

COVID-19, BRASIL E AS PERSPECTIVAS DA POLÍTICA INTERNACIONAL PÓS-PANDEMIA

AUTORES

Adriana Erthal Abdenur, Thauan Santos e Fernanda Delgado

maio.2020



DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

ASSESSORIA ESTRATÉGICA

Fernanda Delgado

EQUIPE DE PESQUISA

Coordenação Geral

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

Superintendente de Relações Institucionais e Responsabilidade Social

Luiz Roberto Bezerra

Superintendente de Ensino e P&D

Felipe Gonçalves

Coordenação de Pesquisa

Magda Chambriard

Pesquisadores

Acacio Barreto Neto

Adriana Ribeiro Gouvêa

Ana Costa Marques Machado

Carlos Eduardo P. dos Santos Gomes

Gláucia Fernandes

Julio Pinguelli

Magda Chambriard

Marina de Abreu Azevedo

Priscila Martins Alves Carneiro

Thiago Gomes Toledo

PRODUÇÃO

Coordenação

Simone C. Lecques de Magalhães

Execução

Beatriz Azevedo

Thatiane Araciro

Diagramação

Bruno Masello e Carlos Quintanilha

APRESENTAÇÃO

Os acontecimentos dos primeiros meses de 2020 tem mostrado ao mundo que as tradicionais dinâmicas de sua sociabilidade estão sendo alteradas. A pandemia do COVID-19 (Sars-CoV-2) trouxe para a realidade internacional uma prática de reclusão e estagnação em níveis nunca antes vistos. Todavia, frente a esse cenário, seria um erro pensar que tal pandemia teria somente repercussões na esfera da saúde. Como vimos, para evitar o contágio e proteger o máximo possível sistemas hospitalares nacionais o isolamento social é ação central, e com ele, vem não só a reclusão dos indivíduos, mas o fechamento de comércios, de fronteiras, o cancelamento e proibição de voos internacionais, e uma série de medidas que aumentam exponencialmente as consequências dessa pandemia.

Nesse sentido, o Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional – GEPPIC – da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em parceria com o Grupo de Pesquisa e Extensão em Segurança Internacional e Defesa – GESED – da mesma universidade, organizaram o webinar intitulado: “COVID-19, Brasil e as Perspectivas da Política Internacional Pós-Pandemia”. A proposta foi promover um debate com especialista das áreas de relações internacionais, ciência política e econômica na busca de entender as reais consequências da pandemia para a relação entre os Estados e, ao mesmo tempo, delinear quais seriam as perspectivas para o momento pós-pandemia na ordem internacional.

A ideia foi entender quais as dinâmicas de poder que estavam efetivamente em voga na cena política internacional. Perceber porque tais situações fizeram que países brigassem por equipamentos médicos, que Estados produtores de petróleo praticassem atos pouco ortodoxos para proteger suas reservas e que, politicamente, o mundo ficasse em partes mais afastado de uma dimensão cooperativa do que se esperava frente a essa crise e as dinâmicas globalizantes que já envolviam todo o sistema internacional.

Para debater em mais alto nível esses temas, convidamos três

grandes nomes, que em suas áreas específicas de expertise, mostraram a teia complexa de elementos que devem ser analisados frente a essa pandemia e, buscaram, de maneira prospectiva mostrar quais seriam os possíveis caminhos para o mundo no pós-pandemia. Esses especialistas são: a Prof.^a Doutora Adriana Erthal Abdenur – Comitê de Políticas de Desenvolvimento da ONU; Prof.^a Doutora Fernanda Delgado de Jesus – Professora e Pesquisadora da FGV Energia e; Prof. Doutor Thauan Santos – Coordenador do Grupo de Economia do Mar (GEM) e Docente da Escola de Guerra Naval (EGN).

Agradecemos a enorme e instigante contribuição dos palestrantes para trazer luz para um debate que será cada vez mais essencial nesse momento pandêmico. Agradecemos também a Fundação Getúlio Vargas (FGV) pela publicação das transcrições das falas dos palestrantes. Enfatizamos que ciência se faz com cooperação e empenho e essa publicação é o reflexo de um trabalho árduo e colaborativo entre várias esferas. Por fim, mas não menos importante, agradecemos aos alunos e alunas dos referidos grupos de pesquisa citados por ajudarem a materializar tal evento, trabalhando sem recursos financeiros para remunerá-los, mas com uma vontade e dedicação que nos fazem acreditar sempre que a educação e a ciência são os principais pilares de uma sociedade desenvolvida e justa.

Desejamos a todas e todos uma excelente leitura e muitos insights para reflexão!



Danielle Ayres é Pós-doutora em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME), Doutora em Ciência Política pela UNICAMP. Coordenadora do grupo de pesquisa GEPPIC, professora adjunta do curso de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais da UFSC.



OPINIÃO

COVID-19: UMA ANÁLISE DAS SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA ORDEM INTERNACIONAL

Adriana Erthal Abdenur¹

Frente ao tema deste evento, Covid-19 e suas repercussões na Política Internacional, eu pensei para minha fala em trazer alguns pontos mais gerais sobre o grande panorama da ordem internacional, por assim dizer, e alguns indícios dos possíveis impactos que a pandemia pode ter em elementos centrais. Eu não sou uma especialista em pandemias, eu trabalho com Relações Internacionais e com Política Públicas. Eu venho estudando os modelos epidemiológicos, tenho a sorte de ter estudado muita Estatística e Demografia no passado, o que ajuda um pouco. Mas já trabalhei, inclusive muito recentemente, na interseção entre a área de Desastres e Governança Global, por coincidência uma fundação sueca, me comissionou uma análise sobre o papel do sistema das Nações Unidas em contextos de grandes catástrofes globais, um tema

¹ Membro do Committee on Development Policy (CDP) da ECOSOC/UM. Coordenadora da Divisão de Paz e Segurança do Instituto Iguarapé.

enorme, muito difícil de encaixar em um paper. Ficou, mais ou menos, em cinquenta páginas e ironicamente eu estava trabalhando nesse paper quando eclodiu o início do que viria a ser a pandemia, a partir de Wuhan, na China, e que analisa e crítica a função histórica e as capacidades e lacunas atuais da ONU, quando o mundo enfrenta grandes crises. Algumas são mais voltadas para conflitos armados, não apenas como no caso da Segunda Guerra Mundial, mas grandes conflitos regionais e de impacto transnacional, como na República Democrática do Congo, mas também, por exemplo, o que aconteceu em Chernobyl, que foi uma situação que deu início a um processo de aprendizado institucional muito impressionante. Alguns dos elementos dessa experiência vivem até hoje na ONU. Então, enfim, eu estou entrando nesse tema a partir um pouco dessa ótica de olhar para a governança global e se perguntar: bom, o que está acontecendo com a arquitetura das grandes instituições e até que ponto a pandemia representa um ponto de ruptura? Então esse é o meu ponto de partida. Vocês provavelmente têm lido muitas análises, tem colegas aqui no Brasil, fora do Brasil, que argumentam que a pandemia é uma espécie de um portal que nos levará a um novo mundo. Nós ainda não sabemos quais os contornos e as dinâmicas dessa nova realidade, mas é muito comum a gente ver, inclusive na mídia, o argumento de que a pandemia representa ruptura. Eu discordo. Acho que a pandemia não é um ponto de ruptura. Sim, muita coisa vai mudar na nossa vida, na nossa rotina, talvez inclusive nos nossos hábitos, sobretudo a curto e médio prazo, mas penso nessa pandemia muito mais como uma espécie de aceleradora de tendências pré-existentes, sobretudo quando a gente pensa nesses arcabouços institucionais que compõem a governança global, por exemplo o sistema ONU, mas também os arranjos regionais e, portanto, os espaços que o Brasil e atores brasileiros podem e tentam ocupar e influenciar

dentro dessas dinâmicas. E por que que eu digo isso? Porque, na verdade, a gente não está enfrentando apenas uma pandemia, no sentido epidemiológico. O que nós estamos enfrentando é a interseção entre um fenômeno de cunho, sim, médico, com tendências institucionais que já estavam ocorrendo. As dificuldades que a gente está enfrentando aqui no Brasil, por exemplo, que vamos enfrentar cada vez mais nas próximas semanas e meses, elas não decorrem exclusivamente do comportamento desse vírus. Elas interagem, por exemplo, com a capacidade do SUS, da capacidade de resposta do governo subnacional, federal e, inclusive, internacional. Então, para mim, a gente tem que estudar um pouco a interação entre esses elementos e, o meu argumento, em geral, é que os grandes pilares do sistema internacional já vinham passando por grandes transformações e essas transformações provavelmente não irão mudar de rumo, senão que, algumas coisas já temos fortes indícios de que começam a acelerar. E como que a gente caracteriza esse cenário? A gente fala muito no âmbito das Relações Internacionais sobre o conceito de multipolaridade. Eu sempre classifico essa palavra com assimétrica.

O que parece estar ocorrendo é uma transição para uma configuração de poder global onde há, por um lado, os EUA, potência global mais estabelecida. Alguns são economias muito grandes, outros nem tanto, mas conseguem projetar seu poder e influenciar atores dentro e fora da sua região, mas nós temos também outros atores. E teve uma época, e eu participei dessa produção. Acho que muitos de nós, a gente olha para os nossos artigos de apenas cinco anos atrás e muita coisa parece um artefato histórico, quase que obsoleto, a gente tem que agora reanalisar isso em função do que está acontecendo, mas, como eu digo, não como uma ruptura, e não como uma

evolução, porque não é necessariamente na direção do progresso, mas uma mudança estrutural na configuração do poder. E ela é assimétrica, por quê? Fica cada vez mais claro que a ascensão da China, é a história que mais influencia a distribuição, que não é uma distribuição exclusivamente geográfica, ela também se reflete, por exemplo, nos arranjos institucionais da governança global e governanças regionais, e vai além da China. A gente tem uma Índia extremamente populosa, que consegue também acumular diferentes tipos de poder e, de certa forma, ainda consegue se projetar mesmo para além do seu entorno regional. Nós temos uma Rússia que, para mim é um caso muito interessante, porque a Rússia consegue se tornar ator essencial em vários jogos geopolíticos, não apenas nos seu espaço de influência tradicional, que é a ex-União Soviética, mas também no Oriente Médio, cada vez mais na América Latina, sobretudo em torno da Venezuela. E, consegue, de certa forma, se projetar para além das definições mais tradicionais de poder, que, enfim, a gente extrai da literatura mais antiga das Relações Internacionais. Agora, é assimétrico. O que há oito anos muitos de nós escrevíamos sobre o BRICS, que, como agrupamento, ele ainda existe, porque há investimento político, econômico, de cooperação que foi feito nessa coalisão, que ainda se mantém. Isso ajuda a explicar, aliás, porque governos brasileiros, mesmo promovendo um discurso, não necessariamente anti-BRICS, mas que negligencia ou até despreza, em certos momentos, vêm mantendo. Mas o BRICS, há oito anos, há dez anos, parecia uma certa promessa. Promessa é uma palavra carregada. Mas um indício de que haveria uma multipolaridade pouco mais simétrica ou pouco mais espalhada, e isso não ocorreu. A coalisão continua existindo, mas o poder, o alcance da China, ele realmente envia qualquer arranjo, hoje em dia, do qual a China faz parte. Isso se dá através não apenas dessas novas configurações, mas também

cada vez mais dentro dos arcabouços que são mais estabelecidos: as instituições de Bretton-Woods, o próprio sistema ONU. Não sei se vocês têm acompanhado, mas a influência de Beijing dentro da Organização Mundial da Saúde, ela é sem precedente na história da Organização. E ela influencia não apenas no discurso, mas também o não discurso, o que é excluído do discurso, sobretudo atualmente a exclusão de Taiwan. Taiwan não faz parte da OMS, o que mina, de certa forma, parte da credibilidade da Organização, na medida em que, Taiwan, aparentemente, desenvolveu uma abordagem bastante eficaz para lidar com a pandemia. Então nós temos a China aproveitando-se, aqui eu não estou fazendo julgamento de valor, mas o governo chinês parece estar usando o atraso de outros países em relação à pandemia, sobretudo dos EUA, para ocupar ou se apoderar, se apropriar, de uma maneira incrivelmente ágil, de certos espaços geopolíticos. O mais evidente, além das instituições do sistema da ONU, é o espaço geopolítico do Pacífico. A gente vê que ao mesmo tempo em que o USS Theodore Roosevelt passa por uma evacuação super controversa, parcial, mas que claramente imobiliza parte do hardware de um grande porta-aviões; a China imediatamente retoma suas atividades navais em grande porte. Mas para retomar esse panorama bem geral, a gente percebe, então, que a China está sendo muito ágil na reformulação de certas áreas de atuação, não de revolução, mas de ajustes muito, muito rápidos. A gente também percebe isso no discurso do governo chinês em relação à alguns atores políticos aqui no Brasil. Eu volto isso logo ao final, daí vou falar especificamente do Brasil. Mas, então temos esse panorama de multipolaridade assimétrica que já estava em curso, e por isso que eu digo que a pandemia, a meu ver, ela não está ameaçando os pilares do capitalismo mundial - quem dera levasse a algumas mudanças mais profundas - mas eu acho que a gente vai ver a reabertura de

fronteiras; eu acho que a gente vai ver a retomada de rotas de transporte; eu acho que a gente vai ver a reconstituição dessas arquiteturas que foram desidratadas, relativamente rápido. Não estou falando de meses, estou falando de anos, que acho que a gente vai sentir a consequência econômica. O que eu acho é que terá uma demora, e aí eu gosto de traçar uma comparação com a crise de 2008. A crise de 2008 foi fascinante, é um dos meus temas favoritos de história econômica e de Relações Internacionais, porque quando aquela crise eclodiu, os principais atores, as potências globais, mas também as potências emergentes, estavam muito mais dispostas a colaborar. Teve uma série de ações que não ocorreram apenas no nível doméstico, mas também novos arranjos multilaterais que foram extremamente ágeis. Isso a gente não vê mais. Então a minha qualificação de assimetria em relação à multipolaridade, ela é particularmente preocupante porque, em boa parte devido ao acirramento da rivalidade entre Washington e Beijing, não temos mais essa boa vontade. A gente percebe, por exemplo, que a China já utiliza - como outros atores - as doações, a assistência, o win-win, as trocas, sobretudo através da vertente da cooperação sul-sul e, especificamente, no âmbito do Belt and Road. Então a geografia, geopolítica, geoeconomia das respostas multinacionais, ela é muito diferente, e acho que isso um ponto de preocupação. A gente tem uma série de ataques, não apenas às instituições da governança global, mas à própria ideia de multilateralismo. Geralmente são ataques altamente seletivos, porque os mesmos governos que atacam a ONU, depois passam a integrar ou a tentar constituir espaços alternativos. Acho que isso é um ponto muito importante. A crise atual, ela é muito diferente, não apenas pelas causas, mas pela capacidade de resposta conjunta do sistema internacional. E essa falta ou essa capacidade inadequada, ela tende a acelerar

novamente, à medida em que, por um lado, a China se fortalece – é verdade que a gente tem que desconfiar dos números chineses, mas isso vale para praticamente todos os países, em graus diferentes. Está muito claro que a China está fazendo um esforço muito grande, não apenas para estancar a pandemia, mas para retomar gradativamente a sua atividade econômica. Não vai acontecer do dia para noite, vai demorar. As projeções econômicas não são muito animadoras a curto e médio prazos, mas, enfim, os fundamentos lá estão. Os fundamentos do sistema internacional, quer dizer, para pegar emprestado uma terminologia do mercado financeiro, coisa que eu não faço com muita frequência, mas acho que a gente tem que pensar quais são os fundamentos políticos, geopolíticos, geoeconômicos do sistema internacional. E aí eu repito, eu não vejo uma grande revolução. Eu não vejo a China como ator revolucionário. Eu vejo a China investindo cada vez mais no sistema ONU, disputando lideranças de agências, de departamentos-chave. Ela é criticada pelos atores ocidentais, mas na verdade os atores ocidentais jogam esse jogo exatamente dessa maneira há muito tempo, desde a fundação, por exemplo, do sistema da Nações Unidas. Então a rivalidade entre os EUA e a China, a guerra comercial, mas também na sua vertente militar-estratégica, a gente vê o Pacífico como um teatro particularmente vívido dessa rivalidade, mas ela também se dá no espaço cibernético, enfim, ela se manifesta em praticamente tudo que a gente possa denominar de espaço de disputa geopolítica e geoeconômica. Isso é um fator, também, de aceleração dessa multipolaridade assimétrica. A ONU, quero fazer um ponto sobre as Nações Unidas, especificamente pensando nesse conceito de governança global e o que que isso quer dizer dentro de um contexto de uma pandemia. Depois eu vou falar um pouquinho sobre o nível regional antes de fechar com um comentário sobre o

posicionamento do Brasil. Esse ano marca o aniversário de setenta e cinco anos das Nações Unidas, esse era para ser o ano de celebrações, comemorações. A ONU tem altos defeitos. Eu colaboro com vários braços da ONU, vejo lacunas altamente burocráticas, algumas muito ineficazes, mas o mundo seria muito pior sem as Nações Unidas. Já fiz avaliações de várias ações de direitos humanos, operações de paz, paz e segurança, mudança climática e, o que a gente tem que fazer na verdade não é desacreditar o sistema como um todo - que é um pensamento simplista da pior espécie - e sim identificar as boas práticas e alimentar, então, a eficácia do sistema. Não é, então, o que está acontecendo. As Nações Unidas passam por um momento de crise, já vinham passando por novas pressões, não apenas só ataques discursivos, como eu já mencionei: a ideia do multilateralismo, a centralidade dessa governança global, geralmente por atores que ignoram boa parte da história da Organização, mas também por pressões orçamentárias. Algumas dessas pressões orçamentárias no passado, passado recente, estou falando aqui da última década, poderiam ter tido efeitos altamente positivos, porque em certas áreas, como eu já mencionei, a ONU é altamente burocrática, ela é uma bolha de elite em determinadas funções. Então eu até achava, quando o Trump foi eleito, e ele já começou a cortar ainda mais o orçamento da ONU, eu confesso - e colegas aqui da ONU talvez fiquem chateados comigo, mas devo ser franca - que eu achava que em alguns espaços isso seria algo positivo. O que aconteceu? Isso foi extrapolado muito além dos limites demandados pela eficácia. Então nos encontramos, como planeta, em frente à uma pandemia sem precedentes - porque nós temos o caso da influenza de 1918, mas o mundo não era globalizado como hoje em dia - e a ONU não foi esvaziada, mas ela continua sendo, inclusive nessa semana, enfraquecida justamente quando ela deve

servir como o ponto de referência, como que a gente chama de convening power, porque ela ainda tem uma legitimidade sem paralelos para trazer atores diversos, não somente Estados, mas sociedade civil e setor privado. Isso também acelera a multipolaridade assimétrica. Por quê? Porque ao enfraquecer esse arcabouço, e aqui eu estou falando predominantemente dos EUA. Eu acho que os EUA hoje em dia são o ator que mais contribui para o enfraquecimento de componentes-chave das Nações Unidas, inclusive a Organização Mundial da Saúde, a Organização Mundial do Comércio e muitas outras dimensões dessa arquitetura.

No nível regional, que que está acontecendo? Eu já comentei em falas anteriores, que a América Latina se tornou um grande cemitério de organizações regionais. Eu exagerei. Eu acho que é um campo de mortos-vivos, na verdade. Nós temos arranjos regionais, mas nós como latino-americanos e caribenhos não conseguimos decidir em prol de uma organização central ou algum arcabouço que reúna e coordene todas essas diferentes máquinas. Nós temos, por exemplo, a Organização dos Estados Americanos, que em alguns lugares, por exemplo, nas missões - atualmente Colômbia e Haiti - têm uma função absolutamente essencial, mas a credibilidade da instituição como um todo é minada pela percepção, na minha opinião, às vezes correta, de que a Organização segue excessivamente a linha de política externa norte-americana. Isso é uma pena, porque nós temos o Sistema Interamericano de Direitos Humanos que deve ser modelo. Tem coisas que funcionam no nosso sistema regional que não funcionam em nenhuma outra região. Mas, enfim, não vamos trabalhar com a Organização dos Estados Americanos. Tem a UNASUL. Não tem mais UNASUL, agora tem Prosul. A Prosul organizou uma reunião especificamente voltada para

a pandemia, emitiu uma declaração presidencial com o plano de ação. Muito bem. Só que a Prosul ainda carece da institucionalidade e da experiência e da consolidação da cooperação intrarregional, que seria preciso para fortalecer as respostas dos países individualmente. Então, é muito curioso que quando a gente olha para África, a União Africana, ela também não é perfeita, ela também tem altos defeitos, mas é muito interessante observar o que os africanos estão fazendo no âmbito de Addis Abeba. Porque ali existem, com muito menos recursos e esforços de coordenação que não apenas na linha de políticas de fronteira e transporte aéreo, compras conjuntas, que são itens que aparecem no plano do Prosul. E sim coordenações de respostas que são muito mais sofisticadas que nós latino-americanos e caribenhos estamos fazendo. Então isso eu acho muito grave. Eu acho que isso enfraquece toda a resposta regional. A gente deveria estar ajudando o Equador, assim como o Equador já nos ajudou em situações anteriores. Mas não é uma falta de solidariedade entre os povos, é uma falta de capacidade de coordenação e que decorre também de um certo desprezo da política externa brasileira atual em relação à uma cooperação sul-sul mais sólida. Então, assim, Prosul não aposto muito e eu acho que os efeitos da multipolaridade assimétrica - que eu estava me referindo mais a nível global - passam a se manifestar na nossa região de uma forma muito acirrada. Prestemos mais atenção ainda no caso da Venezuela. Trump está enviando navios de guerra sob o pretexto do combate ao narcotráfico, mas sabemos a partir de outros casos, não apenas na América Latina, mas também na África - Guiné-Bissau é um quadro clássico - que às vezes isso serve como pretexto para, enfim, uma alteração de política de intervenção, com resultados, historicamente, para ser diplomática, muito mistos, mas para ser mais franca, desastrosos. Então, a rivalidade entre esses atores principais ou secundários

da multipolaridade assimétrica - os EUA, a China, a Rússia que ainda tem uma presença muito significativa na Venezuela - elas vão se manifestar ainda mais aqui na nossa região. Dito isso, só para fechar. O Brasil, infelizmente, ele passou de uma política externa de universalidade. A universalidade sempre foi mais um ideal do que uma prática homogênea, mas a ideia de que nós dialogávamos com todo mundo, mesmo quando haviam grandes divergências de valores, de alinhamentos e até de interesses geopolíticos, ela foi posta de lado, à favor de um alinhamento, ao meu ver, absolutamente excessivo e não produtivo com os EUA. Os EUA é um ator extremamente importante para o Brasil historicamente. Eu não acredito em fechar as portas para os EUA, eu acho, aliás, que isso é impossível. Quando a gente olha para a gama de trocas: culturais, econômicas, políticas. Mas apostar todas as fichas nessa relação bilateral e seguir a linha do governo Donald Trump não tem surtido muitos resultados. A gente já vinha percebendo isso antes do início da pandemia, e agora que os países tendem a se comportar de uma maneira mais egoísta, percebemos ainda mais. Então, o Brasil abre mão de diálogos que foram politicamente altamente importantes. Eu não estou nem falando aqui de reformas, de angariar apoio para membresia junto ao Conselho de Segurança. Eu estou falando da gente ter canais de comunicação que nos permitiam, até certo ponto, manter diálogo com uma gama muito ampla de atores, e eu acho que o Brasil perde enormemente fechando ou desidratando esses canais. E aqui nessa região, embora o Brasil jamais tenha sido um líder incontestado. Sempre houve algum grau de rivalidade. Historicamente com a Argentina, mais recentemente com a Venezuela, com o México em determinadas ocasiões. O Brasil parece ter aberto mãos de qualquer tipo de protagonismo, mesmo que no seu aspecto mais benigno. A gente tem sim, o Brasil tem que fazer um mea culpa, uma

reflexão muito séria dos efeitos nefastos de parte da cooperação sul-sul, sobretudo no quesito corrupção, mas a cooperação técnica brasileira é de excelência, tem ilhas de excelência, modelos. Eu visitei vários projetos, não apenas na América Latina, mas na África e me dói o coração ver que o Brasil está enfraquecendo cada vez mais essa atuação. Não apenas porque é um gesto bonito, mas porque também, sim, é assim que funciona o jogo político. As trocas da cooperação depois se traduzem em apoio às candidaturas, à espaços e à momentos de solidariedade. Então, em parte, o que a gente está percebendo agora durante a pandemia e através dessa aceleração da multipolaridade assimétrica é que os freios do egoísmo foram enfraquecidos e, com isso, perde-se a solidariedade. Entre os governos. Talvez os governos

subnacionais sejam uma reposta parcial, mas isso ainda é muito incipiente. Eu acho que a gente tem que desenvolver novos arcabouços de cooperação entre estados, cidades etc. Reconhecendo também que eles não substituem o Estado, a nível federal, como principal ator da governança global. Eu acredito que não dá para substituir.

Enfim, então o cenário é extremamente preocupante, a política externa brasileira tem feito escolhas errôneas, não aproveitando os espaços que haviam sido construídos, alguns sim com certa megalomania e exagero. Eu sempre fui também muito crítica de políticas externas anteriores, mas, tínhamos um acúmulo de capital político no plano internacional que foi absolutamente derramado.



Adriana Erthal Abdenur é Doutora em Sociologia em Princeton University. Mestre em Educação e Desenvolvimento Internacional na Columbia University. Graduação em Estudos do Leste Asiático na Harvard University. Coordenadora da Divisão de Paz e Segurança do Instituto Igarapé. Membro do Committee on Development Policy (CDP) da ECOSOC da ONU.



OPINIÃO

COVID-19 E O PANORAMA ECONÔMICO BRASILEIRO NO PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2020

Thauan Santos²

Para compreender o impacto do COVID-19 na economia brasileira, é necessário entender o desempenho recente de determinadas variáveis macroeconômicas no país. Sendo assim, serão brevemente analisados os seguintes agregados econômico: produto interno bruto (PIB), a taxa Selic, inflação, comércio internacional, investimento, e nível de emprego.

Relativamente ao PIB, as previsões do próprio Banco Central (BC) brasileiro, por meio do boletim Focus, é de que haja uma queda do PIB nesse ano. De acordo com esses dados oficiais, a previsão para crescimento desse ano, pré-COVID-19 era de um aumento de 2% do PIB esse ano, há uma semana, já caiu para 0,48% e,

² Professor Adjunto da Escola de Guerra Naval (EGN) e Pesquisador do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). E-mail: santos.thauan@gmail.com. As análises não correspondem a posicionamento institucional.

em 6 de abril, a previsão de queda do PIB é de 1,18%. No que se refere especificamente à Selic, destaca-se que ela vem em uma tendência de queda; começa o ano em 4,40% a.a. e cai para 3,65% a.a. De acordo com o mesmo Boletim Focus do BC, haverá uma queda esse ano para 3,25% a.a. Já a inflação medida por diferentes índices apresenta crescente entre março e abril, com previsão de aumento significativo já para os próximos meses. Isso reflete a redução do volume do comércio internacional, o aumento dos custos associados à produção de determinados itens, à queda da oferta de outros, o pico de demanda por certos produtos e/ou serviços, bem como as políticas indevidas por parte de alguns produtores.

Para entender o comércio internacional brasileiro, é necessário considerar os fluxos com a China, que é o nosso principal parceiro comercial já tem alguns anos, e os Estados Unidos, que são tradicionalmente nosso parceiro comercial principal e que hoje ocupam o segundo lugar no ranking. De maneira consolidada, é possível perceber que o saldo da nossa balança comercial, nesse primeiro trimestre, já caiu, ainda que siga superavitário – chegando a US\$ 5,6 bilhões. As exportações brasileiras no primeiro trimestre já caíram – US\$1,6 bilhões – o que faz com que nossa balança comercial tenha caído US\$ 3,5 bilhões.

No que se refere a dados de investimento, e utilizando como proxy os dados do IBOVESPA, que é o principal índice de bolsa de valores brasileiro, destaca-se sua tendência de queda constante. O valor mais alto do ano foi a abertura do ano, em 24 de janeiro. Realmente é um dado que chama a atenção, porque evidencia a intensidade e a dinâmica dos fluxos internacionais das empresas cotadas em bolsa. Quanto aos dados de emprego, que fazem o link mais imediato da economia com as questões econômicas, é possível perceber que

a taxa de desemprego já vem aumentando nos últimos anos, alcançando seu máximo em 2016, apesar de vir caindo marginalmente, de modo que em 2019 tem-se 11% de taxa de desemprego formal.

A região mais afetada é o Nordeste, seguida do Sudeste e da região Norte. Percebe-se que do total de desempregados, 13% são mulheres. Quanto à faixa etária, percebe-se que o desemprego é maior entre jovens entre 18 a 24 anos, seguido de 25 a 39 anos, e isso está alinhado com o fato de que boa parte desse perfil não é necessariamente chefe de família. Relativamente à questão de ensino, boa parte desse desemprego tem relação direta com o nível de escolaridade. Por fim, a maior parte desses desempregados está em regiões metropolitanas.

Após apresentado esse breve panorama, percebe-se que a economia brasileira já apresentava dados macroeconômicos frágeis, sendo alguns deles já afetados pelo COVID-19 sobre os principais parceiros econômicos brasileiros. Isso fica particularmente evidente na questão do comércio e do investimento, com reflexos sobre a previsão de crescimento do PIB em 2020.

Portanto, é fundamental não insistir no possível trade-off entre saúde e atividade econômica, uma vez que já é evidente que serão necessárias políticas econômicas anticíclicas para fazer frente aos desafios que já se apresentam na economia brasileira. Sendo assim, o papel do Estado volta a ter um certo protagonismo, o que é muito comum nos momentos de crise econômica. O tema do bem-estar social volta a aparecer.

Do ponto de vista da infraestrutura e logística, é necessário que se agilize o processo de decisão em Brasília, e que seja logo feita a distribuição do recurso na conta do trabalhador e do desempregado. Sendo

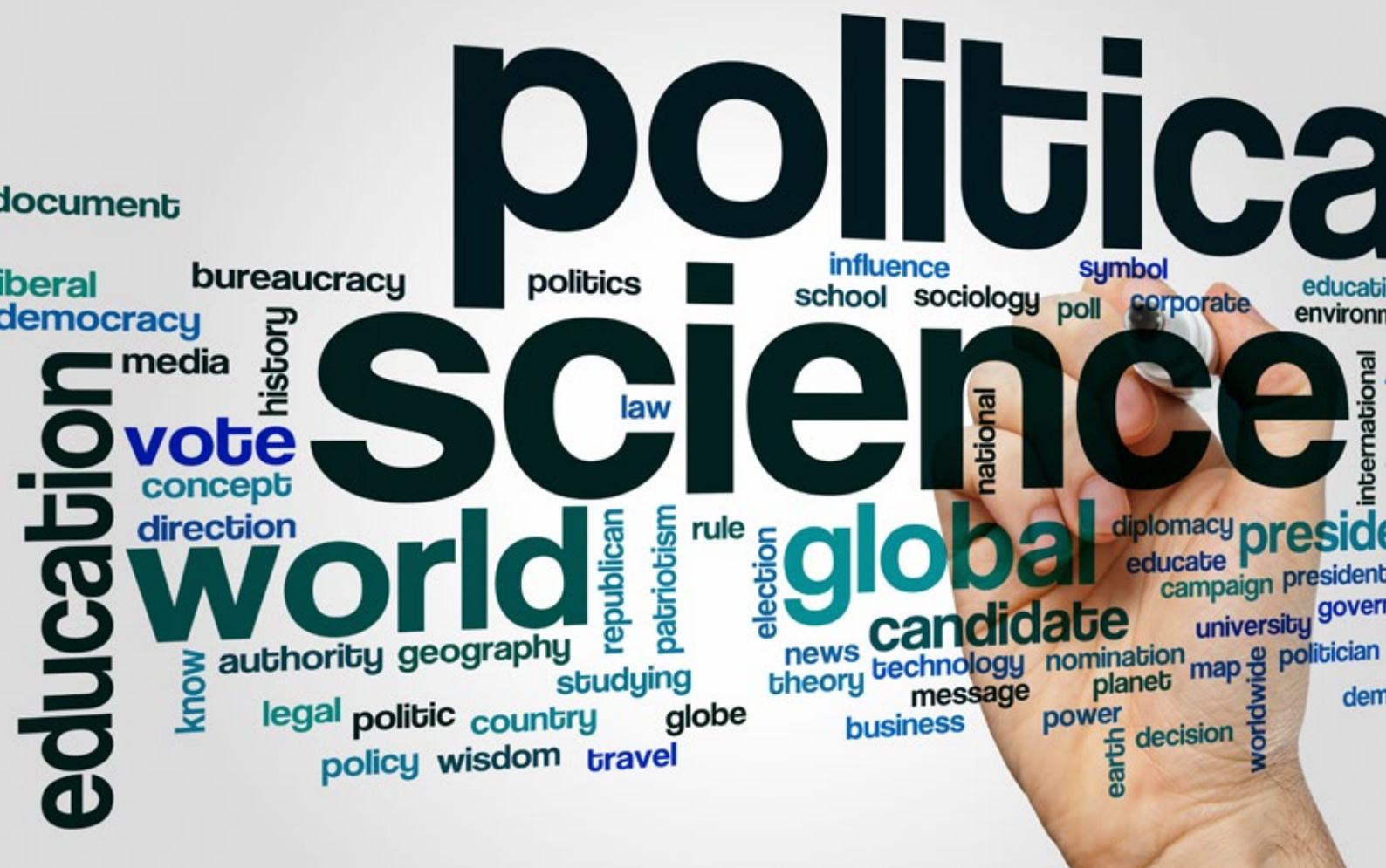
assim, pode-se dizer que a crise tem contribuído para evidenciar problemas históricos e estruturais do passado, como a desigualdade socioeconômica no país, a descoordenação que há em certas matérias

entre União, Estados e Municípios, o baixo nível de investimento em saúde e educação públicas, e o subdimensionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo.



Thauan Santos é Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimo da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). Economista (IE/UFRJ), mestre em Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio) e doutor em Planejamento Energético (PPE/COPPE/UFR), é coordenador do Grupo Economia do Mar (GEM) e pesquisador do Conselho Latino Americano de Ciências Sociais (CLACSO).

Este artigo expressa a opinião do autor, não representando necessariamente a opinião institucional da FGV.



OPINIÃO

produção mundial). Com isso, o preço caiu 60% no mês de março, chegando a um valor de 19 dólares o barril do óleo marcador Brent. Em alguns lugares dos EUA, o valor do barril chegou a 19 centavos de dólares. Praticamente se pagava para que o consumidor carregasse a carga produzida.

Já se fala em 35% de cortes de investimentos das maiores empresas do mundo para o ano de 2020. A Petrobras, por exemplo, anunciou cortes de investimento, reduzindo 200 mil barris de produção por dia, redução da jornada de trabalho e, conseqüentemente, cortes de salários de seus profissionais, além da paralisação de algumas plataformas. Fala-se de um momento em que o tráfego aéreo nacional caiu 46% e o consumo de gasolina teve uma queda de 60% em território nacional nas últimas semanas.

Tudo seria mais contornável e administrável se houvesse onde guardar essa produção. Em qualquer hipótese de excesso de produto, se há como armazenar, o preço não sofre tantas influências. O problema é justamente que estamos falando de 6 milhões de barris por dia de excedente e os estoques mundiais hoje, são estimados em algo em torno de 1,8 milhões de barris por dia. Ou seja, não tem como guardar em lugar nenhum.

Então, estamos falando da maior queda no preço do barril de petróleo dos últimos 18 anos. Nem o incremento da produção norte americana em 2014/15 com o *shale gas*, que deixam de comprar do mercado internacional cinco milhões de barris de petróleo por dia, retraindo a demanda e fazendo com que houvesse um excedente no mercado internacional, resultou em preços tão baixos como os de agora. Na época, os preços se acomodaram rapidamente, pois o mercado internacional teve como redirecionar os excedentes que haviam, ao contrário de hoje.

A cisão entre os EUA e a Arábia Saudita no início do mês de março se deu porque desde 2016 a OPEP+, que é a conjugação entre os membros da OPEP mais a Rússia,

vinha em uma cadência de influenciar os preços, cortando a produção e jogando os preços para cima. Desde o início deste ano já se observava uma desaceleração econômica por parte da China, que se agravou com a pandemia. Esse rompimento entre Rússia e Arábia Saudita se dá por não conseguirem entrar em consenso em relação ao acordo de corte de produção e a Arábia Saudita resolve, então, inundar o mercado de petróleo, aumentando a sua produção.

O reino saudita é o membro líder da OPEP e tem uma capacidade ociosa de produção muito grande, conseguindo entrar e sair do mercado internacional com praticamente dois milhões de barris por dia, o que dá ao país poder de influência no mercado. Vale lembrar que essa estratégia da Arábia Saudita de inundar o mercado de petróleo, jogando os preços para baixo, é uma diplomacia saudita de não guerra de forçar os seus oponentes e demais membros da OPEP a voltarem para a mesa de negociação. Ao diminuir os preços, a Arábia Saudita sabe que os outros países não conseguem arcar com os custos de produção com um preço tão baixo, pois são dependentes de receitas petrolíferas. Estamos falando de Petro-Estados que têm as suas receitas bastante alavancadas em cima da exportação de petróleo e, por isso, não conseguem manter essa situação por muito tempo.

Então, essa disputa de *market share* entre Arábia Saudita e Rússia, desequilibra também o mercado da bacia do Atlântico. Por esse lado, ganha quem aguentar mais tempo, quem tiver mais caixa pra sustentar isso durante mais tempo. Por isso a angústia do presidente Trump em influenciar a decisão de voltarem para a mesa de negociação, de cortarem a produção.

De uma forma geral, preços baixos para o mercado petrolífero não são bons para ninguém, pois inviabilizam novos projetos. Dificilmente os projetos atuais, projetos de petróleo que hoje existem, vão deixar de acontecer ou vão ser descontinuados. A não ser projetos de *shale gas* ou

tight oil nos EUA que tem uma produção muito pequena. Projetos *brownfield*, que são projetos que já estão acontecendo, é muito difícil que de serem parados, pois acaba sendo muito mais caro do que continuá-los, então é antieconômico essa parada.

Para o Brasil, esse preço baixo representa perda de receita exportadora já que somos exportadores de petróleo. Hoje produzimos três milhões de barris por dia e exportamos cerca de um milhão barris de petróleo por dia, então o preço no qual exportamos é um preço referenciado ao brent do mercado internacional. Logo, com esse preço caindo, caem as exportações e caem a arrecadação de royalties e participações especiais, porque que são calculadas em cima do preço do petróleo no mercado internacional, e é uma receita extremamente importante para estados e municípios hoje.

Fica também sujeito a análise o programa de investimentos da Petrobras, quanto o programa de desinvestimentos da Petrobras. O próximo leilão de áreas de exploração, a 17ª rodada que aconteceria no segundo semestre, já foi postergada e não possui data de quando ocorrerá. Porque,

à 25 dólares o barril, essas áreas seriam muito baratas para o mercado internacional, então fica antieconômico, novamente, você colocar isso no mercado. Ou você não vai atrair as empresas que viriam, visto que projetos *greenfield* não são prioridade das empresas de petróleo agora, ou você venderia isso a preços muito baratos.

Fica suspensa também a venda das refinarias da Petrobrás, que é onde todo o setor de combustível, todo o *downstream* nacional estava alavancado. Existe aí uma esperança da sociedade que a venda dessas refinarias traga competitividade para os preços da gasolina. Mas é complexa a venda de ativos nesse período, são necessárias visitas físicas às instalações das refinarias, o que está impossível por uma questão de segurança devido a Covid-19.

O que se sabe é que há a necessidade de um Estado desenvolvimentista participativo e aportador de recursos. que diminuída os prejuízos dos setor, a quebradeira de empresas, o desemprego e o novo sucateamento do setor. Nem bem havíamos saído da crise de 2014, e a crise da Covid-19 já nos pegou no contrapé.



Fernanda Delgado é professora e Assessora Estratégica na FGV Energia. Professora do Programa de Pós-Graduação da Escola de Comando e Estado Maior do Exército, via convênio com a FGV. Doutora em Planejamento Energético, Mestre em Tecnologia da Informação e dois livros publicados sobre Petropolítica. Experiência profissional em empresas relevantes, no Brasil e no exterior, como Petrobras, Deloitte, Vale SA, Vale Óleo e Gás, Universidade Gama Filho e Agência Marítima Dickinson. Na FGV Energia é responsável pela coordenação do MBA em Gestão no Setor de Óleo e Gás e pelas linhas de pesquisa em petróleo, gás, biocombustíveis e transição energética, destacando-se: Descomissionamento, Downstream, Reservatórios de baixa permeabilidade, Reservas de gás natural, Planejamento energético e Geopolítica dos recursos energéticos.

Este artigo expressa a opinião do autor, não representando necessariamente a opinião institucional da FGV.

AGRADECIMENTOS

O Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional Contemporânea - GEPPIC gostaria de agradecer o trabalho de seus membros que nos auxiliaram no evento “COVID-19, Brasil e as Perspectivas da Política Internacional Pós-Pandemia” que gerou essa publicação. Em especial gostaríamos de agradecer:

Doutoranda Jéssica Mari Grassi, por ter ajudado na confecção das mídias de divulgação do evento e na condução. Os graduandos Eduardo de Rê, João Paulo

Bosso e Matheus Eduardo Neuenfeld pela transcrição das falas dos palestrantes, atividade que gerou esta publicação.

Gostaríamos também de agradecer de uma forma muito especial a Professora Doutora Sabrina Evangelista Medeiros da Escola de Guerra Naval - RJ, a professora foi peça essencial para realização desse evento, ajudando tanto na sua organização como em todo o processo de organização do debate e das perguntas aos palestrantes.



fgv.br/energia

