

Covid-19: Antes e Depois

Anna Jaguaribe



Ficha Técnica

Autora

Anna Jaguaribe

Edição executiva

Anna Jaguaribe

Paula Carvalho

Coordenação editorial

Julia Dias Leite

Luciana Gama Muniz

Apoio editorial

Gabriella Cavalcanti

Henrique Kress

Design gráfico

Presto Design

Realização:



CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS



As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade de sua autora.

Covid-19: Antes e Depois

Anna Jaguaribe

Membro do Conselho Curador do CEBRI

Política
Internacional

**Reorientação do
Multilateralismo**

Este *policy paper* reflete discussões do Projeto CEBRI-KAS sobre as direções futuras do multilateralismo.



Introdução

Não há dúvida que a Covid-19 pautará a política para as próximas décadas do século, tanto pelas falências na vida pública que veio revelar, como pelas visões de futuro que inspira. A expansão do vírus expôs a precariedade dos sistemas de saúde, a dificuldade em coordenar respostas internacionais frente à difusão de males públicos globais e a falta de credibilidade de muitos governos perante seus cidadãos.

Ao mesmo tempo, a Covid-19 evidencia a resiliência da solidariedade e empatia humana em todas as comunidades afetadas e reafirma a centralidade da ciência, a importância das instituições científicas e de suas comunidades epistêmicas globais.

O jovem século 21 tem sido palco de crises sucessivas: terrorismos, conflitos armados, pandemias, crises financeiras e emergências climáticas. Porém, a perda humana e a calamidade econômica e social que acompanha a Covid são sem precedentes na história recente. Como se organizará o mundo frente a este *débâcle*? Duas versões antipodais ganham terreno. A primeira sustenta que chegamos ao fim da era de continuação e crescente globalização e que passamos a uma acirrada competição entre nações, uma *real politik* entre os mais fortes, marcada pela competição entre modelos de organização social e política, simbolizados no dualismo EUA e China. A segunda antevê um novo impulso de cooperação internacional e de valores humanistas-liberais. O espírito de colaboração internacional levaria à revisão da política isolacionista dos EUA, aumentaria o protagonismo político da União Europeia, expandiria o multilateralismo da China e da Rússia com uma participação internacional mais ativa das economias emergentes.

O artigo de Kissinger no Wall Street Journal, do dia 3 de abril de 2020, exemplifica este chamado à cooperação internacional. A pandemia, argumenta Kissinger, promove um anacronismo: o reaparecimento do conceito de cidade murada, em um mundo onde a prosperidade depende do comércio global e da livre circulação de pessoas. As democracias devem defender e sustentar os

valores do iluminismo, um acirramento na disputa milenar entre poder e legitimidade colocaria o mundo em grave perigo.

Em 2017, Walter Scheidel publicou o interessante livro “The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the 21st Century”, que busca entender como se produzem mudanças de paradigma na vida econômica e social. Scheidel analisa a crescente desigualdade econômica e social que vê como inerente à natureza do sistema capitalista e como esta evolução é interrompida por grandes eventos violentos e niveladores: guerras de mobilização de massa, revoluções transformativas do tecido econômico, falência dos estados e pandemias.

Exemplos destes eventos foram a peste na Idade Média, as duas guerras mundiais, que provocaram mobilização em massa e revoluções de ruptura como a russa. No caso das guerras, Scheidel especifica que somente as guerras modernas, com suas capacidades de ampla mobilização de pessoas e recursos tiveram efeitos transformadores de grande dimensão. A destruição física, as imposições fiscais, o escopo da intervenção governamental e a desordem nos fluxos globais de comércio e de capital foram imensos fatores de ruptura da ordem e catalisadores de novas políticas econômico-sociais.

Scheidel explicita que não existe nenhuma causalidade direta ou sistemática entre desigualdade e choques violentos. O que se argumenta é que os niveladores mencionados tiveram historicamente grandes impactos sobre a desigualdade e mudanças na organização econômica e social. No caso da peste, alterando o equilíbrio entre

capital e trabalho e, no caso das duas grandes guerras, sedimentando o ciclo que nos levou ao estado de bem-estar. A análise de Scheidel está ancorada em uma premissa de base: não é fácil traçar um caminho de maior igualdade nas sociedades, nem o voto ou sistemas regulatórios ou mesmo a educação tem o efeito dos grandes eventos de ruptura.

A Covid-19 é uma pandemia em curso. Não podemos ainda avaliar sua capacidade de ruptura pois recentemente se alastra a populosos países emergentes do sul. Dados recentes revelam mais de meio milhão de contaminados nos EUA e conduziram a previsões de perdas humanas em torno a 430.000 pessoas. Perdas que superam as das guerras da Coreia e do Vietnã combinadas. No que diz respeito aos danos econômicos, o FMI prediz uma perda de 4,4% no PIB global com quedas nacionais que vão de 5% a quase 10% para alguns países. Uma recessão cujo parâmetro conhecido é a crise de 1929. Porém, os danos econômicos são ainda difíceis de estimar, pois não sabemos ainda os tempos da paralisia econômica. A escassez de vacinas, e a possível re-contaminação por novas cepas do vírus, levam a crer que dificilmente o mundo verá uma recuperação rápida da devastação.

Como equacionar todas estas variáveis e incertezas? Harari em seu artigo recente no Financial Times, argumenta que a Covid-19 faz um *fast forward* em processos históricos, acelera as contradições e torna evidentes processos que antes se encontravam de certa maneira subjacentes. A pandemia expõe os limites das desigualdades sociais para o funcionamento das economias nacionais e a falta de consensos em torno de ações coletivas, necessárias a um mundo exposto totalmente a dinâmicas públicas globais, positivas ou negativas. O vírus revela igualmente o descompasso entre os problemas advindos das dinâmicas tecnológicas, econômicas e ambientais que caracterizam nossa vida social, e as ofertas de soluções ou opções de políticas de governança.

A prática política, como dizia Maquiavel, depende tanto da fortuna, ou oportunidade histórica, como da virtude dos governantes, ambos fatores que hoje parecem escassos no cenário global.



A pandemia expõe os limites das desigualdades sociais para o funcionamento das economias nacionais e a falta de consensos em torno de ações coletivas, necessárias a um mundo exposto totalmente a dinâmicas públicas globais, positivas ou negativas.



Covid-19 como Mal Público Global

O conceito de bem/mal público sai da academia para o debate internacional com a expansão da globalização dos anos 90. Os bens públicos se distinguem dos bens de troca por dois conceitos-chave e associados, o da não rivalidade no consumo e o da não exclusividade nos benefícios. Ou seja, podem ser consumidos simultaneamente por todos e não são passíveis de apropriação individual.

Samuelson, em 1954, com a publicação da *Pure Theory of Public Expenditure* foi o primeiro a criar a referência para o conceito de trocas imperfeitas. A ideia foi expandida por Stiglitz para incorporar bens que aumentam de relevância com as interdependências sócio-econômicas da globalização. Estabilidade econômica, segurança, meio ambiente, assistência humanitária e acesso ao conhecimento são os exemplos mais claros.

O final da guerra fria produziu uma grande expectativa de reforma na governança internacional, com ênfase particular na gestão de bens públicos globais. A discussão sobre o meio ambiente e várias propostas interessantes de reforma do sistema das Nações Unidas emergem neste contexto. A sequência de crises e pandemias nas primeiras décadas deste século ressuscita novamente este debate.

A Covid-19 é um produto da globalização e de como esta produz bens e males públicos globais. Sua dinâmica é a de *public dread*, afeta a todos. Assim como o clima, o vírus não pode ser apropriado pelo mercado. Políticas de controle podem ser elaboradas pelo mercado como é o caso da fabricação e patenteamento de vacinas, e da comercialização de instrumentos farmacêuticos de combate à epidemia. Sem embargo, a disseminação do vírus depende da circulação de pessoas e seu combate do livre intercâmbio de informações científicas.

Foi a postagem, no dia 4 de janeiro de 2020, pelos cientistas chineses, dos detalhes genéticos da Covid-19 que permitiu aos vários países a criação de respostas e testes. Ao mesmo tempo, o acesso à informação sobre os protocolos de contenção na China, Coréia e Europa são indispensáveis para elaborar políticas públicas eficientes. Nenhuma resposta existiria sem a coordenação e a lideran-

ça da Organização Mundial da Saúde que detém dados globais, *expertise* científica sobre a saúde em nível global, regional e nacional, e mesmo se limitados, mandatos de regulação global sobre protocolos de assistência.

A natureza pública do vírus enfatiza a importância de instituições e dinâmicas públicas de qualidade. O sistema público italiano, espanhol, francês, alemão ou o SUS no Brasil certamente não impediram a explosão do vírus, mas no caso da Europa, uma vez corrigidos os erros graves das administrações locais em diagnosticar e controlar a disseminação inicial do vírus, o sistema oferece uma resposta geral à população com um nível de controle maior sobre os infectados e permite um maior e melhor nível de coordenação de políticas e capilaridade na assistência. O caso dos EUA é neste sentido paradigmático, não obstante a existência de instituições públicas de qualidade como o National Health Institute ou o Center for Disease Control, a inexistência de sistemas públicos de saúde e controle torna extremamente difícil adotar uma política nacional unificada, obter a contagem dos infectados de forma sistemática, utilizar e distribuir testes, ou seja, organizar uma resposta coordenada de atendimento que possa incorporar a totalidade dos cidadãos.

A importância da dinâmica pública *versus* respostas privadas e pouco coordenadas é evidente. Porém, igualmente relevante é o fato de que todos os sistemas públicos, mesmo os mais eficientes, são precários frente a demandas novas de *global public dreads*. Nenhum sistema tem capacidade de reagir a emergências radicais e todos os sistemas pecam por insuficiência de fundos, leitos, coordenação e capacidade rápida de reação. Insuficiências gravíssimas que estão sendo compensadas pelo heroico comportamento dos profissionais de saúde.

Economias Nacionais e Dinâmicas Globais

O efeito econômico da Covid-19 atinge a todos os países, independentemente dos níveis de desenvolvimento e toca, sobretudo, as populações de baixa renda, que se encontram na informalidade ou com vínculos de emprego precário ou informal e as pequenas e médias empresas com baixa liquidez.

Todos os sistemas econômicos nacionais têm dificuldades em afrontar a paralisação das atividades econômicas e do comércio. Independentemente da eficácia de respostas nacionais, também é evidente que todos os sistemas nacionais são afetados pelo funcionamento global do sistema. Não existe *decoupling* possível de crises econômicas globais, mesmo se boas e más políticas nacionais e maiores ou melhores colchões de resistência façam a diferença nos custos a pagar em nível nacional. Neste contexto, tanto o isolacionismo e suas políticas predatórias ou o retorno da ordem liberal parecem ser respostas velhas a paradigmas novos.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em um primeiro momento, apontou para uma diminuição de 5 a 15% nos fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED). O impacto desta queda de investimentos sendo mais evidente na indústria automobilística, aeronáutica e nos setores de energia. Das 100 empresas multinacionais monitoradas pela UNCTAD, mais de dois terços indicam perdas econômicas e baixas perspectivas de investimento. A UNCTAD indica também que o número de setores atingidos tenderá a aumentar para uma gama muito mais vasta de cadeias produtivas globais, ficando bastante vulneráveis os países produtores de petróleo e exportadores de *commodities*.

Esta, porém, é uma análise geral que se baseia em parte nos setores mais afetados pela mobilidade e mais expostos a flutuações do comércio. O que vemos como mais característico desta crise econômica é a desarticulação das pequenas e médias empresas de seu papel como agente econômico de manutenção do tecido industrial, comercial e de serviços de quase todas as economias. Pequenas e médias empresas que, embora

com características locais e dependendo de vendas e crédito local, crescem porque estão associadas a produtos, cadeias e mercados que são direta ou indiretamente vinculados à expansão de comércio globalizado. O mesmo se aplica aos serviços e aos consumidores de serviços, sejam estes de natureza mais complexa como os pequenos provedores para as cadeias de eletrônicos, ou mesmo o trabalho pouco qualificado das cadeias alimentares.

Desde a explosão da globalização no final dos anos 1990, se discute como a hiperglobalização provocou síndromes de desindustrialização em várias partes do mundo, contribuindo para a concentração de cadeias e *hubs* manufatureiros na China e na Ásia em geral. A política do *decoupling* de hoje, que ganha espaço com a guerra tecno-comercial entre China e EUA, lança a ideia de que o futuro será, em grande parte, movido pela construção ou retomada de cadeias de produção nacionais. O ressurgimento de políticas industriais em nível nacional e regional é uma consequência desta visão.

Para os analistas das mudanças tecnológicas, como Naughton, Breznitz e Pisani, o futuro não é tão simples. Novos fatores econômicos e tecnológicos, como o aumento do custo da mão de obra na Ásia e as possibilidades de produção local que advêm de tecnologias 3D tornam a fragmentação produtiva menos atrativa ou necessária para muitos produtos. Mas, dificilmente, países viriam a reconstruir setores industriais dos quais abdicaram em prol de uma maior especialização em serviços, caso típico na economia americana e seu imenso *rust belt*.

Independentemente da formação de novas cadeias de produção a nível nacional ou da reor-

ganização de cadeias de produção global – que de forma experimental já vemos como resposta à crise de produtos farmacêuticos e vacinas – a busca por maior produtividade e competitividade está intimamente associada à economia global e à performance industrial e comercial de outras regiões. Isto é, nada faz sentido sem uma perspectiva de como as economias nacionais se situam globalmente, nem mesmo o próprio *decoupling*. O olhar global e seu *mindset* empresarial não advém somente da natureza global do comércio e dos investimentos, mas igualmente dos processos tecnológicos e das externalidades que caracterizam a nova economia.

O vínculo entre o nacional e o global é igualmente forte no combate aos efeitos econômicos da crise. Diversamente do colapso financeiro de 2008, a crise econômica suscitada pela Covid-19 extrapola os limites dos sistemas financeiros e da ação dos bancos centrais. Não se trata aqui de salvaguardar o sistema financeiro com *quantitative easing*. Trata-se, sim, de maciças injeções de recursos e de créditos para assegurar a renda de pessoas físicas e a capacidade de funcionamento de empresas. Medidas que, em diferente proporção, estão sendo aplicadas individualmente pelos países europeus, os EUA e que timidamente começam a serem ensaiadas no Brasil. O artigo de Mario Draghi, ex-presidente do Banco Central Europeu, no Financial Times, de março de 2020, é um exemplo de como a manutenção da renda mínima, do emprego e a extensão do crédito tornaram-se um consenso para instituições *mainstream* e passam a ser elementos-chave para a manutenção do capitalismo. Toca ao Estado nacional neste momento garantir que estas políticas entrem em efeito e, quanto maior for a capacidade de manter empregos e créditos, mais resiliente será a recuperação.

A injeção de recursos vista como extraordinária, parte de uma economia de guerra e, portanto, de natureza transitória, surge em um momento de intenso debate sobre os efeitos das políticas fiscais de austeridade e das limitações de investimentos públicos. Frente ao baixo crescimento das economias nacionais, a persistência de desigualdades e a transformação na estrutura do trabalho por novas tecnologias de produção, um novo paradigma de interpretação econômica vem ganhando evidência dentro e fora dos circuitos acadêmicos. Paradigma que tem como elemento central a capacidade de investidor do Estado, seu papel como regulador, organizador e gestor de

políticas, e deriva, como nos trabalhos de Minsky e outros, de considerações sobre crises econômicas e financeiras do final do século passado.

Robert Wade, Jan Kregel e André Lara Resende, entre outros, vêm apontando para pontos cegos na teoria econômica, incapaz, há décadas, de explicar as relações entre moeda e atividade econômica, em parte por incompreensão do caráter histórico da teoria econômica (Valor Econômico, 15/03/2020). No entender de Wade, a teoria econômica neoclássica sofre de um complexo – pretende ser uma teoria científica, com o rigor teórico e analítico da física e não parte integrante das ciências sociais. Imputa-se ao mercado e suas trocas a racionalidade de fenômenos naturais sob os quais se podem fazer previsões e deduções lógicas, independentemente de seu contexto social e subjetivo.

As doutrinas de austeridade fiscal, o *mainstream* econômico no último decênio, são frutos desta visão. Ao binômio equilíbrio fiscal e liberdade de mercado se associa a ideia de que o Estado é uma interferência, um potencial fator de desequilíbrio nas boas práticas de governança. A economia de inovação requer investimentos públicos de longo prazo para garantir seu funcionamento e gera igualmente externalidades e rendas invisíveis que requerem regulamentações e um espaço público ágil. Estados limitados por políticas de austeridade fiscal não conseguem corrigir déficits em educação e infraestrutura ou organizar investimentos de longo prazo.



O vínculo entre o nacional e o global é igualmente forte no combate aos efeitos econômicos da crise. Diversamente do colapso financeiro de 2008, a crise econômica suscitada pela Covid-19 extrapola os limites dos sistemas financeiros e da ação dos bancos centrais.



Países europeus como Finlândia, Suécia, Noruega, assim como Cingapura e Coreia, na Ásia, são bons exemplos de políticas de investimento social de longo prazo. Sem embargo, a paralisia europeia e a discórdia sobre a divisão dos custos sociais dos ajustes e das emergências indicam como – até mesmo países de tradição social-democrática – encontram-se paralisados frente às novas demandas de investimento e de reforma de políticas públicas.

De que modo a Covid-19 acelera estas tendências em curso? As políticas econômicas e emergências postas pela pandemia dão um novo protagonismo ao Estado e aos investimentos públicos, mas são sempre medidas de curto prazo. Desde o início deste ciclo, o custo das perdas econômicas e das medidas anticíclicas vem obrigando todos os países a um questionamento fundamental sobre a regulação econômica futura.

Muitos dos governos que adotaram medidas emergenciais de auxílio econômico funcionavam sob critérios de contingenciamento nos gastos públicos e, neste sentido, embarcaram em um exercício contrário a suas ideologias e práticas. Porém, como argumenta Paes de Barros, a emergência torna visível a cidadania. O vírus explicita as disfuncionalidades da desigualdade, torna aparente que a falta de saneamento e distribuição de bens públicos básicos - como água, esgoto e eletricidade - são elementos de contágio para todos.

Embora mudanças de paradigma, como argumenta Scheidel (2017), sejam causadas por rupturas, as respostas políticas que levam à construção de alternativas não são imediatas. Não há razão para esperar uma reviravolta súbita na política com a normalização das atividades econômicas. Ao mesmo tempo, as contradições que a Covid-19 torna aparente já estão amadurecendo a tempo. A experiência de combate à crise será, sem dúvida, portadora de uma nova visão da macroeconomia e do papel do Estado, assim como o *quantitative easing* foi para a tese da relação entre injeções de liquidez, juros e perigos inflacionários.



O vírus explicita as disfuncionalidades da desigualdade, torna aparente que a falta de saneamento e distribuição de bens públicos básicos - como água, esgoto e eletricidade - são elementos de contágio para todos.



Real Politik ou Cooperação Internacional

A natureza global da Covid-19 deveria tornar mais evidente a necessidade de coordenação e regulação em nível internacional. Porém, a fragilidade do arcabouço institucional de organizações internacionais – como OMC, FMI, entre outras – que asseguraram a coordenação internacional até a hiperglobalização dos anos 90, cria um *vacuum* regulatório de difícil resolução.

A questão que se coloca é: por onde passarão as instâncias reguladoras do sistema internacional? Por acordos bilaterais, como no caso do comércio administrado entre China-EUA? Por legislações intrarregionais, como a União Europeia? Por acordos setoriais de escopo regional-global como a Regional Economic Partnership da Ásia? Ou por reformas do sistema da Organização Mundial do Comércio (OMC) e alargamento de mandatos de outras instâncias da Organização das Nações Unidas (ONU)?

Por trás desta indagação está a pergunta sobre o futuro no pós-Covid-19. Teremos um renascer do espírito de colaboração internacional que fará com que o valor da regra supere a resistência com a diminuição da soberania? Ou se reforçarão tendências nacionalistas e lutas hegemônicas? O editorial do Wall Street Journal, de 5 de abril de 2020 – acusando a Organização Mundial de Saúde (OMS) de encobrir os erros chineses no combate ao vírus e pedindo sua reforma e descapitalização – indica até que ponto a política eleitoral americana e lobbies da indústria farmacêutica podem contaminar projetos de cooperação internacional.

A discussão sobre o embate entre as políticas nacionalistas e a cooperação é, sob muitos aspectos, um terreno minado. Um dos efeitos secundários da crise financeira de 2008 foi a de reforçar posições nacionalistas e protecionistas nos eleitorados americanos e europeus em geral, enfraquecendo os tradicionalmente favoráveis a soluções internacionalistas. America First, Brexit e movimentos divisionistas dentro da Europa são evidentes exemplos de que crises não necessariamente conduzem a soluções cooperativas.

Dani Rodrick argumentava, em artigo no South China Morning Post de 8 de abril de 2020, que a Covid-19 acentua as características negativas e positivas das políticas nacionais fazendo de cada país uma caricatura de si mesmo e, neste sentido, não deveríamos esperar grandes mudanças comportamentais, mas sim contradições mais acentuadas da política existente.

Embora aparentem ser opções políticas do presente, as opções nacionalistas *versus* internacionalistas são, no curto e longo prazo, falsificações das relações econômicas tais como elas hoje se apresentam. São respostas amplamente insatisfatórias aos problemas desnudados pela Covid-19. Políticas nacionalistas e lutas hegemônicas mesmo que venham a dominar no curto prazo o cenário internacional são de curto alcance para responder a fenômenos de natureza global – como pandemias, catástrofes climáticas e recessões globais – que escapam dos instrumentos clássicos de exercício de hegemonia entre países: moeda e força bélica.

Ao mesmo tempo, as opções soberanistas são anacrônicas, pois não contemplam a natureza global da economia de inovação, a centralidade do intercâmbio científico para soluções tecnológicas e a difusão em larga escala de tecnologias de uso de amplo espectro. Diversamente da Guerra Fria, hoje, a China é considerada a maior ameaça estratégica pelos EUA, e é o principal ou segundo maior parceiro econômico de 2/3 dos países do mundo.

Sem embargo, o retorno a um sistema internacional global de cunho liberal preconizado por autores como Graham Allison, Nye e Haas parece igualmente pouco realista frente a um cenário

geopolítico onde os grandes protagonistas compartilham histórias, percursos econômicos e valores culturais muito distintos. A Ásia de hoje não teria porque aceitar a tutela atlântica que se legitimava pelo apelo a valores e deveres universais desigualmente distribuídos.

Desde a crise financeira de 2008, vemos que frente a respostas de coordenação inadequada no nível das instituições internacionais globais, novos caminhos em nível nacional, regional e inter-regional vêm sendo traçados. A China, em particular através da criação de novos bancos de desenvolvimento tais como o AIDB, o NDB e o SRF, vem ocupando espaço internacional para o *development finance* em projetos em infraestrutura. A Iniciativa Belt and Road, que a partir de 2013 passa a se constituir como principal instrumento de política externa da China, é um exemplo de política internacional regional com alcance global e de desenho multilateral de nova geração.

As novas instituições financeiras que dão um marco institucional a esta política não têm escopo regulatório além de seus projetos e estruturas de *compliance*, porém, abrem caminho para acordos regionais e inter-regionais. Acordos que contêm regulamentações entre firmas, em setores relevantes e interassociados, como energia, logística de transportes e comunicação. Estas iniciativas inauguram um sistema *bottom-up* regulatório que, mesmo se inserido em estruturas específicas de projetos regionais, tem consequências globais.

Ainda no contexto asiático, a associação entre a Regional Economic Comprehensive Partnership promovido pela Asean+3 com a Belt and Road, cria um ambiente propício para estender acordos comerciais e de regulação de investimentos e disputas para a região da Ásia inteira. O acordo, que ainda se depara com disputas entre Coreia e Japão e objeções da parte indiana, abre um caminho alternativo para a regulação do comércio, investimentos e serviços estruturados em nível regional, mas com alcance global.

Difícilmente a lógica da política hegemônica impera sobre as considerações econômicas e tecnológicas no nível de modelos de negócios das empresas. A competição pelo 5G é um bom exemplo. A luta dos EUA contra a Huawei e a busca por um competidor à altura dentro do universo atlântico dificilmente irá alterar o percurso das empresas do Vale do Silício, que já estão em um universo de planejamento de inteligência artificial que vai mui-

to além das respostas ao 5G. Empresas como a Huawei cresceram na China operando com baixa margem de lucro, mas muito volume. Sua estratégia global copia, de certa maneira, seu modelo de negócio nacional. Para empresas como a Cisco, competir com a Huawei faz pouco sentido quando o jogo tecnológico futuro é mais promissor.

A economia da inovação aumenta enormemente a complexidade da regulação, pois os *players*/ sistemas econômicos operam com lógicas muito distintas. O comércio de serviços e de bens tecnológicos depende de regulamentação de *standards*, e de criação de compatibilidades entre sistemas e gestão sobre o uso da informação da economia digital. Novos acordos, que começam a ser tecidos no nível de setores, empresas e regiões, em algum momento terão de encontrar sinergias e sintonias, a nível global.

A discussão sobre a regulação, que se inicia com a ONU no final dos anos 1990, adquire novas dimensões com as negociações sobre o clima. Existem inúmeras semelhanças entre os problemas de governança de bens públicos e das novas economias digitais. Três tipos de entraves são particularmente relevantes: a definição de ganhos e compensações, ou de como se dão os incentivos e ou punições para a manutenção dos acordos; os princípios de subsidiariedade, ou seja o que constitui o mandato da instituição de governança; e, finalmente, quais as características das instâncias institucionais de negociação para conflitos (Kaul, 2003).

Com seus altos e baixos e todas as críticas que se atribuem a seus instrumentos de negociação, a política do clima vem produzindo avanços que podem ser generalizados para a discussão da reforma da cooperação internacional. Os objetivos de emissão nacionalmente definidos contribuem para criar patamares aceitos globalmente, o esforço dos bancos internacionais em estabelecer cláusulas verdes para o financiamento de projetos vem criando um sistema de incentivos e, finalmente, as cláusulas climáticas nos acordos comerciais desenvolvem regras de *compliance*.

Tocará aos formuladores de política internacional reorganizar os mandatos de instituições multilaterais para fazer frente aos novos embates regulatórios. Porém, tanto as opções isolacionistas como a ordem liberal foram incapazes de produzir acordos entre sistemas econômicos distintos, como indica a dificuldade de funcionamento da OMC.

EUA e China

Todas as tentativas de pensar a ordem internacional futura passam pela definição da relação política e econômica entre Estados Unidos e China. Relação que após uma expansão nos anos 90 vem se tornando crescentemente adversativa. Há hoje um consenso entre republicanos e democratas de que a China é um competidor estratégico, se não uma ameaça aos Estados Unidos e à ordem internacional como um todo.

A Covid-19 não irá atenuar este embate, muito pelo contrário, tenderá a agravá-lo, não obstante o fato de que, hoje, os Estados Unidos dependa da importação de toneladas de suprimentos farmacêuticos da China para enfrentar a crise humanitária do vírus.

No entanto, os termos do debate revelam muito das dificuldades em antever alternativas para a relação entre os dois poderes. Richard Haas argumenta que embora o mundo de hoje não seja propenso a ser guiado, o que define o momento americano é mais uma falha de vontade do que de capacidade. Esta ênfase nas capacidades é central a quase todas as leituras sobre o futuro dos EUA e igualmente relevante para a narrativa chinesa.

Por trás do conceito de capacidades, está sempre a perspectiva da hegemonia, seja ela passiva ou ativa. Isto é, o conceito de que para determinar para si, e no contexto das nações, um futuro de maior e de constante prosperidade é fundamental manter a primazia e/ou o controle de instrumentos básicos de soberania – moeda, capacidade bélica, tecnológica e de manejo de regras comerciais.

Até o final do século passado, funcionou relativamente bem o sistema internacional montado no pós-guerra, que mais ou menos universalizava regras para o comércio, mantendo as prioridades americanas, mas alargando a participação nas instituições internacionais para o resto do mundo. A ascensão da China e, sobretudo, a forma em que se deu esta ascensão, rompeu o equilíbrio de comunidade de regras entre desiguais.

A ascensão da China foi singular não somente pelo que conseguiu enquanto desenvolvimento nacional, mas pelo fato de que, afirmando a sua diversidade dentro do sistema internacional, conseguiu posicionar-se como *hub* manufatureiro

mundial e principal parceiro econômico da maior parte dos países.

Durante a Guerra Fria, a competição USA-URSS se dava essencialmente no campo político-militar, com a URSS operando por fora do sistema do comércio ocidental. No caso da China, a competição se dá dentro do sistema e com o competidor exercendo um papel central nas trocas comerciais. Em contraponto à americana, a narrativa chinesa é de que a China não busca hegemonias, mas não será dependente ou estará em posições secundárias a nenhum país ou poder.

Em termos concretos esta retórica hoje significa que a capacidade econômica, de investimentos (mas não da moeda) de desenvolvimento de tecnologias e de defesa da China deverá ser suficiente para se contrapor a capacidade americana de exercitar sua posição hegemônica para obstruir a China.

Este jogo de supremacia e defesa tem uma característica que o distingue: o fato de que o cenário em disputa se desloca de uma luta hegemônica entre potências e áreas regionais para o mercado global como um todo. Neste sentido, a iniciativa Belt and Road é percebida como uma ameaça sistêmica pelos EUA, e a ASEAN+16 é vista com desagrado pela União Europeia. Nos dois casos, a China joga através de iniciativas regionais sempre com escopo global. Este contexto explica também porque iniciativas de companhias chinesas, como a Huawei e suas propostas para o 5G, passaram a ser vistas como possíveis ameaças estratégicas. Este jogo regional-global por espaços torna também mais central a disputa por *standards* e regulamentações da economia de inovação, e explica como a criação de precedentes em nível local e regional pode vir a antecipar ganhos de posição maiores em nível global.

Todos estes aspectos fazem ainda mais árdua a busca de terreno comum para a reforma das instituições internacionais e de princípios comuns a um governo global. Sem embargo, as crises econômicas consecutivas nos últimos anos e, em particular, os efeitos econômicos da Covid-19 alteram as condições de manobra estratégica das duas potências. Pelos dois lados aumenta o número de problemas sociais e econômicos a serem enfrentados nacionalmente e diminuem a disponibilidade de recursos para investimentos externos em larga escala.

No imediato, a China pós-Covid terá inúmeros problemas internos a enfrentar. Mesmo se existem já sinais de que a recuperação econômica esteja em curso, a dívida das empresas e o preço econômico da desarticulação das pequenas e médias indústrias será grande. Da mesma forma, as opções de desenvolvimento tecnológico devem ser reequacionadas para um novo cenário de competição intrarregional. A expansão baseada em economias de escala já não pode ser o principal vetor de busca de mais valia, e a restrição tecnológica americana impõe novos constrangimentos para indústrias que ainda tem componentes importantes de importação. A China se verá obrigada a uma revisão de suas vantagens comparativas em nível global e de seus investimentos de longo prazo em tecnologias com consequências para a sua política externa.

Pressões econômicas e sociais também irão condicionar a política externa americana no curto prazo. A Covid-19 e a explosão de danos que está produzindo tende a fazer mais agudas as desigualdades sociais americanas aumentando o número de insatisfeitos políticos. Reforçam-se as pressões isolacionistas e diminui a disponibilidade de participar em diálogos de reforma das instituições internacionais.



As pressões estão, então, na mesa para fazer repensar as estratégias de governança de longo prazo e retomar a discussão sobre a governança de bens públicos que a Covid-19 coloca em evidência.



Sem embargo, estas tendências de curto prazo não diminuem a pressão por estratégias políticas que vislumbrem os próximos decênios. Neste contexto, entram em jogo Europa, Rússia, Japão, Índia, e mesmo economias emergentes de grande porte como o Brasil, cuja atuação regional pode contribuir para alargar ou restringir o espaço de construção de novas regras de coordenação econômica global.

A mudança tecnológica incide de forma radical na inserção econômica internacional dos países. Mesmo se movidos por buscas de vantagens individuais, negociações frente a novas regras de comércio, investimento, uso de dados e transições energéticas, deverão ser feitas, e acertos bipolares entre as duas potências, que excluem outros parceiros das negociações, representam perdas coletivas para todos. As pressões estão, então, na mesa para fazer repensar as estratégias de governança de longo prazo e retomar a discussão sobre a governança de bens públicos que a Covid-19 coloca em evidência.

O caso Brasil

O Brasil é tradicionalmente um participante ativo da política internacional, com particular atuação no espaço multilateral. Sempre explorou sua capacidade de manter uma fluida e positiva conexão com as potências tradicionais. Desde a introdução da “política externa independente”, e mais particularmente nos últimos 25 anos, passou também a valorizar sua condição de país latino-americano e em desenvolvimento para expandir suas relações e gerar novos mecanismos de interação com países com desafios semelhantes. Essa postura fez do Brasil um país particularmente habilitado a ter uma relação mais densa e de confiança com qualquer interlocutor.

A recente política antiglobalista e de alinhamento às posições isolacionistas dos EUA, mais do que uma reviravolta, representa um vácuo de iniciativas, ideias e pensamento sobre relações internacionais, além de elevada perda de credibilidade. O que predomina no Brasil de hoje é a falta de posicionamento frente aos grandes embates ou mesmo de reconhecimento dos problemas com que se defrontam as relações internacionais. Vácuo de política preenchido pela laboriosa tentativa de criação de um universo histórico político paralelo ao real, onde embates civilizatórios imaginários estariam ocorrendo.

A consciência de mundo e a discussão intelectual, porém, não cessa no país e a questão está em como reposicionar-se na reforma da ordem internacional e como participar na elaboração de regras internacionais e processos nos quais somos mais usuários do que competidores. Este é o caso da discussão sobre standards regulatórios da comunicação e do 5G, direções da economia digital, inteligência artificial e regulação da internet, e *cyber security*.

As grandes negociações globais que tinham como palco a OMC não serão ressuscitadas, não tendo inclusive apontado para grandes acordos no passado. Mesmo quando inconclusivas, as grandes negociações ofereciam um espaço de manobra para países como o Brasil, com desequilíbrios de competitividade grande entre setores. O novo mundo dos acordos, que privilegia o regional e o setorial, restringe os espaços compensatórios.

O mesmo acontece com temáticas globais relativas à economia de inovação. Participar do desenho de novas regras significa ter uma visão das vantagens comparativas e das possibilidades futuras do país no contexto internacional a médio e longo prazo. Implica, também, em exercer o poder mediador do usuário, que na economia de inovação e no caso de grandes mercados nacionais como o Brasil, não é nem passivo nem secundário. Requer, no entanto, um aprendizado e um projeto econômico de inserção econômica global ajustado ao momento atual.

Ao mesmo tempo, o Brasil está particularmente bem situado para contribuir para o debate internacional sobre o meio ambiente, tendo grande parte da floresta Amazônica em seu território e sendo o detentor de uma das maiores biodiversidades do mundo. Uma trajetória de boa política, pesquisa científica e *statecraft* iniciada nos anos 1990 está se desfazendo com a atual administração. Retomar esta política e trazê-la para os novos desafios da aceleração da mudança climática e da transição energética é uma das contribuições centrais do país para a reforma da governança internacional.

Considerações finais

A Covid-19 faz evidente a interdependência de dinâmicas-chaves: expansão econômica e cidadania inclusiva (acesso universal à saúde e educação de qualidade para todos), avanço tecnológico e intercâmbio científico aberto, globalização e regulamentação de bens públicos globais, comércio e espaço de regras compartilhadas. Estes são os vetores-chave para a governança nacional e internacional e assuntos capazes de mobilizar a imaginação política. São exatamente os binômios ausentes da discussão política e das negociações internacionais.

Contrariamente ao que poderia parecer, não são desenhos utópicos ou dinâmicas virtuosas. Experiências políticas segmentadas em todas estas dinâmicas ocorrem em vários países, mesmo se poucos foram capazes de integrar todas elas ao mesmo tempo. O fato de termos experiências acumuladas significa que elas já fazem parte do universo das opções possíveis. O que faz, então, que estejam tão ausentes do discurso internacional e da oferta eleitoral?

Parte da resposta decorre da tecnocratização da política em geral. O mundo pós-Guerra Fria esvaziou as utopias de futuro em prol de um discurso de capitalismo administrado, facilmente capturado por grupos de interesse. Não é por acaso que os partidos tradicionais perderam seus eleitores, as burocracias internacionais suas credibilidades e as eleições são ganhas por líderes populistas e financiadores a seu serviço, que pescam eleitores indiscriminadamente de partidos de direita e esquerda. A narrativa política foi capturada por realismos falsos, cultos à austeridade, meritocracias sem pensamento ou ideias em uma sociedade que se refugia em particularismos conectados.

Sem um impulso externo, a discussão política e a renovação do espaço público compartilhado não poderão ocorrer. Nem as instâncias políticas convencionais, a *real politik* ou uma reedição dos pactos internacionais do pós-guerra são respostas políticas a este cenário. A Covid-19 tem suscitado um renascer de solidariedade social e de práticas alternativas de sociabilidade, não parece provável que estas experiências sejam esquecidas, pois, têm seu valor simbólico. Embora a transposição destas experiências à vida política será sem dúvida laboriosa, houve uma ruptura significativa. A contaminação de milhões de pessoas, a paralisia do comércio e das atividades produtivas e a quarentena de 2/3 da humanidade por meses são custos humanos e sociais não facilmente esquecidos.



A narrativa política foi capturada por realismos falsos, cultos à austeridade, meritocracias sem pensamento ou ideias em uma sociedade que se refugia em particularismos conectados.



Referências

- ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape the Thucydide's Trap?* 2ed. [s.l.]: Mariner Books, 2018. 389 p.
- BARROS, Ricardo Paes de. Estávamos Trabalhando Errado. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/03/20/estavamos-trabalhando-errado-diz-paes-de-barros.ghtml>.
- BREZNITZ, Dan. *The Run of the Red Queen*. Yale University Press, 2011.
- DRAGHI, Mario. We Face a War and Must Mobilize accordingly. *Financial Times*, 3 mar. 2020.
- HARARI, Yuval. The World After the Coronavirus. *Financial Times*, 20 mar. 2020.
- KAUL, Inge; GRUNBERG Isabelle; STERN, Marc. Defining Global Public Goods. In: KAUL, Inge (ed.). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Inglaterra: Oxford University Press, 1999.
- KAUL, Inge. How to Improve the Provision of Global Public Goods. In: KAUL, Inge (ed.). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Inglaterra: Oxford University Press, 2003.
- HASS, Richard. The Pandemic will Accelerate History. *Foreign Affairs*, março/abril 2020.
- KISSINGER, Henry. The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order. Opinion. *The Wall Street Journal*, 3 abr. 2020.
- MINSKY, Hyman. *Stabilizing an Unstable Economy*. 1ed. New York (EUA): McGraw Hill, 2008. 395p.
- NYE, Joseph . What is a Moral Foreign Policy. *Project Syndicate*, 4 mar. 2020.
- NAUGHTON, B. The emergence of the chinese techno-industrial policy. *Spider Web Conference*. BNDES: Rio de Janeiro, 2013.
- PISANI, Gary. Restoring American Competitiveness. *Harvard Business Review* julho/agosto 2009.
- RESENDE, André Lara. Entrevista, *Valor Econômico*, 15 mar. 2020.
- RODRICK, Dani. Why the Coronavirus is Unlikely to Change the World. *South China Morning Post*, 8 abr. 2020.
- SAMUELSON, Paul. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economic and Statistics*, N. 36, dez. 1954.
- STIGLITZ, Joseph. Knowledge as a Global Public Good. In: Inge Kaul (ed.) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Inglaterra: Oxford University Press, 1999.
- SCHEIDEL, Walter. *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the 21st Century*. New Jersey (EUA): Princeton University Press, 2017.
- UNCTAD. *Coronavirus Update*. 8 mar. 2020.
- WADE, Robert. Global Challenges and Policy Space: Finance and Development (lecture) *Spider Web Conference*. BNDES: Rio de Janeiro, 2013.

Sobre o CEBRI



O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente, que contribui para a construção da agenda internacional do Brasil. Há mais de vinte anos, a instituição se dedica à promoção do debate plural e propositivo sobre o cenário internacional e a política externa brasileira.

O CEBRI prioriza em seus trabalhos temáticas de maior potencial para alavancar a inserção internacional do país à economia global, propondo soluções pragmáticas na formulação de políticas públicas.

É uma instituição sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro e reconhecida internacionalmente. Hoje, reúne cerca de 100 associados, que representam múltiplos interesses e segmentos econômicos e mobiliza uma rede de profissionais e organizações no mundo todo. Além disso, conta com um Conselho Curador atuante e formado por figuras proeminentes na sociedade brasileira.

PENSAR
DIALOGAR
DISSEMINAR
INFLUENCIAR

#2 *Think tank* da América do Sul e Central

University of Pennsylvania's Think Tanks and Civil Societies Program 2020 Global Go To Think Tank Index Report

Diretoria e Conselhos

Presidente
José Pio Borges

Presidente de Honra
Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes
Jorge Marques de Toledo Camargo
José Alfredo Graça Lima
Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos
Daniel Klabin
José Botafogo Gonçalves
Luiz Augusto de Castro Neves
Rafael Benke

Conselheiros Eméritos
Celso Lafer
Luiz Felipe de Seixas Corrêa
Luiz Fernando Furlan
Marcos Azambuja
Pedro Malan
Roberto Teixeira da Costa
Rubens Ricupero

Diretora-Presidente
Julia Dias Leite

Conselho Curador

André Clark
Anna Jaguaribe
Armando Mariante
Arminio Fraga
Carlos Mariani Bittencourt
Cláudio Frischtak
Demétrio Magnoli
Edmar Bacha
Gelson Fonseca Junior
Henrique Rzezinski
Ilona Szabó
Joaquim Falcão
José Aldo Rebelo
José Luiz Alquéres
Luiz Ildefonso Simões Lopes
Marcelo de Paiva Abreu
Marcos Galvão
Maria do Carmo (Kati) Nabuco
de Almeida Braga
Paulo Hartung
Renato Galvão Flôres Junior
Roberto Abdenur
Roberto Jaguaribe
Ronaldo Veirano
Sergio Amaral
Vitor Hallack
Winston Fritsch

Conselho Consultivo
Internacional

Albert Fishlow
Alfredo Valladão
André Corrêa do Lago
Andrew Hurrell
Antonio Patriota
Felix Peña
Flávio Damico
Jackson Schneider
Julia Sweig
Kenneth Maxwell
Leslie Bethell
Marcos Caramuru
Marcos Jank
Monica de Bolle
Sebastião Salgado

Senior Fellows

Adriano Proença
Ana Célia Castro
Ana Paula Tostes
André Soares
Benoni Belli
Carlos Milani
Clarissa Lins
Daniela Lerda
Denise Nogueira Gregory
Diego Bonomo
Evangelina Seiler
Fabrizio Sardelli Panzini
Fernanda Guardado
Fernanda Magnotta
Hussein Kalout
Izabella Teixeira
Larissa Wachholz Leandro
Rothmuller
Lia Valls Pereira
Mário Ripper
Matias Spektor
Miguel Correa do Lago
Monica Herz
Patrícia Campos Mello
Paulo Sergio Melo de Carvalho
Pedro da Motta Veiga
Philip Yang
Ricardo Sennes
Rogerio Studart
Sandra Rios
Tatiana Rosito
Vera Thorstensen
Victor do Prado

Associados

Abiquim	Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira	Light
Aegea	Dynamo	Mattos Filho Advogados
Aeróleo Táxi Aéreo	EDP	Museu do Amanhã
BAMIN	Eletronbras	Michelin
Banco Bocom BBM	Embaixada da China no Brasil	Neoenergia
BASF	ENEVA	Oktri Empreendimentos
BMA Advogados	ENGIE Brasil	Paper Excellence
BDMG	Equinor	Petrobras
BNDES	ExxonMobil	Pinheiro Neto Advogados
BRF	FCC S.A.	Prumo Logística
Brookfield Brasil	Grupo Lorentzen	Repsol Sinopec
Bunker One	Grupo Ultra	Sanofi
Captalys Investimentos	Huawei	Santander
CCCC/Concremat	IBÁ	Shell
Comerc Energia	IBRAM	Siemens Energy
Consulado Geral dos Países Baixos no Rio de Janeiro	Icatu Seguros	Souza Cruz
Consulado Geral da Irlanda em São Paulo	InvestHK	SPIC Brasil
Consulado Geral do México no Rio de Janeiro	Ipanema Investimentos	State Grid
Consulado Geral da Noruega no Rio de Janeiro	Itaú Unibanco	Tecnoil
CTG Brasil	JETRO	Total E&P do Brasil
	Klabn	Vale
	Lazard	Veirano Advogados
		Vinci Partners

Equipe CEBRI

Diretora-Presidente
Julia Dias Leite

Diretora Relações
Institucionais e Comunicação
Carla Duarte

Diretora de Projetos
Luciana Gama Muniz

PROJETOS

Gerente de Projetos
Lara Azevedo

Consultoras
Cintia Hoskinson
Marianna Albuquerque

Estagiários
Gustavo Berlie
Larissa Vejarano

RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL E EVENTOS

Gerente de Relações
Institucionais e Eventos
Barbara Brant

Consultores
Caio Vidal
Nana Villa Verde

Estagiário
Lucas Bilheiro

COMUNICAÇÃO

Consultora
Gabriella Cavalcanti

Estagiário
Henrique Kress

ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

Coordenadora
Administrativa-Financeira
Fernanda Sancier

Assistente
Kelly C. Lima

Política Internacional **Reorientação do Multilateralismo**



Centro Brasileiro de Relações Internacionais

Rua Marquês de São Vicente, 336 Gávea
Rio de Janeiro - RJ - Brasil
22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400

cebri@cebri.org.br

www.cebri.org



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)

Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Germany

Tel.: +49 30 26996-0

Fax: +49 30 26996-3217

zentrale@kas.de

www.kas.de