

COVID-19, antes e depois: algumas reflexões

Anna Jaguaribe

Ficha Técnica

Autora

Anna Jaguaribe

Apoio editorial

Carla Duarte

Gabriella Cavalcanti

Revisão técnica

Carlos Arthur Ortenblad Jr.

Carla Duarte

Diagramação

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: algumas reflexões

Anna Jaguaribe

Membro do Conselho Curador do CEBRI

Política Externa Brasileira **Ordem Global em Transição**

Este artigo reflete discussões do Projeto CEBRI-KAS sobre as direções futuras do multilateralismo.



Introdução

Não há dúvida que o 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, o 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: 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 contínua e crescente globalização e que passamos a uma acirrada competição entre nações, uma *realpolitik* entre os mais fortes, marcada pela competição entre modelos de organização social e política simbolizados no dualismo entre os EUA e a 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 e expandiria o multilateralismo da China e da Rússia com uma participação internacional mais ativa das economias emergentes.

O artigo de Henry 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 Twenty-First Century”. The Great Leveler 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 social. 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, têm o efeito dos grandes eventos de ruptura.

O COVID-19 é uma pandemia em curso. Não podemos ainda avaliar sua capacidade de ruptura, pois recentemente se alastra a populoso países emergentes do sul. Dados recentes revelam mais de meio milhão de contaminados nos EUA e conduziram a previsões de perdas humanas em torno de 100.000 pessoas. Perdas que superam as das guerras da Coreia e do Vietnã combinadas.

No que diz respeito aos danos econômicos, o FMI prevê uma perda de 3% no PIB global com quedas nacionais que vão de 5% a quase 10% para alguns países. Uma recessão cujo parâmetro conhecido é a a crise de 29. Porém, os danos econômicos são ainda difíceis de estimar, pois não sabemos ainda os tempos da paralisia econômica. A ausência de vacinas, e a possível re-contaminação, levam a crer que dificilmente o mundo verá uma recuperação rápida da devastação.

Como equacionar todas estas variáveis e incertezas? Yuval Noah Harari, em seu artigo recente no Financial Times, argumenta que o 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 a 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 Nicolau Maquiavel, depende tanto da fortuna, ou oportunidade histórica, como da virtude dos governantes, ambos fatores que hoje parecem escassos no cenário global.

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. Paul A. Samuelson, em 1954, com a publicação de *The Pure Theory of Public Expenditure*, foi o primeiro a criar a referência para o conceito de trocas imperfeitas. A ideia foi expandida por Joseph Stiglitz, para incorporar bens que aumentam de relevância com as interde-

pendências socioeconômicas 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 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 ou de controle da comercialização de instrumentos farmacêuticos de combate à pandemia. Sem embargo, a disseminação do vírus depende da circulação de pessoas e seu combate, do livre intercâmbio de informações científicas.

Foi a postagem no início de janeiro, pelos cientistas chineses, dos detalhes genéticos do COVID-19 que permitiu a vários países a criação de respostas e testes. Ao mesmo tempo, o acesso à informação sobre os protocolos de contenção na China, Coreia do Sul e Europa são indispensáveis para elaborar políticas públicas eficientes. Nenhuma resposta existiria sem a coordenação e a liderança 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 de saúde 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 Institutes of Health ou o Centers

for Disease Control and Prevention, 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 do 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 existem *decoupling* possíveis 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 UNCTAD, em um primeiro momento, apontou para uma diminuição de 5 a 15% nos fluxos de IED, com o impacto desta queda de investimentos sendo mais evidente na indústria automotriz, 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 hiper-globalização 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 tecnológica entre a China e os EUA, lança a ideia de que o futuro será, em grande parte, movido pela construção ou retomada de cadeias de produção nacional. O ressurgimento de políticas industriais em nível nacional e regional é uma consequência desta visão.

Para analistas das mudanças tecnológicas, como Barry Naughton, Dan Breznitz e Gary 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 venham a reconstruir setores industriais dos quais abdicaram em prol a 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 reorga-

nização de cadeias de produção global, que de forma experimental já vemos como resposta à crise de produtos farmacêuticos, 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 global é igualmente forte no combate aos efeitos econômicos da crise. Diversamente do colapso financeiro de 2008, a crise econômica suscitada pelo 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, pelos EUA, e que timidamente começam a serem ensaiadas no Brasil. O recente artigo de Mario Draghi, ex-presidente do Banco Central Europeu, no Financial Times, 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 Hyman 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 de março de 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.

Países como Finlândia, Suécia, Noruega, assim como Singapura e Coreia do Sul, 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 o COVID-19 acelera estas tendências em curso? As políticas econômicas e emergências postas pelo COVID-19 dão um novo protagonismo ao Estado e aos investimentos públicos, mas são sempre medidas de curto prazo. Estamos no início deste ciclo e o custo das perdas econômicas e das medidas anticíclicas obrigará todos os países a um questionamento fundamental sobre a regulação econômica futura.

Muitos dos governos que hoje adotam medidas emergenciais de auxílio econômico funcionavam sob critérios de contingenciamento nos gastos públicos e, neste sentido, embarcam em um exercício contrário a suas ideologias e práticas.

Porém, como argumenta Ricardo 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, sejam causadas por rupturas, as respostas políticas que levam à construção de alternativas não são imediatas. Não há razão por esperar uma reviravolta súbita na política com a normalização das atividades econômicas. Ao mesmo tempo, as contradições que o COVID-19 torna aparente já estão amadurecendo há tempos. 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.

Realpolitik ou Cooperação Internacional

A natureza global do 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 hiper-globalização dos anos 90, cria um vácuo 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 a China e os EUA? Por legislações intrarregionais, como a União Europeia? Por acordos setoriais de escopo regional-global, como a Regional Comprehensive Economic Partnership, da Ásia? Ou por reformas do sistema da OMC e alargamento de mandatos de outras instâncias da ONU?

Por trás desta indagação está a pergunta sobre o futuro nos 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 recente editorial do Wall Street Journal de 5 de

abril de 2020, que acusa a OMS de encobrir os erros chineses no combate ao vírus e pede pela reforma e descapitalização da OMS, 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 Rodrik argumenta, em recente 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, sobretudo tendo em consideração que este é um importante ano para a política americana, 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 pelo 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, Joseph Nye e Richard

Haass 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 por que 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 inter-associados, 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 Comprehensive Economic Partnership, promovida pela ASEAN+3 com a Belt and Road, cria um ambiente propício para estender acordos comerciais e de regulação de investimentos e disputas para toda a Ásia. O acordo, que ainda se depara com disputas entre Coreia do Sul e Japão e objeções da Índia, abre um caminho alternativo para a regulação do comércio, investimentos e serviços estruturados em nível regional, mas com alcance global.

Difícilmente a lógica 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 muito além

das respostas ao 5G. Empresas como a Huawei cresceram na China operando com baixa margem de lucro, mas com muito volume. Sua estratégia global copia, de certa maneira, seu modelo nacional de negócios. 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 Contribuição Nacional Determinada (NDC na sigla em inglês) 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 os Estados Unidos e a 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.

O 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 Haass 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 é 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 em relação a seu desenvolvimento nacional, mas pelo fato de que, afirmando a sua diversidade dentro do sistema internacional, conseguiu posicionar-se como *hub* manu-
fatu-

reio mundial e principal parceiro econômico da maior parte dos países. Durante a Guerra Fria, a competição EUA-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 à 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, passam 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 uma governa 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 diminui a disponibilidade de recursos para investimentos externos em larga escala.

No futuro imediato, a China pós-COVID-19 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. O 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 em um ano eleitoral chave. Reforçam-se as pressões isolacionistas e diminui a disponibilidade de participar em diálogos de reforma das instituições internacionais. 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 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 da introdução da “política externa independente” e mais particularmente nos últimos 25 anos, passou também a valorizar sua condição de país latino-americano e em desenvolvimentos 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 anti-globalista 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 grandes desequilíbrios de competitividade 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 dese-

nho 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* que se inicia 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

O COVID-19 faz evidente a interdependência de dinâmicas-chave: 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 estas dinâmicas 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, sua credibilidade, e as eleições são ganhas por líderes populistas e financiadores a seu serviço, que pescam eleitores de partidos de direita e esquerda, indiscriminadamente. 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 *realpolitik* 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 paralisação do comércio e das atividades produtivas e a quarentena de 2/3 da humanidade por meses, são custos humanos e sociais não facilmente esquecidos.

Referências

Allison, Graham (2018). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' s Trap*. Mariner Books.

Breznitz, Dan and Murphree, Michael (2011). *Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalization and Economic Growth in China*. Yale University Press.

Draghi, Mario (2020). *We Face a War against Coronavirus and Must Mobilize Accordingly*. Financial Times, 25 de março de 2020.

Harari, Yuval Noah (2020). *The World After Coronavirus*. Financial Times, 20 de março de 2020.

Kaul, Inge (1999). *Defining Global Public Goods*. In: Inge Kaul (ed) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford University Press.

Kaul, Inge (2003). *How to Improve the Provision of Global Public Goods*. In: Inge Kaul (ed) *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford University Press.

Haass, Richard (2020). *The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Rehsape*. In: *Not Every Crisis Is A Turning Point* Foreign Affairs, março/abril2020.

Kissinger, Henry (2020). *The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order*, Opinion, Commentary, Wall Street Journal, 3 de abril de 2020.

Lara Resende, André (2020). *Entrevista*, Valor Econômico, 15 de março de 2020.

Minsky, Hyman (2008). *Stabilizing an Unstable Economy*. MacGraw Hill.

Nye, Joseph (2020). *What is a Moral Foreign Policy?* Project Syndicate, 4 de março de 2020.

Naughton, Barry (2014). *Spider Web lectures*.

Paes de Barros, Ricardo (2020). *Estávamos Trabalhando Errado*. O Globo, 20 de março de 2020.

Pisani, Gary (2009). *Restoring American Competitiveness*. Harvard Business Review Julho/Agosto.

Rodrik, Dani (2020). *Why the Coronavirus Pandemic is Unlikely to Change the World, for Better or Worse*. South China Morning Post, 8 de abril de 2020.

Samuelson, Paul (1954). *The Pure Theory of Public Expenditure*. Review of Economic and Statistics, No. 36, Dezembro.

Stiglitz, Joseph (1999). *Knowledge as a Global Public Good*. In: Inge Kaul (ed) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford University Press.

Scheidel, Walter (2017). *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*. Princeton University Press.

UNCTAD (2020). *Coronavirus Update*. 8 de março de 2020.

Wade, Robert (2014). *Spider Web lectures*.

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 2019 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 Executiva
Julia Dias Leite

Conselho Curador

André Clark
Anna Jaguaribe
Armando Mariante
Armínio Fraga
Carlos Mariani Bittencourt
Claudio Frischtak
Demétrio Magnoli
Edmar Bacha
Gelson Fonseca Jr.
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 Jr.
Roberto Abdenur
Roberto Jaguaribe
Ronaldo Veirano
Sergio Amaral
Vitor Hallack
Winston Fritsch

Conselho Consultivo
Internacional

Albert Fishlow
Alfredo Valladão
Andrew Hurrell
Felix Peña
Flávio Damico
Julia Sweig
Kenneth Maxwell
Leslie Bethell
Marcos Caramuru
Marcos Jank
Monica de Bolle
Sebastião Salgado

Senior Fellows

Adriano Proença
Ana Célia Castro
André Soares
Benoni Belli
Clarissa Lins
Daniela Lerda
Denise Nogueira Gregory
Diego Bonomo
Evangelina Seiler
Fabrício Sardelli Panzini
Fernanda Guardado
Izabella Teixeira
Larissa Wachholz
Leandro Rothmuller
Lia Valls
Mário Ripper
Matias Spektor
Monica Herz
Patrícia Campos Mello
Paulo Sergio Melo de Carvalho
Pedro da Motta Veiga
Ricardo Sennes
Rogerio Studart
Sandra Rios
Tatiana Rosito
Vera Thorstensen

Associados

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

Equipe CEBRI

Diretora Executiva
Julia Dias Leite

Diretoras-Adjuntas
Luciana Gama Muniz
Carla Duarte

PROJETOS

Coordenadoras
Cintia Hoskinson
Karen Soares Swanborn
Lara Azevedo
Teresa Rossi

Estagio voluntário
Mateus Maracajá Tabach

COMUNICAÇÃO

Analista
Gabriella Cavalcanti
Estagiário
Henrique Vidal

EVENTOS

Analista
Ana Karina Wildt

INSTITUCIONAL

Coordenadora
Barbara Brant
Analista
Caio Vidal
Nana Villa Verde

ADMINISTRATIVO

Coordenadora Administrativa e Financeira
Fernanda Sancier
Assistente
Kelly C. Lima
Serviços gerais
Maria Audei Campos

Política Externa Brasileira **Ordem Global em Transição**



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