de forma a estimar quanto da produção doméstica transborda para o mercado externo.

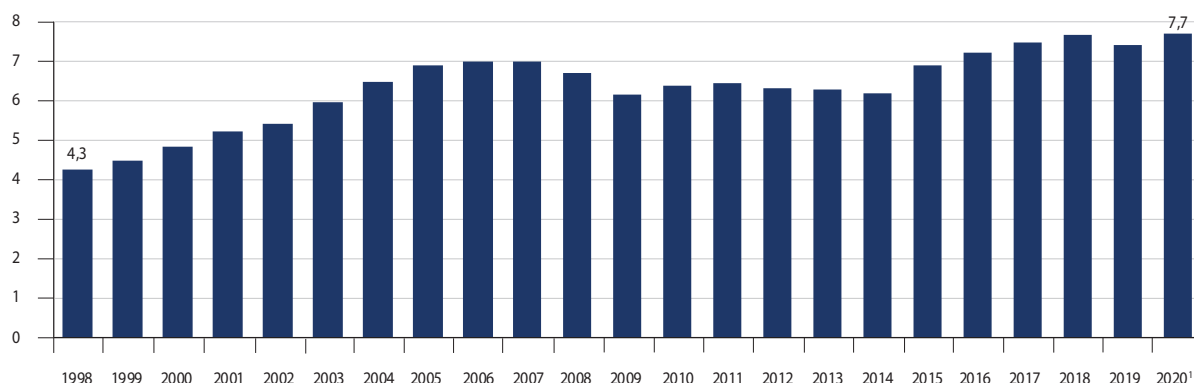
No gráfico 12, nota-se que o indicador apresentou um pequeno aumento no Brasil, no primeiro semestre deste ano (0,3 p.p.). Na análise desagregada (gráfico 13), observa-se significativa expansão do coeficiente das exportações de produtos agropecuários, desde 2009, alcançando o maior valor da série no primeiro semestre de 2020. O aumento do coeficiente de exportações desse segmento e dos produtos industriais cresceu de forma semelhante no primeiro trimestre de 2020 (1,1 p.p.).

Apesar de a produção de produtos da agropecuária ter crescido 2,4% no primeiro semestre de 2020, o aumento do volume exportado desses produtos foi aproximadamente dez vezes maior que o da produção nacional (23,2%), o que resultou na forte elevação do coeficiente de exportação dos produtos agropecuários. Segundo o relatório do ICOMEX, referente ao mês de junho, o segmento de produtos agropecuários foi o principal responsável pela dinâmica das exportações brasileiras de bens, no primeiro semestre, liderados pelo complexo soja.

GRÁFICO 12

**Coefficiente de exportações brasileiro**

(Em %)



Fonte: IBGE e SECEX.

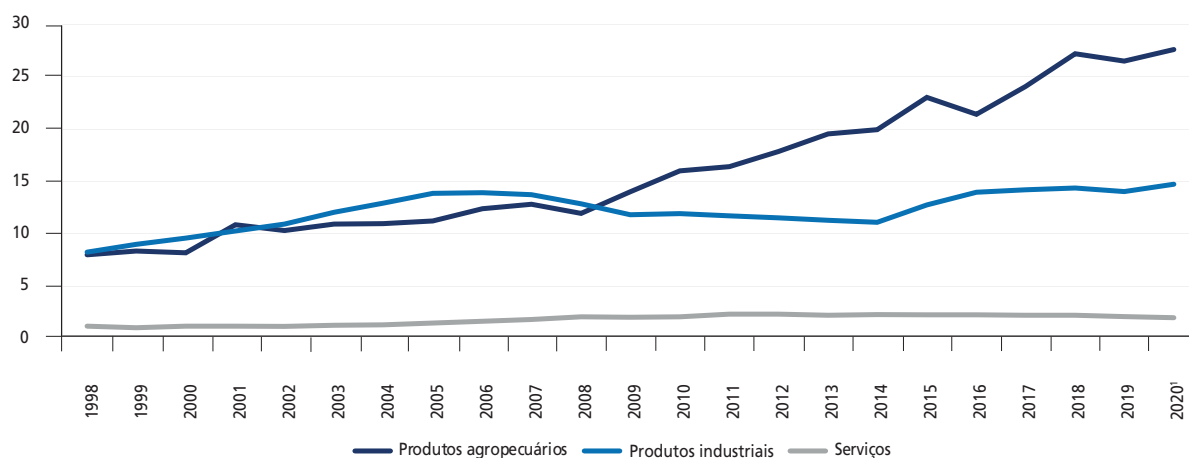
Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Primeiro semestre.

GRÁFICO 13

**Coefficiente de exportações brasileiro por segmento**

(Em %)



Fonte: IBGE e SECEX.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Primeiro semestre.

Na análise do coeficiente de exportação do segmento dos produtos industriais, destaca-se o desempenho dos produtos da extrativa mineral, com mais de 50% da produção nacional sendo destinada para a demanda externa, desde 2017. No primeiro semestre de 2020, o coeficiente de exportações desse segmento manteve-se estável em 58%, mesmo resultado de 2019. A elevação do coeficiente de exportação de produtos industriais no primeiro semestre de 2020 ocorreu em virtude do aumento do coeficiente de exportações da transformação.

Na análise desagregada da indústria de transformação por grupos de produtos, nota-se que houve crescimento do coeficiente de exportações de nove grupos, dos treze investigados. Apesar disso, apenas em quatro casos essa elevação aconteceu devido a um aumento efetivo do volume

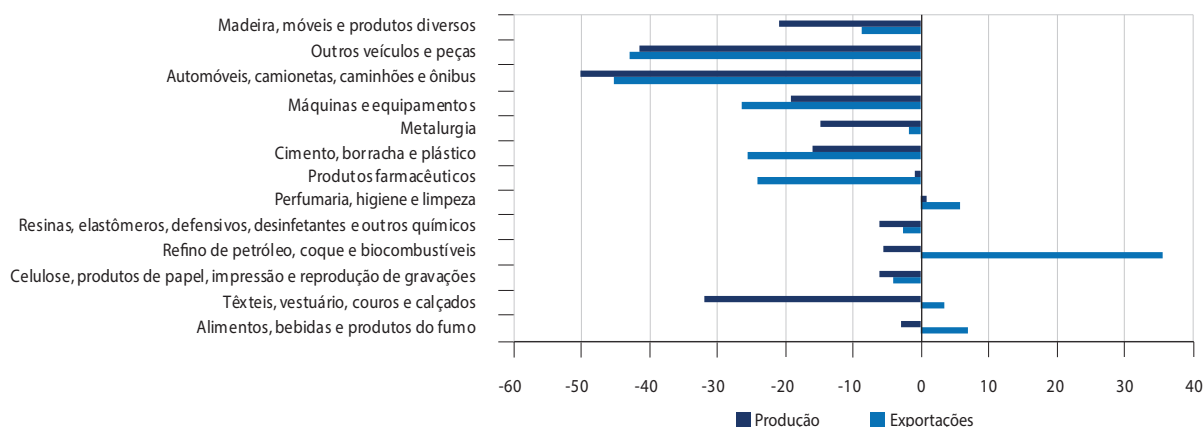


exportado, conforme apresentado no gráfico 14. Nos demais grupos de produtos com crescimento do coeficiente de exportações, este ocorreu porque a redução da produção foi mais acentuada que a queda das exportações desses grupos de produtos.

GRÁFICO 14

### Varição interanual dos agregados macroeconômicos que compõem o coeficiente de exportações de acordo com os grupos de produtos da transformação no primeiro semestre de 2020

(Em %)



Fonte: IBGE, SECEX, DataSUS, BCB, ANP, EPE e FGV.

Elaboração da autora.

Destaca-se o expressivo aumento do volume exportado do grupo de produtos de refino de petróleo, coque e biocombustíveis, explicado pela elevada exportação de petróleo da Petrobras no período. Segundo a empresa, apenas a China demandou 60% do total vendido. Outro ponto interessante é que, embora em percentual pequeno, apenas o grupo de produtos de perfumaria, higiene e limpeza apresentou crescimento da produção. O aumento da demanda por produtos de higiene, como álcool em gel, sabonetes e lenços de papel, caracterizados como “cesta Covid-19”, explica o crescimento da produção desse grupo de produtos, que foi o único a registrar aumento tanto da produção quanto da exportação.

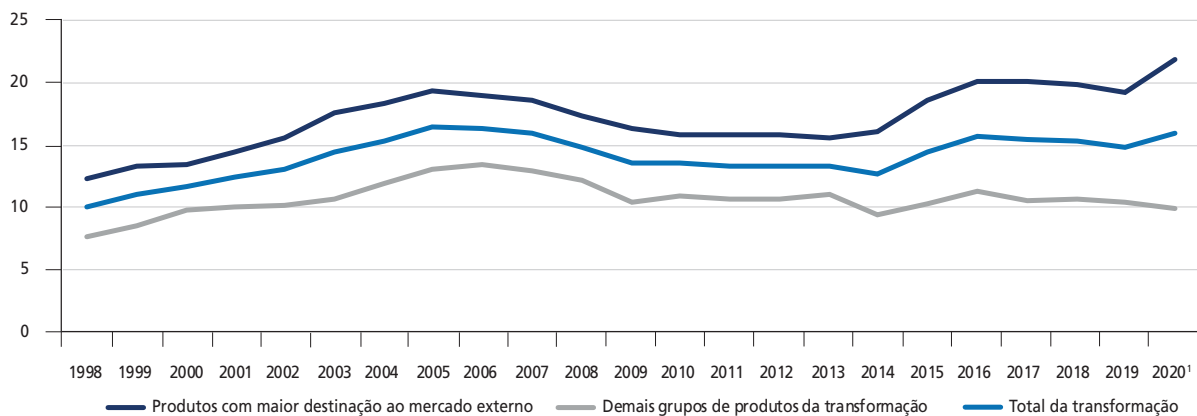
Assim como realizado na análise do coeficiente de penetração de importações da indústria de transformação, o coeficiente de exportações também foi desagregado em dois grandes grupos de produtos com características diferentes quanto ao perfil de exportação. O grupo denominado produtos com maior destinação ao mercado externo foi definido de acordo com dois critérios: *i*) ter coeficiente de exportações acima de 15% no primeiro semestre de 2020; e *ii*) ter apresentado crescimento do coeficiente de exportações no primeiro semestre do ano. A partir desses critérios, seis grupos de produtos foram selecionados: *i*) alimentos, bebidas e produtos do fumo; *ii*) têxteis, vestuário, couros e calçados; *iii*) celulose, produtos de papel, impressão e reprodução de gravações; *iv*) metalurgia; *v*) automóveis, camionetas, caminhões e ônibus; e *vi*) madeira, móveis e produtos diversos. Os outros produtos foram alocados em demais grupos de produtos da transformação. No gráfico 15, apresenta-se a evolução dessas séries.

Observa-se que a chegada da pandemia de Covid-19 apenas ampliou a diferença entre os coeficientes de exportações dos dois grupos analisados, porém o grupo que apresentou aumento do coeficiente de exportações no primeiro semestre deste ano já era o que tinha maior destinação da

produção nacional para o mercado externo ao longo de toda a série histórica analisada. O coeficiente de exportações deste grupo mostra que, no primeiro semestre de 2020, 22% do volume de produtos produzidos por esse segmento destinou-se ao mercado externo, o maior percentual observado em toda a série histórica. Apesar de o volume total de exportações da transformação ter recuado 7,7% no primeiro semestre do ano, com relação ao primeiro semestre de 2019, a retração do volume exportado do grupo produtos com maior destinação ao mercado externo foi significativamente menor (-2,1%) que a dos demais grupos de produtos da transformação (-18,1%), para o mesmo período.

GRÁFICO 15

### Coeficiente de exportações por grupos de produtos do segmento da transformação (Em %)



Fonte: IBGE, SECEX, DataSUS, BCB, ANP, EPE e FGV.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Primeiro semestre.

Esses resultados revelam que o aumento observado no coeficiente de exportações dos produtos da transformação, com a chegada da pandemia, além de ter sido concentrado nos grupos de produtos que já tinham a maior parcela da produção destinada ao mercado externo, em comparação com os outros produtos do segmento, ocorreu por uma retração mais acentuada da produção nacional do que por um aumento efetivo do volume exportado, na maior parte dos casos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo propôs investigar os primeiros impactos da chegada da pandemia de Covid-19 na economia brasileira. Por meio da atualização de agregados macroeconômicos de oferta e demanda com base em dados mensais disponíveis, analisou-se o comportamento desses agregados no período anterior e no período em que a Covid-19 já havia chegado ao país. Além disso, foram apresentadas possíveis alterações na composição dos agregados macroeconômicos, pois, apesar de ser um período de tempo curto de análise, que geralmente não modifica tão rapidamente a estrutura econômica, elas já estavam em curso no país, e os severos impactos negativos da pandemia parecem ter intensificado essas alterações.

A análise dos coeficientes de penetração das importações, de forma a mensurar a dependência que a economia brasileira possui de produtos importados e como isso parece ter aumentado com a chegada da pandemia, indicou uma fragilidade da economia nacional, com a produção nacional

tendo perdido espaço no mercado doméstico para as importações, com destaque para os produtos industriais. Em um cenário de pandemia e recessão mundial, esse aumento da dependência do comércio exterior pode ser preocupante, caso novas ondas de contágio sejam observadas nos principais países fornecedores de produtos para o Brasil.

A análise do coeficiente de exportações também mostrou um aumento no primeiro trimestre de 2020, impulsionado pelo grupo de produtos agropecuários e da transformação. Esse crescimento tem efeito positivo para o desempenho da economia brasileira, embora deva ser ressaltado que grande parte do aumento do coeficiente de exportações dos produtos da indústria de transformação ocorreu por uma retração maior da produção no período do que por um efetivo crescimento das exportações, que apresentou queda para diversos grupos de produtos no primeiro semestre de 2020. Esse resultado sugere que há uma redução maior no mercado interno que no mercado externo desses produtos.

Como a pandemia de Covid-19 ainda não foi controlada, a incerteza a respeito dos impactos futuros na economia ainda é muito elevada, embora não seja surpresa que os desafios a serem enfrentados no cenário pós-Covid-19 serão enormes, tendo em vista a magnitude das retrações experimentadas em diversos países na primeira metade do ano. No entanto, no caso brasileiro, os desafios econômicos já eram grandes mesmo antes da chegada da pandemia, com crescimento baixo, elevado desemprego e uma grave crise fiscal. A chegada da pandemia agravou ainda mais esse cenário, tornando-o mais desafiador mesmo após a extinção da Covid-19.

#### REFERÊNCIAS

BALASSIANO, M. Recessão brasileira (2014-2016): uma análise por meio do método do controle sintético do PIB, PIB *per capita*, taxa de investimento e taxa de desemprego. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 46., 2018. **Anais...** [s.l.]: ANPEC, 2018. Disponível em: <[https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files\\_I/i4-e40f41cc1badaf4207dc9dc7f5823cc8.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_I/i4-e40f41cc1badaf4207dc9dc7f5823cc8.pdf)>.

EICHENBAUM, M.; REBELO, S.; TRABANDT, M. **The macroeconomics of epidemics**. [s.l.]: NBER, Mar. 2020. Available at: <<https://www.nber.org/papers/w26882>>.

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS; IBRE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Comunicado de datação de ciclos mensais brasileiros**: jun./2020 – CODACE. [s.l.]: FGV; IBRE, jun. 2020. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/node/1776>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Nacionais Brasil**: ano de referência 2010. 3. ed. [s.l.]: IBGE, 2016. v. 24. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98142.pdf>>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**: the great lockdown. Washington: IMF, Apr. 2020. Available at: <<https://www.imf.org/en/publications/weo>>.

MORAES, R. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social**: comparação das políticas e governos estaduais e prefeituras das capitais no Brasil. [s.l.]: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica, n. 16). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35462&Itemid=4](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35462&Itemid=4)>.

SEN-CROWE, B.; MCKENNEY, M.; ELKBULI, A. Social distancing during the COVID-19 pandemic: staying home save lives. **The American Journal of Emergency Medicine**, v. 38, n. 7, p. 1519-1520, Apr. 2020. Disponível em: <[https://www.ajemjournal.com/article/S0735-6757\(20\)30221-7/fulltext](https://www.ajemjournal.com/article/S0735-6757(20)30221-7/fulltext)>.

WORLD BANK. How deep will the COVID-19 recession be? *In*: WORLD BANK. **Pandemic, recession**: the global economy in crisis; global economic prospects. [s.l.]: World Bank, 2020. Available at: <<https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>>.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BRASIL. Ministério da Saúde. **Brasil confirma primeiro caso da doença**. [s.l.]: MS, fev. 2020. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>>.

EUROPPEAN COMISSION *et. al.* **System of National Accounts 2008**. Nova York: European Comission, 2009. Available at: <<https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>>.

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS; IBRE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Relatório do ICOMEX**. [s.l.]: FGV; IBRE, jul. 2020. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/node/1776>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas nacionais trimestrais: ano de referência 2010**. 3. ed. [s.l.]: IBGE, 2016. v. 28. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=downloads>>.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus disease (COVID-19): situation report 191**. [s.l.]: WHO, jul. 2020. p. 7. Available at: <[https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200729-covid-19-sitrep-191.pdf?sfvrsn=2c327e9e\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200729-covid-19-sitrep-191.pdf?sfvrsn=2c327e9e_2)>.

## APÊNDICE

**PROCEDIMENTOS DE CÁLCULO DOS AGREGADOS  
MACROECONÔMICOS MENSIS**

Para a elaboração da estimativa atualizada até o primeiro semestre de 2020 dos principais agregados macroeconômicos do Brasil, foram utilizadas as informações oficiais do Sistema de Contas Nacionais (SCN) completo, de 1998 até 2017, os dados das Contas Nacionais Trimestrais (CNT), para as variações anuais de 2018 e 2019, além de diversos indicadores conjunturais mensais para o período recente. Os indicadores foram elaborados a preços constantes de 2017.

Para os indicadores de importações e exportações foram utilizadas as informações da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Economia e os dados do balanço de pagamentos disponibilizados pelo Banco Central. Para a estimativa do valor da produção e dos impostos líquidos de subsídios a produtos, foram utilizadas as pesquisas conjunturais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>1</sup> e de outras instituições<sup>2</sup> conforme metodologia das CNT, de maneira a estimar a evolução mensal dos agregados macroeconômicos das Tabelas de Recursos e Usos (TRU).<sup>3</sup> Para a agregação dos dados de impostos líquidos de subsídios a produtos, utilizou-se a estrutura do total de impostos disponível por grupo de produtos nas TRU de 2017, e para a estimação do valor da produção, foi utilizada a estrutura do valor da produção total das TRU de 2017.

A estimação dos indicadores de consumo final, de formação bruta de capital (FBC) e de consumo intermediário foi realizada a partir do conceito de consumo aparente, que identifica a parcela da oferta total que foi efetivamente destinada para a demanda doméstica. Nesse sentido, a estimação desses agregados exclui o que foi destinado às exportações do total da oferta. A agregação do indicador de consumo final é realizada por meio da agregação da estrutura de consumo final<sup>4</sup> presente nas TRU de 2017. A FBC, por ser composta pela formação bruta de capital fixo (FBCF) e pela variação de estoques, não é estimada agregadamente, uma vez que não há indicadores conjunturais que permitam analisar a evolução da variação de estoques. Por essa razão, a FBC é estimada de maneira semelhante à estimação do consumo final, a partir da estrutura desse agregado conforme a TRU de 2017.

A partir da estimativa do consumo final e da FBC, agregam-se as informações de acordo com a estrutura da demanda final (consumo final + FBC + variação de estoques), com exclusão da variação de estoques,<sup>5</sup> adotando-se a hipótese de que a agregação do consumo final com a FBC evolui de forma semelhante à demanda final. A partir da estimativa da série da demanda final, a série da variação de estoques é obtida como resíduo. Por fim, a estimação do consumo

1. Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física (PIM-PF), Pesquisa Mensal do Comércio (PMC), Pesquisa Mensal de Serviços (PMS), Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA), entre outras.

2. Dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS), de produção de petróleo e gás da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), de consumo de energia elétrica da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), entre outras.

3. Para junho, como diversas informações ainda não estavam disponíveis no momento da confecção deste artigo, foram utilizadas projeções elaboradas pela autora com base nas sondagens da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e dados da Associação Brasileira do Papelão Ondulado (ABPO), da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) e da Associação Brasileira de Captadores de Recursos (ABCR).

4. Composta por consumo das famílias, consumo das Instituições Sem Fim Lucrativo ao Serviço das Famílias (ISFLSF) e consumo do governo.

5. De 1998 a 2017 esse agregado representou 0,7% do produto interno bruto (PIB), em módulo.

intermediário também é obtida como resíduo, uma vez que a demanda final foi estimada e a demanda total também a partir da identidade que mostra que a oferta a preços do consumidor é igual à demanda total. A diferença entre a série de demanda total e demanda final, portanto, resulta na série de consumo intermediário.

# EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS PARA O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA: ASPECTOS NORMATIVOS E CENÁRIOS POLÍTICOS

Eveline Vieira Brígido<sup>1</sup>  
Roberto Rodolfo Georg Uebel<sup>2</sup>

## SINOPSE

A pandemia de Covid-19 provocou grandes impactos e transformações no Sistema Internacional (SI), demandando que Estados e blocos regionais desempenhassem novas ações diante de seus efeitos sanitários, políticos e econômicos. Estima-se que 70 milhões de migrantes sejam impactados pela pandemia, cujos reflexos observam-se sobretudo no mercado de trabalho, no acesso à saúde pública e no controle fronteiriço. Este texto tem como objetivo, portanto, analisar os efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e para a União Europeia, em uma perspectiva comparada, bem como identificar os aspectos jurídicos e institucionais e políticos e econômicos neste cenário. Por fim, o texto promove a discussão, de maneira arrazoada, sobre as respostas dos dois blocos e aponta as perspectivas para o cenário migratório em ambas as regiões no pós-pandemia.

**Palavras-chave:** pandemia; Covid-19; migrações; Mercosul; União Europeia.

## ABSTRACT

The Covid-19 pandemic caused great impacts and shifts in the international system, demanding that States and regional blocs take new actions considering its sanitary, political, and economic effects. It is estimated that 70 million migrants would be impacted by the pandemic, which reflects mainly on the labour market, access to public health and border control. Thus, this article analyses the effects of the Covid-19 pandemic on international migrations to Mercosul and the European Union, in a comparative perspective, and it identifies the legal and institutional and the political and economic aspects in this scenario. Finally, the article promotes a brief discussion on the responses of the two blocs and points out the prospects for the migration scenario in both regions in the post-pandemic.

**Keywords:** pandemic; Covid-19; migrations; Mercosul; European Union.

JEL: F22.

Artigo recebido em 23/7/2020 e aprovado em 6/8/2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art3>

## 1 INTRODUÇÃO

A comunidade internacional enfrenta atualmente a pior crise migratória desde a Segunda Guerra Mundial. Milhões de pessoas têm abandonado suas residências a fim de buscar proteção em outras cidades ou em outros países. Ao final de 2019, contabilizavam-se 30,2 milhões de refugiados e

---

1. Doutora em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); professora de relações internacionais na Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM); e pesquisadora do grupo de pesquisa Novos Polos de Poder e a Política Internacional na ESPM. *E-mail:* <[ebrigido@espm.br](mailto:ebrigido@espm.br)>.

2. Doutor em estudos estratégicos internacionais pela UFRGS; professor de relações internacionais na ESPM; e pesquisador do grupo de pesquisa Novos Polos de Poder e a Política Internacional na ESPM. *E-mail:* <[roberto.uebel@espm.br](mailto:roberto.uebel@espm.br)>.



solicitantes de refúgio, de acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).<sup>3</sup> Se fossem contabilizados migrantes forçados internos (deslocados internos), esse número passaria para 79,5 milhões. Essa quantidade, no entanto, é muito mais elevada. Primeiro, porque nem todos os migrantes forçados se enquadram nos requisitos legais para a solicitação de refúgio. Segundo, porque mesmo os que se enquadrariam às vezes continuam irregulares por receio de serem deportados, uma vez que não sabem se têm direito a asilo.

A América do Sul e a Europa são dois continentes fortemente atingidos pela crise, o que impacta o andamento de blocos regionais nessas respectivas regiões. Em relação a esses blocos, destacam-se o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia, que preveem em suas legislações internas a livre circulação de seus nacionais e residentes. Ou seja, se um grande fluxo de migrantes originários de terceiros países entrar nesses blocos, gerará um impacto no sistema da livre circulação de nacionais. Como exemplo temos o fechamento de algumas fronteiras dentro do Espaço Schengen<sup>4</sup> em 2015, no auge da crise migratória europeia, e o controle de migrantes oriundos da Venezuela – um Estado-membro do Mercosul<sup>5</sup> –, também a partir de 2015, pelos demais membros do bloco, em virtude da crise econômica e política que afeta aquele país.

Dessa maneira, se já é difícil administrar a crise migratória em “tempos normais”, essa tarefa torna-se ainda mais complexa durante uma pandemia, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020.

A Covid-19 atingiu os cinco continentes, de forma que diversos países estão enfrentando graves crises sanitárias, além de econômicas e políticas. Se o novo vírus já um problema para as pessoas que vivem normalmente em suas residências habituais, torna-se ainda mais grave para os migrantes, em especial os forçados. São pessoas muitas vezes sem acompanhamento da família, sem emprego (ou com trabalho informal) e sem reservas financeiras. É importante salientar que esses migrantes costumam ser dependentes de redes de solidariedade, como organizações não governamentais (ONGs), igrejas, associações de migrantes etc., que ficaram sobrecarregadas com os impactos econômicos e sociais da pandemia sobre os nacionais, inclusive com abrigos sociais fechados, conforme relataremos nas próximas seções.

Os países estão administrando maneiras de amenizar a crise em duas frentes: a sanitária e a econômica. E, além das medidas tomadas em âmbito doméstico, existem também aquelas tomadas pelas instituições dos blocos regionais. É possível dizer que se trata de regulamentações sob um aspecto mais amplo, ao passo que os governos nacionais tomam decisões para questões mais específicas, focadas em problemas internos. De qualquer forma, essas decisões nacionais devem estar em conformidade com as orientações determinadas pelas organizações regionais.

Sendo assim, este texto tem como objetivo analisar e comparar as regulamentações relacionadas às migrações e à Covid-19 no âmbito do Mercosul e da União Europeia. A fim de cumprir esse objetivo, será realizado, na seção 2, um retrospecto sobre a questão das migrações e da pandemia.

3. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/data.html>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

4. O Espaço Schengen envolve também países que não são membros da União Europeia: Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. Em contrapartida, não engloba alguns Estados-membros do bloco: Irlanda, Bulgária, Romênia, Chipre e Croácia.

5. A República Bolivariana da Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado-parte do Mercosul desde agosto de 2017, em conformidade com o disposto no art. 5º do Protocolo de Ushuaia. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>>. Acesso em: 13 jul. 2020.



Nas seções 3 e 4, serão estudados os aspectos jurídicos, institucionais, políticos e econômicos da União Europeia e do Mercosul, respectivamente. Ao final, na seção de considerações finais, será feita uma comparação sobre as regulamentações de ambos os blocos e o apontamento de perspectivas para o cenário migratório em ambas as regiões no período pós-pandemia.

Esta é uma pesquisa qualitativa e exploratória, na qual se utilizam fontes bibliográficas e documentais, conforme Gil (2019). Será dada ênfase, em especial, às normativas do Mercosul e da União Europeia – para tanto, nas seções 3 e 4, dividiremos as análises em subgrupos, abordando os aspectos jurídicos e institucionais e os aspectos políticos e econômicos.

Espera-se, portanto, com este trabalho, buscar uma reflexão acerca dos efeitos da pandemia da Covid-19 – que poderá impactar 79,5 milhões de migrantes, de acordo com a ONG Refugees International<sup>6</sup> – nas migrações internacionais, especialmente nos dois blocos mencionados, bem como promover a discussão, de maneira arrazoada, sobre as respostas normativas, políticas e institucionais do Mercosul e da União Europeia diante da pandemia e dos seus próprios cenários migratórios.

## 2 MIGRAÇÕES E PANDEMIA

Atualmente, a sociedade internacional enfrenta uma séria crise migratória, especialmente em virtude de diversos conflitos, ou seja, uma situação de migração forçada, na qual as pessoas são obrigadas a abandonar suas residências. A atual crise migratória europeia teve início entre 2011 e 2012, especialmente em razão da guerra na Síria. Trata-se de um conflito que gerou fuga em massa de sírios, iniciou-se com a Primavera Árabe em 2011 e agravou-se com o surgimento do Estado Islâmico. Desde 2015, a Síria é o país com o maior número de refugiados e deslocados internos.

O conflito sírio, todavia, veio a somar-se com conflitos em outros países onde já existiam grandes fluxos de refugiados e deslocados internos, com destaque para o Afeganistão e o Iraque. Além disso, devem-se ressaltar os diversos conflitos em países africanos, destacando-se República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Sudão, Sudão do Sul, Mali e Somália. E, a partir de 2016, Mianmar e Venezuela também passaram a fazer parte dos países com grave crise migratória. Não obstante, os venezuelanos não estão nos dados oficiais do ACNUR, uma vez que parte deles foi recebida nos países da região por meio de alternativas legais, permitidas pelos sistemas jurídicos. De qualquer forma, o ACNUR estima que havia cerca de 3,6 milhões de migrantes forçados venezuelanos em 2019. A fim de melhor visualizar a crise migratória, ver o gráfico 1, que não inclui os venezuelanos.

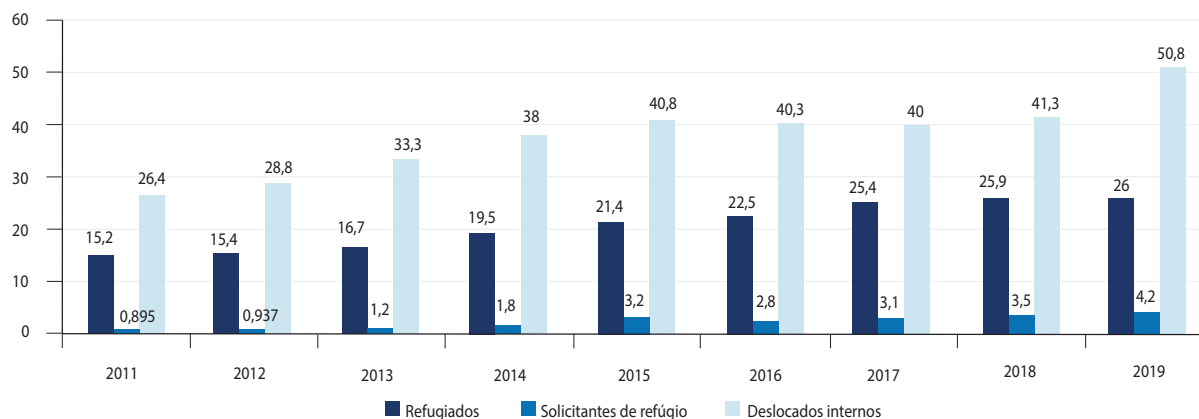
Como se pode perceber, a crise foi aumentando no decorrer dos anos e ocorre principalmente no âmbito interno dos Estados. Apesar disso, essas crises migratórias internas, na maioria dos casos, acabam se transformando em internacionais. Isto é, os deslocados internos, muitas vezes, acabam por deixar seus países para buscar refúgio em outros. A partir desse momento, tornam-se solicitantes de refúgio e, uma vez que este tenha sido reconhecido, eles viram refugiados. Todos, independentemente da denominação (deslocado interno, solicitante de refúgio ou refugiado), estão em situação de vulnerabilidade.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3jwdCB1>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

GRÁFICO 1

**Atual crise migratória mundial (2011-2019)**

(Em milhões)



Fonte: ACNUR, 2020; Centro de Monitoramento dos Deslocados Internos, 2020.

Elaboração dos autores.

O ACNUR destaca os seguintes países com o maior fluxo de migrantes internacionais forçados em 2019: Burundi, República Democrática do Congo, Mianmar, Síria, Iêmen, República Centro-Africana, Nigéria, Sudão do Sul e Venezuela. E, se considerarmos o grande aumento de deslocados internos em 2019, é possível prever que vai haver um forte aumento de refugiados na sequência, haja vista a situação de crise criada pela pandemia da Covid-19 desde meados de 2020.

Outro aspecto importante a ser mencionado é o das migrações voluntárias – ou econômicas (Massey, 2017), ou de perspectiva (UEBEL, 2018) –, que também passaram por um aumento considerável ao longo das últimas duas décadas em virtude dos *shifts* impostos pelas mudanças no Sistema Internacional (SI) e nas próprias relações laborais e econômicas do meio técnico-científico-informacional (Santos, 2006), ou seja, no mundo onde as relações técnicas (sobretudo políticas), científicas e da informação impactam cada vez mais o SI.

Entre essas transformações, os efeitos da pandemia da Covid-19, declarada em março de 2020, após o surto inicial na China, que rapidamente teve epicentros posteriores na Itália, na Espanha, nos Estados Unidos e, mais recentemente, no Brasil, são intensificados em uma conjuntura que implica uma maior vulnerabilização dos migrantes voluntários e forçados, haja vista o fechamento de fronteiras, a proibição de viagens, a interrupção de voos e transportes rodoviários e o aumento do controle da mobilidade humana. Tudo isso para evitar a propagação do novo coronavírus, causador da doença pandêmica.

Para se ter uma dimensão da pandemia, a partir dos dados nacionais compilados pela Universidade Johns Hopkins, em 4 de agosto, registravam-se 18,31 milhões de casos confirmados de Covid-19 e 694.713 óbitos em todo o mundo. A tabela 1 a seguir elenca os trinta países com o maior número de casos e óbitos pela doença, respectivamente.

TABELA 1

**Número de casos confirmados e óbitos por Covid-19 nos trinta países com maior incidência (4 ago./2020)**

País	Casos	País	Óbitos
Estados Unidos	4.718.249	Estados Unidos	155.478
Brasil	2.750.318	Brasil	94.665
Índia	1.855.745	México	48.012
Rússia	859.762	Reino Unido	46.295
África do Sul	516.862	Índia	38.938
México	443.813	Itália	35.166
Peru	433.100	França	30.297
Chile	361.493	Espanha	28.472
Colômbia	327.352	Peru	19.811
Irã	314.786	Irã	17.617
Reino Unido	307.252	Rússia	14.327
Espanha	297.054	Colômbia	10.998
Paquistão	280.461	Bélgica	9.850
Arábia Saudita	280.093	Chile	9.707
Itália	248.229	Alemanha	9.162
Bangladesh	244.020	Canadá	8.995
Turquia	233.851	África do Sul	8.539
França	228.574	Países Baixos	6.170
Alemanha	212.339	Paquistão	5.999
Argentina	206.743	Equador	5.767
Iraque	131.886	Suécia	5.747
Canadá	118.973	Turquia	5.747
Indonésia	115.056	Indonésia	5.388
Filipinas	112.593	Iraque	4.934
Qatar	111.538	Egito	4.888
Egito	94.640	China	4.675
Cazaquistão	93.820	Argentina	3.813
China	88.179	Bangladesh	3.234
Equador	87.041	Bolívia	3.228
Bolívia	81.846	Arábia Saudita	2.949

Fonte: Universidade Johns Hopkins. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

Elaboração dos autores.

Europa e América do Sul, além de Estados Unidos e México, despontam como as regiões com maior incidência de óbitos e contaminados pela Covid-19. A geografia da pandemia permite observar, conforme a figura 1, que a incidência nas bordas dos blocos europeu e mercosulino resultou em desafios maiores para os fluxos migratórios já consolidados para as duas regiões, sobretudo aqueles oriundos do Norte da África e do Oriente Médio para o Leste Europeu e a Europa Central, e de venezuelanos e caribenhos (haitianos em maior grau) para os países do Mercosul, notadamente Brasil e Argentina.

FIGURA 1

**Cenário global da pandemia da Covid-19 (4 ago./2020)**

Fonte: Universidade Johns Hopkins. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas do original (nota do Editorial).

Nesse sentido, a pandemia implicou um agravamento dos tensionamentos fronteiriços em ambas as regiões, em razão do aumento e da concentração de migrantes nos postos de controle, então fechados ou com o acesso restrito. No caso de Melilla, território espanhol e, portanto, europeu, no continente africano, o cenário agravado pela Covid-19 foi conforme descrito a seguir.

Um guarda de fronteira sofreu ferimentos leves. Os relatórios são do chefe da força policial da Guarda Civil, José Manuel Santiago, que observou que “260 migrantes tentaram escalar” o muro de metal na fronteira, mas que “apenas 53 conseguiram atravessar”. “Continuaremos a trabalhar com o Marrocos para evitar esse tipo de situação, não vamos baixar a guarda”, disse Santiago quando perguntado se o bloqueio afetou a segurança nas fronteiras. A Espanha convocou uma grande parte de suas forças de segurança para reforçar a proibição de circulação como parte dos esforços para impedir a propagação da Covid-19. Cerca de 13 mil pessoas na Espanha que testaram positivo para o vírus morreram. “Eles usaram ganchos de metal na sua tentativa e jogaram pedras na polícia”, disse ele em entrevista coletiva (Melilla, 2020, tradução nossa).<sup>7</sup>

7. “One border guard sustained minor injuries. Reports were from Guardia Civil police force chief Jose Manuel Santiago, who noted that ‘260 migrants tried to climb over’ the metal fence on the border but that ‘only 53 managed to cross’ over. ‘We will continue to work with Morocco to avoid this type of situation, we will not let down our guard,’ Santiago said when asked if the lockdown had affected border security. Spain has called up a large part of its security forces to enforce a ban on movement as part of efforts to halt the spread of Covid-19. Some 13,000 people in Spain who tested positive for the virus have died. ‘They used metal hooks in their attempt and threw rocks at police,’ he told a news conference”.

Já no âmbito do Mercosul, o caso mais emblemático – e também com os maiores efeitos sobre migrantes, conforme veremos nas próximas seções – foi o fechamento dual da fronteira Brasil-Venezuela, ordenado tanto por Brasília como por Caracas, a fim de conter a propagação do novo coronavírus (Paduan, 2020; Maduro, 2020).

Outro aspecto a ser considerado no âmbito das migrações em um contexto de pandemia é como a mobilidade humana sofre imediatamente os impactos nos mais diversos campos, desde o fechamento das fronteiras, conforme apontado anteriormente, até o acesso aos serviços públicos de saúde; a interrupção das atividades laborais – ainda que irregulares, dada a restrição da circulação de pessoas – em virtude de medidas de distanciamento social, como o *lockdown*; a não concessão de auxílios financeiros por governos; e a própria remessa internacional de valores para seus familiares nos países de origem, com o fechamento de bancos, agências postais e despachantes. De fato, migrantes são os primeiros a sofrer os maiores efeitos de uma pandemia.

A anomia social causada por uma pandemia representa também impactos psicológicos consideráveis, conforme já apontado por Choudhari (2020) e Rothman, Gunturu e Korenis (2020), no contexto pandêmico atual, o que nos leva a prospectar tais efeitos também para migrantes, sobretudo aqueles em maior situação de vulnerabilidade, como refugiados e solicitantes de refúgio.

Pode-se vislumbrar a ocorrência de um choque negativo de expectativas nesses grupos, uma vez que estes almejavam uma possibilidade de melhorar de vida, o que foi subitamente afetado pelos efeitos da pandemia sobre o emprego, por exemplo. Os primeiros estudos, como o descrito por Mantovani (2020), já demonstram a piora da vulnerabilidade social entre migrantes venezuelanos no Brasil.

Mais de 80% disseram que essa renda piorou durante a pandemia, assim como o acesso à comida – o que é ainda mais grave porque, na infância, a desnutrição pode deixar marcas duradouras. A maioria afirmou que a família toda está em casa durante a quarentena, mas 40,8% disseram que alguém sai para trabalhar fora. No Brasil, o número ultrapassa os 60%. Mais de 60% tiveram que parar de ir à escola neste período, 34% disseram não ter acesso a serviços de saúde e 20%, nem água e sabão para se precaver contra o coronavírus. Pouco mais de 30% disseram que a pandemia gera algum tipo de discriminação, especialmente em relação aos venezuelanos. A situação da moradia também se mostrou precária: 28% das crianças entrevistadas estão em risco de serem desalojadas por falta de pagamento do aluguel, 6,9% foram de fato despejadas e 10% tiveram que ir para um abrigo.

Nessa dimensão, veremos nas próximas seções como a União Europeia e o Mercosul, que apresentam cenários semelhantes (de maneira proporcional), têm respondido institucionalmente aos efeitos da pandemia nas migrações internacionais, considerando, sobretudo, os aspectos legais, institucionais, políticos e econômicos.

Assim como Sayad (1998) reflete que as migrações se dão pelo trabalho, em que pesem as migrações forçadas causadas por guerras e perseguições políticas, sociais e religiosas, será justamente por meio da via laboral que a pandemia da Covid-19 tecerá os seus maiores impactos – e dramas – em migrantes, seus familiares e seus projetos migratórios. Em contrapartida, blocos regionais em crises estruturais, como a União Europeia pós-Brexit e o Mercosul dividido entre as agendas de política externa de Brasília e Buenos Aires, também se emaranham nessas teias de impactos da maior pandemia desde a Gripe de 1918.

## 3 O CENÁRIO NA UNIÃO EUROPEIA

### 3.1 Aspectos jurídicos e institucionais

A Europa foi o segundo continente fortemente atingido pela Covid-19, tendo a crise sanitária se agravado na Itália inicialmente e, logo após, se espalhado para países vizinhos. E a resposta não foi apenas dos governos locais e nacionais, mas em conjunto com as determinações das instituições europeias, que, desde o início, têm trabalhado vigorosamente para administrar a pandemia dentro do bloco europeu.

É importante ressaltar que a crise sanitária se somou à outra já estabelecida: a migratória. O continente europeu, em especial a região que engloba os países-membros da União Europeia, tem proximidade geográfica com países de onde se origina um grande fluxo de refugiados, sendo que a principal rota de migrantes é via Grécia. Desde o início da Primavera Árabe, o fluxo se intensificou, de forma que em 2015 alguns países do Espaço Schengen chegaram a fechar as fronteiras temporariamente.

Com relação à circulação de pessoas dentro do bloco, é preciso distinguir entre nacionais dos Estados-membros e de terceiros países. A União Europeia prevê a livre circulação de pessoas internamente, a partir da criação do Espaço Schengen. Com relação às migrações forçadas, foi criado o Sistema Comum de Asilo Europeu, tendo um conjunto de regulamentações comunitárias para administrar os migrantes forçados: diretiva sobre o Estatuto dos Refugiados, diretiva sobre os procedimentos de asilo, diretiva sobre as condições de acolhimento e os regulamentos de Dublin. Essas regras são internas e todos os Estados-membros devem adotá-las, podendo estabelecer condições mais protetivas que as previstas em âmbito europeu.

A crise migratória, agravada pela Primavera Árabe a partir de 2011, fez com que os diversos regulamentos fossem revisados e também com que fosse firmado um tratado com a Turquia em 2016, para conter os migrantes, em especial sírios, em seu território. Tal acordo foi alvo de diversas críticas, uma vez que a Turquia não é considerada um país que respeite os direitos humanos nos termos previstos pelas legislações europeias e internacionais, tendo sido visto apenas como um meio para diminuir o fluxo de imigrantes para a Europa em vez de resolver de fato a situação. A Human Rights Watch,<sup>8</sup> por exemplo, assinalou que, no momento do acordo em 2016, já havia na Turquia mais de 2 milhões de refugiados sírios, e enviar ainda mais refugiados sírios só agravaria a situação, não havendo garantias de respeito aos direitos humanos básicos, como saúde e educação. Há também críticas em relação aos interesses turcos, como a facilitação para a entrada da Turquia na União Europeia, a isenção de vistos para cidadãos turcos no Espaço Schengen, a facilitação do acordo de união aduaneira com o bloco europeu, entre outras (Ruyt, 2015). Portanto, havia interesses estratégicos de ambos os lados.

No final de fevereiro de 2020, no entanto, houve uma forte crise entre a União Europeia e a Turquia, sob a alegação turca de que os europeus não estavam cumprindo o prometido no acordo, com destaque para o pagamento de € 6 bilhões, montante que foi saldado apenas parcialmente. Em razão das novas discussões, o acordo está sendo revisado (Uras, 2020).

Para piorar a situação, as divergências entre a Turquia e a União Europeia ocorreram justamente no momento em que a Itália e a Espanha enfrentavam um grande aumento diário de mortes e

8. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2016/06/20/eu-dont-send-syrians-back-turkey>>. Acesso em: 3 ago. 2020.



novos infectados pela Covid-19, além de o vírus começar a atingir outros países europeus. Como consequência, diversos desses países fecharam suas fronteiras externas e voltaram a controlar as fronteiras internas. Embora o Espaço Schengen preveja que a circulação de pessoas deve ser livre, há exceções regulamentadas pelo tratado. É possível, portanto, que os países controlem ou mesmo fechem as suas fronteiras internas em situações excepcionais, como a da pandemia (European Commission, 2020c). Com relação às fronteiras externas, a decisão também é individual de cada Estado-membro, sempre observando as recomendações das instituições europeias. E, assim como houve a recomendação de restrições temporárias em março, a recomendação, desde junho, é de uma abertura gradual, com uma seleção de nacionais de países com a entrada permitida (European Commission, 2020a).

Percebe-se, portanto, que a União Europeia vem gerenciando atualmente duas graves crises:<sup>9</sup> a migratória e a sanitária.

Conforme o Estatuto do Refugiado Europeu,<sup>10</sup> todos os refugiados e outros migrantes forçados elegíveis para a proteção subsidiária têm direito à saúde. Ademais, têm direito a auxílio para a sua subsistência, como alojamento, alimentação e cuidados básicos e higiene.<sup>11</sup> Ou seja, os que estão devidamente instalados e residindo em países europeus têm, em tese, seus direitos garantidos, inclusive eventuais auxílios financeiros emergenciais.

Em contrapartida, os solicitantes que ainda não tiveram seus processos de refúgio concluídos não têm essa garantia. Cada país pode adotar seus próprios critérios de gerenciamento, a partir das regras estabelecidas pelo Sistema Europeu de Asilo, tendo por base o respeito à proteção dos direitos humanos. Alguns países concedem auxílio financeiro (não necessariamente um programa de auxílio emergencial) aos solicitantes. A Alemanha, a Áustria e a Dinamarca, por exemplo, concedem dinheiro em espécie aos solicitantes diretamente nos alojamentos (European Commission, 2020b).

Considerando a legislação europeia e os demais tratados internacionais, alguns direitos básicos foram restritos pelos países europeus em razão da pandemia. De qualquer forma, a Comissão Europeia estabeleceu orientações para os Estados-membros, nas quais observa que todas as solicitações de asilo devem ser registradas (mesmo com atraso) e todos os solicitantes devem ter pleno acesso à saúde (European Commission, 2020b). Ou seja, na teoria, todos os direitos estão garantidos, a questão é a sua aplicação pelos Estados-membros no dia a dia.

No que concerne ao patrulhamento de rotas marítimas, é lícita a fiscalização de contrabando de migrantes e de tráfico de pessoas, mas ilícita a devolução daqueles migrantes forçados que estavam realmente fugindo de seu país de origem e, durante o percurso migratório, foram vítimas de contrabandistas ou traficantes. Muitos dos migrantes contrabandeados são refugiados, uma vez que a condição de refugiado é declarativa e não constitutiva. Não poderiam, portanto, ser devolvidos, conforme o princípio do *non-refoulement*, garantido por tratados internacionais e pelo Estatuto do Refugiado Europeu. Nem mesmo uma pandemia pode se sobrepor a esse direito. Deveria ser garantido o direito de acesso, mas respeitando-se o período de quarentena.

Ressalte-se, por fim, que há migrantes que têm conseguido chegar à fronteira de algum país europeu durante este período de pandemia. Nesses casos, os países têm adotado procedimentos

9. Entre outras, como o Brexit.

10. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=PT>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

11. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=PT>>. Acesso em: 19 jul. 2020.



domésticos, destacando-se a obrigatoriedade de cumprimento da quarentena. Tal período vem sendo cumprido em locais previamente destinados pelos países. Alguns, como a Irlanda, têm realizado testes de Covid-19 nos novos solicitantes na chegada, enquanto outros, como a Itália, têm aplicado os testes após o período de quarentena (EASO, 2020).

Além dessas questões jurídicas e institucionais, a pandemia e a crise migratória também refletem em questões políticas e econômicas, como será visto a seguir.

### 3.2 Aspectos políticos e econômicos

Antes de a Itália tornar-se o epicentro da pandemia da Covid-19, em março de 2020, a União Europeia ainda se reestruturava após a saída do Reino Unido do bloco em 31 de janeiro, buscando novas agendas políticas e fontes de reorganização financeira e orçamentária, dado o vácuo deixado pela saída dos aportes de Londres para Bruxelas.

O contexto político e econômico apontava para uma projeção hegemônica de Alemanha e França, que deveriam buscar a coesão interna do bloco e promover as esperadas reformas institucionais, tão aguardadas desde o anúncio do Brexit em 2016. Na esteira, Bruxelas deparava-se com as pressões para um maior controle migratório, sobretudo nas bordas do bloco, como Itália, Grécia, Bulgária e Romênia, e nas tensões geopolíticas e fronteiriças com a Turquia e a Rússia, além da reabertura dos processos de admissão de novos membros dos Balcãs.

No âmbito político, países como Hungria e Polônia acenavam para um exacerbamento de suas agendas nacionalistas e de extrema direita; enquanto isso, Portugal e os países nórdicos, à exceção da Suécia, apontavam para uma agenda social-democrata. No plano das relações externas, planteava-se a votação do acordo de livre comércio com o Mercosul, a aproximação com a China, conforme afirma Prins (2018), e um distanciamento, o qual chamaremos de autonomia protagonista, dos Estados Unidos sob a administração de Donald Trump, de acordo com as impressões de Gardner (2020).

Com relação às questões migratórias pré-pandemia, cabe ressaltar a guinada tomada pela Espanha com a inauguração do governo socialista em junho de 2018, seguida pela Alemanha, por países do Benelux e pela Dinamarca, no sentido de receber e acolher solicitantes de refúgio e tentar instituir uma agenda para a regularização de imigrantes indocumentados. Portugal, posteriormente, também se soma a esse grupo e terá um papel fundamental já no contexto da pandemia.

Após a declaração da pandemia, as primeiras respostas políticas do bloco europeu foram no sentido de controle e fechamento de suas fronteiras externas, salvo alguns exemplos internos, como Portugal e Espanha, e da proibição, mais tarde, por países do bloco, de voos e admissão de pessoas que haviam visitado países com surtos epidemiológicos, como Brasil e Estados Unidos. O movimento de indivíduos extrabloco que já se encontravam dentro do Espaço Schengen foi permitido com limitações, respeitando cada controle fronteiriço nacional.

Ao contrário do Mercosul, conforme veremos na próxima seção, a União Europeia, sob a liderança de Angela Merkel, primeira-ministra alemã, institucionalizou uma agenda de coesão e colaboração política para o combate aos efeitos da pandemia e promoveu a criação de um pacote de € 750 bilhões (Pinto, 2020) para mitigar os impactos econômicos e evitar uma nova crise como a da Zona do Euro de 2012, ou pior.

Entre os aspectos que concernem à agenda migratória durante a pandemia da Covid-19 na União Europeia, alguns exemplos nacionais merecem destaque, como Portugal, Itália, França e Hungria, que adotaram mecanismos diferentes. Enquanto Portugal<sup>12</sup> e França<sup>13</sup> implementaram, respectivamente, políticas de regularização de imigrantes – para permitir o acesso aos serviços de saúde – e modelos de distanciamento social por bandeiras, Itália e Hungria<sup>14</sup> vislumbraram uma agenda mais punitiva a imigrantes e estrangeiros, com expulsões, deportações e suspensão de autorizações de residência, respectivamente.

Ademais, a Comissão Europeia declarou, em seu documento *A Hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração* (Comissão Europeia, 2020), o seguinte com relação às migrações no pós-pandemia.

A crise também colocou os sistemas de asilo dos Estados-membros e a gestão das fronteiras da União Europeia sob enorme pressão. Como o novo pacto em matéria de migração e asilo procurar-se-á tornar a gestão dos sistemas de asilo, da migração e das fronteiras da EU [União Europeia] mais eficaz, mais justa e suficientemente flexível para responder a situações de crises.

A referida declaração encontra ressonância nos aspectos mencionados, sobretudo aqueles levados a cabo por países da Europa Ocidental e da Escandinávia, ao passo que os Estados do Leste Europeu, do Mediterrâneo e os eslavos adotam uma postura mais reticente e até mesmo restritiva com relação às migrações no pós-pandemia, especialmente considerando a origem dessas migrações, Norte da África e Oriente Médio, regiões que poderiam representar novas ondas da Covid-19, segundo Sumner, Hoy e Ortiz-Juarez (2020) e Arezki e Nguyen (2020).

Isto posto, as respostas políticas e econômicas da União Europeia à pandemia sinalizam que levarão em consideração os aspectos centrais das políticas de asilo humanitário, porém ainda reproduzirão, em certa medida, cenários do contexto prévio à pandemia, como de restrições, não regularizações e manutenção de abrigos e campos de refugiados, a exemplo de Itália e França.

Ainda, o aumento do controle fronteiro nas fronteiras europeias, a fim de evitar o ingresso de pessoas oriundas de países com elevados graus de contágio, poderá somar-se a uma agenda velada de maiores restrições às migrações, em que pese a maior demanda por mão de obra nos países mais afetados pela crise pandêmica, conforme apontado pelo relatório de reconstrução desse bloco. Nessa mesma direção, veremos na próxima seção os aspectos e as conjunturas para o caso do Mercosul.

## 4 O CONTEXTO DO MERCOSUL

### 4.1 Aspectos jurídicos e institucionais

Assim como a União Europeia, o Mercosul também possui regulamentações sobre a questão migratória, porém em menor quantidade. Sendo um bloco que inclui a livre circulação de pessoas, há regulamentos

12. Disponível em: <<https://eco.sapo.pt/2020/03/28/sef-vai-legalizar-todos-os-estrangeiros-em-situacao-irregular-em-portugal/>>. Acesso em: 29 jul. de 2020.

13. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/societe/coronavirus-votre-departement-est-il-en-vert-orange-ou-rouge-voici-la-carte-de-france-du-deconfinement-30-04-2020-8308836.php>>. Acesso em: 29 jul. de 2020.

14. Disponível em: <<https://www.france24.com/en/20200313-hungary-s-pm-orban-blames-foreign-students-migration-for-coronavirus-spread>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

específicos sobre questões trabalhistas, previdenciárias, reconhecimento de diplomas, turismo, direitos civis, facilitação de residência, entre outros. No entanto, o fato de ter objetivos e estrutura institucional muito diferentes da União Europeia faz com que as regulamentações internas sejam bem menos específicas e em menor número.<sup>15</sup>

A regulamentação migratória teve início de fato em 2002, com o estabelecimento de acordos para regulamentar a questão dos imigrantes entre os países do bloco e também com os países associados (Chile e Bolívia). No ano seguinte, 2003, foi criado o Foro Especializado Migratório, com o objetivo de analisar o impacto das migrações no bloco.

Em 2004, logo após o estabelecimento do foro citado, foram elaborados os Princípios Migratórios, tendo por base a proteção dos direitos humanos e a regularização de todos os migrantes do bloco. Tais princípios são aplicáveis a todos os migrantes, incluindo os nacionais de terceiros países. Nesse documento, os países se comprometem a cumprir as regulamentações internacionais e regionais específicas para refugiados e, também, a prevenir e combater o tráfico de pessoas (Mercosul, 2004).

Em 2012, foi elaborado outro documento, dessa vez tratando especificamente dos refugiados, sem envolver a questão do tráfico de pessoas e outros tipos de migrantes. A Declaração de Princípios do Mercosul sobre a Proteção Internacional dos Refugiados ressalta o princípio básico do direito internacional dos refugiados, que é o *non-refoulement*, além da garantia dos mesmos direitos concedidos aos estrangeiros residentes nos países do Mercosul, bem como outros direitos previstos em instrumentos internacionais e regionais.

Com exceção dos acordos firmados para regulamentar a circulação de pessoas no Mercosul, os demais instrumentos citados são classificados como *soft law*. Ou seja, todos os documentos que abordam a questão dos refugiados no bloco são orientações para os Estados-membros, não sendo considerados tratados regionais. Não obstante, esses documentos enfatizam que os Estados-membros devem seguir os tratados e os demais documentos internacionais e regionais. Inclusive, todos os membros do bloco são signatários da Convenção sobre Refugiados de 1951 e de seu Protocolo de 1967, além de serem signatários da grande maioria de tratados sobre direitos humanos em âmbito internacional e regional. É possível afirmar, portanto, que esses países estão vinculados às principais regulamentações sobre o direito dos migrantes.

Conforme já explanado nas seções anteriores, vivemos atualmente um período de grave crise sanitária, que afeta os direitos mais básicos dos migrantes devido à sua condição de vulnerabilidade. E, até este momento (4 de agosto de 2020), não há qualquer documento no Mercosul abordando a questão dos imigrantes e da pandemia. De qualquer forma, é importante ressaltar que os documentos existentes no bloco deixam claro que todos os migrantes (nacionais do bloco ou de terceiros países) têm direito à saúde – a Declaração de Santiago, de 2004, já previa que os países deveriam organizar um regime comum de saúde, que tomou formas mais concretas no final de 2019, mas ainda não foi consolidado.

15. Ressalte-se que é difícil comparar as legislações do Mercosul com as da União Europeia, uma vez que se trata de sistemas jurídicos distintos. Enquanto no bloco sul-americano a legislação é formada por tratados regionais, no bloco europeu ela é formada, principalmente, pelo direito comunitário, além de alguns tratados. No Mercosul, os tratados existentes abordam diversas temáticas (questões trabalhistas, previdenciárias, migratórias etc.) de forma mais abrangente. Em contrapartida, na União Europeia, existe um processo legislativo no âmbito das instituições europeias, criando, assim, diversas leis comunitárias e que são supranacionais. Em razão disso, as regulamentações são muito mais detalhadas, pois se trata de um novo sistema jurídico.

A partir de interpretação dos princípios citados anteriormente (de 2004 e 2012), entendemos que os direitos sociais também devem ser estendidos aos imigrantes. Portanto, os benefícios sociais concedidos pelos governos, como o auxílio emergencial, também devem ser garantidos aos imigrantes.

É importante ressaltar que os documentos não fazem menção àqueles imigrantes que não estão devidamente regularizados. Observamos, todavia, que é muito difícil que os imigrantes irregulares tenham acesso a eventuais benefícios sociais, uma vez que a sua presença no país não é, supostamente, de conhecimento do governo. Isso quer dizer que é preciso estar cadastrado no país – ter Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) se estiver no Brasil, por exemplo – para poder receber qualquer auxílio.

No caso do direito à saúde, o imigrante irregular também encontrará dificuldade. Mas provavelmente receberá atendimento, uma vez que todos os documentos do Mercosul relativo aos migrantes enfatizam a proteção dos direitos humanos.

Ressalte-se, ainda, que todos os Estados-membros do Mercosul fazem parte do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e a regulamentação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos é muito clara: todos os imigrantes, sem qualquer discriminação, têm direito à saúde pública. Ademais, a comissão enfatiza que não deve haver qualquer medida que desencoraje o acesso do imigrante ao sistema de saúde, como o controle de imigrantes ou o compartilhamento de informações com o governo. Os dados devem ser sigilosos (IACHR, 2020).

Como se pode perceber, em tese, todos os imigrantes teriam direito à proteção durante a pandemia. A questão que se coloca é sobre o período pós-pandemia. Por isso, o ideal seria a regularização de todos os migrantes irregulares, a fim de garantir um amplo acesso à saúde e aos benefícios sociais, como Portugal o fizera, conforme apresentamos na seção anterior. Nesse aspecto, veremos na próxima subseção as respostas políticas e econômicas por parte dos países do bloco mercosulino.

## 4.2 Aspectos políticos e econômicos

A situação política do Mercosul no começo de 2020, portanto, prévia à declaração da pandemia da Covid-19, apontava para um processo de transformações, com a inauguração de um novo governo de centro-esquerda na Argentina e um de centro-direita no Uruguai, uma ameaça de *impeachment* no Paraguai e a manutenção das turbulências políticas no Brasil, cada vez mais afastado do bloco desde a posse do novo governo, cuja chancelaria tem priorizado agendas bilaterais e de realinhamento total aos Estados Unidos.

No âmbito econômico e político, cada país do bloco segue uma direção diferente: a Argentina busca ocupar o protagonismo deixado pelo Brasil, enquanto este se distancia; o Paraguai se isola, em virtude das suas crises internas e das dificuldades de negociação com a China, principal parceira do bloco, pois reconhece apenas Taiwan; e o Uruguai pauta-se pela autonomia no bloco, evitando subjugar-se a uma relação de dependência total aos demais membros.

Como cada país adotou uma política própria, ao contrário da União Europeia, de mitigação dos efeitos da pandemia nas searas econômicas – com reflexos nas migrações e no mercado de trabalho –, apresentamos o quadro 1 com a síntese de cada Estado-membro do Mercosul.

## QUADRO 1

## Respostas dos países do Mercosul à pandemia da Covid-19 e questões migratórias e fronteiriças

País/tópico	Contexto das políticas migratórias	Questões fronteiriças	Cenário da Covid-19 e seus impactos	Política externa
Argentina	Nova Lei de Migração em 2004; decreto necessário e urgente de 2017; política migratória de Alberto Fernández.	Fechamento de todas as fronteiras em 27 de março; reabertura gradual, planejada e segura em 1 <sup>a</sup> de abril; abertura para estrangeiros em 1 <sup>a</sup> de setembro.	Quarentena geral; interrupção dos fluxos imigratórios; queda no turismo; manifestações contra o <i>lockdown</i> .	Nova postura regional e internacional após a posse de Fernández; retomada do diálogo com a Venezuela; ocupação da lacuna deixada pelo Brasil.
Brasil	Nova Lei de Migração em 2017; Portaria nº 666/2019; política migratória de Jair Bolsonaro.	Fechamento de fronteiras terrestres em 19 de março; repatriação de brasileiros; portos e aeroportos abertos.	Distanciamento social estadualizado; fluxos de venezuelanos mantidos; reabertura no meio da pandemia; auxílio emergencial para imigrantes.	Revisão da política externa brasileira; isolamento internacional agravado; questões do PROSUL e Grupo de Lima; afastamento do Mercosul.
Paraguai	Lei de 1996; acordo com o Mercosul; política migratória de Mario Abdo Benítez.	Fechamento de fronteiras terrestres em 24 de março; Ponte da Amizade e barreiras sanitárias com o Brasil; trânsito de mercadorias autorizado.	Política de isolamento social; crise institucional e política; repatriação de brasileiros e argentinos; fluxos de turistas e comércio binacional impactados.	Isolamento no Mercosul; reconhecimento de Taiwan; dificuldades com a China.
Uruguai	Lei de 2008; cidades gêmeas e trânsito transfronteiriço; política migratória de Luis Alberto Lacalle Pou.	Fechamento de fronteiras terrestres em 31 de março; acordo com o governo do Rio Grande do Sul; controle nas cidades fronteiriças.	Política de isolamento social; exemplo positivo para o mundo; controle da propagação do vírus; impactos minorados na economia migrante.	Governo de centro-direita com manutenção da política externa da Frente Ampla; autonomia no Mercosul; atração de imigrantes qualificados.

Elaboração dos autores.

Obs.: PROSUL – Foro para o Progresso e Integração da América do Sul.

De acordo com o quadro anterior, é possível identificar, portanto, diferentes agendas e mecanismos adotados por Buenos Aires, Brasília, Assunção e Montevidéu, desde o *lockdown* na Argentina até a estadualização das medidas de distanciamento social no Brasil. O impacto sobre a mobilidade humana intrabloco foi observado, uma vez que o único ponto em comum entre os quatro Estados foi o fechamento de fronteiras.

Os impactos da Covid-19 em migrantes no Mercosul foram abordados, de maneira política e institucional, apenas em um seminário realizado pelo Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do Mercosul no começo de julho de 2020, intitulado *Conversatorio Virtual sobre Gobernanza Migratoria y Pandemia de Covid-19*, que contou com a colaboração do escritório regional da Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Em que pesem essas questões, o fluxo de venezuelanos e haitianos, cujo caráter crítico pré-pandemia apontamos na introdução deste texto, manteve-se durante o período, de acordo com o último relatório mensal do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) (Cavalcanti *et al.*, 2020), e os migrantes sofreram impactos diretos, sobretudo no acesso aos serviços básicos de saúde, abrigo, auxílio financeiro<sup>16</sup> e moradia, cujas respostas, conforme pontuamos, foram diferentes em cada um dos países do bloco.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um século, o SI começava a se recuperar dos efeitos da Gripe de 1918, que não apenas alterou a ordem mundial no íterim da Primeira Guerra Mundial, mas também teve consequências para os concertos regionais na Europa, nas Américas e no Oriente Médio, principalmente, e, por conseguinte, afetou a mobilidade humana internacional, sobretudo os fluxos migratórios de refugiados da guerra.

16. São vários os relatos das dificuldades de imigrantes e refugiados em receber o auxílio emergencial do governo brasileiro, os quais têm direito. Mais informações disponíveis em: <<https://www.folhape.com.br/economia/caixa-barra-pagamento-de-ajuda-de-r-600-a-imigrantes/139689/>> e <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/28/imigrantes-enfrentam-dificuldades-para-acessar-o-auxilio-emergencial-em-sp.ghtml>>.

Um século depois, deparamo-nos com uma nova pandemia, cujos reflexos na economia, na política e nas relações internacionais já se apresentam em patamares superiores àqueles verificados em crises sanitárias globais anteriores. Nesse contexto, as migrações não deixariam de sofrer os efeitos da Covid-19, uma vez que fronteiras foram fechadas e fluxos foram interrompidos quase que na sua totalidade, o que procuramos analisar na segunda seção, com foco na União Europeia e no Mercosul, dois blocos que estão inseridos nas regiões com os maiores indicadores de contaminados e óbitos pelo novo coronavírus.

No âmbito da União Europeia, foi possível observar uma governança de coesão, que buscou mitigar os impactos econômicos – e geopolíticos – da pandemia, cujos reflexos se observaram também nas migrações, apesar do fechamento de fronteiras e da proibição de admissão de estrangeiros extranacionais do bloco, que contam com um item específico no plano de recuperação proposto pela Comissão Europeia, conforme abordado na terceira seção.

Dessa maneira, as perspectivas advindas de tal conjuntura sinalizam para um agravamento das tensões sociais internas e dos sentimentos anti-imigração, como em Hungria, Polônia e Itália, representados, sobretudo, na xenofobia social e institucional. Exemplos positivos, como de Portugal e Dinamarca, que criaram mecanismos de regularização e assistência a imigrantes e solicitantes de refúgio, coordenam-se com a agenda de recuperação proposta por Alemanha e França para o pós-pandemia, países estes que assumiram na sua totalidade a liderança do bloco após a saída do Reino Unido meses antes da pandemia.

Com relação ao Mercosul, bloco que passa por um *shift* de identidade – e legitimidade – desde 2019, verificou-se na quarta seção um panorama distinto àquele da União Europeia, com a adoção de medidas de mitigação dos efeitos da pandemia da Covid-19 de maneira autônoma, independente e, praticamente, sem coordenação com os demais países do bloco. A assunção de novos governos na Argentina e no Uruguai, somada às instabilidades políticas de Paraguai e Brasil, serviu de plano de fundo para a pandemia e para as próprias migrações em curso no bloco, como de venezuelanos e haitianos.

Como cada país mercosulino adotou uma resposta diferenciada à pandemia, os reflexos nas migrações também foram distintos em cada país. É do nosso entendimento que, considerando as políticas externas de Buenos Aires, Brasília, Assunção e Montevideú, a questão migratória se diluiu nas discussões do Mercosul, salvo questões pontuais, como o fechamento de fronteiras e ações inéditas, como o caso dos acordos firmados entre o governador do Rio Grande do Sul e o presidente do Uruguai, no sentido de permitir a livre circulação de pessoas entre a Unidade Federativa (UF) brasileira e o país vizinho (Egídio, 2020). Verifica-se, em síntese, uma espécie de novo regionalismo no seio do bloco, o que merecerá um aprofundamento em discussões e pesquisas futuras.

Em suma, a partir desta análise conjuntural dos efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para a União Europeia e o Mercosul, foi possível inferir diferentes respostas nos níveis comunitários, nacionais e subnacionais, bem como a adoção e a implementação de diferentes mecanismos jurídicos e institucionais, que apontam, segundo a nossa conclusão, para diferentes estágios de institucionalização nos dois blocos. Dessa maneira, verifica-se que tais efeitos serão percebidos de forma mais coesa e no entorno de uma linearidade na União Europeia, enquanto no Mercosul serão sensivelmente diferentes em cada um dos países do bloco. Considerações mais amplas sobre os impactos da pandemia na mobilidade internacional serão possíveis somente com o seu término, que se dará, conforme observado, em diferentes épocas em cada região e país.



## REFERÊNCIAS

- AREZKI, R.; NGUYEN, H. Novel coronavirus hurts the Middle East and North Africa through many channels. *In*: BALDWIN, R.; DI MAURO, B. W. **Economics in the Time of Covid-19**. London: CEPR Press, 2020. p. 53-58.
- CAVALCANTI, L. *et al.* **Acompanhamento de fluxo e empregabilidade dos imigrantes no Brasil**: relatório mensal do OBMigra. Brasília: OBMigra, 2020. Disponível em: <[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/relatorios\\_mensais/2020/OBMigra\\_Abril\\_2020.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/relatorios_mensais/2020/OBMigra_Abril_2020.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2020.
- CHOUDHARI, R. Covid-19 pandemic: mental health challenges of internal migrant workers of India. **Asian Journal of Psychiatry**, v. 54, p. 1-4, Dec. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.ajp.2020.102254>>. Acesso em: 14 jul. 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA. **A hora da Europa**: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração. Bruxelas: Comissão Europeia, 27 maio 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0456&from=PT>>. Acesso em: 15 jul. 2020.
- EASO – EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. **Covid-19 emergency measures in asylum and receptions systems**. [s.l.]: EASO, 2 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- EGÍDIO, P. Como será o acordo entre Rio Grande do Sul e Uruguai para a prevenção do coronavírus na fronteira. **GaúchaZH**, 2020. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2020/06/como-sera-o-acordo-entre-rio-grande-do-sul-e-uruguai-para-a-prevencao-do-coronavirus-na-fronteira-ckb2qccl003j015n1czsz59t.html>>. Acesso em: 29 jul. 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. **Coronavirus**: commission recommends partial and gradual lifting of travel restrictions to the EU after 30 June based on common coordinated approach. Brussels: European Commission, 11 June 2020a. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1035](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1035)>. Acesso em: 3 ago. 2020.
- \_\_\_\_\_. **Covid-19**: guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement. Brussels: European Commission, 16 Apr. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3eRlud0>>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- \_\_\_\_\_. **Temporary reintroduction of border control**. Brussels: European Commission, 2020c. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en)>. Acesso em: 3 ago. 2020.
- GARDNER, A. L. **Stars with stripes**: the essential partnership between the European Union and the United States. New York: Palgrave Macmillan, 2020.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- IACHR – INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Pandemic and human rights in the Americas**. Washington: IACHR, 10 Apr. 2020. Disponível em: <<https://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-1-20-en.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2020.
- MADURO ordena reforzar fronteira con Brasil por la pandemia. **CNN en Español**, 2020. Disponível em: <<https://cnnespanol.cnn.com/2020/04/22/alerta-venezuela-maduro-ordena-reforzar-frontera-con-brasil-por-la-pandemia-coronavirus/>>. Acesso em: 14 jul. 2020.
- MANTOVANI, F. Crianças venezuelanas imigrantes dormem com fome durante pandemia, diz estudo. **Folha de S.Paulo**, 18 jun. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/06/criancas-venezuelanas-imigrantes-dormem-com-fome-durante-pandemia-diz-estudo.shtml>>. Acesso em: 29 jul. 2020.
- MASSEY, D. S. **Comprender las migraciones internacionales**: teorías, prácticas y políticas migratorias. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2017.



MELILLA border fence stormed by 260 migrants, 53 pass over. **ANSamed**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3hsDo7k>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MERCOSUR – MERCADO COMÚN DEL SUR. **Declaración de Santiago sobre principios migratorios**. [s.l.]: ACNUR, 17 maio 2004. Disponível em: <<http://old.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

PADUAN, R. Bolsonaro anuncia fechamento de fronteira com a Venezuela. **Veja**, 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-anuncia-fechamento-de-fronteira-com-a-venezuela/>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

PINTO, A. E. de S. União Europeia lança pacote de 750 bilhões de euros para reconstruir bloco após coronavírus. **GaúchaZH**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2CGB65P>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

PRINS, N. **Collusion: how central bankers rigged the world**. New York: Bold Type Books, 2018.

ROTHMAN, S.; GUNTURU, S.; KORENIS, P. The mental health impact of the COVID-19 epidemic on immigrants and racial and ethnic minorities. **QJM: an International Journal of Medicine**, n. 203, p. 1-5, June 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/qjmed/hcaa203>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

RUYT, J. The EU-Turkey summit of 29 November 2015: a “re-energized” relationship. **Global Policy Watch**, 1 Dec. 2015. Disponível em: <<https://www.globalpolicywatch.com/2015/12/the-eu-turkey-summit-of-29-november-2015-a-re-energised-relationship/>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SAYAD, A. **A imigração: ou os paradoxos da alteridade**. 1. ed. São Paulo: Edusp, 1998.

SUMNER, A.; HOY, C.; ORTIZ-JUAREZ, E. **Estimates of the impact of Covid-19 on global poverty**. [s.l.]: WIDER, Apr. 2020. p. 1-14. (Working Paper, n. 2020/43). Disponível em: <<https://bit.ly/3fVkXYH>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

UEBEL, R. R. G. **Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff**. 2018. 645 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/188410>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

URAS, U. Turkey, EU and the imperilled refugee deal. **Al Jazeera**, 3 Mar. 2020. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2020/03/turkey-eu-imperilled-refugee-deal-200302085719576.html>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Advisory opinion OC-25/18**. [s.l.]: [s.n.], 30 maio 2018. Disponível em: <<https://www.refworld.org/cases,IACRTHR,5c87ec454.html>>. Acesso em: 20 maio 2020.

IDMC – INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. **Global internal displacement database**. [s.l.]: IDMC, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/database>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

MERCOSUL. **Declaração de princípios do Mercosul sobre proteção internacional de refugiados**. [s.l.]: Mercosul, 23 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Acordo sobre residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul**. [s.l.]: Mercosul, 6 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/cidadaos/residir/>>. Acesso em: 1 jul. 2020.



# BRAZIL'S INTERNATIONAL COOPERATION IN SCIENCE, TECHNOLOGY, AND INNOVATION IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

Aline Chianca Dantas<sup>1</sup>  
Júlia Mascarello<sup>2</sup>  
Nanahira de Rabelo e Sant'Anna<sup>3</sup>

## SINOPSE

Este artigo pretende discutir a cooperação internacional do Brasil em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no contexto da pandemia da Covid-19 por meio da análise das iniciativas bilaterais conduzidas pelo país de janeiro a julho de 2020. A pesquisa foi baseada principalmente na investigação de *websites* dos principais atores brasileiros de CT&I no nível do Poder Executivo, considerando os ministérios e suas instituições relacionadas. Para desenvolver esta pesquisa, primeiramente apresenta-se a relação entre Covid-19 e CT&I. Em segundo lugar, analisam-se os argumentos sobre a cooperação internacional em CT&I inserida no cenário atual da pandemia. Em terceiro lugar, apresentam-se dados sobre CT&I do Brasil e uma discussão sobre as suas atividades na cooperação internacional em CT&I. O quarto e último ponto consiste no desenvolvimento de um quadro das iniciativas de cooperação internacional brasileira em CT&I coletadas, seguido de uma reflexão envolvendo especialmente atores e áreas. A análise mostra que o Brasil está notoriamente cooperando em distintas áreas de CT&I, muitas delas vinculadas aos interesses estratégicos do país; contudo, há um destaque para iniciativas na área de saúde e relacionadas à Covid-19, em virtude do contexto analisado. Em relação aos países parceiros, percebe-se que a maior parte das interações se dá com países desenvolvidos, apesar de relações com países em desenvolvimento também serem observadas, especialmente a destacada cooperação com a Índia.

**Palavras-chave:** cooperação internacional; ciência, tecnologia e inovação; Brasil; Covid-19.

## ABSTRACT

This article intends to discuss Brazil's international cooperation in science, technology, and innovation (ST&I) in the context of the Covid-19 pandemic through the analysis of the bilateral initiatives conducted by the country from January to July 2020. The research was based mainly on an investigation in websites of key Brazilian ST&I actors from the Executive level, considering Ministries and their related institutions. In order to develop this research, firstly, we presented the relation between Covid-19 and ST&I. Secondly, we analyzed the arguments about international cooperation in ST&I within the current pandemic scenario. Thirdly, we presented data about ST&I in Brazil and a discussion about its activities within ST&I international cooperation. The fourth and last point consisted of developing a framework about the collected initiatives of Brazilian international cooperation in ST&I, followed by a reflection especially involving actors and areas. Our analysis showed that Brazil is notoriously cooperating in distinct areas of ST&I, many of them related to the country's strategic interests; however, there is a highlight to initiatives in the health area and connected to Covid-19, due to the analyzed context. In relation to partner countries, it is noticed that most

---

1. PhD in International Relations at the University of Brasília (IREL/UnB); professor of International Relations at Paulista University (UNIP), Brasília; member of the CNPq Research Group International Relations and Science, Technology and Innovation (RICTI). *E-mail:* <alinechiancadantas@gmail.com>.

2. PhD candidate in the Postgraduate Program in International Relations at the Federal University of Santa Catarina (PPGRI-UFSC); member of the CNPq Research Group International Relations and Science, Technology and Innovation (RICTI). The researcher would like to thank the Capes Foundation for the financial support (PhD grant) without which the research that resulted in this article could not have been carried out. *E-mail:* <juliamascarello@hotmail.com>.

3. PhD in Development, Society and International Cooperation at the University of Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB). Science and Technology Analyst of the Brazilian Ministry of Science, Technology and Innovation (MCTI). *E-mail:* <nanahira.rabelo@gmail.com>.

of the interactions are carried out with developed countries, although relations with developing countries are also observed, especially the prominent cooperation with India.

**Keywords:** international cooperation; science, technology and innovation; Brazil; Covid-19.

JEL: O19; O38.

Artigo recebido em 31/7/2020 e aprovado em 7/8/2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art4>

## 1 INTRODUCTION

The new coronavirus was first identified in Wuhan, China, and since then the virus is spreading at a high speed (Haverty, Palmer and Kelly, 2020). Brazil,<sup>4</sup> for instance, is the second most affected country in number of cases, being only below the United States<sup>5</sup> (Johns Hopkins, s.d.). Regarding this scenario, Covid-19 is a world issue and its solution is clearly related to science, technology, and innovation (ST&I), mainly with the development of an effective vaccine. Additionally, international cooperation is an important instrument to accelerate researches and discoveries.

In this sense, this article aims to analyze Brazil's international cooperation in ST&I in the context of the Covid-19 pandemic, observing the bilateral initiatives of international cooperation involving Brazil's main ST&I actors from January until July 2020.<sup>6</sup>

We stress the relevance of this work in many ways. First of all, research in social sciences during the Covid-19 period matter and are quite necessary because they can bring big picture analyses (Wen *et al.*, 2020), which is exactly what we intend to develop in this study. Furthermore, there are no broad investigations in the literature about Brazilian initiatives of ST&I international cooperation, especially in the context of Covid-19, which is fundamental for understanding the key partners, issues, types of relations, and the connection with our main goals on ST&I. However, it is necessary to highlight that studies and conferences about Brazilian ST&I in the context of the Covid-19 can be found (De Negri and Koeller, 2020; De Negri, Máximo and Gomes, 2020), and they are also important in order to discuss the framework of ST&I within Brazil and the possibilities for international cooperation.

In order to achieve the goal of this article, we need to make clear that we are analyzing only Brazilian international cooperation that involves ST&I which is different from and does not involve technical cooperation or other initiatives of international development cooperation. In this sense, we considered the initiatives that were related to shared development of knowledge, through researches, creation, production or application of technology, or yet the creation of new products using previous technologies or scientific knowledge. This operational definition is based on the concept of science, technology and innovation argued by Skolnikoff (1993). Thus, relationships linked to donations, purchasing of technologies, training of human resources, and so on were not included in this study. Also, the authors decided to consider international cooperation initiatives the following

4. In Brazil, the first case was reported on February 25th, 2020 (Johns Hopkins, 2020). However, this study considers a period of analysis from January until July 2020, since the virus was already spreading around the world. The first case in China was reported on November 17th, 2019 (Davidson, 2020).

5. In order to observe detailed data about the coronavirus spread in the world the website of Johns Hopkins University can be analyzed. Available at: <<https://coronavirus.jhu.edu/data/new-cases>>.

6. The research was conducted until July, although the results generally showed initiatives of cooperation up to June.

ones: negotiations, meetings, missions, work plans, bilateral instruments such as letters of intent, memorandum of understanding, public calls, notices, and cooperation agreements.

After clarifying the object of analysis of this article, we should explain the methodology of the study, which was based on a broad search on the websites of the main Brazilian ST&I actors within the Executive Branch, considering the ministries and their related entities and institutions. We used the terms international cooperation, cooperation, international, science, and technology as well as searched at existing international cooperation or international relations tabs, and at the tab “News”. It must be stated that since we are only considering the context of the pandemic, the information considered for our research were those dated from January to July.<sup>7</sup>

The choice of the ST&I actors was conducted using the document of the Ministry of Science, Technology and Innovation (MCTI) named National Strategy of Science, Technology, and Innovation (ENCTI) 2016-2022 (Brasil, 2016), which presents the main ST&I actors and mentions the relevance of the Executive and Legislative as well as society participants (entities of sectorial representation, involving entrepreneurs, workers and researchers), and especially a document from the Center of Management and Strategic Studies,<sup>8</sup> which shows the main ministries involved in ST&I and the institutions linked to them. In this sense, we decided to focus on the Executive Branch, including the federal level with the Ministries, its entities and institutions, and the subnational level through the State Research Foundations (FAPs). Thus, we analyzed the following Ministries and its institutions: MCTI, Ministry of Environment (MMA), Ministry of Defense (MD), Ministry of Education (MEC), Ministry of Health (MS), Ministry of Economy (ME), Ministry of Mines and Energy (MME) and Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply (MAPA). We also included in this research the Brazilian Company of Research and Industrial Innovation (Embrapii), and data related to bilateral agreements from the website Concordia of the Ministry of Foreign Affairs (MRE).<sup>9</sup>

Considering the huge size of this research, we did not include in our study private actors, universities<sup>10</sup> and federal education institutions (IFs), which are certainly very important for the development of ST&I in Brazil, since putting together all the fragmented information of these initiatives would demand much more time and resources. Besides, this research did not consider multilateral cooperation initiatives as well as cooperation with only domestic actors, although the authors are aware of their existence, and pointed out some notes about them in the last part of the article.

It is important to say that the researchers have also sent information requests to some specific ST&I actors, namely MCTI, MS, MRE and the Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz), but, in the period that comprised this research, only received answers from Fiocruz. Considering the report provided by this specific actor, it was not possible to ensure that the cooperation initiatives related to the Covid-19 were already existing cooperation and were just reoriented towards the new topic or if they were created as a need of the Covid-19 pandemic. Also, the authors could not verify the report deeply because the material received did not provide key aspects of the initiatives such as the type of

7. The research focused more on analyzing the initiatives than verifying how they are being processed, nor did it seek to make comparisons with the previous period, so the impact of social distance, determined by federal normative instructions and state, district or municipal decrees or district laws, was not measured on “the capacity for international cooperation”.

8. Available at: <[https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/Mapa+CTI\\_177x118\\_19mai10\\_6585.pdf/6e1db9a5-0642-4a43-9e9d-8a8cde1ee051?version=1.0](https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/Mapa+CTI_177x118_19mai10_6585.pdf/6e1db9a5-0642-4a43-9e9d-8a8cde1ee051?version=1.0)>.

9. Available at: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>>.

10. The universities only appeared in the analysis when they are partners of other Brazilian institutions considered.

instrument or date. In the case of FAPs, the authors requested the National Council of State Funding Agencies (CONFAP) information on initiatives related to Covid-19 by FAPs but received only a material containing national cooperation among Brazilian institutions, information that shows the importance of this type of initiative in terms of ST&I and Covid-19 in Brazil. In this sense, the data collected about FAPs initiatives of cooperation followed the methodology aforementioned.

Considering these notes, the authors understand that at some point the analysis can be influenced by the availability of information from one Brazilian actor in comparison to others as well as to the most prominent partners of cooperation in ST&I with Brazil in the considered context and time. Thus, the distinguished role of India and Fiocruz in our analysis can be related to this explanation.

All the information resulted in a database categorized in a table that included: name of the initiative, type of bilateral instrument, Brazilian actors, foreign actors, date, and areas mentioned in the cooperation initiatives. The cooperation initiatives were displayed in alphabetical order considering the Brazilian actors. This table resulted in the systematization of the predominant areas of Brazilian ST&I cooperation, indicating the number of times that the area appeared and the partner country involved in each area. In the case of Covid-19 initiatives, even though it may include sub-topics such as research, treatments, vaccines, and others, the authors decided to allocate them all in a Covid-19 broad area, also departing from the understanding that all Covid-19 initiatives are, after all, related to solving the pandemic and then, related to health. At the same time, areas that involved health but were not related to the Covid-19 were considered simply as “health”.

The article is divided into four parts, besides this introduction and the final remarks. First, we discuss the relation between Covid-19 and ST&I. Second, we analyze the arguments about international cooperation in ST&I within the current pandemic scenario. Third, we present data about ST&I in Brazil and a discussion about its activities within ST&I international cooperation. The fourth and last point involves the development of a frame about the collected initiatives of international cooperation in ST&I and a discussion about the results.

Our analysis showed that Brazil is notoriously cooperating in distinct areas of ST&I, many of them related to the country's strategic interests. However, there is a prominence of initiatives in the health area and connected to Covid-19 due to the analyzed context. Concerning the partner countries, it is noticed that most of the interactions involve developed countries, although there are relations with developing countries, especially the prominent cooperation with India.

## **2 THE RELATION BETWEEN COVID-19 AND ST&I: POSITIVE IMPACTS AND CHALLENGES**

To understand the whole picture in which Brazil is placed in terms of international cooperation in ST&I during Covid-19 period, we should first mention briefly the history of ST&I development and the possibilities of continued changes in the area, especially regarding the current context of the pandemic. After that, we will discuss the positive impacts<sup>11</sup> and the challenges of the pandemic for ST&I in the world.

---

11. Although we are facing a death disease with Covid-19, its effects promoted the rethinking of established practices in ST&I, reinforcing discussions of free access and international cooperation. In this sense, we consider these points as positive impacts for ST&I and they will be analyzed in this part of the article.



Thus, considering the historical transformation of ST&I throughout international politics – for instance, with the Second World War and the Cold War – we could also think about possible changes in ST&I during and after the Covid-19 pandemic (Saraiva, Oliveira and Morejon, 2020) due to its huge dimension involving all countries around the world – developed and developing ones – and an expected solution related to scientific knowledge.

Regarding the historical transformation of ST&I, Skolnikoff (1993, p. 4) reinforces that the “accelerated commitment of resources to research and development during and after World War II has transformed the relative haphazard climate of invention and scientific research of earlier centuries”. It is also pertinent to highlight the changes fostered by the Cold War and the expectation of future developments on ST&I, as follows:

the influence of technological change in the disintegration of communism in Eastern Europe and the Soviet Union is but one manifestation of a much larger story in which the results of science and technology have contributed to a profound evolution of the details and substance of national and international affairs. The effects are visible not only in the outcome of the communist experiment, but in the countless alterations in the relationships within and among nations and peoples. And that influence is likely to continue to be significant long into the future as the nations of the world remain strongly committed to supporting research and its products (Skolnikoff, 1993, p. 3).

Following this evolution on ST&I promoted by specific historical events, the Covid-19 pandemic may also be considered as a possible breakthrough in ST&I, and this is why the current literature is dedicated to discussing it. In this way, ST&I is being observed not only through the perspective of costs, but especially as the main solution for the pandemic crisis (Chesbrough, 2020).

Based on that, as a positive impact of Covid-19, we can note the important dialogues about open science<sup>12</sup> and innovation that could enable widespread experimentation and creation of business value, considering, for example, that some patents in large companies sometimes are not used or licensed (Chesbrough, 2020). Open science can still be an instrument of inclusion and promotion of equality among countries, especially considering that developing countries do not always have access to the latest research and brand-new technologies<sup>13</sup> (Roehrl, Liu and Mukherjee, 2020). Yet, researchers can learn with previous investigations and go deeper in knowledge development, benefiting the world society, and moving beyond the barriers of intellectual property (Chesbrough, 2020). The great challenge in the promotion of open science and innovation is the coordination for open platforms to collect initiatives, data, and also transmit trust among researchers (Chesbrough, 2020).

Additionally, as another positive impact of Covid-19 in ST&I, we should mention the important mobilization of scientists, diffusion of scientific information, and possibilities of international cooperation (Chesbrough, 2020). The pandemic enhanced the weight of science in order to guide public policies, although not all countries followed in a perfect way this movement (Young, 2020), and reinforced the necessity of creation and transference of scientific knowledge as a critical point for global economic integration and socio-economic welfare (Müller, Schmitz and Josten, 2020, p. 20).

12. “The idea behind Open Science is to allow scientific information, data and outputs to be more widely accessible (Open Access) and more reliably harnessed (Open Data) with the active engagement of all the stakeholders (Open to Society)”. Available at: <<https://en.unesco.org/science-sustainable-future/open-science>>.

13. It is important to mention that UNESCO is an important actor to improve open science discussions, as we can see with the Virtual Dialogue on Covid-19 and open science that occurred on 30 March 2020. Available at: <<https://en.unesco.org/news/unesco-hosted-virtual-ministerial-dialogue-covid-19-and-open-science>>.



A last positive aspect that we can highlight about ST&I during Covid-19 is the glance for better integration and cooperation amid science, policy, and society (Roehrl, Liu and Mukherjee, 2020). Anyway, it is still necessary to stimulate policymakers, civil society, and the private sector to further collaborate with scientists in order to share scientific information (Müller, Schmitz and Josten, 2020, p. 20).

After the presentation of the good reflections of Covid-19 in ST&I, we should also take a look at the challenges that the virus showed us regarding ST&I. We can emphasize the political interests and interferences in knowledge sharing and international cooperation in ST&I (Young, 2020) and also the possible limitation in the use of scientific evidence in policymaking within certain countries (Roehrl, Liu and Mukherjee, 2020). Yet, there is also the bad side of science competition considering the withholding of knowledge in order to protect its own reputation, data ownership, privacy, and intellectual property (Young, 2020). In this latter case, there is a known example of China's silencing of the first discoveries about Covid-19 disease, vetting publications by Chinese researchers, and censoring the mention of the virus' origin (Young, 2020).

Moreover, there is a discussion of whether access to a Covid-19 vaccine will be a public good or a private one and about the problem of science misleading narratives, for instance, using social media (Young, 2020). Another noticeable aspect is the adaptation of researches and projects conducted before Covid-19, considering a restricted movement in the direction of the main topic of the moment (Mallapaty, 2020). It is also relevant to regard the new challenge of Covid-19 for researchers with respect to field research, mobility, exchange, and available funding (Mallapaty, 2020). Last but not least, it is necessary to improve trust in science, especially outside Northern and Western Europe. Research conducted about this topic revealed that the level of trust in science in South America is much lower than in Europe, and in Central Africa the situation is still worse (Rabesandratana, 2020 apud Roehrl, Liu and Mukherjee, 2020). This evidence raises the question about Brazil's position in this scenario of science (dis)trust and scientific evidence-based policies, especially with all the political discussions around Covid-19 disease within the country.

Summing up, the scenario presented about ST&I and Covid-19 shows ways for better development of ST&I after the pandemic and the changes and discussions that are still in course. However, the improvement process of ST&I is not easy or fast. It demands the involvement of the countries and certainly, competition and national interests will still be a challenge that researchers and societies will have to deal with.

### **3 INTERNATIONAL COOPERATION IN ST&I AND THE COVID-19 PANDEMIC**

After analyzing the role of ST&I in international politics across time and how scientific and technological development relates to the Covid-19 pandemic, we must understand why international cooperation becomes important, especially in this scenario.

In general, considering a globalized world in which states are not self-sufficient but interdependent at some level (Keohane and Nye, 1998), international cooperation is necessary if states intend to develop their ST&I capacities. In the literature, there are several reasons why States cooperate in ST&I. Departing from a state-centered view, authors that share a more liberal view of cooperation explain that states may finance international cooperation in ST&I for meeting policy goals, such as

national security and foreign relations, or public goals as the production of scientific knowledge to promote economic growth (Wagner, 2006).

On the other hand, authors with a more realistic view explain that states may cooperate in ST&I to improve their technological capacities and to be aware of their partners' ST&I capacities and, as a result, to ensure their scientific-technological superiority (Krige and Kai-Henrik, 2006; Krige, 2014). At the same time, in the perspective of scientists, international cooperation occurs in order to share costs of ST&I projects, to facilitate access to material resources, to share data, and to exchange ideas between scientists (Wagner, 2006).

More specifically, the scientific and technological development in health has its impacts in the global economy since besides solving global issues, it has been used as a way of achieving foreign policy interests and it is directly related to economic development, promotion of security and guaranteeing the stability of the world order (Brasil, 2018). As a result, international cooperation in health is necessary for countries that want to develop their capacities in the area as well as to prevent and find solutions for new diseases and epidemics, which can be a result of the current context of high displacement and mobility of people (Brasil, 2018).

In the case of a pandemic, which is considered a transnational threat that involves a public health issue and the recognition that its solutions are only found in science, it is expected that countries cooperate in order to face it and find the appropriate solutions by producing collective research and sharing knowledge and data.<sup>14</sup> As a result of the need for global collective action, there is a tendency to regard international cooperation as an important and positive instrument. Moreover, despite multilateral mechanisms and the capabilities of international organizations created in previous disease scenarios, it is proved that these advances were not enough (Young, 2020). In this sense, the improvements in ST&I already discussed and more possibilities of international cooperation are fundamental.

Based on that, since the World Health Organization (WHO) declaration on March 11 that characterized the Covid-19 disease as a pandemic,<sup>15</sup> several international cooperation initiatives in ST&I have been established among multiple actors (scientists, companies, states, International Organizations) to face the pandemic (Mascarello, 2020). At the same time, recent research (Fry *et al.*, 2020) showed that when analyzing comparatively the cooperation among scientists in the context before and after the Covid-19 pandemic, it can be noticed a decrease in the number of joint publications. One of the reasons is that in a context in which scientists need to provide fast research results, there is a preference for working in smaller and known teams, involving fewer nations.

Furthermore, when analyzing the cooperative initiatives of multiple actors, it can be noticed that they involve mostly countries from the Global North in the areas of medicine and vaccines development, while Southern countries are involved mostly in initiatives of research collaboration, funded by the North, which denotes an asymmetrical relationship (Mascarello, 2020). The same happens in scientists' collaboration, which have increased among important countries such as China, and decreased the participation of other developing countries (Fry *et al.*, 2020).

14. Available at: <<https://en.unesco.org/news/unesco-hosted-virtual-ministerial-dialogue-covid-19-and-open-science>>.

15. Available at: <<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-may-2020>>.

Finally, even in a scenario of apparent cooperation, it should be considered the increase in rivalries among states due to the attempt of blaming each other and competing to be the first to develop a vaccine and surpass the economic crisis. As an example, there is the case of Taiwan, which had its inclusion in the World Health Organization (WHO) blocked by China, preventing the world from learning from Taiwanese successful examples dealing with Covid-19 (Young, 2020). Thus, with these considerations, we move on to the third part of this article to understand ST&I in Brazil and how the Covid-19 scenario impacts on Brazil's international cooperation in this sphere.

#### 4 ST&I IN BRAZIL AND INTERNATIONAL COOPERATION

To analyze the scenario and the dynamics of Brazil's international cooperation in ST&I, more specifically in the context of the Covid-19 pandemic, we must first briefly show the whole picture of ST&I in Brazil, which includes introducing the Brazilian National System of Science, Technology, and Innovation (SNCTI), with its actors, priority areas and international cooperation strategies and partners.

Brazil's SNCTI is formed by government bodies in the federal, state, and municipal levels, educational and research institutions, funding agencies, innovative companies, and associations of academic, scientific, business, and union representation. Additionally, each group of actors has a function – for example, political actors such as MCTI and Confap are responsible for defining strategic guidelines for the system's initiatives.<sup>16</sup> Meanwhile, funding agencies such as the CNPq, Capes, Embrapii and the Funding Agency for Studies and Projects (FINEP) allocate public resources through various instruments to support research, development, and innovation (R,D&I) activities in order to enable the implementation of the guidelines agreed at the political level. Finally, operators of the system, including universities, technological parks, innovative companies, business incubators, and MCTI's research units,<sup>17</sup> have the responsibility of executing the planned R,D&I programs and projects (Brasil, 2016; Ipea and ABC, 2018).

The evolutionary path of SNCTI has been characterized by the need to pairing the country with the most sophisticated systems in the world since Brazil is still far from those advanced countries in terms of R&D expenditure and human resources<sup>18</sup> (Brasil, 2016). In this sense, considerable investments have been carried out in recent years aiming at accelerating scientific and technological development, leading Brazil to stand out in several sectors of ST&I (Brasil, 2016). In order to prove this argument, statistics on research and development (R&D) in Brazil indicate a trend of steady

16. Other ministries also have important roles in SNCTI, some of which have departments and linked agencies responsible for managing ST&I issues and R&D funds. One pertinent example for the purposes of this paper is the MS and its Secretariat of Science, Technology and Strategic Inputs (SCTIE), responsible for the formulation and implementation of national policies of science, technology, and innovation for the health sector as well as the promotion of RD&I in health (Brasil, 2016).

17. Research units under MCTI are: Atlantic Rainforest National Institute (INMT); Brazilian Center for Research in Energy and Materials (CNPem); Brazilian Center for Research in Physics (CBPF); Brazilian Science and Technology Information Institute (IBICT); Center for Mineral Technology (CETEM); Emílio Goeldi Museum of the State of Para (MPEG); Museum of Astronomy and Related Sciences (MAST); National Astrophysics Laboratory (LNA); National Centre for Monitoring and Early Warnings of Natural Disasters (CEMADEN); National Institute for Amazonian Research (INPE); National Institute for Space Research (INPE); National Institute of Technology (INT); National Laboratory for Scientific Computing (LNCC); National Observatory (ON); Northeast Center of Strategic Technologies (CETENE); Renato Archer Information Technology Center – CTI; Semi Arid National Institute (INSA). Available at: <[http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/paginas/Estrutura\\_Organizacional.htm](http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/paginas/Estrutura_Organizacional.htm)>.

18. Total research and development personnel – researchers and supporting staff – accounted for 316.5 thousand people in 2014, equivalent to 3.4 per thousand total employment (Brasil, 2019).

and consistent growth in R&D investment in the period of 2000 to 2017,<sup>19</sup> when it increased from R\$ 12.5 billion to R\$ 82.7 billion. However, the resources invested in 2017 still corresponded to 1.26% of Brazilian GDP, far from the goal of 2% established by ENCTI to be pursued in the next years (Brasil, 2019; Marques, 2019).<sup>20</sup>

Despite this growth scenario, according to more recent information from the National Fund for Scientific and Technological Development (FNDCT) a significant portion of resources has been allocated as a contingency reserve in recent years. The total contingent resources in the period between 2006 and 2019 reached about R\$ 21 billion, around 30% of the R\$ 70 billion collected by the Sectoral Funds.<sup>21</sup> In 2020, the budget proposed by the federal government and approved by the National Congress placed almost all the resources of the FNDCT in the contingency reserve – it was approved the use of only R\$ 600 million from the fund (De Negri and Koeller, 2020; SBPC, 2020).

Furthermore, even though Brazilian science has achieved relative prominence, as the country was the 13<sup>th</sup> largest producer of research publications globally between 2011 and 2016,<sup>22</sup> when it comes to innovation indicators it is ranked in a relatively peripheral 66<sup>th</sup> position in the Global Innovation Index (GII) published in 2019<sup>23</sup> (Brasil, 2019; Pasquali, 2019). Analysis point out that some elements capable of explaining the country's reduced capacity to generate results from innovation efforts include low levels of both public and private investments in R&D, bureaucratic constraints to entrepreneurship, insufficient training and education of professionals, inadequate infrastructure conditions and political instability (Coutinho, Foss and Mouallem, 2017; CNI *et al.*, 2018; Amon-Há *et al.*, 2019). After understanding how the SNCTI works and general indicators on Brazil's ST&I, it is necessary to understand the country's main goals and priority areas concerning ST&I which can be found at the ENCTI 2016-2022 elaborated by MCTI. The priority areas involve aerospace and defense, water, food, biomes and bioeconomy, social sciences and technologies, climate, digital economy and society, energy, strategic minerals, nuclear, health,<sup>24</sup> and converging and enabling technologies. This point is very important for our research considering the possibility of a comparison of this data with the areas of the cooperative initiatives collected in the next part of the article.

It is important to mention that the country considers international cooperation as an instrument to develop these areas. For example, the ENCTI 2016-2022 mentions that “fostering basic scientific

19. In 2016, it was observed a slight decline in R&D expenditure, reduced to R\$ 79.2 billion, down from the amount of R\$ 80.5 billion in 2015, when Brazil reached a record high in R&D spending as a percentage of GDP – 1.34%. Brazilian GDP fell by 3.6% in 2016, with the country suffering a deep recession, and the budgetary restrictions faced by the government compromised its ability to fund research projects at universities, research institutions, and innovative companies through funding agencies (Brasil, 2019; Marques, 2019).

20. In this paragraph, we consider total expenditures in R&D, from both public and private sources.

21. Created since 1998, Sectoral Funds are instruments for financing research, development and innovation projects in Brazil. There are currently 16 Sectoral Funds in operation linked to FNDCT, fourteen of which destined to specific sectors: health, biotechnology, agribusiness, oil, energy, mineral, aeronautical, space, transportation, mineral, hydro, informatics, automotive and Legal Amazon. The other two are transversal funds, whose resources can be applied to projects in any sector of the economy, namely the Green-Yellow Fund, aimed at university-company interaction and the Infrastructure Fund, for supporting and improving the infrastructure of scientific, technological and innovation institutions (ICTs) (FINEP, s.d.; SBPC, 2020).

22. In the period between 2011 and 2016, Brazil accounted for 250,680 papers added to Web of Science and 364,803 papers indexed by the Scopus database (Brasil, 2019; Cross, Thomson and Sinclair, 2017; Marques, 2019).

23. In the period between 2011 and 2019, Brazil's global innovation highest ranking was 47<sup>th</sup> position in 2011 and its lowest ranking was the 70<sup>th</sup> position in 2015 (Pasquali, 2019).

24. The main goal with the Brazilian health sector in ST&I is turned to the promotion of “science, technology, and innovation through basic, applied research and translational in health to strengthen the prevention, diagnosis and treatment of diseases chronic non-communicable diseases, and infectious diseases, as well as to reduce external dependence of products and technologies” (Brasil, 2016, p. 21).

and applied research” involves “encouraging international cooperation with leading countries and institutions in strategic areas”; as well as the “modernization and expansion of the S,T&I infrastructure” requires “strengthening and implementation of national multi-user centers and laboratories in strategic areas, including in cooperation with global R&D centers”; and “training, attracting and maintaining human resources” covers the action of “encouraging international mobility programs [...] at masters and Ph.D. levels, particularly employing cooperative projects in strategic areas” (Brasil, 2016, p. 73-80).

According to MCTI, in the last two decades, Brazilian international cooperation in ST&I has expanded whereas the country has gained even more prominence in the international scenario, in political, economic, social, and cultural terms. Currently, in addition to seeking to strengthen traditional cooperation with developed countries, Brazil has sought to boost partnerships with emerging nations, such as China and India bilaterally and within the scope of BRICS. In the regional context, efforts were made to support the process of political, economic, and social integration through cooperation with Argentina, Mercosur and Unasur. Brazil also sought to strengthen collaboration with African countries, both bilaterally and in the context of multilateral fora, such as the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP) and the Pro-Africa Program.<sup>25</sup>

In a pandemic scenario, as it was mentioned in the previous section, countries cooperate to find a solution that is related to ST&I, and that is mainly related to health. Thus, it must be highlighted that Brazil is recognized by its Unified Health System (SUS) and that the country had regional and global protagonism when facing health emergencies such as HIV/AIDS, yellow fever, and the Zika virus (Brasil, 2018).

Therefore, considering the points presented above about the scenario of ST&I development in Brazil, including the health sector, and the outlook on the Brazilian ST&I international cooperation initiatives previous to the pandemic, it will be possible to better analyze Brazil's international cooperation initiatives in ST&I in the context of the Covid-19 pandemic in the next section. Furthermore, it reinforces the importance of the actors investigated for this research.

## **5 BRAZIL'S BILATERAL INTERNATIONAL COOPERATION IN ST&I DURING COVID-19: AN OUTLOOK**

This section aims at analyzing Brazil's international cooperation in ST&I in the context of the Covid-19 pandemic. As it was explained in the introduction, the authors made a systematization of all the bilateral international cooperation initiatives identified from January to July which resulted in a database with 53 initiatives (appendix). This systematization made it possible to draw some perceptions on how international cooperation in ST&I in Brazil is being guided, which are the patterns of cooperation, the national actors involved as well as the main foreign partners and the areas that are being considered in the context.

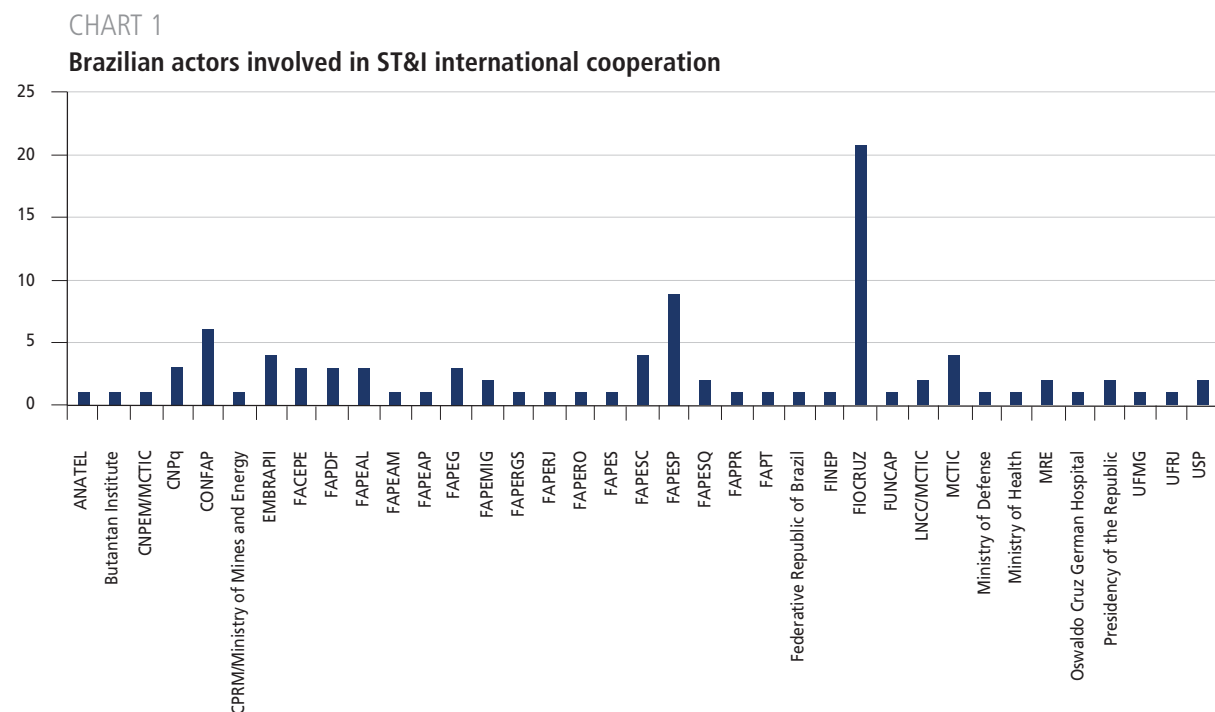
First, when analyzing the name of the initiatives and the kind of instruments involved in each of them, it can be stated that there is a variety of initiatives and instruments that include delegations meetings, negotiations, missions, work plans, programs, and projects. The authors consider the importance of those initiatives since some of them can indicate the beginning of a relationship

25. Available at: <[http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/Cooperacao\\_Internacional/cooperacao-internacional.html](http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/Cooperacao_Internacional/cooperacao-internacional.html)>.



in ST&I and because they may consider the establishment of bilateral instruments, opening new relationships, or deepening old ones. At the same time, in terms of Covid-19 cooperative relationships, it can indicate the recapture of former relations in other areas and its reorientation towards new issues and topics or to different patterns, for example, from technical cooperation to scientific and technological cooperation. The current cooperative relation with India which involved a Brazilian mission to the country is an example of new possibilities of ST&I cooperation and shows the importance of this type of initiative and its alignment with the MCTI international cooperation strategies in ST&I mentioned in the previous section. In the same way, the realization of the Fifth Meeting of the Brazil-U.S. Joint Commission on Science and Technology was a relevant event to deep old relations and also include Covid-19.

In chart 1, it is possible to notice the national actors involved in the cooperative initiatives with attention to the most prominent ones.

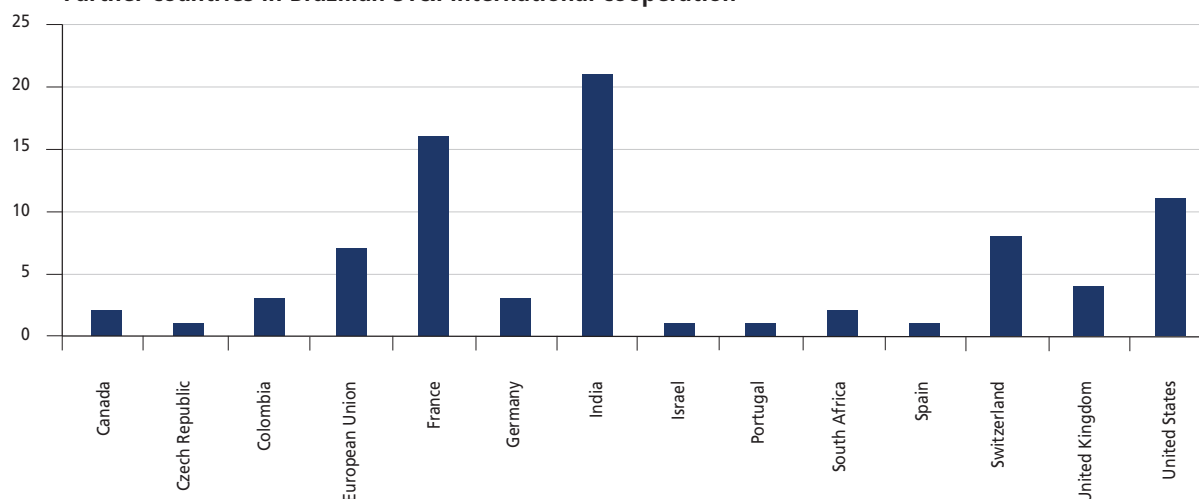


Authors' elaboration.

Fiocruz and Fapesp are the actors that appear more times in terms of initiatives. It is pertinent to mention the diversification of areas in which Fapesp develops international cooperation (appendix) with developed and developing countries and also including the Covid-19 pandemic. In the case of Fiocruz, especially because of the report received from the institution, we could see the relevant action in international cooperation in different topics around health issues and especially incorporating the theme Covid-19. Some other FAPs, Confap, Embrapii, MCTI, and CNPq should also be highlighted in comparison to the other institutions.

Complementing the analysis, chart 2 shows Brazil's international cooperation partners in this context.

CHART 2

**Partner countries in Brazilian ST&I international cooperation**

Authors' elaboration.

It can be seen through chart 2 that during the pandemic context, Brazil established cooperative initiatives with fifteen countries and the European Union. The ones with a higher number of cooperation initiatives were India, France and the United States, followed by Switzerland, the European Union, and the United Kingdom. Based on that, it is possible to state that Brazilian partners are mostly developed countries and, as a result, it consists of North-South Cooperation.

Furthermore, even though it was not possible to verify all the international initiatives content, it shows that Brazil usually has a more reactive action towards its partners in cooperation, especially when we observe many initiatives with the European Union linked to the European program of innovation named Horizon 2020. It means that in most cases it is the foreign actor that looks for Brazil as a partner, not the opposite. Even though it seems to be positive, it normally shows that Brazil does not know with whom it wants to cooperate and in which areas. As a result, there is a tendency of accepting the foreign partner's terms and having less bargaining power in negotiations especially considering North-South cooperation, which tends to be asymmetric. Finally, in chart 3, we analyze the areas of the bilateral instruments.

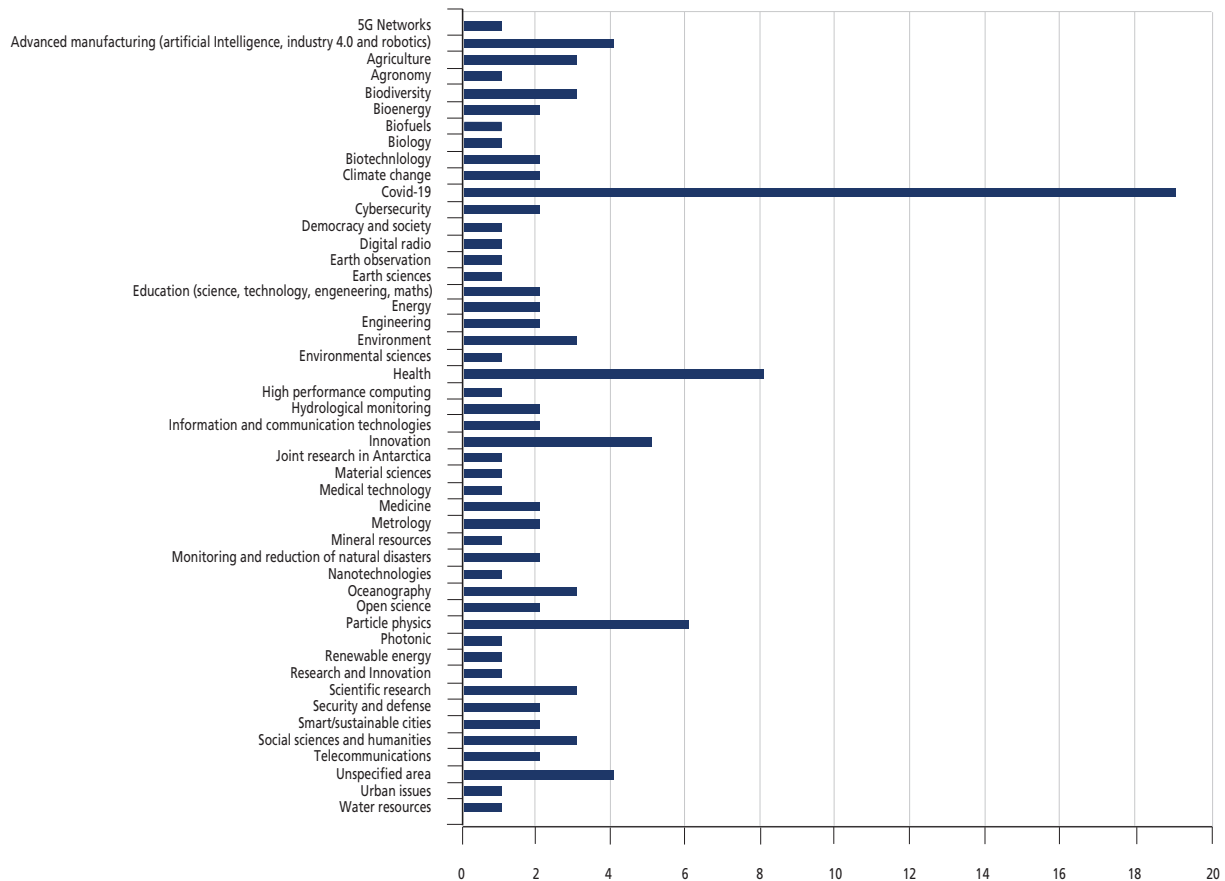
Through the chart, it is possible to see that most part of the areas involve solutions in ST&I for the Covid-19 pandemic. In spite of that, cooperation in other areas was not neglected in this context, indeed, there is a broad range of areas and topics with predominance for Health, Particle Physics, and Innovation. Moreover, it is fundamental to mention that many areas are related to Brazil's strategic interests, as we can see through the analysis of ENCTI priority areas in part 4 of this article.

Also, it must be emphasized that despite this research considered only bilateral cooperation, there are several multilateral initiatives that Brazil is part of, such as the World Health Organization (WHO) Solidarity Clinical trials, the Covid-19 Clinical Research Coalition and, in the regional context, the development of regional strategies for fighting the pandemic among Mercosul member countries.



CHART 3

## Areas of Brazilian ST&amp;I international cooperation



Authors' elaboration.

Moreover, when looking for information on the websites of the SNCTI actors, it was noticed that Brazil is developing several national initiatives oriented to find solutions to Covid-19 by developing treatments, medicines, and vaccines. It becomes clear in the list of clinical trials for medicines, treatments, and vaccines authorized until July 2020 by the National Health Surveillance Agency (ANVISA). The list includes also clinical trials developed by Brazilian private pharmaceutical companies and laboratories and the public Butantan Institute as well as the trials involving Brazil and foreign partners.<sup>26</sup>

Additionally, mapping the international cooperation initiatives involving the Brazilian SNCTI actors it was possible to see that there are also several national cooperation initiatives involving public calls for companies or researchers to develop scientific and technological solutions to Covid-19. The recognition of those initiatives is an important argument in favor of Brazilian Science, Technology, and Innovation capacities developed by the public, private and academic sectors especially in health, considering its experience in fighting previous epidemics and the importance of its public health care system, named SUS.

26. Available at: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33836/2492465/Ensaio+cl%C3%ADnicos+-+covid/9cda8d5c-5abd-4d65-8191-28ee7938e90a>>.

## 6 FINAL REMARKS

Since the declaration of the Covid-19 pandemic, international politics have been influenced by the dynamics of cooperation and competition involved in the countries' movements towards finding solutions to the disease. Since the answers for this issue involve ST&I, and considering that the countries are not self-sufficient but interdependent in developing ST&I capacities, cooperation could be noted as a tendency.

As Brazil is one of the several countries that are cooperating in ST&I in this context, the authors found it important to identify and analyze closely its international cooperation initiatives to understand how the international cooperation in ST&I have been conducted in the pandemic context, observing predominant areas, foreign partners, and national institutions involved. Based on this analysis, it could be identified that despite the unexpected context and all the new demands that it involves, as well as the public budget constraints, the country has been pursuing its national goals through relevant cooperative initiatives addressing issues regarded as strategic priorities for Brazilian development in ST&I. We understand that the international cooperation agreements, meetings, missions, and projects considered in this research can strengthen existing partnerships and open windows of opportunity for mutual access to new experiences, technologies, and facilities in areas prioritized by Brazil's ST&I policies and its different partner countries.

With the collected data, we found that Brazil's relations in ST&I international cooperation is mainly with developed countries although there are initiatives with developing ones. This point reinforces the inequality behind ST&I sphere and the general patterns of international cooperation in this scope. However, we could also find a quite relevant initiative with India, a developing country that has long been an opportunity for Brazil but whose possibilities in ST&I were underexploited. Furthermore, it is relevant to mention that Brazil is considerably using bilateral and multilateral international cooperation in ST&I for the development of shared knowledge about Covid-19 together with important domestic cooperation among its national institutions.

Gathering data for this research was a difficult process, especially because the information about Brazilian ST&I cooperation is fragmented into different institutions. Despite Brazil's notable efforts to provide digital versions of official documents concerning international cooperation and ST&I, as well as the possibility to require information of Brazilian ST&I institutions to collaborate with academic researches, further progress is needed in Brazil in terms of organization and access to information.

We expect that this overview of Brazilian ST&I international cooperation in the context of the Covid-19 may contribute to the existing knowledge on international cooperation in ST&I and a better understanding of issues on the ST&I agenda in Brazil. The information on recent developments and perspectives envisaged for international cooperation in ST&I provided by this research may also be useful for the indication of paths in Brazilian national and international policies related to ST&I.

## REFERENCES

AMON-HÁ, R. *et al.* Índice de Inovação Global: uma análise da trajetória brasileira entre os anos de 2007 a 2018. *In: MEETING OF THE NATIONAL ASSOCIATION OF GRADUATE CENTERS IN ECONOMICS (ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA)*, 47., 2019, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPEC, 2019. Available at: <[https://www.anpec.org.br/encontro/2019/submissao/files\\_I/i9-30bba0c8bcf2bb63bb77c7321c333b7f.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2019/submissao/files_I/i9-30bba0c8bcf2bb63bb77c7321c333b7f.pdf)>. Accessed on: 27 Jul 2020.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação 2016-2022**. Brasília: MCTIC, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde, Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. **Saúde e política externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Indicadores nacionais de ciência, tecnologia e inovação**. Brasília: MCTIC, 2019. Available at: <[http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/arquivos/Indicadores\\_CTI\\_2019.pdf](http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/arquivos/Indicadores_CTI_2019.pdf)>. Accessed on: 22 Jul 2020.

CHESBROUGH, H. To recover faster from Covid-19, open up: Managerial implications from an open innovation perspective. **Industrial Marketing Management**, v. 88, p. 410-413, Jul 2020.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA *et al.* **Desempenho do Brasil no Índice Global de Inovação 2011-2018**. Brasília: CNI, 2018.

COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; MOUALLEM, P. S. B. (Orgs.) **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017.

CROSS, D.; THOMSON, S.; SINCLAIR, A. **Research in Brazil: a report for CAPES** by Clarivate Analytics. [s. l.]: Clarivate Analytics, 2017. Available at: <<http://www.sibi.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/Relat%C3%B3rio-Clarivate-Capes-InCites-Brasil-2018.pdf>>. Accessed on: 21 Jul 2020.

DAVIDSON, H. First Covid-19 case happened in November, China government records show - report. **The Guardian**, 13 Mar 2020. Available at: <<https://www.theguardian.com/world/2020/mar/13/first-covid-19-case-happened-in-november-china-government-records-show-report>>. Accessed on: 27 Jul 2020.

DE NEGRI, F.; KOELLER, P. **Políticas públicas para pesquisa e inovação em face da crise da Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 64).

DE NEGRI, F.; MÁXIMO, G.; GOMES, F. G. **O futuro da política tecnológica e de inovação no Brasil: caminhos para o pós-pandemia**. Ipea, 2020. (Webinar).

FINEP – FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **O que são fundos setoriais**. Finep, [s. d.]. Available at: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fndct/estrutura-orcamentaria/o-que-sao-os-fundos-setoriais>>. Accessed on: 28 Jul 2020.

FRY, C. *et al.* Consolidation in a crisis: patterns of international collaboration in Covid-19 Research. **SSRN Electronic Journal**, Jan 2020. Available at: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3595455](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3595455)>. Accessed on: 27 Jul 2020.

HAVERTY, D.; PALMER, J.; KELLEY, L. Mapping the coronavirus outbreak. **Foreign Policy**, 4 Mar 2020. Available at: <<https://foreignpolicy.com/2020/03/04/mapping-coronavirus-outbreak-infographic/>>. Accessed on: 27 Jul 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014-2016**. Brasília: Ipea; ABC, 2018. Available at: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181219\\_cobradi\\_2014-2016.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181219_cobradi_2014-2016.pdf)>. Accessed on: 20 Jul 2020.

JOHNS HOPKINS. Coronavirus Research Center. New cases of Covid-19 in world countries. **Johns Hopkins**, [s.d.]. Available at: <<https://coronavirus.jhu.edu/data/new-cases>>. Accessed on: 27 Jul 2020.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. Power and interdependence in the information age. **Foreign Affairs**, n. 77, p. 81, Sep/Oct 1998.

KRIGE, J. Technological collaboration and nuclear proliferation: a transnational approach. *In*: MAYER, M.; CARPES, M.; KNOBLICH, R. (Eds). **The global politics of science and technology**. London: Springer, 2014.

- KRIGE, J.; KAI-HENRIK, B. Science, technology, and international affairs. **Osiris**, v. 21, n. 1, p. 1-21, 2006.
- MALLAPATY, S. Scientists' worlds will shrink in the wake of the pandemic. **Nature**, 4 Jun 2020. Available at: <<https://www.nature.com/articles/d41586-020-01523-1>>. Accessed on: 27 Jul 2020.
- MARQUES, F. Ciclo interrompido. **Pesquisa FAPESP**, n. 275, Jan 2019. Available at: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/en/2019/06/26/changing-trend/>>. Accessed on: 21 Jul 2020.
- MASCARELLO, J. International Cooperation in Science, Technology and Innovation in the context of the global Covid-19 pandemic. **Mundorama**, 28 Apr 2020. Available at: <<https://mundorama.net/?p=27071>>. Accessed on: 29 Jul 2020.
- MÜLLER, A.; SCHMITZ, S.; JOSTEN, M. Which thematic and regional approaches of science diplomacy exist? **S4D4C European Science Diplomacy Online Course**: module 5. Vienna: S4D4C, 2020.
- PASQUALI, M. Global Innovation Index (GII) score of Brazil from 2011 to 2019. **Statista**, 11 Oct 2019. Available at: <<https://www.statista.com/statistics/1055969/brazil-global-innovation-index-score/>>. Accessed on: 22 Jul 2020.
- ROEHL, R. A.; LIU, W.; MUKHERJEE, S. The Covid-19 pandemic: a wake-up call for better cooperation at the science–policy–society interface. **UN/DESA Policy Brief**, n. 62, 22 Apr 2020.
- SARAIVA, I. Z.; OLIVEIRA, N. S. M. N.; MOREJON, C. F. M. Impactos das políticas de quarentena da pandemia Covid-19, Sars-Cov-2, sobre a CT&I brasileira: prospectando cenários pós-crise epidêmica. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 13, n. 2, p. 378-396, Apr 2020.
- SBPC – SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. Cientistas pedem liberação total do FNDCT. **SBPC**, 8 Jul 2020. Available at: <<http://portal.sbpnet.org.br/noticias/cientistas-pedemliberacaototal-do-fndct/>>. Accessed on: 28 Jul 2020.
- SKOLNIKOFF, E. B. **The Elusive Transformation**: Science, Technology and The Evolution of International Politics. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993.
- WAGNER, C. S. International collaboration in science and technology: promises and pitfalls. *In*: BOX, L.; ENGELHARD, R. (Eds.). **Science and Technology Policy for Development, Dialogues at the Interface**. London: Anthem Press, 2006.
- WEN, J. *et al.* Many brains are better than one: the importance of interdisciplinary studies on Covid-19 in and beyond tourism. **Tourism Recreation Research**, 2020.
- YOUNG, M. Building Better Science Diplomacy for Global Challenges: insights from the Covid-19 crisis. **S4D4C Policy Brief**, 18 Jun 2020. Available at: <<https://www.s4d4c.eu/policy-brief-building-better-science-diplomacy-for-global-challenges-insights-from-the-covid-19-crisis/>>. Accessed on: 28 Jul 2020.

## APPENDIX

TABLE A.1

## Brazil's international bilateral cooperation initiatives in ST&amp;I (Jan.-Jul./2020)

Initiative	Type	Brazilian institutions	Foreign institutions	Countries	Date	Areas	Source
Negotiation of research partnership	Joint research	FIOCRUZ Pernambuco - Aggeu Magalhães Institute (IAM)	Canadian Institutes of Health Research (CIHR)	Canada	Unspecified	Covid-19	1
Healthy habits and lifestyle during Covid-19	Unidentified	FIOCRUZ - ICICT	McMaster University, Universitat de València (UV)	Canada and Spain	Unspecified	Covid-19	1
Project on the interaction between climatic variables and Covid-19	Unidentified	FIOCRUZ - Institute of Scientific and Technological Communication and Information in Health (ICICT)	Institut de Recherche pour le Développement (IRD)	France	Unspecified	Covid-19	1
Partnership on scientific communication addressing topics related to Covid-19	Unidentified	FIOCRUZ - COC	Université Paris 8	France	Unspecified	Covid-19	1
Partnership on the acquisition and release of input for the production of medicines	Unidentified	FIOCRUZ - Farmanguinhos	Unidentified	India	Unspecified	Medicines	1
Rapprochement in data analysis	Unidentified	FIOCRUZ Parana - Carlos Chagas Institute (ICC)	University of Oxford	UK	Unspecified	Covid-19	1
Partnership on the translation and publication of texts produced by the Center for Evidence-Based Medicine from the University of Oxford	Unidentified	FIOCRUZ - ENSP	Centre for Evidence-Based Medicine/University of Oxford	UK	Unspecified	Health information and communication	1
Partnership on Covid-19 diagnosis	Unidentified	FIOCRUZ Minas Gerais - IRR	University of Georgia	USA	Unspecified	Covid-19	1
Partnership on Covid-19 diagnosis	Unidentified	FIOCRUZ Minas Gerais - IRR	University of California - Vaccine Research and Development Center	USA	Unspecified	Covid-19	1
Partnership on clinical studies of Covid-19	Unidentified	FIOCRUZ Minas Gerais - IRR	Harvard School of Public Health	USA	Unspecified	Covid-19	1
Access to data on the use of public transport in Brazil and worldwide	Unidentified	FIOCRUZ - ICICT	Moovit	USA	Unspecified	Covid-19	1
Partnership on the use of aggregated mobility data to support Covid-19 response	Unidentified	FIOCRUZ - ICICT	Facebook	USA	Unspecified	Covid-19	1
Letter of intent between ANATEL and the Ministry of Communications of Israel	Letter of intent	National Telecommunications Agency (ANATEL)	Ministry of Communications of Israel	Israel	27/01/2020	Telecommunications	2
Agreement between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the United States of America for Research, Development, Testing and Evaluation Projects (RDT & E Agreement)	Agreement	Ministry of Defense (MD)	Department of Defense (DoD)	USA	08/03/2020	Defense and security	3
Memorandum of Understanding between CNPEM and Indian Oil Corporation Limited on Cooperation for Establishing a Nodal Institution in India to carry out Research on Bioenergy	Memorandum of understanding	Brazilian Center for Research in Energy and Materials (CNPEM)/MCTIC	Indian Oil Corporation Limited	India	25/01/2020	Bioenergy	4
Memorandum of Understanding on Cooperation in the area of Cyber Security	Memorandum of understanding	Cabinet of Institutional Security (CSI) of the Presidency of the Republic (PR)	Indian Computer Emergency Response Team (CERT-In), Ministry of Electronics and Information Technology (MeitY)	India	25/01/2020	Cyber security	4
Memorandum of Understanding on Cooperation in the Field of Geology and Mineral Resources	Memorandum of understanding	Geological Survey of Brazil (CPRM)/Ministry of Mines and Energy (MME)	Geological Survey of India	India	25/01/2020	Mineral resources	4

(Continue)

Initiative	Type	Brazilian institutions	Foreign institutions	Countries	Date	Areas	Source
Brazil-U.S. Science and Technology Work Plan 2020-2023	Work plan	MCTIC, MRE	OSTP, NIST	USA	06/03/2020	Health, including fight against Covid-19; Earth observation; advanced manufacturing; hydrologic monitoring; ocean science; education with a focus on science, technology, engineering and mathematics (STEM); open science; natural disaster risk reduction and management; metrology; particle physics	5
Memorandum of Understanding between the Federative Republic of Brazil and the Republic of India on Cooperation in Bioenergy	Memorandum of understanding	Federative Republic of Brazil	Republic of India	India	25/01/2020	Bioenergy and biofuels	6
Agreement of cooperation on technological development and Brazil's access to vaccine for Covid-19	Agreement (proposal)	Ministry of Health (MS), FIOCRUZ	University of Oxford, AstraZeneca	UK	Unspecified	Covid-19	7
Sequencing of the first 19 genomes of Covid-19	Joint research	LNCC/MCTIC, Federal University of Minas Gerais (UFMG), Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), USP	University of Oxford	UK	21-22/03/2020	Covid-19	8
Fifth Meeting of the Brazil-U.S. Joint Commission on Science and Technology	Meeting	Ministry of Science, Technology, Innovations and Communication (MCTIC), Ministry of Foreign Affairs (MRE)	White House Office of Science and Technology Policy (OSTP), National Institute of Standards and Technology (NIST)	USA	05-06/03/2020	Health, including fight against Covid-19; Earth observation; advanced manufacturing; hydrologic monitoring; ocean science; education with a focus on science, technology, engineering and mathematics (STEM); open science; natural disaster risk reduction and management; metrology; particle physics	9
Agreement of scientific cooperation on physics of high-energy particles	Agreement	FAPESP	Fermi National Accelerator Laboratory (Fermilab)	USA	06/03/2020	Physics of high-energy particles	9

(Continue)

(Continuation)

Initiative	Type	Brazilian institutions	Foreign institutions	Countries	Date	Areas	Source
Programme of Scientific and Technological Cooperation for implementing the Agreement on Scientific and Technological Cooperation between the Republic of India and the Federative Republic of Brazil (2020-2023)	Programme of Cooperation	MCTIC	MST	India	25/01/2020	Biotechnology and health; Renewable energy; Earth system sciences; innovation and entrepreneurship; information and communications technologies (ICTs); sustainable use of biodiversity; agriculture	10
Mission of MCTIC to India during Presidential visit	Mission	MCTIC, Presidency of the Republic (PR)	Ministry of Science and Technology (MST)	India	24-27/01/2020	Ocean sciences; climate change; joint research in Antarctica; high performance computing; cyber security; 5G networks; artificial intelligence; telecommunications; digital radio	10
Agreement of high-level scientific cooperation on high-performance computing (HPC), big data and artificial intelligence	Agreement	National Laboratory for Scientific Computing (LNCC)/MCTIC	Institut National de Recherche en Informatique et en Automatique (INRIA)	France	02/07/2020	Energy, health, environment, biology, medicine, agronomy, nanotechnologies, smart cities	11
CONFAP - MSCA RISE 2020 Call	Joint call	CONFAP; National Council for Scientific and Technological Development (CNPq); Funding Agency for Studies and Projects (FINEP); Araucaria Foundation (FAPPR); FAPDF; FAPEAL; Amazonas Research Foundation (FAPEAM); FAPEG; FAPEMIG; Rio Grande do Sul Research Foundation (FAPERGS); FAPERJ; FAPES; FAPESQ; Tocantins Research Foundation (FAPT); Ceara Research Foundation (FUNCAP); Rondonia Research Foundation (FAPERO)	European Commission - Horizon 2020 Marie Skłodowska-Curie Actions(MSCA) Research and Innovation Staff Exchange (RISE)	EU	2020	Research networks and mobility	12
Call for proposals for joint R&D projects between TA CR and EMBRAPPI	Joint call	Brazilian Company of Research and Industrial Innovation (EMBRAPPI)	Technology Agency of the Czech Republic (TA CR)	Czech Republic	09/03/2020	Applied research, experimental development and innovations	13
30th Cornet Call - Agreement on Research, Development and Innovation (RD&I) between Cornet and Embrapil	Joint call	EMBRAPPI	Collective Research Network (Cornet)	EU	01/06/2020	Industrial innovation	14
Mission of EMBRAPPI to India during Presidential visit	Mission	EMBRAPPI	Global Innovation & Technology Alliance (GITA)	India	24-28/01/2020	Technology and innovation	15

(Continue)



(Continuation)

Initiative	Type	Brazilian institutions	Foreign institutions	Countries	Date	Areas	Source
1st Brazil-Switzerland Call for Joint Innovation Projects	Joint call	EMBRAPPI	Swiss Innovation Agency (Innosuisse)	Switzerland	2020	Biotechnology, medical technology, agriculture, industry 4.0, information and communication technologies (ICTs), energy, sustainable cities, innovation	16
Joint Call of the Brazil-United Kingdom Researcher Mobility Program - The UK Academies 2020	Joint call	CONFAP, FACEPE, Brazilian National Council for Scientific and Technological Development (CNPq)	Royal Society, Academy of Medical Sciences, British Academy, Newton Fund	United Kingdom (UK)	10/02/2020	Mobility of researchers	17
Joint call "Development of therapeutics and diagnostics combatting coronavirus infections"	Joint call	CONFAP, Pernambuco Research Foundation (FACEPE), FAPDF, FAPESC, FAPEG, Alagoas Research Foundation (FAPEAL)	Innovative Medicines Initiative, European Union (EU), European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations (EFPIA)	EU	02/03/2020	Covid-19	18
International joint public call FAPEAL/CONFAP/FBMG 04/2020 "Grand Challenges Explorations"	Joint call	FAPEAL/CONFAP	Bill & Melinda Gates Foundation (BMGF)	USA	03/04/2020	Women's health	19
International joint call CONFAP/BIODIVERSA "Biodiversity and Climate Change 2019-2020"	Joint call	FAPESC/CONFAP	Biodiversa	EU	17/03/2020	Climate change, biodiversity	20
Call for collaborative proposals FAPESP - Universidad de La Frontera 2020	Public call	FAPESP	Universidad de La Frontera	Chile	30/01/2020	Basic research, applied research	21
Call for joint proposals: MinCiencias and FAPESP 2020	Public call	FAPESP	Colombian Ministry of Science, Technology and Innovation (MinCiencias)	Colombia	30/06/2020	Security and defense, environment, agriculture	22
Call for proposals FAPESP-NRF 2020	Public call	FAPESP	National Research Foundation (NRF)	South Africa	25/03/2020	Health, humanities, social sciences	23
Collaboration between M-ERA.NET and FAPESP	Public call	FAPESP	M-ERA.NET	EU	17/03/2020	Materials science, engineering	24
FAPESP-NERC: Global Partnerships Seedcorn Fund (GPSF) Call for Proposals 2020	Public call	FAPESP	Natural Environment Research Council (NERC)	UK	03/02/2020	Environmental sciences	25
Joint call GACR and FAPESP 2020	Public call	FAPESP	Czech Science Foundation (GACR)	Czech Republic	27/02/2020	Basic research	26
Joint call FAPESP - Université de Lyon 2020	Public call	FAPESP	Université de Lyon	France	28/02/2020	Artificial intelligence, photonics, particle physics, democracy and society, urban issues, health, environment, social sciences and humanities	27

(Continue)

(Continuation)

Initiative	Type	Brazilian institutions	Foreign institutions	Countries	Date	Areas	Source
Joint call for proposals FAPESP/CONFAP/ Water JPI/JPI Oceans/JPI AMR 2020 - Aquatic Pollutants: Risks posed to human health and the environment by pollutants and pathogens present in water resources	Joint call	Brazilian National Council of State Funding Agencies (CONFAP), Sao Paulo Research Foundation (FAPESP), Federal District Research Foundation (FAPDF), Espírito Santo Research Foundation (FAPES), Santa Catarina Research Foundation (FAPESC), Paraíba Research Foundation (FAPESQ), Minas Gerais Research Foundation (FAPEMIG), Amapá Research Foundation (FAPEAP), Goiás Research Foundation (FAPEG)	JPI (Joint Programming Initiative) of the European Commission	European Union (EU)	20/02/2020	Water resources	28
Launch of the Binational Laboratory (Brazil - Portugal) for Science, Technology and Innovation in Health (LBCTIS)	Joint laboratory	Fiocruz - Ceará, Bio-Manguinhos, Oswaldo Cruz Institute (IOC), Farmanguinhos	University of Aveiro (UA)	Portugal	23/07/2020	Projects of research, technological development and innovation (RD&I)	29
Partnership for the development of a new protocol for the genetic sequencing of the novel coronavirus (SARS-Cov-2)	Unidentified	Fiocruz	University College London	UK	02/06/2020	Covid-19	30
Fiocruz - PASTEUR - USP Call for Project Proposals 2020	Public call	Fiocruz, University of Sao Paulo (USP)	Institut Pasteur InternationalNetwork	France	13/03/2020	Vector-borne infectious diseases; neurosciences, neurodegenerative and neuromuscular diseases; system biology approach for understanding disease	31
Negotiation of agreement between Fiocruz and AstraZeneca for the purchase of lots and transfer of vaccine technology to Covid-19 developed by the University of Oxford	Negotiation	Fiocruz	AstraZeneca	UK	2020	Covid-19	31
Memorandum of Understanding for International Cooperation between Fiocruz and Queen's University in Kingston	Memorandum of understanding	Fiocruz - René Rachou Institute (IRR)	Queen's University	Canada	18/03/2020	Unspecified	32
Cooperation Agreement between INSERM and Fiocruz	Agreement	Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz)	French National Institute of Health and Medical Research (INSERM)	France	30/03/2020	Unspecified	32
Memorandum of Understanding for International Cooperation between Fiocruz and Université Paris 8	Memorandum of understanding	Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz) - Institute of Drug Technology (Farmanguinhos), House of Oswaldo Cruz (COC)	Université Paris 8	France	02/01/2020	Unspecified	32
Memorandum of Understanding for International Cooperation between Fiocruz and Bielefeld University	Memorandum of understanding	Fiocruz - National School of Public Health Sergio Arouca (ENSP)	Bielefeld University	Germany	17/03/2020	Unspecified	32
Participation of Oswaldo Cruz German Hospital in the 5th edition of the program Startups Connected	Program	Oswaldo Cruz German Hospital	German-Brazilian Chamber of Commerce and Industry (AHK)	Germany	08/07/2020	Cancer/oncologic treatment	33
Agreement for production and testing at an advanced stage of a vaccine against Covid-19	Agreement	Butantan Institute	Sinovac	China	11/06/2020	Covid-19	34

Authors' elaboration.

Sources: 1 - Fiocruz – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Report on International Cooperation in the issue of Covid-19. May 2020. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.

2 - <<https://www.anatel.gov.br/institucional/noticias/2489-anatel-participa-da-conferencia-cybertech-em-israel>>.

- 3 - <[https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/123837?TipoAcordo=BL\\_%2CTL%2CML&TituloAcordo=2020&page=1&tipoPesquisa=1](https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/123837?TipoAcordo=BL_%2CTL%2CML&TituloAcordo=2020&page=1&tipoPesquisa=1)>
- 4 - <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21258-comunicado-conjunto-brasil-india-por-ocasio-da-visita-de-estado-do-presidente-da-republica-federativa-do-brasil-a-india-25-27-de-janeiro-de-2020>>
- 5 - <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21429-declaracao-conjunta-entre-os-governos-do-brasil-e-dos-estados-unidos-da-america-sobre-a-5-reuniao-da-comissao-mista-brasil-eua-de-cooperacao-cientifica-e-tecnologica-brasilia-6-de-marco-de-2020>>
- 6 - <[https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12372?TituloAcordo=Memorando%20de%20Entendimento%20entre%20a%20Rep%C3%ABlica%20Federativa%20do%20Brasil%20e%20a%20Rep%C3%ABlica%20da%20India%20sobre%20cooperacao%20em%20energia%20e%20ciencia%20e%20tecnologia&tipoPesquisa=1&TipoAcordo=BL\\_TL\\_ML](https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12372?TituloAcordo=Memorando%20de%20Entendimento%20entre%20a%20Rep%C3%ABlica%20Federativa%20do%20Brasil%20e%20a%20Rep%C3%ABlica%20da%20India%20sobre%20cooperacao%20em%20energia%20e%20ciencia%20e%20tecnologia&tipoPesquisa=1&TipoAcordo=BL_TL_ML)>
- 7 - <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/47132-brasil-entra-em-parceria-para-producao-de-vacina-contra-covid-19>>
- 8 - <[http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salalimprensa/noticias/arquivos/2020/05/Acoes\\_de\\_combate\\_a\\_covid19\\_sao\\_destaques\\_do\\_MCTIC\\_nos\\_500\\_dias\\_de\\_governo.html](http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salalimprensa/noticias/arquivos/2020/05/Acoes_de_combate_a_covid19_sao_destaques_do_MCTIC_nos_500_dias_de_governo.html)>
- 9 - <[http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salalimprensa/noticias/arquivos/2020/03/Brasil\\_e\\_Estados\\_Unidos\\_estreitam\\_parceria\\_estratgica\\_em\\_Ciencia\\_e\\_Tecnologia.html](http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salalimprensa/noticias/arquivos/2020/03/Brasil_e_Estados_Unidos_estreitam_parceria_estratgica_em_Ciencia_e_Tecnologia.html)>
- 10 - <[http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salalimprensa/noticias/arquivos/2020/01/MCTIC\\_participa\\_de\\_missao\\_presidencial\\_a\\_India.html](http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salalimprensa/noticias/arquivos/2020/01/MCTIC_participa_de_missao_presidencial_a_India.html)>
- 11 - <[https://www.incc.br/noticia/INRIA\\_e\\_LNCC\\_nova\\_parceria\\_fraco-brasileira\\_de\\_pesquisa\\_e\\_cooperacao/1601](https://www.incc.br/noticia/INRIA_e_LNCC_nova_parceria_fraco-brasileira_de_pesquisa_e_cooperacao/1601)>
- 12 - <<https://confap.org.br/pt/edital/43/confiap-msca-rise-2020-call>>
- 13 - <<https://embrapii.org.br/cooperacao-internacional/chamada-para-cooperacao-com-a-republica-tcheca/>>
- 14 - <<https://embrapii.org.br/cooperacao-internacional/acordo-de-cooperacao-com-a-rede-cornet-para-pdii/>>
- 15 - <<https://embrapii.org.br/embrapii-vai-a-india-constituir-parceria-em-inovacao/>>
- 16 - <<https://embrapii.org.br/cooperacao-internacional/chamada-publica-brasil-e-suica/>>
- 17 - <[http://www.facepe.br/wp-content/uploads/2020/02/Edital\\_FACEPE\\_02-2020\\_The-UK-Academies-2020.pdf](http://www.facepe.br/wp-content/uploads/2020/02/Edital_FACEPE_02-2020_The-UK-Academies-2020.pdf)>
- 18 - <[http://www.facepe.br/wp-content/uploads/2020/03/Edital\\_FACEPE\\_04-2020\\_Terapias-e-Diagn%C3%B3sticos-Coronav%C3%ADrus-2020.pdf](http://www.facepe.br/wp-content/uploads/2020/03/Edital_FACEPE_04-2020_Terapias-e-Diagn%C3%B3sticos-Coronav%C3%ADrus-2020.pdf)>
- 19 - <[http://fapeal.br/wp-content/uploads/2020/04/Diretrizes-FAPEAL-04\\_2020.pdf](http://fapeal.br/wp-content/uploads/2020/04/Diretrizes-FAPEAL-04_2020.pdf)>
- 20 - <<http://www.fapesp.sc.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Suplemento-Chamada-Conjunta-Internacional-CONFAP-Biodiversa-Biodiversity-and-Climat-Change-2019-2020.pdf>>
- 21 - <<http://www.fapesp.br/13958>>
- 22 - <<http://www.fapesp.br/14329>>
- 23 - <<http://www.fapesp.br/14105>>
- 24 - <<http://www.fapesp.br/14119>>
- 25 - <<http://www.fapesp.br/en/13968>>
- 26 - <<http://www.fapesp.br/14010>>
- 27 - <<http://www.fapesp.br/14030>>
- 28 - <<http://www.fapesp.br/14008>>
- 29 - <[portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-e-universidade-de-aveiro-lancam-laboratorio-binacional](http://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-e-universidade-de-aveiro-lancam-laboratorio-binacional)>
- 30 - <<https://portal.fiocruz.br/en/news/fiocruz-develops-protocol-sequence-new-coronavirus>>
- 31 - <[https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/pasteur-fiocruz-usp\\_call-2020\\_amendment-06.05.20.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/pasteur-fiocruz-usp_call-2020_amendment-06.05.20.pdf)>
- 32 - <[https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/58\\_31-05-2020\\_-\\_relatorio\\_de\\_convenios\\_internacionais\\_vigentes.xlsx.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/58_31-05-2020_-_relatorio_de_convenios_internacionais_vigentes.xlsx.pdf)>
- 33 - <[www.hospitaleswaldocruz.org.br/imprensa/noticias/haoc-participa-do-programa-startups-connected-da-camara-brasil-alemanha](https://www.hospitaleswaldocruz.org.br/imprensa/noticias/haoc-participa-do-programa-startups-connected-da-camara-brasil-alemanha)>
- 34 - <<http://www.butantan.gov.br/noticias/butantan-e-governo-de-sp-vao-testar-e-produzir-vacina-inedita-contra-coronavirus>>

# IMPACTOS DA COVID-19: A SAÚDE E A “SAÚDE” DO CONTINENTE AFRICANO

Marcelle Bessa<sup>1</sup>

## SINOPSE

Este artigo busca discutir de que forma a pandemia provocada pelo novo coronavírus atinge e impacta a África, um continente com sistemas de saúde deficientes e que já vinha enfrentando outras epidemias. Além desta precariedade, a África enfrenta diversos problemas de infraestrutura, econômicos, sociais, humanitários e de segurança, o que não apenas aumenta sua vulnerabilidade à pandemia, como dificulta o seu enfrentamento. Este trabalho está centrado em três argumentos: *i)* os impactos da pandemia não se restringem à saúde; *ii)* as consequências – econômicas e sociais – da Covid-19 na África (até o presente) decorrem principalmente de fatores exógenos, isto é, são importadas de outras regiões (União Europeia, China, entre outras); e *iii)* os impactos e as medidas de enfrentamento da pandemia não são homogêneos no continente africano.

**Palavras-chave:** Covid-19; pandemia; coronavírus; África; impactos.

## ABSTRACT

This paper aims to discuss how the pandemic caused by the new coronavirus affects and impacts Africa, a continent with poor health systems that is already dealing with other epidemics. Besides such precariousness, Africa faces several other infrastructure, economic, social, humanitarian, and security problems, which not only increase its vulnerability to the pandemic but also make it more difficult to deal with the crisis. The article develops three arguments: *i)* the impacts of the pandemic are not restricted to health; *ii)* the consequences – economic and social – in Africa result (until the present) mainly from exogenous factors – that is, they are imported from other regions (European Union, China, among others); and *iii)* the impacts and the measures to deal with the pandemic are not homogeneous across African countries.

**Keywords:** Covid-19; pandemic; coronavirus; Africa; impacts.

JEL: O55.

Artigo recebido em 28/7/2020 e aprovado em 10/8/2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art5>

## 1 INTRODUÇÃO

“A Covid-19 virou o mundo de cabeça para baixo” (UNICEF, 2020, p. 3),<sup>2</sup> tudo e todos foram impactados, todos os aspectos da vida moderna foram afetados. No fim de janeiro de 2020, havia relatos da nova doença em vinte países, porém, esse número cresceu rapidamente: no fim de fevereiro, havia relatos em 54 países e, no final de março, 202 países apresentavam casos, chegando a 212 em abril (UNICEF, 2020). A Covid-19 se espalhou por todos os continentes, com exceção da Antártida. Globalmente, as áreas urbanas são os epicentros, onde a vasta maioria dos casos foi confirmada –

1. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); e pesquisadora do subgrupo Escassez de Recurso do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval (LSC/EGN).

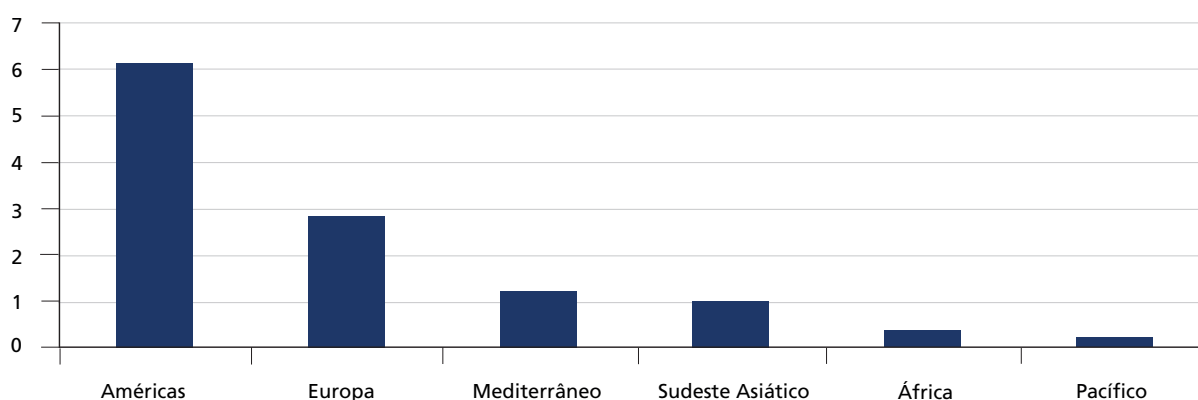
2. “Covid-19 has turned the world upside down.”

cerca de 95% (UN-HABITAT, 2020). Contam-se, no momento, 11.874.226 infectados e 545.481 mortos, em 216 países, geograficamente distribuídos conforme apresentado nos gráficos 1 e 2.<sup>3,4</sup>

GRÁFICO 1

**Número de casos confirmados de Covid-19**

(Em milhões)

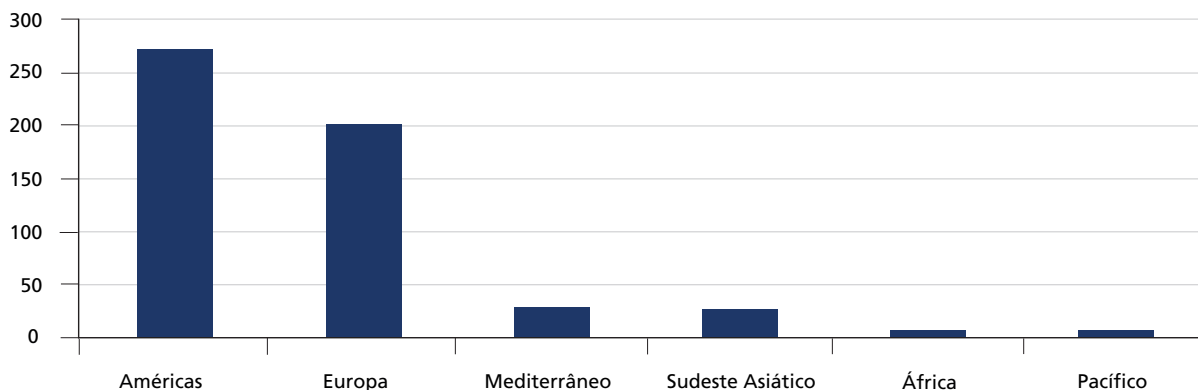


Fonte: OMS.

GRÁFICO 2

**Número de mortes pela Covid-19**

(Em 1 mil)



Fonte: OMS.

Não obstante as projeções catastróficas, nota-se que a região africana apresenta – até o momento de finalização deste trabalho – um número reduzido de casos, bem como de mortes, em comparação às demais regiões. Segundo Bessa (2020), a OMS alertou sobre a possibilidade de haver entre 83 mil e 190 mil mortos, além de o vírus permanecer latente por vários anos. Vale destacar que apesar do perfil demográfico favorável, com 60% da população abaixo de 25 anos, grande parte integra o grupo mais vulnerável devido a fatores como desnutrição e doenças cardiovasculares, respiratórias

3. Os dados são referentes a 9 de julho de 2020. Cabe ressaltar que até a finalização desta pesquisa esses números encontravam-se em aceleração.

4. É importante destacar que a Organização Mundial da Saúde (OMS) não considera região africana os países do norte e do Chifre da África. Desse modo, para fazer uma comparação global, utilizamos as estatísticas da OMS, mas para um estudo continental, adotaremos as estatísticas da União Africana, englobando todo o continente. As regiões e os países da OMS e da União Africana podem ser verificados no apêndice.

e renais, além de condições imunocomprometidas, incluindo HIV/Aids e tuberculose. Além disso, 600 milhões de africanos vivem em áreas urbanas (43,6% do total), sendo 56% em assentamentos informais, e muitos não têm acesso à água potável (80% em Lagos, por exemplo) ou estão situados em locais superpopulosos (UN-HABITAT, 2020).

Ademais, a região africana receberá os impactos pandêmicos, que podem ser desestabilizadores – como será discutido neste trabalho –, em um cenário de frequente violação de direitos humanos, crises humanitárias e conflitos, além de haver diversos problemas de infraestrutura e baixa diversificação econômica, que se somam aos dilemas médicos e sanitários existentes.

A previsão é que a pandemia acarrete profundas consequências em todas as regiões<sup>5</sup> e em todos os setores. Oferta e demanda foram impactadas negativamente. Entre fevereiro e março ocorreu a maior queda mensal nos preços das *commodities* já registrada. Estimam-se quedas mundiais de 9% no PIB e na produção industrial em 2020 e diminuição de quase 27% no comércio global no segundo trimestre deste ano. No âmbito social, a perspectiva é de perda de 10,5% no total de horas trabalhadas, o equivalente a 305 milhões de trabalhadores em tempo integral; no caso dos estudantes, cerca de 1,6 bilhão foi afetado pelo fechamento de escolas; além de 40 milhões a 60 milhões de pessoas serem empurradas para a extrema pobreza (UNICEF, 2020).<sup>6</sup>

Tendo em vista esse cenário, este estudo buscará discutir de que forma a Covid-19, que impactou primeiramente parceiros comerciais importantes para a África, poderá afetar a economia do continente em tela. Vale salientar que os impactos, sobretudo na demanda e na oferta de recursos, nas regiões primeiramente atingidas pela pandemia produziram diversas consequências para a África, afetando a região antes e depois da difusão da Covid-19 no continente.

Para tal análise, este artigo encontra-se dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, investigaremos a capacidade dos sistemas de saúde africanos para o enfrentamento da Covid-19. Na seção seguinte, buscaremos apresentar os impactos nos setores econômicos e sociais da região africana. As diversas medidas adotadas, em nível global, regional e local são apresentadas na seção 4. Por fim, argumentaremos que os impactos na África vão muito além da pandemia.

## 2 A SAÚDE E OS SISTEMAS DE SAÚDE NO CONTINENTE AFRICANO

Conforme demonstrado nos gráficos 1 e 2, a África apresenta baixos números de casos e de mortes decorrentes do novo coronavírus. No entanto, essas taxas podem ser reflexo da precariedade dos sistemas de saúde, que dificulta tanto a testagem como a comunicação do número de casos. Uma outra possibilidade – que não exclui a anterior – é que a experiência regional no gerenciamento de epidemias pretéritas, que ocorre com o envolvimento de comunidades, comunicação de riscos e adaptação de métodos locais, pode ter resultado em um melhor enfrentamento da pandemia em relação a outras regiões. Vale lembrar, por exemplo, que as estruturas de combate ao vírus ebola foram adaptadas para o cuidado a pacientes da Covid-19 na República Democrática do Congo (RDC) (Bessa, 2020).

5. Na Europa, houve redução no produto interno bruto (PIB) de cerca de 3,5% no primeiro trimestre de 2020, a maior queda desde 1995, quando as séries temporais foram iniciadas (UNICEF, 2020).

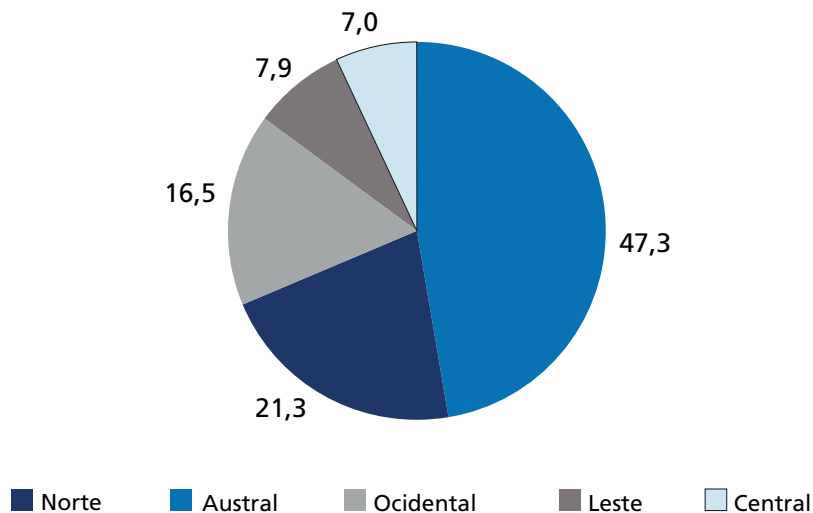
6. Salienta-se que tais estimativas foram realizadas em maio de 2020, de maneira que podem se modificar conforme a expansão da pandemia e seus impactos.

Deve-se considerar, ainda, a possibilidade de a Covid-19 não ter alcançado seu ápice na região. O Centro de Controle e Prevenção de Doenças da África (CDC África)<sup>7</sup> definiu quatro fases de expansão da doença. A fase 1, ou surto inicial (*early stage outbreak*), é quando há um ou mais casos importados com transmissão local limitada e relacionada a casos importados. Na fase 2, chamada expansão do surto (*expanding outbreak*), ocorre o aumento do número de casos importados e de disseminação local, mas todos relacionados à cadeia de transmissão identificada. Na fase 3, ou surto avançado (*advancing outbreak*), há fusão de surtos localizados, mortes fora da cadeia de transmissão conhecida, geração de cadeias e detecção de casos graves de síndrome respiratória aguda grave (SRAG) sem exposição conhecida. Finalmente, na fase 4, ou grande surto com transmissão nacional (*large outbreak with nationwide transmission*), a transmissão comunitária sustentada torna-se generalizada, há identificação de cadeias de transmissão de várias gerações e transmissão em (quase) todo o país. Deve-se salientar que podem ocorrer surtos e picos regionais e nacionais, não há linearidade por toda a região. De acordo com o CDC África, nenhum país africano atingiu, até o momento, a última fase de transmissão. Todos os Estados, com exceção de Gâmbia (fase 1),<sup>8</sup> encontram-se nos estágios 2 ou 3. Os casos e mortes<sup>9</sup> no continente africano estão distribuídos conforme apresentado nos gráficos 3 e 4.<sup>10</sup>

## GRÁFICO 3

## Casos de Covid-19 no continente africano, por região

(Em %)



Fonte: União Africana.

7. Africa Centres for Disease Control and Prevention (Africa CDC).

8. A posição geográfica de Gâmbia é um dos fatores para o país ainda se encontrar com baixa transmissibilidade (figura A.1 do apêndice).

9. Estatísticas até 7 de julho de 2020.

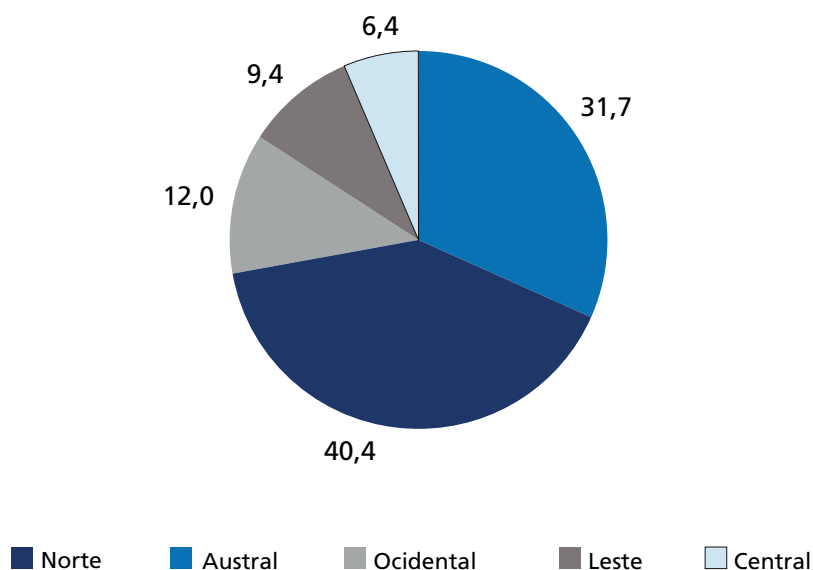
10. Ver países pertencentes a cada região no quadro A.2 do apêndice.



GRÁFICO 4

**Mortes por Covid-19 no continente africano, por região**

(Em %)



Fonte: União Africana.

Além disso, é importante destacar que, de acordo com o CDC África, apenas cinco países acumulam quase 82% dos casos: África do Sul (61,9%), Egito (9,5%), Nigéria (4,2%), Gana (3,8%) e Argélia (2,4%) (Africa CDC, 2020). Esses países possuem forte ligação com o exterior,<sup>11</sup> sobretudo com a China, e foram cenário dos primeiros casos da doença na África (Bessa, 2020). A taxa de letalidade é superior à média mundial (5%) em quatro países africanos: Chade (9%), Sudão (6%), Níger (6%) e Argélia (6%).<sup>12</sup>

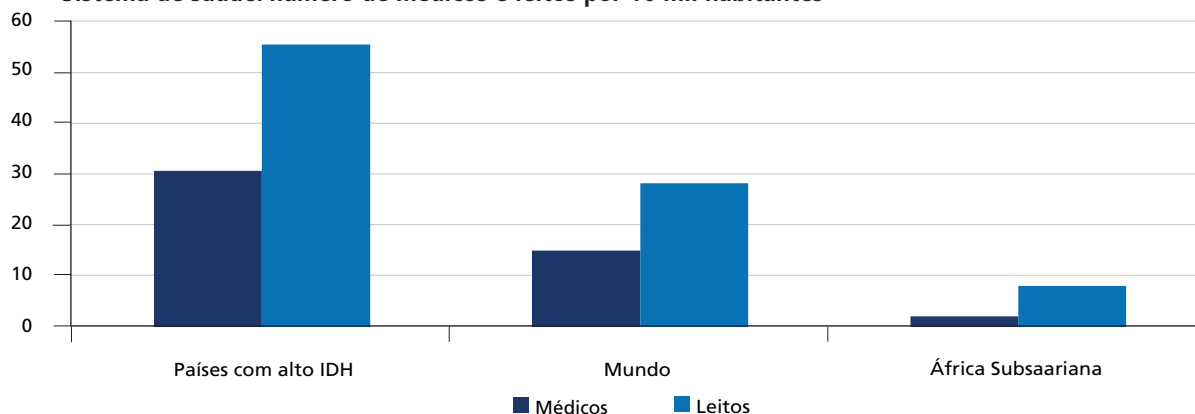
A África comporta 16% da população mundial e 26% das doenças, porém as despesas com saúde constituem menos de 2% do gasto global. Há carência de médicos, leitos e infraestrutura para enfrentamento da pandemia (gráfico 5). Mais especificamente, países como Suazilândia, Zâmbia, Camarões, Zimbábue, Tanzânia, Uganda, Lesoto, Senegal, Togo e Malawi possuem menos de um médico por 10 mil habitantes. Uganda e Lesoto possuem cinco leitos para cada 10 mil habitantes, enquanto no Senegal e em Madagascar essa taxa é de três e dois, respectivamente (UNICEF, 2020).<sup>13</sup> O número de respiradores – equipamento fundamental para o tratamento de pacientes em estágios avançados da Covid-19 – também é dramático: onze para 19 milhões de cidadãos em Burkina Faso; dezoito para 7,5 milhões de habitantes em Serra Leoa; e três respiradores para 5 milhões de habitantes na República Centro-Africana (Coronavírus..., 2020).

11. Ressalta-se que, nos dados utilizados (até 7 de julho de 2020), Etiópia e Quênia, ambos na fase 3 da pandemia e importantes centros de aviação, não aparecem como principais países em número de casos. Tal fato, no entanto, pode mudar, visto que a Covid-19 ainda está em fase de expansão e em diferentes estágios em cada região.

12. A taxa de letalidade depende do nível de testagem. Dessa forma, caso poucos indivíduos sejam testados, a taxa tenderá a ser "artificialmente" maior.

13. Essa taxa é de catorze médicos por 1 mil habitantes em Mônaco, país em primeiro lugar na lista. Cumpre salientar que esse dado tem fim apenas ilustrativo, pois não se pretende realizar uma análise comparativa da África com outras regiões, uma vez que o continente possui suas particularidades. Mais informações com base nos dados da Central Intelligence Agency (CIA) disponíveis em: <<https://www.indexmundi.com/map/?t=0&v=2227&r=af&l=pt>>.

GRÁFICO 5

**Sistema de saúde: número de médicos e leitos por 10 mil habitantes**

Fonte: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

Obs.: IDH – índice de desenvolvimento humano.

Diante da precariedade desse sistema de saúde, admite-se que a sua saturação poderá ser mais rápida que em outras regiões, visto que diversos países africanos enfrentam surtos de outras doenças, que podem piorar com o redirecionamento de recursos para o combate à Covid-19. Vale lembrar, por exemplo, que na RDC ocorre o surto de sarampo, que vitimou 1.500 pessoas somente em 2019. Assim, caso os centros de tratamento de outras doenças, como tuberculose, HIV/Aids e ebola, sejam convertidos para o enfrentamento da Covid-19, poderá haver uma catástrofe de saúde silenciosa no continente (Bessa, 2020), catástrofe esta que se dará não devido ao coronavírus, mas por conta de doenças antigas cujo enfrentamento pode vir a ser colocado em segundo plano na atual situação de pandemia. Contudo, além dos impactos em questões de saúde, a pandemia afeta também a economia global.

A Covid-19 se espalhou pelo mundo, em 2020, a partir dos maiores polos urbanos, tornando os riscos para a humanidade mais latentes. O continente africano possui o mais rápido crescimento urbano global, com um aumento de dez vezes da população urbana em seis décadas.<sup>14</sup> A urbanização africana, no entanto, tende a potencializar as taxas de transmissão da Covid-19 devido à falta de planejamento, aos assentamentos informais, além de sérios problemas de infraestrutura. Em 2019, 47% da população urbana africana – 257 milhões de pessoas – vivia em favelas ou assentamentos informais. Apenas 55% dos residentes em áreas urbanas possuem acesso a serviços sanitários básicos e 47% têm acesso à higiene das mãos. Cerca de 71% dos moradores de áreas urbanas trabalham no setor informal, sendo altamente vulneráveis à perda de renda e à restrição de movimentos. Sendo assim, há a necessidade de discussão dos impactos econômicos da pandemia, que, no caso do continente africano, têm se dado principalmente de maneira (extra)regional (UN-HABITAT, 2020).

### 3 IMPACTOS PARA ALÉM DO SISTEMA ECONÔMICO AFRICANO

Os riscos para o continente africano não se restringem à pandemia – são existenciais e têm grandes efeitos sobre as populações marginalizadas (Bessa, 2020). Assim, o impacto causado pela pandemia nas cadeias produtivas e de suprimentos mundiais pode afetar drasticamente a economia desse continente

14. A população urbana aumentou de 53 milhões para 588 milhões entre 1960 e 2020 (UN-HABITAT, 2020).

pela sua forte dependência do comércio exterior. O comércio intra-africano<sup>15</sup> representa entre 15% e 18% do total de suas trocas, ou seja, mais de 80% são constituídos de trocas extrarregionais, principalmente venda de matérias-primas (Naranjo, 2020). De acordo com estimativas da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (United Nations Economic Commission for Africa – UNECA), a região africana poderá perder, em 2020, cerca de US\$ 100 bilhões em receitas de exportação. Essa perda seria, sobretudo, consequência da queda dos preços das *commodities* e da diminuição da demanda por parte dos países abalados pela pandemia, como China, Estados Unidos e países europeus, que constituem os principais destinos das exportações africanas.

Nesse cenário, os impactos econômicos da pandemia atingiram a África antes mesmo de os casos da doença surgirem, devido à diminuição da demanda por *commodities*, à saída de capitais, à redução do turismo e do transporte aéreo em virtude do fechamento de fronteiras e à desvalorização das moedas locais. Esses efeitos negativos decorrem da compressão da demanda, da queda de preços e da interrupção das cadeias de suprimento. Primeiramente, houve diminuição da demanda pelos países desenvolvidos, importantes parceiros comerciais que foram atingidos pela pandemia antes do continente africano. Conforme relatório da UNECA (2020), de 27 de março de 2020, países então altamente impactados pela Covid-19 eram destino de 51% das exportações africanas e também origem de 53% de suas importações. Com a demanda comprimida, os preços das *commodities* sofreram forte queda. É importante ressaltar que o preço do petróleo bruto, que representa cerca de 7,4% do PIB do continente, está 58% menor, em relação ao período 2016-2018, pressionando as taxas de câmbio e as receitas dos governos africanos.

Os impactos negativos sobre o comércio internacional ocorrem também diretamente na saúde e, conseqüentemente, na possibilidade de respostas imediatas à Covid-19. Todos os países africanos são importadores de produtos médicos e farmacêuticos – 94% desses produtos são importados. No entanto, muitos dos países fornecedores foram fortemente impactados pela pandemia e vários deles limitaram a exportação desses suprimentos, dificultando o acesso africano a produtos essenciais ao enfrentamento da Covid-19 (UNECA, 2020).<sup>16</sup> O gráfico 6 apresenta a dependência do continente em relação à importação de produtos farmacêuticos, sobretudo da União Europeia (UE).<sup>17</sup>

Nos últimos três anos, a África importou US\$ 99 milhões em ventiladores e US\$ 151 milhões em máscaras têxteis, principalmente da UE, seguida de China e dos Estados Unidos. Além disso, há a necessidade de importação de *kits* de teste para Covid-19. A vigência de elevadas tarifas de importação (tabela 1) é um fator adicional que pode dificultar a aquisição e a distribuição de produtos essenciais ao enfrentamento dessa doença e das diversas outras epidemias existentes no continente.<sup>18</sup>

15. Na Europa, essa porcentagem é de 69%, e na Ásia, 59% (Naranjo, 2020).

16. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZlhwL>>.

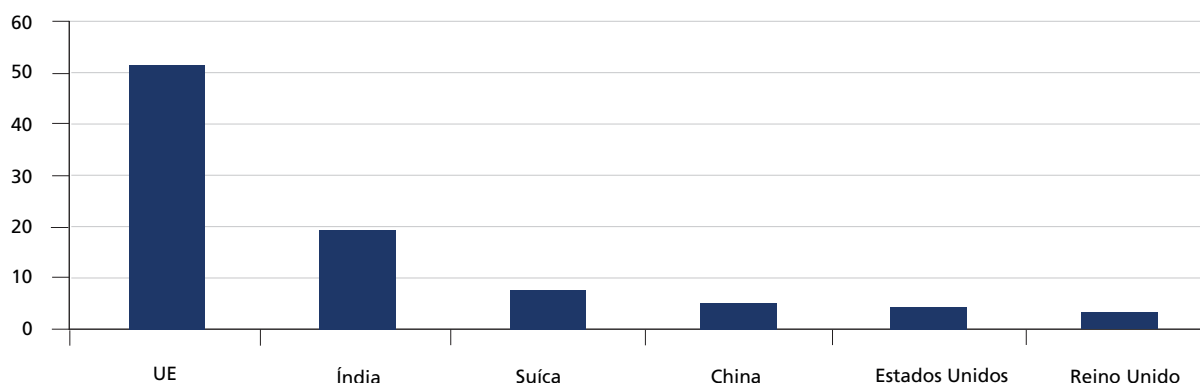
17. Deve-se comentar, também, as exportações de produtos farmacêuticos pelos países africanos. A maior parte dessas trocas ocorre dentro do continente, ou seja, o fechamento das fronteiras, visando ao enfrentamento da Covid-19, pode acarretar sérios impactos no comércio intra-africano, dificultando o combate da pandemia.

18. Cabe salientar que essas são tarifas vigentes antes do período da pandemia, portanto, elas podem ser modificadas, unilateralmente, em casos de emergência de saúde (UNECA, 2020). Contudo, até o momento de coleta de dados deste trabalho, nenhum país africano havia reduzido tarifas de importação de suprimentos médicos relacionados ao enfrentamento da Covid-19.

GRÁFICO 6

**África: principais fontes de produtos farmacêuticos**

(Em %)



Fonte: UNECA.

TABELA 1

**Tarifas de importação**

(Em %)

Produto	Mínima	Máxima
Equipamentos de proteção (luvas e máscaras)	18,0	40
Produtos de esterilização	9,1	50
Produtos médicos consumíveis (gaze, seringa, kits de intubação)	7,4	50
Sabão	24,7	50

Fonte: UNECA.

Outro impacto econômico significativo para a África é a queda de remessas do exterior, que constituem importante parcela do poder de compra, representando em alguns países – como Comores, Gâmbia, Lesoto, Libéria e Somália – mais de 10% do PIB. No entanto, as projeções acerca dessas remessas são de declínio – segundo estimativas do Banco Mundial, uma queda de 23,1% para a África Subsaariana em 2020.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), em estimativa de maio de 2020, a economia do continente poderá contrair até 2,6% neste ano, empurrando 29 milhões de pessoas para a pobreza extrema e 19 milhões para o desemprego. Vale lembrar que o crescimento em 2019 foi de 2,6% e as perspectivas eram de expansão de 3,2% em 2020 e de 3,5% em 2021. Além disso, a proporção média entre dívida externa e PIB encontra-se em curva ascendente no continente, por conta, principalmente, da contração do PIB (gráfico 7). Em 2019, essa proporção alcançou 61,3%, resultado, sobretudo, de empréstimos comerciais contraídos em anos recentes para cobrir a lacuna de financiamento de infraestrutura, estimada entre US\$ 68 bilhões e US\$ 108 bilhões por ano – algo entre 3% e 5% do PIB do continente.

Dessa forma, entendemos que a economia africana sofreu impactos de fatores exógenos e endógenos. Os fatores exógenos estão relacionados à queda do turismo,<sup>19</sup> do investimento estrangeiro

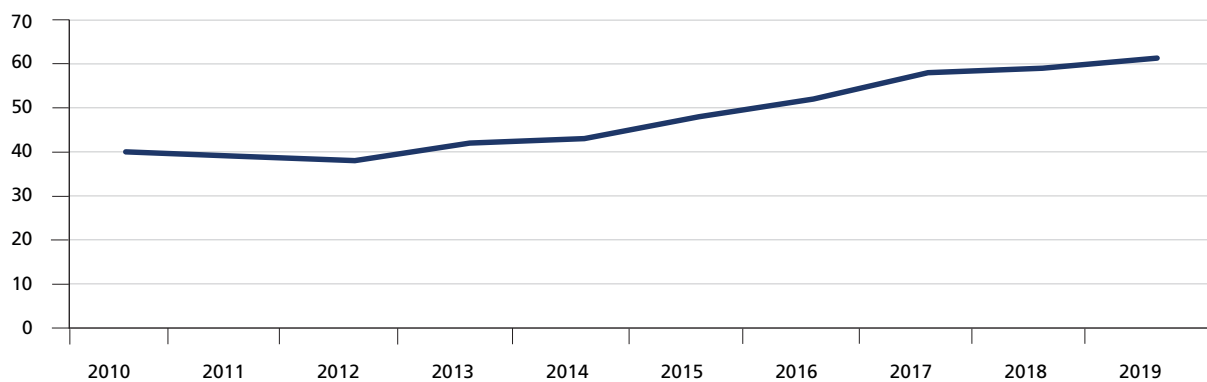
19. As companhias aéreas do continente enfrentam sérias dificuldades financeiras – a South African Airways está à beira do colapso, a Ethiopian Airlines estimou perdas de cerca de US\$ 550 milhões até o início de abril, a Air Mauritius encontra-se sob administração judicial e a RwandAir cortou entre 8% e 65% dos salários pagos, respectivamente, aos funcionários com menor e maior remuneração.

direto (IED), da demanda por suas exportações e das remessas do exterior. Vale lembrar que os principais parceiros comerciais foram atingidos, antes da África, pela Covid-19, com fortes impactos sobre suas economias. Assim, houve diminuição na demanda pelos produtos africanos, sobretudo *commodities*. Uma vez que há queda na demanda por exportações, há perda de renda e de receita pelos governos, justamente quando os gastos governamentais para o enfrentamento da pandemia se expandem (Bessa, 2020).

GRÁFICO 7

**Proporção da dívida externa/PIB no continente africano**

(Em %)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

Poderá, ainda, haver impacto sobre a segurança alimentar no curto prazo, pois a pandemia também afetou a cadeia global de suprimentos alimentares. Apesar de o continente africano possuir recursos agrícolas, os países da região importam mais produtos agrícolas e alimentares do que exportam – cerca de 66% de seus alimentos básicos (US\$ 46 bilhões) são importados. Dessa maneira, as crises econômica e de fornecimento geradas pela pandemia podem levar a uma grave crise alimentar e ter implicações de segurança (ONU, 2020).

Outras consequências geradas pela pandemia foram as ampliações nas desigualdades de gênero e sociais. As mulheres africanas possuem maiores dificuldades de acesso a serviços e sistemas de saúde e informação. Além disso, a economia da África tem grande dependência do setor informal, no qual cerca de 90% das mulheres estão empregadas (ONU, 2020). A informalidade, no entanto, não impacta somente as mulheres, visto que grande parte dos africanos está na informalidade, o que dificulta a adoção de medidas de assistência econômica pelos governos. Assim, a combinação entre alto grau de informalidade e medidas de distanciamento social, necessárias ao enfrentamento da pandemia, pode ter consequências desastrosas.

O impacto humanitário também pode ser ampliado e aprofundado. Existem 25,2 milhões de refugiados, requerentes de asilo, deslocados internos e apátridas, grupos altamente vulneráveis à Covid-19 (ONU, 2020). Abrigados em acampamentos superlotados, esses indivíduos convivem com fragilidades de segurança, sistemas de saúde precários e com pouco ou nenhum acesso a serviços de água, higiene e saneamento, além de haver dificuldade de adoção do distanciamento social. É importante lembrar que a África é cenário de diversos conflitos violentos, o que pode resultar no recrudescimento das migrações forçadas que, alinhando-se aos problemas resultantes da pandemia, poderão impactar

negativamente a infraestrutura de serviços sociais, com redução de acesso aos serviços humanitários. Tais questões foram agravadas pelo fechamento de fronteiras, possivelmente levando a aglomerações de pessoas em busca de refúgio em regiões fronteiriças, sob condições precárias.

#### 4 NACIONAL, REGIONAL E GLOBAL: A BUSCA POR APOIO NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19

Como tentativas de minimizar os impactos econômicos e sociais da Covid-19 na região africana, esforços foram lançados por diversas organizações, como União Africana, ONU, Banco Mundial e FMI, além de organizações não governamentais (ONGs) internacionais. Medidas foram adotadas, também, pelos governos nacionais africanos, de diversas formas e com intensidades diferentes, de acordo com o estágio da pandemia em cada país.

Em 25 de março de 2020, foi lançado pela ONU, em parceria com ONGs internacionais, um plano humanitário global de US\$ 2 bilhões<sup>20</sup> para financiamento da luta contra a Covid-19 em países prioritários,<sup>21</sup> a maioria deles localizada no continente africano (Covid-19..., 2020). Em maio, o plano foi ampliado para US\$ 6,7 bilhões, expandindo-se para outros países africanos, assim como uma lista de países a serem observados.<sup>22</sup> Ademais, houve incentivo para designação de trabalhadores humanitários. Coadunando com esses esforços, o secretário-geral da ONU solicitou, em 17 de abril de 2020, mais US\$ 200 bilhões para a África, como parte de pacote abrangente de resposta global, além da interrupção do pagamento das dívidas externas.<sup>23</sup> Consoante a isso, foram mobilizados cerca de US\$ 57 bilhões para a África, sendo cerca de US\$ 18 bilhões oriundos do FMI e do Banco Mundial. O FMI ofereceu, ainda, alívio da dívida para dezenove países africanos<sup>24</sup> (IMF, 2020). Países do Grupo dos Vinte (G20) decidiram suspender o pagamento da dívida pelos países de baixa renda, com início em 1º de maio e vigência até o fim de 2020. Membros da UE, Estados Unidos e China ofereceram apoio a países individuais, além do continente como um todo (G20, 2020).<sup>25</sup>

A União Africana agiu rapidamente, adotando estratégia continental conjunta já em fevereiro, complementando esforços de Estados-membros e de Comunidades Econômicas Regionais e fornecendo uma plataforma de saúde pública. Além disso, Cyril Ramaphosa, presidente da África do Sul e da União Africana, nomeou quatro enviados especiais em busca de apoio internacional para o enfrentamento das consequências econômicas para a África. Foram solicitados, pelos ministros de finanças africanos e pela União Africana, US\$ 100 bilhões aos parceiros de desenvolvimento – sendo US\$ 44 bilhões para alívio da dívida –, tendo como objetivo o apoio aos sistemas de saúde, aos sistemas de segurança social para grupos vulneráveis e a proteção de empregos. Tais compromissos foram assumidos pelos países do G20 (ONU, 2020).

20. Os primeiros recursos mobilizados foram provenientes do Fundo Central de Emergência da ONU (Covid-19..., 2020).

21. Definidos assim pela OMS, por suas relações com a China. Fazem parte desse grupo: Argélia, Angola, Costa do Marfim, RDC, Etiópia, Gana, Quênia, Maurício, Nigéria, África do Sul, Tanzânia, Uganda e Zâmbia (WHO..., 2020).

22. Regiões periféricas de América, Ásia e África (ONU, 2020).

23. Disponível em: <<https://bit.ly/35lUu4g>>.

24. São eles: Benim, Burkina Faso, República Centro-Africana, Chade, Comores, RDC, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Moçambique, Níger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa e Togo.

25. Houve doações privadas, como a da Fundação Bill e Melinda Gates, que doou US\$ 100 milhões para tratamento e proteção de populações em risco, na África e Ásia, e desenvolvimento de vacinas. No entanto, tais iniciativas (privadas), apesar de constituírem importante apoio no combate à pandemia em áreas periféricas, não são parte do escopo deste trabalho.



O CDC África, criado em 2017, colabora estreitamente com a OMS. Complementando os esforços de governos individuais, sua nova Parceria para Testes Acelerados da Covid-19 visa testar cerca de 10 milhões de pessoas no prazo de seis meses. Ademais, criou-se o fundo de resposta à Covid-19, parceria público-privada (PPP) para angariar US\$ 150 milhões para necessidades imediatas e US\$ 400 milhões para apoio à resposta sanitária e à assistência socioeconômica às populações vulneráveis (ONU, 2020). Estima-se que o apoio de credores privados possa alcançar cerca de US\$ 13 bilhões em 2020. Esforços também foram direcionados para a conversão de plantas industriais para a produção de equipamentos e suprimentos para enfrentamento da Covid-19, como respiradores e equipamentos de proteção individual (EPIs). A Ethiopian Airlines reformou 31 ventiladores, além de buscar a produção de outros com parceiros estrangeiros. Equipamentos médicos estão sendo fornecidos aos países africanos por meio dos “voos solidários” da ONU, sob a liderança da OMS, do Programa Mundial de Alimentos (PMA), da União Africana e do CDC África (IMF, 2020). Parcerias entre sociedade civil e setor privado estão agindo, também, em âmbito nacional. Na Nigéria, por exemplo, bancos locais uniram-se para a mobilização de recursos para proteção social e compra de EPIs.

É importante ressaltar que a maioria dos países adotou, rapidamente, medidas de enfrentamento como isolamento social<sup>26</sup> e fechamento de fronteiras. Além disso, a abordagem às consequências econômicas e humanitárias, em nível nacional, também foi imediata em alguns países, que anunciaram medidas fiscais e monetárias corretivas, distribuição de alimentos e apoio financeiro a grupos vulneráveis com a pandemia ainda em sua fase inicial (UN-HABITAT, 2020).

Destacam-se também (algumas) ações nacionais. Gana, que adotou confinamento parcial por período limitado, além de monitoramento da mobilidade da população, agiu fornecendo instalações sanitárias e água gratuita para populações vulneráveis. Botswana impactou positivamente os meios de subsistência de vulneráveis por meio da compra de alimentos em comunidades locais. Gana, Guiné e Gabão anunciaram a cobertura de contas da população vulnerável pelos governos, garantindo os abastecimentos de água e energia. África do Sul e Quênia aumentaram o acesso à água nos assentamentos informais e nas áreas rurais. Gabão e Guiné pediram a suspensão das taxas de aluguel para populações vulneráveis<sup>27</sup> (UN-HABITAT, 2020). Cumpre salientar que todos os países mencionados encontram-se na fase 3 da pandemia (conforme definido pelo CDC África) e adotaram tais medidas quando ainda se encontravam na fase 1.

Medidas no âmbito da segurança regional foram tomadas, com esforços e pedidos de cessar-fogo. Por intermédio da iniciativa continental nomeada *Silenciando Armas*, o presidente da Comissão da União Africana e o secretário-geral pediram o fim da escalada de violência contra mulheres e meninas, no que foram ouvidos por dezessete Estados-membros.<sup>28</sup> Além disso, grupos armados de Camarões, Sudão e Sudão do Sul anunciaram cessar-fogo unilateral temporário. No entanto, tais respostas são frágeis e reversíveis. Na Líbia, em Camarões, na Somália e na República Centro-Africana, os confrontos permaneceram. Verificou-se, ainda, a manutenção de violência, ou intensificação dos ataques, na Somália (ONU, 2020).

26. É importante salientar que há relatos de casos de violência policial associados às medidas de quarentena em diversos países, como Ruanda, África do Sul e Moçambique.

27. A falta de dados dificulta a adoção de medidas pelos governos. No Gabão, por exemplo, a falta de informações dificultou a implementação de subsídios para pagamento de aluguel e hipoteca.

28. São eles: Angola, Burkina Faso, Burundi, Costa do Marfim, Gana, Guiné, Quênia, Mali, Marrocos, Namíbia, Níger, Nigéria, Senegal, África do Sul, Sudão, Zâmbia, Zimbábue.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: MUITO ALÉM DA PANDEMIA

Mediante o exposto, percebemos que não há narrativa homogênea sobre o enfrentamento da Covid-19 pelos países africanos, que são afetados de formas diferentes e põem em prática políticas diversas. Porém, a maior parte dos governos africanos adotou medidas de enfrentamento tão logo surgiram os primeiros casos de Covid-19 em seus respectivos países. Ademais, os países que enfrentaram epidemias recentemente parecem estar apresentando estatísticas de mortalidade e de contágio menores. No entanto, isso pode se revelar um problema mais à frente, uma vez que o combate a outras doenças pode ter ficado em segundo plano.

As consequências da pandemia na África podem ser desestabilizadoras, podendo vir a aprofundar crises já existentes – humanitária, socioeconômica, de desenvolvimento e política. Uma vez que ela atingiu, primeiro, o mundo industrializado, o continente africano foi inicialmente afetado pela grande diminuição dos fluxos comerciais. Entretanto, ao atingir a África, a Covid-19 exacerba esses impactos, com o fechamento de fronteiras e medidas de distanciamento social. Vale lembrar que a maior parte da população está no setor informal, com ganhos, muitas vezes, diários para sua subsistência. A pandemia, portanto, agrava outras crises.

Por fim, cabe salientar que a difusão de enfermidades como a Covid-19 impacta a humanidade como um todo, mas afeta as populações marginalizadas de forma mais profunda, uma vez que possuem precário acesso à saúde. No caso africano, com seus diversos problemas – econômico, social, de segurança e humanitário –, o enfrentamento da pandemia torna-se ainda mais difícil e urgente, motivo que levou os governos a tomarem medidas ainda na fase inicial de disseminação. Como exposto, contudo, a Covid-19 pode vir a ampliar e aprofundar os problemas e dilemas já existentes na região.

### REFERÊNCIAS

AFRICA CDC – AFRICA CENTRES FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. **Outbreak brief 25: Covid-19 pandemic**. [s.l.]: Africa CDC, July 2020. Disponível em: <<https://africacdc.org/download/outbreak-brief-25-covid-19-pandemic-07-july-2020/>>.

BESSA, Marcelle. Africa's disproportionate Covid-19 pandemic. **E-International Relations**, 2 June 2020. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2020/06/02/africas-disproportionate-covid-19-pandemic/>>.

CORONAVÍRUS: 3 respiradores para 5 milhões de pessoas: o drama da pandemia na África. **BBC News**, 9 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52232601>>.

COVID-19: ONU lança apelo global de US\$ 2 bilhões para ajudar países mais vulneráveis. **ONU News**, 25 mar. 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/03/1708492>>.

G20 – GROUP OF TWENTY. **G20 finance ministers and Central Bank governors meeting**. [s.l.]: G20, 15 Apr. 2020. Disponível em: <[https://g20.org/en/media/Documents/G20\\_FM\\_CBG\\_Communicu%C3%A9\\_EN%20\(2\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_FM_CBG_Communicu%C3%A9_EN%20(2).pdf)>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Bank Group and IMF mobilize partners in the fight against Covid-19 in Africa**. [s.l.]: IMF, Apr. 2020. (Press Release, n. 20/168). Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/17/pr20168-world-bank-group-and-imf-mobilize-partners-in-the-fight-against-covid-19-in-africa>>.

NARANJO, José. Pandemia e pobreza, o duplo desafio aterrador da África. **El País**, 4 abr. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-04-04/pandemia-e-pobreza-o-duplo-desafio-aterrador-da-africa.html>>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resumo de políticas:** impacto da Covid-19 na África. [s.l.]: ONU, maio 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2020/05/covid-africa-onu-maio-2020.pdf>>.

UNECA – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA. **Trade policies for Africa to tackle Covid-19.** [s.l.]: UNECA; ATPC, Mar. 2020. Disponível em: <<https://www.uneca.org/publications/trade-policies-africa-tackle-covid-19>>.

UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Covid-19 in African cities:** impacts, responses and policies. [s.l.]: UN-HABITAT; UNCDF, 2020. Disponível em: <<https://unhabitat.org/covid-19-in-africa-cities-impacts-responses-and-policies>>.

UNICEF – UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND. **How Covid-19 is changing the world:** a statistical perspective. [s.l.]: UNICEF, May 2020. v. 1. Disponível em: <<https://data.unicef.org/resources/how-covid-19-is-changing-the-world-a-statistical-perspective/>>.

WHO ramps up preparedness for novel coronavirus in the African region. **WHO Africa News**, Brazzaville, 31 Jan. 2020. Disponível em: <<https://www.afro.who.int/news/who-ramps-preparedness-novel-coronavirus-african-region>>.

## APÊNDICE

### QUADRO A.1

#### Regiões da Organização Mundial de Saúde (OMS)

Regiões	Países e territórios
África	África do Sul, Nigéria, Gana, Argélia, Quênia, Etiópia, Camarões, Costa do Marfim, Madagascar, Senegal, República Democrática do Congo (RDC), Gabão, Guiné, Zâmbia, Mauritânia, Guiné Equatorial, República Centro-Africana, Malawi, Zimbábue, Congo, Suazilândia, Cabo Verde, Mali, Sudão do Sul, Namíbia, Ruanda, Guiné-Bissau, Moçambique, Serra Leoa, Benim, Libéria, Uganda, Angola, Burkina Faso, Níger, Chade, Togo, São Tomé e Príncipe, Botswana, Lesoto, Tanzânia, Gâmbia, Burundi, Comores, Maurício, Eritreia, Seychelles, Mayotte e Reunião.
Américas	Estados Unidos, Brasil, México, Peru, Chile, Colômbia, Argentina, Canadá, Equador, Bolívia, República Dominicana, Panamá, Guatemala, Honduras, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Haiti, Paraguai, Nicarágua, Cuba, Suriname, Uruguai, Jamaica, Bahamas, Guiana, Trindade e Tobago, Barbados, Antígua e Barbuda, Belize, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Granada, Dominica, São Cristóvão e Neves, Porto Rico, Guiana Francesa, Ilhas Virgens, Martinica, Guadalupe, Ilhas Cayman, Bermudas, São Martinho, Aruba, Ilhas Turcas e Caicos, Saint Martin, Curaçau, Malvinas, Montserrat, Países Baixos Caribenhos, São Bartolomeu, Ilhas Virgens Britânicas, Saint-Pierre e Miquelon e Anguilla.
Mediterrâneo Oriental	Irã, Paquistão, Arábia Saudita, Iraque, Catar, Egito, Omã, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Bahrain, Afeganistão, Marrocos, Sudão, Djibouti, Líbano, Líbia, Somália, Iêmen, Tunísia, Jordânia, Síria e Território Ocupado da Palestina.
Europa	Rússia, Reino Unido, Espanha, Itália, Turquia, Alemanha, França, Cazaquistão, Suécia, Ucrânia, Bélgica, Israel, Bielorrússia, Holanda, Romênia, Portugal, Polónia, Armênia, Quirguistão, Suíça, Azerbaijão, Sérvia, Irlanda, Uzbequistão, Moldávia, Áustria, República Tcheca, Dinamarca, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Macedónia, Noruega, Finlândia, Tajiquistão, Luxemburgo, Albânia, Croácia, Grécia, Hungria, Montenegro, Eslováquia, Eslovênia, Lituânia, Estônia, Islândia, Letônia, Geórgia, Chipre, Andorra, Malta, São Marino, Mônaco, Liechtenstein, Santa Sé, Kosovo, Ilha de Man, Jersey, Guernsey, Ilhas Faroé, Gibraltar e Groenlândia.
Sudeste Asiático	Índia, Bangladesh, Indonésia, Nepal, Maldivas, Tailândia, Sri Lanka, Myanmar, Butão e Timor-Leste.
Pacífico Ocidental	Filipinas, China, Singapura, Japão, Austrália, República da Coreia, Malásia, Nova Zelândia, Vietnã, Mongólia, Camboja, Brunei, Papua Nova Guiné, Fiji, Laos, Guam, Polinésia Francesa, Ilhas Marianas e Nova Caledónia.

Elaboração da autora.

### QUADRO A.2

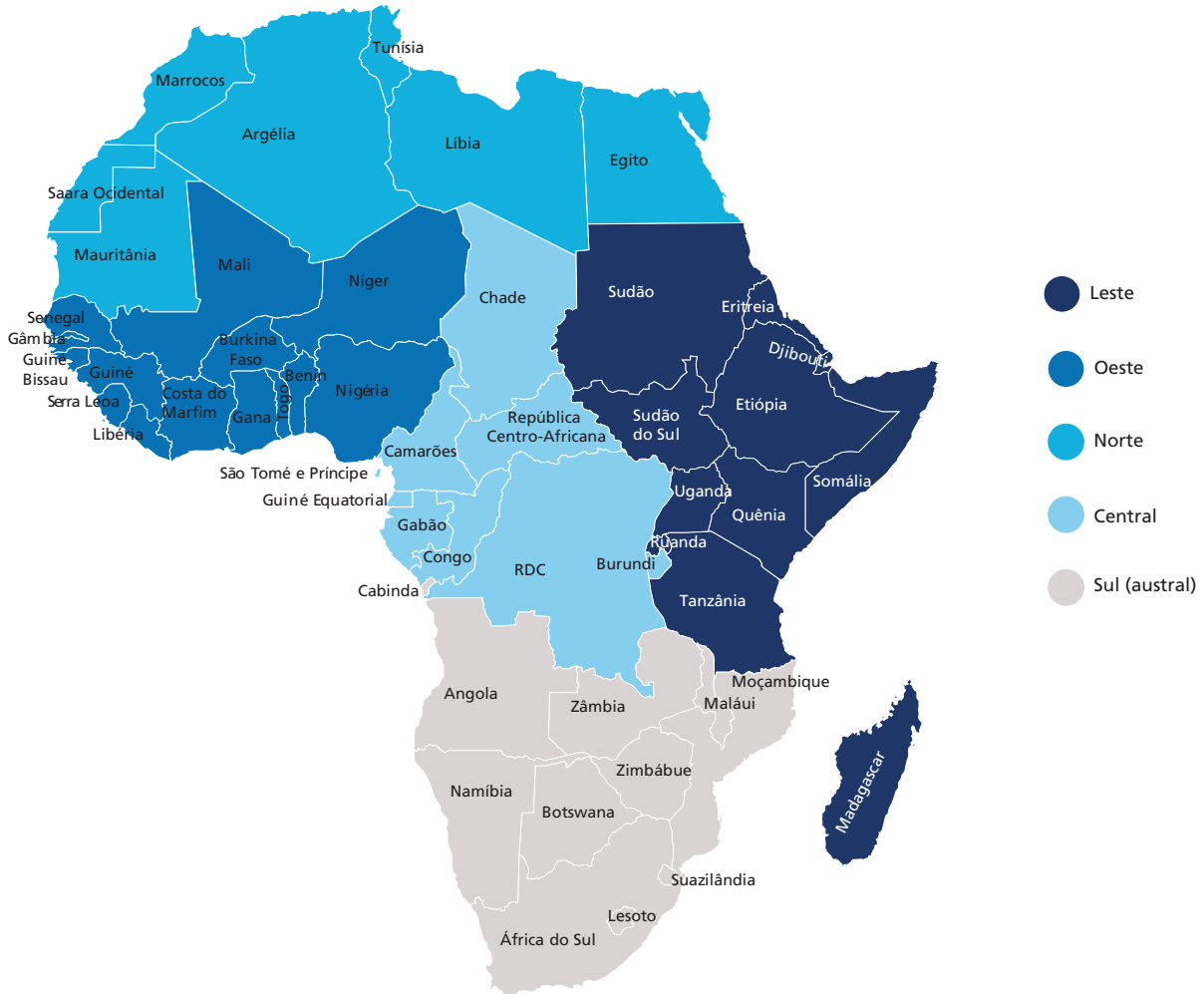
#### Regiões da União Africana

Regiões	Países
Norte	Argélia, Egito, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Saara Ocidental e Tunísia.
Sul	África do Sul, Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue.
Oeste	Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.
Leste	Comores, Djibouti, Etiópia, Eritreia, Quênia, Madagascar, Maurício, Uganda, Ruanda, Seychelles, Somália, Sudão, Sudão do Sul e Tanzânia.
Central	Burundi, Camarões, República do Congo, Gabão, Guiné Equatorial, República Centro-Africana, RDC, São Tomé e Príncipe e Chade.

Elaboração da autora.

FIGURA A.1

Regiões da União Africana



Elaboração da autora.



# SOFT POWER EM TEMPOS DE QUARENTENA: AS ESTRATÉGIAS DA DIPLOMACIA CHINESA EM MEIO À PANDEMIA DE COVID-19

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira<sup>1</sup>  
Felipe Gusmão Carioni Fernandes<sup>2</sup>

## SINOPSE

O ano de 2020 se encaminha para ser um momento paradigmático na história do sistema internacional. A pandemia global contribuiu para esclarecer as dinâmicas de poder que permeiam as relações entre os Estados. São observáveis práticas de cooperação, assim como políticas que priorizam o interesse nacional das unidades sistêmicas. Com relação à China, o país vem promovendo o que ficou conhecido como “diplomacia das máscaras”, com a intenção de mitigar os efeitos da pandemia em sua imagem internacional. Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar as estratégias de cooperação e autopromoção dos chineses, observando os efeitos temporários e duradouros da pandemia, as estratégias de promoção da imagem e do *soft power* do país no cenário internacional. Nesse sentido, a hipótese da pesquisa é que as estratégias chinesas para promover seu *soft power* se transformaram durante a pandemia, e sua diplomacia passou a ser mais assertiva em defesa da sua imagem e das narrativas a seu respeito.

**Palavras-chave:** China; *soft power*; diplomacia; Covid-19.

## ABSTRACT

The year 2020 is heading to be a paradigmatic moment in the history of the international system. The global pandemic has helped to clarify the power dynamics that permeate relations between States. Cooperative practices are observed, as well as policies that prioritize the national interest of systemic units. Regarding China, the country has been promoting what became known as “mask diplomacy” in order to mitigate the effects of the pandemic on its international image. Given this scenario, this article aims to analyze the Chinese cooperation and self-promotion strategies, observing the temporary and lasting effects of the pandemic, the strategies to promote the country’s image and its soft power in the international scenario. In this sense, the research hypothesis is that Chinese strategies to promote its soft power were transformed during the pandemic, and Chinese diplomacy became more assertive in defense of its image and the narratives about itself.

**Keywords:** China; soft power; diplomacy; Covid-19.

JEL: F50; F59.

Artigo recebido em 21/7/2020 e aprovado em 24/8/2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art6>

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente a China é um ator imprescindível nas mais importantes discussões em nível global, sendo inclusive cotada para restabelecer uma bipolaridade ou multipolaridade abrangente no sistema de nações. Não surpreende, portanto, que ao longo do tempo consolidaram-se narrativas internacionais –

---

1. Pós-doutoranda em ciências militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); e doutora em economia política internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ). Atualmente, é membro do Laboratório de Estudos em Economia Política da China (LabChina) e do Laboratório de Estudos em Mídia e Relações Internacionais (LEMRI) da UFRJ. *E-mail:* <alanacamoca@gmail.com>.

2. Doutorando em economia política internacional pelo PEPI/UFRJ. *E-mail:* <felipecarioni@hotmail.com>.

impulsionadas tanto pela China quanto por outros países – acerca dos reais objetivos e da atuação exterior chinesa. De fato, nos últimos anos, tornou-se comum a propalação de discursos por parte das lideranças chinesas a respeito da necessidade de o país se reafirmar internacionalmente por meio do controle das narrativas sobre si mesmo, com a ideia de “melhor comunicar a mensagem da China para o mundo” (Xi eyes..., 2014, tradução nossa) e de contar “direito a história da China” (Baijie, 2018, tradução nossa). O ano de 2020 se apresenta então como um exemplo ilustre para se refletir sobre as ações chinesas de autopromoção de sua imagem e, conseqüentemente, de seu *soft power*.

Tão logo a crise de saúde do novo coronavírus se espalhou pelo mundo, a China passou a contribuir internacionalmente para o alívio das conseqüências da pandemia, concedendo equipamentos médicos, máscaras, medicamentos, entre outros artigos importantes para o combate à doença, em um esforço político-diplomático que alguns analistas nomearam de “diplomacia das máscaras” (Wong, 2020; Hornung, 2020), ou “diplomacia do coronavírus” (Li e Musiitwa, 2020), ou ainda “diplomacia médica” (Bing, 2020). Rapidamente, notou-se a disseminação de diversos artigos acadêmicos e matérias jornalísticas, com vieses tanto positivos quanto negativos, sobre como a pandemia poderia transformar as relações internacionais.

Muitos dos articulistas eram da opinião que, mediante a “diplomacia das máscaras”, a China ganharia impulso para emergir como um novo líder no sistema internacional, e/ou que os chineses estariam se utilizando da crise para fortalecer seu *soft power*, sua imagem e sua legitimidade como país cooperativo e responsável (Campbell e Doshi, 2020; Hornung, 2020). Em relação a isso, People’s Daily (2020) declara que, entre 1º de março e 10 de abril de 2020, a China exportou cerca de 7,12 bilhões de máscaras e 20.100 unidades de ventiladores (equipamento essencial no combate ao vírus nas fases mais graves da doença).

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar as estratégias de cooperação e autopromoção internacional dos chineses, observando os efeitos temporários e duradouros da pandemia, as estratégias de promoção da imagem, da legitimidade e do *soft power* do país no cenário internacional. Nesse sentido, a hipótese da pesquisa é que as estratégias chinesas para promover seu *soft power* se transformaram durante a pandemia, e sua diplomacia passou a ser mais assertiva em defesa da sua imagem e das narrativas a seu respeito.

Para isso, o artigo se divide em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2 da pesquisa, apresentamos os debates da literatura a respeito da legitimidade e do *soft power* chinês nas relações internacionais, enfatizando aspectos do comportamento da China na arena internacional. Ainda, analisamos as estratégias adotadas pelo país no século XXI, com destaque para a internacionalização das mídias chinesas. Na seção 3, detalhamos a conjuntura da pandemia de Covid-19, levando em consideração as estratégias adotadas pela China.

Devido à contemporaneidade do assunto, para a coleta de informações acerca das estratégias chinesas durante a pandemia, analisaram-se qualitativamente notícias e artigos veiculados nas mais relevantes mídias tradicionais de diversos países do mundo. As notícias advêm principalmente de jornais internacionais de grande circulação, como *The Diplomat*, *The Washington Post* e *The Financial Times*. Além disso, foram consultadas notícias veiculadas em mídias chinesas como o *China Daily*, a *Xinhua* e o *People’s Daily* em mandarim, em inglês e em português no período de 1º de janeiro a 1º de julho de 2020.



## 2 DIPLOMACIA, LEGITIMIDADE, IMAGEM INTERNACIONAL E *SOFT POWER*: AS ESTRATÉGIAS E AS PERCEPÇÕES DA CHINA NO SÉCULO XXI

O campo da pesquisa acadêmica que se dedica ao estudo de iniciativas internacionais de construção de imagem e fortalecimento de legitimidade como a que está em questão aqui é devedor do conceito de *soft power* (poder brando) como concebido por Joseph Nye. O autor sintetiza poder brando como a capacidade de um Estado conseguir o que quer dos outros por meio da atração e da persuasão. Assim, o poder brando é sempre relativo e conecta-se diretamente ao nível de legitimidade que um ator desfruta entre seus pares: “A legitimidade é uma dimensão do poder” (Nye, 2012, p. 117). Ele observa que existem três fontes de poder brando para um país: sua cultura (em locais onde ela é atrativa); seus valores políticos (quando ele os cumpre interna e externamente); e suas políticas externas (quando os outros as veem como legítimas e possuindo autoridade moral).

Ademais, Nye (2012) sinaliza que “informação cria poder” – logo, no tempo atual da era da informação, a característica normativa e discursiva do poder ganha ainda mais relevância. Hoje, graças à evolução tecnológica, à globalização e ao avanço da democracia liberal, cada vez mais pessoas têm acesso ao poder advindo da capacidade de informar e transmitir conhecimento. No entanto, em vez de o aumento da informação disponível promover a emancipação das mentes, ele acaba por produzir o efeito contrário: “Quando as pessoas são esmagadas pelo volume de informações que têm diante de si, têm dificuldade para saber em que se concentrar” (Nye, 2012, p. 141-142). Assim, aqueles que conseguem dar sentido ao mar de informações adquirem o poder subjacente aos demais, e a demanda por aqueles que nos fornecem pistas aumenta. Nesse sentido, na era da informação, os governos competem entre si e com outros atores, como organizações não governamentais (ONGs), comunidade científica e organizações internacionais, pelo domínio de narrativas; portanto, como afirma Nye (2012, p. 142), “as narrativas se tornam a moeda do poder brando”.

Para além disso, instrumentos econômicos e militares também podem ser usados com o intento atrativo e/ou persuasivo. Ajuda econômica, investimento direto estrangeiro ou a criação de um modelo de crescimento econômico de sucesso também produzem atração. Similarmente, treinamentos conjuntos e cooperação militar ou a simples existência de Forças Armadas modernas e eficientes reservam alguma capacidade persuasiva. Por isso, o poder brando possui característica tanto passiva quanto ativa, sendo empregado mediante o bom exemplo (passivo), ou o Estado pode deliberadamente se utilizar de políticas específicas, como a diplomacia pública<sup>3</sup> (ativo), para promover atração para si. Por sua vez, a utilização do *soft power* produzirá efeitos diretos quando afeta os líderes de uma nação, ou indiretos quando quem é afetado é o público. Ao agir sobre o público, cria-se um ambiente receptivo ou repulsivo à ação que foi alvo da política de poder brando, o que, conseqüentemente, limita a escolha da liderança.

Em relação à China, especificamente no que diz respeito ao projeto de reformulação de sua imagem internacional, sua gênese pode ser traçada ainda na década de 1990. Kurlantzick (2006; 2007) coloca que nesse período houve a consolidação dos benefícios econômicos e sociais do programa de

3. De acordo com a definição de Cull (2008), a diplomacia pública opera com cinco elementos: *i*) escuta, que significa coletar informações e opiniões internacionais por meios legais e secretos; *ii*) *advocacy*, que se refere à promoção de algumas políticas, ideias e interesses para audiências externas por meio das embaixadas; *iii*) diplomacia cultural, que pode ser resumida na promoção dos recursos culturais de um país em nível internacional e na facilitação da transmissão de sua cultura internacionalmente; *iv*) diplomacia da troca (*exchange diplomacy*), que almeja promover trocas recíprocas entre as pessoas (intercâmbio acadêmico, por exemplo); e *v*) *broadcasting* internacional, que significa o uso de agências de notícias, rádio, televisão e comunicação virtual para interagir com as audiências externas.

Reforma e Abertura; assim, criaram-se as condições necessárias para que um senso de *dàguó* (大国 – grande potência) emergisse entre as lideranças e a sociedade chinesa em geral. Ao analisar textos de estrategistas chineses da época, o autor nota que a ideia de o país conduzir as relações internacionais em pé de igualdade com as demais grandes potências tornava-se cada vez mais difundida (Kurlantzick, 2007, p. 42-43) – mesmo que essa ideia fosse somente abraçada pelas lideranças chinesas de forma assertiva após a crise financeira de 2008 (Zhao, 2015).

No século XXI, a China passou a atuar ativamente na ordem internacional, aumentando sua participação em instituições internacionais, como o caso de sua entrada em 2001 na Organização Mundial do Comércio (OMC). Por meio de relações mais construtivas com as grandes potências, as lideranças chinesas optaram por estratégias conciliatórias diante de um Estados Unidos receptivo e acomodativo em relação à China, em razão da necessidade norte-americana de apoio em questões do Oriente Médio (Zhao, 2015). Ademais, para além da participação em iniciativas multilaterais, o mote dos relacionamentos bilaterais do país passou a ser, principalmente, os ganhos mútuos (*win-win relations*) e os empréstimos sem contrapartidas no âmbito econômico com os países do Sul Global (Zhao, 2015). O governo chinês também fomentou trocas culturais e políticas entre sociedades e lideranças nacionais, aumentando as visitas de Estado e estabelecendo os Institutos Confúcio como centros oficiais para o ensino da língua e cultura chinesa em solo estrangeiro – leia-se diplomacia cultural. Tais estratégias foram adotadas com o intuito de transmitir a imagem do Estado como um membro ordeiro e respeitoso das regras e da diversidade internacional em um esforço que ficou conhecido como “ofensiva de charme” (*charm offensive*) (Kurlantzick, 2007).

Como argumenta Shambaugh (2013), entretanto, a popularidade chinesa é deveras frágil e pouco influente quando comparada às demais grandes potências. Tal fragilidade ficou evidente em 2008, quando protestos em favor da independência do Tibete eclodiram ao longo do trajeto da Pira Olímpica pelo globo. As perturbações foram televisionadas, colocando o foco da imprensa internacional em cima da China em uma postura crítica ao país, algo que não acontecia desde o Massacre da Praça da Paz Celestial em 1989.

Naquele momento ficou evidente que a China deveria, além de promover as iniciativas oficiais, Estado-Estado, estimuladas pela ofensiva de charme, partir também para o engajamento centrado na diplomacia pública. Assim, o país teria melhores chances de narrar os fatos a sua maneira, não mais ficando refém da difusão ocidental de imagens e interpretações estereotipadas e danosas, como a ideia de “ameaça chinesa”. As palavras de Li Changchun, ministro do Comitê Central do Departamento de Propaganda do Partido Comunista da China (PCC), são esclarecedoras.

Reforçar nossa capacidade de comunicação é uma questão urgente. Diz respeito à posição internacional da China; diz respeito ao crescimento do poder brando cultural da China; e diz respeito ao lugar e à função da mídia chinesa na opinião pública da comunidade internacional. Nossa primeira e principal missão a partir de agora é fortalecer nossa capacidade de comunicação dentro e fora da China. Todos devem estar cientes dessa responsabilidade e missão (*apud* Yang, 2018, p. 87, tradução nossa).

Desde então, o governo chinês tem direcionado seus planos e esforços para desenvolver estratégias e capacidades midiáticas capazes de rivalizar com as de países líderes nesse campo, como Estados Unidos, Inglaterra e França. Para tanto, a China reciclou sua estratégia *going global*,<sup>4</sup> mas, agora, com foco na área de comunicação, algo que autores como Thussu, Burgh e Shi (2018), além de Yang (2018),

4. O *going global* ou *going out* foi uma estratégia concebida no X Plano Quinquenal da China (2000-2005) e estabeleceu o estímulo governamental para que as empresas chinesas, especialmente as grandes estatais do país, iniciassem suas operações estrangeiras.

chamaram de *media going global*. O plano para globalizar a mídia do país parte de quatro abordagens: *i)* internacionalização de grandes estatais, por meio de fusões, aquisições e compra de ativos, assim acumulando *know-how*; *ii)* participação de empresas chinesas de capital privado complementando o processo de expansão; *iii)* interação com correspondentes estrangeiros que se encontram na China e são fontes para audiências internacionais; e *iv)* incentivo para a mídia internacional usar fontes chinesas, principalmente as diásporas nacionais (Yang, 2018).

À frente desse processo de internacionalização, temos as quatro maiores empresas estatais por segmento: China Global Television Network<sup>5</sup> (CGTN), *China Daily* (mídia impressa), Rádio Internacional da China e Xinhua (agência de notícias). Shambaugh (2013) estima que foram destinados aproximadamente US\$ 8 bilhões para operacionalizar a “saída” dessas empresas com o objetivo de quebrar o monopólio ocidental sobre os fluxos de informação que circulam pelo globo.

Yang (2018) argumenta que a principal questão que determina a “deficiência do poder discursivo” dos países em desenvolvimento é sua dependência de notícias e informações de segunda mão, uma vez que esses Estados não possuem meios próprios para coletar dados além de suas fronteiras. Nesse sentido, os investimentos chineses foram realizados com o intuito de garantir aos seus meios de comunicação acesso a fontes primárias de informação, otimizando, assim, suas possibilidades de ditar as narrativas e agendas de discussão. Em pouco tempo as companhias do país alcançaram escala mundial.<sup>6</sup>

Vistas essas estratégias e iniciativas, podemos observar que atualmente o alcance do aparato midiático chinês é de fato cada vez mais global e está começando a impor desafios aos poderes tradicionais no campo da difusão internacional de narrativas. O que continuamos a registrar, contudo, é o predomínio daqueles discursos produzidos nos centros de poder de sempre, enquanto, por vezes, a China aparece apenas posteriormente para rebater críticas ou visões deturpadas. A questão que diz respeito à capacidade de penetração, persuasão/credibilidade e aglutinação dos discursos chineses será tratada com mais detalhe na próxima seção. A seguir, lidaremos com o contexto global do coronavírus, as estratégias diplomáticas chinesas específicas para o tratamento da crise e algumas percepções internacionais acerca do binômio China-Covid-19.

### 3 A CHINA EM TEMPOS DE PANDEMIA: UM DRAGÃO AMEAÇADOR OU UM PANDA COOPERATIVO/LÍDER?

Em tempos de crises, é comum observar o surgimento de numerosas análises buscando compreender o mundo pós-crise. O período atual não é exceção. Pululam artigos de opinião de acadêmicos, jornalistas e lideranças tentando antecipar o futuro das configurações de poder na arena internacional assim que a pandemia for debelada. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou, após o crescente número de casos em escala global que vivemos, uma pandemia causada

5. Antiga China Central Television (CCTV).

6. Atualmente a CGTN tem mais de setenta escritórios estrangeiros transmitindo nas seis línguas oficiais das Nações Unidas para 171 países, cobrindo todos os continentes, além de canais locais como CGTN-América, CGTN-África e CGTN-Europa. A Xinhua possui mais de 180 repartições ao redor do mundo publicando textos, fotos, áudios e vídeos 24 horas por dia; ainda em 2011 abriu o canal de notícias em inglês CNC World nos mesmos moldes da americana CNN. A Rádio Internacional da China se encontra atrás apenas da BBC em termos de alcance global, possuindo noventa estações de rádio ao redor do mundo e transmitindo em 64 idiomas diferentes. Por fim, o *China Daily* publica correntemente seis edições regionais, incluindo Hong Kong, Ásia, Estados Unidos, América Latina, Europa e África (Yang, 2018). Entre as empresas privadas engajadas no projeto de expansão midiática chinesa, cabe destaque ao diário *Global Times*, atualmente o jornal mais lido na China, e sua edição em inglês disputa com o *China Daily* para determinar a visão chinesa acerca do noticiário internacional (Edney, 2014).

pelo Sars-Cov-2.<sup>7</sup> Ainda, em janeiro do mesmo ano, a própria instituição além de lideranças políticas já esboçavam preocupações, uma vez que houve a confirmação de casos de Covid-19 fora da China continental.<sup>8</sup>

Ao passo que a pandemia ganhava proporções globais, foi possível observar o aparecimento de ao menos duas retóricas, uma positiva e outra negativa, a respeito da atuação chinesa. A primeira argumentava sobre como a China estaria despontando no cenário internacional como uma liderança e promovendo, por meio da sua diplomacia específica para o coronavírus, o auxílio para os países atingidos pela crise (Campbell e Doshi, 2020). Tais iniciativas se traduziram em um aumento do *soft power* chinês e, conseqüentemente, de sua legitimidade internacional.

A segunda transparece a narrativa da China como uma ameaça. A ideia de um “perigo amarelo”<sup>9</sup> provocou uma onda de discursos anti-China, por vezes mobilizados por lideranças locais e veículos midiáticos internacionais que desencadearam ações xenófobas e racistas em diversos países do mundo, não somente em retaliação à China, mas também ojerizando refugiados, imigrantes e outros grupos minoritários. Nesse sentido, destacam-se as afirmações de Donald Trump, presidente dos Estados Unidos, sobre o coronavírus como um “vírus chinês” e as falas de Mike Pompeo, secretário de Estado, como o “vírus de Wuhan”. Essa postura tem sido alvo frequente de críticas por parte da OMS, que rejeita a atribuição do vírus a um país. A instituição se coloca contra qualquer forma de nomenclatura que associe uma doença infecciosa a seu local de origem ou população étnica, tendo reconhecido em 2015 implicações preocupantes de se promover tal aproximação, aconselhando pesquisadores, cientistas e a mídia a não fazê-la.

Um dos grandes debates envolvendo a pandemia mundial no campo das relações internacionais tem sido sobre a possibilidade de a China emergir como uma das lideranças mundiais no que tange à questão da saúde. Alguns observadores apresentaram que a China vem buscando retomar o controle das narrativas por meio do seu *soft power*, com o intuito de ultrapassar os Estados Unidos como líder global nesse campo (Campbell e Doshi, 2020). Do nosso ponto de vista, a China o faz tanto por meio da promoção da sua diplomacia pública – sobretudo via difusão midiática dos métodos exitosos empregados pelo país para lidar com a crise –, da realização de reuniões e da ativa participação nas organizações internacionais relevantes, como a OMS, quanto por meio do envio para países do mundo todo de ajuda material, como equipamentos e medicamentos essenciais.

De acordo com Edney (2014) e Campbell e Doshi (2020), o governo chinês objetiva controlar os fluxos de informações sobre o país. Nesse sentido, o PCC como autoridade política máxima é responsável por intermediar a entrada e a saída de informações da China, e o faz por meio de práticas de propaganda. No contexto do coronavírus, o Departamento de Publicidade<sup>10</sup> do governo

7. Anteriormente, em 30 de janeiro de 2020, a OMS havia decretado que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII).

8. A Tailândia foi o primeiro país que apresentou um caso confirmado de Covid fora da China continental ainda em 13 de janeiro de 2020, e posteriormente demais países, como Coreia do Sul, Japão, Estados Unidos, França e outros, tiveram casos confirmados. Mais detalhes disponíveis em: <<https://www.who.int/news-room/detail/13-01-2020-who-statement-on-novel-coronavirus-in-thailand>> e <<https://www.nytimes.com/article/coronavirus-timeline.html>>.

9. A ideia de “perigo amarelo” foi concebida ao final do século XIX para designar o medo das ondas imigratórias de trabalhadores chineses para o Ocidente. Ao que parece, o Kaiser Guilherme II (1895) teria feito a primeira menção a esse tipo de “perigo amarelo” (em alemão, *gelbe gefahr*) curiosamente em um momento histórico em que eram justamente as potências ocidentais que ocupavam a China.

10. O Departamento de Publicidade (antigo Departamento de Propaganda) é um órgão diretamente subordinado ao Comitê Central do PCC, responsável pelo trabalho ideológico, pela difusão e pela censura de informações dentro e fora da China (Edney, 2014).

tem promovido propagandas sobre como a China lidou positivamente com o surto de Covid-19, e, conforme afirmam os autores, “Pequim está trabalhando para transformar esses primeiros sinais de sucesso em uma narrativa maior a ser transmitida para o resto do mundo – uma narrativa que faz da China o ator essencial em uma recuperação global vindoura enquanto apaga sua inicial má administração da crise” (Campbell e Doshi, 2020, tradução nossa).

Não por acaso, diversos artigos, *tweets* e mensagens públicas nos mais diversos idiomas têm sido difundidos elogiando o enfrentamento positivo da crise pelo gigante asiático. É preciso destacar que o esforço de propaganda externa chinesa inspira-se diretamente em sua experiência interna, sendo esta última centrada na tentativa permanente de fazer a sociedade chinesa identificar seus objetivos pessoais com aqueles do governo central. Logo, tais discursos visam fortalecer doméstica e internacionalmente, sobretudo, a própria figura do PCC como entidade responsável e capaz de guiar a China não só em tempos de estabilidade, mas também nos de crise, respaldando-lhe, assim, legitimidade para continuar a governar (Edney, 2014). Como exemplos de propaganda interna, observa-se que, em fevereiro de 2020, o governo chinês publicou um livro intitulado 大国战 “疫” (*Dàguó zhàn “yì”*) sobre os esforços para prevenir e controlar a pandemia de Covid-19 – livro que foi publicado também em inglês, francês, espanhol, russo e árabe.<sup>11</sup> Internamente, no entanto, as propagandas têm sido também acompanhadas por críticas de parte da população em mídias sociais como a Weibo, especialmente depois da morte do médico Li Wenliang<sup>12</sup> ainda em fevereiro de 2020.<sup>13</sup>

Em um editorial *on-line* publicado no jornal *People’s Daily* em chinês, intitulado *As políticas chinesas na guerra contra a epidemia* (战疫中国策 – *Zhàn yì zhōngguó cè*), são apresentados de forma sistemática os feitos do PCC sob o comando de Xi Jinping em relação ao combate do coronavírus. As informações presentes no site estão divididas em nove categorias com a ideia dos “nove ideogramas” de Xi Jinping no combate à pandemia: liderança ou líder (领), unificar (统), acertar (准), rigoroso ou firme (严), legislação (法), povo ou grupo (群), estábulo<sup>14</sup> (稳), estudo ou pesquisa (研) e união (合). Cada uma das seções apresenta dados sobre como o governo tem agido para combater o vírus.

Além das iniciativas para promover uma imagem positiva de como a China vem tratando a crise, analistas têm constantemente reforçado que o Ministério de Relações Exteriores da China vem adotando um tom cada vez mais estridente contra países e lideranças políticas que criticam o governo chinês ou evocam imagens estereotipadas do país internacionalmente. Essa política tem sido apelidada de *wolf warrior diplomacy*, ou “diplomacia do guerreiro lobo,”<sup>15</sup> e vem sendo exercitada, sobretudo, pelas mídias estatais chinesas e porta-vozes oficiais no exterior (Zhu, 2020; Westcott e Jiang, 2020; Wang, 2020). Diplomatas e porta-vozes têm buscado proativamente defender a China

11. De acordo com o *site* da Xinhua (Commentary..., 2020, tradução nossa), “o livro é compilado para mostrar a força da liderança do Partido Comunista da China (PCC) e do sistema socialista da China, bem como os esforços da China no fortalecimento da cooperação com a comunidade internacional para proteger conjuntamente a saúde pública global e regional”.

12. Médico chinês considerado a primeira pessoa a alertar o público sobre a pandemia de Covid-19.

13. Mais informações disponíveis em: <<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51409801>> e <<https://www.scmp.com/abacus/culture/article/3087608/coronavirus-doctors-last-social-media-post-draws-commemorations>>.

14. No caso, o significado de tal ideograma é a ideia de como manter a sociedade calma e tranquila por meio da transparência e das ações do governo.

15. O termo tem origem em dois *blockbusters* chineses intitulados *Wolf Warrior* e *Wolf Warrior II*, lançados, respectivamente, em 2015 e 2017. Tais filmes endossam o papel das Forças Armadas chinesas, People’s Liberation Army (PLA), que combatem inimigos em casa e no exterior para defender os interesses chineses.



contra os insultos ocidentais. Como exemplo disso, Hua Chunying<sup>16</sup> e Zhao Lijian<sup>17</sup>, dois porta-vozes do governo, foram ao Twitter em diversos momentos para se opor às críticas externas a respeito da ação chinesa na contenção da pandemia dentro do país e da má qualidade dos equipamentos médicos exportados, além de contra-atacar as afirmações do governo de Donald Trump sobre a origem do vírus (Zhu, 2020; Wang, 2020).

Em 24 de maio de 2020, quando questionado a respeito da diplomacia mais assertiva da China desde 2019, sobretudo nos últimos meses, o ministro de Relações Exteriores, Wang Yi, afirmou à imprensa que “nunca escolhemos brigar ou intimidar os outros, mas, ao mesmo tempo, temos princípios e coragem”, e continuou dizendo que “certamente lutaremos contra qualquer calúnia para defender a honra e a dignidade nacional chinesa” (Those..., 2020, tradução nossa). A diplomacia do “lobo lutador” é uma resposta a como países ocidentais, especialmente os Estados Unidos, tratam a China e a sua população.

O governo chinês tem comprado anúncios em *sites* de notícias, como já o fez no passado, e em mídias sociais como Facebook e Instagram para promover a resposta chinesa à pandemia ou criticar o governo norte-americano e as acusações de Trump por meio da promoção de conteúdo produzido por Xinhua, CGTN e Global Times.<sup>18</sup> Ademais, os jornais *The Wall Street* e *The New York Times* publicaram em junho notícias de que o Twitter Inc. removeu de sua plataforma social cerca de 174 mil contas rotuladas como falsas e operadas pelo governo chinês para divulgar narrativas sobre a Covid-19, os protestos de Hong Kong e outros tópicos.<sup>19</sup>

Com o objetivo de minimizar as opiniões negativas que têm sido veiculadas a seu respeito, a China tem buscado promover o seu *soft power* em paralelo com sua diplomacia assertiva. De acordo com Campbell e Doshi (2020), Xi Jinping compreende que o fornecimento de bens globais pode promover uma imagem positiva do país, além de o maior engajamento em iniciativas bilaterais e multilaterais também desenvolver sua legitimidade e liderança internacionalmente. O projeto da Nova Rota da Seda (Belt and Road Initiative – BRI), a criação de instituições internacionais como o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS, o Banco de Infraestrutura Asiática (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB), os Fóruns de Cooperação China-Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e China-África, por exemplo, são iniciativas que estimulam esse maior engajamento e promoção externa do país.

A BRI, inclusive, tem sido seu maior empreendimento econômico e político, impulsionando não somente a projeção econômica do ponto de vista logístico, mas também tem promovido desdobramentos para as áreas de saúde, tecnologia, cultura, entre outras. Cabe destacar o que ficou conhecido a partir de 2016<sup>20</sup> como a Rota da Seda da Saúde, ou Health Silk Road (HSR), após um discurso de Xi Jinping no Uzbequistão.<sup>21</sup> De acordo com Bing (2020), nos últimos anos, a HSR estava

16. Disponível em: <<https://twitter.com/spokespersonchn>>.

17. Disponível em: <<https://twitter.com/zlj517>>.

18. Ver mais em: <<https://www.telegraph.co.uk/technology/2020/04/05/china-floods-facebook-instagram-undeclared-coronavirus-propaganda/>>.

19. Ver mais em: <<https://www.wsj.com/articles/twitter-takes-down-chinese-government-linked-accounts-it-says-pushed-propaganda-11591909280>> e <<https://www.nytimes.com/2020/06/11/technology/twitter-chinese-misinformation.html>>.

20. A HSR foi definida em um documento preparado pelas autoridades de saúde da China em 2015, no qual era apresentada uma proposta de três anos (2015-2017) para promover a BRI por meio da cooperação no setor de saúde (Bing, 2020).

21. No Fórum da BRI de 2017, a China assinou com a OMS, a United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) e outros trinta países o *Beijing Communique of the Belt and Road Health Cooperation and Health Silk Road*, em que expressam a necessidade de cooperação na área de saúde por meio de trocas, treinamentos, monitoramentos e investimentos em saúde e outros.

progredindo, mesmo que de forma lenta, e a cooperação estava sendo estimulada em diversos fóruns regionais, como o China-ASEAN Health Cooperation Forum e o China-Arab Health Cooperation Forum, e em programas de treinamento como o China-ASEAN Human Resources Training Program of Health Silk Road. Em 16 de março de 2020, a HSR foi retomada quando, em uma conversa telefônica com o primeiro-ministro da Itália, Xi Jinping abordou a ideia de trabalhar com o país europeu para construir a HSR (Lancaster, Rubin e Rapp-Hooper, 2020).

De fato, as relações sino-italianas, quando a crise assolava a região e notícias sobre a situação emergencial do país tornaram-se corriqueiras, foram estimuladas, uma vez que o país asiático investiu em uma ampla campanha de envio de assistência médica para os italianos (Lancaster, Rubin e Rapp-Hooper, 2020). Afinal, como argumentam Campbell e Doshi (2020), quando nenhum Estado europeu respondeu ao apelo urgente da Itália por equipamentos médicos e de proteção, a China se comprometeu publicamente a enviar 1 mil ventiladores, 2 milhões de máscaras, 100 mil respiradores, 20 mil roupas de proteção e 50 mil *kits* de teste.

Além disso, a China enviou suprimentos, máscaras e equipes médicas a diversos países do mundo com o objetivo de conter a pandemia, o que motivou muitos analistas a apontar a consolidação do *soft power* chinês. Isso deve-se ao fato de que a China possui larga vantagem em promover assistência, uma vez que muito do que o mundo precisa para combater o coronavírus é fabricado no país – máscaras, respiradores e ingredientes farmacêuticos para a produção de medicamentos (Campbell e Doshi, 2020). Nota-se ainda a especial atenção dada à África pelo governo chinês. Na 73ª Assembleia Mundial de Saúde, Xi Jinping declarou que a comunidade internacional deveria prestar maior assistência aos países em desenvolvimento, em especial aos países africanos (FMPRC, 2020).

A China vem cooperando tanto do ponto de vista bilateral como por meio das instituições multilaterais, mesmo em um ambiente em que se observam a crise do multilateralismo e o crescente unilateralismo norte-americano. Referente ao último ponto, os Estados Unidos foram acusados de roubo de equipamentos que estavam destinados a outros países<sup>22</sup> e têm constantemente criticado instituições internacionais multilaterais. Em 29 de maio de 2020, por exemplo, Donald Trump anunciou o rompimento de seu país com a OMS, determinando a realocação do financiamento antes destinado ao órgão para outras iniciativas e criticando uma suposta subordinação da instituição à China.<sup>23</sup> Ademais, enquanto os Estados Unidos foram acusados de oferecer uma grande quantia a uma empresa alemã pelo acesso exclusivo da vacina,<sup>24</sup> Xi Jinping afirmou, também na 73ª Assembleia Mundial de Saúde, que “o desenvolvimento e a implantação de vacinas para Covid-19 na China, quando disponíveis, tornar-se-ão um bem público global, que será a contribuição da China para garantir o acesso e a acessibilidade da vacina nos países em desenvolvimento” (FMPRC, 2020, tradução nossa).

Por fim, diante das diversas iniciativas de *soft power* adotadas pela China na direção do aumento de sua legitimidade política por meio do controle sobre as narrativas internacionais a seu respeito, estaria a imagem do país asiático alcançando as audiências internacionais e gerando percepções positivas? Existem efeitos diferentes em como a mensagem e a atuação diplomática chinesa são interpretadas quando comparamos o Sul e o Norte Global? Apesar de ainda ser cedo para observar

22. Ver mais em: <<https://www.bbc.com/news/world-52161995>>.

23. Ver mais em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/05/29/trump-diz-que-esta-encerrando-relacoes-com-a-oms-e-faz-criticas-a-china.ghml>> e <<https://edition.cnn.com/2020/05/19/us/trump-who-funding-threat-explainer-intl/index.html>>.

24. Ver mais em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2020/mar/15/trump-offers-large-sums-for-exclusive-access-to-coronavirus-vaccine>>.



os efeitos finais de todo esse processo conjuntural, é importante elucidar alguns pontos que podem fornecer pistas acerca das percepções da China no pós-pandemia.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Em termos de conclusão, podemos apontar primeiro que, a partir de 2008, a China tomou ciência do impacto que a disseminação de narrativas internacionais pode ter para minar a legitimidade de um Estado e de seu governo. Consequentemente, os líderes chineses renovaram sua atenção para a importância dos mecanismos de *soft power* para a construção de um “poder internacional compreensivo”,<sup>25</sup> ou seja, que fosse além dos tradicionais âmbitos econômico e militar. Desde então, o PCC fez da construção de um moderno e amplo aparato midiático uma política estratégica, a ponto de atualmente as mídias chinesas de fato possuírem cobertura global e a disputa pelo controle das narrativas internacionais entre China e Ocidente se acirrar como nunca antes. Foi nesse contexto que o coronavírus tomou o globo.

Diante da contemporaneidade do assunto aqui tratado, seria imprudente fazermos qualquer previsão ou afirmação que seja mais que meramente tentativa com relação aos efeitos das políticas de *soft power* chinesas, específicas ao período pandêmico, no mundo pós-crise. Sendo assim, consideramos que o coronavírus pode estar servindo como um multiplicador de algumas tendências prévias à pandemia no que toca à questão da imagem internacional da China e a sua busca pelo controle das narrativas. Ao passo que a crise foi multiplicando discursos em relação à China (positivos e negativos), esse Estado também aumentou seus esforços no campo do *soft power* a fim de neutralizar críticas e difundir narrativas elogiosas sobre si. Contudo, reforçamos que mais estudos precisam ser feitos para corroborar e validar definitivamente tal conclusão. Independentemente disso, afirmamos que de acordo com a hipótese proposta houve sim uma transformação das estratégias chinesas de promoção de seu *soft power* durante a pandemia, assim como a diplomacia chinesa realmente passou a ser mais assertiva em defesa da sua imagem e das narrativas a seu respeito.

Além disso, esclarecemos como as políticas de *soft power* podem ser operadas pelos Estados em seus esforços de construção de imagem e legitimidade no ambiente internacional. Acreditamos que esse aumento do entendimento sobre as ações estatais pode ser estimulante para pesquisadores que estejam interessados em estudar iniciativas de poder brando. Logo, apontamos alguns caminhos que ainda precisam ser explorados com o objetivo de incrementar nosso conhecimento acerca dos efeitos e das consequências da pandemia sobre o sistema internacional, sobre as relações interestatais e sobre a China.

A questão da avaliação do impacto das políticas de *soft power* dos Estados uns sobre os outros ainda é de difícil definição – cabe colocar o problema da capacidade de essas políticas superarem estereótipos históricos fortemente arraigados no imaginário coletivo das sociedades. As diversas ações racistas e xenófobas que começaram a ocorrer logo nos primeiros momentos de proliferação do coronavírus são ilustrativas desse questionamento. Notícias nas mais diversas mídias internacionais apresentam casos de xenofobia nos Estados Unidos contra a comunidade de descendentes asiáticos por meio de agressão verbal e física;<sup>26</sup> casos esses que não ficaram restritos somente ao território norte-americano,

25. Para mais informações sobre “poder compreensivo”, ver Shambaugh (2013).

26. Ver mais em: <<https://www.nytimes.com/2020/04/16/world/asia/coronavirus-china-nationalism.html>>.

tendo ocorrido também na França,<sup>27</sup> no Reino Unido,<sup>28</sup> na Coreia do Sul,<sup>29</sup> no Japão,<sup>30</sup> na Suécia,<sup>31</sup> entre outros. Além disso, discursos xenófobos também aparecem nas redes sociais.<sup>32</sup> O centro de denúncia chamado Stop AAPI Hate nos Estados Unidos afirmou ter recebido 2.066 denúncias de incidentes de racismo, discursos de ódio, discriminação e ataques físicos contra asiáticos e asiáticos-americanos de 19 de março a 3 de junho de 2020 (Borja *et al.*, 2020).

Ainda é preciso, inclusive, observar os efeitos da pandemia e da disputa de narrativas entre China e Estados Unidos a respeito da origem do vírus, nas relações sino-americanas. Deve-se observar também que as relações entre os países têm se deteriorado diante da guerra comercial e tecnológica e da recente proibição de aplicativos chineses (TikTok e WeChat) em território nacional dos Estados Unidos.<sup>33</sup> Além disso, o governo norte-americano também vem adotando sanções contra as autoridades de Hong Kong em razão da lei de segurança imposta por Pequim à antiga colônia britânica. Recentemente, o Departamento do Tesouro anunciou o congelamento dos bens americanos de autoridades chinesas, e os Estados Unidos foram acusados pela China de semear a desordem e o sentimento anti-China.<sup>34</sup> Ressalta-se que, no caso das questões de Hong Kong, o governo chinês tem sido criticado por diversos países (Reino Unido, Austrália e outros),<sup>35</sup> o que vem afetando a sua imagem internacionalmente.

Ainda, é preciso que trabalhos futuros debatam acerca das mudanças nas percepções de lideranças assim como da opinião pública, quem deve ser o alvo prioritário de influência, quais métodos são utilizados e em que contextos. Canadá e Japão, por exemplo, costumavam registrar altas taxas de desaprovação pública em relação à China mesmo antes da pandemia,<sup>36</sup> contudo, seus governos demonstraram cautela em recriminar demasiadamente o governo chinês pela pandemia, em virtude da capacidade chinesa de auxiliar no combate ao coronavírus com o envio de mantimentos, respiradores e equipamentos médicos. Recentemente, Justin Trudeau, primeiro-ministro canadense, quando questionado por que estaria sendo cuidadoso ao falar sobre a China em discursos oficiais, respondeu afirmando sobre a importância de trabalhar com outros países a fim de obter equipamentos de proteção essenciais.<sup>37</sup>

Ademais, é importante ressaltar e observar possíveis diferenças entre as percepções dos países centrais e dos periféricos, na medida em que a constituição social e política nesses espaços é diversa, assim como as pressões a que eles estão sujeitos, o que faz as estratégias estatais e seus efeitos também serem diferentes. Assim, um trabalho que reflita a respeito da relação entre os investimentos econômicos chineses na África e a construção de percepções acerca da China é imperioso. Nos últimos anos, a projeção econômica chinesa para a África tem crescido, e com ela casos de xenofobia contra nacionais

27. Ver mais em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-51294305>>.

28. Ver mais em: <<https://www.bbc.com/news/uk-england-london-51771355>>.

29. Ver mais em: <<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/Hate-China-virus-puts-South-Korea-s-Moon-under-pressure>>.

30. Ver mais em: <<https://www.japantimes.co.jp/news/2020/02/10/national/discrimination-japan-rise-coronavirus-fears/#.XwyvKChKjb1>>.

31. Ver mais em: <<https://sverigesradio.se/artikel/7404778>>.

32. Ver mais em: <<https://www.aljazeera.com/news/2020/04/anti-asian-hate-continues-spread-online-covid-19-pandemic-200405063015286.html>>.

33. Ver mais em: <<https://www.wsj.com/articles/trumps-moves-against-china-driven-by-security-concerns-navarro-says-11596820246>>.

34. Ver mais em: <<https://www.ft.com/content/6822dfd-8cb8-494d-9a89-c6ee29a345d4>> e <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/mundo/tens%C3%A3o-entre-eua-e-china-se-agrava-por-san%C3%A7%C3%B5es-contra-autoridades-em-hong-kong-1.462285>>.

35. Ver mais em: <<https://www.scmp.com/news/china/article/3092075/uk-politicians-urge-use-human-rights-sanctions-chinese-hong-kong>> e <<https://www.afr.com/world/asia/australia-condemns-hong-kong-security-laws-but-says-no-china-sanctions-20200529-p54xm3>>.

36. Ver mais em: <<https://www.pewresearch.org/global/2019/12/05/attitudes-toward-china-2019/>>.

37. Ver mais em: <<https://www.theglobeandmail.com/canada/article-trudeau-defends-beijing-envoy-says-its-totally-normal-to-question/>>.

chineses têm se multiplicado; no entanto, as lideranças do continente continuam demonstrando boa vontade e simpatia para com as autoridades do país asiático.

Por fim, ainda é necessário detalhar até que ponto o tom diplomático mais assertivo característico da “diplomacia do lobo lutador” não poderia surtir efeito contrário ao desejado pelos chineses, ou seja, em vez de elevar a reputação internacional do país, prejudicá-la, minando, assim, sua legitimidade internacional e, conseqüentemente, sua capacidade de persuadir outros, como argumentou o embaixador canadense na China, Dominic Barton.<sup>38</sup> Seria fácil (como já está ocorrendo) para a mídia ocidental relacionar esse aumento de assertividade diplomática chinesa a um intrínseco autoritarismo do sistema político do país e logo construir uma narrativa do PCC como um governo opressor e dos chineses como um povo destituído de liberdade.

Visto isso, esses são apenas alguns temas e caminhos para pesquisas futuras que podem contribuir para o nosso entendimento sobre como a pandemia global alterou as relações internacionais e mais especificamente sobre como se operou a estratégia chinesa no que toca a sua busca por legitimidade internacional e por poder durante este momento de crise sistêmica. É certo que para continuar seu desenvolvimento e alcançar seus objetivos estratégicos a China deverá investir cada vez mais em sua capacidade de convencimento, de maneira a criar um sistema internacional mais acomodativo aos seus interesses ao mesmo tempo que evita a confrontação militar com a potência hegemônica. Dessa forma, os temas relacionados às políticas de *soft power* permanecerão como um nicho relevante dentro do campo de estudos sobre poder e China.

#### REFERÊNCIAS

- BAIJIE, A. Xi: spreading China's story key mission. **China Daily**, 23 Aug. 2018. Disponível em: <<http://www.chinadaily.com.cn/a/201808/23/WS5b7de976a310add14f387392.html>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- BING, N. C. COVID-19 speeds up China's 'Health Silk Road'. **East Asia Forum**, 26 May 2020. Disponível em: <<https://www.eastasiaforum.org/2020/05/26/covid-19-speeds-up-chinas-health-silk-road/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- BORJA, M. *et al.* Anti-Chinese rhetoric tied to racism against Asian Americans Stop AAPI Hate report. **Asian Pacific Policy and Planning Council**, 2020. Disponível em: <[http://www.asianpacificpolicyandplanningcouncil.org/wp-content/uploads/Anti-China\\_Rhetoric\\_Report\\_6\\_17\\_20.pdf](http://www.asianpacificpolicyandplanningcouncil.org/wp-content/uploads/Anti-China_Rhetoric_Report_6_17_20.pdf)>. Acesso em: 9 jun. 2020.
- CAMPBELL, K.; DOSHI, R. The coronavirus could reshape global order. **Foreign Affairs**, 18 March 2020. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>>.
- COMMENTARY: China's endeavors help world heal pandemic pain. **Xinhua**, 8 June 2020. Disponível em: <[http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/08/c\\_139123725.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/08/c_139123725.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- CULL, N. J. Public diplomacy: taxonomies and histories. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616, n. 1, p. 31-54, 2008.
- EDNEY, K. **The globalization of Chinese propaganda: international power and domestic cohesion**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

38. Ver mais em: <<https://www.theglobeandmail.com/canada/article-trudeau-defends-beijing-envoy-says-its-totally-normal-to-question/>>.

FMPRC – MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. **Fighting COVID-19 through solidarity and cooperation: building a global community of health for all 2020.** Beijing: FMPRC, 2020. Disponível em: <[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1780221.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1780221.shtml)>. Acesso em: 10 jul. 2020.

HORNUNG, J. W. Don’t be fooled by China’s mask diplomacy. **Rand Corporation**, 2020. Disponível em: <<https://www.rand.org/blog/2020/05/dont-be-fooled-by-chinas-mask-diplomacy.html>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

KURLANTZICK, J. China’s latin leap forward. **World Policy Journal**, Durham, 2006.

\_\_\_\_\_. **Charm offensive: how China’s soft power is transforming the world.** New York: Yale University Press, 2007.

LANCASTER, K.; RUBIN, M.; RAPP-HOOPER, M. Mapping China’s Health Silk Road. **Council of Foreign Relations**, 2020. Disponível em: <<https://www.cfr.org/blog/mapping-chinas-health-silk-road>>. Acesso em: 10 jul.2020.

LI, H.; MUSIITWA, J. ‘Coronavirus diplomacy’: China’s opportune time to aid Africa. **The Africa Report**, 24 Apr. 2020. Disponível em: <<https://www.theafricareport.com/26750/coronavirus-diplomacy-chinas-opportune-time-to-aid-africa/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

NYE, J. S. **O futuro do poder.** São Paulo: Benvirá, 2012.

PEOPLE’S DAILY. 战疫中国策, 2020. Disponível em: <<http://politics.people.com.cn/GB/8198/432321/index.html?showcase-show=0&showcase-show=6&showcase-show=8&showcase-show=8&showcase-show=7#page>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SHAMBAUGH, D. **China goes global: the partial power.** United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

THOSE labeling China hegemonic are those refusing to relinquish hegemony: FM. **Xinhua**, 24 May 2020. Disponível em: <[http://www.xinhuanet.com/english/2020-05/24/c\\_139084428.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-05/24/c_139084428.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2020.

THUSSU, D. K.; BURGH, H. de; SHI, A. Introduction. *In*: \_\_\_\_\_. **China’s media go global** (internationalizing media studies). London: Routledge, 2018. (E-book).

WANG, W. West feels challenged by China’s new ‘Wolf Warrior’ diplomacy. **Global Times**, 16 Apr. 2020. Disponível em: <<https://www.globaltimes.cn/content/1185776.shtml>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

WESTCOTT, B.; JIANG, S. China is embracing a new brand of foreign policy. Here’s what wolf warrior diplomacy means. **CNN**, 28 May 2020. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2020/05/28/asia/china-wolf-warrior-diplomacy-intl-hnk/index.html>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

WONG, B. China’s mask diplomacy. **The Diplomat**, 25 Mar. 2020. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

XI EYES more enabling international environment for China’s peaceful development. **Xinhua**, 30 Nov. 2014. Disponível em: <<http://en.people.cn/n/2014/1130/c90883-8815967-3.html>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

YANG, S. Soft power and the strategic context for China’s ‘media going global’ policy. *In*: THUSSU, D. K.; BURGH, H. de; SHI, A. **China’s media go global** (internationalizing media studies). London: Routledge, 2018. (E-book).

ZHAO, S. China’s power from a Chinese perspective (I): a developing country versus a great power. *In*: CHUNG, J. **Assessing China’s power.** United Kingdom: Palgrave Macmillian, 2015. p. 251-270.

ZHU, Z. Interpreting China’s ‘wolf-warrior diplomacy’. What explains the sharper tone to China’s overseas conduct recently? **The Diplomat**, 15 May 2020. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2020/05/interpreting-chinas-wolf-warrior-diplomacy/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- CHASE, S.; VANDERKLIPE, N. Trudeau defends China envoy, says it's "totally normal" to question Beijing's conduct. **The Globe and Mail**, 13 May 2020. Disponível em: <<https://www.theglobeandmail.com/canada/article-trudeau-defends-beijing-envoy-says-its-totally-normal-to-question/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- CHINA to develop culture into pillar industry by 2020. **China Daily**, 9 May 2017. Disponível em: <[https://www.chinadaily.com.cn/culture/2017-05/09/content\\_29267046.htm](https://www.chinadaily.com.cn/culture/2017-05/09/content_29267046.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- CHINESE in Sweden report increased stigmatisation since corona virus outbreak. **Radio Sweden**, 10 Feb. 2020. Disponível em: <<https://sverigesradio.se/artikel/7404778>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- CONGER, K. Twitter removes Chinese disinformation campaign. **The New York Times**, 11 Jun. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/06/11/technology/twitter-chinese-misinformation.html>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- CORONAVIRUS: French Asians hit back at racism with "I'm not a virus". **BBC News**, 29 Jan. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-51294305>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- CORONAVIRUS: teens arrested over "racially aggravated" attack. **BBC News**, 6 Mar. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-england-london-51771355>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- CORONAVIRUS: US accused of "piracy" over mask "confiscation". **BBC News**, 4 Apr. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-52161995>>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- DODDS, L. China floods Facebook with undeclared coronavirus propaganda ads blaming Trump. **Telegraph**, 5 Apr. 2020. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/technology/2020/04/05/china-floods-facebook-instagram-undeclared-coronavirus-propaganda/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- HU URGES enhancing "soft power" of Chinese culture. **China Daily**, 15 Oct. 2007. Disponível em: <[https://www.chinadaily.com.cn/china/2007-10/15/content\\_6226620.htm](https://www.chinadaily.com.cn/china/2007-10/15/content_6226620.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- LAU, S. UK politicians urge use of sanctions on Chinese, Hong Kong official. **SCMP**, 7 Jul. 2020. Disponível em: <<https://www.scmp.com/news/china/article/3092075/uk-politicians-urge-use-human-rights-sanctions-chinese-hong-kong>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- LEARY, A.; MICHAEL, B. Security concerns, anger over coronavirus fuel Trump moves against Chinese app. **The Wall Street Journal**, 7 Aug. 2020. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/trumps-moves-against-china-driven-by-security-concerns-navarro-says-11596820246>>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- LI, M. **The rise of China and the demise of the capitalist world economy**. New York: Monthly Review Press, 2009.
- LI WENLIANG: coronavirus death of Wuhan doctor sparks anger. **BBC News**, 7 Feb. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51409801>>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- MACGUIRE, E. Anti-Asian hate continues to spread online amid Covid-19 pandemic. **Al Jazeera**, 5 Apr. 2020. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2020/04/05/anti-asian-hate-continues-to-spread-online-amid-covid-19-pandemic/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- MCMILLAN, R. Twitter takes down Chinese government-linked accounts it says pushed propaganda. **The Wall Street Journal**, 11 Jun. 2020. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/twitter-takes-down-chinese-government-linked-accounts-it-says-pushed-propaganda-11591909280>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- MEALE, D. L. V de. Xi Jinping and the Sino-Latin American relations in the 21st century: facing the beginning of a new phase? **Journal of China and International Relations**, v. 5, n. 1, 2017.
- NIGERIANS sue China for \$200B over coronavirus pandemic. **Anadolu Agency**, 7 July 2020. Disponível em: <<https://www.aa.com.tr/en/africa/nigerians-sue-china-for-200b-over-coronavirus-pandemic/1902797>>. Acesso em: 15 jul. 2020.



- OSUMI, M. Discrimination in Japan on the rise as coronavirus fears grow. **Japan Times**, 10 Feb. 2020. Disponível em: <<https://www.japantimes.co.jp/news/2020/02/10/national/discrimination-japan-rise-coronavirus-fears/#.XwyvKChKjb1>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- OTTERMANN, P. Trump “offers large sums” for exclusive US access to coronavirus vaccine. **The Guardian**, 15 Mar. 2020. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2020/mar/15/trump-offers-large-sums-for-exclusive-access-to-coronavirus-vaccine>>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- PICHETA, R.; YEUNG, J. Trump announced the US will pull out of the WHO. What does that actually mean? **CNN**, 30 May 2020. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2020/05/19/us/trump-who-funding-threat-explainer-intl/index.html>>. Acesso em: 10 out. 2020.
- SHAMBAUGH, D. China’s propaganda system: institutions, processes and efficacy. **The China Journal**, n. 57, p. 25-58, Jan. 2007. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/20066240>>.
- SHEN, X. Coronavirus doctor’s last social media post draws commemorations of Tiananmen crackdown. **SCMP**, 4 Jun. 2020. Disponível em: <<https://www.scmp.com/abacus/culture/article/3087608/coronavirus-doctors-last-social-media-post-draws-commemorations>>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- SMITH, M.; MCLLROY, T. Australia condemns Hong Kong security laws but says no China sanctions. **Financial Review**, 29 May. 2020. Disponível em: <<https://www.afr.com/world/asia/australia-condemns-hong-kong-security-laws-but-says-no-china-sanctions-20200529-p54xm3>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- SUZUKI, S. “Hate China virus” puts South Korea’s Moon under pressure. **Nikkei Asia Review**, 10 Feb. 2020. Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/Hate-China-virus-puts-South-Korea-s-Moon-under-pressure>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- TENSÃO entre EUA e China se agrava por sanções contra autoridades em Hong Kong. **Correio do Povo**, 8 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/mundo/tens%C3%A3o-entre-eua-e-china-se-agrava-por-san%C3%A7%C3%B5es-contra-autoridades-em-hong-kong-1.462285>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- TRUMP escalates anti-China campaign with Hong Kong sanctions. **Financial Times**, 8 Aug. 2020. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/6822dfd-8cb8-494d-9a89-c6ee29a345d4>>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- TRUMP rompe com OMS e acusa China de ser responsável por “sofrimento no mundo”. **G1**, 29 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/05/29/trump-diz-que-esta-encerrando-relacoes-com-a-oms-e-faz-criticas-a-china.ghtml>>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- VEGA, P. Residents of Mexicali’s Chinatown face prejudice, blow to culture with coronavirus. **Los Angeles Times**, 17 Apr. 2020. Disponível em: <<https://www.latimes.com/california/story/2020-04-17/residents-of-mexicalis-chinatownface-prejudice-blow-to-culture-with-coronavirus>>. Acesso em: 19 jul. 2020.
- WANG, J. Introduction: China’s search of soft power. **Soft power in China: public diplomacy through communication**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- WANG, V.; QIN, A. As coronavirus fades in China, nationalism and xenophobia flare. **The New York Times**, 20 Apr. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/04/16/world/asia/coronavirus-china-nationalism.html>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO statement on novel coronavirus in Thailand. **WHO News Release**, 13 Jan. 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/detail/13-01-2020-who-statement-on-novel-coronavirus-in-thailand>>. Acesso em: 10 jul. 2020.





# IS THE COVID-19 PANDEMIC A STRESS TEST FOR THE 2030 AGENDA?

Philippe Orliange<sup>1</sup>  
Carlos Pincemin<sup>2</sup>

## SINOPSE

A pandemia de Covid-19 colocou sob pressão o pacto global pelo desenvolvimento de 2015, consubstanciado na Agenda de Ação de Addis Abeba (AAAA) sobre financiamento para o desenvolvimento, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) consagrados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e no desfecho da Conferência do Clima de Paris (COP 21). A pandemia ameaça esse pacto em três esferas: a pandemia introduz necessidades imediatas que não podem esperar até 2030 para serem enfrentadas. Logo, uma agenda premente de curto prazo torna-se o horizonte de políticas dos Estados, relegando outras metas. O segundo desafio está relacionado com a mobilização de recursos para financiar a implementação da Agenda 2030, incluindo-se recursos de origem fiscal e os bancos de desenvolvimento nacionais. O terceiro diz respeito ao papel da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) no contexto de crise, uma vez que a pandemia colocou sob pressão questões como o papel das agências das Nações Unidas e a regulação da CID. Três conclusões podem ser traçadas: *i*) a Agenda 2030 não foi seriamente questionada; *ii*) o pacto de 2015 em prol do financiamento para o desenvolvimento ganhou um impulso; e *iii*) a CID revelou-se um elemento importante da resposta coletiva aos desafios impostos pela Covid-19.

**Palavras-chave:** Covid-19; Acordo de Paris; Agenda de Ação de Addis Abeba; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Agenda 2030; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

## ABSTRACT

The Covid-19 pandemic has stressed the 2015 global compact on development embodied in the Addis Ababa Action Agenda (AAAA) on development financing, the Sustainable Development Goals (SDGs) enshrined in the 2030 Agenda for Sustainable Development and the outcome of the Paris Climate Conference (COP 21). The pandemic challenges this compact in three areas: the pandemic creates immediate necessities that cannot wait until 2030 to be resolved. Hence a pressing short-term agenda becomes the policy horizon for States relegating other goals. The second challenge relates to the resources to be mobilized to support the implementation of Agenda 2030 including fiscal resources and national developing banks. The third challenge relates to the role of international development cooperation (IDC) in the context of the crisis, the pandemic having put pressure on some issues such as the role of United Nations agencies and the IDC regulation. Three conclusions can be drawn: *i*) the 2030 Agenda has not been seriously questioned; *ii*) the 2015 compact on financing for development have received a boost; and *iii*) IDC is clearly an element of the collective response to the challenges of Covid-19.

**Keywords:** Covid-19; Paris Agreement; Addis Ababa Action Agenda; Sustainable Development Goals; 2030 Agenda; International Development Cooperation.

JEL: F55; O19.

Artigo recebido em 31/7/2020 e aprovado em 31/8/2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art7>

---

1. Director of the regional office for Brazil and the Southern Cone countries of the French Development Agency (Agence Française de Développement), in Brasília.

2. Economist at the regional office for Brazil and the Southern Cone countries of the French Development Agency (Agence Française de Développement), in Buenos Aires.

## 1 INTRODUCTION

The Covid-19 pandemic struck almost five years after the adoption of a new global compact on development. The Addis Ababa Action Agenda (AAAA) on development financing, the Sustainable Development Goals (SDGs) enshrined in the 2030 Agenda and the outcome of the Paris Climate Conference (COP 21) represented a landmark global agreement on development and climate change, with major implications for international development cooperation (IDC) (Orliange, 2020). Almost eight months after the crisis started, it is far from over and its consequences – sanitary, social, financial, economic, and environmental – have not yet been fully assessed. It is a global crisis that has spared no region. Countries have been struck regardless of their levels of wealth. “Rich” countries have performed poorly in their response to the crisis whereas less “well-off” countries have managed to contain the spread of the virus.

A crisis of such magnitude represents a major challenge to the development compact approved in 2015. The loss of lives and the amount of people infected were the first effects of the crisis, soon followed by social, economic and financial impacts. Because the former and, very quickly, the latter called for urgent responses, the question of how the crisis would impact the 2030 Agenda might have initially seemed irrelevant. A few months into the crisis, this is no longer the case.

The major achievements of the 2015 compact are being challenged by the Covid-19 pandemic in three areas. The first challenge relates to the policy agenda itself. The SDGs achieve a complete integration of the climate and development agendas and set goals and targets to be reached by 2030 and the Paris agreement set a limit for global warming at +2° Celsius. The pandemic creates immediate necessities that cannot wait until 2030 to be resolved. A pressing short-term agenda becomes the policy horizon for States, businesses, individuals etc. Cash transfer programs are immediately needed to cater for the needs of people who have lost their sources of income. Hospital capacity needs to be increased in the short-term. In such a context, is there room for a medium- and long-term agenda? Does combatting climate change fit into these priorities?

The United Nations Development Program (UNDP) has already estimated that the Human Development Index (HDI), created in 1990 to measure human development (going beyond gross domestic product – GDP *per capita*), is likely to recede, globally, in 2020 for the first time since its creation, as a direct result of the crisis. However, a policy debate on “how to rebuild” has gained traction, thus raising the issue of what to do with the 2015 development and climate compact and a substantial body of opinions support the view that the policy agenda set forth in 2015 is even more relevant on the context of post-Covid-19 reconstruction.

The second challenge relates to the resources to be mobilized to support the implementation of Agenda 2030. Domestic resources mobilization features highly in the AAAA but also in the SDGs implementation strategy confront and in the Paris agreement on climate. These agendas require an important shift in domestic policies as the bulk of the resources for development finance is primarily domestic.

The AAAA has also brought into the picture the role that domestic financial institutions can perform in the implementation of Agenda 2030, particularly the development banks, which are also playing an increasingly important role in the area of climate finance. The AAAA has put a renewed emphasis on the issue of taxation as a means of strengthening the financial basis for public policies and to tackle inequalities. The focus on domestic policies and domestic resource mobilization

does not mean that IDC is irrelevant or unnecessary, but the latter's role and impact is subsidiary. The Covid-19 crisis called first and foremost for domestic decisions: implement testing, access to health care and supply of drugs and medical equipment, enforce lockdowns and close international borders. In a number of countries, development banks are playing a role in the implementation of economic stimulus packages.

The third challenge relates to the IDC itself. The 2015 compact acknowledged a number of changes taking place in the area but it has also left a number of unanswered questions. Among the changes are the increasing relevance of the broader notion of development financing, going way beyond the traditional notion of official development assistance (ODA); the growing role of development banks as partners of international financial institutions; the lesser relevance of traditional grant-funded aid agencies. Among the unanswered questions are the issue of the role of the United Nations (UN) system in a universe marked by “multilateral fragmentation” – thematic vertical funds operating in areas already covered by existing UN agencies, *ad hoc* mechanisms or coalitions established for the purpose of raising funds for a particular purpose, among others – and by “privatization” of the sources of funding of UN agencies – increasing share of earmarked resources vs. core funding – and the issue of how to regulate IDC, ranging from monitoring data, peer reviewing the quality of aid, to assessing the impacts. On these various subjects, the Covid-19 pandemic has acted as a stress test.

This article aims at analyzing these three challenges posed by the pandemic and what the responses have been so far. The overall purpose is to determine whether Covid-19 has undermined the 2015 compact or has tested its capacity and proved its resilience as the road map for sustainable development the mankind was looking for when it adopted it.

## **2 DOES COVID-19 CHALLENGE THE POLICY SET OUT IN THE 2015 AGREEMENTS FOR DEVELOPMENT AND CLIMATE?**

### **2.1 A global crisis**

The Covid-19 crisis struck five years after the adoption of the broadest development agenda since Rio 92, encompassing the SDGs, the AAAA on financing for development and the COP 21. Could the magnitude of the crisis, in sanitary, economic, financial and social terms, sideline a long-term agenda which might be perceived as irrelevant when the impacts of the crisis call for an immediate and massive response?

Just like climate change, Covid-19 has all the characteristics of a global issue. A health issue has developed into an economic, financial, social and environmental crisis. This crisis cannot be understood through a “North-South” lens. Table 1 shows the situation within a group of countries from several regions and different levels of income (using the standard criteria of GDP *per capita*). It shows that some upper middle-income countries or even rich countries have performed poorly in their responses to the pandemic while some middle-income or low-income countries have fared better. This is particularly apparent in Latin America, where middle-income countries are among the worst affected, whereas poorer countries are, so far, doing better.

TABLE 1

**Covid-19 cases and deaths and socioeconomic indicators, selected countries**

Country	Number of cases	Deaths (per 100,000 inhabitants)	GDP <i>per capita</i> (current US\$) 2019	HDI (2019)
United States	5,469,604	52.11	65,280	0.920
Brazil	3,359,570	51.81	8,717	0.761
India	2,702,742	3.83	2,104	0.647
Russia	930,276	10.87	11,585	0.824
South Africa	589,886	20.74	6,001	0.705
Mexico	525,733	45.19	9,863	0.767
Colombia	476,660	30.96	6,432	0.761
Chile	388,855	56.13	14,896	0.847
Argentina	299,126	13.07	10,006	0.830
France	256,534	45.43	40,493	0.891
Germany	228,120	11.14	46,258	0.939
China	89,477	0.34	10,261	0.758
South Korea	15,761	0.59	31,762	0.906
Senegal	12,305	1.61	1,446	0.514
Paraguay	10,135	2.08	5,414	0.724
Cuba <sup>1</sup>	3,364	0.78	8,821	0.778

Source: Available at: <<https://data.worldbank.org/https://coronavirus.jhu.edu/map.html>> and <<http://hdr.undp.org/>>. Information collected on August 18, 2020.

Authors' elaboration.

Note: <sup>1</sup> GDP data is for 2018.

While it is too early to draw final conclusions, domestic public policies on health, social distancing, etc., implemented in response to the pandemic, are critical to explain such sharp differences. Similarly, domestic public policies are critical to ensure the success or cause the failure of the SDGs and the commitments contained in the Paris Agreement on climate change.

Because of its encompassing nature, the crisis calls for concomitant responses on several fronts: sanitary, economic, social and financial. At the same time, it is politically understandable, especially in democratic societies, that the acute and pressing needs (in terms of public health, job creation, income generation or mere survival) may render unpalatable advocating for long-term objectives such as the 2030 Agenda, thus exposing the global agenda of 2015 to a serious credibility and resilience test.

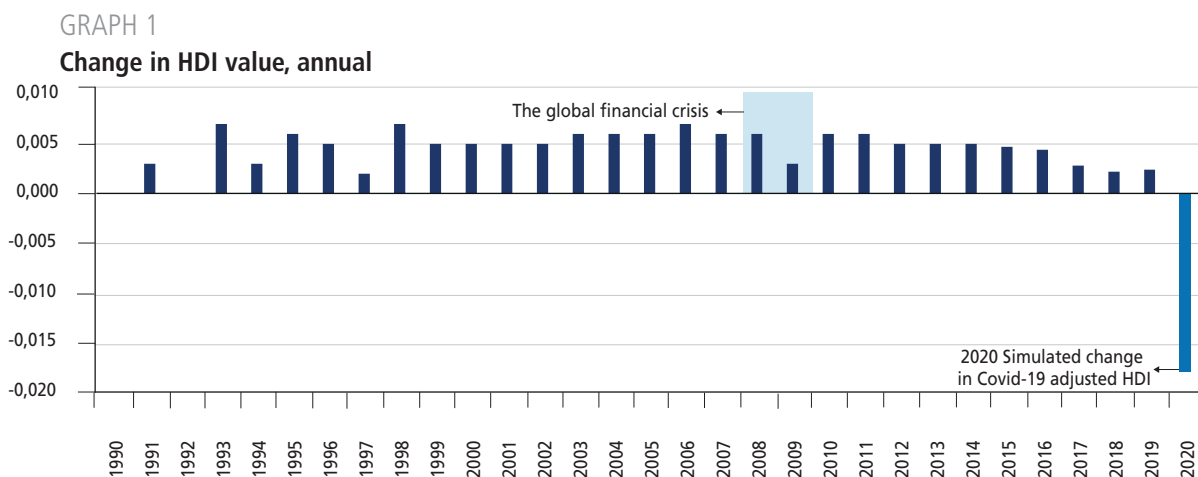
## 2.2 Covid-19: a challenge to the SDGs and the way to recovery

At the policy level, a number of views have already been expressed stressing both the threat that Covid-19 poses to the SDGs and their continued relevance. The Sustainable Development Solutions Network (SDSN), a US-based think tank founded by Jeffrey Sachs, has argued (in June) that Covid-19 will have a particularly negative impact on SDG 1 (poverty reduction), SDG 2 (hunger), SDG 3 (health), SDG 8 (decent work and economic growth) and SDG 10 (inequalities) (SDSN, 2020). The UNDP (2020b) has expressed similar views (in April):

the pandemic presents both an enormous challenge and tremendous opportunities for reaching the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDGs). The SDGs are a roadmap for humanity. They encompass almost every aspect of human and planetary wellbeing and, if met, will provide a stable and prosperous life for every person and ensure the health of the planet. This year they have received

a grievous blow – one that will be far reaching for years to come. But the pandemic also shows us the wisdom of what is already inherent in the SDGs; the challenges we face cannot be dealt with in isolation.

The magnitude of the challenge is particularly acute in the area of human development: “... Covid-19’s reach is only just beginning to be felt. UNDP estimates that global human development – a combination of education, health, and living standards – could fall this year for the first time since 1990, when measurements began” (UNDP, 2020b). Such a decline would be unprecedented – the HDI did not decline during the 2007/8 financial crisis: “The simulations suggest conditions today would correspond to a steep and unprecedented decline in human development. With almost 9 in 10 students out of school and deep recessions in most economies (including a 4 percent drop in GNI *per capita* worldwide), the decline in the index – reflecting a narrowing in capabilities – would be equivalent to erasing all the progress in human development of the past six years” (UNDP, 2020a). The expected impact of Covid-19 on HDI is shown in graph 1.



Source: UNDP (2020a).

Against this backdrop, the risk of SDGs being challenged, or even ignored, is real but several authors have already pointed out their continued relevance: “the rationale behind the 2030 Agenda and its 17 SDGs remains unequivocally valid. There is a risk that governments might disregard ecological aspects of socio-economic recovery during the implementation of massive recovery to achieve rapid results, overriding fundamental priorities of sustainable development and climate change” (Klingebiel and Izmestiev, 2020).

The possible challenges to SDGs must be analyzed in the context of the recovery from the crisis itself. An emerging body of opinion stresses that the response/the way out of the crisis cannot be based simply on short-term economic stimulus. Echoing the fact that SDGs are interconnected and should not be implemented in isolation from each other, the concepts of *nexus*, *transformation* or *transitions* are being put forward as a policy tool for a sustainable recovery. The SDSN (2020) argues that response to the challenges should be based on six major transformations, which bring together several SDGs: education, gender and inequalities; health and demographics; clean energy and sustainable industry; sustainable use of land, water and oceans; sustainable cities and communities; digital revolution for sustainable development. UNDP (2020a) also offers some useful suggestions along similar lines and proposes “three principles to shape the response to the crisis”:

- *look at the response through an equity lens.* Countries, communities and groups already lagging in enhanced capabilities will be particularly affected and leaving them further behind will have long-term impacts on human development;
- *focus on people's enhanced capabilities.* This could reconcile apparent tradeoffs between public health and economic activity (a means to the end of expanding capabilities) but would also help build resilience for future shocks; and
- *follow a coherent multidimensional approach.* Since the crisis has multiple interconnected dimensions (health, economic and several social aspects, decisions on the allocation of fiscal resources that can either further lock in or break free from carbon intensive production and consumption), a systemic approach – rather than a sector-by-sector sequential approach – is essential. A recent survey conducted in 14 countries found that 71% of adults globally consider that climate change is as serious a crisis as Covid-19, with two-thirds supporting government actions to prioritize climate change during the recovery (UNDP, 2020a).

The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) has stressed (in May) the need for a vision going beyond the emergency and combining

a coherent approach to the short, medium and long terms with the vision, shared principles and commitments, objectives and goals of the Agenda 2030 for Sustainable Development and the Paris Agreement. It must put the world on track for a more sustainable and resilient development trajectory, which combines economic, environmental and social progress, and promotes just, peaceful, open and inclusive societies, leaving no one behind (OECD, 2020a).

An article published by The World Economic Forum Covid Action platform has linked the need to revisit the focus on short-term growth.

To kick start a solution, we must recognize that the primary focus on short-term growth and GDP is misplaced, and instead hone in on the well-being of people and the environment (...) What could replace GDP? One approach would be a well-being index, informed by the UN's 17 Sustainable Development Goals, which would help drive a more resilient, sustainable and just world to address future pandemics and the climate emergency. Priority would be given to ensure no one is left with basic needs unfulfilled: healthcare, food, education, housing, mobility, culture, and that each of those is consistent with a healthy and stable environment (Morgan, 2020).

In a similar vein, the OECD's Secretary General Angel Gurría has stressed (in May) that

as governments work towards an economic recovery, the priority must be to reduce the likelihood of future shocks and increase society's resilience, while focusing on the needs of the most vulnerable. We must learn from this unforeseen crisis to better ourselves, and improve our responses. Crucially, we must build economic systems that value nature as the central source of human well-being and environmental health in the post-Covid-19 world (Gurría, 2020).

The concept of resilience (associated to SDGs and climate) has gained greater clout since the beginning of the crisis. The OECD, for instance, in arguing for a "build back better" recovery strategy that integrates broader objectives, including climate, and turns resilience into a cornerstone of this approach.

To "build back better" we must reconsider how to safeguard corporate resilience and to integrate other broad objectives such as, for instance, climate, digital transformation and security-of-supply considerations. Regarding the latter, the crisis has brought to the fore the need to ensure the resilience



of supply-chains of key essential goods. This requires that both governments and firms carefully re-assess the strengths and fragilities of key supply chains, avoiding quick assumptions on what can increase resilience when making sourcing decisions. This may also require re-examining redundancy capacity and inventory stocks. If governments impose new public service obligations on firms (*e.g.*, stockpiling certain goods) to further ensure essential supplies, these would need to be appropriately and transparently reimbursed. Some argue for a greater reliance on domestic production, which may have a role to play in increasing resilience, but which also has drawbacks. Indeed, internationally diversified production, both in terms of location and producers, can be an important source of resilience but may require upgrading international collaboration and international rules. This pleads once again for stronger multilateral dialogue (OECD, 2020b).

Resilience is also linked to the biodiversity agenda:

safeguarding biodiversity can help reduce future health risks, and make our societies more resilient. The 2019 OECD report on 'Biodiversity: Finance and the Economic and Business Case for Action', stresses that biodiversity is the foundation of our health, our well-being and the economy. For example: globally, the total economic value of ecosystem services is estimated to be between 125 and 140 trillion USD per year. In addition, marine and terrestrial ecosystems sequester, in gross terms, the equivalent of 60 percent of human carbon dioxide emissions (Gurría, 2020).

Another critical dimension of resilience and its links to the global agenda is the concept of *nexus*. An OECD working paper offers some lessons on the issue of ensuring that economic responses to the crisis will be *green*. The authors emphasize that:

even when economies begin to recover and they may do so on multiple speeds, society and societal priorities could undergo a significant change as a result of the devastating aftermath of Covid-19. These should be reflected in green stimulus as well. The nexus between public health and the environment, for example, will likely be a much higher public policy priority now, compared with previous crises, especially given the emerging evidence of links between Covid-19 vulnerability and environmental stresses like air pollution (Agrawala, Dussaux and Monti, 2020).

Overall, Covid-19 does not render obsolete the 2030 Agenda. In policy terms, however, it calls for reassessing its implementation with:

- a stronger emphasis on what some authors call *transitions*, others *nexus*, and which reflect a key element of the 2030 Agenda, namely that SDGs are inter-connected and should not be dealt with in isolation. This stronger emphasis on cross-sectoral approach is crucial to achieve more resilient societies. It is also to avoid or limit the risks of aggravating “development traps”, especially in middle-income countries; and
- a greater focus on inequalities and the way to mitigate them. Covid-19 will hit the most vulnerable but it will also hit middle classes all around the world. This is particularly visible in Latin America where one of the outcomes of sustained growth in the 2000s and early 2010s had been the expansion of middle classes. Here again, the 2030 Agenda has included the issue of inequalities in the global agenda. For those who doubted of the relevance of this addition, Covid-19 and its consequences is a reminder.



### 3 THE CHALLENGE OF DOMESTIC RESOURCES MOBILIZATION<sup>3</sup>

The AAAA adopted in July 2015, as the outcome document of the third conference on financing for development, has stressed the importance of domestic resources mobilization as the primary tool for financing for development. It also, and this was rather new, stressed the role of national and regional financial institutions, such as development banks. The relevance of taxation as a means of ensuring stable and adequate financing for public policies is also highlighted. It is therefore relevant to analyze the impact of Covid-19 from the point of view of domestic resources mobilization. Even though the final balance of the crisis is yet to be drawn up, it is already clear that the pandemic poses a major challenge for domestic public finances: the sanitary response increases expenditure in the health sector, stimulus packages drive a sharp increase in public spending (through direct budget tools or indirect financing support) and lockdowns cause tax proceeds to fall sharply as a result of paralyzed economic activities etc.

There is a fairly large number of public banks in Latin America. Some are development banks. Others are commercial banks. Some are national or federal; others are subnational (Brazil and Argentina, mainly). Because of public ownership, one can expect them to play some sort of role in terms of supporting public policies. We have based our analysis on a cross section of South American banks covering the diversity of situations mentioned above. The information presented show the following patterns.

- 1) Development banks are at the forefront of the battle against the consequences of the coronavirus crisis in the South American subcontinent. In all the countries surveyed, they play a significant part of the stimulus packages put in place by the federal/national, or even subnational, governments – see table 2.

TABLE 2

**Announced packages (until April 15) in response to the Covid-19 pandemic**  
(As % of GDP)

Country	Announced (national) stimulus package	Share of development banks
Argentina	4.8	2.7
Brazil	7.4	1.3
Chile	15.1	9.8
Colombia	8.8	6.6
Peru	11.1	3.9

Source: Pineda, Pessino and Rasteletti (2020).

Authors' elaboration.

- 2) In at least two cases – Banco Estado, in Chile, and Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), in the Brazilian state of Minas Gerais – the shareholders (the State) have implemented capital increases to allow the bank to perform its role. In the case of Brazil, after a significant reduction in the size of its activities, the Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) is back in the frontline of a counter-cyclical response. In Argentina, the Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) has quickly implemented a financing program for small and medium enterprises (SMEs). This credit line was funded

3. The quantitative information on development banks contained in this section was collected from their websites and reports.

directly by federal funds; this type of financing implies a change in methodology as compared to its pre-crisis operations.

- 3) Development banks in the region are receiving and implementing resources from international cooperation. In Brazil, BDMG announced the provision of US\$ 36 million from Fonplata for municipalities financing and € 70 million from the Agence Française de Développement (AFD) for counter-cyclical financing and the strengthening of its SDG strategy. Another Brazilian institution, the Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) has also obtained a credit line of € 70 million from AFD to support the enhancement of its SDG corporate strategy. Financiera del Desarrollo (Findeter), in Colombia, has also obtained US\$ 150 million from the same agency for infrastructure financing. Some of these banks implement policy agendas based on Agenda 2030. BDMG, for example, rolled out its Socio-Environmental Policy in 2013 and presented a Sustainable Development Strategy in May 2020, *i.e.*, in the middle of its response to the Covid-19 crisis. This policy provides guidelines for the bank operation addressed to the economic, social and environmental dimensions. This bank also carried out Strategic Guidelines for the 2020-2024 period based on five drivers: *i)* results-based culture; *ii)* impact; *iii)* competitiveness; *iv)* partnership; and *v)* digitalization. Regarding the impact of its activity, BDMG made the choice of a strong commitment to the 2030 Agenda through SDGs. In this way, the bank's strategy focuses on three main objectives: *i)* align and link the bank's operation to the 2030 Agenda, through SDGs operation linking, monitoring and evaluation of how financed projects and programs will support the SDGs; *ii)* expand sustainable investments through the identification of investments that will accelerate progress towards the goals of the 2030 Agenda, including technical assistance and knowledge, support and the creation of strategies, financial products, and fundraising; *iii)* harness the potential of partnerships, technical cooperation and financial innovation; this will be attained by formalizing new partnerships with other multilateral development banks, focusing on SDGs, and promoting technical cooperation and the search for knowledge of how development institutions adapt to the Global Agenda.

#### 4 IS COVID-19 A GAME CHANGER FOR IDC?

The role of IDC, as foreseen in Agenda 2030, is to complement national policies in terms of financing for development, policy advice, technical and other forms of support. Almost all modalities of IDC have been mobilized by the overarching response to Covid-19, from every kind of actors: multilateral, regional and bilateral agencies, vertical funds etc. In this section, we present an overview of the response by the IDC to the needs arising from the pandemic.

##### 4.1 IDC doing its job

International financial institutions have responded quickly to the needs arising from the pandemic. Although not a development institution, the International Monetary Fund (IMF) had made available by June 2020 up to US\$ 67 billion, including flexible contingency lines. Table 3 presents, without being exhaustive, the amount of resources committed by development institutions (multilateral, regional and bilateral) in response to the pandemic.

TABLE 3

**Commitments made by international institutions to the Covid-19 crisis**

Source	Amount committed, US\$ billion	Number of beneficiary countries	Comments
World Bank Group (WBG) /International Bank for Reconstruction and Development	5.9	104	As of June 1
WBG/International Finance Corporation	8	35	
WBG/Multilateral Investment Guarantee Agency	6.5		For the next 15 months
Asia Development Bank	20		May 21 (loans, grants, trade finance, budget support etc.)
Asia Infrastructure Investment Bank	5		Crisis recovery fund
New Development Bank	4	4	Emergency loans to South Africa, India, China and Brazil
Corporación Andina de Fomento/Development Bank of Latin America	2.5		March/July
Interamerican Development Bank (IDB)	3.2		March 26
IDB Invest	7		Initial commitment of 5 billion, increased to 7 billion on April 28
European Bank for Reconstruction and Development	4		Under the Resilience Framework; other programs available (20 billion to be made available in 2020/2021)
European Investment Bank	7.5		Out of which 1.5 billion for projects outside the European Union (EU) Funding from AFD and the Ministry of Foreign Affairs.
France/AFD	1.2		April – € 1 billion for loans, € 0.15 billion for grants “health in common initiative” targeting Africa and Middle east countries.
	0.8		July – € 0.8 billion for Latin America and the Caribbean countries.
Germany	1.15		April, resources mobilized by the federal ministry for economic cooperation and development.
	3.15		Request for additional funding of 3.15 billion
United States	1	120	July. USAID and State Department resources
China	2	200	Health Silk Road initiative, donations of medical equipment to “200 countries and regions” and 4 international organizations, including US\$ 50 million to the World Health Organization (WHO). Loans from China Development Bank. US\$ 2 billion exports of medical equipment.

Source: Based on information available on the websites of the different institutions and press releases, and SCIO (2020).  
Authors' elaboration.

These figures show a strong mobilization of multilateral (US\$ 24 billion) and regional (US\$ 50 billion) banks. Four countries have also been included in table 2, totaling US\$ 13 billion (France and Germany's contributions are in euros). Nevertheless, it is not yet possible to determine what proportion of these pledges represent “new money”, that is, are not simply reallocated funds that were already programmed, although such a distinction might not be that important: in a time of emergency, reallocation of funds from ends that have become less of a priority is also relevant.

The level of transparency varies greatly from an institution to another. In the case of China, the government has published a white paper on China's response to Covid-19 with an extremely detailed section on the assistance provided to “200 countries and regions”. The white paper also mentions a US\$ 50 million “cash support” financing for the WHO as well as the commitment of “US\$ 2 billion of international aid over two years” made at the World Health Assembly (WHA), in May 2020, without further details (SCIO, 2020).

#### 4.2 *Ad hoc* multilateralism and the UN system

In addition to country support, the response to Covid-19 has also taken the form of enhanced support to multilateral initiatives. The Global Alliance for Vaccine and Immunizations (GAVI) initiative has held

its third replenishment conference on June 4. On this occasion, it raised US\$ 8.8 billion for the next five years. A new fund aimed at subsidizing purchase of vaccines for low-income countries, the Gavi Advance Market Commitment (Gavi Covax AMC), has been announced. It aims at speeding-up the production of a Covid-19 vaccine and its dissemination to countries based on their needs rather than on their payment capacity. This fund (endowed with pledges of US\$ 500 million) is meant to encourage firms to invest in the production of the said vaccine (which is GAVI's philosophy since its inception). The main contributors to this third replenishment have been the United Kingdom (US\$ 1.7 billion), the Bill and Melinda Gates Foundation (US\$ 1.6 billion), the US (US\$ 1.1 billion), Norway (US\$ 1 billion), Germany (US\$ 673 million) and France (US\$ 500 million).<sup>4</sup> Pledges were also made by Burkina Faso and Uganda, who are also recipients of GAVI funds, India and China, Qatar and South Korea.

Two *ad hoc* programs focusing specifically on Covid-19 were launched during the pandemic. A dedicated program named Access to Covid-19 Tools (ACT) Accelerator was launched by WHO with support of the European Commission (EC). During the pledging conference, in May 2020, the EC registered commitments of US\$ 7.4 billion, in line with the set target of US\$ 7.5 billion. The goal of ACT is to foster the development of tools for diagnosis, treatment and vaccines against Covid-19 and its dissemination around the world. The EU pledged € 1.4 billion (€ 1 billion in the form of grants and € 400 million in the form of guarantees for loans). It is considered that most of the funding will be channeled through recognized global institutions and programs (CEPI,<sup>5</sup> GAVI, Global Fund, Unitaid, WHO). WHO and Costa Rica launched the Covid-19 Technology Access Pool (C-TAP), on May 29, an initiative supported mainly by low and middle-income countries, besides Norway and the Netherlands. It aims at improving access to treatments, tests, vaccines and other technologies, and to speed up new drugs, through an open access to the outcomes of research programs. It is based on Medicines Patent Pool (MPP), an UN-based mechanism created with the support of Unitaid to improve access to health products by countries in the Global South, and is meant to complement ACT. As exemplified by these two initiatives, the international health sector is extremely diverse – some would say fragmented – thus raising the issue of global governance of the area.

Covid-19 has put the WHO's role at the forefront, causing heated debates, in particular but not only, between the US and China. US president Donald Trump has criticized the institution for being too "China centric" (Chiacu, Lambert and Holland, 2020). But criticism of WHO's role goes beyond the US government, as mentioned by Stephan Buranyi (2020). After the SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) crisis, in the early 2000s, the fact that the WHO was the main tool of international cooperation to fight global pandemics was beyond question. Its main tool to structure and lead international cooperation in this area, the International Health Regulations (IHR), was reviewed in 2005 to draw the lessons of the crisis.

The IHR asks [WHO] members to prepare for public health threats according to standards set by the WHO, and to report any outbreaks and all subsequent developments. It also allows the WHO to declare a public health emergency of international concern (or PHEIC...), using its own information, over the objection of any single country. During an emergency, countries are expected to take the lead from the WHO's guidelines and report any deviations to the organization. All of these requirements, bar the reporting of outbreaks, were new (Buranyi, 2020).

4. And an additional € 100 million should a vaccine against Covid-19 be found.

5. Coalition for epidemic preparedness innovations.

But the document fell short of mentioning what to do if member States fail to comply with this new norm. Buranyi (2020) argues that “there was a general reluctance to hand an international organization any more power”. He then quotes Catherine Worsnop, a professor at the University of Maryland School of Public Policy as saying “WHO members were happy with the actions that were taken during SARS, but there was definitely a sense afterward of ‘what if that was us in China’s spot?’” (Buranyi, 2020).

The challenges posed by Covid-19, the biggest pandemic in WHO’s history, appears in the context of a US retreat from international organizations for which it has been a long-term supporter, including financially. Speaking at the UN General Assembly session, in September 2018, president Donald Trump stated: “we are working to shift more of our funding from assessed contributions to voluntary so that we can target American resources to the programs with the best record of success” (Orliange, 2020). Two years later, the WHO became the latest example of that strategy. On July 7, 2020 the US government officially notified WHO of the US’ withdrawal, effective from July 6, 2021 (U.S. notifies, 2020).

The US decision – as well as the announcements made by China that it will increase its contribution to the WHO (Cheng, 2020) – sheds some light on the problem posed by the way the UN system is currently being financed. The overall spending of the UN system reached US\$ 53 billion in 2017, out of which US\$ 33.6 billion were destined for operational activities for development (MPTF and Dag Hammarskjöld Foundation, 2019). That is to say that about one fifth of the ODA goes through the UN. This is indeed significant and makes the UN a relevant actor in this area. Nevertheless, it must be emphasized that an increasing proportion of these resources are earmarked, and therefore must be used in accordance with the guidance of donor countries. Specialized agencies, such as the WHO, have been established through *ad hoc* treaties. Their funding, as that of the UN organization per se, is based on assessed contributions and a scale of contributions. Assessed contributions must be paid to the budget of the institution “in full and on time”, with no strings attached. They provide the resources needed to fulfill the mission and the objectives contained in the founding treaty. As a result of a “zero growth rate” policy applied to the budget of international agencies in the 1990s, there has been a trend towards increasing programs funded outside the regular budget and on which donors have a much greater say. Earmarked contributions have increased and represent today a share of the resources used by international agencies much higher than those of their “regular” budgets. And the trend is clearly towards more earmarking: the share of earmarked resources in the UN was 64% in 2013 and reached 71% in 2017. The WHO, despite being a specialized agency with a scale of assessed contributions amounting to US\$ 457 million in 2017, received the same year US\$ 2.05 billion of earmarked contributions (MPTF and Dag Hammarskjöld Foundation, 2019). The US withdrawal should affect both assessed and earmarked contributions (although the US could decide to continue to support certain activities outside the regular budget). It is more than likely that, should China decide to increase its contribution to the WHO, it will do so through earmarked activities.

The last WHA, the meeting of all WHO members, held in May 2020, decided to launch an inquiry on the WHO’s response to Covid-19. Its resolutions ask the director general to

initiate, at the earliest appropriate moment, and in consultation with Member States, a stepwise process of impartial, independent and comprehensive evaluation, including using existing mechanisms, as appropriate, to review experience gained and lessons learned from the WHO-coordinated international health response to Covid-19, including: *i*) the effectiveness of the mechanisms at WHO’s disposal; *ii*) the functioning of the IHR and the status of implementation of the relevant recommendations of the previous



IHR review committees; *iii*) WHO's contribution to United Nations-wide efforts; and *iv*) the actions of WHO and their timelines pertaining to the Covid-19 pandemic, and make recommendations to improve global pandemic prevention, preparedness, and response capacity, including through strengthening, as appropriate, WHO's Health Emergencies Programme (WHO, 2020).

Once the dust settles, and the results of the inquiry are known, one of the most likely conclusions to be drawn will probably be that preventing and fighting global pandemics requires more and better global cooperation rather than no cooperation at all.

The UN system as a whole has launch, in March 2020, a global humanitarian response for which it asked US\$ 6.7 billion (as of May 8), to respond to the needs of 63 countries. So far it has received US\$ 1 billion (Covid-19, 2020). About half of the funds needed are for humanitarian needs, and the rest for health and logistics financing needs.

## 5 CONCLUSION

The Covid-19 pandemic is far from over. There are talks of a “second wave” in some regions when others are still struggling with the effects of the first one or have not yet managed to bring the spread of the virus under control. The social and economic effects are being felt everywhere. The challenges posed by Covid-19 to the IDC are many-fold. Early reactions of several governments (notably in the EU and the US) did not show much concern with international cooperation as unilateral border closures were decided – all the efforts were made to procure masks and other medical equipment.

A few months later, overall, cooperation has prevailed. In the EU, the recently agreed recovery plan (Heller, 2020) represents a remarkable new step towards intra-European solidarity, with some sort of joint financing scheme designed to benefit countries from southern Europe. At global level, multilateral institutions, old and new ones, are doing their job, and the same applies at regional level, in all regions. “Traditional” bilateral donors have committed significant amounts, not only in low-income countries but also in middle-income countries (such as LAC).

At policy level, Agenda 2030 has not been seriously questioned. On the contrary, the dimensions of the crisis have given increased relevance to the SDGs approach and, in particular, to the fact – enshrined in Agenda 2030 – that SDGs are interconnected and should be implemented in conjunction with one another. Notions such as “building back better”, “just transition” and “*nexus*” will find in the SDGs a strong policy foundation and will offer, in return, a way to implement the goals. The social dimension of Agenda 2030 – notably the issue of inequalities – has gained higher relevance and visibility. The health-climate-biodiversity nexus has also been strengthened.

The 2015 compact on financing for development have also received a boost. More than ever, the need for sound domestic policies is of utter relevance. States have taken the lead: they have mobilized a large array of instruments. Development banks have been widely used to prop up schemes aimed at fostering failing growth. South America in general, and Brazil in particular, has offered many examples. Tax issues have made a comeback. In Europe, the issue of a carbon tax at the borders has been raised both in the context of the “Green Deal” and the recovery plan. In Latin America, CEPAL has stressed the need to include an element of tax justice in a future social compact (CEPAL, 2020). In Brazil, the debate about how to fund the “*auxílio emergencial*” has put pressure on the government to look anew at the issue of tax reform (Almeida, 2020).

IDC is clearly an element of the collective response to the challenges of Covid-19. This is not an “ODA-type” of response. It is a response in terms of policies (reaffirming the commitment around Agenda 2030), in terms of development finance (especially targeting middle-income countries) and debt restructuring and in terms of regulations. The last point is probably the weakest. A number of commitments have been made. Who will ensure their follow up? The system for reporting on ODA cannot be used. The notion of “total official support for sustainable development” (TOSSD) could perhaps be used as a basis to account for the international efforts in the fight against Covid-19. The word “assistance” has been used when the correct words should have been “sales at inflated prices”. As we, like others, have argued before (Orliange, 2020), the provision of reliable data on IDC is needed to ensure the credibility and proper functioning of the system.

Multilateral response has been strong in terms of mobilizing funds. This confirmed a trend noticeable since 2015. All replenishments of the various multilateral funds (from the Green Climate Fund to the International Development Association (IDA), the concessional window of the WBG, and including GAVI) have reached or exceeded their targets. Multilateral development cooperation is alive and well. The New Development Bank (NDB), created by the BRICS countries to finance infrastructure had approved loans aimed at mitigating the social impacts of Covid-19. However, the UN system, and in particular the WHO, has been subject to criticisms, some of them unfair, some deriving from a kind of “biased multilateralism” resulting from the increased share of earmarked contributions.

Based on the elements mentioned above, we consider that the Agenda 2030 has, so far, passed successfully the “stress test” imposed by the Covid-19. Nevertheless, the crisis is still far from over. Hence the needs for more support from IDC may arise in the coming months. This may test the lending capacities of multilateral development banks. The issue of capital increase has already been raised – the 2007-2008 crisis led to general capital increase for these institutions. The issue of debt sustainability, in particular for middle-income countries, is likely to become more acute. In this context, domestic resource mobilization in support of the implementation of SDGs, remains critical to be able to “build back better”.

## REFERENCES

- AGRAWALA, S.; DUSSAUX, D.; MONTI, N. **What policies for greening the crisis response and economic recovery?** Lessons learned from past green stimulus measures and implications for the Covid-19 crisis. Paris: OECD, 2020. (Working Paper, n. 164). Available at: <[https://www.oecd-ilibrary.org/environment/what-policies-for-greening-the-crisis-response-and-economic-recovery\\_c50f186f-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/what-policies-for-greening-the-crisis-response-and-economic-recovery_c50f186f-en)>.
- ALMEIDA, M. Secretário da Receita descarta imposto sobre grandes fortunas. **Valor Econômico**, 7 jul. 2020. Available at: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/07/secretario-da-receita-descarta-imposto-sobre-grandes-fortunas.ghtml>>.
- BURANYI, S. The WHO v coronavirus: why it can't handle the pandemic. **The Guardian**, 10 Apr. 2020. Available at: <<https://www.theguardian.com/news/2020/apr/10/world-health-organization-who-v-coronavirus-why-it-cant-handle-pandemic>>.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2020:** la política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (Covid-19). Santiago: CEPAL, 2020.



CHENG, E. China's Xi pledges \$2 billion to help fight coronavirus. **CNBC**, 18 May 2020. Available at: <<https://www.cnbc.com/2020/05/18/chinas-xi-pledges-2-billion-to-help-fight-coronavirus-at-who-meeting.html>>.

CHIACU, D.; LAMBERT, L.; HOLLAND, S. Trump says 'China-centric' WHO 'really blew it' on coronavirus. **Reuters**, 7 Apr. 2020. Available at: <<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-who/trump-says-china-centric-who-really-blew-it-on-coronavirus-idUSKBN21P2E1>>.

COVID-19: UN and partners launch \$6.7 billion appeal for vulnerable countries. **UN News**, 7 May 2020. Available at: <<https://news.un.org/en/story/2020/05/1063442>>.

GURRÍA, A. **OECD-WWF dialogue**: nature-based solutions as a force for the green and resilient recovery. Paris: OECD, 5 June 2020. Available at: <<https://www.oecd.org/about/secretary-general/oecd-wwf-dialogue-nature-based-solutions-for-green-and-resilient-recovery-june-2020.htm>>.

HELLER, M. EU agrees to \$857B economic recovery plan. **CFO**, 21 July 2020. Available at: <<https://www.cfo.com/the-economy/2020/07/eu-agrees-to-857b-economic-recovery-plan/>>.

KLINGEBIEL, S.; IZMESTIEV, A. Covid-19, super accelerator or game changer for international development co-operation? **OECD Development Matters**, 25 June 2020. Available at: <<https://oecd-development-matters.org/2020/06/25/covid-19-super-accelerator-or-game-changer-for-international-development-co-operation/>>.

MORGAN, J. Covid-19 is an unmissable chance top ut people and the planet first. **The World Economic Forum Covid Action Platform**, 24 Apr. 2020. Available at: <<https://www.weforum.org/agenda/2020/04/covid19-coronavirus-climate-jennifer-morgan-greenpeace/>>.

MPTF – MULTI-PARTNER TRUST FUND OFFICE; DAG HAMMARSKJÖLD FOUNDATION. **Financing the UN development system**: time for hard choices. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 2019.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC DEVELOPMENT AND COOPERATION. **Covid-19 and developing countries**: policies and partnerships to respond, reset and rebuild better – policy statement by the members of the Governing Board of the OECD Development Centre. [s.l.]: OECD, 29 May 2020a. Available at: <[https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133\\_133648-emwpa3wfd0&title=COVID-19-and-developing-countries-Policies-and-partnerships-to-respond-reset-and-rebuild-better](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133648-emwpa3wfd0&title=COVID-19-and-developing-countries-Policies-and-partnerships-to-respond-reset-and-rebuild-better)>.

\_\_\_\_\_. **Shaping government interventions for a faster and more resilient economic recovery**. [s.l.]: OECD, 8 June 2020b. Available at: <[https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134\\_134038-wshg4ioc55&title=Shaping-Government-interventions-for-a-faster-and-more-resilient-economic-recovery](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134038-wshg4ioc55&title=Shaping-Government-interventions-for-a-faster-and-more-resilient-economic-recovery)>.

ORLIANGE, P. From poverty reduction to global challenges: a new horizon for international development cooperation? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, 2020. Available at: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000202>>.

PINEDA, E.; PESSINO, C.; RASTELETTI, A. Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe. **Blog BID**, 21 Apr. 2020. Available at: <<https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>>.

SCIO – STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF CHINA. **Fighting Covid-19**: China in action. [s.l.]: SCIO, 2020. Available at: <<https://www.chinadaily.com.cn/pdf/2020/FullTextFightingCOVID19.doc>>.

SDSN – SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK. **New report shows how to use the sustainable development goals to build back better after Covid-19**. New York: SDSN, 30 June 2020. Available at: <<https://www.unsdsn.org/new-report-shows-how-to-use-the-sustainable-development-goals-to-build-back-better-after-covid-19>>.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Covid-19 and human development**: assessing the crisis, envisioning the recovery. New York: UNDP, 2020a.

\_\_\_\_\_. **COVID-19 and the SDGs:** how the 'roadmap for humanity' could be changed by a pandemic. [s.l.]: UNDP, 2020b. Available at: <[https://feature.undp.org/covid-19-and-the-sdgs/?utm\\_source=web&utm\\_medium=homepage&utm\\_campaign=covid19-sdgs](https://feature.undp.org/covid-19-and-the-sdgs/?utm_source=web&utm_medium=homepage&utm_campaign=covid19-sdgs)>.

U.S. NOTIFIES UN of withdrawal from World Health Organization. **CBC**, 7 July 2020. Available at: <<https://www.cbc.ca/news/world/us-withdraws-world-health-organization-1.5638515>>.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Seventy-third World Health Assembly:** Resolution A73/CONF.1 Rev. 1. [s.l.]: WHO, 18 May 2020. Available at: <[https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA73/A73\\_CONF1Rev1-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_CONF1Rev1-en.pdf)>.

#### COMPLEMENTARY BIBLIOGRAPHY

BUITER, W. Paying for the Covid-19 pandemic will be painful. **Financial Times**, 15 May 2020. Available at: <<https://www.ft.com/content/d9041f04-9686-11ea-899a-f62a20d54625>>.

CHINA Development Bank to provide financial support to Belt and Road projects affected by Covid-19. **Silk Road Briefing**, 27 Mar. 2020. Available at: <<https://www.silkroadbriefing.com/news/2020/03/27/china-development-bank-provide-financial-support-belt-road-projects-affected-covid-19/>>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC DEVELOPMENT AND COOPERATION. **Six decades of ODA:** insights and outlook in the Covid-19 crisis. Paris: OECD Publishing, 2020. Available at: <<https://doi.org/10.1787/5e331623-en>>.

\_\_\_\_\_. **Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis:** strengthening confidence and resilience. Paris: OECD Publishing, 2020. Available at: <<http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience.htm>>.

# DESINTEGRAÇÃO ECONÔMICA E FRAGMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL EM TEMPOS DE COVID-19

Pedro Silva Barros<sup>1</sup>  
Julia de Souza Borba Gonçalves<sup>2</sup>  
Sofía Escobar Samurio<sup>3</sup>

## SINOPSE

O objetivo deste artigo é analisar os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o comércio e a governança da América do Sul. A hipótese é que a crise gerada pela Covid-19 acentuou as tendências anteriores de desintegração econômica e fragmentação política. Analisa-se como organizações regionais da África, América Central, América do Sul e Europa responderam à Covid-19. No caso da América do Sul, avalia-se o papel do Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosur) para oferecer respostas à crise, considerando as iniciativas desde o surgimento da crise, sua agenda para Saúde, as interações entre os governos e seu arcabouço institucional. Avalia-se a dinâmica comercial intrarregional, com ênfase nas exportações e importações do Brasil com os países vizinhos. Conclui-se que há uma espiral entre desintegração comercial e fragmentação da governança, que se retroalimenta e tende a prolongar a crise na América do Sul mais que em outras regiões do mundo.

**Palavras-chave:** desintegração econômica; governança regional; América do Sul; Covid-19.

## ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the effects of the Covid-19 pandemic on trade and governance in South America. The hypothesis is that the crisis generated by the Covid-19 has exacerbated previous trends of economic disintegration and political fragmentation. We analyze how regional organizations in Africa, Central America, South America and Europe responded to the Covid-19 pandemic. In the case of South America, we analyzed the role of the Forum for the Progress of South America (Prosur) to provide responses to the crisis, considering the initiatives that were implemented since the emergence of the Covid-19, its agenda for Health, the interactions between governments and its institutional framework. We also analyzed the intra-regional trade dynamics, with emphasis on exports and imports from Brazil with its neighboring countries. We conclude that there is a spiral between commercial disintegration and fragmentation of governance, which feeds back and tends to extend the crisis in South America more than in other regions of the world.

**Keywords:** economic disintegration; regional governance; South America; Covid-19.

JEL: F02.

Artigo recebido em 31/7/2020 e aprovado em 31/8/2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art8>

## 1 INTRODUÇÃO

Durante a última década, a América do Sul tem se desintegrado econômica e comercialmente e se fragmentado politicamente. Esse movimento, que já havia sido muito forte em 2019, foi intensificado no primeiro semestre de 2020, período em que o debate internacional orbitou em torno da Covid-19.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea.

3. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e doutoranda em economia na Universidade de Brasília (UnB).

Os primeiros casos e desdobramentos da doença foram observados entre o final de dezembro de 2019 e o início de fevereiro de 2020 na China e em alguns países da Europa (com destaque para Itália e Espanha), logo se espalhando por toda a região. Em março, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou pandemia. Seus efeitos são percebidos em várias perspectivas, entre elas o comércio, a governança regional e a cooperação internacional. No decorrer do primeiro semestre de 2020, a América do Sul tornou-se uma das regiões mais afetadas do mundo, tanto em relação ao número de casos e de mortes quanto em relação à queda do comércio intrarregional. Observam-se na região sul-americana decisões unilaterais e falta de articulação e posições comuns em fóruns políticos, ao mesmo tempo que se interrompe o livre movimento em zonas fronteiriças.

O objetivo deste artigo é analisar os efeitos da pandemia para o comércio intrarregional e para a governança regional, principalmente sobre saúde. Parte-se de duas hipóteses fundamentais: a primeira, de que a baixa eficiência da governança regional na América do Sul, que se contrasta com outras regiões do mundo, ampliou os impactos da crise e, potencialmente, cria barreiras para a retomada econômica pós-Covid-19; a segunda, de que a crise gerada pela Covid-19 acentuou as tendências anteriores de desintegração econômica e fragmentação política.

O artigo está organizado em três partes, além desta introdução e das conclusões. Na segunda seção, são analisadas as organizações regionais (na África, América Central, América do Sul e Europa) e suas respostas aos efeitos da pandemia da Covid-19. Na terceira seção, busca-se sistematizar a atuação do Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) e avaliar como as transformações políticas na América do Sul vêm impactando a governança regional em saúde. Na quarta seção, apresenta-se e avalia-se a dinâmica comercial intrarregional na América do Sul, com ênfase nas exportações e importações do Brasil com os países vizinhos. Compara-se o comportamento recente do comércio Brasil-Argentina *vis-à-vis* Alemanha-França, Estados Unidos-México e China-Japão como forma de avaliar a queda do principal comércio bilateral da América do Sul em relação a situações análogas em outras regiões. Para avaliar um possível impacto da crise de governança regional sobre o comércio exterior brasileiro durante a pandemia, analisou-se o comércio do Brasil com os países vizinhos no primeiro e segundo trimestres de 2020 em comparação com iguais períodos de 2018 e 2019, quando o comércio regional do Brasil já estava em queda. A divisão em trimestres justifica-se porque, no caso brasileiro, os efeitos comerciais da pandemia se iniciaram somente no final de março: no acumulado de janeiro a março (primeiro trimestre), houve pouco impacto da pandemia no comércio exterior – apenas no acumulado de abril a junho (segundo trimestre) é que se concentraram os efeitos negativos da pandemia no comércio exterior do Brasil.

## 2 ORGANIZAÇÕES REGIONAIS DIANTE DA COVID-19

O sistema internacional foi organizado para evitar guerras e superar crises. Tanto as organizações mundiais como as regionais concentram suas atividades e têm sua legitimidade respaldada nos momentos de instabilidade. Esta seção busca apresentar, de forma comparada, a atuação de organizações regionais selecionadas em relação à saúde pública e a temas econômicos durante o primeiro semestre de 2020.

Em abril, a OMS declarou que a América do Sul era o novo epicentro da Covid-19. Em maio, a OMS publicou a atualização do informe *Operational Planning Guidelines to Support Country Preparedness and Response* (WHO, 2020), a fim de oferecer um guia prático para dar suporte às autoridades nacionais para darem respostas à Covid-19. Entre as ações (*steps*) que deveriam ser tomadas e que abrangem o nível regional e global, destacam-se as seguintes.

Consultar os países vizinhos, outros países e órgãos regionais sobre o planejamento e a gestão da pandemia da Covid-19 em todos os setores. (...) Garantir que produtos WASH (*water, sanitation and hygiene*) críticos sejam priorizados nas iniciativas globais e regionais de apoio à cadeia de fornecimento; apoiar a produção local de itens críticos de higiene e prevenção (WHO, 2020, p. 5 e 12, tradução nossa).

Ao analisar como as organizações regionais têm respondido à pandemia da Covid-19, parte-se do pressuposto de que muitas têm a competência de dar respostas a desafios comuns, pois são capazes de promover a cooperação entre Estados que participam de tal organização por meio dos mecanismos e regras que foram estabelecidos. Assume-se, então, desde a perspectiva neoinstitucionalista, que as *instituições* importam, pois oferecem informações, reduzem custos de transação, dão mais credibilidade aos compromissos e podem ter sua utilidade maximizada se os Estados as utilizam para coordenar suas ações visando à cooperação (Keohane e Martin, 1995).

Nesse sentido, o quadro 1 sistematiza as informações, de janeiro a junho de 2020, sobre como as organizações regionais, o Prosul, o Sistema de Integração Centro-Americano (Sica), a União Africana e a União Europeia têm agido para propor medidas conjuntas.

#### QUADRO 1

##### Respostas de organizações regionais à pandemia da Covid-19

Blocos regionais	União Africana	União Europeia	Prosul	Sica
Quantas reuniões foram promovidas entre autoridades máximas dos países?	Nenhuma	Seis	Três	Uma
Todos os países participaram das reuniões?	-	Sim	Não	Não
Publicaram declarações conjuntas?	Sim	Sim	Sim	Sim
Elaboraram um plano de ação conjunto?	Sim	Sim	Não	Sim
Adotaram ações sobre comércio intrarregional e recuperação econômica?	Sim	Sim	Não	Sim
Houve designação de aporte financeiro?	Sim	Sim	Não	Sim
Receberam doações extrarregionais? <sup>1</sup>	Sim	Não	Não	Sim

Fonte: União Africana, União Europeia, Prosul e Sica.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Outro aspecto que vem se destacando no enfrentamento à Covid-19 são as doações (em dinheiro ou materiais para a prevenção da doença) aos países africanos e latino-americanos. A União Africana recebeu a doação de € 10 milhões da União Europeia e de US\$ 1 milhão do Japão para a implementação da Africa Joint Continental Strategy for Covid-19 Outbreak; e, da parceria com a MasterCard Foundation, 1 milhão de *kits* de teste e o posicionamento de 10 mil agentes comunitários de saúde no continente (Africa Union, 2020f; 2020g; 2020h). No caso do Sica, destacam-se as doações de 30 mil testes de Covid-19 da Rússia, 182 mil *kits* de testagem da Coreia do Sul (Sica, 2020c; 2020d). Criou-se um fundo de emergência de US\$ 4 milhões para Honduras, Belize, Guatemala e Nicarágua, com o apoio da China (Taiwan) (Sica, 2020e). No caso da América do Sul, as doações da China apenas se direcionaram aos países, não ao Prosul.

O Prosul, em comparação com os demais, não tem sido efetivo para coordenar ações conjuntas entre os países-membros e os demais países da região que não participam do Prosul. No que diz respeito às três primeiras questões do quadro 1, o Prosul realizou três reuniões presidenciais e emitiu duas declarações presidenciais; as reuniões, contudo, não contaram com todos os países da região. O presidente brasileiro, que havia estado no Chile em março de 2019 para assinar a primeira declaração que deu origem ao Prosul, não participou das reuniões via videoconferência.

A União Europeia, a princípio, não respondeu de maneira conjunta ao surgimento da Covid-19 na Europa, até que, em maio de 2020, lançou a Coronavirus Global Response Initiative com parceiros

globais.<sup>4,5</sup> O Conselho Europeu<sup>6</sup> reuniu-se seis vezes e aprovou o roteiro para a recuperação, o orçamento de longo prazo (2021-2027) e o plano de recuperação de € 1,8 trilhão. Ademais, a União Europeia conta com o European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), criado para fortalecer a capacidade de resposta diante de doenças infecciosas e disponibilizar informações sobre o número de contagiados, recuperados e mortos em cada país, além de informes, protocolos e artigos científicos sobre a Covid-19 e outras doenças. Além do ECDC, o tema tem sido abarcado por todas as instâncias da organização (União Europeia, 2020a; 2020b; 2020c).

A União Africana e centro africano de controle e prevenção de doenças (Africa Centres for Disease Control and Prevention – Africa CDC) lançaram o Africa Covid-19 Response Fund em parceria com a iniciativa Afro Champions. A operação do fundo é supervisionada pela União Africana, pelo Africa CDC, em que o conselho consultivo composto por representantes dos setores públicos e privados e um painel de especialistas supervisionam a gestão do fundo. O fundo visa atuar em três frentes: *i*) aquisição de suprimentos médicos e mercadorias; *ii*) envio de socorristas em todo o continente; e *iii*) apoio socioeconômico à população mais vulnerável (Garcia, Assis e Ribeiro, 2020). A institucionalidade consolidada da organização possibilitou que ela desse respostas à pandemia prontamente, pois foram realizadas discussões prévias sobre como lidar com o vírus antes que chegasse ao continente e se preparar para os impactos econômicos e sociais.<sup>7</sup> Tanto o Africa CDC, como órgão especializado na temática de saúde, como os demais órgãos e instâncias estão debatendo e propondo medidas acerca dos impactos da Covid-19 sobre o continente (Africa Union, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e).

O Sica publicou a declaração dos chefes de Estado sobre a necessidade de atuar conjuntamente diante da Covid-19 e elaborou o Plan de Contingencia Regional del Sica frente al Covid-19, em que se incluem a criação do Observatório Regional Sica-Covid-19, com informações sobre as ações que os países têm adotado, e a sistematização de informação sobre casos de Covid-19 (Sica, 2020a; 2020b). Nota-se que as três instituições que conseguiram dar respostas em relação aos temas de saúde pública, quanto aos temas econômicos, possuem em comum o fato de terem institucionalidade (tratado constitutivo, ratificado pelos parlamentos nacionais), burocracia própria e orçamento anual predefinido. O Prosul, por sua vez, não tem nenhuma dessas características.

### 3 GOVERNANÇA REGIONAL SUL-AMERICANA: DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL) AO PROSUL

Governança diz respeito aos modos de coordenação institucionalizados, por meio dos quais decisões coletivas são adotadas e implementadas (Börzel, 2016). Para que seja eficiente, a governança regional requer uma base institucional para que as normas e regras estabelecidas possam prevalecer (Nolte,

4. A conferência de doadores foi convocada pela União Europeia e por países como Canadá, França, Alemanha, Itália (que assegurará a futura presidência do Grupo dos Vinte – G20), Japão, Reino da Arábia Saudita (atualmente responsável pela presidência do G20), Noruega, Espanha e Reino Unido. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_20\\_797](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_797)>. Acesso em: 17 ago. 2020.

5. Disponível em: <<http://www.tepsa.eu/the-eus-global-response-to-the-covid-19-crisis-with-a-focus-on-the-eastern-neighbourhood-and-africa-philipp-brugner-and-klaus-schuch-ogfe-austria/>>.

6. Os membros do Conselho Europeu são os chefes de Estado ou de governo dos 27 Estados-membros da União Europeia, o presidente do Conselho Europeu e o presidente da Comissão Europeia. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

7. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=glurD2H0h0k>>.



2019). Na América Latina, o regionalismo tem sido uma ferramenta de governança para o amparo e o reforço da soberania dos Estados (Riggirozzi, 2020).

Ao discutir a governança regional na América do Sul, cabe destacar o papel da Unasul como o espaço regional sul-americano para tratar dos temas relativos à integração regional em toda a América do Sul e que vão além de seu aspecto comercial. O surgimento da Unasul é analisado, principalmente, pelo conceito “regionalismo pós-hegemônico”, cujas características são a volta do conteúdo político e as estratégias de desenvolvimento para se pensar a região sul-americana (Riggirozzi e Tussie, 2012).

A Unasul foi capaz de agrupar todos os países do subcontinente e promover decisões por consenso, mesmo com governos seguindo diferentes orientações políticas, além de criar doze conselhos setoriais e um quadro institucional capaz de fortalecer a propagação de políticas públicas regionais. A Unasul foi eficiente na construção de uma confiança regional, pela atuação nas missões eleitorais, do Conselho Eleitoral, ou em momentos de crises e instabilidades – por exemplo, na Bolívia, na Colômbia, no Equador, no Paraguai e na Venezuela (Fuccille *et al.*, 2017).

A atual fragmentação política da região é decorrente, em parte, das mudanças internas nos países, marcadas pela crescente polarização política, que acaba incidindo nos temas de política exterior. A eleição de Mauricio Macri (Argentina), em 2015, o *impeachment* de Dilma Rousseff (Brasil), em 2016, a eleição de Sebastián Piñera (Chile), em 2017, e a eleição de Ivan Duque (Colômbia), em 2018, podem ser considerados os fatores que levaram esses países, que anteriormente participaram ativamente da Unasul, a adotar o discurso de que a organização seguia a “ideologia bolivariana” e sua estrutura institucional tinha um custo elevado sem apresentar resultados efetivos.

A desintegração da Unasul se acentuou em 2017, quando não houve um consenso entre os países sobre o sucessor de Ernesto Samper na Secretaria-Geral. Em agosto do mesmo ano, foi criado o Grupo de Lima para propor uma solução à crise na Venezuela, em vez de se discutir o tema no âmbito da Unasul. Agravaram-se as críticas dos países em relação aos propósitos e à eficiência da Unasul, até que, em abril de 2018, quando a presidência *pro tempore* passou da Argentina para a Bolívia, seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru) anunciaram a suspensão de participação na organização (Narea e Benzi, 2020).

As reuniões de ministros do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) foram interrompidas a partir de dezembro de 2017. A última reunião do Instituto Sul-Americano de Governo da Saúde (Isags) ocorreu em 2019, com participação reduzida. Não há registros de continuidade das atividades do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e de órgãos relacionados nos últimos anos. Do ponto de vista da fragmentação política, a ausência de uma instância efetiva para promover a governança regional foi marcada principalmente pelo enfraquecimento e pela extinção, na prática, da Unasul.

No começo de 2019, o Grupo de Lima passou a reconhecer Juan Guaidó como o presidente legítimo da Venezuela e, conseqüentemente, abandonou o objetivo inicial do agrupamento: promover o diálogo entre o governo e a oposição (Barros e Gonçalves, 2019). Em março de 2019, os presidentes colombiano e chileno propuseram a criação do Prosul para a cooperação e a integração da América do Sul em substituição à Unasul, com o objetivo declarado de manter o acervo da integração regional operando sob uma institucionalidade muito reduzida e flexível. Participam Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru.<sup>8</sup> Os então mandatários buscaram legitimar o novo

8. Bolívia, Suriname e Uruguai participam apenas como observadores.

formato com o discurso de que o Prosul é uma integração regional que não está baseada em ideologias, em contraste com a Unasul, que, segundo esse mesmo discurso, estava com excesso de ideologia e burocracia – esse é um discurso presente nas falas dos presidentes do Chile<sup>9</sup> e da Colômbia,<sup>10</sup> países que deram impulso e ocuparam as duas primeiras presidências *pro tempore* do Prosul.

Na primeira declaração de presidentes, foram indicadas as áreas prioritárias de infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção e gerenciamento de desastres naturais para a ação conjunta dos países.<sup>11</sup> O objetivo do Prosul, conforme o documento com suas diretrizes de funcionamento, é “fortalecer e priorizar o diálogo entre os países participantes para construir de maneira participativa um espaço de coordenação e cooperação que nos permita avançar progressivamente a uma maior integração e ação coordenada na América do Sul” (tradução nossa).<sup>12</sup>

Atualmente, a pandemia da Covid-19 e seus efeitos têm-se colocado como entraves para promover a cooperação entre os países da América do Sul, assim como a ausência de liderança regional, decorrente de problemas domésticos dos vizinhos regionais e da ausência de maior protagonismo brasileiro. Das reuniões em que não participam todos os representantes sul-americanos ao fechamento das fronteiras e às declarações presidenciais sobre a situação, há uma dificuldade generalizada para coordenar esforços para a mitigação da propagação do vírus e vislumbrar outros temas de cooperação regional. Em contraste com outras regiões, não há indícios de concertação para uma agenda de retomada econômica pós-Covid-19.

### 3.1 A governança regional sul-americana em saúde

A crise provocada pela pandemia da Covid-19 encontrou na América do Sul um espaço regional sem instituições executivas e técnicas funcionando adequadamente. Ainda que o Prosul declarasse que manteria o acervo da integração, notoriamente não foi o caso da saúde: tanto o Conselho de Saúde Sul-Americano como o Isags não estavam ativos e não haviam sido substituídos ou incorporados ao Prosul.

No que diz respeito à institucionalidade,

institucionalmente, a Unasul criou um Conselho de Saúde que trabalha em nível ministerial para consolidar a integração sul-americana no campo da saúde por meio de políticas e uma agenda proposta pelos membros juntamente com grupos técnicos temáticos e redes temáticas. (...) A Unasul se engajou em um novo tipo de diplomacia em uma dupla estratégia: *i*) a diplomacia intrarregional, centrada na cooperação intrarregional; e *ii*) a diplomacia transversal ou extrarregional, buscando redefinir a divisão norte/sul nas negociações e estratégias de saúde (Riggirozzi, 2015, p. 420-421, tradução nossa).

Em relação às políticas sanitárias, Riggirozzi (2020) aponta sete exemplos de ações exitosas por parte dos países e das instituições regionais na América do Sul: *i*) a assinatura da Carta de Buenos

9. “Faz mais de cinco anos que os presidentes da América do Sul não se reúnem. A Unasul falhou devido ao excesso de ideologismo e burocracia” (tradução nossa). Disponível em: <[https://www.cnnchile.com/pais/sebastian-pinera-prosur-ideologia-burocracia-unasur\\_20190316/](https://www.cnnchile.com/pais/sebastian-pinera-prosur-ideologia-burocracia-unasur_20190316/)>. Acesso em: 16 ago. 2020.

10. “Ao dar esse passo hoje, estamos recuperando o sentido de uma integração conceitual mais do que baseada em ideologias, mas sim em princípios na defesa da democracia, em defesa dos direitos humanos e, claramente, em economias de mercado com grande sentido de responsabilidade social” (tradução nossa). Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/duque-dice-que-prosur-marca-un-hito-en-lo-que-debe-ser-el-proceso-de-integracion-340882>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

11. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yy5nrhvxv>>.

12. Disponível em: <<https://foroprofur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaracion-de-Ministros-de-RREE-1.pdf>>.

Aires sobre Compromisso Social, de 2000, que estabelece um quadro de obrigações para alcançar o acesso a serviços integrais em saúde; *ii*) o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul,<sup>13</sup> em 2010, sobre a harmonização de políticas específicas de saúde pública; *iii*) o sistema Registro Mercosul de Doação e Transplante (Registro Mercosul de Donación y Trasplante – Donasur), registro de doações de órgãos; *iv*) marcos normativos para regular o controle epidemiológico e respostas à propagação de dengue, zika e chikungunya; *v*) os presidentes do Mercosul trabalharam em conjunto na OMS para a flexibilização das patentes dos medicamentos e para que houvesse mais opções para desenvolver uma vacina contra a H1N1; *vi*) a ação coordenada entre Mercosul e Unasul para a compra conjunta de medicamentos na Organização Pan-Americana de Saúde (Opas); e *vii*) a criação, na Unasul, do banco de preços compartilhado nas negociações sobre produtos farmacêuticos.

O Isags capitalizou sobre o papel internacional do Brasil, que na época exerceu um grande protagonismo global no questionamento de normas sobre o acesso a medicamentos e o direito à saúde em várias agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e por meio da Cooperação Sul-Sul. O Isags apoiou reformas para a universalização da saúde na Colômbia, no Peru e na Bolívia. A liderança do Brasil na região foi crítica para esses desenvolvimentos, uma vez que tinha sido instrumental na promoção da presença internacional da Unasul, assim como novas motivações por redistribuição e direitos podem ser visualizadas nas iniciativas de Argentina e Equador em discutir o impacto de propriedade intelectual no acesso aos medicamentos ou o monopólio de empresas farmacêuticas no estabelecimento de preços e genéricos (Riggirozzi, 2015).

Isags teve suas atividades suspensas em 2019. A Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), emitiu uma nota de apoio ao instituto, defendendo sua existência e atuação na área da diplomacia da saúde, defendendo que “o Isags realiza um inestimável trabalho voltado para a construção de políticas estruturantes e o fortalecimento do setor saúde na região, por meio da gestão do conhecimento e formação de quadros nesse campo”.<sup>14</sup>

O último relatório do Isags traz o Plano Operativo Anual 2019, incluindo as áreas: *i*) geração, produção e difusão do conhecimento; *ii*) apoio à formação de pessoal estratégico; *iii*) articulação intersetorial; *iv*) contribuição à democratização do acesso ao conhecimento e à informação; e *v*) fortalecimento da diplomacia da saúde. O relatório ainda relata que o Isags elaborou a base de dados Sur+, com informações, séries estatísticas, mapas, gráficos e notícias relacionadas às assimetrias regionais e seus impactos na saúde.<sup>15</sup> Desde 2018, o instituto vinha trabalhando para o lançamento de um novo *site* – atualmente, o portal e a base de dados não estão mais disponíveis.<sup>16</sup>

No caso do Prosul, considerado o substituto da Unasul, cabe reiterar que tal iniciativa não abarca a totalidade dos países da região e sua capacidade em dar respostas tem sido limitada, justamente pela falta de forte institucionalidade e corpo técnico para tratar os temas identificados pelos presidentes como prioritários.

Mesmo que o Prosul tenha proposto incorporar o acervo da integração regional e indicado que a saúde seria um dos temas prioritários, não houve incorporação ou relançamento do Isags e nada

13. Mercado Comum do Sul.

14. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/nota-de-apoio-ao-instituto-sul-americano-de-governo-em-saude>>.

15. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/1wb0e1nzCG6cRlSk7GNdh8bMlxgSTpo>>.

16. O domínio do *site* <[isags-unasur.org](http://isags-unasur.org)> está sem registro.

avançou na temática de 2019 até o surgimento da Covid-19. Segundo a *Proposta Plano Setorial da Área Temática de Saúde*<sup>17</sup> do Prosul (Prosul, 2019),<sup>18</sup> os componentes da agenda em saúde são os seguintes.

- 1) Envelhecimento ativo e saudável: “Desenvolver em colaboração políticas públicas que promovam o envelhecimento ativo e saudável, com base em um modelo socio-sanitário e a partir de uma perspectiva de ciclo de vida” (Prosul, 2019, p. 4, tradução nossa).
- 2) Transformação digital: “Promover uma estratégia comum que utilize iniciativas digitais de transformação em saúde para reduzir as brechas de acesso, equidade e gestão de risco em populações específicas, colocando as pessoas no centro de nossa ação” (Prosul, 2019, p. 4, tradução nossa).

A partir disso, foram criados dois subgrupos (um para cada tema). O Peru é o país líder no subgrupo “envelhecimento ativo e saudável” (sendo Chile o alterno), enquanto Argentina, Colômbia, Equador e Paraguai são países participantes. No subgrupo “transformação digital”, o Chile é o país líder (sendo Peru e Colômbia os alternos), enquanto Argentina, Equador e Paraguai são países participantes. Apenas Brasil e Suriname não participam de nenhum dos subgrupos.

Ademais, o documento informa que essas duas áreas foram selecionadas por não repetir agendas prévias, não duplicar esforços com outros espaços de articulação regional e permitir que todos os países fossem beneficiados. Nesse sentido, ao não incorporar o Isags e o Conselho Sul-Americano de Saúde ou indicar que o acompanhamento epidemiológico da região seria uma linha temática, o Prosul não contava com um corpo técnico preparado para assessorar os governos. Assim, com a falta de institucionalidade, foi incapaz de coordenar ações conjuntas – a realização de reuniões, por exemplo, esteve a cargo do Chile, que exerce a presidência *pro tempore* do Prosul.

A primeira declaração do Prosul sobre a aparição do novo coronavírus foi publicada em 24 de janeiro de 2020. A nota informa que “as autoridades de saúde de nossos países se encontram em estado de alerta e comunicação permanente com as organizações de saúde competentes, tais como OMS e Opas, para evitar de forma coordenada a propagação da Covid-19 em nossa região” (Prosur, 2020a, tradução nossa). Ademais, a nota informa que o Grupo de Trabalho de Saúde do Prosul estava realizando consultas entre seus membros para adotar medidas de contenção do vírus (*op. cit.*).

Na primeira declaração presidencial sobre a Covid-19, de 17 de março de 2020, os presidentes sugeriram a criação de um grupo *ad hoc* para o acompanhamento e a coordenação nos temas: aproximação de critérios para a tomada de decisão no manejo da emergência; trânsito e retorno de nacionais aos seus países de origem; intercâmbio periódico de informações relativas à mobilidade de pessoas e à contenção dos impactos negativos sobre o comércio; intercâmbio de experiências para a criação de políticas públicas e medidas de mitigação; estabelecimento de medidas de coordenação visando às compras conjuntas de insumos médicos no marco da Opas; e coordenação de medidas de assistência econômica com organismos financeiros regionais – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporación Andina de Fomento – CAF). Assinaram a declaração os chefes de Estado e altos representantes de Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Bolívia e Uruguai (Prosur, 2020b). Essa reunião foi marcada pela ausência

17. O documento data de dezembro de 2019, mas apenas foi disponibilizado para consultas no segundo semestre de 2020. Disponível em: <[https://web.archive.org/web/\\*/https://foroprosur.org/](https://web.archive.org/web/*/https://foroprosur.org/)>.

18. Disponível em: <<https://foroprosur.org/area-tematica/salud/>>.

do presidente brasileiro e pelo questionamento, feito pelo presidente argentino, sobre a ausência da Venezuela na reunião, uma vez que a coordenação entre todos os países da região é necessária durante a crise (Figueiredo e Oliveira, 2020).

O que se observa a partir de então é que as posições externadas pelo Prosul para a Covid-19 são do tipo declaratórias, sem necessariamente levar a efeitos concretos nas medidas públicas dos países – eles apenas trocam informações sobre as experiências individuais e apontam para as medidas que o Prosul poderia adotar, por exemplo:

- buscar fontes conjuntas de financiamento para a compra coletiva de insumos médicos (Prosur, 2020c);
- contar com a quantidade apropriada de testes do tipo PCR,<sup>19</sup> a fim de obter um mapeamento adequado da situação epidemiológica;
- coordenar respostas conjuntas e de cooperação nas zonas fronteiriças (Prosur, 2020d);
- adotar uma estratégia de reabertura progressiva de indústrias e setores produtivos;
- coordenar com organismos financeiros a expansão de linhas de crédito;
- averiguar a necessidade de atuação conjunta para a obtenção de vacinas e medicamentos para o tratamento do vírus (Prosur, 2020e);
- fazer a coordenação bilateral de trânsito fronteiriço;
- implementar “quarentenas inteligentes”;
- coordenar esforços junto com instituições financeiras multilaterais (BID, CAF e Fundo Monetário Internacional – FMI);
- fomentar a coordenação e a cooperação entre instituições científicas e acadêmicas dos países do Prosul no desenvolvimento do conhecimento científico sobre a Covid-19;
- realizar esforços conjuntos para o breve desenvolvimento e o acesso a vacinas futuras e medicamentos na região; e
- atuar de maneira conjunta como região para fortalecer a governança internacional no combate de epidemias e pandemias (Prosur, 2020f).

O último ponto evidencia que o desafio do Prosul durante a pandemia não é apenas enfrentar a Covid-19, mas atuar de maneira conjunta como região e ter suas ações validadas. Por exemplo, na reunião de coordenadores nacionais, concordou-se em enviar as declarações presidenciais para determinados organismos internacionais multilaterais a fim de divulgar decisões adotadas (Prosur, 2020g).

O Prosul esbarra também na dificuldade de os chefes de Estado participarem das reuniões presidenciais (como a ausência de alguns deles nas reuniões de presidentes do Prosul) e, assim, de se promover uma governança regional sem que todos os doze países da América do Sul participem. Além disso, ao preferir um esquema de integração mais flexível e a criação de grupos *ad hoc* para tratar dos temas (como no caso do grupo para a definição de ações para a cooperação no âmbito

19. *Polymerase chain reaction* (em português, reação em cadeia da polimerase).



sanitário e epidemiológico) (Prosur, 2020g), o Prosul não garante a continuidade e a estabilidade dos trabalhos desenvolvidos.

No primeiro semestre de 2020, os trabalhos do Prosul, na presidência *pro tempore* do Chile, concentraram-se em buscar a coordenação conjunta diante da pandemia, enquanto o Sica, a União Africana e a União Europeia seguiram discutindo outros temas relativos às suas agendas de integração regional, inclusive a econômico-comercial.

## 4 COMÉRCIO INTERNACIONAL E REGIONAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

Nesta seção, são apresentados os impactos da pandemia da Covid-19 no comércio internacional e regional, comparando-se o desempenho recente do comércio bilateral de países líderes em quatro diferentes regiões do mundo e avaliando-se o comércio do Brasil com os países da América do Sul no período recente.

### 4.1 Impacto da Covid-19 no comércio internacional e regional

As previsões acerca do impacto econômico da pandemia da Covid-19 indicam um colapso na economia mundial. De acordo com o Banco Mundial, o produto interno bruto (PIB) global sofrerá uma contração de 5,2% em 2020, a pior recessão desde a Segunda Guerra Mundial (Banco Mundial, 2020, p. 5). A Organização Mundial do Comércio (OMC) prevê uma forte queda do comércio de bens – entre 13% e 32% –, com um débil crescimento econômico.<sup>20</sup> Se bem a comercialização de serviços, particularmente os que dependem da proximidade física entre o prestador e o cliente foram severamente impactados, as limitações no comércio de serviços afetam a produção de manufaturas. As restrições nas fronteiras e o colapso no transporte aéreo geraram um aumento nos custos de transporte internacional, ao passo que atrasos e irrupções na cadeia de fornecimento afetaram fortemente o setor industrial.<sup>21</sup>

O relatório de junho da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – Unctad) sinaliza que o comércio mundial contraiu-se no primeiro trimestre de 2020 e que essa tendência tende a se agudizar no segundo trimestre, com exceção da região leste de Ásia e Pacífico. Em escala global, estima-se uma queda de 27% para o segundo trimestre de 2020 no valor do comércio internacional (Unctad, 2020). Em relação à América Latina, houve uma diminuição de 7% nas importações e de 6% nas exportações no primeiro trimestre de 2020. Para o segundo trimestre, a previsão é de queda de 30% nas importações e de 20% nas exportações. A queda das importações maior que a das exportações se deve ao fato de que vários países da região têm suas exportações concentradas no setor primário, e o comércio agroalimentar tem se mantido estável.<sup>22</sup>

De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), o quinquênio 2014-2019 foi o período de menor crescimento econômico para a região dos últimos cinquenta anos

20. Disponível em: <[https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres20\\_s/pr858\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr858_s.htm)>.

21. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/trade\\_costs\\_report\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_costs_report_e.pdf)>.

22. Neste ponto, deve ser levada em conta a evolução dos preços internacionais desses produtos, assim como as medidas de restrição ao comércio que está tendo lugar de forma unilateral por parte de alguns países, visando garantir sua segurança alimentar.



(Cepal, 2020, p. 8). O relatório de maio de 2020 prevê uma queda de 5,2% da atividade econômica na América do Sul no ano e, em relação ao comércio, uma redução de 6% do volume e de 17,6% do valor comercializado. De acordo com Cepal (2020), a região se veria impactada pela diminuição da atividade econômica na China, um dos principais sócios comerciais dos países da América do Sul (*op. cit.*, p. 14). Contudo, a China, o Leste Asiático e a região do Pacífico já apresentam sinais de recuperação e, ao analisar o comércio dos países sul-americanos com Ásia-Pacífico, observa-se o movimento contrário, com um forte aumento das exportações dos países latino-americanos para essa região.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) chama a atenção sobre como a pandemia teria acelerado a mudança no padrão de interação entre os países em decorrência do fechamento de fronteiras e restrições comerciais. Estaria ocorrendo uma transição da “grande integração”, uma referência aos avanços do multilateralismo na governança global nos anos 2000, para a “grande fragmentação”<sup>23</sup> e uma crise na governança global. Regionalmente, a crise na governança é reflexo da crescente fragmentação política e da desintegração econômica, fenômenos que se retroalimentam agudizando seus efeitos, formando uma espiral negativa.

O comércio intrarregional na América do Sul é historicamente baixo comparado a outras regiões. Sua principal economia, o Brasil, diminuiu suas exportações totais para a América do Sul em 20,5% entre 2018 e 2019. Quando se compara o primeiro semestre de 2020 com o mesmo período do ano anterior, a queda das exportações brasileiras para a América do Sul é de 28,3%, e suas importações oriundas na região caíram 24,9% no período.<sup>24</sup>

O comércio intrarregional diminuiu em várias partes do globo. Segundo o BID, no primeiro trimestre de 2020, as exportações intrarregionais diminuíram 3,8% na União Europeia, 3% na América do Norte e na 7,9% América Latina (BID, 2020). Este artigo trabalha com a hipótese de que os efeitos da pandemia têm maior impacto no comércio intrarregional da América do Sul que no comércio da região com o resto do mundo – e de que a recuperação pós-pandemia nessa região será mais lenta que a média global, devido à falta de coordenação econômica e de medidas para incentivar o comércio entre os países sul-americanos.

Busca-se comparar a evolução recente de quatro duplas de países líderes no comércio intrarregional de diferentes continentes como forma de suprir a ausência de dados atualizados para o período de maior impacto da pandemia. Em seguida, analisa-se a corrente de comércio do Brasil com os países da América do Sul, por se tratar da principal economia da região e pela recente omissão brasileira em relação a temas de governança regional. Apresentam-se também os fatores estruturais que mantêm o comércio intrarregional em um nível baixo na América do Sul e novos fatores que têm causado a diminuição da participação sul-americana no comércio exterior do Brasil.

#### **4.2 Comparação das relações comerciais bilaterais entre líderes regionais (Europa, Ásia, América do Norte e América do Sul)**

Devido à ausência de dados regionais atualizados para avaliar o impacto dos efeitos da pandemia no comércio intrarregional dos diferentes continentes, optou-se por analisar a dinâmica comercial recente

23. Disponível em: <<http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/junio-2020/>>.

24. Disponível em: <<http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/junio-2020/>>.

de quatro duplas de países que são líderes em comércio em diferentes regiões do mundo. Trata-se de economias integradas, afetadas pela pandemia da Covid-19 e que apresentam dados confiáveis atualizados até o fim de maio de 2020.

Selecionaram-se França e Alemanha, principais economias da União Europeia e o maior comércio bilateral da Europa; Estados Unidos e México, o principal comércio bilateral da América do Norte (North American Free Trade Agreement – Nafta), incluindo a economia latino-americana mais integrada a um país desenvolvido; China e Japão, as duas maiores economias asiáticas e do hemisfério oriental; e Brasil e Argentina, por serem as maiores economias da América do Sul e por apresentarem o maior nível de integração produtiva dessa região desde o estabelecimento do Mercosul, em 1991.

Como o volume de comércio bilateral é muito distinto entre as duplas de países selecionadas, optou-se por se estabelecer como número-índice julho de 2018 e, de tal forma, comparar a dinâmica comercial entre os líderes e seu principal parceiro comercial regional de quatro diferentes continentes (América do Sul, América do Norte, Europa e Ásia) no período que antecede a pandemia e durante seus primeiros meses. Observa-se que, na América do Sul, a queda do comércio bilateral entre os parceiros líderes precede a pandemia, é mais acentuada e tende a se manter em um nível abaixo do período pré-pandemia.<sup>25</sup> Na Ásia,<sup>26</sup> em contrapartida, a recuperação foi bastante rápida em março e abril, ainda que tenha tido uma nova queda em maio. Na América do Norte,<sup>27</sup> o declínio foi tardio e mais acentuado que na Europa.<sup>28</sup>

No gráfico 1, apresenta-se a corrente de comércio de mercadorias entre os quatro pares de países (Estados Unidos e México; França e Alemanha; China e Japão; e Argentina e Brasil) entre julho de 2018 e maio de 2020, tomando como base os valores de corrente de comércio relativos a julho de 2018. Os dados foram extraídos da base de dados estatísticos sobre comércio das ONU (United Nations International Trade Statistics Database – Comtrade) e da base de dados de comércio do Ministério da Economia do Brasil (Comex Stat).

No gráfico, pode-se observar que as correntes de comércio entre China e Japão, Estados Unidos e México e França e Alemanha se mantiveram relativamente estáveis no nível de fluxo comercial do mês-base (julho de 2018) durante o período analisado, até fevereiro-março de 2020. A corrente de

25. Em 7 de março, a Argentina registra a primeira morte por Covid-19; em 12 do mesmo mês, decreta a “emergência sanitária” e, posteriormente, o “isolamento preventivo e obrigatório”, vigente até 20 de agosto, com exceção de províncias nas quais não havia casos de transmissão comunitária e nas quais passou a reger o “distanciamento preventivo”. No Brasil, foi decretado o estado de emergência para conter o novo coronavírus no início de fevereiro e, em 25 do mesmo mês, foi confirmado o primeiro caso. A partir de março, alguns estados começaram a decretar medidas de distanciamento social. A quarentena não foi decretada nacionalmente – cada estado e município determinou as medidas de distanciamento social de acordo com sua avaliação da situação, o que aconteceu de forma dispar. Em abril, decreta-se o estado de calamidade pública ou a situação de emergência em alguns estados.

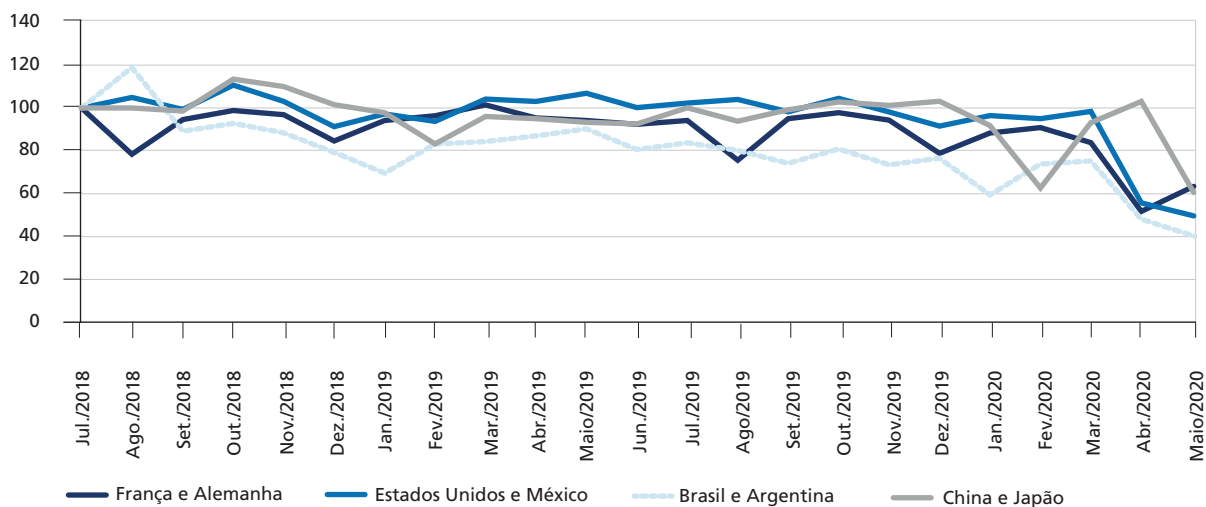
26. No Japão, o primeiro caso de Covid-19 foi registrado no início de janeiro. A partir de fevereiro, começaram as restrições de circulação, que foram se estendendo em março. Em abril, é decretado o estado nacional de emergência, que dura até o início de maio, mês em que se começa a flexibilização de medidas em algumas prefeituras. Na China, a primeira morte por Covid-19 é registrada em janeiro, e a partir de então se tomam medidas restritivas de prevenção, que se mantiveram até o final de março e que são retomadas toda vez que reaparece um surto. Na Ásia, priorizaram-se as medidas preventivas e as medidas restritivas nos locais onde existia maior risco de contágio.

27. Os Estados Unidos são o país com mais casos e mortes pela Covid-19. O primeiro caso foi registrado em 21 de janeiro e a primeira morte, no final de fevereiro. Desde o início da pandemia, houve restrições de entrada de estrangeiros, e, a partir da primeira morte, começam as medidas de isolamento social por estado, chegando em alguns casos a uma quarentena estrita. Em março, o presidente Trump declara emergência nacional.

28. Os primeiros casos de Covid-19 na Europa foram registrados na França e na Alemanha no final de janeiro. A Alemanha focou as medidas de prevenção e teve seu pico em abril, enquanto a França fez quarentena nacional por quinze dias em março, quando registrou seu maior número de casos.

comércio do Brasil com a Argentina, por sua vez, apresenta uma tendência decrescente ao longo do período, que se acentuou a partir do segundo semestre de 2019. Em janeiro de 2020, o fluxo comercial entre esses dois países já havia perdido 40% do valor em relação a julho de 2018. Após uma leve recuperação em fevereiro e março de 2020, o comércio bilateral Argentina-Brasil despencou em abril e maio de 2020, chegando a um valor mensal da corrente de comércio 60% menor que em julho de 2018. Verifica-se que a queda na corrente de comércio entre o Brasil e a Argentina foi maior que a das outras duplas de países analisados – esse movimento, intensificado nos últimos meses, já ocorria no período pré-pandemia.

GRÁFICO 1

**Comércio bilateral de países selecionados (jul./2018-maio/2020)**(Número-índice)<sup>1</sup>

Fonte: Comtrade e Comex Stat.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Julho de 2018 = 100.

### 4.3 O comércio intrarregional do Brasil com os países da América do Sul

A pandemia acentuou a tendência à desintegração comercial entre os países da América do Sul, o que já vinha se delineando nos últimos anos. O comércio do Brasil com a região vem decrescendo desde 2012. Ainda que tenha havido uma leve recuperação entre 2017 e 2018, em 2019 a participação da América do Sul na corrente de comércio do Brasil atingiu apenas 12%, valor mais baixo desde o estabelecimento do Mercosul, em 1991. O *superavit* comercial anual do Brasil com os países de América do Sul diminuiu nos últimos anos. Entre 2005 e 2018, havia estado em torno de US\$ 10 bilhões anuais, com alguns anos excepcionais. Em 2018, o *superavit* do Brasil com os países sul-americanos foi de US\$ 12,97 bilhões, mas caiu 44% em 2019, atingindo de US\$ 7,29 bilhões (Samurio, Barros e Severo, 2019, p. 39).

As tabelas 1 e 2 apresentam as correntes de comércio do Brasil com os países da América do Sul no primeiro e segundo trimestres de 2018, 2019 e 2020, assim como as variações percentuais entre os trimestres. A divisão em trimestres visa permitir a análise dos efeitos da pandemia da Covid-19 (segundo trimestre de 2020) de forma separada da queda previamente em curso (até o primeiro trimestre de 2020).

A tabela 1 permite a comparação dos primeiros trimestres de 2018, 2019 e 2020. Observa-se que a queda da corrente de comércio entre o Brasil e a América do Sul entre 2018 e 2019 foi de 17%; de 2019 para 2020, de 11,37%. A queda no fluxo comercial com Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai e Venezuela foi mais acentuada entre 2018 e 2019 que em 2020. Os países que registraram maiores quedas no primeiro trimestre de 2020 em relação ao mesmo período do ano anterior foram Colômbia (10,63%), Peru (20,84%) e Uruguai (21,34%).

TABELA 1

**Corrente de comércio do Brasil com os países da América do Sul (1º trim./2018, 2019 e 2020)**

	2018 (US\$ milhões)	2019 (US\$ milhões)	Variação entre 2018 e 2019 (%)	2020 (US\$ milhões)	Variação entre 2019 e 2020 (%)
América do Sul	14.223,4	11.805,8	-17,00	10.463,5	-11,37
Argentina	6.745,9	5.002,8	-25,84	4.401,4	-12,02
Bolívia	678,2	728,2	7,36	686,6	-5,71
Chile	2.291,0	1.954,5	-14,69	1.714,3	-12,29
Colômbia	1.117,5	1.083,6	-3,03	968,4	-10,63
Equador	242,8	224,3	-7,62	211,8	-5,56
Guiana	10,2	9,4	-8,43	9,7	3,47
Paraguai	949,7	826,2	-13,00	848,0	2,63
Peru	905,7	873,5	-3,56	691,5	-20,84
Suriname	7,3	7,6	4,84	7,1	-7,13
Uruguai	1.044,1	957,1	-8,33	752,9	-21,34
Venezuela	230,4	138,0	-40,09	171,4	24,16

Fonte: Comexstat.

Elaboração dos autores.

TABELA 2

**Corrente de comércio do Brasil com os países da América do Sul (2º trim./2018, 2019 e 2020)**

	2018 (US\$ milhões)	2019 (US\$ milhões)	Variação entre 2018 e 2019 (%)	2020 (US\$ milhões)	Variação entre 2019 e 2020 (%)
América do Sul	14.608,9	12.431,0	-14,91	7.268,7	-41,53
Argentina	7.222,5	5.441,2	-24,66	2.966,7	-45,48
Bolívia	746,0	589,4	-21,00	365,1	-38,06
Chile	2.364,2	2.185,9	-7,54	1.251,3	-42,75
Colômbia	1.065,1	1.125,0	5,63	723,0	-35,74
Equador	225,4	233,1	3,38	126,0	-45,95
Guiana	10,0	11,9	18,90	10,0	-15,36
Paraguai	923,6	882,0	-4,51	623,5	-29,31
Peru	999,4	889,7	-10,97	502,2	-43,55
Suriname	7,3	8,7	19,14	7,9	-9,29
Uruguai	844,2	981,4	16,25	503,1	-48,74
Venezuela	200,7	82,3	-58,97	189,5	130,18

Fonte: Comexstat.

Elaboração dos autores.

A tabela 2 permite observar os efeitos da pandemia na corrente de comércio do Brasil com os países vizinhos. A queda das trocas comerciais do Brasil com a América do Sul, no segundo trimestre de 2020, foi de 41,53% em relação ao mesmo período do ano anterior. Com exceção da Venezuela,

houve uma queda generalizada no segundo trimestre de 2020 contra igual período de 2019. Entre os segundos trimestres de 2018 e de 2019, o comércio do Brasil com Colômbia, Equador, Guiana e Uruguai havia crescido. No segundo trimestre de 2020, a corrente de comércio brasileira foi mais afetada com o Chile, a Colômbia, o Equador, a Guiana, o Peru e o Uruguai, em comparação com o mesmo período de 2019.

Quando se compara o segundo trimestre de 2020 com o mesmo período de 2018, somando-se os efeitos da crise econômica e da governança regional de 2019 com os da pandemia de 2020, verifica-se que as maiores quedas da corrente de comércio do Brasil com os vizinhos foram com a Argentina (59%) e a Bolívia (51%).

Ao mesmo tempo que a América do Sul vem perdendo importância para o comércio exterior do Brasil, a participação do Brasil no comércio exterior dos países da região também diminuiu. Em todos os casos, a queda da corrente de comércio com o Brasil tem sido mais acentuada que a diminuição das relações comerciais com o resto do mundo. No caso da Argentina, suas exportações totais diminuíram 11% e suas importações totais, 23,3%. Já em relação ao Brasil, as quedas foram significativamente maiores, de 31,7% e 30,6%, respectivamente, no mesmo período.<sup>29</sup>

O comércio exterior do Chile com o mundo registrou uma queda de 8,2% no primeiro trimestre 2020 em comparação com o mesmo período do ano anterior, sendo 4% nas exportações e 13% nas importações. As importações de produtos brasileiros pelo Chile caíram 19% primeiro trimestre de 2020, significativamente mais que a média mundial.<sup>30</sup>

No caso da Colômbia, as exportações totais caíram 25,3% no primeiro semestre de 2020, em comparação com o primeiro semestre de 2019, e as importações totais, entre janeiro e maio de 2020, diminuíram 18,3% com relação aos mesmos meses de 2019. Entre junho de 2019 e junho de 2020, as exportações brasileiras à Colômbia diminuíram 28% e as importações, 14,7%, de acordo com Departamento Administrativo Nacional de Estatística (Dane) da Colômbia.

Em relação ao Peru, as exportações totais do país ao mundo registraram uma queda de 19,6% e as importações, 15,6%, na comparação entre janeiro e maio de 2020 com o ano anterior. O Peru foi uma exceção regional porque não houve queda da participação relativa do Brasil no total de suas importações, embora, durante o mês de maio (último mês com dados disponíveis), a queda das importações oriundas do Brasil tenha sido de 38%, acima dos 35% da diminuição das importações totais do Peru em comparação ao mesmo mês (Inei, 2020, p. 1 e 12).

Com relação ao Uruguai, as exportações totais ao mundo caíram 17,7%<sup>31</sup> entre janeiro e maio de 2020 em comparação com o mesmo período do ano anterior. Na comparação do comércio desses meses entre 2020 e 2019, as exportações ao Brasil caíram 30%, atingindo o nível mais baixo desde 2007 (Machado, 2020). As importações do Uruguai de produtos brasileiros, por sua vez, despencaram 42% no mesmo período entre 2019 e 2020.

Existem fatores estruturais que explicam o baixo nível de comércio intrarregional na América do Sul: a deficiência da infraestrutura; a insuficiência dos instrumentos de financiamento e de garantias

29. Disponível em: <[https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ica\\_08\\_204916CE1AEF.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ica_08_204916CE1AEF.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2020.

30. Disponível em: <[https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/reporte-trimestral/comercio-exterior-de-chile-1er-trimestre-2020.pdf?sfvrsn=ebb087fb\\_2](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/reporte-trimestral/comercio-exterior-de-chile-1er-trimestre-2020.pdf?sfvrsn=ebb087fb_2)>.

31. Disponível em: <<https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/f2a809110e96766794d5597c8af59d570f30c734.pdf>>.

às exportações; e a forma como as cadeias globais de valor (CGVs) estão estruturadas e como a região se insere como fornecedora de bens de baixo valor agregado (Samurio, Barros e Severo, 2019, p. 41), concentrados no início das CGVs, distantes dos centros desde os quais elas são dirigidas – o que implica maiores custos de transporte e logísticos.

Em contrapartida, evidenciam-se fatores conjunturais que aprofundam a desintegração econômica e a fragmentação política na América do Sul, a exemplo da diminuição da diplomacia presidencial; da paralisação das atividades dos instrumentos de governança de infraestrutura; do abandono das políticas públicas de internacionalização das empresas brasileiras por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); do baixo aporte ao orçamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem);<sup>32</sup> e da saída unilateral do Brasil do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) em abril de 2019.

A paralisação das atividades dos instrumentos de governança de infraestrutura (Cosiplan e Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA), desde o esvaziamento da Unasul, resultou na desatualização do banco de dados com mais de quinhentos projetos de infraestrutura, que foram atualizados anualmente entre o início da década de 2000 e o fim de 2017, e na desmobilização de dezenas de grupos de trabalho que acompanhavam os dez eixos de integração sul-americanos e seus principais projetos, com a exceção do Corredor Rodoviário Bioceânico, rota Porto Murtinho-Mato Grosso do Sul e portos do norte do Chile, que segue regularmente suas atividades.

Em decorrência do abandono das políticas públicas de internacionalização de empresas brasileiras concentradas no BNDES, as obras de infraestrutura diminuíram drasticamente. Entre 2000 e 2016, os desembolsos pós-embarque do BNDES para o financiamento das exportações oscilaram entre US\$ 1,5 bilhão e US\$ 2,7 bilhões, vindo a diminuir vertiginosamente para US\$ 400 milhões em 2019. Entretanto, a oscilação da participação da América do Sul no total de desembolsos foi mais acentuada. Entre 2000 e 2006, era próxima a 10%, mas chegou a superar 50% em 2007, 2010 e 2011; em 2013, manteve-se acima dos 40%; em 2016, foi de aproximadamente 1%. Os anos em que houve mais desembolsos e incentivos às exportações por parte do Estado brasileiro coincidiram com o período de maior comércio intrarregional do país com seus vizinhos. A Argentina foi o principal destino desses desembolsos, seguida pela Venezuela. Esses foram também dois dos países com os quais o Brasil registrou seus maiores *superavit* comerciais entre 2007 e 2013.

Em abril de 2019, o Banco Central do Brasil (BCB)<sup>33</sup> comunicou sua saída unilateral do CCR, sistema de compensação de pagamentos criado no marco da Aladi para reduzir o fluxo intrarregional de divisas e fomentar a integração financeira e monetária. A decisão dessa autarquia brasileira não

32. O Focem é um fundo destinado a financiar projetos que ajudem a diminuir as assimetrias entre as economias do bloco. O Brasil aportava US\$ 100 milhões anuais, desde a criação do Focem até 2016. Em 2018, não houve aportes e, em dezembro de 2019, o presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, anunciou o aporte de US\$ 12 milhões ao fundo e agregou que espera regularizar a situação com o fundo em um futuro próximo. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-diz-que-brasil-vai-aportar-r-12-milhoes-em-fundo-do-mercosul/>>.

33. De acordo com a circular do BCB (Brasil, 2019), a saída do Brasil da Aladi se justificaria pela pouca utilização do instrumento, pela ausência de problemas de liquidez, pelo anacronismo de sua governança, pelo risco de *default* e pelo fracasso das tentativas brasileiras de reformá-lo. Ainda que o mecanismo possa efetivamente ter problemas, o mais indicado seria que o Brasil propusesse mudanças em seu funcionamento, ou a criação de outro mecanismo que pudesse cumprir o papel desempenhado pelo CCR, que historicamente se mostrou importante para facilitar o comércio intrarregional. A forma e o conteúdo da saída brasileira do CCR sintetizam o momento de omissão do país em relação à agenda regional. De um lado, na política externa brasileira, a tentativa de promover reformas foi tímida, sem o protagonismo presidencial ou a interação conhecida com os países vizinhos; de outro, internamente, foi praticamente inexistente o debate formal nas instâncias de governo, como a Câmara de Comércio Exterior (Camex), do Legislativo, da Academia ou da imprensa.



passou por instâncias competentes do Poder Executivo, nem pelas comissões de relações exteriores e de defesa nacional ou de assuntos econômicos do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

## 5 CONCLUSÕES

A pandemia da Covid-19 se apresentou como um desafio às organizações regionais e à capacidade delas de apresentar soluções e coordenar ações conjuntas. Apesar de críticas focalizadas (no caso, alguns países em relação à União Europeia e El Salvador em relação à Sica), nenhuma das regiões analisadas optou por tratar do tema de maneira individual. No caso da América do Sul, o que se observou foi a ausência de governança regional eficiente, o que agravou a situação da pandemia e compromete a retomada econômica.

Tendo em vista a reunião do Prosul, marcada pela ausência do presidente brasileiro e de outros chefes de Estado sul-americanos, observa-se que, sem instituições regionais específicas para lidar com a questão, como no caso do Isags, outras iniciativas de integração ou concertação regional acabam tratando o tema de forma “fragmentada”, ou seja, informam ou tomam ações apenas nos países que conformam aquelas iniciativas. Seria um bom começo fortalecer o Prosul como “espaço de articulação da integração regional, incorporando temas e agendas ainda não contemplados por mecanismos como a (...) IIRSA, o (...) CDS e o (...) Isags”, conforme as contribuições do Ipea para o Brasil pós-Covid-19 (Ipea, 2020, p. 55).

Uma vez que a integração regional é um processo político, a pandemia da Covid-19 questiona a opção dos países de promover iniciativas de integração superficiais, promovendo cada vez menos a interdependência entre seus membros, desarticulada das políticas exteriores. Também é válido destacar o baixo protagonismo do Brasil, tanto na conformação do Prosul e de sua área temática sobre saúde quanto no tratamento da crise da Covid-19, se distanciando da tradição da política externa em defesa do direito à saúde.

A desintegração econômica e a fragmentação política já vinham desestruturando a governança regional no período que antecedeu a pandemia da Covid-19. Durante o período da pandemia, ambos os fenômenos se amplificaram e há evidências de que eles se retroalimentam. A falta de coordenação política para as fronteiras fez com que o comércio intrarregional caísse ainda mais. Persistindo a baixa concertação regional, a retomada econômica da América do Sul tende a ser mais lenta que a de outras regiões. A história do século XX mostrou que os momentos de crise econômica profunda foram preâmbulos para grandes conflitos e imensas perdas. O melhor remédio em momentos como este é aumentar a dose de concertação política regional e interdependência econômica.

## REFERÊNCIAS

AFRICA UNION. Communiqué of the joint ministerial meeting of ministers of finance and ministers of health. **Africa Union**, 3 June 2020a. Disponível em: <<https://au.int/en/pressreleases/20200603/communique-joint-ministerial-meeting-ministers-finance-and-ministers-health>>.

\_\_\_\_\_. Communiqué of the virtual forum of the African Union ministers responsible for arts, culture, and heritage on their responses to the Covid-19 pandemic. **Africa Union**, 27 May 2020b. Disponível em: <<https://au.int/en/pressreleases/20200527/communique-au-ministers-arts-culture-and-heritage-their-responses-covid-19>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. 1st meeting of the taskforce on Covid-19 impact on food security and nutrition in Africa convened. **Africa Union**, 12 May 2020c. Disponível em: <<https://au.int/en/pressreleases/20200512/1st-meeting-taskforce-covid-19-impact-food-security-and-nutrition-africa>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. African Union inaugurates Covid-19 diagnostic laboratory at their AU Pan African Veterinary Vaccine Centre. **Africa Union**, 8 May 2020d. Disponível em: <<https://au.int/en/pressreleases/20200508/african-union-inaugurates-covid-19-diagnostic-laboratory-their-au-pan-african>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. African ministers of Transport discuss actions to mitigate the devastating impacts of Covid-19 and address urgent challenges in transport sector. **Africa Union**, 21 Apr. 2020e. Disponível em: <<https://au.int/en/pressreleases/20200421/african-ministers-transport-discuss-actions-mitigate-devastating-impacts>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. The European Union supports Africa's Covid-19 continental response. **Africa Union**, 26 June 2020f. Disponível em: <<https://au.int/en/pressreleases/20200626/european-union-supports-africas-covid-19-continental-response>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Government of Japan supports Africa's joint continental strategy for Covid-19 response. **Africa Union**, 26 July 2020g. Disponível em: <<https://africacdc.org/news-item/government-of-japan-supports-africas-joint-continental-strategy-for-covid-19-response/>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Africa CDC and Mastercard Foundation partner to deliver one million test kits, deploy 10,000 community health workers for Covid-19 response. **Africa Union**, 4 June 2020h. Disponível em: <<https://au.int/en/pressreleases/20200604/africa-cdc-and-mastercard-foundation-partner-deliver-one-million-test-kits>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

BANCO MUNDIAL. La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. **Banco Mundial**, 8 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>>.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. de S. B. Fragmentação da governança regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira. **Mundo e Desenvolvimento**, v. 2, n. 3, p. 6-39, 2019.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. El comercio intrarregional de América Latina cae fuertemente. **Conexión Intal**, mayo 2020. Disponível em: <<https://conexionintal.iadb.org/2020/05/14/el-comercio-intrarregional-de-america-latina-cae-fuertemente/>>.

BÖRZEL, T. A. Theorizing regionalism: cooperation, integration and governance. *In*: BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (Ed.). **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 41-64.

BRASIL. Circular Bacen nº 3.934, de 3 de abril de 2019. Dispõe sobre a vedação do registro de novas emissões de instrumentos para curso no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e altera a Circular nº 3.871, de 21 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=376416>>.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)**. Santiago: Naciones Unidas; Cepal, 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45602-informe-impacto-economico-america-latina-caribe-la-enfermedad-coronavirus-covid>>.

FIGUEIREDO, J.; OLIVEIRA, E. Bolsonaro não participa de encontro virtual com presidentes de países do Prosul sobre coronavírus. **O Globo**, 16 mar. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-nao-participa-de-encontro-virtual-com-presidentes-de-paises-do-prosul-sobre-coronavirus-24308147>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

FUCCILLE, A. *et al.* O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na Unasul (2011-2014). **Colombia Internacional**, n. 92, p. 43-72, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.02>>.

GARCIA, A. S.; ASSIS, C. C. de; RIBEIRO, R. A. **Covid-19 no continente africano: impactos, respostas e desafios**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 21). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200807\\_nt\\_dinte\\_n\\_21.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200807_nt_dinte_n_21.pdf)>.

INEI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. **Evolución de las exportaciones e importaciones**. Lima: Inei, 2020. (Informe Técnico, n. 7). Disponível em: <[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin\\_export\\_import\\_mayo2020.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_export_import_mayo2020.pdf)>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Brasil pós-Covid-19: contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/200724\\_ri\\_o%20brasil\\_pos\\_covid\\_19.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200724_ri_o%20brasil_pos_covid_19.pdf)>.

KEOHANE, R. O; MARTIN, L. L. The promise of institutionalist theory. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 39-51, 1995.

MACHADO, D. Exportaciones hacia Brasil cayeron al menor nivel desde 2007. **El Observador**, 26 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/exportaciones-hacia-brasil-cayeron-al-menor-nivel-desde-2007--2020626224746>>.

NAREA, M.; BENZI, D. Crónica de una secretaría general acéfala: un insumo para la interpretación de la crisis de la Unasur. **Visioni LatinoAmericane**, n. 22, p. 48-67, 2020.

NOLTE, D. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, 2019.

PROSUR – FORO PARA EL PROGRESO Y DESARROLLO DE AMÉRICA DEL SUR. Propuesta Plan Sectorial del área temática de Salud. **Prosur**, 2019. Disponível em: <[https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/SALUD-PLAN\\_SECTORIAL\\_15-01-2020.pdf](https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/SALUD-PLAN_SECTORIAL_15-01-2020.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Declaración de Prosur sobre la propagación de brotes del Coronavirus 2019-nCoV. **Prosur**, 24 ene. 2020a. Disponível em: <<https://foroprosur.org/declaracion-de-prosur-sobre-la-propagacion-de-brotes-del-coronavirus-2019-ncov/>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Declaración presidencial de Prosur sobre acciones conjuntas para enfrentar la pandemia del coronavirus. **Prosur**, 17 mar. 2020b. Disponível em: <<https://foroprosur.org/declaracion-presidencial-de-prosur-sobre-acciones-conjuntas-para-enfrentar-la-pandemia-del-coronavirus/>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Segunda videoconferencia de presidentes de Prosur por Covid-19. **Prosur**, 13 abr. 2020c. Disponível em: <<https://foroprosur.org/segunda-videoconferencia-de-presidentes-de-prosur-por-covid-19/>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Tercera reunión de ministros de Salud de Prosur. **Prosur**, 4 mayo 2020d. Disponível em: <<https://foroprosur.org/tercera-reunion-de-ministros-de-salud-de-prosur/>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Tercera reunión de presidentes de Prosur por Covid-19. **Prosur**, 19 mayo 2020e. Disponível em: <<https://foroprosur.org/tercera-reunion-de-presidentes-de-prosur-por-covid-19/>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Segunda declaración presidencial de Prosur sobre acciones conjuntas para enfrentar la pandemia del coronavirus. **Prosur**, 26 mayo 2020f. Disponível em: <<https://foroprosur.org/segunda-declaracion-presidencial-de-prosur-sobre-acciones-conjuntas-para-enfrentar-la-pandemia-del-coronavirus/>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Nota de prensa sobre la II reunion de coordinadores nacionales de Prosur. **Prosur**, 3 jun. 2020g. Disponível em: <<https://foroprosur.org/nota-de-prensa-sobre-la-ii-reunion-de-coordinadores-nacionales-de-prosur/>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

RIGGIROZZI, P. Regionalism, activism, and rights: new opportunities for health diplomacy in South America. **Review of International Studies**, v. 41, n. 2, p. 407-428, 2015.

\_\_\_\_\_. Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. **Análisis Carolina**, n. 12, p. 1-13, 2020.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. Dordrecht: Springer, 2012. p. 1-16.

SAMURIO, S. E.; BARROS, P. S.; SEVERO, L. W. O protagonismo do Brasil na integração da sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018. **Revista Oikos**, v. 18, n. 1, p. 38-54, 2019.

SICA – SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. **Declaración de los jefes de Estado y de gobierno de Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana ante la pandemia de Covid-19**. El Salvador: SG-Sica, 2020a. Disponível em: <[https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-los-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-belize-costa-rica-guatemala-honduras-nicaragua-panama-y-republica-dominicana-ante-la-pandemia-de-covid-19\\_1\\_121406.html](https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-los-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-belize-costa-rica-guatemala-honduras-nicaragua-panama-y-republica-dominicana-ante-la-pandemia-de-covid-19_1_121406.html)>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Observatorio Regional Sica-Covid-19, todo lo que necesitas saber del coronavirus en Centroamérica. **Sica**, 8 jul. 2020b. Disponível em: <[https://www.sica.int/noticias/observatorio-regional-sica-covid-19-todo-lo-que-necesitas-saber-del-coronavirus-en-centroamerica\\_1\\_122785.html](https://www.sica.int/noticias/observatorio-regional-sica-covid-19-todo-lo-que-necesitas-saber-del-coronavirus-en-centroamerica_1_122785.html)>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. SICA: Rusia dona 30 mil pruebas Covid-19 a la región centroamericana. **Sica**, 10 jul. 2020c. Disponível em: <[https://www.sica.int/noticias/sica-rusia-dona-30-mil-pruebas-covid-19-a-la-region-centroamericana\\_1\\_122847.html](https://www.sica.int/noticias/sica-rusia-dona-30-mil-pruebas-covid-19-a-la-region-centroamericana_1_122847.html)>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Países miembros del SICA recibirán más de 180 mil pruebas para el Covid-19. **Sica**, 3 abr. 2020d. Disponível em: <[https://www.sica.int/noticias/paises-miembros-del-sica-recibiran-mas-de-180-mil-pruebas-para-el-covid-19\\_1\\_121595.html](https://www.sica.int/noticias/paises-miembros-del-sica-recibiran-mas-de-180-mil-pruebas-para-el-covid-19_1_121595.html)>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. SG-Sica y República de China (Taiwán) anuncian fondo de US\$4 millones para enfrentar el coronavirus. **Sica**, 31 mar. 2020e. Disponível em: <[https://www.sica.int/noticias/sg-sica-y-republica-de-china-taiwan-anuncian-fondo-de-us-4-millones-para-enfrentar-el-coronavirus\\_1\\_121560.html](https://www.sica.int/noticias/sg-sica-y-republica-de-china-taiwan-anuncian-fondo-de-us-4-millones-para-enfrentar-el-coronavirus_1_121560.html)>. Acesso em: 3 ago. 2020.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Global trade continues nosedive, Unctad forecasts 20% drop in 2020. **Unctad**, 11 June 2020. Disponível em: <<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2392>>.

UNIÃO EUROPEIA. **Roteiro para a recuperação**: rumo a uma Europa mais resiliente, mais sustentável e mais justa. Bruxelas: União Europeia, 2020a. Disponível em: <[https://www.consilium.europa.eu/media/43420/20200421-a-roadmap-for-recovery\\_pt.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/43420/20200421-a-roadmap-for-recovery_pt.pdf)>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Orçamento de longo prazo da UE para 2021-2027. **Conselho Europeu**, 28 jul. 2020b. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. A resposta comum da UE ao surto de Covid-19. **União Europeia**, 2020c. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/coronavirus-response\\_pt](https://europa.eu/european-union/coronavirus-response_pt)>. Acesso em: 3 ago. 2020.



**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

### **Supervisão**

Carlos Henrique Santos Vianna

### **Revisão**

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

### **Capa**

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



## **INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS**

1. O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) tem como missão promover o debate sobre as relações internacionais do Brasil e o papel do país no mundo. A ênfase é em estudos de análise e avaliação da política externa brasileira, especialmente nas áreas de comércio exterior, cooperação internacional, governança global, integração regional, meio ambiente, relações bilaterais, relações com organizações internacionais e segurança internacional. Seu público-alvo são acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em espanhol, inglês ou português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a pelo menos um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema double-blind peer review, ou seja, os autores e os pareceristas não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter até 8 mil palavras, incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar, em página separada: *i)* título do trabalho em português e inglês, em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* resumo de até duzentas palavras, com a respectiva tradução para o inglês (abstract); *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, instituição(ões) de vinculação, endereço e e-mail. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. As submissões deverão ser feitas online pelo *e-mail*: [bepi@ipea.gov.br](mailto:bepi@ipea.gov.br)

## **ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO**

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

## **DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL**

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Ipea, com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.





## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

### **COVID-19 E OS IMPACTOS NA INDÚSTRIA PETROLÍFERA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Rafael Almeida Ferreira Abrão

### **PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL: PRIMEIROS IMPACTOS SOBRE AGREGADOS MACROECONÔMICOS E COMÉRCIO EXTERIOR**

Juliana Carvalho da Cunha Trece

### **EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS PARA O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA: ASPECTOS NORMATIVOS E CENÁRIOS POLÍTICOS**

Eveline Vieira Brígido

Roberto Rodolfo Georg Uebel

### **BRAZIL'S INTERNATIONAL COOPERATION IN SCIENCE, TECHNOLOGY, AND INNOVATION IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC**

Aline Chianca Dantas

Júlia Mascarello

Nanahira de Rabelo e Sant'Anna

### **IMPACTOS DA COVID-19: A SAÚDE E A "SAÚDE" DO CONTINENTE AFRICANO**

Marcelle Bessa

### **SOFT POWER EM TEMPOS DE QUARENTENA: AS ESTRATÉGIAS DA DIPLOMACIA CHINESA EM MEIO À PANDEMIA DE COVID-19**

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira

Felipe Gusmão Carioni Fernandes

### **IS THE COVID-19 PANDEMIC A STRESS TEST FOR THE 2030 AGENDA?**

Philippe Orliange

Carlos Pincemin

### **DESINTEGRAÇÃO ECONÔMICA E FRAGMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL EM TEMPOS DE COVID-19**

Pedro Silva Barros

Julia de Souza Borba Gonçalves

Soffia Escobar Samurio

