



CENTRO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BRAZILIAN CENTER FOR  
INTERNATIONAL RELATIONS



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

---

COLEÇÃO DE *POLICY PAPERS*

Política  
Internacional:  
**Reorientações do  
Multilateralismo**

---

*COLLECTION OF POLICY PAPERS*

*International  
Politics:*  
***Reorientation of  
Multilateralism***







CENTRO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
BRAZILIAN CENTER FOR  
INTERNATIONAL RELATIONS



---

COLEÇÃO DE *POLICY PAPERS*

# Política Internacional: **Reorientações do Multilateralismo**

---

COLLECTION OF *POLICY PAPERS*

## *International Politics: **Reorientation of Multilateralism***

Anna Jaguaribe

Caetano C. R. Penna

Carlos R. S. Milani

Francisco Gaetani

Izabella Teixeira

Lia Baker Valls Pereira

Maria Regina Soares de Lima

Marianna Albuquerque

**Edição executiva**  
*Executive Edition*

Anna Jaguaribe  
Paula Carvalho

**Coordenação editorial**  
*Editorial Managers*

Julia Dias Leite  
Luciana Gama Muniz

**Apoio editorial**  
*Editorial Support*

Gabriella Cavalcanti  
Henrique Kress

**Design gráfico**  
*Graphic design*  
Presto Design

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

---

Política internacional : reorientações do multilateralismo =  
International politics : reorientation of multilateralism /  
coordenação Julia Dias Leite, Luciana Gama Muniz. -- 1. ed. -- Rio de Janeiro :  
Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI, 2021. --  
(Coleção de policy papers/Collection of policy papers).

Ed. bilíngue: português/inglês  
Vários autores  
Bibliografia  
ISBN 978-65-992269-2-2

1. Desenvolvimento econômico 2. Multilateralismo 3. Organizações  
internacionais 4. Política internacional 5. Relações econômicas internacionais  
6. Relações internacionais I. Leite, Julia Dias. II. Muniz, Luciana Gama. III. Série.

21-60068

CDD-327

---

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Política internacional : Multilateralismo : Ciências políticas 327  
Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

---

As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade  
de seus autores.

*The opinions expressed herein are the sole responsibility of its authors.*

Todos os direitos reservados / All Rights Reserved:  
Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) /  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)

---

## **Autores**

### **Authors**

#### **Anna Jaguaribe**

Membro do Conselho Curador do CEBRI

*Trustee at CEBRI*

#### **Caetano C. R. Penna**

Centro para Desafios Globais da  
Universidade de Utrecht / Instituto de  
Economia da Universidade Federal do Rio  
de Janeiro

*Centre for Global Challenges of the Utrecht  
University / Institute of Economics of the  
Federal University of Rio de Janeiro*

#### **Carlos R. S. Milani**

Senior Fellow do CEBRI, Professor  
Associado e Vice-Diretor do Instituto  
de Estudos Sociais e Políticos da  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
(IESP-UERJ), e Pesquisador-bolsista do  
CNPq e da FAPERJ

*Senior Fellow at CEBRI, Associate Professor  
and Deputy Director at the Rio de Janeiro  
State University's Institute for Social and  
Political Studies (IESP-UERJ), and Senior  
Researcher with both the Brazilian Scientific  
Development Council (CNPq) and the Rio de  
Janeiro State Research Foundation (FAPERJ)*

#### **Francisco Gaetani**

Professor da EBAPE/FGV

*Professor at EBAPE/FGV*

#### **Izabella Teixeira**

Senior Fellow do CEBRI e ex-Ministra  
do Meio Ambiente

*Senior Fellow at CEBRI and Former Minister  
of the Environment*

#### **Lia Baker Valls Pereira**

Senior fellow do CEBRI e professora do  
Programa de Pós-Graduação em Relações  
Internacionais da Universidade do Estado do  
Rio de Janeiro

*Senior fellow at CEBRI and Professor at the  
International Relations Post-Graduate Program  
at the State University of Rio de Janeiro*

#### **Maria Regina Soares de Lima**

Professora do Instituto de Estudos Sociais e  
Políticos da Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro (IESP-UERJ)

*Professor at the Rio de Janeiro State University's  
Institute for Social and Political Studies (IESP-UERJ)*

#### **Marianna Albuquerque**

Doutora em Ciência Política pelo Instituto de  
Estudos Sociais e Políticos da Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)

*PhD in Political Science at the Rio de Janeiro  
State University's Institute for Social and Political  
Studies (IESP-UERJ)*

---

## **Realização**

### **Execution**



**CEBRI**  
CENTRO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
BRAZILIAN CENTER FOR  
INTERNATIONAL RELATIONS



**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

# Sobre o CEBRI

## About 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.

*The Brazilian Center for International Relations (CEBRI) is an independent think tank that contributes to building an international agenda for Brazil. For over twenty years, the institution has engaged in promoting a pluralistic and proposal-oriented debate on the international landscape and Brazilian foreign policy.*

*In its activities, CEBRI prioritizes themes with the greatest potential to leverage the country's international insertion into the global economy, proposing pragmatic solutions for the formulation of public policies.*

*It is a non-profit institution, headquartered in Rio de Janeiro and internationally recognized. Today, its circa 100 associates represent diverse interests and economic sectors and mobilize a worldwide network of professionals and organizations. Moreover, CEBRI has an active Board of Trustees composed of prominent members of Brazilian society.*

PENSAR  
DIALOGAR  
DISSEMINAR  
INFLUENCIAR

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

**2020 Global Go To  
Think Tank Index Report**

*University of Pennsylvania's Think Tanks  
and Civil Societies Program*

THINKING  
DIALOGUING  
DISSEMINATING  
INFLUENCING

### **#2 Think tank in Central and South America**

**2020 Global Go To  
Think Tank Index Report**

*University of Pennsylvania's Think Tanks  
and Civil Societies Program*

## Diretoria e Conselhos *Management and Boards*

Atualizada em fevereiro de 2021  
*Updated in February 2021*

Presidente

*Chairman*

José Pio Borges

Presidente Emérito

*Emeriti Chairman*

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes

*Vice-Chairmen*

Jorge Camargo

José Alfredo Graça Lima

Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos

*Vice-Chairmen Emeriti*

Daniel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Rafael Benke

Conselheiros Eméritos

*Trustees Emeriti*

Celso Lafer

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Luiz Fernando Furlan

Marcos Azambuja

Pedro Malan

Roberto Teixeira da Costa

Rubens Ricupero

Diretora-Presidente

*CEO*

Julia Dias Leite

Conselho Curador

*Board of Trustees*

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

*International Advisory Board*

Albert Fishlow

Alfredo Valladão

André Corrêa do Lago

Antonio Patriota

Felix Peña

Flávio Damico

Jackson Schneider

Leslie Bethell

Marcos Caramuru

Marcos Jank

Monica de Bolle

Sebastião Salgado

# Associados

## Members

Atualizada em fevereiro de 2021  
Updated in February 2021

### Instituições/ Institutions

Abiquim	Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira	Light
Aegea	Dynamo	Mattos Filho Advogados
Aeróleo Táxi Aéreo	EDP	Museu do Amanhã
BAMIN	Eletrobras	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
Captalys Investimentos	Grupo Ultra	Sanofi
CCCC/Concremat	Huawei	Santander
Comerc Energia	IBÁ	Shell
Consulado Geral dos Países Baixos no Rio de Janeiro	IBRAM	Siemens Energy
Consulado Geral da Irlanda em São Paulo	Icatu Seguros	Souza Cruz
Consulado Geral do México no Rio de Janeiro	Ipanema Investimentos	SPIC Brasil
Consulado Geral da Noruega no Rio de Janeiro	Itaú Unibanco	State Grid
CTG Brasil	JETRO	Tecnoil
	Klabin	Total E&P do Brasil
	Lazard	Vale
		Veirano Advogados
		Vinci Partners

### Sócios individuais/ Individual members

Adriano Abdo	Guilherme Frering	Paulo Ferracioli
Álvaro Otero	Henrique Rzezinski	Pedro Leitão da Cunha
Antônio Alberto Gouvêa Vieira	Irene Giner-Reichl	Ricardo Haddad
Antonio Poncioni Mérian	Jaques Scvirer	Ricardo Levisky
Arminio Fraga	João Felipe Viegas Figueira de Mello	Roberto Abdenur
Carlos Leoni de Siqueira	João Roberto Marinho	Roberto Amadeu Milani
Carlos Mariani Bittencourt	José Francisco Gouvêa Vieira	Roberto Guimarães Martins-Costa
Celso Lafer	José Otávio Carvalho	Roberto Prisco Paraíso Ramos
Claudine Bichara de Oliveira	Larissa Wachholz	Roberto Teixeira da Costa
Cristina Pinho	Marcelo Weyland Barbosa Vieira	Sergio Zappa
Décio Oddone	Marcio João de Andrade Fortes	Thomas Trebat
Eduardo Prisco Paraíso Ramos	Maria Pia Müssnich	Tomas Zinner
Fernando Bodstein	Mauro Viegas Filho	Victor Galante
Fernando Cariola Travassos	Najad Khouri	Vitor Hallack
Frederico Axel Lundgren	Nicholas Wellington	Winston Fritsch



## Senior Fellows

---

André Soares  
Adriano Proença  
Ana Célia Castro  
Ana Paula Tostes  
André Soares  
Benoni Belli  
Carlos Milani  
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  
Rafaela Guedes  
Rogerio Studart  
Sandra Rios  
Tatiana Rosito  
Vera Thorstensen  
Victor do Prado

## Equipe CEBRI CEBRI Staff

---

Diretora-Presidente / *CEBRI CEO*

**Julia Dias Leite**

Diretora Relações Institucionais e Comunicação /  
*Director of Institutional Relations and Communications*  
**Carla Duarte**

Diretora de Projetos / *Director of Projects*  
**Luciana Gama Muniz**

### **Projetos / Projects**

Gerentes de Projetos / *Projects Managers*

**Lara Azevedo**  
**Eduardo Alvim**

Coordenadores de Projetos / *Projects Coordinators*

**Marianna Albuquerque**  
**Hugo Bras Martins da Costa**

Estagiários / *Interns*

**Gustavo Berlie**  
**Larissa Vejarano**

### **Relacionamento Institucional e Eventos / Institutional Relations and Events**

Gerente de Relações Institucionais e Eventos /  
*Institutional Relations and Events Manager*

**Barbara Brant**

Analista / *Analyst*

**Caio Vidal**

Coordenadora de Eventos / *Events Coordinator*

**Nana Villa Verde**

Coordenadora de Parcerias / *Partnership Coordinator*

**Cíntia Hoskinson**

Estagiário / *Intern*

**Lucas Bilheiro**

### **Comunicação / Communications**

Coordenadora de Comunicação Institucional /  
*Institutional Communications Coordinator*

**Renata Fraga**

Analista / *Analyst*

**Gabriella Cavalcanti**

Estagiária / *Intern*

**Luiza Frajblat**

Estagiária Voluntária / *Volunteer*

**Paula Reisdorf**

### **Administrativo e Financeiro / Administrative and Financial**

Coordenadora Administrativa-Financeira /  
*Administrative-Financial Coordinator*

**Fernanda Sancier**

Analista / *Analyst*

**Kelly C. Lima**

# Índice

---

---

**Apresentação** 12

---

**Prefácio** 13

## ARTIGOS

---

**Covid-19: Antes e Depois** 14

Anna Jaguaribe

---

**O multilateralismo e a gestão dos bens públicos globais** 28

Anna Jaguaribe

## COLEÇÃO DE *POLICY PAPERS*

---

**Desafios para a construção de um sistema multilateral de comércio no século XXI** 38

Lia Baker Valls Pereira

---

**Geopolítica e a Economia da Inovação** 55

Caetano C. R. Penna

---

**Reordenamento Global e Crise do Multilateralismo** 70

Maria Regina Soares de Lima  
Marianna Albuquerque

---

**Os tempos, eles estão mudando: perspectivas sobre a agenda brasileira para o desenvolvimento sustentável** 85

Francisco Gaetani  
Izabella Teixeira

---

**Multilateralismo em tempos de incerteza: implicações para o Brasil** 98

Carlos R. S. Milani

# Index

---

---

**Presentation** 112

---

**Foreword** 113

## ARTICLES

---

**Covid-19: Before and After** 114

Anna Jaguaribe

---

**Multilateralism and the management of global public goods** 128

Anna Jaguaribe

## COLLECTION OF POLICY PAPERS

---

**Challenges for building a multilateral trading system in the 21st century** 138

Lia Baker Valls Pereira

---

**Geopolitics and the Economics of Innovation** 155

Caetano C. R. Penna

---

**Global Reorganization and the Crisis of Multilateralism** 170

Maria Regina Soares de Lima

Marianna Albuquerque

---

**The times they are a-changing: perspectives of the Brazilian Sustainable Development agenda** 185

Francisco Gaetani

Izabella Teixeira

---

**Multilateralism in times of uncertainty: implications for Brazil** 198

Carlos R. S. Milani

# Apresentação

---

O projeto “Política Externa Brasileira e Ordem Global em Transição: Reorientações do Multilateralismo” desenvolvido em 2020 pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) com o apoio da Fundação Konrad Adenauer (KAS) analisa como a deterioração do cenário multilateral e as mudanças nas condições da globalização estão alterando o ambiente regulatório e político para a inserção na economia global. O objetivo principal é mapear tendências e questões que devem guiar o pensamento estratégico das economias emergentes, em particular o Brasil, no redirecionamento da política multilateral. Foram identificadas quatro áreas onde a coordenação internacional é indispensável para a regulação das relações econômicas e políticas na esfera global: comércio, economia digital, meio ambiente e resolução de conflitos.

Desde os anos 1990, o multilateralismo vem apresentando um panorama de crises, parte delas justificadas pelas novas configurações de poder na esfera global. A pandemia da covid-19 veio exacerbar e tornar mais evidente este panorama crítico e as opções de política. Este estudo identifica e analisa os principais aspectos da crise e como o Brasil, que sempre se identificou como *player* da política multilateral, se encontra neste contexto.

Uma das particularidades do projeto é que ele analisa eventos históricos que ainda estão se processando. Por esta razão, aponta-se para cenários que poderão ou não se concretizar nos próximos anos e como o Brasil se situa frente a eles. Neste contexto, a vitória de Biden nas eleições americanas muda a posição isolacionista dos EUA e coloca novamente o multilateralismo na pauta política. A questão passa a ser, então, qual será a natureza do multilateralismo do século XXI, que não poderá simplesmente retornar às suas práticas antigas já comprometidas por razões diversas.

O projeto CEBRI-KAS expõe os principais problemas de fundo do multilateralismo e seus embates. Foram realizados *webinars* seguidos de conversas estruturadas com especialistas e *policy makers* em cada um dos eixos temáticos. Ao todo, foram sete *webinars* e conversas estruturadas com 29 especialistas. A presente publicação congrega os *policy papers* que resultaram deste longo trabalho.

As discussões realizadas no âmbito do projeto identificam perspectivas asiáticas, brasileiras e europeias para o atual cenário de instabilidade, bem como ressaltam os principais desafios para a ordem global e para a inserção internacional do Brasil, tais como a competição entre EUA e China, o crescimento do protecionismo comercial e os efeitos da pandemia da Covid-19 na governança multilateral. Os *policy papers* reunidos neste volume resumem as oportunidades e os desafios deste cenário de crise, ajudando a contribuir para a missão do CEBRI de ser um repositório de informações qualificadas para informar o debate público.

## Anna Jaguaribe

Conselheira do CEBRI e Coordenadora do Projeto

## Prefácio

---

Com muita satisfação, vemos mais um fruto desta parceria bem-sucedida entre o Centro Brasileiro de Relações Internacionais e a Fundação Konrad Adenauer. Vê-lo chegar a termo em um ano que tem sido tão desafiador ganha tons especialmente satisfatórios, uma vez que ambas as instituições precisaram se adaptar à emergência sanitária causada pela a pandemia da Covid-19. Cada um dos desafios que se apresentaram foi sendo devidamente enfrentados e superados com muita coragem e criatividade, conforme podemos atestar nas diversas atividades realizadas até aqui, com a adaptação de seminários e debates para o formato *online*. Além disso, publicações digitais como esta assumem especial importância em um ano em que, mais do que nunca, o acesso a conteúdos de qualidade por meio digital se tornou sobremaneira importante. É neste contexto que está inserido o lançamento destes *policy papers* em formato eletrônico e bilíngue, também disponível em formato impresso.

Entre os diversos aprendizados que o ano de 2020 trouxe, e que serve para realçar ainda mais a importância desta parceria, um que se destaca é a necessidade de discutir e trabalhar incansavelmente em prol do multilateralismo. Os temas habitualmente abordados, como questões relacionadas à defesa e à economia entre blocos, a exemplo das discussões sobre o acordo comercial entre Mercosul e União Europeia, encontram-se inseridos nas agendas de ambas as instituições e estão integralmente alinhados com as missões de cada uma. Contudo, a pandemia do coronavírus pôs a descoberto e com destaque nas principais mídias uma série de discussões sobre assuntos internacionais, como o controle de fronteiras durante uma pandemia, a troca de informações entre países e blocos para monitoramento, além de diversos aspectos relacionados ao compartilhamento de soberania entre Estados, entre tantos outros tópicos igualmente importantes. Tudo isso aponta para o enfoque das iniciativas que vem sendo realizadas, no âmbito desta parceria.

Todas as atividades desenvolvidas têm um foco que compreende duas frentes complementares. A primeira diz respeito à consolidação das relações entre o Brasil e a Alemanha, ao incluir nos debates uma série de setores em que ambos os países já possuem cooperação, desde o comércio até a cooperação científica. A segunda, que abarca a primeira, é a relação entre o Brasil e a União Europeia que, em toda a sua complexidade, possui imenso potencial para que se estabeleçam laços e cooperação em bases democráticas e cada vez mais profícuas. Portanto, é para nós motivo de celebração o lançamento desta publicação sobre “Política Externa Brasileira e Ordem Global em Transição: Reorientações do Multilateralismo”. Agradecemos a todas e todos os envolvidos nesta iniciativa, e que venham novos projetos de cooperação que possam colaborar nas discussões sobre multilateralismo, bem como no fortalecimento das relações do Brasil com a Alemanha e com a União Europeia.

**Anja Czymmeck**

Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

# Covid-19: Antes e Depois

**Anna Jaguaribe**

Membro do Conselho Curador do CEBRI

# 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.

**A**o 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 XXI 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 contínua 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. Dados de fevereiro de 2021 revelavam 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, Coreia 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 precários ou informais 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.

**C**ontrariamente 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 respeitadas 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.



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.

# O multilateralismo e a gestão dos bens públicos globais

**Anna Jaguaribe**

Membro do Conselho Curador do CEBRI

## Introdução

---

O fim da Guerra Fria trouxe um novo impulso ao debate sobre governança global, introduzindo o tema dos bens públicos globais, vistos neste contexto como bens intangíveis tornados comuns em virtude da globalização. A agenda global teve como premissa a possibilidade de que o cenário pós-Guerra Fria e o amplo impacto da globalização na produção e nos serviços justificassem as regras de governança dos bens públicos globais e as tornassem politicamente viáveis.

Os numerosos relatórios e assembleias dedicados à reforma das Nações Unidas durante os primeiros anos do século testemunham esse clima político. Não obstante as lacunas, contradições e diferenças de poder econômico entre os atores globais, foi possível chegar a um conjunto de regras de cooperação e instrumentos de política que tornariam a gestão dos bens públicos globais politicamente viável.

Muita discussão política derivou deste debate. Enquanto o debate perdia peso político com as guerras no Oriente Médio e a estagnação das reformas das instituições de Bretton Woods, ele manteve sua agudeza analítica. Hoje, o acúmulo de crises econômicas, migratórias, financeiras e a pandemia da Covid-19 deram uma nova perspectiva política à questão dos bens públicos globais. Enquanto todos os países concordam sobre a natureza global dos bens e temores (*dread*s) públicos, a regulação desses problemas é dificultada pela fragilidade das instituições multilaterais e pelo contexto geopolítico caracterizado pelas relações assimétricas de poder de um mundo pós-hegemônico.

Para começar, o novo contexto político de relações assimétricas de poder alterou a natureza das negociações multilaterais. Embora a ONU, suas agências e organizações associadas pareçam ter sua eficácia diminuída, há uma nova proliferação de acordos econômicos e de segurança regionais e inter-regionais e, mais recentemente, instituições financeiras que estão se sobrepondo às negociações globais tradicionais e tornando mais complexa a formulação de políticas em relação aos bens públicos. A atual disputa EUA-China, a retirada dos EUA, por Trump, da negociação

do Acordo de Paris e da Organização Mundial da Saúde (OMS) indicam que o estabelecimento de regras e padrões globais se tornou uma grande batalha política e estratégica. A vitória de Biden assegura um retorno dos EUA ao acordo de Paris, à OMS e possivelmente às negociações com o Irã. Não dissolvem, porém, as causas que contribuíram para a corrosão do multilateralismo. Fica em aberto a questão de como será o multilateralismo do século XXI.

Esta nota explora algumas das dificuldades envolvidas na definição de bens públicos globais e na formulação de uma agenda política nesta área.



Hoje, o acúmulo de crises econômicas, migratórias, financeiras e a pandemia da Covid-19 deram uma nova perspectiva política à questão dos bens públicos globais.



# A noção de bens públicos globais: de ferramenta conceitual a instrumento político

---

Os bens públicos globais emergem da academia para o mundo das negociações internacionais em resposta às necessidades de governança e aos desafios de política impostos pela globalização. O conceito originalmente se refere a bens que, em virtude de duas características essenciais – não rivalidade no consumo (o uso de uma pessoa não prejudica o de outra) e não exclusividade nos benefícios (o consumo não pode ser individualmente apropriado) – não podem ser tratados de forma adequada (fornecimento e gestão) pelo mecanismo de mercado.

A noção de bens de mercado imperfeitos já está presente na teoria econômica clássica, mas será Samuelson em seu ensaio sobre a “Teoria dos Gastos Públicos” (1954), que dará sua definição econômica atual. Desde então, o conceito foi revisado e ampliado para incorporar bens públicos que existem em um contexto global e emergem da crescente interdependência das relações socioeconômicas trazida pela globalização.

Stiglitz identifica cinco desses bens públicos: estabilidade econômica internacional, segurança internacional e estabilidade política, ambiente internacional, assistência humanitária internacional e conhecimento. Mas a fronteira do que constitui um bem público é elástica, pois incorpora bens públicos existentes estendidos à arena global, mas também novos bens e males gerados e/ou pouco fornecidos por interações globais crescentes (Stiglitz, 1999).

Enquanto a gama de bens potencialmente classificados como públicos aumenta com a mobilidade das fronteiras da globalização, a extensão do conceito de um mercado único para um mercado global não ocorre sem dificuldades conceituais e ambiguidades. Os problemas que surgem vão desde a definição conceitual e jurídica dos bens globais até a determinação das salvaguardas e do acesso a esses bens, definição dos termos de oferta e mecanismos de distribuição que respeitem o seu caráter universal, bem como mecanismos de vigilância que garantam o cumprimento dos acordos.

Em sua concepção econômica original, os bens públicos são uma construção teórica e (a-histórica) concebida para explicar a oferta de bens que não podem ser regulados de forma otimizada pelos mecanismos tradicionais de mercado (preço). Em sua definição estendida, o escopo e o significado do conceito são alterados. Enquanto a etimologia permanece em parte a mesma (não rivalidade e não exclusividade), o conceito agora volta-se a explicar os contornos e operações do mercado global, como ele gera novos bens públicos e fornece de maneira insuficiente os já existentes.

As tentativas de racionalizar o conceito levaram a uma série de classificações quanto ao grau de “publicidade” (quão público é) do bem, seu escopo e natureza, o nível de universalidade que atinge e as modalidades de tecnologia exigidas para sua distribuição. Os bens públicos globais podem variar de bens comuns naturais básicos, como o meio ambiente, a bens políticos, como um sistema de comércio internacional; bens finais, como saúde pública global, segurança, estabilidade financeira; e bens de mérito, como conhecimento.

Kaul (1999; 2003) elaborou um triângulo organizacional no qual os bens públicos são classificados de acordo com o nível de “publicidade” que atingem no consumo, tomada de decisão e distribuição de benefícios. Barret (2004) analisa os bens de acordo com sua gama de universalidade, escopo e natureza, mas também com o processo de entrega. Sagasti (2001) formulou uma definição engenhosa que vincula o conceito ao con-

texto em que é fornecido. Nessa formulação, os bens públicos globais pertencem a três grandes esferas: a esfera do global onde são definidos; a esfera das redes, que descreve como operam; e a esfera do local, que especifica como os bens produzidos localmente são posteriormente transformados em bens globais. Cada uma dessas esferas, por sua vez, tem suas próprias formas de entrega e princípios políticos e incentivos.

Alguns críticos econômicos argumentam que a redefinição dos bens públicos de específicos de mercado para globais transformou o conceito em uma categoria sem sentido. Quando tantas questões de governança global se tornam bens públicos potenciais, o conceito se torna uma tautologia (Kozul-Wright, 2000). Além disso, o problema parece não residir tanto no grau de abrangência do conceito de bens públicos, mas na natureza da esfera pública global em que existem.

Até o momento, a teoria e a política em relação aos bens públicos têm se limitado aos mercados nacionais e ao Estado-nação. Os bens públicos são distribuídos e salvaguardados pelo Estado como “valores comuns” pertencentes à esfera pública. No pensamento democrático tradicional, “bem comum” e “domínio público” são conceitos distintos, porém complementares. Os bens comuns são bens intangíveis que estão fora do âmbito do mercado e que precisam ser fornecidos e preservados a fim de garantir a igualdade de oportunidade para o exercício da cidadania democrática, e a esfera pública é o domínio em que tais bens são fornecidos.

O Estado é ao mesmo tempo fiador da esfera pública e, segundo a tradição social democrata, o principal agente por meio do qual tais bens são fornecidos. Na verdade, a legitimidade do Estado reside, em parte, em seu papel de garantidor do espaço público e da igualdade de direitos sobre os bens públicos.

Uma vez que o fornecimento de bens públicos é transposto para a esfera global, as contradições na governança são inevitáveis. Não há substitutos para os Estados nacionais na esfera global ou instituições globais que possam garantir direitos ou igualdade de condições para aqueles que reivindicam esses direitos. O aumento da “publicidade” não acarreta maior universalidade ou acesso a direitos e oportunidades.

A rica discussão a respeito dos “recursos de uso

comum” é pertinente a esta questão, pois amplia a noção de “publicidade” de tais bens e, conseqüentemente, sua regulamentação. Como apontado por Ostrom (2010) e Coriat (2011) entre outros, a definição de bem público não pode ser reduzida à questão das imperfeições do mercado. Entre o direito exclusivo da propriedade privada e o bem público aberto a todos, há diversas situações em que os direitos podem ser repartidos e, também, podem ser combinados com regras de troca monetária.

À medida que o reconhecimento da existência de “bens públicos globais” se torna cada vez mais consensual, cresce a disputa com relação à maneira pela qual a comunidade global pode administrar e alocar recursos para a governança desses bens. O problema deixa de ser econômico e passa a ser político. O que está em jogo não é apenas a gestão das interdependências econômicas ou o fornecimento insuficiente de bens gerados pela globalização, mas as possibilidades de governança de uma esfera pública global. Mais especificamente, chegar a uma definição aceita de “publicidade” para os referidos bens, definindo as perspectivas de garantia de direitos, desenvolvendo mecanismos regulatórios e/ou tornando as instituições internacionais existentes mais inclusivas e, finalmente, desenvolvendo modalidades de cooperação política que possam garantir o funcionamento do sistema. Em suma, o fornecimento de bens públicos globais sem o pré-requisito de um governo global.

Danilo Zolo (2002), ao discutir as possibilidades de governança global, indica três razões básicas pelas quais a busca por uma governança global de uma perspectiva de cima para baixo é preocupante. A primeira razão é metodológica e implica uma analogia doméstica em relação ao governo que é insustentável em termos globais. A segunda, refere-se ao fato de que as regras globais (ou a busca pela paz global) muitas vezes sedimentam a perspectiva de quem está no comando, reduzindo severamente as possibilidades de mudança. Em terceiro lugar, por razões filosóficas, visto que não há, até o momento, nenhuma reflexão filosófica sobre a natureza humana que possa servir de etiologia para a base de bens públicos globais comuns básicos. Apesar da ausência de uma filosofia política apropriada para fundamentar acordos internacionais sobre bens públicos globais, há um consenso crescente de que a globalização econômica dá origem a uma esfera pública global que requer regulamentação.

# A globalização e os bens públicos globais

---

De uma perspectiva econômica e política, há um consenso substancial de que a última onda de globalização é qualitativa e quantitativamente diferente de suas versões anteriores. Essa diferença não reside em fatores quantitativos – o peso do comércio e dos investimentos na determinação do crescimento (também relevante nas ondas de globalização anteriores), a desregulamentação dos mercados de câmbio e o subsequente aumento dos fluxos financeiros transfronteiriços – mas no surgimento da produção global, tecnologias de processamento e comunicação e cadeias globais de valor que alteraram a maneira como os bens são produzidos, o conhecimento é transmitido e as pessoas se comunicam e interagem (Nayyar, 2002).

A globalização cria práticas econômicas e comunidades epistêmicas que não correspondem a geografias políticas, e formas de interação que se baseiam mais na experiência “midiática” do que no sentido de lugar (Appandurai, 1996). Também alterou profundamente as relações de poder entre atores globais. As cadeias de valor globais respondem pela maior parte do comércio. O aumento das interdependências entre mercados, Estados e povos expande o número de bens públicos globais demandados, mas também aumenta os problemas políticos de regulamentação, administração e direitos.

O último ciclo de globalização impulsionada pela tecnologia criou contradições singulares entre a capacidade transformadora da tecnologia e os processos de difusão, gestão e apropriação da mudança tecnológica. As possibilidades de habilitação e fortalecimento da tecnologia, como a transformação nos processos de produção e a existência de pools de tecnologia comuns, estão sendo restringidas por considerações geopolíticas e privatização de processos científicos. A orientação para o mercado e a gestão de big data, a concentração de investimentos e novas formas de acumulação de capital com base em patentes e direitos autorais restritivos tornam, cada vez mais, o acesso à informação e ao conhecimento uma nova forma de direito de mercado.

As oportunidades econômicas também estão sendo reduzidas por formas mais arraigadas de

concentração de pesquisa e estão ressurgindo as barreiras à aquisição de tecnologia. Como resultado, embora as condições tecnológicas para o desenvolvimento tenham mudado notavelmente e a ascensão e consolidação da China atestem isso, as possibilidades de avançar e superar as barreiras da inovação secundária estão diminuindo.

Estratégias de recuperação que foram eficazes há vinte anos na promoção de exportações e entrada em nível mais baixo nas cadeias globais de valor não representam mais soluções de desenvolvimento reais ou viáveis atualmente (Lall, 2002). A competição entre as economias de renda média acentua a “corrida pela busca de valor agregado adicional” nos mercados internacionais. O impulso para o estabelecimento de padrões internacionais para a economia da inovação reflete as complexidades da concorrência na economia global, mas também o papel potencialmente estratégico dos padrões. Além disso, o rescaldo da crise financeira e as dificuldades de se estabelecer princípios regulatórios uniformemente aceitos mostram quão reais são os limites das instâncias regulatórias globais.

Embora processos vitais, como a política macroeconômica e financeira, muitas vezes escapem do campo regulatório ou tutela de Estados individuais, a retórica, a jurisprudência e a infraestrutura institucional das relações e cooperação internacionais continuam a se basear nas inter-relações entre os Estados, embora, como a crise financeira



e da dívida mostraram, as corporações são, na maioria das vezes, atores globais significativos. A globalização diminui o espaço da política nacional e afeta as modalidades de regulação econômica dentro do Estado-nação, sem criar condições equitativas para atores não estatais. Os Estados, no entanto, continuam a ser os atores responsáveis por resolver as contradições entre as metas nacionais e os objetivos globais. A crise da Grécia é um exemplo disso.

Em um mundo financeiro integrado, as opções de política nacional tornam-se cada vez mais moldadas por forças globais e as soluções personalizadas para os problemas econômicos costumam ser ineficientes. Com o aumento da interdependência econômica, os Estados nacionais tornaram-se tributários parciais das tendências globais, ampliando a divisão potencial entre os objetivos nacionais e as tendências globais.

À medida que a competição internacional exacerba os riscos para ganhos e perdas econômicos, o estabelecimento de normas e regulamentos econômicos internacionais comuns torna-se mais complexo. Os Estados buscarão acesso discriminatório aos mercados, em detrimento do bem-estar global e dos objetivos regionais frequentemente acordados. As perspectivas prolongadas e negativas para as negociações comerciais da rodada de desenvolvimento de Doha atestam essa tendência.



Em um mundo financeiro integrado, as opções de política nacional tornam-se cada vez mais moldadas por forças globais e as soluções personalizadas para os problemas econômicos costumam ser ineficientes.



Posições econômicas divergentes, motivações políticas contrastantes e habilidades de negociação de atores globais aumentam as dificuldades de criar um ambiente justo em torno do qual as regras de negociação possam ser estabelecidas. Também torna mais flagrante a inadequação de instituições internacionais e mais urgente a busca de parâmetros e diretrizes para regular a inter-relação dos Estados entre si, e entre Estados e atores globais não estatais.

O atual arrefecimento das negociações comerciais e de segurança e o surgimento de acordos regionais e plurinacionais entre Estados com ideias semelhantes são bons exemplos. Na opinião dos analistas de inteligência dos EUA, os acordos comerciais são um passo importante para garantir que as regras comerciais continuem atendendo aos interesses dos EUA. Blackwill e Tellis (2015) no recente relatório "Revisando a Grande Estratégia dos EUA em relação à China" (*Revising U.S. Grand Strategy Towards China*) argumentam que os EUA precisam de uma nova grande estratégia em relação à China que se concentre em equilibrar a ascensão do poder chinês, em vez de contribuir para auxiliar sua ascendência. Essa estratégia não deve se basear na contenção, mas no reconhecimento de que a primazia dos Estados Unidos no sistema global deve ser preservada. Entre seus vários objetivos estão a recriação de regimes de controle de tecnologia e novos acordos comerciais preferenciais.

Independentemente de os novos acordos comerciais trazerem ou não ganhos econômicos para os participantes, eles estão, como aponta Dani Rodrick (2015), envolvidos em contradições em sua lógica política, mesclando argumentos mercantilistas e de vantagem comparativa. As cláusulas relativas à propriedade intelectual e proteção ao investimento das empresas são elementos importantes no conflito e possibilitam reduzir as futuras disposições regulamentares globais. À medida que os acordos comerciais se tornam alternativas às regras globais, a questão da regulamentação dos bens públicos globais ganha um novo valor político estratégico. A diminuição da relevância das instituições multilaterais estabelecidas desloca o debate sobre as regras globais, da esfera das "normas", para a esfera dos interesses estratégicos.

# A governança e o fornecimento de bens públicos globais

---

As negociações internacionais são, na maioria das vezes, um jogo de poder entre desiguais. As lições de negociação de muitas social-democracias bem-sucedidas não são facilmente transportadas para a esfera global. Ainda assim, a busca por normas internacionais se baseia no pressuposto de que a necessidade evidente de cooperação internacional pode afastar a comunidade internacional das perspectivas do dilema do prisioneiro, na qual a busca pelo interesse individual leva à derrota de todos. Ou que o atual processo de globalização será politicamente incontrolável, caso alguns acordos não sejam alcançados, que conduzam a uma administração mais ampla dos bens públicos globais.

O caso de uma governança possível repousa na possibilidade de acordos virtuosos entre interesses nacionais e globais, bem como na viabilidade de aumentar a representatividade das organizações internacionais, diminuindo, assim, a relevância da lacuna de poder entre os atores globais. Esta visão é expressa em premissas razoáveis, embora parciais:

- a consciência dos riscos sistêmicos aumenta a motivação política para a ação;
- as contradições entre bens públicos nacionais e bens públicos globais aumentam a necessidade de negociação e ampliam, bem como aprimoram as modalidades de acordos parciais que podem ser aplicados à busca de bens públicos;
- a percepção “*glocal*” (global + local) dos interesses e valores atua de forma eficiente e eficaz como uma voz a favor de uma agenda de governança;
- o interesse individual pode ser ampliado para interesses comuns e, assim, criar uma base para um sistema de regulamentações parciais “de baixo para cima”.

A consciência dos riscos sistêmicos pode não ser suficiente, mas certamente é uma motivação necessária para a ação. O número de comunidades epistêmicas dedicadas à análise de bens comuns básicos está crescendo, assim como o grau de consenso da comunidade científica internacional sobre a necessidade de se chegar a soluções sistêmicas para problemas globais. Com o aumento da evidência em favor de soluções coletivas para as mudanças climáticas, as pressões sociais para a regulação das emissões estão aumentando.

Além disso, embora a globalização exacerbe as contradições potenciais entre os interesses nacionais e globais, existem vários exemplos significativos em que o aumento do espaço da política nacional contribuiu para o fornecimento de bens globais. A adoção da convenção da UNESCO para a proteção da diversidade cultural é um exemplo. O desenvolvimento de medicamentos genéricos para combater o HIV/AIDS é outro excelente exemplo de onde as alternativas nacionais aos monopólios globais aumentaram a capacidade coletiva de administrar a crise global e aumentaram a exigência de responsabilidade social das empresas. A migração e seu impacto nas relações sociais e nas estruturas de emprego é outra questão premente em que o debate e a legislação nacional abrirão e fecharão precedentes para a legislação internacional de direitos humanos.

Kaul (2003) sugere que três tipos de lacunas precisam ser preenchidas na busca de uma plataforma de cooperação viável para bens públicos globais: a lacuna de incentivos para definir ganhos e compensações entre os jogadores; a lacuna jurídica nos princípios de “subsidiariedade”; e a lacuna de participação em instituições internacionais existentes.

À medida que os bens públicos aumentam com a expansão das fronteiras da globalização, aumenta também o número e a natureza das questões que compõem uma possível plataforma de cooperação. Uma agenda política para bens públicos globais não pode ser concebida como uma “plataforma de cooperação fechada”, mas deve ser vista como um conjunto de problemas em aberto. A busca de vias políticas de cooperação deve levar em conta os diferentes atributos, prioridades e capacidades dos atores internacionais de implementar os acordos.

No entanto, a cooperação também tem como premissa a reforma institucional. Conforme observou Zedillo (2005) em sua análise das perspectivas para as negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), os mecanismos que remediavam perdas e/ou estimulam a cooperação não devem fazer parte dos acordos comerciais, mas sim do arcabouço institucional que viabiliza o processo de negociação e regulamentação.

Em um relatório do Secretário-Geral, de 2004, sobre a globalização, a ONU propôs que a busca por regras que possam servir de base para a cooperação deve ser multilateral e multidimensional. Deve ser um processo institucional inclusivo para ser legítimo, contornar os limites dos Estados nacionais e ser desenvolvido em coordenação e cooperação com novos e emergentes atores globais. Em outras palavras, deve levar em conta a natureza profundamente alterada do sistema político internacional, mas ao mesmo tempo ser baseado em uma avaliação realista das posições de poder existentes.

O apelo de uma agenda política para bens públicos globais reside precisamente na variedade de questões envolvidas. A fronteira em expansão, que define os bens globais; as múltiplas facetas das negociações políticas; a variedade de participantes envolvidos; e as novas jurisprudências e novos fundamentos para a cooperação internacional que esta agenda pode gerar.



Uma agenda política para bens públicos globais não pode ser concebida como uma “plataforma de cooperação fechada”, mas deve ser vista como um conjunto de problemas em aberto. A busca de vias políticas de cooperação deve levar em conta os diferentes atributos, prioridades e capacidades dos atores internacionais de implementar os acordos.



O desafio de reconciliar as prioridades nacionais e globais começa dentro dos limites dos Estados nacionais. Conforme evidenciado pelo protocolo de Kyoto, a provisão, custos e administração de bens públicos globais começam em nível nacional, assim como a consciência política das necessidades de promovê-los e a base jurídica para sua implementação. É também no nível dos Estados nacionais que as negociações entre as empresas e a sociedade civil se concretizam e onde se inicia a busca pela responsabilização. A política “*glocal*” é, a este respeito, o nó central do processo político de construção de uma agenda para os bens públicos e é a capacidade de lobby da sociedade civil a nível nacional e a sua propensão para absorver as questões internacionais como suas próprias que ultrapassa as fronteiras da reforma e engajamento. Held (1988) argumentou que a globalização representa mais precisamente a expansão dos termos da atividade política e a gama de atores envolvidos na vida política, ao invés da morte da política.

Mas, como as discussões sobre bens públicos na ONU e outras instituições internacionais – em particular a OMC – demonstram, a política global não é uma versão reeditada e ampliada das políticas democráticas nacionais em busca de um novo e ampliado pacto democrático. A passagem do acordo nacional para a cooperação internacional – presumindo-se que esse acordo seja possível – em campos tão diversos como comércio, meio ambiente e desenvolvimento é complexa e desigual. Novos atores e posições políticas entram em jogo, exacerbando as diferenças e contrastando interesses e motivações veladas, alterando constantemente as perspectivas de estabelecimento de regras de engajamento. As agências internacionais existentes têm sua própria agenda de programas que pesa na formulação de uma estrutura para as discussões internacionais e os Estados têm visões profundamente divergentes do processo de cooperação internacional.

Até o momento, as discussões sobre bens públicos globais têm sido um processo político aberto, no qual as particularidades do pós-Guerra Fria desempenham um papel determinante. Os núcleos e elementos centrais deste processo político são a quebra do consenso sobre as virtudes das negociações multilaterais; o uso crescente de negociações bilaterais como alavanca na determinação de posições em rodadas multilaterais; a geometria variável e mutante de alianças entre os diversos atores globais; e o potencial assimétrico de ação da sociedade civil.

É difícil vislumbrar mudanças radicais nesse cenário e, como tal, as perspectivas de acordos sobre bens públicos globais devem ser mediadas pelas janelas de oportunidades que esse processo pode acarretar.

Essas oportunidades, sem dúvida, incluem a dinâmica e expansão da agenda de questões associadas aos bens públicos, seu potencial para mobilizar diversos atores e causas no sentido de aumentar a discussão pública, bem como a crescente consciência dos riscos sistêmicos e o surgimento de comunidades epistêmicas dedicadas à defesa de soluções coletivas. Embora não existam modelos ideais de negociação, as perspectivas positivas permanecem, como sempre, uma virtude do interesse próprio esclarecido e da vontade política.



A passagem do acordo nacional para a cooperação internacional – presumindo-se que esse acordo seja possível – em campos tão diversos como comércio, meio ambiente e desenvolvimento é complexa e desigual.



## Referências

---

- APPANDURAI, Arjun. *Modernity at Large*. Minnesota: University of Minnesota Press, 1996.
- BARRETT, Scott. *Critical Factors for the Successful provision of Transnational Public Goods*. International Task Force on Global Public Goods, 2004.
- BLACKWILL, Robert; TELLIS, Ashley. *Revising U.S. Grand Strategy Towards China*. Council Special Report n. 72. Council on Foreign Relations: March, 2015.
- CORIAT, Benjamin. *From Natural Resource Commons to Knowledge Commons*. Common Traits and Differences, LEM Working Paper Series. Laboratory of Economics and Management (LEM). July, 2011.
- HELD, David. *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. 1. ed. Cambridge: Polity Press, 2004.
- 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 et al. How to Improve the Provision of Global Public Goods. In: KAUL, Inge (ed.). *Providing Global Public Goods: Managing globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- LALL, Sanjaya. Transnational Corporations and Technology Flows. In NAYYAR, Deepak (ed.). *Governing Globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- NAYYAR, Deepak. Towards Global Governance. In NAYYAR, Deepak (ed.). *Governing Globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- OSTROM, Eleonor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, v. 100, n.3. Jun. 2010.
- RODRIG, Dani. The Muddled Case for Trade Agreements. *Project Syndicate* Jun. 2015.
- SAMUELSON, Paul. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economic and Statistics*, n. 36, dez. 1954.
- SAGASTI, Francisco. *Financing and Providing Global Public Goods*. Sussex: Institute of Development Studies, 2001.
- STIGLITZ, Joseph. Knowledge as a Global Public Good. In KAUL, Inge (ed.). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- TAYLOR, Lance. Global Macroeconomic Management. In NAYYAR, Deepak (ed.). *Governing Globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- ZEDILLO, Ernesto. *Strengthening the Global Trade Architecture for Economic Development: An Agenda for Action*. ResearchGate, Jan. 2005. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/239529469\\_Strengthening\\_the\\_Global\\_Trade\\_Architecture\\_for\\_Economic\\_Development\\_An\\_Agenda\\_for\\_Action](https://www.researchgate.net/publication/239529469_Strengthening_the_Global_Trade_Architecture_for_Economic_Development_An_Agenda_for_Action). Acesso: Fev. 2021.
- ZOLO, Danilo. *Cosmopolis: La prospettiva del Governo Mondiale*. Milão: Feltrinelli Editore, 2002.

# Desafios para a construção de um sistema multilateral de comércio no século XXI

**Lia Baker Valls Pereira**

*Senior fellow* do CEBRI professora  
do Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais da Universidade  
do Estado do Rio de Janeiro

1/5

COLEÇÃO DE  
POLICY PAPERS

## Introdução

A pandemia da Covid-19 intensificou o debate sobre o tema da cooperação e governança da economia mundial criada pós II Grande Guerra e institucionalizada através de organismos internacionais guiados pelo princípio multilateral.

No campo comercial, o multilateralismo do pós-guerra era identificado como tratamento não discriminatório nas relações comerciais entre os países e negociação de regras por consenso. Exceções a esse princípio e momentos de crises fizeram parte da história da governança do comércio mundial. No entanto, o século XXI assiste a uma crise que traz dúvidas quanto à sobrevivência do princípio multilateral e da funcionalidade da Organização Mundial do Comércio (OMC), órgão garantidor desse princípio.

As razões para a crise são múltiplas (Pereira, 2020). Uma parte da identificação do multilateralismo com a ordem econômica liberal ocidental. Nesse caso, a ascensão da China e a sua “não irrestrita adesão a essa ordem” seria a fonte das tensões comerciais. Outra, enfatiza o tema da reforma da OMC para acomodar negociações que envolvem 164 membros com prioridades distintas e a inclusão de novos temas, como economia digital, *e-commerce*, e temas pendentes, como serviços. O atual sistema de governança multilateral não seria adequado para tratar esses novos temas. As questões não são excludentes, mas, se o princípio multilateral for identificado como a institucionalização de espaços deliberativos que acomodam a pluralidade de opiniões e identidades, o tema do multilateralismo vai além da questão da reforma da OMC.<sup>1</sup> Espaços multilaterais de geometria variáveis em número de países e temas podem ser pensados e se farão ou não parte do arcabouço institucional da OMC é uma outra questão.

O objetivo do *policy paper* é ampliar alguns pontos analisados na *Policy Note* escrita pela autora (Pereira, 2020). Foram reproduzidas, portanto, algumas das premissas e análises já descritas no texto citado, como o parágrafo a seguir.

O sistema multilateral do comércio está em crise desde o final dos anos de 1990. Uma das principais razões está na relação entre a regulação internacional/multilateral e os interesses dos Estados Nacionais (Gilpin, 2001 e Rodrik, 2011). Esse é um tema presente em todo o debate sobre o sistema multilateral. “Como observa Fonseca Jr. (2008), sistema de regras multilaterais pressupõem um equilíbrio entre o interesse nacional e a regra coletiva. A regra coletiva pode refletir os interesses do Estado hegemônico em termos de poder político e econômico, mas é preciso que haja uma percepção real ou construída de forma que os outros países não a percebam como violadora de seus interesses nacionais” (Pereira, 2020 p. 4).

O *policy paper* está estruturado da seguinte forma: são analisadas as principais questões que pautam o debate sobre a crise do multilateralismo. A primeira seção trata da governança do comércio mundial entre 1950/2000. A segunda analisa a questão do multilateralismo no século XXI. A terceira destaca os principais temas sobre a reforma da OMC e a quarta seção conclui com a proposta de cenários possíveis e considerações sobre esse debate para o Brasil.

Partimos da premissa de que um olhar sobre o passado ajuda a entender a hipótese, quase consensual, de que o sistema multilateral no século XXI requer novos arranjos e pactos negociadores. No entanto, há divergências quanto ao conteúdo dessa proposta. O objetivo desse *policy paper* é analisar essas divergências, e propor os possíveis cenários para o multilateralismo do século XXI.

1. Lima e Albuquerque (2020) citam a análise de Milani sobre o papel do multilateralismo.

# 1 A governança do comércio mundial entre 1950 e 2000

Segundo Lavallo (2020), o multilateralismo não é uma aspiração ideológica, mas um método pragmático para lidar com as questões de interdependência e de convivência econômica e de segurança entre os países. No entanto, na análise da governança dos organismos internacionais é preciso partir das observações de Gilpin (2001). Os governos definem as regras de funcionamento de seus mercados domésticos em função de seus objetivos, marcos institucionais e demandas dos setores da sociedade quanto ao papel do Estado. Esses fatores definem os sistemas nacionais de economia política. O sistema multilateral de Bretton Woods foi uma construção de convivência dos sistemas nacionais de economia política onde havia um conjunto de interesses e valores comuns entre o *hegemon*, Estados Unidos, e as economias ocidentais europeias (Pereira, 2020, p.4). O breve histórico do sistema multilateral de comércio ilustra essas questões.

## ANOS 1947/1980

As motivações subjacentes aos princípios norteadores na constituição do multilateralismo na governança do comércio mundial ajudam a entender o seu histórico posterior e suas crises.

A criação de um organismo multilateral pautado em princípios liberais, defendida pelos negociadores norte-americanos e ingleses, derivava mais de motivações políticas e estratégicas do que de cálculos econômicos pautados nas vantagens advindas do livre comércio (Finger, 1986). Em adição, observa-se que, historicamente, a sociedade norte-americana privilegiava princípios liberais em detrimento de políticas de interferência direta do Estado na economia. Do ponto de vista do interesse imediato, porém, a tensão decorrente das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética estimulou a posição norte-americana na defesa do liberalismo comercial. A estratégia de consolidar os laços comerciais entre os parceiros aliados e, portanto, reforçar o crescimento

das economias de mercado, seria um mecanismo de defesa contra o possível avanço soviético para novas áreas de influência.

Outro ponto se refere à eleição do princípio do multilateralismo no comércio mundial. Isso pode ser explicado pela própria forma de inserção dos Estados Unidos no cenário político e econômico mundial. Enquanto os países europeus tinham uma longa história de formação de laços preferenciais entre si ou com as ex-colônias, a própria consolidação do papel líder dos Estados Unidos requeria, teoricamente, a multilateralização das relações políticas e comerciais.

A proposta de governança do comércio mundial pressupunha a criação de uma organização internacional, *International Trade Organization* (ITO). Essa, porém, nunca entrou em vigor.<sup>2</sup> Na ausência da ITO, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) passou a constituir o marco referencial das relações comerciais multilaterais.

2. O Congresso Norte-Americano não aprovou a Carta em 1948 e, motivado pela percepção de que era extremamente improvável que a aprovasse, o Executivo anunciou, em 1951, que não mais iria submetê-la para aprovação.



A estrutura do acordo evidencia o “pragmatismo” da negociação multilateral. O princípio norteador era a Cláusula de Nação Mais Favorecida que garantia o tratamento não discriminatório nas relações comerciais, o multilateralismo. Ao mesmo tempo, o artigo XXIV do GATT admitia a formação de áreas preferenciais de comércio ao reconhecer a possibilidade de os países negociarem áreas de livre comércio e/ou união de aduaneiras. Uma exceção necessária para incluir os interesses dos países europeus e seus laços com as ex-colônias, o multilateralismo pragmático.



As motivações subjacentes aos princípios norteadores na constituição do multilateralismo na governança do comércio mundial ajudam a entender o seu histórico posterior e suas crises.



Segundo Pereira (2020), “há um relativo consenso na literatura sobre o aparente sucesso do sistema multilateral entre 1950 até meados dos anos de 1970. A Guerra Fria subjugava os interesses da política comercial dos Estados Unidos aos interesses da política externa. Quando setores domésticos politicamente fortes se sentiram ameaçados, soluções foram oferecidas, mesmo que contrariassem as regras do sistema GATT, como foi a exclusão do setor agrícola das negociações”, que deveria abarcar todo o comércio mundial sem adoção de restrições quantitativas.

Ao mesmo tempo, Estados Unidos e os países europeus acomodavam os interesses dos países exportadores agrícolas em desenvolvimento ao aceitarem um grau de flexibilidade maior do que as regras do GATT permitiam. Um exemplo foi a política de substituição de importações dos países latinos, que feria a regra da proibição de restrições quantitativas. Era mais importante assegurar a adesão dos países na Guerra Fria do que questionamentos sobre assuntos comerciais. Os países eram participantes com reduzido grau de influência no comércio mundial.

## A CRISE DO MULTILATERALISMO NOS ANOS DE 1980

No final da década de 1970, e durante os anos oitenta, proliferaram nos países desenvolvidos diversas práticas protecionistas de caráter quantitativo aplicadas bilateralmente.<sup>3</sup> O uso desses instrumentos contrariava frontalmente os princípios do GATT.

Nesse mesmo período é lançado o projeto do mercado comum europeu para 1992, os laços comer-

ciais e de investimentos entre os países asiáticos se intensificam, liderados pelo Japão, e os Estados Unidos passam a utilizar sua legislação comercial de forma unilateral para determinar o que considerava “comportamentos desleais” dos parceiros.<sup>4</sup>

O GATT estava em crise e o mundo se fragmentava a partir de três eixos do ponto de vista do comércio: Estados Unidos; União Europeia; e o Japão.

3. O principal instrumento eram os acordos voluntários de restrições às exportações (Pereira, 2018).

4. Crescem o número de investigações sobre *dumping* e direitos compensatórios, e acordos voluntários de restrição às exportações se dirigem principalmente para o Japão, mas atingem também outros países, como o Brasil, no caso de produtos siderúrgicos. Em adição, a Seção 301 é ampliada e permite ao Executivo impor sanções unilaterais, no caso em que sejam considerados lesados os interesses estadunidenses em temas de serviços, propriedade intelectual, investimentos, entre outros.

As razões para o que se convencionou denominar “o novo protecionismo” são diversas. Ressaltam-se: mudanças na distribuição das vantagens comparativas entre os países; o fraco desempenho do nível de atividade da maioria dos países desenvolvidos durante os anos oitenta; desequilíbrios macroeconômicos; a entrada dos novos países industrializados no comércio mundial de manufaturas; e o fim da posição hegemônica dos Estados Unidos, com a ascensão do Japão no mercado global.

Nesse período, o déficit da balança comercial dos Estados Unidos passou de US\$ 25,5 bilhões para US\$ 159 bilhões entre 1980 e 1987.<sup>5</sup> A valorização do dólar, puxada pela elevação da taxa de juros dos Estados Unidos na primeira metade dos anos de 1980, e a política fiscal expansionista eram as principais razões macroeconômicas para esse resultado. No entanto, o discurso do governo Reagan era a de que o déficit refletia o “comércio



O discurso da política comercial dos Estados Unidos nos anos de 1980 não condenava o sistema multilateral, mas demandava uma revisão das regras que atendesse aos interesses estadunidenses e disciplinasse aqueles entendidos por eles como “concorrentes desleais”.



desleal” e a pequena aderência dos parceiros às regras do sistema multilateral. O principal alvo era o Japão, mas países como o Brasil e a Índia eram também identificados como *free riders* do sistema multilateral.

Ao mesmo tempo, os anos de 1980 marcam o início da segunda onda de globalização (Irwin, 2020 e Janeway, 2020) impulsionada pelas novas tecnologias na área de informação, comunicações e o crescimento de novas áreas como a biotecnologia. Os custos de transporte e comunicações foram reduzidos ampliando o leque de produtos e serviços comercializáveis. Nesse contexto, a pauta para o sistema multilateral proposta pelos Estados Unidos e endossada pelo QUAD<sup>6</sup> era composta de dois temas.

O primeiro se refere à inclusão de novos temas — serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual — nas negociações, que permitissem o avanço da integração do comércio mundial. A questão central era assegurar um cenário de regras harmonizadas no comércio mundial para reduzir os custos de transação da nova onda de globalização.

O segundo era que a preservação do sistema multilateral requeria plena adesão pelos membros do sistema às regras acordadas, a fim de serem coibidos comportamentos dos *free riders*.<sup>7</sup>

O discurso da política comercial dos Estados Unidos nos anos de 1980 não condenava o sistema multilateral, mas demandava uma revisão das regras que atendesse aos interesses estadunidenses e disciplinasse aqueles entendidos por eles como “concorrentes desleais”. O Japão, embora às vezes descrito como uma ameaça, aceitava as regras estadunidenses e, a partir de 1990, entrou em crise e saiu da agenda prioritária de comércio do país.

5. Antes, o maior déficit foi de US\$ 33 bilhões, em 1977.

6. O QUAD, composto pelos Estados Unidos, União Europeia e Japão, era o grupo identificado como o principal eixo para a formação do consenso nas negociações do GATT.

7. *Free riders* correspondem aos países que se beneficiam do maior acesso a mercados pelas negociações de reduções tarifárias, mas que não oferecem reciprocidade, ou seja, condições mais favoráveis para a entrada em seus mercados.

## OS ANOS DE 1990 E A CRIAÇÃO DA OMC

Segundo Pereira (2020), “as negociações da Rodada Uruguai coincidem com a queda do Muro de Berlim, o fim da União Soviética e a adoção de programas de liberalização comercial, financeira e privatizações em vários países em desenvolvimento, como ocorreu na América Latina. Houve avanços das negociações nos temas regulatórios e foi criada a Organização Mundial do Comércio, que foi saudada como sinal do fortalecimento do multilateralismo”.

No entanto, os anos de 1990 já sinalizavam as limitações do sistema Bretton Woods para tratar das novas tendências do comércio mundial. O aumento de acordos preferenciais de comércio que começara na década de 1980 é intensificado, mesmo com a criação da OMC que seria um fórum permanente de negociações. Como explicar essa tendência?



Nos anos de 1990 parecia, portanto, que havia sido inaugurada uma nova época no sistema de governança do comércio mundial. O tema dos acordos como construtores (*building blocks*) ou empecilhos (*stumbling blocks*) para o sistema multilateral parecia superado com a criação da OMC.



Para Bhagwati (2008), as propostas de acordos preferenciais de comércio dos Estados Unidos, a partir do final da década de 1980, refletem a procura por negociações que atendam de forma mais abrangente os interesses setoriais do país.<sup>8</sup> Segundo o autor, especialmente nas áreas dos novos temas (serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual), os acordos preferenciais permitiam aos Estados Unidos influenciar as regras que no âmbito multilateral não eram atendidas. O objetivo final seria “multilateralizar” essas regras.

No caso da América Latina, o tema do regionalismo aberto passa a constar das novas diretrizes das políticas comerciais. Acordos preferenciais de comércio, como o Mercosul, partiam da premissa que o objetivo era fortalecer o espaço regional inserido num contexto de maior integração com o comércio mundial. Os acordos deveriam propiciar redução de práticas protecionistas e adesão às regras dos organismos multilaterais.

Nos anos de 1990 parecia, portanto, que havia sido inaugurada uma nova época no sistema de governança do comércio mundial. O tema dos acordos como construtores (*building blocks*) ou empecilhos (*stumbling blocks*) para o sistema multilateral parecia superado com a criação da OMC. O mundo, do ponto de vista das regras de mercado, estava integrado com o fim da União Soviética.

Essa, porém, é uma leitura que ignora o final dos anos de 1990, onde as questões no debate do multilateralismo do século XXI já estavam aflorando no contexto mundial.

8. Nesse caso, além da negociação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte que incluiu Canadá e México, foi proposta a Iniciativa para as Américas, em 1990, e depois a Área de Livre Comércio das Américas, em 1994.

## 2 O multilateralismo do comércio no século XXI

---

A ideia de que o sistema multilateral de comércio estava defasado em relação às transformações trazidas pelas novas tecnologias; às novas formas de organização da produção (as cadeias globais de valor); e, aos novos temas da agenda global já estavam presentes, desde o final dos anos de 1990. Ao mesmo tempo, compromissos exigidos pelas regras da Rodada Uruguaí foram entendidos como cerceadores do grau de liberdade das economias nacionais, em especial pelos países em desenvolvimento, na escolha de estratégias para o seu desenvolvimento. Em adição, os países em desenvolvimento exportadores de *commodities* demandavam a conclusão da agenda pendente da liberalização do comércio agrícola mundial.

**A** Rodada Doha no âmbito da OMC, lançada em 2001, foi anunciada como a “Rodada do Desenvolvimento” e deveria atender a essa ampla agenda. O impasse nas negociações agrícolas paralisou as negociações em 2003 e, depois, em 2008. No entanto, a questão central para o sistema multilateral foi o crescente consenso de que o sistema precisava se “modernizar”, o que incorpora diversas interpretações.

### O debate sobre o multilateralismo no comércio engloba duas perspectivas:

Uma, parte do enfoque da economia política internacional e analisa o tema a partir das mudanças de posição dos Estados Nacionais na economia mundial e nas formas de organização adotadas para a expansão do comércio e a internacionalização da produção.

**A PERGUNTA É:** As mudanças que ocorrem nos temas referidos, no século XXI, permitem a construção de um espaço negociador comum multilateral, como o que vigorou pós II Grande Guerra? Quais são os arranjos possíveis?

A segunda perspectiva foca no tema da reforma da OMC para responder a esses novos desafios, tema da terceira seção.

**A PERGUNTA É:** O que é preciso mudar, na forma de negociação da instituição, para acomodar essas mudanças?

As questões não são excludentes, mas ajuda — na construção dos cenários possíveis do multilateralismo do século XXI — pensar as duas separadamente.

## MUDANÇAS NA DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO COMÉRCIO MUNDIAL E NAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

### A ascensão da China

A China entrou na OMC em 2001 e, desde então, tem aumentado a sua participação no comércio mundial, que passou de 4,3% para 13,2% entre 2001 e 2019.<sup>9</sup> Nesse mesmo período, a participação dos Estados Unidos caiu de 11,8% para 8,7%. As diferenças nas mudanças das participações mostram que ganhos chineses foram alcançados pela expansão do comércio do país para o mundo, o que levou o país a ser o principal exportador mundial e o segundo importador.

O tema da ascensão da China tem sido analisado, principalmente, a partir dos conflitos com os Estados Unidos. Apesar da retórica do governo Trump ter identificado a China como um inimigo comunista, houve um certo grau de consenso entre os estudiosos de relações internacionais estadunidenses que a questão não é ideológica. Como destacam Colby e Kaplan (2020), mesmo que a China fosse uma democracia, sua ascensão e a possibilidade de o país ser o polo regulador e determinante dos padrões tecnológicos da Ásia, os Estados Unidos reagiriam. O país não aceita ser aliado do mercado asiático.

Numa outra perspectiva, foi criticada a decisão do governo Trump de sair da Parceria Transpacífica que poderia obrigar Pequim a ser um *"rule-taker"* (tomador de regras) no lugar de um *"rule-maker"* (criador de regras).<sup>10</sup> Ao abandonar esse projeto, os Estados Unidos tiveram que aceitar conviver com a ideia que esferas de influência fazem parte da nova geopolítica (Allison, 2020). Essa análise pressupõe que mudanças na orientação da política dos Estados Unidos poderiam reverter esse quadro.

Numa linha similar, porém que demanda uma

mudança permanente na posição dos Estados Unidos, outros analistas defendem a ideia de que o país deve aceitar que não mais lidera todas as áreas de influência no mundo.<sup>11</sup> Nesse caso, o sistema multilateral é fragmentado por temas e os interesses de Estados.

Xuetong (2019) concorda que a principal questão no tema da bipolaridade Estados Unidos-China não é ideológica. Além disso, nenhum dos dois países apresentam uma narrativa ou uma visão global sobre uma nova ordem internacional, como ocorreu no momento da criação do sistema multilateral no pós Guerra. O autor considera que a principal competição entre os dois países é, e continuará sendo por algum tempo, sobre mercados consumidores, vantagens tecnológicas, regras sobre investimentos, taxas de câmbio e direitos de propriedade intelectual. Nesse caso, não é nítida a bipolaridade em termos de adesão a uma ou outra potência. A China apoia o fortalecimento do sistema multilateral como a União Europeia e outros países, o que não significa que suas propostas sejam sempre alinhadas com esses participantes em relação a todos os temas das negociações.<sup>12</sup> Segundo o autor, o cenário continuaria o de tensões focadas em pontos específicos.

### Os padrões regulatórios

As transformações trazidas pelas novas tecnologias levam a uma disputa pela liderança tecnológica e, associado ao tema, pela definição de padrões regulatórios. Não se trata apenas das novas tecnologias, mas de padrões relacionados a temas que passaram a constar da agenda global, como mudanças climáticas, e, agora, a saúde pública.

Com a queda das medidas tradicionais de proteção na fronteira ao longo dos anos, as negocia-

9. Base de dados da OMC.

10. A Parceria Transpacífica englobava Brunei, Chile, Nova Zelândia, Singapura, Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Estados Unidos e Vietnã. Em 2017, os Estados Unidos se retiraram, mas outros países fecharam as negociações, em 2018.

11. Ver Krasner (2020).

12. O autor faz também uma distinção entre os interesses estratégicos de segurança e comerciais no tabuleiro de alianças dos países com a China e os Estados Unidos.

ções comerciais tratam de padrões regulatórios. Esses refletem valores e escolhas da sociedade e exigem negociações que fogem ao “espírito mercantilista” das trocas de acesso a mercados (Lamy, 2015). Uma questão que está presente de forma nítida nas negociações sobre normas fitossanitárias no setor agrícola, onde frequentemente há uma zona cinzenta para delimitar o uso de alguns tipos de agrotóxicos, por exemplo.

No caso de mudanças climáticas, apesar do crescente consenso da relevância dessa questão para a garantia de um desenvolvimento sustentável, a sua inclusão em acordos comerciais e na OMC é questionada por alguns países.

No campo das novas tecnologias, o embate entre a China e os Estados Unidos espelha a corrida pela definição de novos padrões e normas, como é o caso do 5G. Para Xuetong (2019), à medida que a inovação tecnológica se torna o principal motor de acumulação de riquezas, é inevitável que os países intensifiquem a proteção aos seus direitos de propriedade intelectual e não abram mão da forma como desejam estimular a sua capacidade de inovação.

Rodrik (2020), ao analisar o caso da Huawei, defende uma postura compatível com a sua análise sobre o paradoxo da globalização. Para o autor, qualquer sistema de governança do comércio tem que equilibrar os ganhos advindos de harmonizações de regras com os ganhos da diversidade reguladora definida pelas políticas nacionais de cada Estado. No caso, os Estados Unidos têm o direito de fechar o seu mercado para a Huawei, mas não podem impor as suas restrições para outros países.

O equilíbrio proposto por Rodrik (2011) parte da sua análise do paradoxo da globalização. A globalização plena requer harmonização de regras para facilitar o fluxo dos bens, serviços e marcos regulatórios que assegurem os direitos dos investidores em termos de proteção jurídica e propriedade intelectual. O debate não era novo, já existia nos anos de 1990, mas foi intensificado com a expansão das cadeias globais de valor.

Baldwin (2012) defende uma revisão da OMC, pautada na adesão dos que assim o desejassem, para um conjunto de regras que minimizasse os custos de transação para a operação das cadeias globais de valor. Para Rodrik, a harmonização de regras limita as opções das políticas nacionais e reduz

o grau de liberdade dos governos de atenderem demandas dos setores de sua sociedade. Num mundo ideal, a harmonização ou maior grau de convergência regulatória deveria vir acompanhada de uma “governança supranacional” que fizesse as políticas compensatórias necessárias para atenuar os custos de ajustamento. Como esse cenário não faz parte de um horizonte temporal previsível, é preciso dosar o quanto de globalização (ou convergência regulatória/harmonização) com os graus de liberdade para os Estados Nacionais.

Segundo Pereira (2020), “a pandemia da Covid-19 trouxe à tona de forma abrupta o debate sobre a globalização expresso na interdependência das cadeias globais e regionais de valor. O tema da dissociação (*decoupling*) das cadeias, em especial, na relação entre os Estados Unidos e a China ganha prioridade (...). Uma total dissociação da interdependência dos fluxos de comércio nas trocas ao longo das cadeias de produção é pouco provável, no curto ou médio prazo. Há impactos nos custos de produção e exige mudanças nas preferências dos consumidores. Pode ser esperado, porém, o estímulo a políticas para a diversificação de origem das importações e adensamento das cadeias nacionais em setores que passaram a ser considerados estratégicos como o da saúde pública”.

Consideramos que esse é o principal desafio para a governança do atual sistema multilateral de comércio. A conciliação da regra coletiva com os interesses nacionais não depende apenas da percepção que os outros membros não considerem que seus interesses estejam sendo violados pela nação hegemônica. No mundo atual do comércio, a distribuição de poder tende a ser multipolar.

Chegar, portanto, a um equilíbrio que assegure a convivência com polos distintos de liderança tecnológica e com presença expressiva no mesmo espaço da economia mundial não será uma tarefa trivial. O tema dos conflitos comerciais com a China não é exclusivo dos Estados Unidos. Um equilíbrio dos interesses dos Estados Unidos, China e União Europeia no campo do comércio é uma condição necessária. Em adição, é preciso assegurar que os interesses dos países em desenvolvimento estejam representados.

# 3 A Reforma da OMC

O sistema multilateral de comércio está falido? Nosso argumento é que o debate deve deslocar o foco sobre “a morte ou não da Organização Mundial de Comércio” para análises e propostas que subsidiem a atualização da OMC para o século XXI. Partimos da premissa de que o princípio do multilateralismo deve continuar sendo a base da governança do comércio. Na mesma linha, Woods (2020) argumenta que as organizações multilaterais não estão colapsando, mas mudando. Chama atenção que o objetivo da China é aumentar o seu grau de influência nas organizações, mesmo porque o seu crescimento se beneficiou das estruturas existentes.

## OS PILARES DA OMC

A governança da OMC está fundamentada em três pilares: negociador; solução de controvérsias; e monitoramento.

### Pilar Negociador

#### A) Geometria variável de interesses e grupos de países na formação de consensos

O processo negociador da OMC via decisão por consenso não é mais funcional para o sistema multilateral. É difícil formar consenso com 164 membros e supor que regras sejam multilateralizadas para países com interesses distintos e graus de desenvolvimento diferenciados. O princípio do *single undertaking*, defendido como a garantia do equilíbrio das negociações, acabou sendo um dos fatores que contribuíram para a estagnação das negociações da Rodada Doha. O que mudou?

Na Rodada Uruguai, o QUAD (Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Japão) eram os protagonistas para a construção do consenso nas negociações. A 5ª Conferência Ministerial da OMC realizada em Cancun, em 2003, marcou o fim do QUAD. A tentativa pelos Estados Unidos e a União Europeia de repetirem o comportamento que tiveram na Rodada Uruguai com a apresentação de um acordo fechado na área agrícola foi rejeitada por um grupo composto de 20 países em desenvolvimento com diferentes interesses na nego-

ciação agrícola. Brasil fazia parte, com interesses agrícolas ofensivos, em termos de abertura de mercados, e a China e Índia com interesses defensivos. Em comum, traziam uma proposta de liberalização agrícola que contemplasse os interesses dos principais países em desenvolvimento. A formação de coalizões com geometria variável de países, em função dos interesses temáticos, passa a coexistir na OMC.

O princípio do *single undertaking* como garantidor de negociações equilibradas precisa ser repensado. Na Rodada Doha, as dificuldades nas negociações agrícolas paralisaram o andamento das outras negociações. Na prática, o princípio foi abandonado com a assinatura do Acordo de Facilitação do Comércio, em 2013.

#### B) A Cláusula de Nação Mais Favorecida (CNMF) e os acordos plurilaterais.

A proposta de que o sistema multilateral pode prosseguir com acordos plurilaterais é defendida por diversos especialistas. O princípio da CNMF

não é abandonado, mas são admitidas diferentes formas de negociações plurilaterais (Mesquita, 2020 e Schneider-Petsinger, 2020).

Como destacam as autoras, existem no âmbito da OMC diferentes tipos de acordos plurilaterais. Segundo Mesquita (2020), o primeiro garante CNMF para todos os membros da OMC. Nesse caso, para evitar problemas de *free riders*, os acordos devem ser assinados por uma “massa crítica” de membros, entre 85% e 90%, relativo ao tema negociado. O Acordo de Tecnologia da Informação é um exemplo onde todos os direitos concedidos pelos participantes podem ser estendidos aos não-participantes. Observa-se que, para o cumprimento desses acordos, é fundamental que os principais participantes do mercado negociado façam parte do acordo.<sup>13</sup>

No segundo tipo de acordo, como o Acordo de Compras Governamentais, os membros, em consenso, aceitam que os direitos e obrigações ali assumidos se limitem aos participantes.

No caso dos acordos plurilaterais em negociação (facilitação do investimento; regulação doméstica em serviços; facilitação do comércio de micro, pequenas e médias empresas; ou comércio eletrônico), como aponta Mesquita (2020), a questão se coloca de formas variadas em termos de participações da massa crítica, o que poderá influenciar o formato final da negociação.

### C) O Tratamento Especial e Diferenciado

Em 1964, foi introduzido um novo capítulo/parte no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) que tratava dos países em desenvolvimento e reconhecia que esses estavam dispensados de concessões recíprocas nas negociações — o princípio do *“less than full reciprocity”*. Na Rodada Tóquio (1973/1979) foi consagrado o princípio do “Tratamento Especial e Diferenciado” (TED) para países em desenvolvimento (PEDs).<sup>14</sup>

Os países têm autonomia para pedir ou abdicar do TED, ou seja, para se declarar como países em desenvolvimento. A heterogeneidade dos membros do grupo dos PEDs, que inclui a China, tem suscitado críticas, em especial dos Estados Unidos, que propõe a definição de regras para a identificação do grupo dos PEDs.

A OMC tem procurado responder a essa questão como mostra o Acordo de Facilitação do Comércio de 2013, onde as concessões não são pautadas em termos de PEDs ou não, mas em ofertas voluntárias que os países membros fazem em relação aos termos do acordo: adesão total; prazo de transição; e, tempo para transição e assistência técnica. Nesse caso, tanto a China como o Brasil optaram por abdicar do TED.

No lugar de propor classificações gerais, compromissos por acordos podem ser a solução. Além disso, se a tendência aos acordos plurilaterais persistirem para temas específicos, essa questão tende a ser solucionada em função dos interesses de cada país.

Em suma, a CNMF continua como o pilar negociador da OMC, mas devem ser incentivados acordos plurilaterais que permitam destravar as negociações, em especial, no caso de novos temas. Ademais, podem ser distinguidas negociações que necessariamente precisam de adesão plena das obrigações pelos membros da OMC e, logo, supõem CNMF daquelas que poderão ser multilateralizadas plenamente, mas se iniciem com uma negociação plurilateral.

## Pilar da Solução de Controvérsias

O novo desenho do Sistema de Solução de Controvérsias é considerado uma das principais contribuições das negociações da Rodada Uruguai. Deu a possibilidade para que disputas entre países com elevado grau de assimetria em termos de poder econômico e participação no comércio mundial resolvessem as suas divergências, tendo como base as regras da OMC.

13. Mesquita (2020) chama atenção que no acordo plurilateral sobre comércio eletrônico, ainda que a massa crítica alcance cerca de 90% e 84 membros, a Índia não participa, apesar de sua importância nesse tema.

14. Os Estados Unidos definiram um conjunto de regras para que um país seja excluído do grupo dos países em desenvolvimento: pertencer à Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento; pertencer ao G-20 financeiro; estar no grupo de países de alta renda do Banco Mundial; e ter uma participação de pelo menos 0,5% do comércio mundial.



Segundo Lafer (2020), “o pilar do sistema de solução de controvérsias foi muito bem sucedido. Veio a ter um largo uso e, por via de consequência, propiciou um acréscimo significativo da jurisprudência de *‘living law’* da OMC”. Esse é o problema como apontado por diversos autores (Esserman e Howse, 2003).

Os Estados Unidos paralisaram o funcionamento do Órgão de Apelação ao bloquear, desde meados de 2017, a indicação de novos membros ou sua renovação.<sup>15</sup> Cabe ressaltar que a eficiência do sistema de solução de controvérsias pressupõe que a função normativa da OMC esteja operando para que a “controvérsia” seja solucionada com base no que os membros da OMC acordaram em suas negociações. Não é sua função criar jurisprudência e, sob esse aspecto, outros países também demonstram preocupação com o funcionamento do sistema e propostas para sua reforma. Enquanto não se chega a um consenso sobre a reforma do mecanismo, a União Europeia propôs e teve a adesão de 14 países para a criação de um “Acordo multipartidário de arbitragem de apelação provisória” para cumprir a função do Órgão de Apelação.<sup>16</sup> Observa-se que dos 14 países, sete estão na América Latina, entre eles o Brasil, o que reforça a importância do sistema multilateral para a região.

## Pilar do Monitoramento

A OMC não tem função de polícia, mas deve assessorar seus membros com a divulgação de informes sobre suas respectivas práticas em relação aos temas contemplados pela instituição. O *Trade Policy Mechanism Review* cumpre esse papel. É preciso, porém, que os países membros sejam ativos na notificação de medidas que adotem. Transparência e monitoramento auxiliam para a criação de um cenário estável no comércio mundial.



A OMC não tem função de polícia, mas deve assessorar seus membros com a divulgação de informes sobre suas respectivas práticas em relação aos temas contemplados pela instituição.



## A OMC E OS DESAFIOS DO MULTILATERALISMO DO SÉCULO XXI

O sistema multilateral tem que caminhar e não ficar paralisado com o embate entre a China e os Estados Unidos, que vai além do escopo da OMC e que deve perdurar num horizonte repleto de incertezas. E, aqui, a União Europeia e as principais economias latinas e asiáticas podem liderar esse processo.<sup>17</sup>

Reconhece-se que a eleição de Biden e a mudança do governo estadunidense a favor do sistema multilateral ajudaria nesse processo, assim como

o compromisso da China em acatar regras acordadas quando da sua entrada na OMC.

Observa-se, porém, que a China tem sido ativa na formulação de propostas para a reforma da OMC, permanecendo, no entanto, como “cláusula pétreia” a sua recusa a ser tratada como país desenvolvido, o que lhe confere o direito do tratamento especial e diferenciado. Do nosso ponto de vista, e com base na análise de Rodrik, a China quer assegurar maior liberdade na implementa-

15. Cada membro do Órgão de Apelação tem um mandato de quatro anos e pode ser renovado. Com os bloqueios dos Estados Unidos, em dezembro de 2019, o órgão perdeu o quórum de pelo menos três membros para que pudesse funcionar.

16. Além da União Europeia, endossaram a criação do mecanismo temporário: Brasil; Canadá; China; Chile; Colômbia; Costa Rica; Guatemala; Hong Kong; México; Nova Zelândia; Noruega; Cingapura; Suíça; e Uruguai.

17. Ver o *webinar* “Crise e Governança da Economia Global” promovido pelo CEBRI e a Fundação Konrad Adenauer com a participação do representante no Brasil da Comissão Europeia Embaixador Ignacio Ybáñez: <https://www.youtube.com/watch?v=gIXSxe69z9k>.

ção de suas políticas, em especial de estímulos à tecnologia e financiamento. O “rótulo de em desenvolvimento” no multilateralismo comercial é a sua garantia desse grau de autonomia. Acordos plurilaterais e com geometrias variáveis de temas e componentes poderão viabilizar negociações onde exceções e prazos de transição sejam negociados de forma mais equilibrada.

A crise de 2008 ensejou que as principais economias do mundo buscassem uma agenda comum para mitigar os danos causados pela crise financeira, através do G-20. Naquele cenário, as propostas capitaneadas pelo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) para as reformas nos organismos multilaterais ganharam destaque, embora pouco avançassem depois de passados os piores momentos da crise. No entanto, os governos honraram os compromissos de não repetir 1929 – quando imperaram políticas protecionistas, desvalorizações cambiais competitivas, restrições fiscais e monetárias – durante o auge da crise 2008/10.

A atual crise associada à pandemia da Covid-19 não se compara à de 2008. Além da tragédia das mortes causadas pelo vírus, traz desafios para a formulação de políticas que assegurem uma renda mínima para o sustento dos grupos mais frágeis prejudicados com a paralisia de grande parte das atividades econômicas. Na declaração divulgada pelo G-20 financeiro na reunião de 26 de março de 2020, os países declararam seus compromissos: proteger vidas; garantir os empregos e as rendas das pessoas; preservar a estabilidade financeira; reavivar o crescimento; minimizar as interrupções no comércio internacional; dar ajuda aos países que precisam de assistência; e, coordenar medidas de saúde pública e financeiras. A carta de intenções é positiva, mas falta a agenda de como esses objetivos serão executados.

No pós II Grande Guerra, a Europa defendeu o tema da segurança alimentar, que permitiu a exceção no texto do GATT em termos de restrições quantitativas para o setor agrícola. Posteriormente, os Estados Unidos conseguiram isentar as obrigações de eliminação das cotas do setor de açúcar e, por fim, toda a área agrícola saiu das negociações multilaterais até a Rodada Uruguai.

O risco de um acirramento do protecionismo, mesmo após a pandemia, está presente. A pandemia que é por definição um problema global exige respostas comuns e ambientes cooperativos. No entanto, se os esforços de cooperação na área científica ocorrem, não está claro como os países vão entender a ampliação das suas redes de proteção nos setores de saúde e a possível ampliação do conceito de “segurança estratégica”.

O sistema multilateral é crucial para assegurar que restrições temporárias associadas ao combate à pandemia sejam eliminadas no futuro e disciplinar o escopo de “novas áreas de segurança estratégicas”. A pandemia expôs as desigualdades dentro dos espaços domésticos e entre os países. Pacotes de financiamento ao comércio e políticas fiscais expansionistas atenuam as crises nos países desenvolvidos. A OMC através dos seus grupos de discussão sobre financiamento ao comércio e apoio à pequena e média empresa dos países em desenvolvimento (considerando a sua heterogeneidade) tem uma nova tarefa a cumprir.

Por último, a OMC precisa entrar com mais profundidade no debate sobre a distribuição para todos os países, sem cobrança de direitos patentes, das vacinas contra a Covid-19. Como serão remunerados os laboratórios privados é uma questão a ser enfrentada. Além disso, é preciso apoiar iniciativas que visam fortalecer o sistema multilateral, a partir de uma visão atualizada, onde a inclusão de temas como desenvolvimento sustentável e economia digital estejam presentes.

## 4 Considerações adicionais

A OMC é um espaço de negociações e suas regras refletem o jogo de interesses dos seus países membros. O mundo vive um período de transformação e de grandes incertezas. A reforma do pilar negociador da OMC requer um compromisso quanto às regras na disputa por liderança na definição de padrões tecnológicos e convergência regulatória em temas como serviços, investimentos, subsídios, entre outros. Em adição, pressupõe um consenso sobre os novos temas relacionados ao desenvolvimento sustentável para que questões como mudanças climáticas e medidas de segurança de saúde pública, que afetem o comércio de bens e serviços, façam parte da agenda multilateral.

**Q**uestões como os acordos comerciais podem contribuir para o desenvolvimento sustentável? Como assegurar um modo de produção que garanta a transição para economias de baixa utilização de carbono? Esses temas devem fazer parte da pauta de comércio?

Mesmo que se reduza o ritmo da globalização em termos de trocas comerciais e fluxos de investimentos, essas questões fazem parte do comércio global. Os países comercializam o que produzem e, logo, a sua oferta exportável reflete formas de tratamento quanto aos temas do desenvolvimento sustentável.

Essas questões estão inseridas nos possíveis cenários quanto à nova ordem global. Feroci e outros (2020) propõem três cenários básicos para a ordem global não exclusiva ao tema comercial:

i) Fragmentação da ordem global descrita com um cenário com zonas de influência distintas. Essas zonas tenderão a se voltarem “para dentro” e usariam um sistema multilateral enfraquecido quando fosse necessário. O cenário mais provável, segundo os autores.

ii) O ressurgimento do poder ocidental, com mudança de orientação de Washington, renovando seus compromissos com as organizações multilaterais. No entanto, como os autores ressaltam e da mesma forma Schneider-Petsinger (2020), ao analisar o tema do multilateralismo comercial, um alinhamento entre os Estados Unidos e a União Europeia é

uma condição necessária, mas não suficiente. Não é possível ignorar o eixo asiático, em especial o papel da China.

iii) Um novo multilateralismo para o século XXI construído a partir de coalizões de Estados, organizações não governamentais, independentemente de suas filiações partidárias, mas com um viés progressista no sentido de pensar o mundo em termos globais. Nesse caso, não há um padrão único, mas acordos de geometrias variáveis dependendo dos diferentes objetivos.

Pereira (2020) propôs cenários similares ao analisar o tema da governança do comércio mundial:

### **i) Sistemas fragmentados de marcos regulatórios**

Nesse mundo, China, Estados Unidos e União Europeia seriam os eixos para a definição de marcos regulatórios de suas regiões. Não se descarta a possibilidade de um acordo entre a União Europeia e os Estados Unidos. É suposto que a China consiga a adesão de todos os parceiros na região asiática, o que não é trivial.

Um mundo totalmente fragmentado requer mudanças nas formas de comunicação e das estratégias empresariais. Ganhos de economia de escala seriam revistos e a concentração de renda, em nível global, poderia ser acentuada.

Observa-se que estudos sobre total “*decoupling*” dos laços chineses e estadunidenses mostram,

porém, que essa estratégia não é fácil e tem custos elevados para ambos, além de não fazer sentido isolar sistemas de inovação (Farrel e Newman, 2020). Ademais, como analisa Pereira (2020a), no campo financeiro aumentou o grau de interdependência entre a China e os Estados Unidos.

## ii) Fragmentação seletiva

Um cenário “menos drástico” seria o da fragmentação de marcos regulatórios sobre segmentos específicos, como os aplicativos de *smartphone*, ou outros setores cuja viabilidade pode ser apontada pelos especialistas em tecnologia.

Nesse cenário de fragmentação, o sistema multilateral herdado de Bretton Woods é revisto, o que requer o abandono da aplicação irrestrita do princípio da cláusula de nação mais favorecida. Em seu lugar, acordos plurilaterais tenderão a serem utilizados mais frequentemente nas negociações no âmbito da OMC. Concomitantemente, acordos formais e/ou informais multilaterais podem ser celebrados em áreas onde o trânsito de pessoas e as externalidades trazidas pela sinergia de trocas de informações e especializações são necessárias.

Esse cenário depende, porém, de uma mudança na política de enfrentamento dos Estados Unidos em relação à China. E supõe maior flexibilidade nas regras da OMC.

## iii) *Global Commons* no sistema multilateral de comércio

Para Rodrik (2020), a pandemia deve favorecer a mudança de um sistema internacional que privilegiava o “fundamentalismo dos princípios de eficiência dos mercados” para um sistema que reforça o papel do Estado na promoção dos interesses nacionais. No entanto, esse papel do Estado não deve ser confundido com o mero intervencionismo estatal nos mercados, mas com políticas que privilegiem a economia verde, bons empregos e assegure a melhora na distribuição de renda.

É um cenário otimista e pressupõe um esforço comum dos Estados para enfrentarem os desafios que já existiam e que a pandemia trouxe para o centro dos rumos da economia mundial. No entanto, ainda não está claro que a multipolaridade na distribuição do poder econômico consiga se traduzir em um conjunto de regras multilaterais que acomodem os interesses nacionais de todos os países.

Qual o cenário provável? Nesse mundo de incertezas, apostas pautadas em probabilidades se aproximam de “adivinhações”. Consideramos, porém, que o cenário (ii) é factível, desde que não se acirre a disputa entre os Estados Unidos e a China.

## E qual a agenda para o Brasil?

O Brasil precisa de um sistema multilateral de comércio, para assegurar um ambiente favorável para o seu crescimento na economia mundial. Embora a China responda por cerca de 30% das exportações brasileiras, o país tem uma pauta diversificada em termos de interesses e por regiões. É preciso construir propostas que reflitam os interesses dos setores brasileiros e incentivar o diálogo na OMC. Nesse contexto, o projeto do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e da Fundação Konrad Adenauer (KAS) é uma frente importante que se junta aos esforços de preservação do sistema multilateral.

Alianças com os países latinos, que como o Brasil, possuem pouco poder de barganha no comércio mundial e favorecem o sistema multilateral são bem vindas, além de propiciarem a formação de redes de comércio e de cadeias de produção, num cenário de um possível aumento do protecionismo no mundo.

Há uma expectativa de que com a vitória do Partido Democrata na eleição dos Estados Unidos, o país voltará a apoiar a OMC. Mesmo que isso ocorra, temas sobre mudança de regras no Sistema de Solução de Controvérsias e quais devam ser as diretrizes para o processo negociador da OMC irão continuar na mesa de negociações. Logo, a construção de propostas para a reforma da OMC continuará como tema prioritário para os que entendem a importância do sistema multilateral para o Brasil. Nesse contexto, é preciso identificar os interesses dos setores brasileiros, como já mencionado, e considerar que as alianças poderão ter geometrias variáveis. A China é bem-vinda na defesa do sistema multilateral, mas em questões de disciplina das empresas estatais e de subsídios, as maiores afinidades do Brasil estão com a União Europeia, por exemplo.

O mundo vive um período de transformação e de grandes incertezas. No momento, é melhor assegurar a “OMC do possível” do que a “OMC ideal”.

## Referências bibliográficas

- ALLISON, Graham (2020). *The New Spheres of Influence: Sharing the Globe with Other Great Powers*. Foreign Affairs, Volume 99, N. 2, March-April, p. 30-40.
- BALDWIN, Richard (2012). *WTO 2.0: Thinking ahead on global trade governance*. Disponível em: <https://voxeu.org/article/wto-20-thinking-ahead-global-trade-governance>.
- BHAGWATI, Jagdish (2008). *Termites in the Trading System How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. A Council on Foreign Relations Book. Oxford University Press, NY.
- COLBY, Elbridge e KAPLAN, Robert D. (2020). *The Ideology Delusion: America's Competition With China Is Not About Doctrine*. 4 de setembro. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-04/ideology-delusion>.
- ESSERMAN, Susan e HOWSE, Robert (2003). *The WTO on Trial*. Foreign Affairs, Volume 82, N. 1, January-February, p. 130-140.
- FARREL, Henry e NEWMAN, Abraham (2020). *The Folly of Decoupling from China: It Isn't Just Perilous — It's Impossible*. 3 de junho. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-06-03/folly-decoupling-china>.
- FEROCI, Ferdinando, RODRIGUES, Maria João e outros (2020). *Renewing Multilateralism for the 21st Century*. Relatório publicado pela Foundation for European Progressive Studies e Istituto Affari Internazionali. Disponível em <https://www.feps-europe.eu/>.
- FINGER, M. (1986). *Ideas Count, Words Inform*. In R. H. Snape (ed.) *Issues in World Trade Policy*. Macmillan Press, London.
- FONSECA JR., Gelson (2008). *O Interesse e a Regra – Ensaios sobre o Multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra.
- GILPIN, Robert (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press.
- IRWIN, Douglas A. (2020). *The Pandemic Adds Momentum to the Deglobalization Trend*. 23 de abril. Peterson Institute for International Economics. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/pandemic-adds-momentum-deglobalization-trend>.
- JANEWAY, William, H. (2020). *The Retreat from Globalization*. 26 de junho. Project Syndicate. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/faces-of-economic-deglobalization-by-william-h-janeway-2020-06>.
- KRASNER, Stephen (2020). *Learning to Live with Despots: The Limits of Democracy Promotion*. Foreign Affairs, Volume 99, N. 2, March-April, p. 49-55.
- LAFER, Celso (2020). *Conversas Estruturadas I: Regime Multilateral de Comércio*. CEBRI. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-i-regime-multilateral-de-comercio>.
- LAMY, Pascal (2015). *The New World of Trade*. Jam Tumlir Lecture. Disponível em: <https://ecipe.org/events/jan-tumlir-lecture-new-shape-world-trade-entail-global-trade-policy>.
- LAVALLE, Kathryn C. (2020). *The Challenges of Multilateralism*. Yale University Press.
- LIMA, Maria Regina Soares e ALBUQUERQUE, Marianna (2020). *Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil*. Policy Note. CEBRI e Fundação Konrad-Adenauer.
- MESQUITA, Thais (2020). *Conversas Estruturadas I: Regime Multilateral de Comércio*. CEBRI. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-i-regime-multilateral-de-comercio>.

PEREIRA, Lia B. Valls (2018). *Protecionismo nos Estados Unidos: Uma Comparação dos Anos 1980 e o Governo Trump*. Anais do 4º Seminário de Relações Internacionais, Foz do Iguaçu. Disponível em: <https://seminário2018.abri.org.br>.

PEREIRA, Lia B. Valls (2020). *Crise e Governança do Sistema Multilateral de Comércio*. Policy Note. CEBRI e Fundação Konrad-Adenauer.

PEREIRA, Lia B. Valls (2020a). *Resultados nas Finanças e no Comércio EUA-China Apontam Dúvidas quanto à Estratégia de “Decoupling” de Trump*. Revista Conjuntura Econômica, vol. 74, outubro. Fundação Getúlio Vargas.

RODRIK, Dani (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Oxford University Press.

RODRIK, Dani (2020). *A Ruptura Iminente na Tecnologia Global*. 8 de setembro. Project Syndicate. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/making-global-trade-rules-fit-for-technology-by-dani-rodrick-2020-09/portuguese>.

SCHNEIDER-PETSINGER, Marianne (2020). *Reforming the World Trade Organization: Prospects for Transatlantic Cooperation and the Global Trade System*. Research Paper. September. Chatham House, the Royal Institute of International Affairs. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2020/09/reforming-world-trade-organization>.

WOODS, Ngaire (2020). *Multilateralism Will Survive the Great Fracture*. 29 de setembro. Project Syndicate. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/three-reasons-multilateralism-will-survive-america-china-rivalry-by-ngaire-woods-2020-09>.

XUETONG, Yan (2019). *The Age of Uneasy Peace: Chinese Power in a Divided World*. Foreign Affairs, Volume 98, N. 1, January-February, p. 40-46.

# Geopolítica e a Economia da Inovação

**Caetano C. R. Penna**

Centro para Desafios Globais da Universidade de Utrecht  
Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

**2/5**

COLEÇÃO DE  
*POLICY PAPERS*

# 1 Introdução<sup>1</sup>

## 1.1. Geopolítica, transformação técnica e desenvolvimento econômico

A importância das tecnologias para o desenvolvimento das economias nacionais é um fato que até mesmo os economistas neoclássicos passaram a aceitar, após um período inicial em que a tecnologia e a mudança técnica foram ignoradas em seus modelos, que as concebiam como se fossem “maná do céu” (REINERT, 2016). Os primeiros modelos de crescimento neoclássico consideravam apenas o trabalho e o “capital” (genérico) como fontes de crescimento econômico. Na década de 1950, Moses Abramovitz (1956) estimou a contribuição dessas duas fontes no nível de produção (crescimento econômico) da economia dos Estados Unidos: a contribuição per capita de trabalho e capital juntos representaram apenas 10% do crescimento da produção (PIB) *per capita* - ou seja, 90% do crescimento econômico foi causado por outros fatores, resultado que alguns meses depois Robert Solow (1956) também encontrou usando seu modelo de crescimento exógeno (que lhe rendeu o Prêmio Nobel em 1987). Abramovitz (1956, p. 11) chamou esse grande resíduo estatístico de “medida de nossa ignorância sobre as causas do crescimento econômico”. No entanto, desde os trabalhos semanais de Joseph Schumpeter não mais os ignoramos e, agora, sabemos que o progresso tecnológico é a chave para o crescimento econômico e o desenvolvimento das economias nacionais.

As “tempestades de destruição criativa” desencadeadas por inovações radicais como descrito por Schumpeter (1934) e que revolucionam as estruturas econômicas de dentro para fora, rompendo velhas tecnologias, empresas e indústrias ao mesmo tempo em que criam novas - é um processo bem estudado por economistas evolucionários. Porém, o que é menos estudado é a importância das motivações geopolíticas como causas subjacentes do desenvolvimento tecnológico. É verdade que autores como Mowery (2010), Mazzucato (2013), Weiss (2014) ou Block e Keller (2011)

analisaram, respectivamente, a P&D (pesquisa e desenvolvimento) militar do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, os investimentos do ‘Estado Empreendedor’ americano, os projetos do complexo militar-industrial do país e as políticas do seu ‘Estado desenvolvimentista oculto’. O que eles deixaram de fora de sua análise é o fato de que a competição entre Estados e as questões de poder são a raiz de tais ações - e não motivações puramente econômicas, como a busca por rendimentos financeiros ou participações de mercado.

As motivações geopolíticas como causas do desenvolvimento tecnológico e da mudança técnica eram bem conhecidas dos economistas clássicos como William Petty e Adam Smith e figuram, inclusive, nas obras de economistas industriais como Alexander Hamilton e Fredrich List. No entanto, desapareceram da teorização excessivamente abstrata da economia neoclássica e da teoria (neo-) Ricardiana de comércio baseada em vantagens comparativas naturais (PADULA, 2019; PADULA E FIORI, 2019) - e, surpreendentemente, também da economia neo-schumpeteriana. De fato, a combinação da geopolítica clássica e da economia política internacional com a economia da inovação e do desenvolvimento é uma agenda de pesquisa aberta. Há, no entanto, outro aspecto da relação entre geopolítica e mudança técnica que será explorado neste capítulo, que são as consequências geopolíticas de inovações disruptivas.

A revolução tecno-econômica ocasionada pelo surgimento e difusão generalizada das tecnologias de informação e comunicação é uma realidade em todos os níveis da sociedade: desde indivíduos, passando por empresas, até Estados-nação, todos enfrentam a ameaça de ruptura (“disrupção”). Na década passada, houve a aceleração da difusão das ‘tecnologias de propósito geral’ (GPT – General Purpose Technologies, em inglês) (RUTTAN, 2008) como resultado de tendên-

1. Gostaria de agradecer a Adriano Proença por seus valiosos comentários e sugestões sobre a primeira versão deste texto. Também gostaria de agradecer a Dan Breznitz, Rainer Kattel, Yan Li, Raphael Padula e Mario Salerno por sua generosidade em compartilhar seu tempo e conhecimento participando de nossas *Conversas Estruturadas*. As *Conversas Estruturadas* podem ser acessadas em: <https://www.cebri.org/porta/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>. É claro que todas as análises, opiniões, equívocos e erros de interpretação do cenário geopolítico são meus.



cias interrelacionadas: aumento da capacidade de produção e redução dos preços de implantação, em meio ao crescimento exponencial do desempenho tecnológico e diminuição do tamanho dos componentes (IEL *et al.*, 2017). Essas tendências exacerbaram a ameaça de obsolescência não apenas para tecnologias e empresas antigas com investimentos irrecuperáveis, mas também - e talvez mais importante - para os trabalhadores e certas áreas geográficas. Confrontados com a ameaça de ruptura, os Estados-nação voltaram a adotar políticas industriais e de inovação ativas. Este capítulo discutirá os aspectos geopolíticos da revolução da tecnologia digital, com foco particular na competição, cada vez mais aberta, entre EUA e China.



Desde os trabalhos seminais de Joseph Schumpeter não mais os ignoramos e, agora, sabemos que o progresso tecnológico é a chave para o crescimento econômico e o desenvolvimento das economias nacionais.



## 1.2. Eras tecnológicas e revoluções tecno-econômicas

Existem várias maneiras de definir as diferentes “eras tecnológicas” que ocorreram desde a primeira revolução industrial do final do século XVIII. Alguns autores enfocam a continuidade das características que definem a modernidade industrial, contrastando os desenvolvimentos tecnológicos dos últimos três séculos com a organização social, tecnológica e econômica do mundo predominantemente agrário que a precedeu. Outros identificam ondas sucessivas de “revoluções” industriais ou tecnológicas, que seguiriam padrões recorrentes de emergência e difusão e ainda assim criariam impactos únicos nas estruturas estabelecidas.

Entre os primeiros, podemos citar o livro de Brynjolfsson e McAfee (2014) *A Segunda Era das Máquinas*, no qual os autores argumentam que as tecnologias atuais estão realizando tarefas cognitivas e, portanto, substituindo a mão de obra, em contraste com a “primeira era das máquinas” (tudo o que aconteceu desde a primeira revolução industrial), quando máquinas e mão

de obra eram complementares. Dentre os últimos, a obra seminal de Perez (2002) *Revoluções Tecnológicas e Capital Financeiro* (sem tradução para o português), de tradição neo-schumpeteriana, na qual a autora argumenta que o capitalismo experimentou cinco grandes ondas de desenvolvimento associadas a revoluções tecnológicas singulares.

Schwab (2016) é outro autor que identificou sucessivas revoluções na história capitalista, argumentando que o mundo vive, agora, a quarta revolução industrial, na qual as tarefas tradicionais de manufatura são automatizadas por meio das tecnologias de informação e comunicação. Mais recentemente, Schot e Kanger (2018) desenvolveram um marco que pode ser visto como uma síntese das duas abordagens, apresentando a ideia de que as cinco ondas de desenvolvimento de Perez formaram uma primeira “transição capitalista profunda”, e que, atualmente, o mundo estaria à beira de uma segunda transição e, possivelmente, em uma direção sustentável.



Existem várias maneiras de definir as diferentes “eras tecnológicas” que ocorreram desde a primeira revolução industrial do final do século XVIII.



A despeito dessas definições diferentes, a maioria dos autores concorda que as inovações digitais dos últimos 40 anos foram excepcionais: apesar do risco de ampla disrupção (para empresas, regiões e nações estabelecidas), essas inovações abrem oportunidades para um amplo desenvolvimento socioeconômico. Neste capítulo, adotamos a periodização e a teoria de Perez (2002) por ser a abordagem mais desenvolvida, detalhada e coerente da dinâmica de longo prazo do desenvolvimento tecnológico capitalista. A Tabela 1 resume a periodização de Perez (2002) desde a primeira revolução industrial.

**Tabela 1:** Cinco grandes ondas de crescimento e cinco grandes bolhas de tecnologia

Revolução Tecnológica	Nome popular para o período	Principal país ou países	<i>Big-bang</i> da inovação que dá início à revolução	Ano
PRIMEIRA	A 'Revolução Industrial'	Grã-Bretanha	Abertura do moinho de Arkwright em Cromford	1771
SEGUNDA	Era do Vapor e das Ferrovias	Grã-Bretanha (com expansão para o continente europeu e para os EUA)	Teste da locomotiva a vapor 'Rocket' para a ferrovia Liverpool -Manchester	1829
TERCEIRA	Era do Aço, da Eletricidade e da Indústria de Base	EUA e Alemanha avançando e ultrapassando a Grã-Bretanha	Inauguração da siderúrgica Carnegie Bessemer em Pittsburgh, Pensilvânia	1875
QUARTA	Era do Petróleo, do Automóvel e da Produção em Massa	EUA (com a Alemanha competindo pela liderança mundial), depois se expandindo para a Europa	O primeiro Modelo-T sai da fábrica da Ford em Detroit, Michigan	1908
QUINTA	Era da Informação e das Telecomunicações	EUA (com expansão para Europa e Ásia)	O microprocessador Intel é anunciado em Santa Clara, Califórnia	1971

Fonte: Perez (2002); veja também Perez (2010, p. 782).

Associado a essas oportunidades está o risco de conflitos hegemônicos. O *policy paper* se beneficia das *Conversas Estruturadas do CEBRI sobre Geopolítica e Economia da Inovação*, as quais consistem em entrevistas, pelo autor deste texto, com especialistas selecionados na área de mudança tecnológica, política industrial e gestão da inovação, todas realizadas entre setembro e outubro de 2020. Além desta introdução e de uma breve conclusão, o capítulo está dividido da seguinte forma: a seção 2 discute a nova onda de estratégias nacionais de promoção de indústrias e inovação tecnológica, que apresentam motivações e orientações comuns, algumas delas buscam, inclusive,

enfrentar desafios societais. As estratégias nacionais dos EUA e da China apresentam uma agenda geopolítica explícita, e a seção 3 examina o recente conflito comercial entre esses dois países. A seção 4 apresenta quatro proposições sobre como a nova pandemia de coronavírus amplia as tendências geopolíticas e tecno-econômicas inter-relacionadas da última década. A seção também discute como a dinâmica de regulação das inovações digitais apresenta semelhanças com a forma como a segurança automobilística foi regulada durante a revolução tecnológica anterior<sup>2</sup>. A seção 5 levanta implicações para os países em desenvolvimento e para o Brasil, em particular.

2. Usando a periodização proposta por Perez (2002).

## 2 Tecnologias digitais disruptivas, globalização e estratégias nacionais de inovação industrial

Em meio ao processo de difusão de tecnologias digitais disruptivas, uma nova divisão global do trabalho surgiu na década de 1990, na qual as empresas transnacionais de eletrônicos descentralizaram suas cadeias produtivas de valor, incentivando a criação de redes locais de fornecedores de primeiro e segundo níveis (fabricantes e prestadores de serviços). Com a intensificação dos fluxos de comércio e investimento, a globalização tornou-se mais profunda e ampla. As economias asiáticas – com sua capacidade de “governar o mercado” (WADE, 1990) e de lentamente subir na escala tecnológica, em combinação com baixos salários – estavam bem posicionadas para se beneficiar dessa dinâmica, o que resultou em uma competição desigual, pendendo para o Oriente, apesar das políticas neoliberais que buscavam equilibrar as condições de competição (“nivelar o campo de jogo”) para todos os atores, tanto empresas como nações.

Alguns observadores afirmaram que a Crise Financeira Global (CFG) de 2008 interrompeu esse ciclo tecno-econômico, levando a uma fase de “estagnação secular” (SUMMERS, 2014). No entanto, análises mais profundas mostram não ser esse o caso. Ainda há muitas oportunidades de inovação tecnológica e crescimento econômico relacionadas, principalmente, à adoção ampla de tecnologias digitais (transformação digital) e à transição para a sustentabilidade socioambiental (crescimento verde). Ainda assim, a CFG de 2008 foi um momento de despertar para os países ocidentais em geral e os Estados Unidos em particular, pois uma parte importante de sua base industrial havia migrado para a Ásia, deixando um vácuo econômico que afetou indivíduos (trabalhadores) e regiões inteiras.

De uma hora para outra, a estratégia de não intervenção na política industrial ficou obsoleta e políticas industriais ativas tornaram-se a ordem do dia. A inovação tecnológica e a economia da inovação tornaram-se peças centrais nas receitas de recuperação dos formuladores de políticas. Após a promulgação da *Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento* em 2009, o ativismo pela política industrial e de inovação ganhou impulso com o que pareceu ser uma nova onda de inovações digitais disruptivas - a “Quarta Revolução Industrial” (SCHWAB, 2016), “Indústria 4.0” (ACATECH, 2013),

“Transformação Digital” (FÆSTE, SCHERER E GUM-SHEIMER, 2015; MCKINSEY, 2018) ou “Manufatura Avançada” (EOP, 2012).

O que todas essas denominações têm em comum é o reconhecimento de que as atuais inovações disruptivas são caracterizadas pelo uso abundante de dados e pela convergência de diferentes campos do conhecimento. Para aproveitar as oportunidades criadas pelas novas “tecnologias de propósito geral” e responder aos desafios enfrentados por suas economias, mais governos nacionais começaram a lançar planos de política industrial e de inovação. A *Parceria para a Manufatura Avançada* dos Estados Unidos, estabelecida em 2012; A *Nova Estratégia de Alta Tecnologia da Alemanha*, publicada em 2014; ou a *Estratégia Industrial do Reino Unido*, de 2017, são exemplos desse ímpeto. Mas não foi apenas o Ocidente que promoveu estratégias industriais e de inovação ativas, os países asiáticos também reagiram, com China, Japão e Coreia do Sul lançando suas próprias estratégias de “manufatura avançada” e inovação digital.

A Tabela 2, baseada em versão similar de Labrunie, Penna e Kupfer (no prelo), resume os principais pilares e objetivos expressos nos documentos das estratégias nacionais de China, Alemanha, Japão, Reino Unido e Estados Unidos<sup>3</sup>. Essas estratégias

3. Os documentos são: *Made in China 2025*, da China, publicado em 2015; *A Nova Estratégia de Alta Tecnologia da Alemanha: Inovações para a Alemanha*, anunciadas em 2014; o *5º Plano Básico de Ciência e Tecnologia do Japão* (de 2015), a *Estratégia de Robô: Visão, Estratégia, Plano de Ação* *Estratégia de Robô* (também de 2015) e o *Livro Branco sobre Pequenas Empresas no Japão* (de 2017); a *Estratégia Industrial do Reino Unido: Construir uma Grã-Bretanha Adequada para o Futuro*, estabelecida em 2017; e os principais documentos dos Estados Unidos informando sua *Parceria de Manufatura Avançada*, lançada em 2012.

nacionais selecionadas têm seis “orientações” comuns, sejam elas pilares ou objetivos, a saber: (1) incentivo a tecnologias e indústrias de manufatura avançada; (2) aumento de investimento e financiamento à P&D; (3) aprofundamento das relações entre indústria-academia-governo; (4) capacitação da força de trabalho; (5) incentivo às PMEs e *startups*; e (6) atualização de normas, padrões técnicos e do ambiente de negócios. Alemanha, Japão e

Reino Unido apresentam uma semelhança adicional, pois os planos buscam não apenas aumentar a taxa de inovação para promover a competitividade econômica, mas também estabelecem uma *direcionalidade* para atividades inovadoras, como meio de enfrentar os desafios societais. Nesse sentido, representam um novo tipo de política que pode ser vista como “orientada à missão” (MAZZUCATO, 2018a).

**Tabela 2:** Objetivos e pilares das estratégias nacionais dos países selecionados

Orientações presentes em ao menos dois países	China	Alemanha	Japão	Reino Unido	Estados Unidos
<b>Objetivos e pilares associados à promoção da competitividade industrial</b>					
1. Incentivo à manufatura avançada (desenvolvimento tecnológico e integração industrial)	O, P1, P2	P1, P3	P1	O1	O1, P1
2. Aumento dos gastos com P&D, incluindo pesquisa básica	P1, P10	O5, P4	O, P3	P1	O5, P3
3. Aprofundamento da relação indústria-academia-governo	P1	O11, P2	O, P4, P6	P1	O3, O4
4. Capacitação da mão de obra	O, P10	O7, P4	P3, P3R	P2	O2, P2
5. Promoção das PMEs e das <i>startups</i>	P10	O4, P3	P4	P4	O1, P3
6. Atualização de normas, padrões e do ambiente de negócios	P1, P10	O4, P4	P4, P3R	P4	P3
7. Desenvolvimento de regiões mais atrasadas		P3	O1	P5	
8. Transformação dos resultados de pesquisas em produtos/Aumento de escala e comercialização	P1	P2			
9. Internacionalização da indústria	P9, P10	P2			
10. Infraestrutura para inovação			P1R	P3	
<b>Objetivos e pilares associados à abordagem de importantes desafios sociais</b>					
1. Desenvolvimento sustentável/Economia verde	O, P5	O3, P1	O1, P2	O2	
2. Envelhecimento da população		P1	O2, P2	O4	
3. Mobilidade		P1		O3	
4. Participação da sociedade		O2, P5	P5		
5. Desafios da economia digital e da sociedade/Cibersegurança		P1	P2		

**Legenda:** O = Objetivo; (Ex: O1 = Objetivo 1 da política) / P = Pilar (Ex: P1 = Pilar 1 da política);

Obs.: No caso da China e do Japão, os objetivos (ou só alguns) não estão ordenados.

Fonte: Labrunie, Penna e Kupfer (no prelo).

As estratégias nacionais dos EUA e da China, no entanto, quase não dão atenção aos desafios societais, com alguma exceção dada à ‘sustentabilidade’ e à ‘economia verde’ no caso da China. De fato, seu presidente, Xi Jinping, anunciou em setembro de 2020 que o país veria um pico em suas emissões até 2030 e alcançaria a neutralidade de carbono até 2060 (LADISLAW E TSAFOS, 2020). Por outro lado, as estratégias desses países têm motivações geopolíticas explícitas e uma agenda externa para a abertura de mercados e garantia de igualdade de condições competitivas

para suas corporações, o que sugere que seu objetivo principal seja atingir a liderança industrial global. No entanto, esses objetivos semelhantes têm conotações ou motivações diferentes. De acordo com Padula (2020), a China não pretende se atribuir o papel de potência hegemônica, posição ocupada desde a Primeira Guerra Mundial pelos Estados Unidos. No entanto, os EUA percebem ou instrumentalizam a ascensão da China como uma ameaça para justificar políticas expansionistas nos campos militar e econômico.

### 3 O conflito tecnológico e comercial EUA x China

Apesar da CFG de 2008, a China solidificou sua posição no centro da atual divisão global do trabalho e do sistema de comércio mundial. É o primeiro ou o segundo parceiro comercial mais importante para a maioria das economias desenvolvidas e em desenvolvimento, um dos maiores investidores de capital estrangeiro no mundo (e o maior credor estrangeiro dos EUA), e suas empresas estão presentes na maior parte das cadeias globais de valor (de têxteis e eletrônicos a equipamentos médicos). Representante da consolidação chinesa no palco global é a superação do Japão como segunda maior economia do mundo em 2010. Nesse contexto, o crescimento da China tornou-se não apenas uma questão de competição industrial e tecnológica, mas também de tensão geopolítica.

Em 2013, a China anunciou sua política *One Belt One Road*, que em 2016 ficou conhecida no Ocidente como *Belt and Road Initiative*<sup>4</sup>. A iniciativa enfoca investimentos chineses em infraestrutura em quase 70 países - da Ásia à Oceania, passando por Oriente Médio e África até as Américas do Sul e do Norte - e foi ampliada para incluir também um elemento digital. Desse modo, a nova *Rota Digital da Seda* se baseia em quatro pilares (Cheney, 2019): investimento em infraestrutura digital no exterior (redes celulares 5G, cabos de fibra óptica, centros de dados, etc.); desenvolvimento de tecnologias avançadas nas áreas de inteligência artificial, telecomunicações, computação em nuvem e processamento de dados; comércio eletrônico; e diplomacia e governança digitais, que incluem um apelo por “ciber-soberania” sobre os padrões tecnológicos.

É neste contexto que, em 2018, quando o déficit comercial dos Estados Unidos com a China atingiu US\$ 419 bilhões, o então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, anunciou uma “guerra comercial” contra a China na forma de barreiras tarifárias significativas, no valor de US\$ 250 bilhões - ou quase metade do valor das importações americanas da China. Os cinco principais produtos importados afetados pelas tarifas americanas foram: equipamentos de telecomunicações, placas de circuito de computador e unidades de processamento, móveis de metal e peças de computador. Em retaliação, a China impôs suas próprias tarifas aos produtos dos EUA, no valor de US\$ 110 bilhões - ou US\$ 10 bilhões abaixo do que a China importou dos Estados Unidos em 2018. Trump então ameaçou aumentar ainda mais as tarifas, o que fez

em 2019 e foi seguido por outro aumento adotado pela China - levando também a uma escalada retórica do conflito. Por exemplo, quando Washington designou simbolicamente a China como “manipuladora de câmbio”, Pequim reagiu com um aviso de que essa medida provocaria turbulência nos mercados financeiros. De fato, os mercados de ações e de câmbio passariam a flutuar de acordo com a última notícia sobre a disputa comercial EUA-China.

Além das barreiras tarifárias impostas às importações chinesas, os Estados Unidos também tomaram outras medidas contra a China alegando motivos de segurança nacional e direitos humanos. Em outubro de 2019, a “lista negra” de empresas chinesas que deveriam buscar a aprovação do governo dos EUA antes de comprar componentes feitos no país incluía várias empresas de inteligência artificial e telecomunicações, entre as quais a gigante chinesa Huawei (oficialmente classificada como “apoia-pela pelas forças armadas chinesas”). Outro conflito também surgiu em torno da Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), principal fabricante - da “província marginal” (*rogue province*) - de semicondutores customizados, incluindo para uso militar e telecomunicações 5G, que também precisaria buscar uma licença oficial dos EUA antes de enviar seus produtos para fabricantes chineses (Huawei, em particular). Posteriormente, a TSMC anunciou seus planos de construir uma nova fábrica de US\$ 12 bilhões no Arizona. Os EUA também reagiram à iniciativa chinesa da *Rota Digital da Seda* ao incluir aspectos de governança digital em suas negociações diplomáticas e comerciais e começaram a pressionar seus aliados para banir o equipamento 5G da Huawei de suas redes sem fio nacionais.

4. Seu nome oficial pode ser traduzido como *Cinturão Econômico da Rota da Seda e Estratégia de Desenvolvimento de uma Rota da Seda Marítima do Século XXI*.

## 4 A pandemia da Covid-19 como ampliador das tendências atuais

Em dezembro de 2019, o conflito parecia ter esfriado repentinamente, com os EUA e a China anunciando um acordo comercial para, inicialmente, evitar novas imposições tarifárias e, posteriormente, remover outras barreiras comerciais. Os EUA abandonaram sua designação (principalmente simbólica) da China como um “manipulador de câmbio”. Nesse mesmo mês, no entanto, um novo coronavírus (CoV-19) associado a uma síndrome respiratória aguda grave (SRAG, ou SARS, em inglês) surgiu na província chinesa de Wuhan. Três meses depois, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto do “SARS-CoV-19” como uma pandemia, desencadeando uma nova guerra retórica entre os Estados Unidos e a China, que se acusavam mutuamente pelo surgimento do vírus.

A pandemia SARS-CoV-19 atingiu o mundo inteiro de maneira bastante dura. Em outubro de 2020, havia mais de 37,5 milhões de casos confirmados e cerca de 1,1 milhão de mortes em todo o mundo. O impacto econômico da pandemia é considerado a desaceleração econômica mais severa desde a Grande Depressão da década de 1930. Embora os mercados de ações tenham se recuperado do *crash* generalizado do final de março de 2020, o efeito sobre a economia real ainda está em andamento. Chamando-a de “uma crise como nenhuma outra”, em junho de 2020, o Fundo Monetário Internacional (FMI) estimou uma taxa média de crescimento da economia global de -4,9% em 2020, com as economias desenvolvidas diminuindo em média 8% (-10,2% para Zona Euro) e mercados emergentes e economias em desenvolvimento contraindo 3% em média (principalmente porque ainda há projeção de crescimento positivo da economia da China) (FMI, 2020). O FMI também previu um impacto severo desta desaceleração econômica sobre o emprego, com as taxas de desemprego subindo para mais de 10% em países como a França e a Itália – até mesmo os EUA, cuja taxa de desemprego atingiu apenas 3,7% em 2019, deve apresentar um desemprego de 10,4% em 2020. Com o desemprego crescente, muitos países foram forçados a relaxar suas medidas de austeridade, promover planos de recuperação econômica e implementar programas de renda básica incondicional (ver pontos B e C abaixo).

Mediante tudo isso, o surgimento da pandemia do novo coronavírus parece ampliar quatro tendências geopolíticas e técnico-econômicas inter-relacionadas da última década:

### A. As cadeias produtivas de valor globais excessivamente dependentes da China tornaram-se alvo central de políticas nacionais.

Quando a China decidiu fechar partes do país (começando com Wuhan), e manteve para si o suprimento de equipamentos médicos (equipamentos de proteção individual, medicamentos e insumos farmacêuticos, respiradores mecânicos), o mundo inteiro teve de enfrentar as consequências de um sistema global de produção frágil e interdependente. Consequentemente, muitos países começaram a debater o desenvolvimento industrial (ou a reindustrialização) como uma meta fundamental a ser alcançada nos próximos anos, como meio de garantir a soberania nacional e a segurança contra outros possíveis choques ao sistema. As preocupações com as cadeias de produção centradas na China se expandiram para as cadeias de valor de produtos eletrônicos e digitais, dada a ambição chinesa de estabelecer padrões técnicos para a economia digital. De acordo com Li (2020), a desvinculação ou dissociação (*decoupling*) das cadeias produtivas, por um lado, da economia chinesa, por outro, já é uma realidade. No entanto, a dissociação é mais fácil para algumas cadeias de valor e muito difícil para outras, e não veremos uma dissociação total em certos setores com cadeias de valor complexas. Por outro lado, a dissociação entre as economias avançadas e a China poderia abrir novas oportunidades de desenvolvimento em outras regiões geográficas, como afirma Breznitz (2020), assim como aconteceu no auge da Guerra Fria entre os EUA e a então URSS na década de 1960. No entanto, Salerno (2020) contrapõe afirmando que ainda está para ser visto se essa oportunidade significará algo mais do que uma industrialização

do tipo *maquila*<sup>5</sup>, pois historicamente atividades como *design*, pesquisa e desenvolvimento sempre permaneceram na matriz (ou seja, nos países de origem das empresas transnacionais), mesmo que as transnacionais venham a se envolver com a inovação aberta. Isto porque quando confrontadas com inovações disruptivas, as empresas se fecham. Embora ainda possam promover a inovação aberta, o controle permanece com a sede da empresa transnacional.

**B. A melhoria das estruturas industriais e o remanejamento das cadeias de valor são os temas preferenciais entre as opções de medidas dos formuladores de políticas – são abundantes os apelos por novos “Planos Marshall” para a reconstrução das economias.** A onda de estratégias nacionais de inovação e industriais, que surgiu após a CFG de 2008 e ganhou ritmo com a ampla difusão de tecnologias digitais, foi ainda mais acelerada com a pandemia. Vale ressaltar também que, por si só, a adoção de tecnologias digitais, em áreas como *e-commerce* e *home office*, ganhou impulso e se tornou uma estratégia fundamental para a sobrevivência durante a pandemia de SARS-CoV-19. Conforme discutido na seção 2, os planos de estratégia industrial e de inovação recentes apresentam várias características comuns (Labrunie, Penna e Kupfer, no prelo). Duas dessas características são particularmente relevantes: primeiramente, os planos são concebidos como um meio de aproveitar oportunidades tecnológicas; e, em segundo lugar, abordam as consequências dos desafios societais atuais de sustentabilidade e mudança demográfica, por exemplo. Kattel (2020) argumenta que a consolidação de uma política industrial ativa pelos Estados-nação é o principal resultado da atual pandemia, decorrente de três motores convergentes: aspirações geopolíticas renovadas; a emergência climática e ambiental; e uma compreensão crescente sobre uma abordagem holística às políticas econômicas de Estado (dando coerência às políticas implantadas pelos ministérios da economia e da ciência e tecnologia).

**C. As políticas industriais e de inovação tornaram-se preocupações nacionais fundamentais e cada vez mais “orientadas à missão” (*mission-oriented*).** Usar a política de inovação para resolver desafios societais é o que economistas como Mariana Mazzucato chamam de políticas

de inovação “orientadas à missão” (MAZZUCATO, 2018a; MAZZUCATO, 2018b). A corrida global por uma vacina contra a SARS-CoV-19 pode ser vista sob essa perspectiva como um exemplo-chave de iniciativa orientada à missão. Regiões (como a União Europeia), países (Peru e Espanha) e cidades (Manchester, Valência e Medellín) estão atualmente desenvolvendo suas próprias estratégias de inovação orientadas à missão, nas quais as missões são *impulsionadas pela inovação* e relacionadas a questões ambientais e de saúde. A Agência Ambiental Alemã publicou recentemente um relatório “baseado na avaliação de 130 estudos científicos e declarações relevantes que tratam da concepção e da eficácia dos programas verdes de recuperação econômica”, que revela um efeito positivo da pandemia: um “amplo consenso” de que “a única maneira de superar a crise econômica é com programas de recuperação verde e reformas estruturais” (UMWELTBUNDESAMT, 2020).

**D. No que diz respeito à economia digital, a competição EUA-China aprofunda as diferenças nas estratégias de tecnologia ao mesmo tempo em que cria divisões entre os modelos de negócios e as escolhas das empresas, tornando mais difícil um acordo sobre padrões e práticas. Como consequência, o espaço político para a governança multilateral é reduzido.** A ampla difusão de tecnologias digitais traz perspectivas de ruptura das estruturas estabelecidas - relações de trabalho, modelos de negócios, padrões de comércio - as quais exigem um realinhamento das instituições e o estabelecimento de um novo sistema de governança. A perspectiva histórica mostra que as inovações tecnológicas também trazem externalidades negativas. As tecnologias digitais criam diferentes problemas regulatórios relacionados a questões (IEL *et al*, 2017):

- **Éticas:** direito à privacidade e à confidencialidade de dados
- **De Propriedade:** propriedade e acesso aos dados
- **De Desenho Industrial:** grau de autonomia das máquinas, que pode se tornar uma questão de poder político e econômico

5. O termo se refere a “maquiladoras”, empresas que apenas montam produtos, importando peças mais sofisticadas e tecnologia desenvolvida em outros lugares, e geralmente operam em zonas francas e de livre comércio (como a *Zona Franca de Manaus* no Brasil).

- **Normativas:**  
estabelecimento de padrões abertos ou de propriedade e de padrões técnicos para o acompanhamento de decisões, garantia de compatibilidade e adaptação de sistemas legados
- **Tecno-econômicas:**  
apoio ao desenvolvimento de competências técnicas e organizacionais adaptadas a cada sistema de produção
- **Socioambientais:**  
aumento do desemprego devido à robotização ou uso de equipamentos, suprimentos e bens digitais

Todos esses problemas exigem regulamentação e alguns deles podem não ser receptivos às regulações nacionais – é necessária uma estrutura global para que os problemas sejam tratados de forma eficaz. No entanto, o discurso atual de desconfiança sobre a ação e os mandatos das instituições multilaterais existentes (saída dos EUA da OMS e fragilização da OMC, por exemplo) está em desacordo com as perspectivas de tratados internacionais na regulação da economia digital. Além disso, podemos traçar um paralelo com a regulação dos problemas associados ao setor portador do paradigma da quarta revolução tecnológica (PEREZ, 2001): a indústria automobilística (Quadro 1).

#### Quadro 1: A regulação da indústria automobilística

A indústria automobilística é o que Perez (2002; 2010) denomina uma “indústria portadora do paradigma” (PCI – Paradigm Carrying Industry) de uma revolução tecnológica, pois sintetiza o modelo de melhores práticas para o uso mais eficaz das novas tecnologias da revolução. Ao lado da indústria do petróleo, a indústria automobilística foi a PCI da quarta revolução tecnológica, que Perez chama de “a era do automóvel, do petróleo e da petroquímica” (ver tabela 1). Na atual “Era da informação e das telecomunicações”, as indústrias de tecnologia digital são as que carregam o paradigma. Nesse sentido, observar como o automóvel foi regulamentado (PENNA E GEELS, 2012; GEELS e PENNA, 2015; PENNA e GEELS, 2015) pode trazer lições para a regulamentação das tecnologias digitais. A questão da regulamentação da segurança em automóveis e rodovias parece particularmente ter paralelos com a questão da regulamentação da privacidade e segurança na Internet. A segurança automotiva surgiu como um problema público nas primeiras décadas do século XX; à época, recebeu um “enquadramento comportamental”: para resolver o problema, o motorista deveria ser educado para mudar seu comportamento e dirigir com segurança. Isso logo se tornou a diretriz oficial nas regulamentações nacionais em vigor nos Estados Unidos (o país líder da quarta revolução tecnológica). Atualmente, a privacidade na internet também recebe um enquadramento comportamental: cabe ao usuário mudar seu comportamento e proteger sua privacidade. Este enquadramento também entra em estruturas regulatórias nacionais, que exigem que as empresas deem aos usuários a opção de “optar por aceitar ou excluir” acordos de compartilhamento de dados e aceitar ou não “cookies” de rastreamento (arquivos de texto compartilhados com sites para identificar os usuários e que rastreiam seu comportamento). Como alternativa, o enquadramento tecnológico só surgiu em 1950, como resultado de um entendimento crescente (fruto da P&D militar) de que os automóveis poderiam ser projetados visando a proteção dos ocupantes. Porém, esse enquadramento não foi levado adiante pelas montadoras, que, em vez disso, preferiram promover estilos e dispositivos que pudessem impulsionar as vendas. “Segurança não vende” era o lema da indústria automobilística americana. Foi apenas em 1966 que essa diretriz técnica se tornou oficial através da promulgação da *Lei Nacional de Segurança no Trânsito e em Veículos Motorizados*, que autorizou o gover-



no federal dos EUA a definir padrões de segurança uniformes para automóveis, desde padrões de prevenção de colisões (por exemplo, controles, visor e freios) passando por padrões de resistência ao choque (por exemplo, proteção do ocupante, cintos de segurança, *airbags*) até os padrões de sobrevivência pós-acidente (por exemplo, integridade do sistema de combustível). Atualmente, projetar algoritmos para promover a privacidade individual (e não para aumentar as vendas e o envolvimento do usuário) não está no foco das empresas de internet, mas está começando a receber atenção por meio do trabalho de organizações sem fins lucrativos como o *Center for Humane Technology* (Centro por Tecnologia Humanizada), focado no 'realinhamento da tecnologia digital de consumo com os interesses da humanidade'. Na história da segurança automobilística, foram as ações de ativistas – inicialmente médicos que testemunharam a tragédia dos acidentes de automóvel e, depois, grupos de consumidores liderados pelo primeiro ativista pelos direitos do consumidor, Ralph Nader – que conseguiram promover o enquadramento tecnológico até que fosse incorporado na regulamentação oficial. Diferentes enquadramentos não afetam apenas os tipos de regulamentos, mas também as tecnologias que são desenvolvidas (PENNA, 2014): o enquadramento comportamental levou a uma onda de patenteamento de produtos para ajudar os motoristas a dirigir com segurança, enquanto o enquadramento tecnológico levou a patentes que protegem a integridade do carro e dos ocupantes. Mas a regulamentação da segurança automotiva contém outra lição para a regulamentação da tecnologia digital: apesar do aumento de fatalidades devido a acidentes rodoviários em todos os países que viram uma difusão generalizada de automóveis, uma estrutura de política regulatória internacional para automóveis nunca foi estabelecida por organizações multilaterais. Em vez disso, o que surgiu foram padrões técnicos compartilhados promovidos por associações técnicas como a *Society of Automotive Engineers* (Sociedade de Engenheiros Automotivos). Nesse sentido, se o paralelo com a segurança automotiva serve para as tecnologias digitais, podemos não ver o surgimento de uma estrutura de política regulatória internacional, mas testemunhar a criação de normas técnicas em associações profissionais e industriais. De fato, esses fóruns devem se tornar palco para as novas rodadas de batalhas regulatórias - com implicações geopolíticas - em torno da indústria portadora dos paradigmas da quinta revolução tecnológica.

Ao que parece, no entanto, a promoção da sustentabilidade e de novos negócios verdes atualmente é uma das poucas áreas abertas a alianças globais e colaboração multilateral. Embora o conflito EUA-China tenha sido gestado ainda durante a administração Obama, em 2014 os Estados Unidos e a China se comprometeram, conjuntamente, a reduzir as emissões de carbono até 2030. Embora as questões ambientais tenham perdido força no governo Trump e tenham desaparecido quaisquer motivações "verdes" por trás da estratégia oficial americana para a indústria e a inovação, a questão continua sendo um compromisso fundamental da sociedade civil e da responsabilidade social corporativa, que reconhece a importância econômica de uma agenda de sustentabilidade nascida e consolidada como tarefa multilateral. As agendas nacionais de clima e sustentabilidade foram e são construídas com vinculação direta à agenda multilateral, e os parâmetros e instrumentos de monitoramento e avaliação dessas agendas têm raízes multilaterais.

O reconhecimento generalizado da Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) faz parte dessa tendência. Se, por um lado, as principais tecnologias de baixo carbono (energia solar e eólica, carros elétricos) estão concentradas em alguns agentes (e países) - na verdade, a cadeia de abastecimento de energia verde está concentrada na China (LADISLAW E TSAFOS, 2020), o que pode criar um problema de acesso; por outro, está cada vez mais claro que as soluções de baixa tecnologia (e inovações incrementais) também são importantes e talvez tenham maior impacto do ponto de vista dos países em desenvolvimento, que têm lacunas tecnológicas críticas em saneamento, gestão de resíduos sólidos e transporte público.

No entanto, embora os espaços políticos para a regulamentação da economia digital sejam diminuídos por conflitos e competição, o advento da pandemia SARS-CoV-19 não parece ter fechado a janela de oportunidade para colaboração multilateral em termos de inovação na área do clima e sustentabilidade, especialmente quando considerados os benefícios econômicos e sociais do acesso aos serviços de saúde, saneamento ou medicamentos e vacinas.

## 5 Implicações para o Brasil e economias emergentes

Nenhum país capitalista se desenvolve sem indústrias manufatureiras e inovação tecnológica (REINERT, 2016). A atual pandemia mostrou que ter capacidade de manufatura e inovação é fundamental não apenas para o crescimento econômico, mas também para a soberania e a segurança. O fato de o Brasil possuir uma rede de instituições de pesquisa de alto nível em saúde (universidades públicas federais, Fiocruz e laboratórios farmacêuticos oficiais) evidencia isso. Sem essa rede, não é injustificado especular que o país estaria em uma posição ainda pior para lidar com a pandemia da Covid-19.

O desenvolvimento de um sistema científico forte (como o vivido pelo Brasil desde a década de 1970) não é, entretanto, suficiente para aproveitar as oportunidades criadas pelas inovações digitais. Embora o recente aumento da atividade empreendedora inovadora no Brasil, para além do eixo São Paulo-Rio de Janeiro (incluindo estados como Pernambuco, Santa Catarina e Goiás) tenha sido fundamental, não é economicamente suficiente ou sustentável. É preciso haver um vetor que direcione os investimentos e o desenvolvimento tecnológico para áreas de alto valor agregado.

O que falta ao Brasil e a outros países em desenvolvimento é uma estratégia industrial e de inovação explícita que estabeleça uma visão de desenvolvimento de longo prazo que reconheça seu lugar potencial no tabuleiro global. Tal estratégia deve contemplar o papel fundamental das compras governamentais para a inovação e os programas de inovação orientados a missões como ferramentas políticas: como meio de direcionar o desenvolvimento tecnológico para a transformação digital e, ao mesmo tempo, responder aos desafios ambientais e sociais urgentes que cada país enfrenta. Só assim os países em desenvolvimento podem combinar as oportunidades da economia digital para completar seu projeto de desenvolvimento.

O atual conflito EUA-China diminui o campo de atuação política para os países em desenvolvimento. Escolher lados incorre no risco de limitar as estratégias de tecnologia e adotar padrões técnicos que podem não se tornar dominantes a longo prazo. Evitar essa divisão é chave para preparar as instituições, a base da infraestrutura – e os trabalhadores – para a adoção do que surgir, de fato, como padrão técnico, por exemplo, para as tecnologias 5G. Embora o espaço político tenha sido reduzido para negociações multilaterais, é coletivamente que os países em desenvolvimento podem garantir mais poder de barganha. Além disso, a atenção explícita aos aspectos tecnológicos dos acordos comerciais é fundamental, nesta era de incertezas em relação à governança e regulamentações tecnológicas.



O que falta ao Brasil e a outros países em desenvolvimento é uma estratégia industrial e de inovação explícita que estabeleça uma visão de desenvolvimento de longo prazo que reconheça seu lugar potencial no tabuleiro global.



## 6 Conclusões

Este capítulo discutiu a relação entre a dinâmica tecnológica, a economia da inovação e a geopolítica. Apesar de ser um tópico relativamente negligenciado na economia dominante, e mesmo na neo-schumpeteriana, a geopolítica está na raiz das estratégias de desenvolvimento de tecnologia.

Em particular, o capítulo examinou as tendências de transferência de capacidade manufatureira do Ocidente para o Oriente e do ressurgimento de políticas industriais e de inovação ativas (seção 2). As políticas industriais de diferentes países apresentam características semelhantes, embora algumas busquem, também, enfrentar os desafios da sociedade, no que tem sido apelidado de “políticas orientadas à missão”. No caso dos Estados Unidos e da China, seus planos têm motivações e ambições geopolíticas que contribuíram para o conflito comercial e tecnológico entre os dois países, exacerbado nos últimos anos (discutido na seção 3).

A seção 4 argumentou que a atual pandemia SARS-CoV-19 tem funcionado como uma lente de aumento para tais tendências, com implicações importantes para a governança do sistema de comércio, das tecnologias digitais, bem como para as perspectivas de um caminho de desenvolvimento global sustentável baseado na inovação. A esse respeito, o capítulo ofereceu um breve paralelo entre a regulamentação da indústria automobilística e das indústrias de tecnologia digital: se o paralelo servir, poderemos ver disputas em torno de padrões técnicos não em fóruns políticos multilaterais, mas em associações profissionais e industriais internacionais.

Na quinta seção, o capítulo ofereceu reflexões sobre as repercussões para os países em desenvolvimento, em geral, e para o Brasil, em particular, das dinâmicas examinadas e das perspectivas de desenvolvimento socioeconômico autônomo com base na inovação tecnológica.

Como observação final, pode-se acrescentar que as janelas de oportunidade para inovação tecnológica e desenvolvimento socioeconômico são mutáveis e se deslocam com a dinâmica política e econômica. Para aproveitar a oportunidade criada pelas tecnologias digitais, os países em desenvolvimento precisam entender os padrões recorrentes e únicos de cada ciclo tecnológico (PEREZ, 2001). As atuais inovações digitais disruptivas são caracterizadas pelo uso abundante de dados e pela convergência de diferentes áreas do conhecimento. Sua difusão para a periferia global é acelerada como resultado do aumento da capacidade de produção e da diminuição dos preços de adoção (em meio ao crescimento exponencial do desempenho tecnológico e à diminuição do tamanho dos componentes). Tais tendências são agravadas pela ameaça de obsolescência, não apenas para tecnologias antigas e empresas com investimentos irrecuperáveis, mas também – e talvez de maneira mais importante – para trabalhadores e determinadas áreas geográficas, em meio ao processo de globalização das cadeias de valor. Confrontados com a ameaça de ruptura, os Estados-nação voltam a adotar políticas industriais e de inovação ativas. Essa dinâmica exacerba os conflitos (não apenas entre os EUA e a China) sobre questões comerciais e tecnológicas. Para o sul global, tomar partido neste conflito é injustificado, enquanto a promoção de novos caminhos para redirecionar a colaboração multilateral – também em fóruns internacionais alternativos – é cada vez mais vital.

## Referências bibliográficas

- ABRAMOVITZ, M. (1956) 'Resource and Output Trends in the United States Since 1870', *American Economics Review*, 46 (May).
- ACATECH (2013) *Recommendation for Implementing the Strategic Initiative INDUSTRIE 4.0*. München: Acatech.
- BLOCK, F. L. and KELLER, M. R. (eds.) (2011) *State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- BREZNITZ, D. (2020) 'Structured Conversation III: Geopolitics and the Economics of Innovation'. Online Interview on October 5<sup>th</sup>, CEBRI. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>.
- BRYNJOLFSSON, E. and MCAFEE, A. (2014) *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. WW Norton & Company.
- CHENEY, C. (2019) 'China's Digital Silk Road: Strategic Technological Competition and Exporting Political Illiberalism', Council on Foreign Relations, September 26<sup>th</sup>. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/chinas-digital-silk-road-strategic-technological-competition-and-exporting-political>; accessed on August 4<sup>th</sup>, 2020.
- EOP (2012) *A National Strategic Plan for Advanced Manufacturing*. Washington, D.C.: National Science and Technology Council.
- FÆSTE, L., SCHERER, M. and GUMSHEIMER, T. (2015) 'How to Jump-Start a Digital Transformation', *Boston Consulting Group*, September.
- GEELS, F. W. and PENNA, C. C. R. (2015) 'Societal Problems and Industry Reorientation: Elaborating the Dialectic Issue LifeCycle (DILC) Model and a Case Study of Car Safety in the USA (1900–1995)', *Research Policy*, 44(1), pp. 67-82.
- IMF (2020) 'A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery', *World Economic Outlook Update*, June.
- Instituto Euvaldo Lodi (IEL), COUTINHO, L., FERRAZ, J. C., KUPFER, D., LAPLANE, M., PENNA, C. C. R., ULTREMARE, F., GIELFI, G., ELIAS, L. A., DIAS, C., BRITTO, J. N. d. P. and TORRACCA, J. F. (2017). Nota Técnica: Etapa I do Projeto Indústria 2027 - Mapa de Clusters Tecnológicos e Tecnologias Relevantes para Competitividade de Sistemas Produtivos. *Projeto Indústria 2027: Riscos e Oportunidades para o Brasil diante de Inovações Disruptivas*. Brasília: IEL.
- KATTEL, D. (2020) 'Structured Conversation III: Geopolitics and the Economics of Innovation'. Online Interview on October 2<sup>nd</sup>, CEBRI. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>.
- LABRUNIE, M. L., PENNA, C. C. R. and KUPFER, D. (in press) 'The Resurgence of Industrial Policies in the Age of Advanced Manufacturing: An International Comparison of Industrial Policy Documents', *Revista Brasileira de Inovação*.
- LADISLAW, S. and Tsafos, N. (2020) 'Beijing Is Winning the Clean Energy Race', *Foreign Policy*, October 2<sup>nd</sup>.
- LI, Y. (2020) 'Structured Conversation III: Geopolitics and the Economics of Innovation'. Online Interview on September 29<sup>th</sup>, CEBRI. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>.
- MAZZUCATO, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking the Public Vs. Private Myth in Risk and Innovation*. London and New York: Anthem Press.
- MAZZUCATO, M. (2018a) 'Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities', *Industrial and Corporate Change*, 27(5), pp. 803-815.
- MAZZUCATO, M. (2018b) 'Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union: A Problem-Solving Approach to Fuel Innovation-Led Growth', *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*.

- McKinsey (2018) 'Unlocking Success in Digital Transformations', *McKinsey Global Institute*, October.
- MOWERY, D. C. (2010) 'Military R&D and Innovation', in Hall, B.H. and Rosenberg, N. (eds.) *Handbook of the Economics of Innovation*, pp. 1219-1256.
- PADULA, R. (2019) 'A Economia, Isso Serve em Primeiro Lugar para Fazer a Guerra: O Olhar Estratégico sobre Economia na Economia Política, na Geopolítica Clássica e na Economia Política Internacional', *OIKOS* (Rio de Janeiro), 18(2).
- PADULA, R. (2020) 'Structured Conversation III: Geopolitics and the Economics of Innovation'. CEBRI. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>.
- PADULA, R. and Fiori, J. L. (2019) 'Geopolítica e Desenvolvimento em Petty, Hamilton e List', *Brazilian Journal of Political Economy*, 39, pp. 236-252.
- PENNA, C. C. R. (2014) *The Co-evolution of Societal Issues, Technologies and Industry Regimes: Three Case Studies of the American Automobile Industry*. DPhil in Science and Technology Policy, Science Policy Research Unit (SPRU), University of Sussex, Brighton.
- PENNA, C. C. R. and GEELS, F. W. (2012) 'Multi-Dimensional Struggles in the Greening of Industry: A Dialectic Issue Lifecycle Model and Case Study', *Technological Forecasting & Social Change*, 79(6), pp. 999-1020.
- PENNA, C. C. R. and GEELS, F. W. (2015) 'Climate Change and the Slow Reorientation of the American Car Industry (1979-2012): An Application and Extension of the Dialectic Issue LifeCycle (DILC) Model', *Research Policy*, 44(5), pp. 1029-1048.
- PEREZ, C. (2001) 'Technological Change and Opportunities for Development as a Moving Target', *CEPAL Review*, (12), pp. 109-130.
- PEREZ, C. (2002) *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA: E. Elgar Pub.
- PEREZ, C. (2010) 'Technological Revolutions and Techno-Economic Paradigms', *Cambridge Journal of Economics*, 34(1), pp. 185-202.
- REINERT, E. S. (2016). *Como os Países Ricos Ficaram Ricos... e Por Que os Pobres Continuam Pobres*. Tradução de Caetano Penna. Rio de Janeiro: Contraponto.
- RUTTAN, V. W. (2008) *General Purpose Technology, Revolutionary Technology, and Technological Maturity*, University of Minnesota, Department of Applied Economics.
- SALERNO, M. (2020) 'Structured Conversation III: Geopolitics and the Economics of Innovation'. Online Interview on October 8<sup>th</sup>, CEBRI. Disponível em <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>.
- SCHOT, J. and KANGER, L. (2018) 'Deep Transitions: Emergence, Acceleration, Stabilization and Directionality', *Research Policy*, 47(6), pp. 1045-1059.
- SCHUMPETER, J. A. (1934 [1912]) *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Harvard economic studies Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- SCHWAB, K. (2016) *The Fourth Industrial Revolution*. New York: Crown Business.
- SOLOW, R. M. (1956) 'A Contribution to the Theory of Economic Growth', *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 65-94.
- SUMMERS, L. H. (2014) 'US Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound'. *Business Economics*, 49(2), 65-73.
- Umweltbundesamt (2020) *The Green New Consensus: Study Shows Broad Consensus on Green Recovery Programmes and Structural Reforms*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- WADE, R. (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- WEISS, L. (2014) *America Inc.?: Innovation and Enterprise in the National Security State*. Ithaca; London: Cornell University Press.

# Reordenamento Global e Crise do Multilateralismo

**Maria Regina Soares de Lima**

Professora do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ)

**Marianna Albuquerque**

Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ)

**3/5**

COLEÇÃO DE  
*POLICY PAPERS*

## Introdução

---

A pandemia da Covid-19 trouxe, em conjunto com a crise sanitária, inúmeros desafios sociais, econômicos, políticos e institucionais. No centro da turbulência, estava a Organização Mundial da Saúde (OMS). Somaram-se críticas de que a OMS foi incapaz de agir no controle da pandemia, ao ser burocrática, com capacidade de resposta lenta, deficiências financeiras e descompassos entre a equipe política e o corpo técnico. Nesse ponto, a crítica era sobre a eficácia da organização.

Por outro lado, ficou evidente um aspecto político-diplomático de confrontação de narrativas entre EUA e China. Para os EUA, a OMS estaria agindo em favor da China, ao não responsabilizar o país pela origem do vírus. A OMS, dessa forma, sintetizou a crise multilateral mais ampla, marcada pela perda de legitimidade da ordem liberal do pós-Segunda Guerra, pelo unilateralismo praticado pelo governo Trump e pela emergência da China, que pratica formas de atuação internacional que não se enquadram no padrão ocidental, embutido nas organizações do pós-guerra.

Partimos da premissa de que a origem das inúmeras contestações que as organizações multilaterais sofrem está relacionada à falta de legitimidade decorrente da inadequação do arcabouço institucional liberal-ocidental do pós-Segunda Guerra a um novo mundo, com novos polos de poder e maior diversidade identitária e ideológica. Para avançar nesse argumento, faremos uma análise em quatro etapas.

Inicialmente, serão apresentadas algumas contribuições teóricas que se debruçam sobre a disjuntiva entre ordem e poder. Na atual conjuntura, vivemos um contexto de transição de poder no qual o *status quo* não mais corresponde à correlação de forças vigente. Em um segundo momento, a ênfase será em possíveis diagnósticos para a crise do multilateralismo, por meio de fatores endógenos e exógenos às instituições. Em terceiro lugar, serão introduzidas experiências regionais que apontam estratégias diversas para a ação coletiva. O desempenho destas nos leva a concluir que a crise é particularmente aplicável ao multilateralismo universal de base liberal, que convive com organizações regionais bem sucedidas e em processo de aprofundamento. Por fim, apresentaremos alguns possíveis cenários e desafios futuros para o reordenamento global.



A crise é particularmente aplicável ao multilateralismo universal de base liberal, que convive com organizações regionais bem sucedidas e em processo de aprofundamento.



# 1 Ordem e Poder na Política Internacional

Para determinadas matrizes teóricas, as instituições seriam redundantes ao poder, já que refletiriam as assimetrias do sistema internacional. Sendo assim, por que as potências criam instituições? Que motivações as levariam a investir recursos materiais e simbólicos nas organizações? De uma perspectiva oposta, outra explicação enfatiza as funções que as organizações desempenham, seja garantindo a governabilidade e a estabilidade internacional, seja buscando a solução de problemas de ação coletiva, reduzindo os custos de transação na interação entre Estados.

Um terceiro caminho analítico é partir da premissa de que as instituições podem ser vistas como a condensação, em um determinado espaço e tempo, de duas dimensões relativamente antitéticas: ordem e poder. Na verdade, este é o dilema central da política, que, para Weber, se resolveria pela transformação do poder fático em autoridade legítima, dentro de um Estado territorialmente delimitado. Em um sistema de Estados a questão da legitimidade é bem mais complexa, na medida em que não existe um poder soberano acima dos demais.

Nessa linha, é possível pensar a questão da legitimidade das instituições multilaterais a partir de dois modos distintos: um endógeno a seu funcionamento, e outro exógeno. O primeiro modo é sugerido por Gelson Fonseca Jr. (2008, p.74), para quem a legitimidade pode ser vista como consequência de um funcionamento ajustado da “regra básica do multilateralismo, que determina que cada participante, grande ou pequeno, deve aceitar constrangimentos gerais, universalmente válidos”. O próprio mecanismo multilateral está fundado na premissa da igualdade dos Estados, como ponto central da legitimidade. Na linha das contribuições clássicas de autores como Hedley Bull (2002), na sociedade anárquica é necessário que existam regras básicas para que haja interação internacional.

As regras e as normas ampliam a legitimidade dos soberanos e/ou aumentam os custos da ação unilateral dos poderosos. A legitimidade liga o interesse individual à vontade coletiva. Contudo, quanto maior o número de Estados que aceita a força das normas, mais fortes as regras se tornam. Nessa convergência entre o interesse particular e a regra, é que se define o *interesse multilateralizável* (FONSECA JR., 2008). No longo prazo, em um processo de retornos crescentes, a agregação do interesse gera uma “vontade multilateral” que se torna seu principal legado institucional, contribuindo para mudar a própria cultura internacional. Entretanto, a tensão entre o polo do interesse e o das normas é permanente, embora variável na intensidade, em alguns contextos mais do que em outros, momentos estes em que a própria legitimidade das regras é colocada em questão.

A nosso ver, a interrupção do processo de retornos crescentes, a consequente diminuição da vontade multilateral e o aumento da intensidade da tensão entre interesse e regra resultam da ação unilateral de alguma das potências que busca modificar para os demais a equação custo e benefício da cooperação. Imbuída da visão que dispõe de poder suficiente para dispensar a cooperação dos demais<sup>1</sup>, a potência desafia as normas e regras coletivas, desobedecendo-as

1. Na literatura corrente de Relações Internacionais, este tipo de comportamento caracteriza aqueles países para os quais o custo de oportunidade da não cooperação é inferior ao dos demais, denominado *go-it-alone power*. Ver Lloyd Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton: Princeton University Press, 2000.



sistematicamente, até o limite em que seus interesses particulares passam ser aceitos pelos demais como as “novas” regras coletivas. No limite, diante da resistência de reformar as instituições que não lhe são mais satisfatórias, simplesmente as abandona. É neste sentido que, em uma extensão do argumento de Gelson Fonseca Jr, a crise de legitimidade pode ser interpretada como endógena ao funcionamento do sistema multilateral.

Já o modelo exógeno da crise do multilateralismo pode ser exemplificado pela teoria institucional da criação da ordem internacional de G. John Ikenberry (2001). Sua contribuição apresenta argumentos analíticos que visam explicar tanto por que as potências criam instituições, como porque os países mais fracos aderem às instituições criadas pelos mais fortes. O modelo parte da analogia de uma hipotética negociação entre a potência criadora da instituição e os demais países. Tam-

bém no seu modelo, as instituições multilaterais condensam as duas dimensões antitéticas de ordem e de poder.

A ordem se faz presente pelo conjunto de normas e princípios, voluntariamente acordados, que configuram regras de comportamento coletivo e que atenuam, ou mesmo restringem, o impacto do poder fático dos participantes mais fortes sobre os mais fracos. Neste sentido, os últimos tendem a dar preferência a negociações e acordos de questões internacionais realizadas em âmbito multilateral do que aquelas feitas no formato bilateral, nas quais estão sujeitas aos efeitos imediatos dos atores mais poderosos.

O box 1 apresentado a seguir resume como o próprio conceito de multilateralismo traz em seu bojo as dimensões de inclusão e participação, essenciais para contrabalançar as tendências de dominação das grandes potências.

#### Box 1: O Conceito de Multilateralismo

**P**artindo de uma definição minimalista, a etimologia do termo “multilateralismo” possui uma raiz quantitativa, na qual este consiste na coordenação política entre três ou mais Estados (Keohane, 1990). Entretanto, autores como Ruggie (1992) questionam a definição puramente numérica e apontam que é necessário incluir uma dimensão qualitativa na prática multilateral. Por ser um instrumento que busca ampliar as possibilidades de inserção de países que não estão incluídos nos círculos oligárquicos de tomada de decisão, o multilateralismo traz em seu bojo as noções normativas de reciprocidade e participação. A definição baseada apenas no número esconde o fato de que arranjos formados por múltiplas unidades podem ser, na prática, comandados por um ou por poucos integrantes, desvirtuando o propósito de decisão coletiva.

Dessa forma, para além da quantidade de membros, seriam características do multilateralismo

elementos como a interação, a institucionalização de espaços deliberativos, a redução dos custos de transação, a transparência, a pluralidade de opiniões e identidades, e a legitimidade para sedimentar normas e valores essenciais para a sociedade internacional (Milani, 2012).

A busca pela participação e pela reciprocidade teriam, como fim último, o processo de democratização das relações entre os Estados, no sentido de que as instituições multilaterais, por serem baseadas em princípios gerais e normas operativas, estabeleceriam mecanismos que neutralizariam a prevalência da política de poder das grandes potências. Por esse motivo, os mecanismos multilaterais despontaram como uma estratégia prioritária de países intermediários, como o Brasil. Essa convicção ganhou força no pós-Segunda Guerra Mundial, período no qual as instituições multilaterais emergiram como potenciais mediadoras e como sustentáculo da nova ordem.

Por outro lado, qualquer arcabouço normativo em âmbito multilateral reflete a correlação de forças do momento de sua criação. Desta forma, o conjunto de regras, normas e princípios estabelecido no momento fundacional da instituição, que vai regular, no futuro, o comportamento de seus membros, reflete a estratificação do poder da conjuntura histórica concreta; é enviesada, portanto, em favor dos participantes mais poderosos.<sup>2</sup> Uma vez criadas, estas regras adquirem resiliência e tendem a permanecer no tempo. Esta é a principal razão pela qual ao final de uma guerra hegemônica, momento da criação de novas instituições internacionais, os vencedores aceitam ser regulados por normas que podem restringir sua atuação no presente, mas que, por sua resiliência institucional, fazem perdurar seu poder no futuro. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) ilustra esse argumento com maestria: se, por um lado, consolida-se o princípio da igualdade soberana, por outro, a criação da categoria de membros permanentes no Conselho de Segurança perpetua o *status quo* de 1945. Para as potências, o *trade off* se mostra favorável.

Por outro lado, os demais países – temendo a dominação futura de um novo ator hegemônico no plano global – aceitam voluntariamente as regras oferecidas, como uma forma de se resguardarem de eventuais projetos de dominação. Para Ikenberry (2001, p. 18), todas as ordens hegemônicas que estabeleceram as condições de operação no novo sistema internacional criaram estratégias institucionais para estabelecer “*strategic restraint and overcome fears of domination and abandonment*”.

À interpretação de que as instituições são difíceis de mudar e tendem a perdurar no tempo, ainda que as configurações de poder possam ser dinâmicas e sujeitas às mudanças de posições na estratificação de poder global, o argumento institucional sugere que a estabilidade e a legitimidade das organizações multilaterais dependem do grau de convergência entre as dimensões da ordem e do poder. À medida em que o desajuste inevitável entre ordem e poder se amplia, também diminui a legitimidade das regras multilaterais, situações que teóricos realistas, como Robert Gilpin (1981), identificam como de transição de poder. É neste sentido que para os teóricos institucionalistas-realistas, a crise de legitimidade do multilateralismo é exógena ao seu funcionamento.

Com base nas sugestões acima, da origem endógena ou exógena da crise de legitimidade do multilateralismo, analisamos, a seguir, como estes dois fatores se manifestam na atualidade, focalizando o papel desestabilizador dos Estados Unidos e a emergência da China no plano global. Ainda que sejam processos de natureza independente, ambos se manifestaram de forma mais acentuada no pós-Guerra Fria e, em certo sentido, se reforçaram mutuamente, contribuindo para a crise de legitimidade do multilateralismo na atualidade.



À medida em que o desajuste inevitável entre ordem e poder se amplia, também diminui a legitimidade das regras multilaterais, situações que teóricos realistas, como Robert Gilpin (1981), identificam como de transição de poder.



2. As teorias formuladas na periferia sempre foram muito sensíveis neste particular e críticas da premissa, implícita ou explícita, de uma suposta neutralidade das organizações multilaterais. Um argumento semelhante foi desenvolvido por Araújo Castro ao cunhar a expressão “congelamento do poder mundial”, a propósito da apresentação conjunta dos EUA e União Soviética do Acordo de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), nos anos 60. Segundo o embaixador brasileiro, o TNP feria o princípio da igualdade soberana das nações ao impor obrigações diferenciadas aos Estados.

## 2 Interpretações sobre a Crise do Multilateralismo

### A DIMENSÃO ENDÓGENA: PRIMAZIA E UNILATERALISMO

De forma esquemática, pode-se sugerir que os EUA não seguiram o roteiro institucionalista de um país vitorioso ao fim da Guerra Fria. Não se pretende aqui analisar de forma profunda por que isso aconteceu, mas descrever brevemente como o país se afastou do roteiro dos modelos de criação de uma nova ordem após o fim de uma competição global, que vinha pautando a política mundial por mais de quarenta anos. Os EUA não criaram instituições supranacionais, nem reformaram as internacionais. Na verdade, aquele que tinha sido seu papel no pós-Segunda Guerra não se repetiu. Ao contrário, o final da Guerra Fria foi interpretado pelas elites norte-americanas como o “momento unipolar”, e os EUA como a “nação indispensável” na nova ordem liberal, que se esperava fosse difundida por todo o planeta, seguindo de perto a expansão territorial do capitalismo, da globalização econômica e da expansão da sociedade civil internacional, sem que se observasse o desaparecimento dos Estados nacionais.

Não é possível afirmar até que ponto o ataque terrorista de 11 de setembro contribuiu para aumentar o unilateralismo norte-americano e estimular a visão do *lonely superpower*. Em um argumento contrafactual, mesmo que o atentado não tivesse ocorrido, o modelo do *go-it-alone power*, mencionado anteriormente, se tornaria a principal lente conceitual com que o país passaria a perceber aliados e oponentes potenciais. Seu corolário foi colocar em prática o conceito de guerra preventiva. Neste contexto, a ação unilateral do governo de George W. Bush no Oriente Médio, na destituição de Saddam Hussein, é reveladora da disposição unilateral dos EUA. Vale citar o trecho a seguir, de Gelson Fonseca Jr. (2008, p. 108), a propósito da quebra da reciprocidade difusa, um dos pilares do sistema multilateral:

*“Quando os EUA mudam o sentido da aposta, e buscam claramente destituir Saddam, como plataforma para uma nova geografia política no Oriente Médio, muda paralelamente o jogo multilateral (...). A nitidez com que o projeto norte-americano é unilateral elimina a possibilidade de que o mecanismo da reciprocidade difusa opere. Ceder aos EUA na invasão do Iraque seria, para os P5, com a exceção da Grã-Bretanha, entregar o comando do Conselho aos EUA. Seria impossível imaginar, no futuro, uma retribuição americana, sob a forma de apoio irrestrito a alguma ação russa na Chechênia.”*

O maior problema é que o unilateralismo não se restringe à grande potência. Como observou o embaixador Rubens Ricupero (2020), se uma potência rompe com a norma de forma unilateral (como no caso da invasão do Iraque), as demais tendem a seguir no mesmo caminho (a exemplo da anexação da Criméia e nova lei de segurança em Hong Kong), e acabam por induzir as potências médias ao mesmo comportamento violador da Carta da ONU, (como nas intervenções da Arábia Saudita no Iêmen; da Turquia na Síria e nas posições de Israel nos territórios palestinos ocupados).

A política externa dos governos republicanos de Bush e de Donald Trump se encaixa na definição do conceito de primazia, que não identifica limites ao poder. Sua lógica é realista na melhor tradução contemporânea desta teoria. Seu objetivo é preservar e aumentar o poder, absoluto e relativo, e, simultaneamente, impedir o aumento do poder dos *“peer competitors”* (MEARSHEIMER, 2001). O resultado é a crença de que as normas internacionais não operam com vantagens para os EUA. Donald Trump encarnava a versão atual da política de primazia, ainda mais acentuada porque a China deixou de ser um competidor potencial para se tornar um competidor de fato.

Vários analistas concordam que o unilateralismo norte-americano é constitutivo de sua política externa, fruto da combinação de poder estrutural e da tradição isolacionista que remonta ao século XIX. A negativa em aderir à Liga das Nações, no pós-Primeira Guerra, é um exemplo evidente de tal posição, mesmo que a organização tenha sido uma proposta do presidente democrata Woodrow Wilson. Em 1945, o país criou o arcabouço multilateral do pós-Segunda Guerra, mas introduziu cláusulas de excepcionalidade para garantir seus interesses. Segundo Sebastião Velasco e Cruz (2020):

*“Não foram majormente prejudicados por isso, em virtude de seu poder estrutural: atores indispensáveis à viabilização dos regimes internacionais (...), seus parceiros aceitavam, de bom ou mau grado, a condição excepcional a que os Estados Unidos se arvoravam. Com a erosão desse poder e a redução de sua influência relativa em várias organizações internacionais, a ambiguidade original se converte em interesse declinante, acompanhado muitas vezes de manifestações claras de inconformidade. Nesse contexto, os Estados Unidos passam a buscar soluções para problemas coletivos por fora das organizações a eles dedicadas”.*

O fim da Guerra Fria parece ter potencializado ainda mais a posição de primazia norte-americana. O desmoronamento da União Soviética criou, de um dia para outro, uma ordem unipolar sem qualquer custo para os EUA. Por razões complexas, que têm a ver com a reconfiguração da política doméstica, a opção unilateral entrou na agenda do Partido Republicano. Trump apenas lhe deu um nome: *America First*. A lista é longa e bem resumida, abaixo, por Tullo Vigevani (2020):

*“A denúncia de acordos na área de segurança, inclusive estratégicos, relativos ao balanço balístico com a Rússia, assinado em 1987, como o INF (mísseis nucleares de médio e curto alcance) em agosto de 2019, sem início de uma negociação alternativa, sugere, como se fala em Washington, uma política atabalhoada. Mas de potencial perigo. A tradição, chamemos, anti-Wilsoniana, de não ratificação de acordos, [como] Kyoto, TPI, reforça-se à luz do negacionismo. Renúncia do acordo de Paris já em junho de 2017, formalizada em novembro de 2019. A lista é maior, aceleração da paralisação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, acentuação do enfraquecimento de UNESCO, OMS. Em nível hemisférico, de interesse brasileiro direto, centralização em mãos norte-americanas do BID, enfraquecimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.”*

## A DIMENSÃO EXÓGENA DA CRISE DE LEGITIMIDADE: EMERGÊNCIA DA CHINA

Como observamos acima, existe também uma dimensão exógena para a crise do multilateralismo, que se manifesta na disjuntiva entre ordem e poder. A correlação de forças sistêmicas muda, enquanto a arquitetura institucional das regras e normas permanece a mesma. A China passa a encarnar o papel de *peer competitor*, mencionada pelos autores realistas. Mas por que no governo Trump, e não já nos governos passados, uma vez que é um processo em gestação há mais tempo?

Em primeiro lugar, uma revisão superficial dos artigos publicados nas revistas especializadas nos EUA, sugere que é recente a percepção das elites norte-americanas da emergência da China como um rival de peso. Por outro lado, esta emergência foi discreta e, só a partir do governo de Trump, a China subiu os *stakes* e se tornou mais assertiva

em sua política externa. Finalmente, a estratégia do Partido Democrata não era propriamente a contenção da China, mas a sua conversão. Isto é, a crença de que, quanto mais profunda fosse a inserção da China no sistema capitalista, maior a probabilidade de uma abertura de seu sistema político. Tal não aconteceu e, com a chegada ao poder de Donald Trump, a competição com a China se tornou um de seus principais objetivos de política externa.

Esta competição se difunde para as organizações multilaterais globais, com a paralisia decisória da instância de segurança coletiva, como o Conselho de Segurança da ONU, na falta de uma gestão multilateral eficiente da pandemia, e com a suspensão de fundos norte-americanos e a saída do país da OMS. Soma-se a isso a tentativa de dificultar o acesso chinês às áreas de influência tradicio-

nal dos EUA, como a América Latina. A pandemia da Covid-19 apenas tornou mais visível o processo em curso de transição do poder com a ascensão da China e a falta de liderança internacional dos EUA na atualidade.

Nesta conjuntura, as críticas à falta de representatividade das instituições multilaterais e sua recusa em incorporar valores distintos à normatividade ocidental liberal tendem a se tornar mais evidentes, muitas vezes identificando-as como incapazes de abrigar a diversidade e a pluralidade cultural do mundo atual. Para o cientista político Guilherme Casarões (2020), além de um novo equilíbrio de poder, assiste-se também a uma “nova correlação de forças normativas”. Para Casarões, “pela primeira vez na história moderna, estamos diante de um mundo cujo centro gravitacional político e econômico (além de, naturalmente, demográfico) se desloca para fora do Ocidente, notadamente rumo a China e Índia”. Os desafios são imensos, porque uma ordem pós-Ocidental, ainda que possa incluir os interesses e valores caros aos países do Sul, “também pode colocar em risco os fundamentos liberais que deram ao multilateralismo do século XX seu alcance planetário e suas ambições universalistas”.

Monica Hirst (2020) se pergunta sobre o futuro do multilateralismo, fundado em normas legais e liberais, na ausência da liderança hegemônica norte-americana, mas sem o descarte de sua articulação com o projeto de uma paz liberal. Neste caso, indaga a cientista política, seria possível “uma expansão da projeção da União Europeia como condutor e legitimador de um multilateralismo reconfigurado”?

Em debates recentes, delineou-se que a crise de legitimidade das organizações multilaterais pode ter causas distintas para os ocidentais e os orientais. No que se pode chamar de uma visão asiática simpática ao Ocidente, prevalece a crítica de uma perspectiva excessivamente ocidental na normatividade multilateral e a necessidade da incorporação da diversidade de valores e, estrategicamente, do tratamento da China como *equal partner*. Uma visão europeia parte de uma perspectiva distinta e o diagnóstico está centrado no problema da ação coletiva na atualidade. Com o aumento do número de países participantes nas organizações multilaterais universais e a pouca disposição dos EUA em assumir o papel de um líder benevolente com vontade de gerar bens públicos globais, o ideal seria fragmentar os espaços decisórios na linha de instituições plurilaterais e, de preferência, com países semelhantes (*like-minded countries*).<sup>3</sup>



No que se pode chamar de uma visão asiática simpática ao Ocidente, prevalece a crítica de uma perspectiva excessivamente ocidental na normatividade multilateral e a necessidade da incorporação da diversidade de valores e, estrategicamente, do tratamento da China como *equal partner*.



3. Ver mais em “Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil”, texto escrito por Maria Regina Soares de Lima e Marianna Albuquerque, disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-artigos/reordenamento-global-crise-do-multilateralismo-e-implicacoes-para-o-brasil>.

## A PANDEMIA E O APROFUNDAMENTO DA CRISE

**D**e modo geral, há uma convergência entre os especialistas de que a crise do multilateralismo é anterior à ocorrência da pandemia, e que a crise sanitária só a colocou no centro das atenções. Um dos problemas apontados para tal ênfase é a falta de coordenação entre os principais organismos multilaterais. Nessa linha, Guilherme Casarões (2020) defende que:

*“A ausência de respostas coordenadas, somada à pouca cobertura internacional sobre o trabalho de organismos específicos (afora a OMS, no caso), pode ter gerado a impressão de fragilidade ou inoperância do ‘multilateralismo’, lato sensu, ao lidar com a pandemia. Um caminho, diante dessa encruzilhada, é trabalhar melhor a comunicação das organizações multilaterais, em parceria com Estados, sociedade civil e imprensa; outro caminho, não-excludente, seria fortalecer a liderança do Secretário Geral da ONU na organização e coordenação dos trabalhos dos diversos braços do multilateralismo de dimensão universal.”*

Também consensual entre os analistas é a natureza particular da pandemia como ameaça global planetária. Para Deisy Ventura (2020), “a pandemia demonstrou a interdependência tangível dos Estados em diversos aspectos, entre os quais, ganha mais evidência atualmente a questão do acesso à vacina – lembrando que a descoberta é apenas uma etapa de um processo altamente complexo, que envolve as capacidades nacionais de produção e distribuição, as normas sobre propriedade intelectual, a envergadura dos programas de imunização em cada Estado etc.”

Exatamente por isso, de acordo com o embaixador Rubens Ricupero (2020), “problemas como as pandemias, as migrações ou o aquecimento climático não se prestam a soluções unilaterais. Requerem nível de conciliação de interesses, divisão de custos e de coordenação de esforços até agora não atingidos pelos principais atores”. Talvez aí resida um dos dilemas da atualidade: as ameaças globais transnacionais, que estão se acentuando pelo aumento da interação e da interconectividade entre pessoas e países, só podem ser encaminhadas adequadamente no espaço multilateral, exatamente em um momento que este está em crise.

A transformação de questões como saúde e meio ambiente da condição de “baixa política” para a de “alta política” reflete, na perspectiva de Dawisson Belém Lopes (2020), sua crescente centralidade, passando “a ser tratadas, de forma inédita, como preocupações globais. A razão é simples e direta: se antes esses temas estavam distantes de nossas vidas cotidianas, agora eles se tornaram questões de vida ou morte, literalmente, na medida em que afetam diretamente nossas perspectivas de bem-estar e sobrevivência.”

Devido à conjuntura, tal transformação corre um sério risco, e nos sugere um novo dilema na contemporaneidade. Se a centralidade das ameaças aumenta a chance de sua securitização, também cresce o risco de que elas venham ser tratadas em espaços oligárquicos multilaterais, como o Conselho de Segurança da ONU. É o caso de sugestões que têm circulado entre especialistas internacionais de se criar, tal como foi feito no caso da ameaça terrorista, a inclusão da saúde no âmbito do capítulo VII da ONU, que trata do uso da força em determinadas situações. Devido à prerrogativa de que o órgão trate apenas de questões de paz e segurança, seria necessária a securitização do tema e a definição de que saúde é, também, uma questão de segurança, como aconteceu pontualmente no caso da AIDS, na década de 1980.

Tal medida esvaziaria o protagonismo relevante da OMS no campo da saúde. Para o embaixador Rubens Ricupero (2020), é preciso pensar alternativas que fortaleçam a OMS ainda que elas não sejam viáveis na atual conjuntura internacional.

*“O que a pandemia evidenciou foi a necessidade de dar um passo adiante no avanço da governança global em matéria de ameaças epidêmicas. Isso exigiria dotar a OMS ou uma organização nova (como sugerem alguns) de mandato específico de detectar futuras epidemias e suprimi-las ainda no início, com poderes de inspeção como os da Agência Internacional de Energia Atômica. Seria também necessário aumento substancial de recursos não-vinculados pelos doadores, como vem sendo a tendência recente de doações à OMS, em boa parte oriundos de atores não-governamentais como a Fundação Melinda e Bill Gates.”*

### 3 A Saída pelo Regionalismo: os exemplos asiático e europeu

Independente do diagnóstico e das interpretações sobre a crise, podemos afirmar que o multilateralismo que baseou a construção da ordem em 1945 não é mais integralmente aplicável à atual configuração do sistema internacional. No pós-Segunda Guerra a conjuntura favoreceu a consolidação de mecanismos centrados nas potências ocidentais e nos valores liberais que estas aportam. Desde então, novas experiências, sobretudo em nível regional, têm mostrado que o multilateralismo norte-atlântico não é o único formato possível – e não necessariamente o mais bem-sucedido. Nas Américas, há diversas variações sobre o foco da integração e o nível de compromisso dos Estados; na África, a União Africana também introduz uma perspectiva diferenciada, na qual o bem-estar social e a unidade dos povos é o centro nevrálgico da instituição.

**S**em desconsiderar a importância e a diversidade regional, gostaríamos de aprofundar como a Ásia e a Europa estão readaptando suas práticas coletivas regionais de forma a lidar com os desafios decorrentes do aumento da competição internacional, dos avanços tecnológicos e da recuperação pós-pandemia. As duas regiões despontam como casos paradigmáticos, pois possuem projetos multilaterais particulares, que partem de autopercepções, experiências históricas e visões de mundo diferentes.

Em relação ao multilateralismo na Ásia, partimos do argumento frisado por Erik Ribeiro (2020), de que o ponto de partida para compreender o regionalismo na região é analisar a noção asiática de soberania. Na região, a própria construção do Estado passou por um processo diferente daquele vivenciado no Ocidente e baseado no individualismo liberal. De acordo com o pesquisador, a região não adota o modelo de Estado westfaliano baseado na igualdade soberana e, pelas profundas assimetrias, reconhece que há interesses e responsabilidades diferenciadas na construção da ordem internacional.

Além disso, o passado colonial fez com que os Estados asiáticos fossem consolidados em torno da importância da autonomia estratégica e da não intervenção, como demonstram os princípios que inspiraram a Conferência de Bandung, em 1955, em plena Guerra Fria. Com isso, ao contrário da

experiência europeia, que, em certa medida, flexibiliza soberanias, o regionalismo asiático foi pensado de forma a fortalecer a autonomia dos Estados e protegê-los contra a interferência de potências extrarregionais. Em decorrência disso, os instrumentos coletivos na região adotam altos níveis de informalidade e de aversão a obrigações rígidas e imperativas. Por conta do desenvolvimento tardio e das décadas de dominação ocidental, Ribeiro (2020) afirma que os países asiáticos são conscientes dos seus desafios sociais domésticos, o que também contribuiu para essa reafirmação da soberania e da não interferência.

A professora Leticia Simões (2020) utilizou esse argumento para ilustrar as diferenças entre a integração asiática e a europeia. Se, na Europa, os países optaram por um modelo de alta institucionalidade e supranacionalidade, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) opera com base no “ASEAN way”, nome dado a um “conjunto informal de regras, [que] se reflete em toda a associação – principalmente em sua cultura diplomática e de segurança – e evidencia uma característica básica da entidade que é uma organização cooperativa, consultiva, mas não supranacional”.

Marco Cepik (2020) apresentou outros exemplos de organizações multilaterais asiáticas, muitas vezes pouco estudadas no Brasil. Por conta do passado colonial e da busca constante por desenvolvimento, há um forte caráter comercial na

aproximação entre os vizinhos. Cepik destaca a aproximação entre os Estados do Índico por meio da criação da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC). O pesquisador destaca, ainda, a criação da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), em 2002, que incorporou a Ásia Central aos processos de integração. Na OCX, formada por Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão, Uzbequistão, Índia e Paquistão, temos a presença de quatro potências nucleares, com o objetivo de cooperar nas áreas de narcotráfico, segurança de fronteiras e terrorismo.

Na atual conjuntura, ao pensarmos em Ásia, é imprescindível que pensemos no papel da China, não só como potência mundial em ascensão, mas também como grande potência regional. Simões (2020) também destacou que a localização geopolítica da China já coloca a região como estratégica para sua inserção internacional, uma vez que faz fronteira terrestre e marítima com diversos países e possui profundos laços comerciais e de cooperação com os vizinhos. Não à toa, a *Belt and Road Initiative* possui o entorno estratégico chinês como o primeiro perímetro de prioridade.

Apesar disso, a posição de liderança de Pequim não é inequívoca, como atestam os conflitos em que o Estado se envolve no Mar do Sul da China e nos estreitos. Para Simões (2020), um fator conjuntural pode ser determinante para o futuro das relações: “A resposta regional chinesa à Covid-19 pode ser um grande divisor para o posicionamento do Estado como uma liderança regional: a forma como o país se recuperar da crise pós-Covid e proporcionar condições de estabilidade e crescimento para as economias regionais poderá fortalecer ou enfraquecer o papel chinês como líder regional.” Nessa linha, de acordo com Carlos Milani (2012), quando em comparação aos EUA, “a China tem-se destacado por comportamento multilateral bastante distinto, prestando apoio político, aportando financiamentos novos e, quando necessário, à luz de seus interesses, inovando institucionalmente.”

A Europa, por sua vez, busca o aprofundamento dos instrumentos multilaterais, mesmo com desafios recentes como o Brexit, o aumento de movimentos nacionalistas e o fortalecimento de partidos de extrema-direita. A pandemia funcionou como um marco para que a União Europeia colocasse em prática os instrumentos de gestão coletiva, por meio da elaboração do *EU Next Generation*, o plano de recuperação econômica, e pelo avanço do *European Green Deal*, de forma a lidar com os desafios ambientais.

Zaki Laidi, no *webinar “The Reorientation of Multilateral Politics: an European Perspective”*,<sup>4</sup> argumentou que a Europa é um exemplo de poder normativo e que a defesa europeia do multilateralismo está baseada no fato de que a organização foi construída em reação à política de poder. No mesmo evento, Roland Freudenstein afirmou que a UE foi mais além do que a própria ONU, que não comporta instâncias supranacionais e que possui órgãos que ainda persistem na lógica da política poder.

Com isso, percebemos que o diagnóstico da crise do multilateralismo universalista, a exemplo da ONU e da Organização Mundial do Comércio (OMC), não pode ser replicado automaticamente para avaliar os cenários regionais, que apresentam interpretações diversas sobre o multilateralismo e a ação coletiva. Por um lado, vemos a Europa apostando na intensificação dos vínculos, enquanto na Ásia identifica-se um multilateralismo de cunho soberanista. Independente do caminho escolhido, há uma diversidade de cenários possíveis, conforme será analisado na próxima seção.

4. Evento do CEBRI, em parceria com a KAS, realizado em 16 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rZqTFwSizAA>.



## 4 Desafios para o Multilateralismo e Possíveis Cenários: à guisa de conclusão

A partir dos subsídios acima, as conclusões deste documento têm por base três premissas distintas. Em primeiro lugar, a premissa inicial é que a expressão “crise do multilateralismo” não se aplica a todas as formas e arranjos desta natureza, ainda mais porque são bastante distintas entre si. Mostramos que os de caráter regional, nos casos asiático e europeu, por exemplo, não apenas são diferentes entre si, como têm sido mais bem sucedidos que o multilateralismo universal. A expressão “crise” se aplica ao último e não aos primeiros, o que sugere que fatores contextuais, modelos específicos às formações da política econômica regional e trajetórias particulares podem explicar os casos de sucesso e alguns dos fracassos relativos.

Um bom caso de comparação é o regionalismo latino-americano e sul-americano, que passou por fases cíclicas de aprofundamento e distanciamento. No momento, o regionalismo sul-americano encontra-se em profunda crise, com o desmonte da Unasul, que possuía instituições de governança regional em saúde e poderia estar colaborando para respostas coletivas à pandemia. Processos de integração regional seguem lógicas próprias, que variam tanto em função das características da ordem global quanto do relacionamento entre os Estados da região. Após a convergência de governos de centro-esquerda, na década passada, novas lideranças eleitas se afastaram do processo de construção de uma identidade regional. Da mesma forma, um novo ciclo político pode reintroduzir a América Latina e a América do Sul nos países, inclusive no Brasil.

Se o regionalismo é uma possível solução, experiências regionais poderiam ser replicadas em nível universal? Não nos parece viável. Tanto Zaki Laïdi quanto Roland Freudenstein afirmaram que o modelo europeu não é replicável, por conta das inúmeras particularidades. Por exemplo, o modelo mais restrito de *like-minded countries*, aplicado às instituições políticas de paz e segurança, levaria, no limite, à constituição de alianças militares entre países com interesses estratégicos comuns. Aplicado à ONU, excluiria bem mais da metade dos países do mundo, e certamente também excluiria boa parte dos países do Sul Global. Ademais, não seria eficiente em garantir a paz, porque o único formato institucional capaz de

promover alguma estabilidade internacional deve incluir os países mais poderosos, aqueles que, de fato, podem ameaçar a paz.

A sabedoria realista da ONU é seu duplo formato, no qual o poder está concentrado no Conselho de Segurança e em seus cinco membros permanentes (P5), e a Assembleia Geral tem um poder mais simbólico e de mobilização das respectivas sociedades civis nacionais. No contexto de reordenamento do poder global, a tendência é o *status quo* com respeito à não ampliação do núcleo duro do poder, no máximo a criação de alguma esfera intermediária, para abrigar os aspirantes conhecidos, como Alemanha, Japão e Índia, mas sem poder de veto. A inclusão de qualquer país adicional aos P5, porém, romperia com o atual equilíbrio de poder e seria vetado por qualquer um de seus membros permanentes. Por isso, são comuns as análises que consideram que o Conselho de Segurança é, na prática, um órgão oligárquico dentro de uma organização multilateral (ALBUQUERQUE, 2020).

Modelos plurilaterais, congregando um número menor de países mais ou menos semelhantes, poderiam ter sucesso nos campos financeiro e comercial. Isto já está ocorrendo na atualidade, já que a lógica de acesso é distinta, dependendo do grau de adesão aos princípios liberais na economia. Maiores restrições ao acesso são medidas que visam exatamente a homogeneização dos participantes numa modalidade de “clube exclusivo”. A China, por exemplo, criou instituições fi-

nanceiras com normas distintas das de Bretton Woods, o que ampliou o leque de escolhas para os países do Sul, fora do círculo das potências. Dado que a crítica à hegemonia dos valores liberais é parte da demanda da China emergente, este processo de fragmentação e diferenciação poderia se acentuar nestas áreas, tendo como parâmetros, com respeito à definição dos limites de abrangência, a dinâmica estrutural do capitalismo e as externalidades negativas oriundas de uma governança econômica global fragmentada e deficiente – ilustradas pela paralisação das negociações da Organização Mundial de Comércio (OMC) e a renúncia do Diretor-Geral Roberto Azevêdo.

A segunda premissa é de natureza teórica e introduz um viés mais otimista com respeito à crise de legitimidade das instituições universais. As instituições não são propriamente agentes, quem age são os representantes nacionais. As primeiras provêm regras e princípios de operação que podem garantir o funcionamento do processo multilateral, em que a regra de ouro é que todos, fracos e fortes, se submetam ao ordenamento normativo geral, mesmo estando previstas regras de exceção. Por motivações particulares, alguns Estados podem decidir que os benefícios da ação unilateral são maiores que os custos da cooperação. Quando isto ocorre, a tendência é que este comportamento seja acompanhado pelas demais potências, configurando uma crise de legitimidade da própria instituição, que deixa de ser efetiva na gestão da estabilidade internacional.

É exatamente o que está ocorrendo hoje com a ONU, acusada de omissa em várias crises que se arrastam há décadas, como na Palestina ou o conflito na Síria. O problema não está necessariamente no arcabouço normativo da ONU, mas na ação dos agentes, em particular em um contexto de polarização e de transição de poder. Neste contexto, reformas se tornam praticamente impossíveis. Entretanto, a estabilidade depende, em última análise, da ação dos agentes, e não das instituições, e os agentes podem mudar seu comportamento, como ocorreu na transição da presidência George W. Bush para Barack Obama, nos EUA. Contudo, uma contingência infortuita foi a sucessão de Obama por Donald Trump, que reforçou o unilateralismo de Bush. Quando a política interna impacta na orientação da política externa da maior potência militar global, como é o caso na atualidade, a incerteza sobre a estabilidade internacional reforça o *status quo* institucional, diminuindo o espaço para reformas. Nas democra-

cias, os governantes não perduram tanto quanto as instituições, assim novas lideranças internacionais com visão estratégica podem emergir, fruto do aprendizado da crise.

A terceira e última premissa tem a ver com o grau de adesão das potências atuais ao sistema multilateral de paz e segurança. Como as instituições são difíceis de serem reformadas, elas são resilientes e tendem a perdurar no tempo, a menos que sejam abandonadas pelos seus participantes, principalmente aqueles que mais podem ameaçar a paz internacional. Para aqueles que conhecem bem a prática de instituições como a ONU – a exemplo do embaixador Ricupero (2020) – nem os EUA, nem a China são potências “revolucionárias”, no sentido de ter como objetivo mínimo a destruição do sistema. Ao contrário, a China se engaja porque as instituições permitem sua ascensão pacífica, garantindo-lhe a condição de “campeã do multilateralismo”, na expressão de Dawisson Belém Lopes (2020), ao aderir a dezenas de organizações regionais e globais. Para os EUA, o interesse permanece sobretudo naquelas capazes de garantir seu *status* de grande potência, mesmo que as condições materiais e subjetivas já não sejam as mesmas de 75 anos atrás. O cenário mais provável para estes dois especialistas é a continuação da tensão permanente entre desafios comuns e atos unilaterais, inspirados na competição estratégica EUA vs. China, com a União Europeia agindo como força principal de reforço de soluções multilaterais.

O maior desafio na atualidade, magnificado pela pandemia da Covid-19, provém do futuro da regulação de temas enquadrados como ameaças globais transnacionais. Para temas desta natureza, até por sua novidade levando em conta um plano histórico mais longo, não existem organizações universais especializadas, como no caso do meio ambiente, ou as que existem são apenas normativas, em que as regras comuns não dispõem de poder mandatário sobre os interesses nacionais, como a OMS. Estas são duas áreas em que, para que a governança seja efetiva, a coordenação tem que ser coletiva. No caso da OMS, presenciamos o abandono dos EUA no momento em que o governo Trump reforçou a narrativa de que a organização estaria atuando em prol do governo chinês, mitigando a responsabilização do país pela origem da pandemia. Em relação ao meio ambiente, durante o governo Trump, os EUA também abandonaram o Acordo de Paris, principal marco regulatório sobre os níveis de emissões de gases dos países, e cuja retaliação

pelo descumprimento depende exclusivamente de ações bilaterais de outros Estados, e não de um instrumento coletivo com capacidade de sanção. O retorno ao Acordo com Biden e Harris é um bom caminho, mas que não encerra a crise.

O risco da securitização, ao inserir esses regimes como um tema à parte no Capítulo VII da Carta da ONU, é diretamente proporcional à escalada da competição estratégica EUA vs. China. O meio ambiente e as mudanças climáticas já estão nesse caminho, como sugere o aumento dos debates sobre o tema no Conselho de Segurança. Em relação à saúde, o momento é de paralisação e falta de acordo sobre a securitização, sobretudo pelas divergências acerca do papel da OMS na gestão da crise. De novo, a contingência histórica, representada pela vitória de Joe Biden na eleição presidencial dos EUA, poderá se provar decisiva para definir os rumos da formação de uma “vontade multilateral” nestas duas áreas.

Argumentamos neste documento que a expressão “crise do multilateralismo” pode ser falaciosa, uma vez que desconhece que o formato multilateral e a regulação admitem vários desenhos institucionais, seja em termos do número de países participantes, seja no que diz respeito às normas e princípios constitutivos. Numa lente mais precisa, o que estaria em crise é o modelo do multilateralismo universal, no formato da ONU e das organizações correlatas. Esta crise se manifesta, por exemplo, na inação do Conselho de Segurança em temas de segurança regional e de crise humanitária, na sua ineficácia operacional, e nas críticas correntes à falta de representatividade e de maior diversidade cultural, dada a emergência de novos polos de poder. Sem nos aprofundarmos nas suas especificidades, podemos incluir todas estas deficiências no rótulo de crise de legitimidade.

Também chamamos a atenção para dois aspectos das instituições. Em primeiro lugar, elas não são propriamente atores, mas viabilizam ou induzem a ação dos agentes – em última análise, os principais responsáveis pelos sucessos e crises institucionais – como argumentamos na consideração sobre o papel dos fatores endógenos e exógenos responsáveis pela crise atual. Por outro lado, uma das principais características das instituições é sua capacidade de permanência, o que dificulta tentativas de reformá-las, mas garante sua permanência no tempo.

A literatura corrente sobre mudança institucional trabalha com a ideia de conjunturas críticas, eventos contingentes e externos à instituição, que podem mudar sua trajetória. Excetuando-se uma situação de guerra pós-hegemônica, a tendência é que uma instituição universal, como a ONU, não desapareça pelo abandono de seus membros. Ressaltamos que, tanto para os EUA quanto para a China, uma organização deste tipo é funcional aos seus objetivos. Basta realizar um exercício contrafactual para se dar conta de que, para as duas potências, é melhor uma ONU em crise do que nenhuma organização. Em outras áreas, que não em temas de paz e segurança, é provável que fatores de atração e exclusão continuem gerando formatos plurilaterais, visando à regulação de temas específicos.

Por fim, as temporalidades distintas entre as trajetórias institucionais, por um lado, e as de governos nacionais democráticos, por outro, aumentam as chances de algum aprendizado dos últimos e a emergência de lideranças com maior grau de responsabilidade global que as do presente. Na atualidade, a construção de governança mundial de ameaças globais transnacionais, como as pandemias e a mudança climática, constitui, porém, o maior desafio do século XXI.



Na atualidade, a construção de governança mundial de ameaças globais transnacionais, como as pandemias e a mudança climática, constitui, porém, o maior desafio do século XXI.



## Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, M.R.A. *Potências Médias Emergentes e Uso da Força: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2020.
- BULL, H. *A Sociedade Anárquica: Um Estudo da Ordem na Política Mundial*. Brasília: Funag, 2002.
- CASARÕES, G. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- CEPIK, M. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- CRUZ, S. V. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- FONSECA JR., G. *O Interesse e a Regra: Ensaio sobre o Multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- GILPIN, R. *War and Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- HIRST, M. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- IKENBERRY, G. J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton, Princeton University Press, 2001.
- KEOHANE, R. Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, vol. 45, no. 4, pp. 731-764, 1990.
- LOPES, D. B. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- MEARSHEIMER, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova York: Norton & Company, 2001.
- MILANI, C.R.S. Crise Política e Relações Internacionais: Uma Análise Escalar da Política Externa Brasileira. In *VI Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: Relações Internacionais em Tempos de Crise Econômica e Política*. Brasília, Funag, 2012, pp 43-60.
- RIBEIRO, E. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- RICUPERO, R. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- RUGGIE, J. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, vol. 46, no 3, pp. 561-598, 1992.
- SIMÕES, L. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- VENTURA, D. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- VIGEVANI, T. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.

# Os tempos, eles estão mudando: perspectivas sobre a agenda brasileira para o desenvolvimento sustentável

**Francisco Gaetani**

Professor da EBAPE/FGV

**Izabella Teixeira**

Senior Fellow do CEBRI e  
ex-Ministra do Meio Ambiente

4/5

COLEÇÃO DE  
POLICY PAPERS

## Introdução

---

O futuro está em modo de reinvenção e não é mais o que era antigamente. O anterior se volatilizou. O presente precisa de um profundo questionamento – e ação – caso os atuais protagonistas da agenda do desenvolvimento sustentável se sintam compelidos a agir para reformulá-la. O passado se tornou imprevisível. O mundo está em suspensão. Tem sido um longo parêntese, embora as coisas não tenham parado de acontecer. É um mundo multipolar em que o multinacionalismo se enfraqueceu. Uma ação global efetiva tornou-se mais rara, mais complicada, mais complexa, mais difícil politicamente e mais cara.

**A**s coisas mudaram, como mudam o tempo todo. Mas o ritmo foi alterado, em algum momento do passado recente, e a velocidade e a direção são distintas, o ritmo ficou acelerado e a direção não é mais única; é multidimensional. O mundo está se movendo rapidamente em várias direções, o que é insustentável e contraproducente.

A globalização não pode mais ser considerada como garantida. O progresso não é inexorável nem provável – pode acontecer ou não. Países descarrilam. Não existe uma rota única para o mundo do desenvolvimento, as tensões entre caminhos plurais e a necessidade de uma fórmula convergente estão presentes em todos os debates. O mundo se move por meio de paradoxos aninhados. Somos uma tribo heterogênea de pessoas, conectadas pela tecnologia em tempo real. A Covid-19 colocou o mundo inteiro na mesma página. A “desglobalização” fez o comércio global regredir décadas. Não há mais planos atualizados.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030 foram resultados impressionantes da maior Conferência Global já realizada: a Rio+20. Mudança tecnológica, explosão do populismo e o coronavírus redefiniram a paisagem mundial. Ideias extremistas ascenderam à agenda global. As democracias autoritárias tornaram-se um fenômeno recorrente. Países como China e Rússia optaram por ter líderes vitalícios. Índia e Brasil têm líderes que flertam com as – até poucos anos atrás, impensáveis – políticas

nacionalistas. Economias emergentes – Turquia, México, Indonésia, Nigéria, Argentina, Paquistão – certamente terão um papel mais importante nas próximas décadas.

A revolução digital e as redes sociais transformaram as democracias representativas. As consequências não são previsíveis e estão ocorrendo agora. Existem vários cenários emergindo a partir da erosão do grande pacto pós-Segunda Guerra Mundial e não há uma trajetória óbvia em progresso para qualquer grande nação.



**A globalização não pode mais ser considerada como garantida. O progresso não é inexorável nem provável – pode acontecer ou não. Países descarrilam.**



Os governos nunca foram tão importantes quanto o são hoje, mas estão em apuros. São grandes as necessidades financeiras para lidar com as economias afetadas pela Covid-19 e que não se recuperaram totalmente da crise global de 2007/2008. As narrativas estimulantes são escassas e poucos países se alinharam de forma coesa em torno de seus líderes - a Nova Zelândia e, em certa medida, a Alemanha são exceções.



As empresas globais redefiniram seu *modus operandi* – em parte por escolha, e em parte por imposição. Práticas ESG (Ambiental, Social e Governança) são apenas uma consequência. Seu DNA foi recodificado, assim como as cadeias de suprimentos que comandam. Os riscos à reputação tornaram-se letais.



As empresas globais redefiniram seu *modus operandi* – em parte por escolha, e em parte por imposição. Práticas ESG (Ambiental, Social e Governança) são apenas uma consequência. Seu DNA foi recodificado, assim como as cadeias de suprimentos que comandam. Os riscos à reputação tornaram-se letais. Produção circular, práticas sustentáveis e padrões mais elevados são a nova norma, e estão se expandindo rapidamente. As regras de engajamento mudaram e a competição ficou sujeita a outros ângulos e variáveis, como raça, gênero e saúde – nenhum deles intrinsecamente parte do *core business* (atividade principal). O setor privado está agora em modo de reinvenção total. A outra parte é composta pelo *bit* digital e seus horizontes são infinitos.

A contundência da Mudança Climática redefiniu as prioridades em todos os níveis. O sentido de urgência pode variar, porém veio para ficar. A sustentabilidade não é mais monopólio da comunidade ativista por políticas ambientalistas – a era da “pregação aos convertidos” acabou. Economia, energia, meio ambiente, transformação digital, inclusão social, ação climática e outras dimensões da vida social se misturam em um mundo cada vez mais complexo e fragmentado.

Instituições Multinacionais, Organizações Internacionais, Governos Nacionais, Blocos Regionais, Empresas Globais, ONGs Globais do Terceiro Setor atuam em tempo real de acordo com suas próprias as regras e contextos. Desafios de governança múltipla vislumbram-se adiante em um momento de falta de liderança. As instituições estão se tornando obsoletas rapidamente. Os arranjos institucionais precisam de reinvenção urgente. Este texto expressa a visão dos autores sobre esses assuntos a partir de uma perspectiva brasileira.

## O Multilateralismo em uma conjuntura crítica

O multilateralismo pode ser caracterizado como a história da evolução do mínimo denominador comum entre as nações. Perdeu seu impulso inicial, passou por uma crise de meia-idade e, agora, está passando por altos e baixos em ritmos diferentes. Ou muda ou enfrenta múltiplas fraturas e extinção. Coalizões aninhadas e novas formas políticas de agrupar as partes interessadas podem ser o novo amálgama, necessário para sua manutenção e para garantir um dinamismo renovado. Não é uma tendência, apenas uma possibilidade. Mas vale analisá-la com atenção.

**D**uas soluções ambientais globais marcaram o multilateralismo no seu melhor momento: o Protocolo de Montreal e a Rio-92 – a Conferência que deu o pontapé inicial ao Desafio da Mudança Climática. O buraco da camada de ozônio e as mudanças climáticas são problemas globais e não apenas questões transfronteiriças. Portanto, precisam de ação global e ação de todas as partes. O buraco do ozônio está se fechando devido a uma ação multilateral bem-sucedida. A mudança climática está no centro da agenda de desenvolvimento da maioria dos países importantes – mas é uma tarefa dramática contínua. Os problemas globais não são comparáveis. A complexidade da mudança climática é mais difusa e afeta modelos de desenvolvimento preexistentes, matrizes energéticas e os arranjos geopolíticos dos países.

O dia 3 de novembro de 2020 marcou uma ruptura na trajetória entrópica de uma das nações líderes do mundo moderno. Muitas rupturas ocorreram em um curto espaço de tempo – um mandato presidencial – e não se limitaram às fronteiras americanas. Algumas dessas mudanças são reversíveis e outras não. Não ocorreram apenas em um país – o Brexit é a conexão imediata. Elas ocorreram na Europa, na América Latina, na Ásia e em muitas outras regiões do mundo. Uma vez que os dois países líderes das nações anglo-saxãs caminhavam em direção a fortes visões nacionalistas, as estruturas multilaterais foram verificadas.

Os resultados das eleições nos EUA permitiram uma pausa. O interregno é uma oportunidade

para uma avaliação séria sobre o passado, o presente e o futuro. Um conjunto de ideias negacionistas não pode se opor a outro. O multilateralismo precisa ser revisitado e revisado. Pode ser um exercício doloroso, mas é inevitável. A ordem internacional que emergiu após a Segunda Guerra Mundial serviu bem ao mundo por décadas, mas não é adequado às realidades atuais do século XXI. Impedir sua atualização contribui para seu descarte, não para sua renovação.

A ordem global precisa de uma revisão se aqueles que apoiam o multilateralismo quiserem evitar outro terremoto institucional no futuro. Começar de novo será mais difícil. China e Rússia têm líderes vitalícios na prática. Índia e Brasil podem ser tentados a seguir uma direção semelhante. Novos países de renda média, como Malásia, Colômbia, Chile, Vietnã, estão surgindo em busca de projeção e influência. A Europa gasta boa parte da sua energia política em se manter coesa. Os motivadores para um novo reinício (new reset) não são evidentes. A liderança construtiva e solidária está em falta em todos os lugares.

As Nações Unidas perderam importância política e isso agravou a sua infundável crise financeira. Europa, Japão e China estão pagando as contas, mas as dificuldades vão além das questões financeiras. Organizações como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) têm enfrentado desafios estruturais e conjunturais – respectivamente – intransponíveis. A primeira enfrenta riscos de extinção e a última foi atingida pela Covid-19, que expôs suas profundas falhas e fraquezas. Outras, como



a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), não conseguiram enfrentar desafios como a metamorfose do trabalho em face da revolução digital e o imperativo da mudança climática.

Existem forças de ascendência que podem induzir a retomada do multilateralismo, porém em bases diferentes. O multilateralismo precisa abrir espaço para o dinamismo de novos atores para garantir sua renovação, sobrevivência e desenvolvimento – um paradoxo, ao que parece. E todos esses novos atores pertencem à dimensão da sociedade civil da vida social – não são prisioneiros das mentalidades dos Estados nacionais. As sociedades promoverão transformações globais, não Estados ou líderes isolados.

O primeiro é o setor privado, voltado para o lucro – ou seja, o mercado como o conhecemos. As demandas de *Environmental, Social and Corporate Governance* (ESG) seriam uma mutação genética porque afeta o seu DNA, e não um setor menos importante relacionado ao marketing e à comunicação. O segundo, é o terceiro setor – o setor privado sem fins lucrativos – que opera recursos muito maiores do que os orçamentos de muitos países. O terceiro é o setor financeiro, formado pelos vigilantes e parceiros do mercado que fornecem sinais vitais para investidores e eleitores em todo o mundo. O quarto é formado pelo complexo de tecnologia da informação e comunicação – grandes empresas de tecnologia (*big techs*), reguladores, comunidade científica e operadoras. O quinto engloba os conglomerados de mídia e uma miríade de redes sociais e seus reguladores, que são recorrentemente deixados para trás.

As forças motrizes acima mencionadas têm algumas características comuns. Primeiramente, elas têm o poder de influenciar a mente das pessoas. Em segundo lugar, elas estão barricadas em posições protegidas, distribuídas ao redor do mundo. Terceiro, elas são fluidas e operam por meio de redes assimétricas universais. Em quarto lugar, elas são endogenamente conduzidas, ou seja, não são facilmente expostas à instabilidade corriqueira. Quinto, seu dinamismo vem do DNA de seus negócios. Estão, até certo ponto, desvinculadas de conflitos políticos e turbulências de curto prazo. E, finalmente, podem se combinar com diferentes parceiros sob uma vasta multiplicidade de arranjos em coalizões aninhadas.

Esses vetores não são automaticamente alinhados com o multilateralismo, mas todos têm mais interesse em promovê-lo do que em impedi-lo. Até que ponto eles se envolverão na promoção de iniciativas destinadas a fortalecer os princípios multinacionais ou a aglutinar coalizões sinérgicas, é outra questão.

A inação pode custar caro para alguns deles. Os mercados globais nunca foram tão líquidos – mas o capital precisa de oportunidades. A filantropia séria precisa de causas significativas. Taxas de juros negativas não são sustentáveis por muito tempo. Chegar a um acordo com os reguladores pode valer a pena, como indicado pelo curso de ação da Microsoft, ao contrário de seus congêneres Facebook, Google, Amazon, Apple e Twitter. Os conglomerados de mídia estão lutando diariamente para sobreviver diante da enxurrada de tecnologias disruptivas. Em suma, um certo tipo de ordem de coordenação global é benigna, é desejável... e viável.

O mundo precisa de esperança para gerar confiança e solidariedade – o impulso para a credibilidade, prosperidade, inclusão e sustentabilidade. Um multilateralismo renovado e ampliado pela incorporação de novos entrantes é a melhor aposta para todos: os operadores do *status quo* e os já mencionados cinco temas para os novos tempos. A cidadania não será mais concedida exclusivamente por Estados e nações, mas pela forma como as pessoas interagem dentro do ninho de relacionamentos, com arranjos múltiplos e não exclusivos e múltiplas geografias.



A ordem global precisa de uma revisão se aqueles que apoiam o multilateralismo quiserem evitar outro terremoto institucional no futuro. Começar de novo será mais difícil.



## Brasil: uma potência ambiental inexorável em um interregno nebuloso

O Brasil tem sido, historicamente, uma das nações líderes nas discussões ambientais globais desde a Rio-92, um dos marcos fundadores da agenda internacional para o desenvolvimento sustentável. A diplomacia ambiental é, ao menos parcialmente, uma criação brasileira – a arena que o país ajudou a criar para se projetar internacionalmente. O país sentou-se à mesa principal de todas as negociações cruciais que ocorreram nas últimas décadas até 2018, independentemente do governo da época. A Rio+20 culminou em uma longa tradição de parceria entre os ministérios do Meio Ambiente e das Relações Exteriores no cenário multinacional. Três anos depois, o Acordo de Paris contou com o protagonismo decisivo do Brasil. O país havia negociado os termos potenciais do texto final bilateralmente com os principais atores nos anos anteriores. A conquista foi particularmente significativa devido à turbulência política do país que culminaria com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, poucos meses depois.

Cinco anos depois, tudo mudou. Três décadas de políticas ambientais foram rejeitadas e jogadas no lixo. Um menu consolidado de políticas e opções foi simplesmente ignorado com base em uma mudança política. Os mecanismos participativos que integravam a estrutura de governança ambiental foram destruídos. Iniciou-se um período de dismantelamento institucional e *bullying* administrativo. Nenhum sinal de continuidade sobreviveu aos dois anos do novo governo. Doadores internacionais, ONGs globais, movimentos da sociedade civil, organizações multinacionais, instituições acadêmicas e quase todos os membros da comunidade de política ambiental foram declarados inimigos do governo.

Um movimento sincronizado ocorreu no Ministério das Relações Exteriores. O núcleo ambiental internacionalmente reconhecido foi extinto e diluído. A adesão radical à “agenda *trumpista*” levou o Brasil a adotar posições inéditas nas instituições multilaterais que isolaram o país – e o tornaram irreconhecível dado seu histórico. A hostilidade para com os protagonistas ambientais históricos, a negação das mudanças climáticas e a desconfiança dirigida aos doadores internacionais transformaram o Ministério das Relações Exteriores

em uma barreira que bloqueava e filtrava a cooperação técnica e financeira como nunca ocorria antes. Dois anos de política externa e ambiental do presidente Bolsonaro isolaram o Brasil da comunidade internacional.

A radicalidade e intensidade das duas rupturas acima mencionadas foram objeto de dois importantes manifestos veiculados na mídia nacional e internacional. Os ex-ministros do Meio Ambiente e das Relações Exteriores, de diferentes partidos políticos, que pertenceram a todos os governos anteriores desde a redemocratização, subscreveram os dois documentos. Eles alertaram o atual governo sobre a seriedade e as consequências das políticas de “*tabula rasa*” adotadas desde janeiro de 2019. Nenhum dos dois documentos afetou o comportamento do governo, mas ambos mostraram à comunidade internacional que se trata de um grupo isolado que não representa o Brasil, exceto em termos formais.

A comunidade internacional juntou-se ao coro de descontentes, por meio de declarações públicas de bancos internacionais e fundos de investimento. Mais recentemente, os três maiores bancos privados do Brasil – dois nacionais e o Santander

- lançaram um decálogo, se comprometendo com práticas sustentáveis. Eles assumiram a liderança na tendência global pelo ESG para redefinir as transações econômicas dentro de uma estrutura mais ampla baseada em diretrizes sociais, ambientais, de integridade e de governança. Além disso, irão propor iniciativas para evitar o desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia. A sociedade brasileira está mostrando reação e buscando caminhos alternativos. A questão à frente é como o governo do Brasil se comportará, dada sua condição de pária que ficará consolidada após a saída de Trump.

Os brasileiros são sensíveis aos apelos ambientais, mas o país não chegou a um acordo sobre como conciliar as necessidades de desenvolvimento – especialmente na Amazônia – com o valor da preservação. Avanços impressionantes foram alcançados durante a primeira metade da década de 2010, quando as taxas mais baixas de desmatamento do milênio foram atingidas. Uma combinação de iniciativas legais e de aplicação da lei, com o apoio de doadores internacionais, foi decisiva para manter os malfeitores em alerta. A negociação de um novo código florestal, a implementação do cadastro ambiental rural e um novo marco regulatório para a exploração de ativos genéticos sugeriram que uma nova era de políticas ambientais havia sido alcançada. As proporções do retrocesso que ocorreu após 2018 eram impensáveis.

Existem questões mais substanciais por trás de todos os reveses conjunturais dramáticos que ocorreram recentemente. Por um lado, há um forte apoio para a ideia de que a Amazônia deveria ser considerada um santuário. Essa visão conta com o apoio das gerações mais jovens de brasileiros e com a simpatia internacional. Por outro lado, há uma visão ainda mais forte que pensa que o desenvolvimento não é negociável e que esta é uma questão de soberania. De acordo com essa perspectiva, as preocupações ambientais devem estar subordinadas aos imperativos de crescimento. A posição intermediária – de buscar uma combinação entre ambientalismo pragmático e as prioridades de desenvolvimento sustentável – prevaleceu entre 2011 e 2015. No entanto, foi abandonada como consequência colateral da turbulência política que começou em 2016.

A visão intermediária é mais matizada e também minoritária. Tem algumas premissas paradoxais contestáveis, como “nenhum país renuncia às suas oportunidades de crescimento”, “os focos de biodiversidade devem ser preservados a qualquer custo” e “a produção e a preservação devem ser tratadas simultaneamente”. Existem pontos de vista mais controversos, como a sugestão de que o foco exclusivo no combate ao desmatamento ilegal pode ser contraproducente. O raciocínio é baseado na suposição de que se ocorrer polarização, o lado mais fraco sempre perde. De acordo com a perspectiva intermediária, a narrativa a ser adotada deve ser centrada em uma visão construtiva do desenvolvimento da Amazônia, sem enfraquecer a lei e a aplicação da agenda.

A Amazônia é, de fato, a carta mais importante que o Brasil pode jogar nas discussões internacionais. A inserção brasileira em uma nova ordem global depende de um *New Green Deal* (Novo Acordo Verde) para a Amazônia. Isso é o que importa também para doadores e parceiros internacionais, bem como para *players* globais que importam do Brasil e exportam para o Brasil. Nem mesmo o comércio está imune ao que acontece na Amazônia.

Não é correto reduzir a agenda ambiental no Brasil às questões amazônicas. A gestão de resíduos e o saneamento básico são outros desafios importantes, assim como a preservação da biodiversidade e a redução das emissões de carbono em setores como energia e transportes. No entanto, os temas relacionados a mudanças climáticas, conservação e preservação da biodiversidade e manejo florestal estão inevitavelmente associados ao debate sobre o destino da Amazônia. Líderes empresariais e da sociedade civil lançaram recentemente uma iniciativa robusta – a “Concertação Amazônica” – que pretende ser um esforço mais negociado e inclusivo para promover o desenvolvimento da região. A característica distintiva desse movimento é seu conjunto de apoiadores, que inclui líderes do setor privado. Sua influência é impressionante. Seus resultados estão para ser vistos.

## Governança sem governo: a busca por novos arranjos

Falar de governança sempre foi tratar sobre a relativização do governo em permitir políticas adequadas, legítimas e eficazes. A mitigação do papel do Estado Nacional foi acompanhada por forças centrífugas que, combinadas, produziram um novo conjunto de regras do jogo político. Elas incluem a descentralização do poder para níveis subnacionais de governo, como províncias e autoridades locais, a transferência de responsabilidades para organismos internacionais como Agências das Nações Unidas, blocos macrorregionais, privatização, inclusão da sociedade civil nos processos de tomada de decisão política e a incorporação do terceiro setor na prestação de serviços públicos. O governo passou a ser compartilhado nas últimas décadas, mas essa tendência macro foi interrompida nos últimos anos.

O renascimento do nacionalismo combinado com ataques a várias dimensões do multilateralismo – comércio, mudança climática, cosmopolitismo, direitos humanos, democracia e outros – levantou barreiras nacionais e dividiu os países nos campos jurássicos de “nós”, nosso povo, contra “eles”, estrangeiros. O delicado trabalho realizado após a Segunda Guerra Mundial foi seriamente danificado. É verdade que foi esticado além de seus limites e forçado a lidar com contradições e situações impensáveis no século XX, especialmente na frente tecnológica. Porém, rejeitá-lo como fez uma variedade intrigante de populistas, não é benéfico. Ser destrutivo geralmente compensa politicamente, no curto prazo – ao contrário de ser construtivo e almejar um horizonte mais amplo. Os custos e consequências vêm depois.

O mundo não perdeu sua bússola moral, apenas desistiu de buscá-la. Vários desafios transnacionais, que dependem da cooperação internacional para produzir, induzir e forçar soluções, estão atualmente sendo rejeitados. Nem o Conselho de Segurança, nem o G-20 têm sido instâncias funcionais nos últimos anos. Os bancos multilaterais de desenvolvimento – como Banco Mundial, Banco de Desenvolvimento da Ásia, Banco de Desenvolvimento da África, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Novo Banco de Desenvolvimento e outros – e organizações globais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE) e o Fórum Econômico Mundial (WEF) – não foram capazes de levar adiante suas agendas de desenvolvimento. A Agenda 2030 e a plataforma de ODS ainda são as melhores opções disponíveis, mas perderam ímpeto. Estão avançando gradativamente graças aos mesmos atores de sempre, como a União Europeia (especialmente o Norte da Europa), mas estão aquém de estimular as economias emergentes e o mundo em desenvolvimento. São necessários reforços e, provavelmente, uma redefinição em dez anos.

A mobilização de recursos globais enfrentava dificuldades no início de 2020. Então, a Covid-19 irrompeu na agenda global. É verdade que é um evento extremo. Mas também é um evento em evolução, que revela drasticamente as falhas de liderança das duas maiores economias do mundo, bem como de instituições multilaterais, comunidades científicas e grandes empresas. De repente, todos os países precisaram fazer uma autoanálise e foram forçados a assumir responsabilidades além de sua capacidade. Houve exceções, mas os resultados foram desanimadores. EUA, Reino Unido, Brasil, Bélgica, México, Suécia e Peru estavam em um extremo do espectro. Nova Zelândia, Alemanha, Paquistão, Vietnã, Coreia do Sul e Japão estavam no outro. Políticos, pesquisadores, jornalistas e outros especialistas têm muito material para comparar, analisar e formular hipóteses sobre por que alguns países falharam e outros tiveram sucesso. Mas, no caso das institui-

ções multilaterais, há um certo grau de consenso: elas não funcionaram bem – graças, em parte, à sabotagem, assassinato de reputação e “asfixia” pelo corte do fluxo de recursos, que sofreram.

A superposição da crise do coronavírus com a consequente crise financeira, somada à emergência da mudança climática, pressionou o multilateralismo dramaticamente e poucas nações foram capazes de responder aos desafios. Na ausência de mecanismos coletivos de tomada de decisão globais confiáveis e funcionais, a situação é *hobbesiana*. Mas as sociedades não são limitadas por seus governos atuais e podem ir além. Elas estabelecem alianças supranacionais mesmo que assimétricas e heterogêneas. Redes globais – formadas em torno de temas, emergências, eventos dramáticos, problemas e causas – existem há décadas e continuam a atuar dentro dos limites de suas possibilidades, mesmo que com o suporte de filantropos. E fazem o possível, ultrapassam seus limites, mas, não podem ampliar sua atuação.

O momento é de grande exercício de balanço. As ruínas da ordem anterior são recentes e recuperáveis em certas circunstâncias. Novas formas de pensar e de agir são necessárias com respeito a tantos assuntos, como por exemplo, os *Global Commons* (bens públicos globais), a exclusão digital, as promessas do genoma, a fronteira móvel da inteligência artificial ou qualquer outra transformação disruptiva em andamento. O multilateralismo não foi capaz de deliberar sobre “como” lidar com o surgimento de todas essas realidades simultaneamente, apesar dos melhores esforços de pessoas muito qualificadas.

O multilateralismo não pode ser abandonado. Isso não está sendo buscado. Mas ele precisa de reforços extraordinários que não virão dos problemáticos Estados-membros. A coreografia das nações mundiais não pode depender de uma dinâmica fortemente liderada por democracias iliberais, regimes autoritários, paraísos fiscais, Estados sultões, ditaduras vulgares e outros Estados-nação semelhantes. Não é digno de confiança. Não é adequado. Talvez seja inevitável. Mas não é suficiente para o momento presente, para não falar do futuro que se aproxima. É preciso dar atenção ao futuro agora, para ajudar na reconfiguração do presente. O velho modo de agir está morto e um novo não é visível no horizonte. O mundo se encontra entre um passado que desaparece e um futuro nebuloso. É hora de experiências mais ousadas.

Novos mecanismos de governança requerem parceiros distintos e mecanismos inovadores, eventualmente experimentais. É hora de abrir as jaulas do zoológico humano. É um chamado universal: políticos, celebridades, especialistas, povos nativos, bilionários, influenciadores, jornalistas, empresários, funcionários públicos, ativistas, cientistas, artistas, comunidades de práticas ... todos os interessados. Protocolos adaptados, arranjos transitórios, arranjos tácitos, acordos de conveniência – qualquer coisa capaz de agregar valor público precisa ser tentada.

Tempos extremos exigem medidas extremas. Este não é o momento para uma linguagem acordada, mas para iniciativas transnacionais, comportamentos insurgentes e inovações ousadas. “Nunca desperdice uma crise”, diz o jargão. Mas a situação atual é mais grave. Não superaremos a crise atual sem o engajamento pleno, sério e inovador de todos os que se preocupam com o futuro.

A disputa é de qualquer um, por exemplo, para aqueles que ousam e que transformam em nome da boa governança. A ação coletiva é necessária em novos formatos. A busca do bem público precisa de plataformas institucionais, mão de obra, resposta rápida, tecnologia, abordagens inteligentes e capacidade de julgamento ponderado. Este é o momento do empreendedorismo público e de vozes sólidas para comunicação.

Estes são os velozes anos 20. O tempo está passando; em uma direção ou outra. Estamos conectados. Se o discurso de ódio, notícias falsas e conteúdos desumanos podem transitar pelas redes sociais, uma abordagem construtiva também deve conseguir. É hora de se concentrar no “como”, tanto quanto no “o quê” e “quem”. É sobre nós que estamos tratando – a humanidade viva – e sobre aqueles que virão no futuro. É sobre o legado combinado das gerações atuais.

## Um desafio multilateral essencial: desenvolver capacidades transformacionais

O multilateralismo não foi bem sucedido o suficiente na mobilização de apoio heterogêneo e assimétrico para investir em capacitação institucional, na última década. A recorrência de situações humanitárias dramáticas na África; a persistência da desigualdade na América Latina; a continuada discriminação de gênero, especialmente no mundo árabe; a indiferença com relação à mudança climática em todos os lugares; a fragilidade das democracias em várias regiões; e outras situações semelhantes demonstram que esse progresso tem sido lento demais para promover mudanças – na direção, quantidade e velocidade exigidas pelos tempos atuais.

As agências da ONU promovem milagres diários, mas não estão à altura dos desafios contemporâneos. Elas precisam mudar – é verdade. Mas precisam, principalmente, de apoio, por exemplo, novos parceiros, *modus operandi*, arranjos institucionais, suporte financeiro, mecanismos de governança, prioridades consistentes e outras várias transformações. As agências da ONU não têm o monopólio de fornecer soluções para os problemas mundiais. Coalizões fluidas, parcerias assimétricas e alianças de transição são cada vez mais importantes. Novas visões, novas capacidades e novas habilidades são necessárias.

Abordagens baseadas em capacidade não são populares na literatura econômica sobre desenvolvimento, com exceção de institucionalistas, historiadores e profissionais reformadores. No entanto, mesmo esses apoiadores reconhecem que frequentemente isso não é suficiente para confrontar os graves problemas enfrentados. São muito suaves, muito frouxos e muito dependentes do contexto. Abundam em motivos, mas são escassos em teorias. Também não possuem nenhum apelo destinado a todos os públicos. E não foram capazes de argumentar com sucesso contra o patrocínio de uma visão minimalista de Estado que não considera a desigualdade como um problema. Portanto, esses empresários públicos também precisam se reinventar e reinventar seu *modus operandi*.

Uma perspectiva orientada para o propósito precisa de uma questão emblemática a ser perseguida. Há pouco consenso com relação a diversos assuntos mesmo entre pessoas que pensam de maneira semelhante. Uma vez especificados, seus pontos de vista e preferências diante da realidade se tornam mais duros. O multilateralismo vai além dos interesses nacionais, mas é construído sobre eles. Os interesses supranacionais enfrentam esses desafios diariamente. Atualmente, esses não são mais assuntos exclusivamente da diplomacia nacional.

O caso da Amazônia é instrutivo. Os *stakeholders* da Amazônia não têm uma visão pragmática e realista sobre o seu futuro. Alguns têm uma visão embaçada, capaz de mobilizar corações e bolsos. Outros – principalmente os habitantes da Amazônia – querem apenas ser como o mundo desenvolvido urbano ocidental e desenvolver suas cidades e explorar as potencialidades da natureza. Eles votam pelo crescimento. Eles querem empregos. Eles percebem que o acesso aos mercados e a conectividade digital às redes globais são essenciais para sua vida. Eles querem soluções logísticas que possibilitem sua integração nas economias brasileira e latino-americana. Como tornar essas aspirações verdes e sustentáveis é o cerne da questão.

As capacidades transformacionais são necessárias para poder fazer as coisas de maneira diferente. Eles abrangem capacidades de inovação,

habilidades de negociação, imaginação futurista, processamento de conflitos, modelagem de problemas, análise de impacto, habilidades sociais, talentos catalisadores, dons de persuasão, vocações empreendedoras – públicas e privadas – potencial de alcance e, especialmente, uma dádiva para catalisar. Algumas das capacidades mencionadas podem ser desenvolvidas por meio de iniciativas de formação e treinamento. Outras pessoas adquirem esse tipo de capacidade por meio de exposição e experiências de vida. Essas habilidades podem ser apoiadas, promovidas e nutridas. Mas precisam ser buscadas e reforçadas ostensivamente.

As capacidades institucionais são mais complexas, perversas e diferenciadas, especialmente em tempos de profunda reconfiguração organizacional, devido às mudanças tecnológicas, redefinição das relações de trabalho, reestruturação de escritórios e renovação da governança corporativa. A crise favorece comportamentos defensivos de curto prazo e desmantelamento institucional. Agir contra a maré é extenuante de várias formas: financiamento, recursos humanos, plataformas tecnológicas, atenção, interconexões e até valores. A construção institucional requer contribuições contínuas de suas próprias equipes e *stakeholders* para se consolidar, desempenhar suas funções, gerar e agregar valor público.

Resiliência individual e institucional são novos requisitos nos tempos atuais. Levará tempo para construir uma nova ordem global – que provavelmente surgirá dos escombros dos últimos anos. Também exigirá clareza e disposição para mudar. O mundo é um sistema muito mais aberto hoje do que no passado. Nações, empresas e ONGs operam em um ambiente mais amplo que lhes permite combinações e alianças inovadoras. Indivíduos e instituições foram empoderados por novos dispositivos de tecnologia. A velocidade de tudo se acelera, mas há entendimentos que requerem mais tempo.

As capacidades transformacionais são baseadas em pelo menos duas premissas principais: diagnóstico e visão. A primeira parece quase uma perda de tempo, mas nunca foi tão importante. Temos um diagnóstico fraco e tendencioso em relação a muitos assuntos cruciais. A segunda precisa de refinamento, por exemplo, cenários com base empírica e não histórias motivacionais ou assustadoras. O presente está constituído de jornadas em trajetórias cheias de entroncamentos.

Há uma nova ordem global emergindo rapidamente e não é baseada em suposições multilaterais. Não desafia o multilateralismo explícita e abertamente, mas enfraquece seu apelo diariamente. É comandada por recursos financeiros, gigantes da tecnologia e alguns grandes conglomerados nos setores de energia, logística, *commodities* e varejo. Os Estados foram esvaziados. Órgãos reguladores – nacionais e internacionais – estão perdendo suas garras e poder de fiscalização em muitos lugares, com a única e questionável exceção da União Europeia. Representantes estrategicamente eleitos e funcionários nomeados desempenham papéis de transição na mutilação de instituições nacionais e internacionais, a fim de pavimentar o caminho para um mundo sem atrito – funcional para os sócios do novo condomínio.

As capacidades e competências tradicionais ainda são importantes, mas as capacidades transformacionais precisam ser desenvolvidas e construídas para enfrentar a pretensa ascensão irrefreável de uma nova ordem, menos democrática, menos inclusiva e menos cuidadosa. ONGs, universidades, governos progressistas e empresas precisam desesperadamente investir de forma consistente e sábia em ciência, inovação, experimentação e prioridades em momentos críticos.

O mundo pausou. É uma oportunidade. O coronavírus criou uma crise – a segunda em dez anos – que não deve ser desperdiçada. Trump se foi. Mas o *status quo* na ordem global levará tempo e demandará diferentes capacidades para sua reconstrução e redefinição.



As agências da ONU promovem milagres diários, mas não estão à altura dos desafios contemporâneos. Elas precisam mudar – é verdade.



## Conclusão

O futuro será moldado pelo *soft power*, não pelo *hard power*. A era atômica mudou a natureza das guerras: elas são regionais, controladas e sujeitas ao escrutínio democrático e da mídia. A tecnologia é, cada vez mais, o principal fator de definição em conflitos globais. O campo de batalha mudou para o mundo virtual: capacidades digitais, desenvolvimentos de Inteligência Artificial (IA), potencial de comunicação, velocidade de mineração e outras frentes. A geopolítica está mudando – novos países estão surgindo na arena global. A equação da energia está mudando de fontes fósseis – caras, sujas e cartelizadas – para fontes não fósseis mais baratas, mais limpas e abertas. Pessoas e sociedades não estão mais em silêncio e a mudança virá deles, não de governos tecnocráticos de baixa representatividade ou de instituições multilaterais.

A sustentabilidade está destinada a ser uma das forças motrizes do multilateralismo – uma força renovada e ampliada. Quanto mais a estrutura organizacional da ONU permanecer fixada nos arranjos da década de 1940, mais ela se desvinculará das tendências do século XXI. Como desbloquear os impasses do multilateralismo é a tarefa que temos pela frente. A maneira como abordamos os problemas de longo prazo afetará a maneira como lidamos com os desafios de curto prazo, e não o contrário, como estamos acostumados a pensar. Na verdade, precisamos lidar com os dois raciocínios simultaneamente. O resultado dessa interação será mostrado na forma como distribuimos nossos recursos, colocamos nossa atenção e alocamos nossos esforços. E as pessoas estarão assistindo: a transparência é irreversível.

Vivemos em um mundo de novas fronteiras: a borda inferior é formada pelo escopo dos ODS, complementados pelos *Global Commons* (bens públicos globais), mesmo com algumas sobreposições, mas eles constituem um platô intermediário. A borda superior recebe agora uma nova instância: as novas estruturas de governança digital e tecnológica. O caminho a seguir será moldado pela configuração dinâmica dessas fronteiras, ao mesmo tempo em que a velha ordem do pós-guerra ainda permanece influente. As possibilidades do futuro são fornecidas por este triângulo irregular invertido. O vértice inferior é o sistema multilateral atual - preso a velhas mentalidades, limitado por suas próprias regras e relutante em aceitar as mudanças das últimas décadas. O vértice da esquerda é formado pela agenda global da sustentabilidade: buraco na camada de ozônio, emergência climá-

tica, inclusão social, acidificação dos oceanos, cidades sustentáveis, derretimento de geleiras, neutralização de emissões de carbono e outros; o vértice da direita não está totalmente claro ainda: governança digital, protocolos de privacidade e segurança, estrutura de desenvolvimento de IA, satélites e radares, colonização sideral.

Desbloquear o multilateralismo implica em expandir seu escopo além das interações formais entre nações e Estados. É um imperativo de amplificação: assimétrico, desequilibrado e experimental. Requer liderança. O espaço inexplorado à frente precisa de um tipo especial de líder. É tentador arriscar descrever seu perfil, mas provavelmente seria inútil. Há algumas novas capacidades e habilidades que a atual geração de líderes mundiais não possui, por isso, novos formatos de instituições também são necessários. O atual *modus operandi* das instituições multilaterais não está à altura dos desafios atuais, como mostrado por seu desempenho recente.

A pandemia da Covid-19 foi um ensaio trágico do comportamento das nações e instituições globais em face dos desafios de ação coletiva. Houve todos os tipos de falha: indivíduos, organizações, instituições, nacionais e multinacionais. A politização das medidas necessárias para combater o vírus e seu uso coercitivo mostraram como a cooperação, a ciência e a solidariedade não são valores garantidos. O episódio em curso revelou também algumas pistas de uma agenda inevitável. Também deixou evidente como o terceiro setor, empresários, grandes empresas e algumas lideranças nacionais têm conseguido enfrentar o desafio. Mas, eles são a exceção e não a regra.



A desigualdade permeia todos esses debates: carbono, acesso digital, renda, migração, conectividade, racial, local, regional, nacional, internacional e muitos outros. Os interesses nacionais e as forças do mercado não irão consertar isso e nem podem fazê-lo. Não é o seu papel. Um novo mundo está emergindo. As novas gerações estão trazendo novos valores, novos modelos de negócios e novas atitudes em relação à mudança climática. Novos hábitos estão surgindo. Novas coalizões estão sendo formadas. Sustentabilidade é a nova bússola global. Esse novo mundo é amplo, atraente e inclusivo o suficiente para permitir transições de poder em várias esferas: global, demográfica, mercados, acadêmica, tecnológica, financeira etc. Mas os poderosos estabelecidos lutarão pela preservação de suas posições e pela expansão de seus domínios. É da natureza do poder. E eles estão suficientemente entrincheirados para bloquear e atrasar um futuro urgente.

Soluções e *modus operandi* “*Business as usual*” (BAU) não vão nos ajudar no momento, pois também precisam ser redefinidos. O Acordo Verde da UE é um movimento impressionante, embora em processo de redefinição por causa da Covid-19. A meta de neutralização de carbono da China para 2060 é muito ambiciosa, especialmente se o grau de inclusão necessário for levado em consideração. Japão e Coreia já se comprometeram com a neutralização de suas emissões até 2050. Os EUA comandados por Biden devem se firmar na Agenda de Mudanças Climáticas e surgirão novos negócios verdes.

O Brasil foi um importante líder da chamada diplomacia ambiental, desde a década de 1980, quando se afastou do governo da época e iniciou uma trajetória que alcançaria seu ápice na Rio+20 e Paris. Durante quase trinta anos, o Brasil trabalhou arduamente com outros parceiros globais para impulsionar a agenda de sustentabilidade na ONU, PNUMA, PNUD, OMS, OMC, FAO, COPs, G-77, G-20, IBAS, BASIC, BRICS e várias outras instâncias com o objetivo de garantir que os desafios ambientais fossem considerados de maneira séria - especialmente a mudança climática.

O motivo é simples: a Amazônia - que torna o Brasil único no contexto de qualquer debate sobre sustentabilidade. Desenvolver a Amazônia não é um problema brasileiro e não precisa ser. É do interesse do mundo a promoção do desenvolvimento sustentável da região. É um desafio global. Enfrentar o desmatamento ilegal na Amazônia não é uma tarefa do governo brasileiro. Os países da bacia amazônica devem atuar de maneira conjun-

ta em uma força-tarefa inovadora para enfrentar os crimes ambientais. E a iniciativa deve ser acolhida pela cooperação internacional, porque é um dever mundial incontornável. É claro que existem preocupações com relação à soberania, a desafios de governança em vários níveis, a realidades heterogêneas, etc. Mas, soberania também significa responsabilidades nacionais. Há muita complexidade, mas o tempo está passando. Fatores irreversíveis pressionam a situação atual.

A Amazônia é essencial aos debates atuais e futuros sobre a mudança climática. Poucos países têm mais de cinquenta por cento de seu território a ser explorado de acordo com novas possibilidades de desenvolvimento. O Brasil, assim como seus vizinhos amazônicos, tem um potencial extraordinário a ser explorado. Mas a margem de manobra está diminuindo, assim como o território coberto pela floresta tropical.

O Brasil está destinado a ocupar o lugar de ator central no debate global sobre o clima, não importa o governo da vez. A razão é simples: o Brasil - assim como qualquer país - é maior do que o governo em exercício. Os governos vêm e vão - até mesmo os governos extremistas. A trajetória do *soft power* brasileiro se confunde com a história do conceito de desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade é um dos eixos cruciais de um multilateralismo renovado e ampliado. É estratégico e estruturante de um futuro que precisa ser desbloqueado.

A contemporaneidade do Brasil está em sua capacidade de enfrentar os desafios amazônicos. Este é um desafio nacional e uma oportunidade internacional extraordinária. Este é um cenário em que múltiplos atores jogam e interagem de forma construtiva ou negativa. O desafio é canalizar o potencial dessas interações de forma positiva.

Está na hora de pensar em termos de novas estruturas de governança - expandidas, assimétricas, ágeis, responsivas - bem como nas capacidades necessárias para que funcionem. É um mundo transparente, a Amazônia está sob os holofotes. As ações - bem como a inação - têm consequências e implicam em responsabilidades. A responsabilização é inevitável: chegou a hora de investir em estruturas e instâncias de Governança Multilateral. O desafio é articular as partes interessadas para colocar as instituições em funcionamento. Pelo menos, novos interesses nacionais andam lado a lado com benefícios conjuntos e liderança global.

# Multilateralismo em tempos de incerteza: implicações para o Brasil

**Carlos R. S. Milani**

*Senior Fellow do CEBRI, Professor Associado e Vice-Diretor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), e Pesquisador-bolsista do CNPq e da FAPERJ*

**5/5**

COLEÇÃO DE  
POLICY PAPERS

## Introdução

O objetivo do Núcleo Multilateralismo do CEBRI é promover debates e trocas de experiências que gerem reflexões sobre as organizações multilaterais e propostas que possam orientar as estratégias de inserção brasileira na ordem internacional. As ideias e os argumentos desenvolvidos nesta publicação contribuem diretamente a esse propósito – e com muita densidade intelectual.

Como os diferentes e valiosos aportes de Anna Jaguaribe, Maria Regina Soares de Lima e Marianna Albuquerque, Lia Baker Valls Pereira, Caetano Penna e, finalmente, Izabella Teixeira e Francisco Gaetani revelam, às tensões entre interesses nacionais e regulação multilateral, às necessidades de compatibilizar poder e norma nas relações internacionais e ao imperativo político de construir ou de reformar e atualizar instituições internacionais que regulem os comportamentos individuais e coordenem a ação coletiva vieram-se somar, ao longo de 2020, as incertezas reveladas e potencializadas pela pandemia da Covid-19.

O vírus sozinho não distinguiu entre indivíduos, grupos, classes e nações, mas desigualdades socioeconômicas, diferenças culturais e comportamentais, bem como capacidades estatais preexistentes fizeram com que o vírus tenha gerado efeitos diferenciados. O contraste mundial de como políticas públicas e sociedades responderam aos desafios da crise sanitária tem sido revelador de que não basta ser uma potência financeira, um gigante militar ou uma economia industrializada para obter bons índices em matéria de enfrentamento dos efeitos do vírus SarsCov-2: o caso dos EUA ilustra emblematicamente essa constatação. O fato de haver regimes democráticos ou governos autoritários tampouco permite construir hipóteses sólidas quanto ao porquê dos números de infecções e mortes: na Ásia oriental, países democráticos e regimes autoritários têm obtido bons resultados em matéria de controle das infecções e de seus efeitos. Muito ainda resta ser empiricamente pesquisado a fim de se entender as interfaces entre as condições sociais e naturais de difusão da pandemia, mas parece claro que:

*No borders, no military power, no economic capacity has been able to hold back its world-wide dissemination. The complexity of the pandemic links local and global scales, natural and social conditions, which means that one must grasp where such scales and conditions intersect in order to be able to analyse Covid-19's spatial, political and socio-logical consequences (Milani, 2020, p. 143).*

Isso significa que o vírus não se espalhou por territórios virgens e homogêneos: em 2020, a Covid-19 apenas deu ênfase a contradições e vulnerabilidades preexistentes nos sistemas sociais nacionais e no cenário internacional já atravessado por incertezas e riscos de ordem econômica, financeira, ambiental, energética, social, política e militar:

*The new coronavirus has not only reached global diffusion; as a matter of fact, such as SARS, MERS, H1N1 and Ebola, this most recent transnational health threat is also invisible, it comes from everywhere, reaching all individuals irrespective of class, status, nationality, race and gender. It is true, however, that some individuals, groups and nations are more vulnerable than others. Not all people are equally at risk from Covid-19: because people have different levels of exposure, sensitivity and adaptive capacity, some are more at risk from the new coronavirus than others. For instance, in several countries, the elderly and those suffering from heart diseases or diabetes may be victims of social Darwinism. Inequalities, hierarchies and asymmetries matter. That's not new in the world of international relations. Covid-19 has only made them straightforwardly crystal-clear in the way they increase the effects of the disease and the access to its treatment (Milani, 2020, p. 143).*

Esquemáticamente, resumo as incertezas presentes no cenário internacional a quatro macrofenômenos que, associados entre si, refletem os principais realinhamentos centrais atualmente em curso na ordem global e que desafiam a capacidade de adaptação e de inovação dos organismos multilaterais:

**(i)** As disputas hegemônicas entre EUA e China e os cenários de transição no tabuleiro de xadrez internacional daí resultantes;

**(ii)** O processo incessante de autonomização das finanças globais no desenho do que parece ser o novo capitalismo do século XXI, gerando crises sistêmicas desde os anos 1990, inclusive nos países centrais, e fortes repercussões comerciais e tecnológicas;

**(iii)** A crise das democracias ocidentais e dos modelos democráticos em alguns países do Sul e na periferia do sistema internacional;

**(iv)** A crise do antropoceno, incluindo as mudanças climáticas e as crises sanitárias, como fenômeno exterior ao sistema internacional politicamente constituído, porém com significativo impacto na reconfiguração do multilateralismo.

Neste capítulo de fechamento, sintetizarei, em torno desses quatro macrofenômenos, as ideias-chave que nortearam os diferentes textos desta publicação. Ademais, buscarei desenvolver o seguinte argumento: a reconstrução política do multilateralismo global, inclusive para fins de preparação das organizações internacionais, dos Estados e das sociedades a darem respostas efetivas a futuras crises (ambientais, climáticas, sanitárias, financeiras, etc.), pressupõe confrontar-se, em primeiro lugar, com a atual crise da democracia no âmbito político doméstico de muitos países do Ocidente e do Sul; em segundo, implica lidar com a necessária redefinição das relações entre natureza, sociedade, Estado e mercado na implementação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável nos âmbitos nacional e internacional. Nas considerações finais, tratarei de sistematizar algumas das implicações do desenvolvimento desses quatro macrofenômenos para a inserção internacional do Brasil.



O vírus sozinho não distinguiu entre indivíduos, grupos, classes e nações, mas desigualdades socioeconômicas, diferenças culturais e comportamentais, bem como capacidades estatais preexistentes fizeram com que o vírus tenha gerado efeitos diferenciados.



## As disputas hegemônicas entre EUA e China

O mundo assiste à reacomodação das placas tectônicas do poder internacional graças à emergência da China (ou à reemergência, como preferem alguns)<sup>1</sup>.

A transição que tem vivido a China desde meados dos anos 1990 no plano econômico, em matéria de segurança e de energia, seu papel na reorganização das cadeias globais de produção, a participação de Beijing nos esforços de cooperação econômica e humanitária, a melhoria dos indicadores sociais no plano nacional, o aumento do prestígio chinês na promoção de uma alternativa aos modelos ocidentais de desenvolvimento, entre outros aspectos, apontam a uma clara confrontação com os EUA sobre o desenho institucional e normativo do multilateralismo no século XXI. Graham Allison, em seu livro “Destined for War” (2017), repertoriou experiências históricas de casos de transição de poder nas relações internacionais, chamando a atenção para os cenários de conflito entre China e EUA, mas também às possibilidades de negociação diplomática, de cooperação e acomodação pacífica entre as duas superpotências. A aposta no multilateralismo e na redefinição de normas e papéis das principais potências do Norte e do Sul nas organizações internacionais faz parte do rol de saídas pacíficas propostas pelo professor da Escola de Governo da Universidade de Harvard.

A disputa China-EUA é elemento-chave do movimento estrutural de mudança no sistema internacional com fortes repercussões nos espaços multilaterais, sejam eles globais ou regionais. Se, no âmbito regional, a China tem progressivamente logrado promover avanços no sentido da construção de novas instituições (Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, Organização da Cooperação de Shanghai, *Regional Economic Comprehensive Partnership/RECP*) e novas plataformas de cooperação (*One Belt One Road*, Fórum de Cooperação China-África, Fórum de Cooperação China-América Latina), no âmbito global o cenário é mais complexo.

No que diz respeito à ONU e à OMC, a China pode considerar-se satisfeita, uma vez que tem assento permanente com direito a veto e sua economia ainda se beneficia do reconhecimento do estatuto de país em desenvolvimento nas relações comerciais com países centrais. Há ambiguidades na posição chinesa quanto à reforma do Conselho de Segurança, uma vez que Índia e Japão são dois dos países que demandam acesso a essa condição. A tendência seria muito mais no sentido de Beijing bloquear quaisquer projetos de reforma a fim de evitar o risco de ter dois importantes competidores regionais com estatuto reconhecido de membro permanente e com direito a veto. Nesse aspecto, a ação chinesa no seio da ONU seria mais conservadora e de manutenção do status quo em matéria de segurança.

No campo do desenvolvimento e das relações Norte-Sul, porém, existem tentativas de Beijing de levar a ONU e suas agências a dar mais visibilidade ao modelo chinês de relações Estado-mercado, às propostas da China de cooperação, bem como aos seus financiamentos crescentes nos mais variados setores, a exemplo de cooperação técnica, econômica, agrícola, educacional e em infraestrutura. O forte apoio chinês ao Escritório das Nações Unidas de Cooperação Sul-Sul (UNOSSC, da sigla em inglês) reflete essa tendência. E nesse segundo aspecto, Beijing é reformista, procurando legitimar sua trajetória de desenvolvimento no âmbito multilateral, com significativo apoio de países do G-77 (em particular dos países africanos), mas igualmente propondo mudanças institucionais (como no caso das reformas recentes do Banco Mundial e do FMI) que reflitam essa movimentação do magma do poder global a que me referi anteriormente.

1. Christopher A. McNally (2012). Sino-Capitalism: China's Reemergence and the International Political Economy. *World Politics*, 64(4), 741-776. Joseph S. Nye (2008). China's Reemergence and the Future of the Asia-Pacific. *Survival, Global Politics and Strategy*, 39(4), 65-79.

Esse duplo jogo de Beijing (entre a manutenção do *status quo* e as demandas por reformas) tem funcionado com bastante êxito nos últimos anos, principalmente durante o governo de Donald Trump. A partir de 2021, o cenário deve mudar: de fato, os EUA de Joe Biden e Kamala Harris tenderão a adotar, pelo menos em parte, posicionamentos bastante distintos da administração Trump, mormente em matéria de direitos humanos e mudanças climáticas. Não são claros, ainda, os cenários que se construirão sob Biden-Harris para as agendas de segurança, comércio e desenvolvimento tecnológico, muito embora em termos estruturais seria plausível pensar mais em continuidade do que em rupturas nessas agendas. No campo do comércio, ainda não está claro, tampouco, se eventual nova aposta de Washington nas parcerias plurilaterais (nos eixos transpacífico e transatlântico) chegará a tempo de competir com a RECP.

Ilustrando essa disputa hegemônica no setor comercial, como lembra Lia Valls nesta publicação, nas negociações da OMC duas questões sobressaem: em primeiro lugar, a ascensão da China no comércio e na economia global, com sua entrada na OMC, em 2001, tornando-se, em 2009, o principal exportador mundial; em segundo, a posição dos EUA, ainda na administração Obama, no sentido de conter o avanço chinês, procurando negociar padrões regulatórios para o comércio entre os principais países asiáticos, por meio da proposta da Parceria Transpacífica. Além disso, ao propor a Parceria Transatlântica entre os Estados Unidos e a União Europeia, Obama também sinalizava que os marcos regulatórios seriam moldados fora do sistema multilateral. Trump abandonou essas iniciativas de contenção da potência chinesa, fazendo crescer o conflito direto em temas associados a opções tecnológicas (sobretudo o caso do 5G) e uso de aplicativos da economia digital, e isso também fora do campo multilateral de comércio – apesar de suas decisões e dos acordos firmados com vários países (Austrália, Japão, Reino Unido, por exemplo) impactarem diretamente na distribuição dos fluxos de comércio e serviços globais.

As disputas entre EUA e China afetam diretamente a construção de cenários futuros para o multilateralismo. Não é claro como ocorrerá a transição de poder, se pacificamente ou por meio de conflitos militares diretos ou indiretos. A disputa

EUA-China deve, portanto, seguir bloqueando reformas mais profundas das organizações multilaterais globais, tanto as reformas de representatividade, quanto as que se referem à diversidade, para usar a categorização de Maria Regina Soares de Lima e Marianna Albuquerque. As reformas de representatividade dizem menos respeito a EUA e China, haja vista que ambos fazem parte do CSO-NU como membros permanentes; as de diversidade implicariam que o Ocidente se redefinisse não mais como o único centro político-cultural do mundo (civilização, fontes de legitimidade, normas originais de direitos e valores morais) e abandonasse, portanto, o uso tradicional de estratégias de humilhação no sistema internacional, para lembrar a hipótese desenvolvida por Bertrand Badie (2014).

A relação entre China e EUA é paradoxal, uma vez que envolve elementos e dimensões de competição hegemônica, mas também se construiu sobre bases de elevada interdependência econômica. Para o Brasil, as incertezas e os desafios postos pelo que eu chamaria de “competição na interdependência” são dramáticos. Com os EUA, o Brasil tem mantido relações estreitas e profundas, em vários setores. Comercialmente, as exportações brasileiras para os EUA apresentam maior valor agregado, mas ao mesmo tempo o Brasil compete com os EUA em alguns setores e a relação comercial bilateral é deficitária para Brasília. A China foi alçada à condição de principal parceiro comercial do Brasil e fonte importante de investimento direto. Sob o governo Bolsonaro, a diplomacia comercial brasileira fez várias concessões sem buscar a reciprocidade de Washington. Ademais, de Brasília têm partido ataques culturalistas em direção a Beijing, veiculando, principalmente em redes sociais, visões pouco informadas sobre a trajetória histórica, mas também sobre as capacidades científicas e tecnológicas chinesas no desenvolvimento de vacinas e da tecnologia 5G, por exemplo. A atual diplomacia brasileira, pouco digna da tradição de Rio Branco, tem negligenciado aspecto central da nova estratégia tecnológica da China: como aponta Caetano Penna nesta publicação, a Rota Digital da Seda fundamenta-se em investimentos externos nos setores de infraestrutura digital, no desenvolvimento da inteligência artificial, no comércio eletrônico e na diplomacia da governança digital (com ênfase na soberania cibernética).

## Comércio, tecnologia e finanças na economia política internacional

---

Como ressalta Anna Jaguaribe, a partir dos anos 1990, o multilateralismo comercial começou a sofrer de fragilização estrutural e a perder funcionalidade, dificultando a conclusão de negociações globais no âmbito da OMC. Lia Valls lembra que o sistema multilateral de Bretton Woods foi uma construção de convivência entre os interesses e os valores dos EUA e os das economias ocidentais europeias. E esse sistema logrou adaptar-se ao longo dos anos, sempre pautando-se nesse jogo de interesses. Nos anos 1980, com a segunda grande onda de globalização impulsionada pelas novas tecnologias da informação e a redução do custo dos transportes, uma das respostas do sistema multilateral foi a Rodada Uruguai lançada em 1986, alargando o escopo das áreas negociadas e, assim, incorporando temas como investimentos, serviços e propriedade intelectual.

Nos anos 1990, houve avanços das negociações nos temas regulatórios e foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC), saudada como sinal do fortalecimento do multilateralismo comercial. O mundo real do comércio internacional já era outro e alguns países do Sul, em particular os emergentes, passaram a ter capacidade diplomática e de negociação nos pilares jurídico e político da OMC (Oliveira e Milani, 2012). Foi no âmbito da OMC que o Brasil logrou vencer a árdua disputa do algodão contra os EUA, rendendo dividendos financeiros e diplomáticos para o Brasil, haja vista que parte dos recursos obtidos foram direcionados ao Instituto Brasileiro do Algodão e à cooperação técnica em cotonicultura com países africanos (Bueno, 2018). O multilateralismo comercial, com a institucionalização dos procedimentos de resolução de conflitos e a crescente socialização entre potências regionais do Sul geopolítico, passou a ser muito benéfico a países em desenvolvimento com alta capacidade diplomática, como nos casos de Brasil e Índia. Esse aspecto pode ter despertado interesses contraditórios em algumas capitais ocidentais.

Ademais, o sistema de Bretton Woods, que já havia sido parcialmente abandonado nos anos 1970 com a ruptura do padrão dólar-ouro, apresentava limitações ao tratar das novas tendências do comércio mundial. Na Rodada Uruguai, a proposta

de liberalização do comércio de serviços pautada na cláusula de nação mais favorecida (CNMF) mostrou ser inviável. Os Estados Unidos abandonaram sua tradição de privilegiar acordos multilaterais e passaram a perseguir seus interesses por meio de acordos bilaterais ou regionais. Em 2001, quando foi lançada a Rodada Doha, identificada como a rodada para o “Comércio e Desenvolvimento”, os países em desenvolvimento desejavam incluir a agricultura na pauta, mas dificuldades para fechar uma negociação paralisaram a Rodada, em 2003 (Amorim, 2015).

Duas outras dimensões importantes dessa pouca funcionalidade do sistema multilateral dizem respeito à tecnologia e ao papel das finanças nas relações internacionais. Como ressalta Anna Jaguaribe, a partir de 2008, o Ocidente se engajou em lidar com o cenário econômico de custos e perdas da hiper globalização. Isso levou à busca por novos instrumentos de crescimento econômico, fazendo com que a economia da inovação se tornasse centro da atenção dos tomadores de decisão. Planos nacionais como o *Germany's industry 4.0* e o *China's 2025* são exemplos de ferramentas de planejamento estratégico dessa nova compreensão da economia política. A economia global do século XXI é muito mais diversificada e multicêntrica do que era no final dos anos 1970 e 80, graças ao crescimento da Ásia e, sobretudo,

da China. Desse modo, a dimensão tecnológica mudou a realidade das cadeias de valor global de produção e das redes de fornecimento e de serviços, trazendo mais elementos para o conflito hegemônico e gerando fissuras nas negociações de comércio e investimentos internacionais.

Caetano Penna sublinha a centralidade da dimensão tecnológica ao lembrar que nenhum país capitalista se desenvolve sem indústrias manufatureiras e inovação tecnológica. O fato de o Brasil possuir uma rede de instituições de pesquisa de alto nível em saúde (universidades públicas federais, Fiocruz, Instituto Butantã, centros de pesquisa de excelência e laboratórios farmacêuticos oficiais, entre outros) evidencia essa centralidade. Sem essa rede, não é injustificado especular que o país estaria em uma posição ainda mais delicada para lidar com os desafios do cenário internacional, entre eles, os que a pandemia da Covid-19 tem apresentado.

Como bem ressalta Caetano Penna neste livro, o desenvolvimento de um sistema científico pujante não é, entretanto, suficiente para que um país determinado possa beneficiar-se das oportunidades criadas pelas inovações digitais. É preciso haver um vetor que direcione os investimentos e o desenvolvimento tecnológico para áreas de alto valor agregado. O que faltaria, segundo Penna, tanto ao Brasil quanto a outros países em desenvolvimento, é uma estratégia industrial e uma política de inovação com visão de longo prazo que coloque em seu cerne as compras governamentais e os programas de incentivo. Ou seja, o que essa dimensão tecnológica da economia política internacional revela é que a questão não diz mais respeito apenas a escolher entre liberalizar os mercados ou a adotar políticas industriais e de inovação tecnológica, mas sim de saber como combinar essas estratégias em prol do desenvolvimento, particularmente em um contexto em que a economia vem ganhando dimensão verdadeiramente estratégica.

A terceira dimensão da economia política internacional, não diretamente tratada ao longo deste livro, diz respeito aos impactos que a ausência de marcos regulatórios em matéria de finanças globais produz nos modelos de desenvolvimento e na efetividade de políticas públicas, inclusive no campo das mudanças climáticas e da sustentabilidade socioambiental. Como afirma Jan Aarte Scholte (2002), na economia, as finanças vinculam a poupança aos investimentos por meio de uma variedade de instrumentos denominados em valores monetários, servindo de atividade de intermediação que disponibiliza poupanças para investimentos e, ao mesmo tempo, gera receita com esses investimentos para os poupadores. A escala transnacional (global e regional) das finanças contemporâneas é sem precedentes, sendo que os níveis de transações superam em muito a chamada “economia real” da produção primária, manufatureira, de transporte, comunicações, entre outros setores. A quase totalidade dos Estados permite que bancos externos, corretoras de valores e seguradoras operem em seu território, às vezes em pé de igualdade com as empresas nacionais, gerando o fenômeno da liberalização financeira global, graças a ferramentas de comunicação e organização supranacionais. Como atribuir às finanças globais uma verdadeira consciência global para além dos ganhos e da lógica propriamente financeira? Como fazer com que poupadores, investidores, tomadores de empréstimos e corretores pensem e ajam no mundo em que desafios como mudanças climáticas, pandemias e novas fontes de energia renovável sejam uma realidade? Essas são algumas das questões levantadas pelos processos de desintermediação e liberalização no setor financeiro na escala transnacional, para as quais somente os Estados podem produzir respostas de alcance abrangente, por meio de arranjos multilaterais regionais e globais.



## A crise das democracias no centro e na periferia do sistema internacional

---

Ao tratar desses aspectos da economia política internacional e de seus impactos na definição de cenários futuros do multilateralismo, embora de modo muito esquemático, é inevitável retomar os debates tradicionais sobre as relações entre Estados e mercados nas relações internacionais. Afinal, como dizia Susan Strange (1988), as estruturas de segurança, financeira, de produção e de conhecimento são interligadas na criação e na reprodução das estruturas de poder na economia mundial. Portanto, as decisões tomadas no seio dos Estados são fundamentais para pensar como se desenham e se implementam as políticas decorrentes das relações entre tais estruturas de poder no plano externo. Nesse bojo, assumem centralidade a democracia e o estado de direito na definição de marcos regulatórios que considerem as mais diversas formas de “externalidades negativas”, as responsabilidades dos diferentes agentes e o papel dos parlamentos e da cidadania nos processos decisórios.

**D**emocracias robustas tendem a assumir compromissos qualitativamente mais rigorosos com as organizações multilaterais, regionais e globais. Claro que os interesses estratégicos, inclusive das democracias mais robustas, são uma variável-chave para entender seus respectivos comportamentos nos espaços multilaterais. Governos autoritários compartilham a característica de assumirem compromissos menos rigorosos com organismos multilaterais, mormente em se tratando de direitos humanos, políticas públicas de transparência (por exemplo, em crises sanitárias), respeito à diversidade e ao pluralismo, participação política de minorias, entre outras agendas. Como sublinham Maria Regina Soares de Lima e Marianna Albuquerque, para além da quantidade de membros, seriam características do multilateralismo elementos como a interação, a institucionalização de espaços deliberativos, a redução dos custos de transação, a transparência, a pluralidade de opiniões e identidades, e a legitimidade para sedimentar normas e valores essenciais para a sociedade internacional. Ou seja, o multilateralismo espelha no plano internacional algumas das características e das imperfeições dos processos democráticos do âmbito doméstico.

2016 foi um ano de virada espetacular nas relações internacionais, com o voto favorável ao Brexit no Reino Unido e a eleição de Donald Trump à presidência dos EUA. Por motivos distintos, ambos os fenômenos colocaram em xeque a continuidade do apoio de grandes potências ao multilateralismo, tanto regional quanto global. No caso de países não centrais, já havia os casos de Viktor Orbán (primeiro ministro húngaro desde 2010), Nicolas Maduro (presidente da Venezuela desde 2013), Narendra Modi (primeiro ministro indiano desde 2014), Rodrigo Duterte (presidente das Filipinas desde 2016), todos líderes pouco propensos a assumirem compromissos fortes nos espaços multilaterais. A estes veio somar-se Jair Bolsonaro (presidente do Brasil desde 2019), cujos ataques ao “globalismo” e ao “marxismo cultural” das Nações Unidas já se tornaram notórios nas falas de seu chanceler Ernesto Araújo. Essa virada autoritária, que deve passar por importante turbulência no bojo das recentes eleições nos EUA que culminaram com a eleição de Joe Biden e Kamala Harris, tem tido forte impacto nas negociações multilaterais e nas instituições internacionais.

A democracia atravessa mais um processo de transformação, que alguns estudiosos têm chamado de uma de suas crises mais profundas (Przeworski, 2019; Levitsky e Ziblatt, 2018; Merkel e Kneip, 2018). Temas como participação, representação e poder efetivo de governar revelam desafios democráticos não resolvidos, como um nível crescente de exclusão do terço inferior do demos da participação, a conseqüente representação minorada dos interesses da sociedade, crise de confiança nas elites, distanciamento entre governantes e governados, bem como uma perda de soberania democrática no fazer político. Nesse quadro, exclusão e padrões de desigualdade crescentes, tanto nos países centrais quanto na periferia do sistema internacional, têm aumentado a capacidade de sedução de lideranças autoritárias e ultraconservadoras que prometem receitas fáceis e simplistas para problemas complexos, frequentemente desafiando normas e instituições políticas nos âmbitos nacional e externo.

Há variações de comportamento político e institucional desses distintos governos autoritários, mas muitos deles também adotam práticas de ruptura ou flexibilização das regras institucionais, defendendo posturas negacionistas em relação à história e às relações entre ciência e políticas públicas nos mais diversos setores (saúde, meio ambiente, clima, tecnologia, etc.). Muitos dos líderes mencionados anteriormente fazem uso frequente das redes sociais como ferramenta de diálogo político com suas bases, desviando as funções e responsabilidades tradicionalmente atribuídas aos poderes e às instituições políticas da democracia. Alguns analistas tratam inclusive as redes sociais como uma das infraestruturas mais desafiadoras para o desenvolvimento político das democracias em nossa era (Sustein, 2017).

Os autoritarismos do século XXI, no Norte e no Sul da política internacional, são uma ameaça real à democracia e ao multilateralismo. Mesmo em países europeus com instituições políticas fortemente defensoras dos princípios democráticos, a exemplo de Alemanha e França, avança o espectro de partidos, movimentos e redes de ativismo ultraconservador, antissemita e neofascista. Entre outros aspectos, os resultados econômicos e sociais das políticas e dos modelos ultraliberais de desenvolvimento, associados ao abandono paulatino de políticas de bem-estar social, geram solos férteis para a difusão desses valores e des-sas políticas antidemocráticas (Piketty, 2014).



Democracias robustas tendem a assumir compromissos qualitativamente mais rigorosos com as organizações multilaterais, regionais e globais.



Como a crise doméstica impacta no multilateralismo? Na maioria dos casos, os governos autoritários existentes ou em gestação (como Hungria, Polônia, Israel, Brasil ou Estados Unidos sob Trump) podem surpreendentemente ser mais hostis ao multilateralismo do que regimes autoritários, como a China ou a Rússia. Na era da Guerra Fria, a democracia e o desenvolvimento social eram valores centrais no Ocidente, embora com variações nacionais. A disputa ideológica entre EUA e URSS resultou na configuração de uma estrutura de poder favorável ao desenvolvimento do estado de bem-estar social. Hoje, a disputa entre EUA e China é uma competição entre dois estados capitalistas com regimes políticos diferentes, mas ambos utilizando ferramentas de mercado na defesa de seus interesses e na expansão de sua presença global. Se falhar a democracia no Ocidente, quais Estados terão capacidade de defesa e financiamento dos organismos multilaterais e de promoção de seus valores? Como os organismos multilaterais responderão satisfatoriamente às demandas coletivas e manterão acesa a chama de sua legitimidade na ordem global? Diante das incertezas que ameaçam a democracia no Ocidente e da diversidade de regimes no Oriente, o risco de aumento da crise de legitimidade do multilateralismo é real, podendo traduzir-se na perda de confiança e credibilidade de suas instituições, como bem analisam Maria Regina Soares de Lima e Marianna Albuquerque.

## O antropoceno, a emergência climática e a pandemia da Covid-19

A pandemia da Covid-19 tem revelado como indivíduos de diferentes contextos geográficos e sociais vivenciam o risco do contágio e o medo da morte em um período muito curto de tempo. Diferenças e desigualdades existem também na vivência da pandemia, porém o importante a lembrar, muito esquematicamente neste capítulo de fechamento, é o fato de a pandemia ter-se expandido como uma ameaça à segurança humana global de escopo verdadeiramente existencial.

Diferentemente das mudanças climáticas, onde o acesso à informação, a compreensão e a interpretação dos dados, a internalização cognitiva e emocional da ameaça das mudanças climáticas nas práticas quotidianas, entre outros aspectos, desempenham papel central da construção das mudanças climáticas antropogênicas como problema político, a Covid-19 tem sido uma experiência subjetiva que ocorre sem muita mediação entre a difusão do vírus e a percepção da ameaça de contágio, adoecimento ou mesmo de morte.

As mudanças climáticas apelam paradoxalmente a necessidades de transformações de longo prazo e ao sentimento de emergência das ações a serem tomadas no curto prazo. A construção de pontes entre essas duas temporalidades não é tarefa de simples execução quando se trata de conceber e implementar políticas públicas concretas, tanto no âmbito nacional quanto por meio de arranjos intergovernamentais e multilaterais. Como afirma Dale Jamieson, as mudanças climáticas são uma abstração de um fenômeno mais concreto: o tempo (Dale, 2011). E o tempo muda diariamente, um dia de chuva pode seguir-se a outro de sol; o frio pode reduzir e o calor aumentar. O debate público sobre mudanças climáticas desenvolve-se, portanto, em territórios cognitivos, psicológicos, culturais e políticos muito férteis para uma diversidade de interpretações e perspectivas. Daí resultam as estratégias oportunistas de negacionistas de plantão ou de catastrofistas irracionais, ambos na verdade atuando de modo contrário ao interesse coletivo,

humano e da natureza, de construção de políticas de desenvolvimento sustentável.

Como ressaltam Izabella Teixeira e Francisco Gaetani, as mudanças climáticas converteram-se em imperativo político e redefiniram as prioridades em todos os níveis de ação. O senso de urgência pode variar, mas não restam dúvidas de que a emergência veio para ficar. Como indicam os conceitos de “antropoceno” e “capitaloceno” (Crutzen e Stoermer, 2000; Chernilo, 2017; Moore, 2016), os desafios colocados pelas mudanças climáticas atravessam gerações, classes, grupos e nações, interesses econômicos e políticos, cujas mediações somente podem ser concebidas e implementadas em espaços democráticos e pluralistas que promovam as necessárias convergências, seja no plano interno, seja no plano externo.

Isso significa que a sustentabilidade socioambiental não deveria mais ser considerada um monopólio da comunidade política ambientalista, que inclui governantes, ativistas, cientistas, líderes comunitários, entre outros. A sustentabilidade deveria ser prioridade nos mais diversos setores das políticas públicas, da economia à energia, das políticas de conservação à educação, da transformação digital às políticas de inclusão social. No fazer político, com todas as suas dificuldades e complexidades, serão definidas as lutas a serem travadas e as possibilidades de convergências para que essa agenda normativa se instaure como prática efetiva das políticas públicas nacionais e internacionais.

## Considerações finais: o Brasil no multilateralismo do futuro

Na difícil tarefa de sintetizar as contribuições intelectuais que constituem esta publicação, as incertezas aqui esquematicamente apresentadas trazem à tona os debates sobre a globalização, os modelos de desenvolvimento, as relações entre natureza e sociedade, entre Estado e mercado. Mais que isso, implicam repensar conceitual e politicamente a capacidade dos Estados e da sociedade civil, nacionalmente e por meio de ações coletivas multilaterais, de criar instituições que respondam aos desafios aqui delineados. Sem pretensão alguma de exaustividade, haja vista que os diferentes capítulos também discutiram as implicações para a política externa brasileira, enumero aqui apenas três desafios postos ao Brasil para pensar sua inserção nos espaços institucionais do multilateralismo.

**Tabela 1:** Capacidades diplomáticas de países selecionados

Componentes do índice	Quantidade de postos	Embaixadas	Consulados	Missões permanentes	Ranking mundial 2019
China	276	169	96	8	1
EUA	273	168	88	9	2
França	267	161	89	15	3
Japão	247	151	65	10	4
Rússia	242	144	85	11	5
Turquia	235	140	81	12	6
Alemanha	224	150	61	11	7
<b>Brasil</b>	<b>222</b>	<b>138</b>	<b>70</b>	<b>12</b>	<b>8</b>
Reino Unido	208	152	44	9	11
Índia	186	123	54	5	12
México	157	80	67	7	15
África do Sul	124	106	14	2	25

Fonte: <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org>

**E**m primeiro lugar, sendo o Brasil uma potência intermediária, não nuclear, com forte potencial de influência nos temas regionais e tendo construído importante capacidade diplomática, apostar no multilateralismo é fundamental para o país poder se defender de conflitos entre grandes potências e dos jogos de interesses que

emergem da disputa entre EUA e China. Na comparação com superpotências, grandes potências e outras potências regionais do Sul, o Brasil tem capacidades diplomáticas consideráveis (vide Tabela 1). Nesse sentido, poderia apoiar os esforços do grupo “Friends of the Multilateral System” na OMC, como recomenda Lia Valls em seu capítulo.

Em segundo lugar, do ponto de vista da economia política internacional, o Brasil deveria repensar seu engajamento com a OMC e defender, ao lado de outros países em desenvolvimento, o papel central desse organismo na construção do multilateralismo comercial. Sem uma OMC forte e com sistemas fragmentados de marcos regulatórios, como ressalta Lia Valls, a China lideraria o bloco asiático e a proposta do *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) refletiria essa tendência. Como o Brasil assumiria a tarefa de organizar as cadeias regionais com a fragilização de sua liderança no MERCOSUL em particular e na América do Sul em geral? Um dos desafios para o Brasil, nesse quesito, seria a complexa tarefa de superar o descompasso da região em que se insere, quando comparada com outras regiões do mundo que avançam seus projetos geoeconômicos e geopolíticos. Se a OMC perder fôlego definitivamente em favor de sistemas multilaterais fragmentados, as relações inter-regionais tenderiam a ganhar peso estratégico. Como poderia o Brasil preparar-se e ajudar a preparar seu entorno regional estratégico para esse processo?



... Sendo o Brasil uma potência intermediária, não nuclear, com forte potencial de influência nos temas regionais e tendo construído importante capacidade diplomática, apostar no multilateralismo é fundamental para o país poder se defender de conflitos entre grandes potências e dos jogos de interesses que emergem da disputa entre EUA e China.



Em terceiro e último lugar, o isolamento e o descolamento do resto do mundo não constituem táticas positivas para um país como o Brasil. O contexto da pandemia, ao evidenciar as posturas pouco assentadas na ciência nacional e na expertise internacional, não tem ajudado o país a dialogar com outros governos ou com a Organização Mundial da Saúde, e ainda menos a aprender das experiências de outras sociedades. Ao recusar-se a dialogar multilateralmente, o atual governo produz não apenas efeitos para a sociedade brasileira; de fato, também produz óbvias consequências para o entorno regional e a imagem do país junto a seus vizinhos.

Portanto, é necessário pensar os desafios para o Brasil para além do atual governo. É igualmente importante recompor os posicionamentos brasileiros, sobretudo em direitos humanos e nas negociações climáticas multilaterais. Em vários temas, será necessário recuperar o prestígio e o papel tradicional de construtor de pontes nas organizações internacionais, mesmo que para o país seja mais difícil tal recomposição, uma vez que não tem excedentes de poder material. No que diz respeito à competição EUA-China, o risco maior é o Brasil importar esse confronto, alinhando-se à estratégia de Washington de contenção da China, e ainda sem negociar contrapartidas. O Brasil somente perde densidade diplomática ao apoiar as iniciativas norte-americanas, particularmente seu sistema de valores, estando com essa estratégia condenado ao isolamento ou a simplesmente desempenhar papel sem relevância em sua região e no âmbito multilateral global.

## Referências

- ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias de Política Externa Ativa e Altiava*. São Paulo: Benvirá, 2015. 544 p.
- BADIE, Bertrand. *Le Temps des Humiliés, Pathologie des Relations Internationales*. Paris: Odile Jacob, 2014.
- CHERNILO, Daniel. The question of the human in the Anthropocene debate. *European Journal of Social Theory*, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 44-60, 2017.
- CONDE, Leandro C. D. *Humilhação e Políticas de Reconhecimento: Brasil e China em busca de status no sistema internacional*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, 2020.
- CRUTZEN, Paul J.; STOERMER, Eugene F. The 'Anthropocene'. *Global Change Newsletter*, [s. l.], n. 41, p. 17-18, 2000.
- DALE, Jamieson. The Nature of the Problem. In: DRYZEK, J.S.; NORGAARD, R. B.; SCHLOSBERG, D. (ed.). *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 38-54.
- KREGEL, Jan. Emerging Markets and the International Financial Architecture: a blueprint for reform. *Brazilian Journal of Political Economy*, [s. l.], v. 35, n. 2, p. 285-305, Abril-Junho 2015.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*. New York: Crown publishing, 2018.
- MERKEL, Wolfgang Merkel & KNEIP Sascha Kneip (2018) (eds.). *Democracy and Crises: Challenges in Turbulent Times*. Basel, Suíça: Springer, 2018.
- MESQUITA, Adriana C. Bueno. *A intersecção das agendas de política externa comercial e de cooperação sul-sul para o desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, 2018.
- MILANI, Carlos R. S. Covid-19 between Global Human Security and Ramping Authoritarian Nationalisms. *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espacio y poder*, n.11 (Especial), p.141- 151, 2020.
- MOORE, Jason (ed.). *Anthropocene or Capitalocene?: Nature, History and the Crisis of Capitalism*. Oakland (CA): PM Press, 2016. 240p.
- OLIVEIRA, Ivan Tiago M.; MILANI, Carlos R. S.. Atores não estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. *Dados*, vol. 55, n.2, p.367-401, 2012.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução: Monica Baumgarten. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 672 p.
- PRZEWORSKI, Adam Przeworski (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. 250 p.
- SCHOLTE, Jan A. *Governing Global Finance*. CSGR Working Paper n. 88/02, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, 2002.
- STRANGE, Susan. *States and Markets*. New York/Londres: Bloomsbury Academic, 1988.
- SUNSTEIN, Cass R. *#republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2017.



# Presentation

---

The project “Brazilian Foreign Policy and Global Order in Transition: Reorientation of Multilateralism”, developed in 2020 by the Brazilian Center for International Relations (CEBRI), with the support of the Konrad Adenauer Foundation (KAS), analyzes how the deterioration of the multilateral scenario and changes in globalization conditions are altering the regulatory and political environment for insertion into the global economy. The main objective is to map trends and issues that should guide the strategic thinking of emerging economies, especially Brazil, in redirecting their multilateral policy. The project identified four areas in which international coordination is indispensable for regulating economic and political relations: trade, digital economy, environment, and conflict resolution.

Since the 1990s, multilateralism has been presenting a panorama of crises, part of them justified by the new configurations of power in the global sphere. The Covid-19 pandemic has exacerbated and made this critical outlook and policy options more evident. This study analyzes the main aspects of the current crisis and how Brazil, which has always identified itself as a player in multilateral politics, finds itself in this context.

One of the particularities of the project is that it analyzes historical events that are still under development. For this reason, it describes scenarios that may or may not materialize in the coming years and how Brazil stands in them. In this context, Biden’s victory in the American elections changes the US isolationist position and puts multilateralism on the political agenda again. The question then becomes what is the nature of 21st century multilateralism, which cannot simply return to its old practices already compromised for different reasons. The CEBRI-KAS project exposes the main underlying problems of multilateralism and its clashes. Webinars were held followed by structured conversations with experts and policy makers in each of the thematic axes. In all, there were seven webinars and structured conversations with 29 experts. This publication consolidates the policy papers that resulted from this fruitful work.

The discussions held during the project detailed Asian, Brazilian, and European perspectives on the current scenario of instability, and highlighted the main challenges for the global order and the international strategy of Brazil, such as competition between the USA and China, the growth of trade protectionism, and the effects of the Covid-19 pandemic on multilateral governance. The policy papers gathered in this volume summarize the opportunities and challenges of these scenarios, helping to contribute to CEBRI’s mission to be a repository of qualified information to inform the public debate.

**Anna Jaguaribe**

CEBRI’s Counsellor and Project Coordinator



# Foreword

---

We are very pleased to announce another outcome of the successful partnership between the Brazilian Center for International Relations and the Konrad Adenauer Foundation. Concluding this project in a year that has been so challenging is especially satisfying since both institutions needed to adapt to the health emergency of the Covid-19 pandemic. Each challenge was duly addressed and mastered with great courage and creativity, as we can attest in the multiple activities conducted so far, by the adaptation of seminars and debates to an online format. Besides, publications such as this one assume relevance in a year in which more than ever the access to high-quality content by digital means has become particularly important. It is in this context that we publish these policy papers in electronic and bilingual format, which will also be available in a printed version.

Among the many lessons learned in 2020, one of the most important is the need to discuss and work tirelessly in favor of multilateralism. It also highlights even more the importance of this partnership. Topics usually covered, such as issues related to defense and economic relations between blocs, especially the discussions on the trade agreement between Mercosur and the European Union, are all included in the agendas of both institutions and are fully aligned with each other's objectives. However, the coronavirus pandemic has uncovered and exposed in the media several topics of international interest, such as border control during a pandemic, the exchange of information between countries and blocs for monitoring purposes, and several aspects related to the sharing of sovereignty between states, among many other equally important topics, which will not be listed here. All relate to the focus of the initiatives that are being undertaken within this partnership.

All the initiatives developed comprises two complementary paths. The first concerns the consolidation of Brazil-Germany relations, as the debates covered a range of sectors in which both countries already have collaboration, from trade to scientific cooperation. The second, which encompasses the first, is the relationship between Brazil and the European Union, which in all of its complexity has immense potential for establishing ties and cooperation on a democratic and increasingly fruitful basis, whether between Brazil and Germany or with Brazil and the European Union. Therefore, the release of this publication on "Brazilian Foreign Policy and Global Order in Transition" is a reason for celebration. We would like to thank all those involved in this project, and we hope that new initiatives will be implemented, enabling cooperation in discussions on multilateralism as well as strengthening Brazil's relations with Germany and the European Union.

**Anja Czymmeck**

Director of the Konrad Adenauer Foundation in Brazil

# Covid-19: Before and After

**Anna Jaguaribe**

Trustee at CEBRI

# Introduction

---

There is no doubt that Covid-19 will guide politics for the next decades of this century, both because of the failures it revealed in public life and the visions of the future it inspires. The spread of the virus exposed the precariousness of health systems, the difficulty in coordinating international responses to the spread of global public ills and the lack of credibility of many governments before their citizens.

At the same time, Covid-19 highlights the resilience of human solidarity and empathy in all affected communities and reaffirms the centrality of science, the importance of scientific institutions and their global epistemic communities.

The still young XXIst century has been stage to successive crises: terrorism, armed conflicts, pandemics, financial crises and climate emergencies. However, the human loss and the economic and social calamity that come with Covid are unprecedented in recent history. How will the world organize itself in the face of this debacle? Two antipodal versions gain ground. The first holds that we have reached the end of the era of continuous and growing globalization and that we have passed into a phase of fierce competition between nations, a *realpolitik* among the strongest marked by the competition between models of social and political organization symbolized in the dualism USA vs China. The second foresees a new impetus for international cooperation and humanist-liberal values. The spirit of international collaboration would lead to a review of the US isolationist policy, increase the political role of the European Union, and expand the multilateralism of China and Russia with a more active international participation by emerging economies.

Kissinger's article published in the April 3, 2020 edition of the Wall Street Journal exemplifies this call for international cooperation. Kissinger argues that the pandemic promotes an anachronism: the reappearance of the concept of the walled city, in a world where prosperity depends on global trade and the free movement of people.

Democracies must defend and uphold the values of the Enlightenment; the intensification of the age-old dispute between power and legitimacy would put the world in grave danger.

In 2017, Walter Scheidel published the interesting book "The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the 21st Century", which seeks to explain how paradigm shifts take place in economic and social life. Scheidel analyzes the growing economic and social inequality that he sees as inherent to the capitalist system and how this evolution is interrupted by major violent and leveling events: mass mobilization wars, transformative revolutions in the economic fabric, the insolvency of states and pandemics.

Examples of these events were the plague in the Middle Ages, the two world wars, which provoked mass mobilization, and disruptive revolutions like the Russian Revolution. In the case of wars, Scheidel specifies that only modern wars, with their capacity for the broad mobilization of people and resources, have had great transformative effects. Physical destruction, tax impositions, the scope of government intervention and the disorder in global trade and capital flows were huge factors in disrupting order and were catalysts for new economic and social policies.

Scheidel explains that there is no direct or systematic cause between inequality and violent shocks. What is argued is that the mentioned levelers have historically had major impacts on inequality and changes in economic and social organization. In the case of the plague, by changing the balance between capital and

labor and, in the case of the two world wars, by sedimenting the cycle that led us to the welfare state. Scheidel's analysis is anchored on a basic premise: it is not easy to trace a path of greater equality in societies, nor does voting or regulatory systems or even education have the effect of major disruptive events.

Covid-19 is an ongoing pandemic. Data from February 2021 revealed more than half a million people infected in the USA and have led to predictions of human losses of around 430.000 people. Losses that exceed those of the Korean and Vietnam wars combined. With regard to economic damage, the IMF predicts a 4,4% loss in global GDP with national declines ranging from 5% to almost 10% for some countries. A recession for which a known parameter is the 1929 crisis. However, the economic damage is still difficult to estimate, as we do not yet know how long the economic paralysis will last. The scarcity of vaccines and the possibility of re-contamination by new strains of the virus, suggest that the world will not see a quick recovery from devastation.

How to equate all these variables and uncertainties? Harari in his recent article in the Financial Times argues that Covid-19 fast forwards historical processes, accelerates contradictions and makes evident processes that were previously somewhat underlying. The pandemic exposes the limits of social inequalities for the functioning of national economies and the lack of consensus around collective actions, necessary for a world totally exposed to global public dynamics, both positive and negative. The virus also reveals the mismatch between the problems arising from the technological, economic and environmental dynamics that characterize our social life, and the offer of solutions or options for governance policies.

Political practice, as Machiavelli used to say, depends as much on fortune, or historical opportunity, as on the virtue of rulers, both factors that today seem scarce on the global stage.



The pandemic exposes the limits of social inequalities for the functioning of national economies and the lack of consensus around collective actions, necessary for a world totally exposed to global public dynamics, both positive and negative.



## Covid-19 as a Global Public Evil

---

The concept of public good/evil leaves the academy and enters the international debate with the expansion of globalization in the 1990s. Public goods are distinguished from exchange goods by two key and associated concepts, that of non-rivalry in consumption and that of non-exclusivity in benefits. That is, they can be consumed simultaneously by everyone and are not subject to individual appropriation.

Samuelson was the first to create the reference for the concept of imperfect exchanges with the publication of *Pure Theory of Public Expenditure* in 1954. The idea was expanded by Stiglitz to incorporate goods that increase in relevance with the socio-economic interdependencies of globalization. Economic stability, security, environment, humanitarian assistance and access to knowledge are remarkable examples.

The end of the Cold War produced high expectations for reform in international governance, with a particular emphasis on the management of global public goods. The discussion on the environment and several interesting proposals for reform of the United Nations system emerge in this context. The series of crises and pandemics observed in the first decades of this century rekindle this debate.

Covid-19 is a product of globalization and of how it produces global public goods and ills. Its dynamic is that of public dread, it affects everyone. Like the climate, the market cannot appropriate the virus. The market can develop control policies, such as the manufacture and patenting of vaccines, and the commercialization of pharmaceuticals to combat the epidemic. However, the spread of the virus depends on the circulation of people and their fight against the free exchange of scientific information.

It was the reporting on January 4th, 2020, of the genetic details of Covid-19 by Chinese scientists that allowed the various countries to create responses and tests. At the same time, access to information on the containment protocols in China, Korea and Europe are indispensable for designing efficient public policies. No answer would exist

without the coordination and leadership of the World Health Organization, which holds global data, scientific expertise on health at the global, regional and national levels and, even if limited, global regulatory mandates on care protocols.

The public nature of the virus emphasizes the importance of quality public institutions and dynamics. The Italian, Spanish, French and German health systems and even the Brazilian SUS public health system certainly did not prevent the virus from erupting, but in the case of Europe, once the serious errors of local administrations in diagnosing and controlling the initial spread of the virus are corrected, the system offers a general response to the population with a greater level of control over those infected and allows for a greater and better level of policy coordination and capillarity in care. In this sense, the case of the USA is paradigmatic. Despite the existence of quality public institutions such as the National Health Institute and the Center for Disease Control, the lack of public health and control systems makes it extremely difficult to adopt a unified national policy, to obtain a systematic count of the infected, to use and distribute tests, that is, to organize a coordinated response of care that can incorporate all citizens.

The importance of public dynamics versus private and poorly coordinated responses is evident. However, equally relevant is the fact that all public systems, even those that are most efficient, are precarious in the face of new demands that arise from global public dreads. No system is capable of responding to radical emergencies and all systems are lacking in funds, beds, coordination and a rapid response capacity. These are serious shortcomings that are being offset by the heroic attitude of health professionals.

# National Economies and Global Dynamics

---

The economic impact of Covid-19 affects all countries, regardless of development levels, and affects mainly low-income populations, who are in the informal sector or with precarious or informal employment links and small and medium-sized companies with low liquidity.

All national economic systems have difficulties in facing the paralysis of economic activities and trade. Regardless of the effectiveness of national responses, it is also evident that all national systems are affected by the overall functioning of the system. There is no possible decoupling of global economic crises, even if good and bad national policies and bigger or better resistance mechanisms make a difference in the costs to be paid at the national level. In this context, both isolationism and its predatory policies or the return of the liberal order seem to be old responses to new paradigms.

The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), at first, pointed to a 5% to 15% decrease in FDI flows. The impact of this fall in investments is more evident in the automotive, aeronautics and energy sectors. Of the 100 multinational companies monitored by UNCTAD, more than two thirds indicate economic losses and low investment prospects. UNCTAD also indicates that the number of sectors affected will tend to increase for a much wider range of global production chains, making oil-producing and commodity-exporting countries very vulnerable.

This, however, is a general analysis that is partly based on those sectors most affected by mobility and most exposed to fluctuations in trade. What we see as most characteristic of this economic crisis is the disarticulation of small and medium-sized companies from their role as an economic agent for maintaining the industrial, commercial and service fabric of almost all economies. Small and medium-sized companies that, although with local characteristics and depending on sales and local credit, grow because they are associated with products, chains and markets that are directly or indirectly linked to the expansion of

globalized trade. The same applies to services and service consumers, whether they are of a more complex nature such as small providers for electronics chains, or even the low-skilled work of food chains.

Since the boom of globalization in the late 1990s, there has been a discussion on how hyper-globalization has caused deindustrialization syndromes in various parts of the world, contributing to a general concentration of manufacturing chains and hubs in China and Asia. Today's decoupling policy, which is gaining ground with the techno-commercial war between China and the USA, launches the idea that the future will be largely driven by the construction or resumption of national production chains. The resurgence of industrial policies at the national and regional level is considered a consequence of this vision.

For analysts of technological changes, like Naughton, Breznitz and Pisani, the future is not so simple. New economic and technological factors, such as the rising cost of labor in Asia and the possibilities for local production that come from 3D technologies make productive fragmentation less attractive or necessary for many products. However, it is difficult for countries to rebuild industrial sectors that they have abdicated in favor of greater specialization in services, a typical case in the American economy and its immense *rustbelt*.

Regardless of the formation of new production chains at the national level or the reorganization of global production chains, which we already see in an experimental way as a response to the crisis in pharmaceutical products and vaccines, the search for greater productivity and competitiveness is

closely associated with the global economy and with industrial and commercial performance in other regions. In other words, nothing makes sense without a perspective on how national economies are situated globally, not even decoupling itself. The global view and its business mindset do not come only from the global nature of trade and investments, but also from technological processes and from the externalities that characterize the new economy.

The link between national and global is equally strong in combating the economic effects of the crisis. Unlike the 2008 financial meltdown, the economic crisis brought about by Covid-19 goes beyond the limits of financial systems and central bank action. It is not a question of safeguarding the financial system with quantitative easing. It is a question of injecting massive resources and providing credit to ensure the income of individuals and the ability of companies to operate. Measures that, in different proportions, are being applied individually by European countries, the USA and that are timidly beginning to be tested in Brazil. The article published in March 2020 by Mario Draghi, former president of the European Central Bank, in the Financial Times is an example of how maintaining minimum income, employment and extending credit have become a consensus for mainstream institutions and become key elements for the maintenance of capitalism. It is up to the national state at this moment to ensure that these policies take effect and, the greater the capacity to maintain jobs and credit, the more resilient the recovery will be.

The injection of resources seen as extraordinary derives from a war economy and, therefore, is of a transitory nature and comes at a time of intense debate about the effects of fiscal austerity policies and the limitations of public investments. In view of the low growth of national economies, the persistence of inequalities and the transformation in the work structure brought about by new production technologies, a new paradigm of economic interpretation has been gaining evidence both inside and outside academic circles. A paradigm that has as its central element the State's investor capacity, its role as a regulator, organizer and policy manager, and derives, as in the works of Minsky and others, from considerations about economic and financial crises at the end of the last century.

Robert Wade, Jan Kregel and André Lara Resende, among others, have been pointing to blind spots in economic theory, unable for decades to explain the relationship between money and economic activity, partly due to a lack of understanding of the historical character of the economic theory (Valor Econômico, 15 March 2020). According to Wade, the neoclassical economic theory suffers from a complex - it intends to be a scientific theory, with the theoretical and analytical rigor of physics and not an integral part of the social sciences. To the market and its exchanges is attributed the rationality of natural phenomena under which logical predictions and deductions can be made, regardless of their social and subjective context.

The doctrines of fiscal austerity and the economic mainstream in the last decade are the result of this vision. The binomial fiscal balance and market freedom is associated with the idea that the State is a kind of interference, a potential factor of imbalance in good governance practices. The innovation economy requires long-term public investments to guarantee its functioning and also generates externalities and invisible incomes that require regulations and an agile public space. States limited by fiscal austerity policies are unable to correct deficiencies in education and infrastructure or organize long-term investments.



The link between national and global is equally strong in combating the economic effects of the crisis. Unlike the 2008 financial meltdown, the economic crisis brought about by Covid-19 goes beyond the limits of financial systems and central bank action.



European countries like Finland, Sweden, Norway, as well as Singapore and Korea in Asia are good examples of long-term social investment policies. However, European paralysis and discord over the division of the social costs of adjustments and emergencies indicate how, even countries with a social-democratic tradition, are paralyzed in the face of new demands for investment and public policy reform.

How does Covid-19 accelerate these ongoing trends? The economic policies and emergencies put forward by the pandemic give the State and public investments a new role, but they are always short-term measures. Since the beginning of this cycle, the cost of economic losses and countercyclical measures have been forcing all countries to question future economic regulation in a fundamental manner.

Many of the governments that have adopted emergency measures of economic assistance worked under criteria of contingency in public spending and, in this sense, have embarked on an exercise contrary to their ideologies and practices. However, as Paes de Barros argues, emergency makes citizenship visible. The virus spells out the dysfunctions of inequality, makes it apparent that the lack of sanitation and distribution of basic public goods - such as water, sewage and electricity - are elements of contagion for everyone.

Although paradigm shifts, as Scheidel (2017) argues, are caused by disruption, the policy responses that lead to the construction of alternatives are not instantaneous. There is no reason to expect a sudden turnaround in politics with the normalization of economic activities. At the same time, the contradictions that Covid-19 makes apparent are already maturing in time. The experience of fighting the crisis will undoubtedly bring a new vision of macroeconomics and the role of the State, just as quantitative easing did for the thesis of the relationship between injections of liquidity, interest rates and inflationary dangers.



The virus spells out the dysfunctions of inequality, makes it apparent that the lack of sanitation and distribution of basic public goods - such as water, sewage and electricity - are elements of contagion for everyone.





## Real Politik or International Cooperation

---

The global nature of Covid-19 should make the need for coordination and regulation at the international level more evident. However, the fragility of the institutional framework of international organizations - such as the WTO, the IMF, among others - that ensured international coordination until the hyperglobalization of the 1990s, creates a regulatory vacuum that is difficult to resolve.

The question that arises is what will happen to the regulatory bodies of the international system? Will they traverse bilateral agreements, as in the case of the managed trade between China and the USA? Or the intra-regional legislation, like the European Union? Or sectoral agreements of regional-global scope such as Asia's Regional Economic Partnership? Or reforms of the WTO system and the extension of mandates from other UN bodies?

Behind this issue is also the question about the future after Covid-19. Will the spirit of international collaboration be rekindled and make the rule's value overcome resistance with the decrease in sovereignty? Or will nationalist tendencies and hegemonic struggles be reinforced? The recent Wall Street Journal editorial of April 5, 2020, which accuses the WHO of covering up Chinese errors in fighting the virus and calls for a reform of the WHO and its decapitalization, indicates the extent to which American electoral policy and pharmaceutical industry lobbies can contaminate international cooperation projects.

The debate about the clash between nationalist policies and cooperation is in many aspects a minefield. One of the side effects of the 2008 financial crisis was to reinforce nationalist and protectionist positions in American and European constituencies in general, weakening those traditionally in favor of internationalist solutions. America First, Brexit and divisive movements within Europe are clear examples that crises do not necessarily lead to cooperative solutions. Dani Rodrick argues, in a recent article in the South China Morning Post of April 8, 2020, that Covid-19 emphasizes the negative and positive

characteristics of national politics making each country a caricature of itself and, in this sense, we should not expect major behavioral changes, but more marked contradictions of the existing policy.

Although they appear to be political options of the present, the nationalist versus internationalist alternatives are, in the short and long terms, falsifications of economic relations as they present themselves today. These are largely unsatisfactory responses to the problems exposed by Covid-19. Even if nationalist policies and hegemonic struggles dominate the international scenario in the short term, their reach is too short to respond to phenomena of a global nature - such as pandemics, climate catastrophes and global recessions -, which escape the classic power instruments of hegemony between countries: currency and warfare.

At the same time, the sovereign options are anachronistic because they do not take into account the global nature of the innovation economy, the centrality of scientific exchange for technological solutions and the large-scale diffusion of technologies with wide spectrum use. Unlike the Cold War, today, China is considered the greatest strategic threat by the USA, and is the main or second largest economic partner for 2/3 of the countries in the world.

However, the return to a global international system of a liberal nature advocated by authors such as Graham Allison, Nye and Haas seems equally unrealistic in the face of a geopolitical scenario where the great protagonists share very different histories, economic paths and cultural

values. Today's Asia does not accept the Atlantic tutelage that was legitimized by the appeal to unequally distributed universal values and duties.

Since the 2008 financial crisis, we see that in the face of inadequate coordination responses at the level of global international institutions, new paths at the national, regional and interregional levels have been traced. China, in particular through the creation of new development banks such as AIDB, NDB and SRF, has been occupying international space for development finance in infrastructure projects. The Belt and Road Initiative, which from 2013 onwards became China's main foreign policy tool, is an example of international regional policy with global reach and a new generation multilateral design.

The new financial institutions that provide an institutional framework for this policy have no regulatory scope beyond their compliance projects and structures. However, they open the way for regional and inter-regional agreements that contain regulations between firms, in relevant and inter-associated sectors, such as energy, transportation logistics and communications. These initiatives inaugurate a bottom-up regulatory system that, even if inserted in specific structures of regional projects, has global consequences.

Still in the Asian context, the association between the Regional Economic Comprehensive Partnership promoted by Asean+3 and the Belt and Road, creates a favorable environment to extend trade and investment regulation and dispute agreements to the entire Asian region. The agreement, which still faces disputes between Korea and Japan and objections from the Indian side, opens an alternative path for regulating trade, investments and services structured at the regional level, but with global reach.

The hegemonic political logic hardly prevails over economic and technological considerations at the level of companies' business models. The 5G competition is a good example. The U.S. struggle against Huawei and the search for a worthy competitor within the Atlantic universe is unlikely to change the course of Silicon Valley companies that are already in the realm of artificial intelligence planning that goes far beyond responses to 5G. Companies like Huawei

grew in China operating on a low profit margin but with a lot of volume. Their global strategy somewhat copies their national business model. For companies like Cisco, competing with Huawei makes little sense when the future technological game is most promising.

The economics of innovation greatly increases the complexity of regulation, as economic players/systems operate with very different logics. Trade in services and technological goods depend on regulation of standards, and on the creation of compatibility between systems and management on the use of information in the digital economy. New agreements, which are beginning to be designed at the level of sectors, companies and regions, will at some point need to find synergies and harmony at the global level.

The discussion on regulation that began with the UN in the late 1990s takes on new dimensions with climate negotiations. There are numerous similarities between the problems related to governance of public goods and the new digital economies. Three types of hindrances are particularly relevant: the definition of gains and compensations, or how incentives and/or sanctions for maintaining agreements work; the subsidiarity principles, that is, what constitutes the institution's governance mandate; and, finally, what are the characteristics of institutional bodies of negotiation in the case of conflicts (Kaul, 2003).

With its ups and downs and all the criticism that is attributed to its negotiating instruments, climate policy has produced advances that can be generalized for the discussion of the reform of international cooperation. The nationally defined emission objectives contribute to create globally accepted levels, the effort of international banks to establish green clauses for the financing of projects has created a system of incentives and, finally, the climate clauses in commercial agreements develop compliance rules.

It will be up to international policy makers to reorganize the mandates of multilateral institutions to face the new regulatory clashes. However, both the isolationist options and the liberal order were unable to produce agreements between different economic systems, as indicated by the WTO's difficulty to function.

## USA and China

---

All attempts to think about the future international order involve defining the political and economic relationship between the United States and China; a relationship that after an expansion in the 90s has become increasingly adversarial. There is now a consensus among Republicans and Democrats that China is a strategic competitor, if not a threat to the United States and the international order in general.

Covid-19 will not mitigate this clash, on the contrary, it tends to aggravate it, despite the fact that, today, the United States depends on the imports of tons of pharmaceutical supplies from China to face the humanitarian crisis caused by the virus.

However, the terms of the debate reveal much of the difficulties in envisaging alternatives for the relationship between the two powers. Richard Haas argues that although the world today is not prone to being guided, what defines the American moment is more a failure of will than of capacity. This emphasis on capabilities is central to almost every understanding on the future of the United States and is equally relevant to the Chinese narrative.

Behind the concept of capabilities, there is always the perspective of hegemony, whether passive or active. That is, the concept that in order to establish for itself, and in the context of nations, a future of greater and constant prosperity, it is essential to maintain the primacy and/or control of basic instruments of sovereignty - currency, military, technological and managing of business rules.

Until the end of the last century, the international system set up in the post-war period functioned relatively well by partly universalizing rules for trade, maintaining American priorities, but extending participation in international institutions to the rest of the world. The rise of China and, above all, the way in which this rise took place, broke the balance of the community of rules between unequals.

China's rise was unique not only for what it achieved as a national development, but for the fact that, affirming its diversity within the

international system, China was able to position itself as a global manufacturing hub and main economic partner for most countries.

During the Cold War era, the USA-USSR competition took place essentially in the political-military field, with the USSR operating outside the Western trade system. In the case of China, competition takes place within the system and with the competitor playing a central role in trade. In contrast to the American narrative, the Chinese narrative is that China does not seek hegemony, but will not be dependent on nor will be in positions secondary to any country or power.

In concrete terms, presently this rhetoric means that China's economic capacity, investment (but not currency) capacity for developing technologies and defense capacity should be sufficient to counteract America's ability to exercise its hegemonic position to obstruct China.

This supremacy and defense game has a distinguishing characteristic: the fact that the disputed scenario moves from a hegemonic struggle between powers and regional areas to the global market as a whole. In this sense, the Belt and Road Initiative is perceived as a systemic threat by the USA, and ASEAN+16 is viewed with displeasure by the European Union. In both cases, China plays through regional initiatives, but always with a global scope. This context also explains why initiatives by Chinese companies, such as Huawei and its proposals for 5G, come to be seen as possible strategic threats. This regional-global game for spaces also makes the dispute over standards and regulations of the innovation economy more central, and explains how the creation of precedents at the local and regional level may anticipate greater position gains at the global level.

All of these aspects make the pursuit for common ground on the reform of international institutions and common principles for global governance even more arduous. However, the consecutive economic crises in recent years and, in particular, the economic effects of Covid-19 alter the conditions for strategic maneuver of the two powers. On both sides, the number of social and economic problems to be faced nationally increases and the availability of resources for large-scale foreign investments decreases.

Immediately, post-Covid China will have numerous internal problems to contend with. Even if there are already signs that the economic recovery is underway, corporate debt and the economic cost of the dismantling of small and medium industries will be great. Likewise, technological development options must be re-balanced for a new scenario of intraregional competition. Expansion based on economies of scale can no longer be the main driver of seeking surplus value, and the American technological restriction imposes new constraints on industries that still have important import components. China will be forced to review its global comparative advantages and long-term investments in technologies with consequences to its foreign policy.

Economic and social pressures will also condition American foreign policy in the short run. Covid-19 and the great damage it is producing tend to make American social inequalities more acute by increasing the number of politically dissatisfied people. Isolationist pressures are reinforced and the availability to participate in dialogues about reform of international institutions is decreasing.



The pressures to rethink long-term governance strategies and to resume the discussion on governance of public goods that was highlighted by Covid-19 are on the table.



However, these short-term trends do not lessen the pressure for political strategies that envision what will happen in the coming decades. In this context, Europe, Russia, Japan, India, and even large emerging economies such as Brazil, come into play, with regional action that may contribute to expand or restrict the space for the construction of new rules for global economic coordination.

Technological change has a radical impact on countries' international economic insertion. Even if driven by the search for individual advantages, negotiations in the face of new rules of trade, investment, use of data and energy transitions, must be made, and bipolar arrangements between the two powers, which exclude other partners from the negotiations, represent collective losses for all. The pressures to rethink long-term governance strategies and to resume the discussion on governance of public goods that was highlighted by Covid-19 are on the table.

## The case of Brazil

---

Brazil has traditionally been an active participant in international politics, with a particular presence in the multilateral space. It has always explored its ability to maintain a fluid and positive connection with traditional powers. Since the introduction of the “independent foreign policy”, and particularly in the last 25 years, it has also started to value its status as a Latin American and developing country in order to expand its relations and generate new mechanisms of interaction with countries facing similar challenges. This attitude made Brazil a country particularly qualified to have a dense and trusting relationship with any counterpart.

The recent anti-globalist policy and the alignment with the US’ isolationist positions more than a turnaround represent a vacuum of initiatives, ideas and thought about international relations, in addition to loss of credibility. What prevails in Brazil today is the lack of positioning in the face of major conflicts or even recognition of the problems facing international relations. A political vacuum filled by the laborious attempt to create a historical political universe parallel to the real world, where imaginary clashes of civilizations are taking place.

World awareness and intellectual discussion, however, do not cease in the country and the question is how to reposition itself in the reform of the international order and how to participate in the elaboration of international rules and processes in which our role is more of users than competitors. This is the case with the discussion on regulatory standards for communications and 5G, directions for the digital economy, artificial intelligence and Internet regulation and cyber security.

The great global negotiations that took place at the WTO will not be revived, nor have they even pointed to major agreements in the past. Even when inconclusive, the big negotiations offered room for maneuver for countries like Brazil, with imbalances of great competitiveness between sectors. The new world of agreements that privileges the regional and the sectorial restricts compensatory spaces.

The same is true of global matters related to the innovation economy. Participating in the design of new rules means having a vision of the country’s comparative advantages and future possibilities in the international context in the medium and long terms. It also implies exercising the user’s mediating power, which in the innovation economy and in the case of large national markets such as Brazil, is neither passive nor secondary. However, it requires learning and an economic project for global economic insertion adjusted to the current moment.

At the same time, Brazil is particularly well placed to contribute to the international debate on the environment, having a large part of the Amazon rainforest in its territory and being the holder of one of the largest biodiversities in the world. A trajectory of good policies, scientific research and statecraft that began in the 1990s is falling apart with the current administration. Resuming this policy and presenting it in face of the new challenges of accelerating climate change and energy transition is one of the country’s central contributions to the reform of international governance.

## Final remarks

---

Covid-19 displays the interdependence of key dynamics: economic expansion and inclusive citizenship (universal access to health and quality education for all), technological advancement and open scientific exchange, globalization and regulation of global public goods, trade and a space of shared rules. These are the key vectors for national and international governance and issues capable of mobilizing political imagination. These are exactly the binomials that are missing in political discussion and international negotiations.

Contrary to what it might seem, they are not utopian designs or virtuous dynamics. Segmented political experiences in all these dynamics occur in several countries even if few have been able to integrate all at the same time. The fact that we have accumulated experiences means that they are already part of the universe of possible options. So what is it that is so absent from the international discourse and the electoral offer?

Part of the answer stems from the technocratization of politics in general. The post-Cold War world emptied the utopias of the future in favor of a managed capitalism discourse easily captured by interest groups. It is no accident that traditional parties have lost their voters, international bureaucracies have lost their credibility and elections are won by populist leaders and funders at their service, who fish voters indiscriminately from left and right parties. The political narrative was captured by false realisms, austerity cults, and thoughtless meritocracies lacking ideas in a society that takes refuge in connected particularisms.

Without an external impulse, political discussion and the renewal of the shared public space cannot take place. Nor are conventional political instances, the realpolitik or a reissue of postwar international pacts political responses to this scenario. Covid-19 has revived social solidarity and alternative practices of sociability, it does not seem likely that these experiences will be forgotten because they have their symbolic value. While translating these experiences into political life will undoubtedly be difficult, there has been a significant break. The contamination of millions of people, the paralysis of trade and productive activities and the quarantine of 2/3 of humanity for months are human and social costs not easily overlooked.



The political narrative was captured by false realisms, austerity cults, and thoughtless meritocracies lacking ideas in a society that takes refuge in connected particularisms.



## References

---

- 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. Available at: <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.

# Multilateralism and the management of global public goods

**Anna Jaguaribe**

Trustee at CEBRI



# Introduction

---

The end of the Cold War brought a new impetus to the discussion of global governance introducing the debate of global public goods, viewed in this context as intangible goods made common by virtue of globalization. The global agenda was premised on the possibility that the post-Cold War scenario and the wide impact of globalization in production and services made rules of governance for global public goods both warranted and politically feasible.

The numerous reports and assemblies dedicated to the reform of the United Nations (UN) during the early years of the century testify to this political mood. Notwithstanding the gaps, contradictions and differences in economic power amongst global players, it was deemed possible to arrive at a set of rules for cooperation and policy instruments that would make the management of global public goods politically viable.

Much policy discussion derived from this debate. While the debate lost political weight with the wars in the Middle East and the stall in the reforms of the Breton Woods institutions it maintained its analytical sharpness. Today, the accumulation of economic, migration, financial crisis and the Covid-19 pandemic has given new political perspective to the issue of global public goods. While all countries concur on the global nature of public goods and dangers, regulation of said problems is made more difficult by the frailty of multilateral institutions and the geopolitical context characterized by asymmetric power relations of a post hegemonic world.

To start, the new political context of asymmetric power relations has altered the nature of multilateral negotiations. While the UN, its agencies and associated organizations seem diminished in effectiveness there is a new proliferation of regional and inter-regional security and economic agreements and more recently financial institutions which are outpacing traditional global negotiations and turning more complex policy making regarding public goods. The current US-China dispute, the withdrawal by Trump from the Paris negotiation and the World

Health Organization indicate that the setting of rules and global standards have become major political and strategic battle. Biden's victory ensures a return by the US to the Paris agreement, the World Health Organization (WHO) and possibly the negotiations with Iran. However, they do not dissolve the causes that contributed to the corrosion of multilateralism. The question remains as to what multilateralism in the 21st century will look like.

This note explores some of the difficulties involved in defining global public goods and devising a policy agenda in this field.



Today, the accumulation of economic, migration, financial crisis and the Covid-19 pandemic has given new political perspective to the issue of global public goods.



# The notion of global public goods: from conceptual tool to policy instrument

---

Global public goods emerge from academia into the world of international negotiations in response to the governance needs and policy challenges posed by globalization. The concept originally refers to goods which, by virtue of two essential characteristics – non rivalry in consumption (one person’s use does not detract from another) and non exclusivity in benefits (consumption cannot be singularly appropriated) – cannot be dealt with appropriately (provision and management) by the market mechanism.

The notion of imperfect market goods is already present in classical economic theory, but it will be Samuelson in his essay on the “The Pure Theory of Public Expenditure” (1954), which will give its present economic definition. Since then, the concept has been revised and enlarged to incorporate public goods which exist in a global context and emerge from the increased interdependency of socio-economic relations brought about by globalization.

Stiglitz identifies five such public goods: international economic stability, international security and political stability, international environment, international humanitarian assistance and knowledge. But the frontier of what constitutes a public good is elastic as it incorporates existing public goods extended to the global arena, but also new goods and bads generated and or undersupplied by increased global interactions (Stiglitz, 1999).

While the range of goods potentially classified as public increases with the moving frontiers of globalization, the extension of the concept from a single to a global market is not without conceptual difficulties and ambiguities. The problems arising range from providing a conceptual and juridical definition to global goods to determining safeguards and access to these goods, defining the terms for provision and mechanisms of distribution which respect their universal nature as well as mechanisms of surveillance which can guarantee compliance to agreements.

In its original economic conception, public goods are a theoretical and (ahistorical) construct conceived to explain the provision of goods which cannot be optimally regulated by traditional market mechanisms (price). In its extended definition, the scope and meaning of the concept are altered. While the aetiology remains in part the same (non rivalry and non exclusivity) the concept is now geared towards explaining the contours and operations of the global market, how it generates new public goods and under provides existing ones.

Attempts to rationalize the concept have led to a series of classifications regarding the degree of “publicness” of the good, its scope and nature, the level of universality it attains and the modalities of technology required for its distribution. Global public goods can range from basic natural commons such as the environment, to policy goods such as an international trading system; final goods such as global public health, security, financial stability; and merit goods such as knowledge.

Kaul (1999; 2003) has elaborated an organizational triangle in which public goods are classified according to the level of “publicness” which they attain in consumption, decision-making and distribution of benefits. Barret (2004) analyses goods according to their range of universality, scope and nature but also process of delivery. Sagasti (2001) has formulated an ingenious definition which links the concept with the context in which it is provided. In this formulation global

public goods pertain to three large domains: the domain of the global where they are defined, the domain of the networks which describes how they operate; and the domain of the local which specifies how locally produced goods are latter transformed into global goods. Each of these domains in turn have their own forms of delivery and policy principles and incentives.

Some economic critics argue that the redefinition of public goods from market specific to global has transformed the concept into a meaningless category. When so many global governance issues became potential public goods, the concept becomes a tautology (Kozul-Wright, 2000). Moreover, the problem seems to rest not so much on how extended the concept of public goods is but on the nature of the global public domain in which they exist.

To date, the theory and policy regarding public goods has been confined to national markets and the nation state. Public goods are distributed and safeguarded by the State as “common values” pertaining to the public realm. In traditional democratic thinking, “common good” and “public realm” are distinct but complementary concepts. Common goods are intangibles which lie beyond the realm of the market and which need to be provided and preserved in order to guarantee equality of opportunity for the exercise of democratic citizenship and the public realm is the domain in which such goods are provided.

The State is both the guarantor of the public realm and, according to the social-democratic tradition, the principle agent through which such goods are provided. In fact, the legitimacy of the State rests in part in its role of guarantor of the public space and the equality of entitlements for public goods.

Once the provision of public goods is transposed to the global domain, contradictions in governance are inevitable. There are no substitutes for national states in the global realm or global institutions which can guarantee entitlements or a level playing field for those claiming these entitlements. Increased “publicness” does not entail increased universality or access to entitlements and opportunities.

The rich discussion regarding “common pool resources” is pertinent to this issue as it expands the notion of “publicness” of said goods and consequently their regulation. As pointed by Ostrom (2010) and Coriat (2011) amongst others, the definition of public goods cannot be reduced to the issue of market imperfections. Between the exclusive right attached to private property and the public good that is open to everyone, there is a wide variety of situations in which rights can be distributed and moreover may be combined with rules of monetary exchange.

As recognition of the existence of “global public goods” become increasingly consensual, the manner in which the global community can manage and allocate resources for the governance of these goods remains a matter of increasing dispute. The problem ceases to be economic and becomes political. At stake is not just the management of economic interdependences or the under provision of goods engendered by globalisation, but the possibilities for governance of a global public realm. More specifically, arriving at an accepted definition of “publicness” for said goods, defining the prospects for guaranteeing entitlements, developing regulatory mechanisms and/or making existing international institutions more inclusive, and, finally, developing modalities of political cooperation which can guarantee the operation of the system. In short, the provision of global public goods without the prerequisite of global government.

Danilo Zolo (2002), debating the possibilities of global governance, indicates three basic reasons whereby the search for global governance from a top down perspective is fraught. The first reason is methodological, since it implies a domestic analogy with regards to government which is untenable in global terms. The second refers to the fact that global rules (or the search for global peace) often sediment the perspective of those in command, severely reducing the possibilities of change. Thirdly, for philosophical reasons, as there is to date no philosophical reflection on human nature which could serve as the aetiology for the basis of common basic global public goods. In spite of the absence of an appropriate political philosophy for grounding international agreements over global public goods, there is a growing consensus that economic globalization gives rise to a global public realm which requires regulation.

# Globalization and global public goods

---

From an economic and political perspective, there is substantial agreement that the last wave of globalization is both qualitatively and quantitatively different from its earlier versions. This difference does not rest in quantitative factors – the weight of trade and investments in determining growth (also relevant in previous globalization waves), the deregulation of exchange markets and the subsequent increase in cross border financial flows – but on the emergence of global production, processing and communication technologies and global value chains which have altered the manner in which goods are produced, knowledge is transmitted and people communicate and interact (Nayyar, 2002).

**G**lobalization creates economic practices and epistemic communities which do not correspond to political geographies, and forms of interaction which rely more on “mediatic” experience than in the sense of place (Appandurai, 1996). It has also profoundly altered power relations between global players. Global value chains respond to the largest part of trade. Increasing interdependencies between markets, states and peoples expands the number of global public goods in demand but also increases the political problems of regulation, administration and entitlements.

The last cycle of technology driven globalization created singular contradictions between the transformative capacity of technology and processes of diffusion, management and appropriation of technological change. Such enabling and empowering possibilities of technology as the transformation in production processes and existence of common technology pools are being curtailed by geopolitical considerations and privatization of scientific processes. The market orientation and management of big data, the concentration of investments and new forms of capital accumulation based on restrictive patents and copyrights increasingly makes access to information and knowledge a new form of market right.

Economic opportunities are also being reduced by more entrenched forms of concentration of research and new barriers to technology

acquisition are re-emerging. As a result, while the technological conditions for development have remarkably changed and the rise and affirmation of China testifies to that, the possibilities of leapfrogging and surpassing the barriers of secondary innovation are diminishing.

Catching up strategies which have been effective twenty years ago in export promotion and low-level entry into global value chains no longer represent real or feasible development solutions today (Lall, 2002). Competition amongst middle income economies accentuates the “race for the search of additional value added” in international markets. The drive towards setting international standards for the innovation economy reflects the complexities of competition in the global economy but also the potentially strategic role of standards. Moreover, the aftermath of the financial crisis and the difficulties of establishing regulatory principles which are evenly accepted goes to show how real are the limits of global regulatory instances.

While vital processes such as macroeconomic and financial policy often escape the regulatory purview or tutelage of individual States, the rhetoric, jurisprudence and overall institutional infrastructure of international relations and cooperation continues to be based upon the interrelations between States although, as the financial and debt crisis have shown, corporations are, generally, significant global players. Globalization diminishes national policy space

and affects the modalities of economic regulation within the nation state without creating a level playing field for non-state actors. States, however, continue to be the ultimate responsible player for settling contradictions between national goals and global objectives. The crisis of Greece is a case in point.

In an integrated financial world, national policy options become increasingly shaped by global forces and individually tailored solutions to economic problems are often inefficient. With increasing economic interdependency, national states became partial tributaries to global trends widening the potential divide between national objectives and global tendencies.

As international competition exacerbates the stakes for economic gains and losses, establishing common international economic regulations and norms becomes more complex. States will pursue discriminatory access to markets to the detriment of global welfare and often agreed regional objectives. The protracted and negative prospects for trade negotiations of the Doha development round testify to this trend.



In an integrated financial world, national policy options become increasingly shaped by global forces and individually tailored solutions to economic problems are often inefficient.



Diverging economic positions, contrasting political motivations and negotiation abilities of global players increase the difficulties of creating a level playing field around which negotiating rules can be established. It also makes more blatant the inadequateness of international institution and more pressing the search for parameters and guidelines to regulate the inter-relationship between states and between states and non-state global players.

The current demise of trade and security negotiations and the emergence of regional and plurinational agreements between like-minded states are good examples. In the view of US intelligence analysts the trade agreements are an important step in guaranteeing that trade rules continue to respond to US interests. Blackwill and Tellis (2015) in the recent report “Revising U.S. Grand Strategy Towards China” argue that the US needs a new grand strategy towards China that centres on balancing the rise of Chinese power rather than contributing to assist its ascendancy. This strategy should not be based on containment but on the recognition that US primacy in the global system must be preserved. Amongst its various objectives are recreating technology control regimes and new preferential trading agreements.

Independently of whether or not the new trade agreements will bring economic gains to those participating they are, as pointed out by Dani Rodrick (2015), shrouded in contradictions in their political logic, mixing together mercantilists and comparative advantage arguments. Clauses regarding intellectual property and investment protection of corporations are important elements in the conflict. and go a long way to curtail future global regulatory provisions. As trade agreements become alternatives to global rules, the issue of regulating global public goods gains a new strategic political value. The diminishing relevance of established multilateral institutions shifts the debate concerning global rules from the realm of “norms” to the realm of strategic interests.

# Governance and the provision of global public goods

---

International negotiations are, more often than not, a power play among uneven hands. The negotiation lessons of many successful social democracies are not easily transported into the global domain. Still, the search for international normative is based on the assumption that the evident need for international cooperation can move the international community away from the prospects of the prisoner's dilemma, where the pursuit of self-interest leads to the loss of all. Or, that the current process of globalization will be politically unmanageable should not some agreements be reached which are conducive to a more broad-based administration of global public goods.

The case for possible governance rests on the possibility of virtuous agreements between national and global interests as well as on the feasibility of increasing the representativeness of international organizations thereby decreasing the relevance of the power gap between global players. This vision is couched on the reasonable although partial premises:

- that the awareness of systemic risks increases the political motivation for action;
- that contradictions between national public goods and global commons increases the need for negotiation and expands as well as sharpens the modalities of partial agreements which can be applied to the pursuit of public goods;
- that the “glocal” (global + local) perception of both interests and values efficiently and effectively operates as a voice in favour of a governance agenda;
- that self-interest can be broadened into common pool interests and thereby create a basis for a bottom up system of partial regulations.

Awareness of systemic risks may not be a sufficient, but it is certainly a necessary motivation for action. The number of epistemic communities dedicated to the analysis of basic commons is growing as is the degree of consensus of the international scientific community over the needs to arrive at systemic solutions for global problems. With increasing evidence in favour of collective solutions for climate change, the societal pressures for the regulating emissions is rising.

Moreover while globalization exacerbates potential contradictions between national and global interests, there are several significant examples in which enhancing national policy space has contributed to the provision of global goods. The adoption of UNESCO's convention for the protection of cultural diversity is one such example. The development of generic medicines for fighting HIV/AIDS is another excellent example where national alternatives to global monopolies have enhanced the collective capacity to manage global crisis and increased the call for the social accountability of corporations. Migration and its impact on social relations and employment structures is another pressing issue in which national debate and legislation will open and close precedents for international human rights legislation.

Kaul (2003) suggests that three types of gaps need to be bridged in pursuit of a feasible cooperation platform for global public goods: the incentive gap to define gains and compensations amongst players; the juridical gap in principles of “subsidiarity”; and the participation gap in existing international institutions.

As public goods increase with the expanding frontiers of globalization so does the number and nature of issues which compose a possible platform of cooperation. A political agenda for global public goods cannot be conceived as a “closed cooperation platform” but should be viewed as an open-ended set of problems. The pursuit of political avenues for cooperation must take into account the different attributes, priorities and capacities to implement agreements of the international players.

But cooperation is also premised on institutional reform. As noted by Zedillo (2005) in his analysis of prospects for World Trade Organization (WTO) negotiations, mechanisms which remediate losses and or stimulate cooperation must not be part of trade agreements, but part of the institutional framework which enables the bargaining and regulatory process.

In a 2004 Secretary-General report on globalization, the UN proposed that the search for rules which can serve as the basis for cooperation must be multilateral and multidimensional. It must be an institutional process which is inclusive in order to be legitimate, bypass the confines of the national states and be developed in coordination and cooperation with new and emerging global actors. It must in other words, take into account the profoundly altered nature of the international political system, but at the same time be based on a realistic assessment of existing power positions.

The appeal of a political agenda for global public goods lies precisely in the variety of issues involved. The expanding frontier which defines global goods, the multiple facets of political negotiations; the variety of participants involved and the new jurisprudence; and new grounds for international cooperation which this agenda can generate.



A political agenda for global public goods cannot be conceived as a “closed cooperation platform” but should be viewed as an open-ended set of problems. The pursuit of political avenues for cooperation must take into account the different attributes, priorities and capacities to implement agreements of the international players.



The challenge of reconciling national and global priorities starts within the confines of national states. As evidenced by the Kyoto protocol, the provision, costs and administration of global public goods starts at the national level as does the political consciousness of the needs to promote them and the juridical basis for their implementation. It is also at the level of national states that negotiations between corporations and civil society take shape and where the search for accountability starts. “Glocal” politics are in this regard the central node of the political process of building an agenda for public goods and it is the lobbying capacity of civil society at the national level and its propensity to absorb international issues as its own which pushes the frontiers of reform and engagement. Held (1988) has argued that globalization represents more accurately the expansion of the terms of political activity and the range of actors involved in political life, rather than the death of politics.

But, as discussions over public goods within the UN and other international institutions – in particular the WTO – demonstrate, global politics is not a reedited and enlarged version of national democratic policies in search of a new and enlarged democratic covenant. The passage from national agreement, presuming that this agreement is possible, to international cooperation in such diverse fields as trade, environment, and development is complex and uneven. New players and political positions enter into play, exacerbating differences and contrasting vested interests and motivations, constantly altering the prospects of establishing rules of engagement. Existing international agencies have their own programme agenda which weights in shaping a framework for international discussions and States have profoundly diverging views of the process of international cooperation.

Thus far, discussions over global public goods have been an open political process where the particularities of the post-Cold War play a determining hand. The nodes and central elements of this political process are the breakdown of consensus regarding the virtues of multilateral negotiations, the increasing use of bilateral negotiations as leverage in determining positions in multilateral rounds, the varying and shifting geometry of alliances amongst and between diverse global payers, and the asymmetrical potential for action of civil society.

It is difficult to envision radical changes in this scenario and as such the prospects for agreement on global public goods have to be mediated by the windows of opportunities which this process might entail.

These openings undoubtedly include the dynamic and expanding agenda of issues associated with public goods, its potential to mobilize diversified players and causes in the direction of increasing public discussion, as well as the growing awareness of systemic risks and the rise in epistemic communities dedicated to the advocacy of collective solutions. While there are no ideal type models of negotiation, positive prospects remain as always a virtue of enlightened self-interest and political will.



The passage from national agreement, presuming that this agreement is possible, to international cooperation in such diverse fields as trade, environment, and development is complex and uneven.





## References

---

- APPANDURAI, Arjun. *Modernity at Large*. Minnesota: University of Minnesota Press, 1996.
- BARRETT, Scott. *Critical Factors for the Successful provision of Transnational Public Goods*. International Task Force on Global Public Goods, 2004.
- BLACKWILL, Robert; TELLIS, Ashley. *Revising U.S. Grand Strategy Towards China*. Council Special Report n. 72. Council on Foreign Relations: March, 2015.
- CORIAT, Benjamin. *From Natural Resource Commons to Knowledge Commons*. Common Traits and Differences, LEM Working Paper Series. Laboratory of Economics and Management (LEM). July, 2011.
- HELD, David. *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. 1. ed. Cambridge: Polity Press, 2004.
- 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 et al. How to Improve the Provision of Global Public Goods. In: KAUL, Inge (ed.). *Providing Global Public Goods: Managing globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- LALL, Sanjaya. Transnational Corporations and Technology Flows. In NAYYAR, Deepak (ed.). *Governing Globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- NAYYAR, Deepak. Towards Global Governance. In NAYYAR, Deepak (ed.). *Governing Globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- OSTROM, Eleonor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, v. 100, n.3. Jun. 2010.
- RODRIK, Dani. The Muddled Case for Trade Agreements. *Project Syndicate* Jun. 2015.
- SAMUELSON, Paul. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economic and Statistics*, n. 36, dez. 1954.
- SAGASTI, Francisco. *Financing and Providing Global Public Goods*. Sussex: Institute of Development Studies, 2001.
- STIGLITZ, Joseph. Knowledge as a Global Public Good. In KAUL, Inge (ed.). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- TAYLOR, Lance. Global Macroeconomic Management. In NAYYAR, Deepak (ed.). *Governing Globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- ZEDILLO, Ernesto. *Strengthening the Global Trade Architecture for Economic Development: An Agenda for Action*. ResearchGate, Jan. 2005. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/239529469\\_Strengthening\\_the\\_Global\\_Trade\\_Architecture\\_for\\_Economic\\_Development\\_An\\_Agenda\\_for\\_Action](https://www.researchgate.net/publication/239529469_Strengthening_the_Global_Trade_Architecture_for_Economic_Development_An_Agenda_for_Action). Access: Feb. 2021.
- ZOLO, Danilo. *Cosmopolis: La prospettiva del Governo Mondiale*. Milão: Feltrinelli Editore, 2002.

# Challenges for building a multilateral trading system in the 21<sup>st</sup> century

**Lia Baker Valls Pereira**

Senior fellow at CEBRI and Professor at the  
International Relations Post-Graduate Program  
at the State University of Rio de Janeiro

1/5

COLLECTION OF  
POLICY PAPERS

# Introduction

---

The Covid-19 pandemic has intensified the debate on cooperation and governance in the global economy created after World War II and institutionalized through international organizations guided by the multilateral principle.

In the field of trade, the post-war multilateralism was seen as a non-discriminatory treatment in trade relations between countries and a negotiation of rules by consensus. Exceptions to this principle and moments of crisis were part of the history of global trade governance. However, the 21<sup>st</sup> century is witnessing a crisis that raises questions about the survival of the multilateral principle and the functionality of the World Trade Organization (WTO), the guarantor body of this principle.

There are multiple reasons for the crisis (Pereira, 2020). Firstly, the partial identification of multilateralism with the Western liberal economic order. In this case, China's rise and its failure to "unrestrictedly adhere to that order" is the source of trade tensions. Another reason is related to the emphasis given to the WTO reform in order to accommodate negotiations involving 164 members with different priorities and the inclusion of new topics such as the digital economy, e-commerce and pending issues, such as services. The current system of multilateral governance is not adequate to address these new issues. The issues are not mutually exclusive. However, if the multilateral principle is identified as the institutionalization of deliberative spaces that accommodate the plurality of opinions and identities, the theme of multilateralism goes beyond the issue of the WTO reform<sup>1</sup>. Multilateral spaces of varying numbers of countries and themes may be considered and the question of whether or not they will be part of the WTO's institutional framework is another issue.

The objective of this article is to expand some points analyzed in the Policy Note written by the author (Pereira, 2020). Therefore, some of the premises and analyses already described in that

text were reproduced here, such as the following paragraph.

"Several authors (Gilpin, 2001 and Rodrik, 2011) consider that the multilateral system within the scope of the international political economy has been in crisis since the late 1990s. The main issue for these authors is the relationship between international/multilateral regulations and the interests of states. This is an issue that is present throughout the debate on the multilateral system. As Fonseca Jr. (2008) observes, a system of multilateral rules presumes a balance between the national interest and the collective rule. The collective rule may reflect the interests of the hegemonic state in terms of political and economic power, but there must be a real or constructed perception so that other countries do not perceive it as violating their national interests" (Pereira, 2020 p. 4).

This article is structured as follows. We analyze the main issues that guide the debate on the multilateral crisis. The first section addresses global trade governance between 1950 and 2000. The second section analyzes the issue of multilateralism in the 21<sup>st</sup> century. The third section highlights the main topics regarding the WTO reform and the fourth section concludes with the possible scenarios proposed and considerations about this debate for Brazil.

We start from the premise that a look at the past helps understand the almost consensual hypothesis that the multilateral system in the 21<sup>st</sup> century requires new negotiating arrangements and pacts. However, there are disagreements regarding the content of this proposal. The purpose of this article is to analyze these differences and propose possible scenarios for 21<sup>st</sup> century multilateralism.

---

1. Lima and Albuquerque (2020) quote Milani's assessment on the role of multilateralism.

# 1 The global trade governance between 1950 and 2000

---

According to Lavallo (2020), multilateralism is not an ideological aspiration, but a pragmatic method for dealing with issues of interdependence and economic and security coexistence between countries. However, in the analysis of the governance of international organizations it is necessary to start from the observations of Gilpin (2001). Governments define the rules of functioning of their domestic markets according to their objectives, institutional frameworks and demands from sectors of society regarding the role of the state. These factors define national systems of political economy. The Bretton Woods multilateral system was a construction of coexistence of national systems of political economy where there was a set of interests and common values between the hegemon, United States, and Western European economies (Pereira, 2020, p.4). A brief history of the multilateral trading system illustrates these issues.

---

## FROM 1947 TO 1980

The underlying motivations of the guiding principles in the constitution of multilateralism in the governance of global trade help understand its later history and its crises.

The creation of a multilateral organism based on liberal principles defended by American and British negotiators derived more from political and strategic motivations than from economic calculations based on advantages derived from free trade (Finger, 1986). In addition, we note that historically American society has favored liberal principles over policies of direct state interference in the economy. From the point of view of immediate interest, however, the tensions between the United States and the Soviet Union promoted the American position in the defense of commercial liberalism. The strategy of consolidating commercial ties between allied partners and, thus, strengthening the growth of market economies was a defense mechanism

against possible Soviet advances towards new areas of influence.

Another point refers to the selection of the principle of multilateralism in world trade. This can be explained by the very form of insertion of the United States in the world political and economic scenario. While European countries had a long history of forming preferential ties with each other or with their former colonies, the consolidation of the United States's leading role theoretically required the multilateralization of political and trade relations.

The global trade governance proposal presumed the creation of an international organization, the *International Trade Organization* (ITO). This, however, never came into force.<sup>2</sup> In the absence of ITO, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) became the benchmark for multilateral trade relations.

---

2. The American Congress did not approve the Charter in 1948 and, motivated by the perception that it was extremely unlikely to approve it, in 1951 the Executive branch announced that it would no longer submit it for approval.

The agreement's structure highlights the "pragmatism" of multilateral negotiations. The guiding principle was the Most Favored Nation Clause, which guaranteed non-discriminatory treatment in trade relations, that is, multilateralism. At the same time, GATT's Article XXIV admitted the formation of preferential areas of trade by recognizing the possibility for countries to negotiate free trade areas and/or customs unions; a necessary exception to include the interests of European countries and their ties to former colonies, pragmatic multilateralism.



The underlying motivations of the guiding principles in the constitution of multilateralism in the governance of global trade help understand its later history and its crises.



According to Pereira (2020), "there is a relative consensus in the literature on the apparent success of the multilateral system between 1950 and the mid-1970s. The Cold War subjugated the interests of the United States' commercial policy to the interests of its foreign policy. When politically strong domestic sectors felt threatened, solutions were offered, even if they went against the rules of the GATT system, as was the case of the exclusion of the agricultural sector from negotiations", that should cover all global trade without adopting quantitative restrictions.

At the same time, the United States and the European countries accommodated the interests of agricultural exporting developing countries by accepting a greater degree of flexibility than the GATT rules allowed. An example was the policy of import substitution from Latin countries, which violated the rule of prohibiting quantitative restrictions. It was more important to secure countries' adherence to the Cold War than questions about commercial issues. Countries were participants with a low degree of influence on world trade.

## THE 1980'S MULTILATERALISM CRISIS

At the end of the 1970s and during the 1980s, the developed countries applied several quantitative protectionist practices bilaterally<sup>3</sup>, countering GATT's principles.

During the same time, the European Single Market project for 1992 was launched, trade and investment ties between Asian countries intensified, led by Japan, and the United States began to use its trade legislation unilaterally to determine what it considered "unfair behaviors" of the partners.<sup>4</sup>

GATT was in crisis and the world was fragmenting from three axes from a trade perspective: United States, the European Union and Japan.

There are several reasons for what is conventionally called "the new protectionism", but the following stand out: changes in the distribution of comparative advantages between countries; the weak performance of most developed countries during the 1980s; macroeconomic imbalances; the entry of newly industrialized countries into the global trade of manufactured products; and the end of the United States' hegemonic position in global trade with the rise of Japan.

Between 1980 and 1987, the United States' trade deficit increased from US\$ 25.5 billion<sup>5</sup> to US\$ 159 billion. The appreciation of the dollar driven by the rise in the United States' interest rate in the first half of the 1980s and the expansionary fiscal policy were the main macroeconomic reasons for this result. However, the Reagan administration's discourse was that the deficit reflected "unfair trade" and the small adherence of partners to the rules of the multilateral system. The main target was Japan, but countries like Brazil and India were also identified as *free riders* in the multilateral system.

At the same time, the 1980s marked the beginning of the second globalization wave (Irwin, 2020 and Janeway, 2020) driven by new information technologies, communications technologies and the growth of new areas such as biotechnology. The expanded range of marketable products and services reduced transportation and communication costs. In this context, the agenda for the multilateral system proposed by the United States and endorsed by the QUAD<sup>6</sup> was composed of two themes.

The first refers to the inclusion of new topics - services, investments and intellectual property rights - in the negotiations that would allow the advancement of the integration of global trade. The central issue was to ensure a scenario of harmonized rules in global trade to reduce the transaction costs of the new wave of globalization.

The second refers to the preservation of the multilateral system that required full adherence by the members to the agreed rules in order to curb the behavior of *free riders*<sup>7</sup>.

The discourse of the United States' trade policy in the 1980s did not condemn the multilateral system, what it demanded was a revision of the rules to serve the American interests and discipline those they saw as "unfair competitors". Although Japan was sometimes described as a threat, it accepted US rules and, from 1990, it went through a crisis and left the country's priority trade agenda.

3. The main instrument were the voluntary export restrictions (Pereira, 2018).

4. The number of investigations on dumping and countervailing duties increase and voluntary export restriction agreements were mainly directed to Japan but also reached other countries, such as Brazil in the case of steel products. In addition, Section 301 is expanded and allows the Executive to impose unilateral sanctions in the event that US interests in services, intellectual property, investments, among others, are considered harmed.

5. The highest deficit registered before was US\$ 33 billion, in 1977.

6. The QUAD, composed by the United States, the European Union and Japan, was the group identified as the main core to form consensus in the GATT negotiations.

7. *Free riders* correspond to countries that benefit from greater access to markets through tariff reduction negotiations, but do not offer reciprocity, i.e., more favorable conditions for entering into their markets.

## THE 1990's AND THE BIRTH OF THE WTO

According to Pereira (2020), “the Uruguay Round of negotiations coincides with the fall of the Berlin Wall, the end of the Soviet Union and the adoption of programs of trade and financial liberalization and privatization in several developing countries, as those in Latin America. There were advances in negotiations on regulatory issues and the World Trade Organization was created, which was hailed as a sign of the strengthening of multilateralism.”

However, the 1990s already signaled the limitations of the Bretton Woods system to address new trends in global trade. The increase in preferential trade agreements that began in the 1980s is intensified, even with the creation of the WTO, which would be a permanent negotiating forum. How to explain this trend?



Therefore, in the 1990s it seemed that a new era had begun in the global trade governance system. The issue of agreements as *building blocks* or *stumbling blocks* for the multilateral system seemed to be overcome with the creation of the WTO.



For Bhagwati (2008), the propositions for preferential trade agreements in the United States, starting in the late 1980s, reflected the demand for negotiations that more comprehensively met the country's sectorial interests.<sup>8</sup> According to the author, especially regarding new topics (services, investments and intellectual property rights), the preferential agreements allowed the United States to influence rules that were not met at the multilateral level. The ultimate goal would be to multilateralize these rules.

In the case of Latin America, the topic of open regionalism was included in the new trade policy guidelines. Preferential trade agreements, such as Mercosur, were based on the premise that the objective was to strengthen the regional space in a context of greater integration with global trade. The agreements should promote reduction in protectionist practices and adherence to the rules of multilateral organizations.

Therefore, in the 1990s it seemed that a new era had begun in the global trade governance system. The issue of agreements as *building blocks* or *stumbling blocks* for the multilateral system seemed to be overcome with the creation of the WTO. From the point of view of market rules, the world was integrated with the end of the Soviet Union.

This, however, is a reading that ignores the late 1990s, when the issues of the 21st century debate on multilateralism were already emerging in the global context.

8. In this case, in addition to the negotiation of the North American Free Trade Agreement that included Canada and Mexico, it was proposed the Initiative for the Americas, in 1990, and then the Free Trade Area of the Americas, in 1994.

## 2 Multilateralism in trade in the 21<sup>st</sup> century

---

The idea that the multilateral trading system was outdated in relation to the transformations brought about by the new technologies, the new forms of production organization (the global value chains) and the new themes of the global agenda were already present since the end of the 1990s. At the same time, commitments required by the rules of the Uruguay Round were understood as restricting the freedom of national economies, especially by developing countries in choosing strategies for their development. In addition, commodity-exporting developing countries demanded the completion of the pending agenda for the liberalization of world agricultural trade.

**T**he WTO's Doha Round, launched in 2001, was announced as the "Development Round" and should meet this broad agenda. The impasse in agricultural negotiations paralyzed the process in 2003 and in 2008. However, the central issue for the multilateral system was the growing consensus that the system needed to be "updated", which incorporates several interpretations.

### The debate on multilateralism in trade encompasses two perspectives:

One of them focuses on the international political economy and analyzes the subject based on the changes in national states' positions in the world economy and the forms of organization adopted for the expansion of trade and the internationalization of production.

**THE QUESTION THAT ARISES IS:** Do the changes that occur in the topics referred to in the 21<sup>st</sup> century allow the construction of a common multilateral negotiating space, such as the one that prevailed after World War II? What are the possible arrangements?

The second perspective focuses on the topic of the WTO reform to respond to these new challenges, which is the topic of the third section.

**THE QUESTION IS:** What needs to change in the institution's way of negotiating in order to accommodate these changes?

The issues are not mutually exclusive, but to consider them separately helps build the possible scenarios for the 21<sup>st</sup> century multilateralism.



## CHANGES IN THE DISTRIBUTION OF POWER IN GLOBAL TRADE AND IN PRODUCTION ORGANIZATION

### The rise of China

China entered the WTO in 2001 and has since increased its participation in world trade from 4.3% to 13.2% between 2001 and 2019.<sup>9</sup> In the same period, the United States' share fell from 11.8% to 8.7%. These changes show that Chinese gains were achieved by expanding the country's trade with the world, which led the country to the position of largest world exporter and second importer.

The topic of China's rise has been analyzed mainly based on conflicts with the United States. Despite the Trump administration's rhetoric identifying China as a communist enemy, there is a degree of consensus among American international relations scholars that the issue is not ideological. As Colby and Kaplan (2020) point out, even if China was a democracy, its rise and the possibility of the country being the regulating and determining pole of Asia's technological standards, would lead the United States to react. The country does not accept to be removed from the Asian market.

Another perspective criticizes the Trump administration's decision to leave the Trans-Pacific Partnership that could compel Beijing to be a "rule-taker" instead of a "rule-maker".<sup>10</sup> In abandoning this project, the United States has to accept the idea that spheres of influence are part of the new geopolitics (Allison, 2020). This analysis assumes that changes in the direction of the United States' policy can reverse this situation.

Similarly, though demanding a permanent change in the United States' position, other analysts defend the idea that the country must accept that it no longer leads all areas of influence in the world.<sup>11</sup> In this case, the multilateral system is fragmented by topics and the interests of states.

Xuetong (2019) agrees that the core of the United States-China bipolarity issue is not ideological. In addition, neither country has a global narrative or vision of a new international order, as happened when the post-war multilateral system was created. The author considers that the main competition between the two countries is and will continue to be for some time, over consumer markets, technological advantages, investment rules, exchange rates and intellectual property rights. In this case, the bipolarity in terms of adherence to one or another power is not clear. China supports the strengthening of the multilateral system like the European Union and other countries, but it does not mean that its proposals are always aligned with these players in relation to all the topics of negotiation.<sup>12</sup> According to the author, the scenario would continue to be one of tensions focused on specific points.

### Regulatory standards

The transformations brought about by new technologies lead to competition for technological leadership and, in association, to the definition of regulatory standards. It is not just about new technologies, but about standards related to topics that have become part of the global agenda, such as climate change and, nowadays, public health.

With the fall of traditional border protection measures over the years, trade negotiations are dealing with regulatory standards. These reflect society's values and choices and demand negotiations that escape the "mercantilist spirit" of trade in accessing markets (Lamy, 2015). An issue that is clearly present in the negotiations on phytosanitary standards in the agricultural sector, where there is often a gray area to limit the use of some types of pesticides, for example.

9. WTO Database.

10. The Trans-Pacific Partnership encompassed Brunei, Chile, New Zealand, Singapore, Australia, Canada, Japan, Malaysia, Mexico, Peru, the United States and Vietnam. In 2017, the United States withdrew, but other countries closed negotiations in 2018.

11. See Krasner (2020).

12. The author also makes a distinction between security and commercial strategic interests in the countries' alliances with China and the United States.

In the case of climate change, despite the growing consensus on the issue's relevance to ensure sustainable development, its inclusion in trade agreements and in the WTO is questioned by several countries.

In the field of new technologies, the clash between China and the United States reflects the race for defining new standards and norms, as is the case with 5G. For Xueting (2019), as technological innovation becomes the main driver of wealth accumulation, it is inevitable that countries intensify measures to protect their intellectual property rights and do not abdicate of how they wish to stimulate their innovation capacity.

Rodrik (2020), when analyzing the case of Huawei, defends a posture compatible with his analysis on the globalization paradox. For him, any trade governance system must balance the gains from harmonization of rules with the gains in regulatory diversity defined by the national policies of each state. In this case, the United States has the right to close its market for Huawei, but cannot impose its restrictions on other countries.

The balance proposed by Rodrik (2011) is based on his analysis of the globalization paradox. Full globalization requires harmonization of rules to facilitate the flow of goods, services and regulatory frameworks that ensure investors' rights in terms of legal protection and intellectual property. The discussion is not new and was already present in the 1990s, but has intensified with the expansion of global value chains.

Baldwin (2012) defends a WTO review based on the adhesion of those who so desire for the set of rules that would minimize transaction costs for the operation of global value chains. For Rodrik, the harmonization of rules limits the options of national policies and reduces the degree of freedom of governments to meet the demands of sectors within their society. In an ideal world, harmonization or a greater degree of regulatory convergence should be accompanied by "supranational governance" that would implement the necessary compensatory policies to mitigate adjustment costs. As this scenario is not part of a predictable future, it is necessary to balance the degree of globalization (or regulatory convergence/harmonization) with the degree of freedom for the states.

According to Pereira (2020), "the Covid-19 pandemic brought up abruptly the debate about globalization expressed in the interdependence of global and regional value chains. The topic of chain decoupling, especially in the relationship between the United States and China, gained priority (...). Total decoupling of the interdependence of trade flows along the production chains is unlikely in the short or medium terms. There are impacts on production costs and it requires changes in consumer preferences. However, measures to stimulate policies to diversify the origin of imports and increase national chains in sectors that have come to be considered strategic, such as public health, can be expected."

We believe that this is the main challenge for the governance of the current multilateral trading system. The reconciliation of the collective rule with national interests does not depend only on the member's perception that their interests are not being violated by the hegemonic nation. In the current world of commerce, the distribution of power tends to be multipolar.

Therefore, reaching a balance that ensures coexistence with different hubs of technological leadership and an expressive presence in the same space of the world economy will not be a trivial task. The issue of trade conflicts with China is not exclusive to the United States. A balance of the interests of the United States, China and the European Union in the field of trade is a necessary condition. In addition, it is necessary to ensure that the interests of developing countries are represented as well.

# 3 The WTO Reform

---

Has the multilateral trading system failed? We argue that the focus of the debate should shift from “the death of the World Trade Organization” to analyses and proposals that support updating the WTO for the 21<sup>st</sup> century. We base our premise on the principle that multilateralism must continue to be the foundation of trade governance. Similarly, Woods (2020) argues that multilateral organizations are not collapsing, but changing. It is noteworthy that China’s objective is to increase its degree of influence on organizations, especially because its growth has benefited from existing structures.

## THE WTO’S PILLARS

WTO governance is based on three pillars: negotiator, dispute settlement and monitoring.

### The Negotiating Pillar

#### A) A variable geometry of interests and groups of countries in forming consensus

The WTO negotiating process through consensual decision is no longer functional for the multilateral system. It is difficult to form consensus with 164 members and assume that rules will be multilateralized for countries with different interests and different degrees of development. The principle of *single undertaking* defended as the way to guarantee the balance of negotiations ended up being one of the factors that contributed to the stagnation of the Doha Round. What has changed?

In the Uruguay Round, QUAD countries (United States, European Union, Canada and Japan) were the protagonists in building consensus in the negotiations. The 5<sup>th</sup> WTO Ministerial Conference held in Cancun in 2003 marked the end of QUAD. The attempt by the United States and the European Union to repeat their Uruguay

Round behavior with the presentation of a closed agreement in the agricultural area was rejected by a group composed of 20 developing countries with different interests in agricultural negotiations. Brazil was part of this group with offensive agricultural interests in terms of opening markets and China and India had defensive interests. In common they had a proposal for agricultural liberalization that addressed the interests of the main developing countries. Coalitions with variable geometry of countries according to thematic interests are formed and start to coexist in the WTO.

The principle of *single undertaking* as a measure to guarantee the balance in negotiations needs to be rethought. In the Doha Round, difficulties in the agricultural negotiations halted the progress of all other negotiations. In practice, the principle was abandoned with the signing of the Trade Facilitation Agreement in 2013.

## B) The Most Favored Nation (MFN) Clause and the plurilateral agreements

Several experts support the idea that the multilateral system can proceed with plurilateral agreements. The MFN principle has not been abandoned, but different forms of plurilateral negotiations are allowed (Mesquita, 2020 and Schneider-Petsinger, 2020).

As the authors point out, there are different types of plurilateral agreements within the WTO. According to Mesquita (2020), the first type, guarantees MFN treatment to all WTO members. In this case, to avoid problems with *free riders*, the agreements must be signed by a “critical mass” of members, between 85% and 90%, related to the negotiated topic. The Information Technology Agreement is an example in which all rights granted by participants can be extended to non-participants. It is necessary to note that for the fulfillment of these agreements it is essential that the main players in the negotiated market are part of the agreement.<sup>13</sup>

In the second type of agreement, such as the Government Procurement Agreement, members, by consensus, accepted that the rights and obligations assumed therein are limited to participants.

As Mesquita (2020) points out, in the case of plurilateral agreements under negotiation (investment facilitation; services domestic regulation; trade facilitation for small and medium-sized enterprises; or electronic commerce), the issue arises in different ways in terms of critical mass participation, which may influence the negotiation’s final format.

## C) Special and Differential Treatment

In 1964, a new chapter/section was introduced in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), which dealt with developing countries and recognized that they were exempted from granting reciprocal concessions in negotiations - the principle of “*less than full reciprocity*.” In the

Tokyo Round (1973/1979) the principle of “*Special and Differential Treatment*” (SDT) for developing countries (DCs) was consolidated.

Countries have the autonomy to request or waive SDT, that is, to declare themselves as developing countries. The diversity of members of the DC group, which includes China, has raised criticism especially from the United States, who proposes the definition of rules to identify the group of DCs.<sup>14</sup>

The WTO has sought to respond to this issue as shown in the 2013 Trade Facilitation Agreement, where concessions are not based on DCs, but on voluntary offers made by member countries in relation to the terms of the agreement: full membership, transition period and, time for transition and technical assistance. In this case, both China and Brazil have chosen to give up SDT.

Instead of proposing general classifications, commitments by agreement may be the solution. In addition, if the trend towards plurilateral agreements persists for specific topics, this issue tends to be resolved according to the interests of each country.

In short, the MFN clause continues to be the WTO’s negotiating pillar, but plurilateral agreements should be encouraged to unlock the negotiations, especially in the case of novel topics. In addition, negotiations that necessarily need full adherence of obligations by WTO members can be distinguished, and therefore assume MFN clause, from those that can be fully multilateralized but start with a plurilateral negotiation.

## The Dispute Settlement Pillar

The new design of the Dispute Settlement System is considered one of the main contributions of the Uruguay Round of negotiations. It allowed for disputes between countries with a high degree of asymmetry in terms of economic power and participation in world trade to resolve their differences based on WTO rules.

13. Mesquita (2020) draws attention that in the plurilateral agreement on electronic commerce, although the critical mass has reached around 90% and 84 members, India does not participate, despite its importance in this matter.

14. The United States has defined a set of rules for a country to be excluded from the group of developing countries: belonging to the Organization for Economic Cooperation and Development; belonging to the financial G-20; being in the World Bank’s high-income group of countries; and having a share of at least 0.5% of world trade.

According to Lafer (2020), “the pillar of the dispute settlement system was very successful. It was widely used and, as a consequence, provided a significant addition to the WTO’s ‘living law’ jurisprudence.” This is the problem as pointed out by several authors (Esserman and Howse, 2003).

The United States has paralyzed the functioning of the Appellate Body by blocking the appointment of new members or their renewal since mid-2017.<sup>15</sup> It is important to note that the efficiency of the dispute settlement system presupposes that the normative function of the WTO is operative so that the “dispute” is resolved based on what WTO members have agreed on in their negotiations. It is not its job to create jurisprudence and, in this regard, other countries also show concern for the functioning of the system and proposals for its reform. Until a consensus is reached on the mechanism’s reform, the European Union has proposed, with the adherence of 14 countries, the creation of a “Multi-party Interim Appeal Arbitration Arrangement” to fulfill the role of the Appellate Body.<sup>16</sup> It is noteworthy that of the 14 countries involved, seven are in Latin America, including Brazil, which reinforces the importance of the multilateral system for the region.

## The Monitoring Pillar

The WTO is not a global policeman, but it must advise its members through the disclosure of reports on their respective practices in relation to the topics contemplated by the organization. The *Trade Policy Mechanism Review* fulfills this role. However, it is necessary that member countries are active in notifying adopted measures. Transparency and monitoring help create a stable scenario in global trade.



The WTO is not a global policeman, but it must advise its members through the disclosure of reports on their respective practices in relation to the topics contemplated by the organization.



## THE WTO AND THE CHALLENGES OF 21<sup>ST</sup> CENTURY MULTILATERALISM

The multilateral system must advance and not be paralyzed by the clash between China and the United States, which goes beyond the scope of the WTO and which will surely endure in a horizon full of uncertainties. And here, the European Union and the main Latin and Asian economies can lead this process.<sup>17</sup>

A change in the US government’s stance in favor of the multilateral system would help in this process, as well as China’s commitment to abide

by rules agreed upon its entry into the WTO.

China, however, has been active in formulating proposals for the WTO reform but refuses to be treated as a developed country, insisting on the maintenance of the “indelible clause” that gives it the right to special and differentiated treatment. From our point of view, and based on Rodrik’s analysis, China wants to ensure greater freedom in the implementation of its policies, especially in terms of promoting technology and financing.

15. Each member of the Appellate Body has a 4-year term that can be renewed. With the United States’ blockage, in December 2019, it lost the quorum of at least three members so that it could work.

16. In addition to the European Union, the following countries endorsed the creation of the temporary mechanism: Brazil; Canada; China; Chile; Colombia; Costa Rica; Guatemala; Hong Kong; Mexico; New Zealand; Norway; Singapore; Switzerland; and Uruguay.

17. See the webinar “Crise e Governança Global” promoted by CEBRI and the Konrad Adenauer Foundation with the participation of the European Commission’s representative to Brazil, Ambassador Ignacio Ybáñez: <https://www.youtube.com/watch?v=glXSXe69z9k>.

The label of “developing country” in commercial multilateralism guarantees this degree of autonomy. Plurilateral agreements and with variable geometries of topics and components may enable accords where exceptions and transition periods are negotiated in a more balanced way.

The 2008 crisis made the world’s main economies pursue a common agenda, through the G-20, in order to mitigate the damages caused by the financial crisis. In that scenario, the proposals led by the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) for reforms in multilateral organizations gained prominence, although little progress was made after the peak of the crisis had passed. However, during the height of the 2008/10 crisis, governments honored their commitment not to repeat 1929, when protectionist policies, competitive exchange devaluations, fiscal and monetary restrictions prevailed.

The current crisis associated with the Covid-19 pandemic is not comparable to that of 2008. In addition to the tragedy of deaths caused by the virus, it poses challenges for the formulation of policies that ensure the livelihood of the most fragile groups in face of the paralysis of major economic activities. In the statement released by the financial G-20 at the March 26, 2020 meeting, countries declared their commitments: to protect lives; guarantee people’s jobs and incomes; preserve financial stability; rekindle growth; minimize interruptions in international trade; aid countries in need of assistance; and, coordinate public health and financial measures. The letter of intent is positive, but the agenda for how these objectives will be accomplished is missing.

Post-World War II Europe defended the topic of food security that allowed the exception in the GATT text in terms of quantitative restrictions for the agricultural sector. Subsequently, the United States was able to exempt the quota elimination obligations of the sugar sector and, finally, the entire agricultural sector was left out of the multilateral negotiations until the Uruguay Round.

There is a risk of intensification of protectionism even after the pandemic is gone. The pandemic, which is by definition a global problem, requires common responses and cooperative environments. However, if cooperation efforts in the scientific arena are taking place, it is not clear how countries will understand the expansion of their protection networks in the health sectors and the possible expansion of the concept of “strategic security”.

The multilateral system is crucial to ensure that temporary restrictions associated with combating the pandemic are eliminated and to discipline the scope of “new strategic security areas”. The pandemic has exposed inequalities within domestic spaces and between countries. Trade financing packages and expansionary fiscal policies mitigate crises in developed countries. The WTO, through its discussion groups on trade financing and support for small and medium-sized enterprises in developing countries (considering their diversity), has a new task to fulfill.

Finally, the WTO needs to engage deeply into the debate on the distribution of vaccines against Covid-19 to all countries, without charging patent rights. How private laboratories will be compensated is an issue to be faced. In addition, it is necessary to support initiatives aimed at strengthening the multilateral system, based on an updated view that includes topics such as sustainable development and the digital economy.

## 4 Additional remarks

The WTO is a space for negotiation and its rules reflect the interests of its member countries. The world is going through a period of transformation and great uncertainty. The reform of the WTO's negotiating pillar requires a commitment to the rules in the dispute for leadership in defining technological standards and regulatory convergence on issues such as services, investments, and subsidies, among others. In addition, it also presupposes a consensus on new topics related to sustainable development so that issues such as climate change and public health security measures that affect trade in goods and services are part of the multilateral agenda.

Can issues such as trade agreements contribute to sustainable development? How to ensure a mode of production that warrants the transition to low-carbon economies? Should these topics be part of the trade agenda?

Even if the pace of globalization is reduced in terms of trade and investment flows, these issues are part of global trade. Countries trade what they produce and, therefore, their exportable supply reflects ways of dealing with sustainable development issues.

These questions are inserted in the possible scenarios regarding the new global order. Feroci et al. (2020) propose three basic scenarios for the global order that are not exclusive to trade:

- i) Fragmentation of the global order described with a scenario with different zones of influence. These zones would tend to go "inward" and would use a weakened multilateral system when needed. This is the most likely scenario, according to the authors.
- ii) The resurgence of Western power, with a change in Washington's orientation, renewing its commitments to multilateral organizations. However, as the authors and Schneider-Petsinger (2020) point out, when analyzing the topic of trade multilateralism, an alignment between the United States and the European Union is a necessary but not sufficient condition. It is not possible to ignore the Asian axis, especially the role of China.

- iii) A new multilateralism for the 21<sup>st</sup> century built from coalitions of states, non-governmental organizations, regardless of their political affiliations, but with a progressive bias in terms of thinking the world in global terms. In this case, there is no single standard, but agreements of varying geometry depending on the different objectives.

Pereira (2020) proposed similar scenarios when analyzing the topic of world trade governance.

### **i) Fragmented regulatory framework systems**

In this world, China, the United States and the European Union would be the pivots for the definition of regulatory frameworks for their regions. The possibility of an agreement between the European Union and the United States is not ruled out. There is an assumption that China would get all partners in the Asian region to join, which is not trivial.

A totally fragmented world requires changes in communication and business strategies. Gains in scale economies would be revised and the concentration of income at the global level could be accentuated.

However, studies on the total "decoupling" of Chinese and American ties show that this strategy is not easy and has high costs for both countries. It also makes no sense to isolate innovation systems (Farrel and Newman, 2020). Furthermore, as Pereira (2020a) analyzes, the degree of interdependence between China and the United States in the financial field has increased.

## ii) Selective fragmentation

A “less drastic” scenario would be the fragmentation of regulatory frameworks on specific segments, such as smartphone apps or other sectors where technology experts can make viability assessments.

In this fragmentation scenario, the multilateral system inherited from Bretton Woods is revised, which requires abandoning the unrestricted application of the most favored nation clause principle. In their place, plurilateral agreements will tend to be used more frequently in WTO negotiations. At the same time, formal and/or informal multilateral agreements can be signed in areas where the transit of people and the externalities brought about by the synergy of exchanging information and expertise are necessary.

This scenario depends, however, on a change in the United States’ confrontation policy towards China. And it supposes greater flexibility in WTO rules.

## iii) Global Commons in the multilateral trading system

For Rodrik (2020), the pandemic will favor the shift from an international system that privileged the “fundamentalism of the principles of market efficiency” to a system that reinforces the role of the state in promoting national interests. However, this role of the state should not be confused with mere state intervention in the markets, but with policies that favor the green economy, quality jobs and ensure the improvement in income distribution.

It is an optimistic scenario and presupposes a common effort by the states to face existing challenges and those brought to the center of the world economy by the pandemic. However, it is not yet clear if the multipolarity in the distribution of economic power can translate into a set of multilateral rules that accommodate the national interests of all countries.

What is the most likely scenario? In this world of uncertainty, stakes are “guesswork”, but scenario (ii) is feasible, as long as the dispute between the United States and China does not intensify.

## And what is the agenda for Brazil?

Brazil needs a multilateral trading system to ensure a favorable environment for its growth in global economy. Although China accounts for about 30% of Brazilian exports, the country has a diversified agenda in terms of interests and regions. It is necessary to build proposals that reflect the interests of the Brazilian sectors and encourage dialogue at the WTO. For example, initiatives such as the Punta del Este Group (2019). In this context, the project promoted by CEBRI (Brazilian Center for International Relations) and the Konrad Adenauer Foundation (KAS) is another important front that joins the efforts to preserve the multilateral system.

Alliances with Latin countries, which like Brazil have little bargaining power in world trade and favor the multilateral system, should be embraced. They also enable the formation of trade networks and production chains in a scenario of potential increase in protectionism across the world.

There is an expectation that with the Democratic victory in the US election, the country will again support the WTO. Even so, issues regarding changing rules in the Dispute Settlement System and the guidelines for the WTO negotiating process will remain on the negotiating table. Therefore, the construction of proposals for the WTO reform will continue a priority for those who understand the importance of the multilateral system for Brazil. In this context, it is necessary to identify the interests of the Brazilian sectors, as already mentioned, and consider that the alliances may have variable geometries. China is welcome to defend the multilateral system, but in matters of discipline of state-owned companies and subsidies, Brazil has greater affinity with the European Union, for example.

The world is going through a period of transformation and great uncertainty. At the moment, it is better to ensure the “possible WTO” than pursue the “ideal WTO”.



## References

- ALLISON, Graham (2020). *The New Spheres of Influence: Sharing the Globe with Other Great Powers*. Foreign Affairs, Volume 99, N. 2, March-April, p. 30-40.
- BALDWIN, Richard (2012). *WTO 2.0: Thinking ahead on global trade governance*. Available at: <https://voxeu.org/article/wto-20-thinking-ahead-global-trade-governance>.
- BHAGWATI, Jagdish (2008). *Termites in the Trading System How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. A Council on Foreign Relations Book. Oxford University Press, NY.
- COLBY, Elbridge e KAPLAN, Robert D. (2020). *The Ideology Delusion: America's Competition With China Is Not About Doctrine*. 4 de setembro. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-04/ideology-delusion>.
- ESSERMAN, Susan e HOWSE, Robert (2003). *The WTO on Trial*. Foreign Affairs, Volume 82, N. 1, January-February, p. 130-140.
- FARREL, Henry e NEWMAN, Abraham (2020). *The Folly of Decoupling from China: It Isn't Just Perilous — It's Impossible*. 3 de junho. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-06-03/folly-decoupling-china>.
- FEROCI, Ferdinando, RODRIGUES, Maria João e outros (2020). *Renewing Multilateralism for the 21st Century*. Relatório publicado pela Foundation for European Progressive Studies e Istituto Affari Internazionali. Available at <https://www.feps-europe.eu/>.
- FINGER, M. (1986). *Ideas Count, Words Inform*. In R. H. Snape (ed.) *Issues in World Trade Policy*. Macmillan Press, London.
- FONSECA JR., Gelson (2008). *O Interesse e a Regra – Ensaios sobre o Multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra.
- GILPIN, Robert (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press.
- IRWIN, Douglas A. (2020). *The Pandemic Adds Momentum to the Deglobalization Trend*. 23 de abril. Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/pandemic-adds-momentum-deglobalization-trend>.
- JANEWAY, William, H. (2020). *The Retreat from Globalization*. 26 de junho. Project Syndicate. Available at: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/faces-of-economic-deglobalization-by-william-h-janeway-2020-06>.
- KRASNER, Stephen (2020). *Learning to Live with Despots: The Limits of Democracy Promotion*. Foreign Affairs, Volume 99, N. 2, March-April, p. 49-55.
- LAFER, Celso (2020). *Conversas Estruturadas I: Regime Multilateral de Comércio*. CEBRI. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-i-regime-multilateral-de-comercio>.
- LAMY, Pascal (2015). *The New World of Trade*. Jam Tumlir Lecture. Available at: <https://ecipe.org/events/jan-tumlir-lecture-new-shape-world-trade-entail-global-trade-policy>.
- LAVALLE, Kathryn C. (2020). *The Challenges of Multilateralism*. Yale University Press.
- LIMA, Maria Regina Soares e ALBUQUERQUE, Marianna (2020). *Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil*. Policy Note. CEBRI e Fundação Konrad-Adenauer.
- MESQUITA, Thais (2020). *Conversas Estruturadas I: Regime Multilateral de Comércio*. CEBRI. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-i-regime-multilateral-de-comercio>.

PEREIRA, Lia B. Valls (2018). *Protecionismo nos Estados Unidos: Uma Comparação dos Anos 1980 e o Governo Trump*. Anais do 4º Seminário de Relações Internacionais, Foz do Iguaçu. Available at: <https://seminário2018.abri.org.br>.

PEREIRA, Lia B. Valls (2020). *Crise e Governança do Sistema Multilateral de Comércio*. Policy Note. CEBRI e Fundação Konrad-Adenauer.

PEREIRA, Lia B. Valls (2020a). *Resultados nas Finanças e no Comércio EUA-China Apontam Dúvidas quanto à Estratégia de “Decoupling” de Trump*. Revista Conjuntura Econômica, vol. 74, outubro. Fundação Getúlio Vargas.

RODRIK, Dani (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Oxford University Press.

RODRIK, Dani (2020). *A Ruptura Iminente na Tecnologia Global*. 8 de setembro. Project Syndicate. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/making-global-trade-rules-fit-for-technology-by-dani-rodrick-2020-09/portuguese>.

SCHNEIDER-PETSINGER, Marianne (2020). *Reforming the World Trade Organization: Prospects for Transatlantic Cooperation and the Global Trade System*. Research Paper. September. Chatham House, the Royal Institute of International Affairs. Available at: <https://www.chathamhouse.org/2020/09/reforming-world-trade-organization>.

WOODS, Ngaire (2020). *Multilateralism Will Survive the Great Fracture*. 29 de setembro. Project Syndicate. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/three-reasons-multilateralism-will-survive-america-china-rivalry-by-ngaire-woods-2020-09>.

XUETONG, Yan (2019). *The Age of Uneasy Peace: Chinese Power in a Divided World*. Foreign Affairs, Volume 98, N. 1, January-February, p. 40-46.

# Geopolitics and the Economics of Innovation

**Caetano C. R. Penna**

Centre for Global Challenges of the Utrecht University  
Institute of Economics of the Federal University of Rio de Janeiro

**2/5**

COLLECTION OF  
POLICY PAPERS

# 1 Introduction<sup>1</sup>

## 1.1. Geopolitics, technical change and economic development

The importance of technologies for the development of national economies is a fact that even neoclassical economists came to accept, after an initial period when technology and technical change was left outside their models, as if they were ‘manna from heaven’ (Reinert 2016). Early neoclassical growth models considered only labour and (generic) ‘capital’ as sources of economic growth. In the 1950s, Moses Abramovitz (1956) estimated the contribution of those two sources in the level of output (economic growth) of the US economy: per capita input of labour and capital together accounted for only 10% of the growth of output per capita – that is, 90% of economic growth was caused by other factors, a result that a few months later Robert Solow (1956) also found using its exogenous growth model (which earned him the Nobel Prize in 1987). Abramovitz (1956, p. 11) called that big residual “some sort of measure of our ignorance about the causes of economic growth.” Since the seminal works of Joseph Schumpeter, however, we are not so much ignorant of them anymore, and we now know that technological progress is key for economic growth and development of national economies.

The ‘gales of creative destruction’ triggered by radical innovations described by Schumpeter (1934 [1912]) – which revolutionizes economic structures from within, disrupting old technologies, firms, industries while creating new ones – is a well-studied process by evolutionary economists. What is less studied, however, is the importance of geopolitical motivations as underlying causes for technological development. It is true that authors such as Mowery (2010), Mazzucato (2013), Weiss (2014) or Block and Keller (2011) have analysed the military research and development (R&D) of the US Department

of Defence, the investments of the American ‘entrepreneurial state’, the works of the country’s military-industrial complex, and the policies of its ‘hidden developmental state’. What they have left out of their analysis is the fact that interstate competition and issues of power are the root of such actions – and not purely economic motivations, such as the pursue of economic rents or market shares.

Geopolitical motivations as causes of technological development and technical change were well-known to classical economists like William Petty and even Adam Smith, appearing also in the works of industrial economists like Alexander Hamilton and Fredrich List, but disappeared from the overly abstract theorization of neoclassical economics and (neo-)Ricardian trade theory based on natural competitive advantages (Padula, 2019; Padula and Fiori, 2019) – and, surprisingly, from neo-Schumpeterian economics as well. Indeed, combining classical geopolitics and international political economy with economics of innovation and development is an open yet non-explored research agenda. There is, however, another aspect of the relationship between geopolitics and technical change that will be explored in this chapter, which are the geopolitical *consequences* of disruptive innovations.

The techno-economic revolution brought about by the emergence and widespread diffusion of information and communication technologies is a reality at all levels of society: from individuals through firms to nation-states, all face the threat of disruption. In the past decade, the diffusion of such ‘general purpose technologies’ (GPT) (Ruttan, 2008) accelerated as a result of interrelated trends: increasing production capacity and decreasing adoption prices

1. I would like to thank Adriano Proença for his invaluable comments and suggestions on the first version of this chapter. I would also like to thank Dan Breznitz, Rainer Kattel, Yan Li, Raphael Padula and Mario Salerno for their generosity of sharing their time and knowledge in participating in our *Structured Conversations*. The contributions can be accessed at <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>. Of course, all the analysis, opinion, mistakes and misreading of the geopolitical scenario are my own.

amidst exponential growth of technological performance and decreasing size of components (Istituto Eivaldo Lodi (IEL) *et al.*, 2017). Such trends exacerbated the threat of obsolescence not only for old technologies and firms with sunk investments in them, but also – and maybe more importantly – to workers and certain geographic areas. Confronted with the threat of disruption, nation-states turned back to active industrial and innovation policies. This chapter will discuss the geopolitical aspects of the digital technology revolution, with a particular focus on the increasingly open US vs. China competition.



Since the seminal works of Joseph Schumpeter [...] we now know that technological progress is key for economic growth and development of national economies.



## 1.2. Technological eras and techno-economic revolutions

There are several ways to define the different “technological eras” since the original industrial revolution of the late XVIII century. Some authors focus on the continuity of the characteristics that define the industrial modernity, contrasting the technological developments of the past three centuries with the socio-, techno- and economic organization of the mostly agrarian world that preceded it. Others identify successive waves of industrial or technological “revolutions”, which would follow recurrent patterns of emergence and diffusion and yet create unique impacts on established structures.

Amongst the former, we can point to the book by Brynjolfsson and McAfee (2014) *The Second Machine Age*, in which the authors argue that the current technologies in the era are performing cognitive tasks and therefore substituting labour, in contrast to the “first machine age” (everything that happened since the first industrial revolution),



There are several ways to define the different “technological eras” since the original industrial revolution of the late XVIII century.



when machines and labour were complementary. Amongst the later, the seminal work of Perez (2002) *Technological Revolutions and Financial Capital*, in the neo-Schumpeterian tradition, in which the author argues that capitalism experienced five great surges of development associated with unique technological revolutions.

Schwab (2016) is another author who identified successive revolutions in the capitalist history, arguing that what the world is experiencing is the fourth industrial revolution, in which traditional manufacturing tasks are automated through information and communication technologies. More recently, Schot and Kanger (2018) developed a framework that can be seen as providing a synthesis of the two approaches, putting forth the idea that Perez’ five surges of development formed a first capitalist “deep transition”, and currently the world would be on the verge of a second one, possibly in a sustainable direction.

Notwithstanding these different definitions, most authors agree that the digital innovations of the last 40 years have been exceptional: despite the risk of ample disruption (for incumbent firms, regions and nations), these innovations open up opportunities for widespread socio-economic development. In this chapter, we adopt the periodization and theory of Perez (2002), because it is the most developed, detailed and coherent approach to the long term dynamics of capitalist technological development. Table 1 summarizes Perez’ (2002) periodization since the original industrial revolution.

**Table 1:** Five great surges of growth and five major technology bubbles

Technological revolution	Popular name for the period	Core country or countries	Big-bang innovation initiating the revolution	Year
FIRST	The 'Industrial Revolution'	Britain	Arkwright's mill opens in Cromford	1771
SECOND	Age of Steam and Railways	Britain (spreading to continent and USA)	Test of the 'Rocket' steam engine for the Liverpool -Manchester railway	1829
THIRD	Age of Steel, Electricity and Heavy Engineering	USA and Germany forging ahead and overtaking Britain	The Carnegie Bessemer steel plant opens in Pittsburgh, Pennsylvania	1875
FOURTH	Age of Oil, the Automobile and Mass Production	USA (with Germany at first vying for world leadership), later spreading to Europe	First Model -T comes out of the Ford plant in Detroit, Michigan	1908
FIFTH	Age of Information and Telecommunications	USA (spreading to Europe and Asia)	The Intel microprocessor is announced in Santa Clara, California	1971

Source: Perez (2002); see also Perez (2010, p. 782).

Associated with those opportunities is the risk of hegemonic conflicts. This chapter discusses economic and political aspects and dynamic trends related to the diffusion of disruptive digital technologies amidst the process of globalization of value chains. It benefits from *CEBRI's Structured Conversations on the Geopolitics and the Economics of Innovation*, which consists of interviews, by the author of this chapter, with selected experts in the field of technical change, industrial policy and innovation management, all held in September-October 2020. Besides this introduction and a brief conclusion, the chapter is divided as following: section 2 discusses the new wave of national strategies to promote industries and technological innovation, which display common motivations and orientations, with some also seeking to address societal challenges.

The national strategies of the US and China have also an explicit geopolitical agenda, and section 3 looks at the recent US-China trade conflict. Section 4 raises four insights about how the new coronavirus pandemic magnifies interrelated geopolitical and techno-economic trends from the past decade. The section also discusses how the dynamics of regulating digital innovations present similarities with the way that automobile safety was regulated during the previous technological revolution<sup>2</sup>. Section 5 raises implications for developing countries and Brazil, in particular.

2. Using the periodization proposed by Perez (2002).

## 2 Disruptive digital technologies, globalization and national industrial innovation strategies

Amidst the process of diffusion of disruptive digital technologies, a new global division of labour emerged in the 1990s, in which transnational electronics corporations decentralized their value chains, encouraging the creation of local networks of first and second-tier suppliers (manufacturers and service providers). With the intensification of trade and investment flows, globalization became deeper and wider. Asian economies - with their ability to “govern the market” (Wade, 1990) and to slowly climb the technological ladder, combined with low wages - were well positioned to benefit from these dynamics, which resulted in a tilted “playing field” towards the East – despite neoliberal policies that sought to level the playing field to all players, be they corporations or nations.

Some observers argued that the 2008 Global Financial Crisis (GFC) put a halt to this techno-economic cycle, leading to a phase of “secular stagnation” (Summers, 2014). More thorough analysis shows that this is not the case. There are still plenty of opportunities for technological innovation and economic growth, especially related to the widespread adoption of digital technologies (*digital transformation*) and to the transition to socio-environmental sustainability (*green growth*). Still, the aftermath of the 2008 GFC was a time of reckoning for Western countries in general and the US in particular, as an important part of their manufacturing industrial base migrated to Asia, leaving behind an economic vacuum that affected individuals (workers) and whole regions.

Suddenly, the no-hands approach to industrial policy went out of fashion. Active industrial policies became the order of the day. Technological innovation and the innovation economy became centrepieces in policymakers’ recipes for recovery. Following the enactment of the *American Recovery and Reinvestment Act* in 2009, the trend of industrial and innovation policy activism gained momentum with what appeared as a new wave of disruptive digital innovations – the “Fourth Industrial Revolution” (Schwab, 2016), “Industry 4.0” (ACATECH, 2013), “Digital Transformation”

(Fæste, Scherer and Gumsheimer, 2015; McKinsey, 2018), or “Advanced Manufacturing” (EOP, 2012).

What all these denominations have in common is the recognition that current disruptive innovations are characterised by the abundant use of data, and the convergence of different fields of knowledge. To seize the opportunities created by new “general purpose technologies” and address the challenges their economies were facing, more and more national governments launched industrial and innovation policy plans. The United States’ *Advanced Manufacturing Partnership*, established in 2012; Germany’s *New High Tech Strategy*, published in 2014; or the United Kingdom’s *Industrial Strategy*, from 2017, are all examples of such impetus. But not only the West promoted active industrial and innovation strategies, Asian countries reacted, with China, Japan and South Korea all launching their own “advanced manufacturing” and digital innovation strategies.

Table 2, based on a similar table from Labrunie, Penna and Kupfer (in press), summarizes the main pillars and objectives spelled out in national strategy documents of China, Germany, Japan, the United Kingdom and the United States.<sup>3</sup> These selected national strategies have six common “orientations”, be them pillars or objectives, namely: (1) incentivizing advanced manufacturing

3. The documents are: *China’s Made in China 2025*, published in 2015; *Germany’s New High-Tech Strategy: Innovations for Germany*, announced in 2014; *Japan’s 5th Science and Technology Basic Plan* (from 2015), *Robot Strategy: Vision, Strategy, Action Plan Robot Strategy* (also from 2015) and *White Paper on Small Enterprises in Japan* (from 2017); United Kingdom’s *Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future*, established in 2017; and United States’ key documents informing its *Advanced Manufacturing Partnership*, launched in 2012.

technologies and industries, (2) increasing expenditure and funding for R&D, (3) deepening of the relations between industry-academia-government, (4) development of workforce skills, (5) incentivizing SMEs and start-ups, and (6) updating norms, standards and the business environment. Germany, Japan, and the UK also

display a further commonality in that the plans seek not only to increase the rate of innovation for promoting economic competitiveness, but also the *direction* of innovative activities as a means to address societal challenges. In this sense, they represent a new kind of policy that may be seen as ‘mission-oriented’ policies (Mazzucato, 2018a).

**Table 2: Objectives and pillars of the national strategies of the selected countries**

Orientations present in at least two countries at least two countries	China	Germany	Japan	United Kingdom	United States
<b>Objectives and pillars associated with the promotion of industrial competitiveness</b>					
1. Incentivizing advanced manufacturing (technological development and integration with industry)	O, P1, P2	P1, P3	P1	O1	O1, P1
2. Increasing expenditure in R&D funding, including basic research	P1, P10	O5, P4	O, P3	P1	O5, P3
3. Deepening industry-academia-government-relations	P1	O11, P2	O, P4, P6	P1	O3, O4
4. Development of workforce skills	O, P10	O7, P4	P3, P3R	P2	O2, P2
5. Promoting SMEs and startups	P10	O4, P3	P4	P4	O1, P3
6. Norms, standards and business environment	P1, P10	O4, P4	P4, P3R	P4	P3
7. Developing laggard regions		P3	O1	P5	
8. Translating research results into products/ Improving scale-up and commercialization	P1	P2			
9. Internationalization of the industry	P9, P10	P2			
10. Innovation infrastructure			P1R	P3	
<b>Objectives and pillars associated with addressing grand societal challenges</b>					
1. Sustainable development/Green economy	O, P5	O3, P1	O1, P2	O2	
2. Ageing of the population		P1	O2, P2	O4	
3. Mobility		P1		O3	
4. Participation of society		O2, P5	P5		
5. Challenges of the digital economy and society/Cybersecurity		P1	P2		

**Caption: O = Objective; (Ex: O1 = Objective 1 of the policy) / P = Pillar (Ex: P1 = Pillar 1 of the policy);**

Obs.: In the case of China and Japan, (some of) the objectives are not ordered.

Source: Labrunie, Penna and Kupfer (in press).

The national strategies of the US and China, however, pay hardly any attention to societal challenges, with a somewhat exception of ‘sustainability’ and the ‘green economy’ in the case of China, whose president Xi Jinping announced in September 2020 that the country would see a peak in its emissions by 2030 and achieve carbon neutrality before 2060 (Ladislav and Tsafos, 2020). On the other hand, the strategies of these countries have explicit geopolitical motivations and an external agenda of opening markets and

levelling the playing field for their corporations, suggesting their ultimate goal of global industrial leadership. However, these similar goals have different connotations or motivations. As Padula (2020) explains, China does not presume to itself the role of hegemon, a position occupied since World War I by the United States. Yet, the US perceives or instrumentalizes China’s rise as a threat to justify expansionist policies in the military and economic field.



### 3 The US x China trade and technological conflict

In spite of the 2008 GFC, China not only continued but also solidified its position at the centre of the current global division of labour and world trade system. It is the first or second most important trade partner to the majority of developed and developing economies, one of the largest foreign capital investors in the world (and the largest foreign creditor of the US), and its companies are present in most manufacturing global value chains (from textiles through electronics to medical equipment). Representative of the Chinese consolidation in the global playing field is its surpassing of Japan as the second-largest economy in the world in 2010. In this context, the emergence of China became not only a matter of industrial and technological competition, but also of geopolitical tension.

In 2013, China announced the *One Belt One Road* policy, which in 2016 became known in the West as the *Belt and Road Initiative*<sup>4</sup>. The initiative focuses on Chinese infrastructure investments in almost 70 countries – from Asia and Oceania through the Middle East and Africa to South and North America – and was broadened to include a digital element as well. The new *Digital Silk Road* is thus based on four pillars (Cheney, 2019): investment in digital infrastructure abroad (5G cellular networks, fibre optic cables, data centres etc.); development of advanced technologies in the fields of artificial intelligence, telecommunications, cloud computing and data processing; e-commerce; and digital diplomacy and governance, which include a call for “cyber-sovereignty” over technological standards.

It is against this background that, in 2018, when the US trade deficit with China reached US\$ 419 billion, the President of the United States Donald Trump announced a “trade war” against China. This took the form of significant tariff barriers, amounting to US\$ 250 billion – or almost half the value of US imports from China. The top five imported goods affected by the US tariffs were: telecom equipment, computer circuit boards and processing units, metal furniture and computer parts. In retaliation, China imposed its own tariffs to US goods, amounting to US\$ 110 billion – or US\$ 10 billion short of what China imported from America in 2018. Trump then threatened to further increase the tariffs, which he did in 2019 and was followed by another increase by China – leading also to a

rhetoical escalation of the conflict. For instance, when Washington symbolically designated China as a “currency manipulator”, Beijing reacted with a warning that this move would trigger turmoil in financial markets. Indeed, stock and currency markets fluctuated according to the last piece of news about the US-China trade dispute.

Aside from tariff barriers levied on Chinese imports, the United States also took other measures against China on the grounds of national security and human rights reasons. In October 2019, the “blacklist” of Chinese firms that were to seek explicit US government approval before purchasing US made components included several artificial intelligence and telecommunications corporations, amongst which the Chinese giant Huawei (officially designated as “backed by Chinese military”). A struggle also emerged around Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), the leading manufacturer – from the “rogue province” – of customized semiconductors, including for military use and 5G telecommunications, which would also need to seek an official US license before shipping its products to Chinese manufacturers (Huawei, in particular). Subsequently, TSMC announced plans to build a new US\$ 12 billion manufacturing facility in Arizona. The US also reacted to China’s *Digital Silk Road* initiative by including digital governance aspects in its diplomatic and trade negotiations and began to pressure its allies to ban Huawei’s 5G equipment from national wireless networks.

4. Its official name can be actually translated as the *Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road Development Strategy*.

## 4 The outbreak of the Covid-19 pandemic as a magnifying glass of current trends

In December 2019, the conflict appeared to have suddenly cooled down, with the US and China announcing an initial trade deal to avoid further tariff impositions and later remove other trade barriers. The US had dropped its (mainly symbolic) designation of China as a “currency manipulator”. In that same month, however, a new coronavirus (CoV-19) associated with a severe acute respiratory syndrome (SARS) appeared in the Chinese province of Wuhan. Three months later the World Health Organization (WHO) declared the outbreak of “SARS-CoV-19” a pandemic, triggering a new rhetorical war between the United States and China, which blamed each other for the responsibility over the emergence of the virus.

**T**he SARS-CoV-19 pandemic hit the world hard. As of October 2020, there were more than 37.5 million confirmed cases and about 1.1 million deaths worldwide. The economic impact of the pandemic represents the most severe economic downturn since the Great Depression of the 1930s. Even though stock markets have recovered from the generalized crash of late March 2020, the effect on the real economy is still unfolding. Calling it “a crisis like no other”, in June 2020 the International Monetary Fund (IMF) estimated an average growth rate of the global economy of -4.9% in 2020, with advanced economies declining 8% on average (-10.2% for the Euro area) and emerging markets and developing economies contracting 3% on average (mainly because China’s economy is still projected to grow) (IMF, 2020). The IMF also forecasted a severe impact of this economic downturn on employment, with unemployment rates surging to more than 10% in countries like France and Italy – even the US, whose unemployment rate reached only 3.7% in 2019, is projected to display an unemployment rate of 10.4% in 2020. With soaring unemployment, many countries were forced to relax their austerity measures, promote economic recovery plans, and implement unconditional basic income programmes (see points B and C below).

All things considered, the emergence of the new coronavirus pandemic seems to magnify four interrelated geopolitical and techno-economic trends from the past decade:

**A. The manufacturing global value chains overly dependent on China became a central target of national policy.** When China decided to shut down parts of the country (beginning with Wuhan), and kept its supply of medical equipment - personal protective equipment, pharmaceutical drugs and inputs, mechanical ventilators - for itself, the whole world faced the consequences of the fragile interdependent global system of production. Consequently, many countries began to discuss industrial development (or re-industrialization) as a key goal to achieve in the coming years, as a means for securing national sovereignty and security against other possible shocks to the system. Concerns over China-centred manufacturing chains spilled over into the electronic and digital value networks and the central role of China in setting standards for the digital economy. As Li (2020) has pointed out, decoupling production chains from the Chinese economy is already a reality. However, decoupling is easier for some value chains, and very difficult for others, and we shall not see a full decoupling for certain sectors with complex value chains. On the other hand, the decoupling between advanced economies and China could open up new opportunities for development in other geographical areas, as argued by Breznitz (2020), just like it happened at the height of the Cold War between the US and the then USSR in the 1960s. However, Salerno (2020) counterargues that whether this opportunity will mean anything more than

“maquila-type” industrialization<sup>5</sup> is still to be seen, as historically activities such as design, research and development have always remained at home (i.e., in the original countries of the transnational corporations), even if transnational continue to engage with open innovation. Yet, when faced with disruptive innovation, companies close themselves. While they may still promote open innovation, control remains with the headquarters of the transnational corporation.

**B. Upgrading industrial structures and reshoring of value chains are now “the flavour of the month” in the policymakers’ menu of measures – calls for new “Marshall Plans” to reconstruct economies abound.** The wave of national industrial and innovation strategies, which surged after the 2008 GFC and gained pace with the widespread diffusion of digital technologies, was further accelerated with the pandemic. It is also worth mentioning that, in itself, the adoption of digital technologies, in areas such as e-commerce and remote work, gained momentum and became a key strategy for survival during the SARS-CoV-19 pandemic. As discussed in section 2, recent industrial and innovation strategy plans present several common characteristics (Labrunie, Penna and Kupfer, in press). Two of these characteristics are particularly relevant: they are conceived as a means to seize technological opportunities, and not just upgrade industrial structures and value chains; and, secondly, they address persistent economic consequences of the current societal challenges of sustainability and demographic change. Kattel (2020) argues that the consolidation of active industrial policy by nation states is the key outcome of the current pandemic, resulting from three converging drivers: renewed geopolitical aspirations; the climate and environmental emergency; and a growing understanding of a holistic approach to economic policies (giving coherence to policies implemented by finance ministries and science and technology ministries).

**C. Industrial and innovation policies became key national concerns and increasingly “mission oriented”.** Using innovation policy to resolve societal challenges is what observers like economist Mariana Mazzucato call “mission-oriented” innovation policies (Mazzucato,

2018a; Mazzucato, 2018b). The global race for a SARS-CoV-19 vaccine could be seen from this perspective as a key example of mission-oriented initiative. Regions (such as the European Union), individual countries (Peru and Spain) and cities (Manchester, Valencia and Medellin) are currently developing their own mission-oriented innovation strategies, in which the missions *are innovation driven* and related to environmental and health issues. The German Environmental Agency has recently published a study “based on the evaluation of 130 scientific studies and relevant statements that deal with the design and effectiveness of green economic recovery programmes” which reveals a yet positive effect of the pandemic: a “broad consensus” that “the only way to overcome the economic crisis is with green recovery programmes and structural reforms” (Umweltbundesamt, 2020).

**D. In what concerns the digital economy, the US-China competition sharpens the differences in technology strategies while creating divides between business models and firm choices making more difficult an agreement over standards and practices. As a consequence, the policy space for multilateral governance is diminished.** The widespread diffusion of digital technologies brings about the prospects of disruption of established structures – work relations, business models, trade patterns – all of which call for a realignment of institutions and the establishment of a new governance system. Historical observation shows that technological innovations also bring about negative externalities. Digital technologies create different regulatory problems (IEL *et al*, 2017):

- **Ethical:**  
right to privacy and data confidentiality
- **Proprietary:**  
ownership and access to data
- **Industrial design:**  
degree of autonomy of the machines, which could become an issue of economic and political power
- **Normative:**  
establishment of open vs. proprietary standards and of technical standards for tracking decisions, securing compatibility and retrofitting legacy systems

5. The term refers to “maquiladoras”, companies that only assemble products, importing more sophisticated parts and technology developed elsewhere, usually operating in tariff and duty-free zones (like Brazil’s *Zona Franca de Manaus*).

- **Techno-economic:** support for the development of technical and organizational skills adapted to each production system
- **Socio-environmental:** rising unemployment due to robotization or the disposal of digital equipment, supplies and goods

All such problems call for regulations, and some of them may not be amenable to national regulations – they need a global framework if the problems are to be effectively addressed. However, current discourse of distrust over the action and mandates of existing multilateral institutions (the US pulling out of the WHO and WTO, for instance) is at odds with the prospects of international agreements in the regulation of the digital economy. Furthermore, we can trace a parallel with the regulation of problems associated with the paradigm carrying industry of the fourth technological revolution (Perez, 2001): the automobile industry (Box 1).

#### Box 1: The regulation of the automobile industry

The automobile industry is what Perez (2002; 2010) calls a “paradigm carrying industry” (PCI) of a technological revolution, as it epitomizes the best practice model for the most effective use of the new technologies of the revolution. Together with the oil industry, the automobile industry was the PCI of the fourth technological revolution, which she calls “the age of the automobile, oil and petrochemicals” (see table 1). In the current “age of information and telecommunications”, digital technology industries are the ones that carry the paradigm. In this sense, looking at how the automobile was regulated (Penna and Geels, 2012; Geels and Penna, 2015; Penna and Geels, 2015) may hold lessons for the regulation of digital technologies. In particular, the issue of regulating automobile and highway safety seems to hold parallels with the issue of regulating internet privacy and security. Automobile safety emerged as a public issue in the early decades of the 20<sup>th</sup> century; by then, it received a behavioural framing: to address the problem, the driver should be educated to change its behaviour and drive safely. This soon became the official framing in national regulations being enacted in the US (the leading country of the fourth technological revolution). Currently, the internet privacy also receives a behavioural framing: it is up to the user to change her behaviour and protect its own privacy. This framing also enters national regulatory frameworks, which calls for companies to give users the option to “opt in or out” data sharing accords and to accept or not tracking “cookies” (text files shared with websites to identify users and which track their behaviour). An alternative, technological framing only emerged in the 1950s, as a result of a growing understanding (fruits of military R&D) that the automobiles could be designed for the protection of occupants. But such design was not advanced by manufacturers, which instead promoted style and gadgets that could boost sales. “Safety doesn’t sell” was the motto in the American automobile industry. It was only in 1966 that this technical framing became official through the enactment of the *National Traffic and Motor Vehicle Safety Act*, which empowered

the US federal government to set uniform safety standards for automobiles, ranging from crash-avoidance standards (e.g. controls, display and brakes) through crashworthiness (e.g. occupant protection, seat belts, airbags) to post-crash survivability standards (e.g. fuel system integrity). Currently, designing algorithms for promoting individual privacy (and not for increasing sales and user engagement) is off the table of internet corporations, but is starting to receive attention via the works of nonprofit organizations like the Center for Humane Technology, focused on the 'realignment of consumer digital technology with humanity's interests'. In the history of automobile safety, it were the actions of activists – initially medical doctors who witnessed the tragedy of car crashes and later consumer groups led by the first consumer activist Ralph Nader – who managed to promote the technological framing until it entered official regulation. Different framings do not only affect the types of regulations, but also the technologies that are developed (Penna, 2014): the behavioural framing led to a surge in patenting that would help drivers drive safely, while the technological framing led to patents that would protect the integrity of the car and of the occupants. But the regulation of automobile safety holds another lesson for the regulation of digital technology: despite the surge in fatalities due to highway crashes in all countries that saw a widespread diffusion of automobiles, an international regulatory policy framework for cars was never established by multilateral organizations. Instead, what did emerge were shared technical standards promoted by technical associations like the Society of Automotive Engineers. In this sense, if the parallel with automobile safety holds for digital technologies, we may not see the emergence of an international regulatory policy framework but witness the creation of technical standards in professional and industry associations. Indeed, these fora should become the arena for the new rounds of regulatory battles around the paradigm carrying industry of the fifth technological revolution.

As it currently looks, however, the promotion of sustainability and green new deals seem to be one of the few areas open for global alliances and multilateral collaboration. While the US-China conflict was gestated already during the Obama administration, in 2014 the United States and China jointly pledged to reduce carbon emissions by 2030. While environmental issues lost momentum with the Trump administration and any “green” motivations behind the American official industrial and innovation strategy disappeared, it remains a key commitment of civil society and corporate social responsibility, which recognizes the economic importance of a sustainability agenda born and consolidated as a multilateral task. National climate and sustainability agendas were and are built directly linked to the multilateral one, and parameters and instruments for monitoring and evaluating these agendas are “multilateral” in their roots.

The widespread recognition of the 2030 Agenda and its 17 Sustainable Development Goals (SDGs) is part of this trend. If, on the one hand, the main low carbon technologies (solar and wind energy, electric cars) are concentrated in a few agents (and countries) – in fact, the green energy supply chain is concentrated in China (Ladislav and Tsafos, 2020) – and may create a problem of access; on the other, it is increasingly clear that low-tech solutions are also important and perhaps of greatest impact from the point of view of developing countries with critical technological gaps in sanitation, waste management of solids, and public transportation.

It follows that while policy spaces for regulation of the digital economy are diminished by conflict and competition, the advent of the SARS-CoV-19 pandemic does not seem to have shut the window of opportunity for multilateral collaboration for innovations in the area of climate and sustainability, especially when considering the economic and social benefits of access to health services, sanitation or pharmaceutical drugs and vaccines.

## 5 Implications for Brazil and emerging economies

No capitalist country has ever developed without manufacturing industries and technological innovation (Reinert, 2016). The current pandemic has shown that having manufacturing and innovative capacities are key not only for economic growth, but for sovereignty and security. The fact that Brazil has a network of top-level health research institutions (Federal public universities, the Fiocruz and official pharmaceutical labs) highlights this. Without this network, it is not unwarranted to speculate that the country would be in an even worse position in dealing with the Covid-19 pandemic.

The development of a strong scientific system (as Brazil experienced since the 1970s) is however not enough to seize the opportunities created by digital innovations. While the recent increase in innovative entrepreneurial activity in Brazil, beyond the São Paulo-Rio de Janeiro axis (to include states like Pernambuco, Santa Catarina and Goiás) has been fundamental, it is not economically sufficient or sustainable. There needs to be a vector that directs investments and technological development towards high value-added areas.

What Brazil and other developing countries lack is an explicit industrial and innovation strategy that establishes a long-term development vision that recognizes its potential place in the global arena. Such strategy must contemplate the key role of public procurement for innovation and mission-oriented innovation programs as policy tools: as means to direct technological development towards digital transformation while addressing pressing environmental and social challenges that the country's society faces. It is only thus that developing countries may combine the opportunities of the digital economy to complete their development project.

The current US-China conflict diminishes the policy playing field for developing countries. Choosing sides risks limiting technology strategies and adopting technical standards that may not become dominant in the long run. Avoiding this divide is key for preparing institutions, the infrastructural base – and workers – for the adoption of what emerges as the de facto technical standard, e.g. for 5G technologies. While the policy space is diminished for multilateral negotiations, it is collectively that developing countries may secure more bargaining power. Furthermore, explicit attention for technological aspects of trade agreements is key in this era of uncertainty regarding technological governance and regulations.



What Brazil and other developing countries lack is an explicit industrial and innovation strategy that establishes a long-term development vision that recognizes its potential place in the global arena.



# 6 Concluding remarks

---

This chapter discussed the relationship between technological dynamics, the economics of innovation and geopolitics. Despite being a relatively neglected topic in mainstream and Neo-Schumpeterian economics, geopolitics is at the root of technology development strategies.

In particular, the chapter examined the trends of offshoring manufacturing capacity from the West to the East and of the re-emergence of active industrial and innovation policies (section 2). Industrial policies from different countries present similar characteristics, with some also seeking to address societal challenges, in what has been dubbed “mission-oriented policies”. In the case of the US and China, their plans have geopolitical motives and ambitions, which contributed to the trade and technological conflict between them, exacerbated in the past few years (discussed in section 3).

Section 4 argued that the current SARS-CoV-19 pandemic has worked as a magnifying glass for such trends with important implications for the governance of the trade system, of digital technologies, as well as for the prospects for an innovation based sustainable global development path. In this respect, the chapter offered a brief parallel between the regulation of the automobile industry and of the digital technology industries: if the parallel holds, we may see disputes around technical standards not in multilateral policy fora but in international professional and industry associations.

In the fifth section, the chapter offered reflections on the repercussions for developing countries in general, and for Brazil in particular, of the examined dynamics and the prospects of autonomous socioeconomic development based on technological innovation.

As a final remark, it may be added that windows of opportunity for technological innovation and socioeconomic development are moving targets shifting with political and economic dynamics. To seize the opportunity created by digital technologies, developing countries need to understand the recurrent and unique patterns of each technological cycle (Perez, 2001). Current disruptive digital innovations are characterised by the abundant use of data and the convergence of different fields of knowledge. Their diffusion to the global periphery is accelerated as a result of increasing production capacity and decreasing adoption prices (amidst exponential growth of technological performance and decreasing size of components). Such trends are aggravated by the threat of obsolescence not only for old technologies and firms with sunk investments in them, but also – and maybe more importantly – to workers and certain geographic areas, amidst the process of globalization of value chains. Confronted with the threat of disruption, nation-states turn back to active industrial and innovation policies. These dynamics exacerbate conflicts (not only between US and China) over trade and technological issues. For the global south, taking sides in this conflict is unwarranted, while promoting new avenues for redirecting multilateral collaboration – also in alternative international fora – is increasingly vital.

## References

- ABRAMOVITZ, M. (1956) 'Resource and Output Trends in the United States Since 1870', *American Economics Review*, 46 (May).
- ACATECH (2013) *Recommendation for Implementing the Strategic Initiative INDUSTRIE 4.0*. München: Acatech.
- BLOCK, F. L. and KELLER, M. R. (eds.) (2011) *State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- BREZNITZ, D. (2020) 'Structured Conversation III: Geopolitics and the Economics of Innovation'. Online Interview on October 5<sup>th</sup>, CEBRI. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>.
- BRYNJOLFSSON, E. and McAfee, A. (2014) *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. WW Norton & Company.
- CHENEY, C. (2019) 'China's Digital Silk Road: Strategic Technological Competition and Exporting Political Illiberalism', Council on Foreign Relations, September 26th. Available at: <https://www.cfr.org/blog/chinas-digital-silk-road-strategic-technological-competition-and-exporting-political>; accessed on August 4th, 2020.
- EOP (2012) *A National Strategic Plan for Advanced Manufacturing*. Washington, D.C.: National Science and Technology Council.
- FÆSTE, L., SCHERER, M. and GUMSHEIMER, T. (2015) 'How to Jump-Start a Digital Transformation', *Boston Consulting Group*, September.
- GEELS, F. W. and PENNA, C. C. R. (2015) 'Societal Problems and Industry Reorientation: Elaborating the Dialectic Issue Life Cycle (DILC) Model and a Case Study of Car Safety in the USA (1900–1995)', *Research Policy*, 44(1), pp. 67-82.
- IMF (2020) 'A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery', *World Economic Outlook Update*, June.
- Instituto Euvaldo Lodi (IEL), COUTINHO, L., FERRAZ, J. C., KUPFER, D., LAPLANE, M., PENNA, C. C. R., ULTREMARE, F., GIELFI, G., ELIAS, L. A., DIAS, C., BRITTO, J. N. d. P. and TORRACCA, J. F. (2017). Nota Técnica: Etapa I do Projeto Indústria 2027 - Mapa de Clusters Tecnológicos e Tecnologias Relevantes para Competitividade de Sistemas Produtivos. *Projeto Indústria 2027: Riscos e Oportunidades para o Brasil diante de Inovações Disruptivas*. Brasília: IEL.
- KATTEL, D. (2020) 'Structured Conversation III: Geopolitics and the Economics of Innovation'. Online Interview on October 2<sup>nd</sup>, CEBRI. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>.
- LABRUNIE, M. L., PENNA, C. C. R. and KUPFER, D. (in press) 'The Resurgence of Industrial Policies in the Age of Advanced Manufacturing: An International Comparison of Industrial Policy Documents', *Revista Brasileira de Inovação*.
- LADISLAW, S. and TSAFOS, N. (2020) 'Beijing Is Winning the Clean Energy Race', *Foreign Policy*, October 2nd.
- LI, Y. (2020) 'Structured Conversation III: Geopolitics and the Economics of Innovation'. Online Interview on September 29<sup>th</sup>, CEBRI. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>.
- MAZZUCATO, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking the Public Vs. Private Myth in Risk and Innovation*. London and New York: Anthem Press.
- MAZZUCATO, M. (2018a) 'Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities', *Industrial and Corporate Change*, 27(5), pp. 803-815.
- MAZZUCATO, M. (2018b) 'Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union: A Problem-Solving Approach to Fuel Innovation-Led Growth', *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*.



- McKinsey (2018) 'Unlocking Success in Digital Transformations', *McKinsey Global Institute*, October.
- MOWERY, D. C. (2010) 'Military R&D and Innovation', in Hall, B.H. and Rosenberg, N. (eds.) *Handbook of the Economics of Innovation*, pp. 1219-1256.
- PADULA, R. (2019) 'A Economia, Isso Serve em Primeiro Lugar para Fazer a Guerra: O Olhar Estratégico sobre Economia na Economia Política, na Geopolítica Clássica e na Economia Política Internacional', *OIKOS* (Rio de Janeiro), 18(2).
- PADULA, R. (2020) 'Structured Conversation III: Geopolitics and the Economics of Innovation'. CEBRI. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>.
- PADULA, R. and Fiori, J. L. (2019) 'Geopolítica e Desenvolvimento em Petty, Hamilton e List', *Brazilian Journal of Political Economy*, 39, pp. 236-252.
- PENNA, C. C. R. (2014) *The Co-evolution of Societal Issues, Technologies and Industry Regimes: Three Case Studies of the American Automobile Industry*. DPhil in Science and Technology Policy, Science Policy Research Unit (SPRU), University of Sussex, Brighton.
- PENNA, C. C. R. and GEELS, F. W. (2012) 'Multi-Dimensional Struggles in the Greening of Industry: A Dialectic Issue Lifecycle Model and Case Study', *Technological Forecasting & Social Change*, 79(6), pp. 999-1020.
- PENNA, C. C. R. and GEELS, F. W. (2015) 'Climate Change and the Slow Reorientation of the American Car Industry (1979-2012): An Application and Extension of the Dialectic Issue LifeCycle (DILC) Model', *Research Policy*, 44(5), pp. 1029-1048.
- PEREZ, C. (2001) 'Technological Change and Opportunities for Development as a Moving Target', *CEPAL Review*, (12), pp. 109-130.
- PEREZ, C. (2002) *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA: E. Elgar Pub.
- PEREZ, C. (2010) 'Technological Revolutions and Techno-Economic Paradigms', *Cambridge Journal of Economics*, 34(1), pp. 185-202.
- REINERT, E. S. (2016). *Como os Países Ricos Ficaram Ricos... e Por Que os Pobres Continuam Pobres*. Tradução de Caetano Penna. Rio de Janeiro: Contraponto.
- RUTTAN, V. W. (2008) *General Purpose Technology, Revolutionary Technology, and Technological Maturity*, University of Minnesota, Department of Applied Economics.
- SALERNO, M. (2020) 'Structured Conversation III: Geopolitics and the Economics of Innovation'. Online Interview on October 8<sup>th</sup>, CEBRI. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/structured-conversations-III-geopolitics-and-the-economics-of-innovation>.
- SCHOT, J. and KANGER, L. (2018) 'Deep Transitions: Emergence, Acceleration, Stabilization and Directionality', *Research Policy*, 47(6), pp. 1045-1059.
- SCHUMPETER, J. A. (1934 [1912]) *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Harvard economic studies Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- SCHWAB, K. (2016) *The Fourth Industrial Revolution*. New York: Crown Business.
- SOLOW, R. M. (1956) 'A Contribution to the Theory of Economic Growth', *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 65-94.
- SUMMERS, L. H. (2014) 'US Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound'. *Business Economics*, 49(2), 65-73.
- Umweltbundesamt (2020) *The Green New Consensus: Study Shows Broad Consensus on Green Recovery Programmes and Structural Reforms*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- WADE, R. (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- WEISS, L. (2014) *America Inc.?: Innovation and Enterprise in the National Security State*. Ithaca; London: Cornell University Press.

# Global Reorganization and the Crisis of Multilateralism

**Maria Regina Soares de Lima**

Professor at the Rio de Janeiro State University's  
Institute for Social and Political Studies (IESP-UERJ)

**Marianna Albuquerque**

PhD in Political Science at the Rio de Janeiro  
State University's Institute for Social and Political  
Studies (IESP-UERJ)

**3/5**

COLLECTION OF  
POLICY PAPERS

# Introduction

---

The Covid-19 pandemic brought numerous social, economic, political and institutional challenges along with the health crisis. The World Health Organization (WHO) was at the center of the turmoil receiving criticism for being unable to act to control the pandemic, for being a bureaucratic body with a slow response capacity, for its financial deficiencies and for disagreements between the political team and the technical staff. Regarding the latter, the criticism was really about the organization's effectiveness.

On the other hand, a political and diplomatic aspect of the conflict of narratives between the USA and China became evident. For the US, the WHO was acting in favor of China by not holding the country responsible for the virus' origin. In this way, the WHO synthesized the broader multilateral crisis, marked by the loss of legitimacy of the post-World War II liberal order, by the unilateralism practiced by the Trump administration and by the emergence of China, which practices forms of international action that do not fit the Western standard that is embedded in post-war organizations.

We start from the premise that the origin of the numerous disputes suffered by multilateral organizations is related to the lack of legitimacy derived from the inadequacy of the post-World War II liberal-western institutional framework to a new world, with new poles of power and greater identity and ideological diversity. In order to advance this argument, our analysis has four stages.

Firstly, we present some theoretical contributions that deal with the disjuncture between order and power. In the present situation, we live in a context of power transition in which the *status quo* no longer corresponds to the current correlation of forces. In a second stage, the emphasis is on possible diagnoses for the multilateralism crisis, through factors endogenous and exogenous to the institutions. Thirdly, we introduce regional experiences that point out different strategies for collective action. Their performance leads us to conclude that the crisis is particularly applicable to a universal multilateralism based on liberalism, which coexists with successful regional organizations in process of reinforcement. Finally, we present some possible scenarios and future challenges for the process of global reorganization.



The crisis is particularly applicable to a universal multilateralism based on liberalism, which coexists with successful regional organizations in process of reinforcement.



# 1 Order and Power in International Politics

---

For certain theoretical matrices, institutions are redundant to power since they reflect the asymmetries of the international system. So, why do international powers create institutions? What motivations lead them to invest material and symbolic resources in organizations? From an opposite perspective, another explanation emphasizes the roles that organizations play, whether ensuring international governance and stability, or solving collective action problems, reducing transaction costs in the interaction between states.

A third analytical path starts from the premise that institutions can be seen as the concentration, in a given space and time, of two relatively antithetical dimensions: order and power. In fact, this is the central dilemma of politics, which, for Weber, would be resolved by transforming factual power into legitimate authority, within a territorially delimited state. In a system of states, the question of legitimacy is much more complex as there is no sovereign power above the rest.

Along this rationale, it is possible to think about the question of the legitimacy of multilateral institutions in two different ways: one endogenous to their functioning, and the other exogenous. The first is suggested by Gelson Fonseca Jr. (2008, p.74), for whom legitimacy can be seen as a consequence of an adjusted functioning of the “basic rule of multilateralism, which determines that each participant, big or small, must accept general constraints that are universally valid”. The multilateral mechanism itself is based on the premise of equality between states as a central point of legitimacy. In line with the classic contributions of authors like Hedley Bull (2002), in an anarchic society it is necessary to have basic rules for international interaction.

Rules and norms increase the legitimacy of sovereigns and/or increase the costs of unilateral

action by the powerful. Legitimacy associates individual interests to collective will. However, the more states accept the strength of the rules, the stronger the rules become. This convergence between the private interest and the rule is where the *multilateralizable interest* is defined (FONSECA JR., 2008). In the long run, in a process of increasing returns, the aggregation of interests generates a “multilateral volition” that becomes its main institutional legacy, contributing to change the international culture itself. However, the tension between the pole of interest and the pole of norms is permanent, but varies in intensity and in some contexts more than in others, when the very legitimacy of the rules is questioned.

In our view, the interruption of the process of increasing returns, the consequent decrease in multilateral volition and the increase in intensity of the tension between interest and rule result from the unilateral action of one of the powers that seeks to modify the cost-benefit equation of cooperation for others. Imbued with the vision that it has enough power to dispense the cooperation of others,<sup>1</sup> the power defies collective norms and rules systematically disobeying them to the extent that its private interests are accepted by others as the “new” collective rules. Ultimately, in face of resistance to reform institutions that are no longer satisfactory, it simply abandons them. In this sense, as an extension of Gelson Fonseca

---

1. In the current literature on International Relations, this type of behavior characterizes those countries for which the cost of opportunity of non-cooperation is lower than that of the others, called *go-it-alone power*. See Lloyd Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

Jr.'s argument, the crisis of legitimacy can be interpreted as endogenous to the functioning of the multilateral system.

On the other hand, the exogenous model for the multilateralism crisis can be exemplified by G. John Ikenberry's (2001) institutional theory of the creation of the international order. His contribution presents analytical arguments that aim to explain why great powers create institutions, and why the weaker countries adhere to the institutions created by the stronger ones. The model starts from the analogy of a hypothetical negotiation between the power that created the institution and the other countries. Also in his model, multilateral institutions condense the two antithetical dimensions of order and power.

Order is presented by the set of norms and principles, voluntarily agreed upon, that configure rules for collective behavior and that minimize, or even restrict, the impact of the factual power of the strongest participants on the weakest. In this sense, the latter tend to give preference to negotiations and agreements on international issues carried out at the multilateral level than those made in the bilateral format, in which they are subject to the immediate effects of the most powerful actors.

Box 1 below summarizes how the concept of multilateralism intrinsically carries the dimensions of inclusion and participation essential to counterbalance the tendency for domination of the great powers.

#### Box 1: The Concept of Multilateralism

Starting from a minimalist definition, the etymology of the term "multilateralism" has a quantitative root, which consists of political coordination between three or more states (Keohane, 1990). However, authors like Ruggie (1992) question the purely numerical definition and point out that it is necessary to include a qualitative dimension to the multilateral practice. As it is an instrument that seeks to expand the possibilities of insertion of countries that are not included in oligarchic decision-making circles, multilateralism brings with it the normative notions of reciprocity and participation. The definition based only on the number of parties hides the fact that arrangements formed by multiple parties can, in practice, be commanded by one or a few members, distorting the purpose of collective decision.

Thus, in addition to the number of members, multilateralism would be characterized by ele-

ments such as interaction, institutionalization of deliberative spaces, reduction of transaction costs, transparency, diversity of opinions and identities, and the legitimacy to consolidate norms and values essential to the international society (Milani, 2012).

The search for participation and reciprocity would ultimately aim at having the process of making relations between states more democratic, in the sense that multilateral institutions based on general principles and operating norms would establish mechanisms that would neutralize the prevalence of the policy of dominance of the great powers. For this reason, multilateral mechanisms have emerged as a priority strategy for intermediate countries such as Brazil. This conviction gained strength after World War II, a period in which multilateral institutions emerged as potential mediators and as a support for the new order.

On the other hand, any normative framework at the multilateral level reflects the correlation of forces at the time of its creation. In this way, the set of rules, norms and principles established at the founding moment of the institution, which will regulate the behavior of its members in the future, reflects the stratification of power of that concrete historical situation; it is therefore skewed in favor of the most powerful participants.<sup>2</sup> Once created, these rules acquire resilience and tend to become permanent. This is the main reason why, at the end of a hegemonic war, when new international institutions are created, the winners accept to be regulated by rules that may restrict their performance in the present, but that, due to their institutional resilience, make their power last into the future. The creation of the United Nations (UN) illustrates this argument wonderfully: if, on the one hand, the principle of sovereign equality is consolidated, on the other, the creation of the category of permanent members in the Security Council perpetuates the *status quo* of 1945; A favorable trade off for world powers.

On the other side, other countries, fearing the future domination by a new hegemonic player at the global level, voluntarily accept the rules offered as a way of protecting themselves from eventual domination projects. For Ikenberry (2001, p. 18), all the hegemonic orders that established the operating conditions in the new international system also created institutional strategies to establish “*strategic restraint and overcome fears of domination and abandonment*”.

To the interpretation that institutions are difficult to change and tend to last over time, even though power configurations can be dynamic and subject to changing positions in global power stratification, the institutional argument suggests that the stability and legitimacy of multilateral organizations depend on the degree of convergence between the dimensions of order and power. As the inevitable discrepancy between order and power widens, the legitimacy of multilateral rules decreases, these are situations that realistic theorists, such as Robert Gilpin (1981), identify as transition of power. It is in this sense that for institutionalist-realist theorists, the crisis of legitimacy faced by multilateralism is exogenous to its functioning.

Based on the above suggestions about the endogenous or exogenous origin of multilateralism’s crisis of legitimacy, we analyze how these two factors manifest today, focusing on the destabilizing role of the United States and the emergence of China at the global level. Although these are independent processes, both manifest themselves more sharply in the post-Cold War period and, in a sense, reinforced each other, contributing to multilateralism’s current legitimacy crisis.



As the inevitable discrepancy between order and power widens, the legitimacy of multilateral rules decreases, these are situations that realistic theorists, such as Robert Gilpin (1981), identify as transition of power.



2. The theories formulated in the periphery have always been very sensitive in this respect and critical of the premise, implicit or explicit, of a supposed neutrality of multilateral organizations. A similar argument was developed by Araújo Castro when he coined the expression “freezing of world power”, regarding the joint presentation by the USA and the Soviet Union of the Nuclear Weapons Non-Proliferation Treaty (NPT) in the 1960s. According to the Brazilian Ambassador, the NPT hurt the principle of sovereign equality of nations by imposing differentiated obligations on states.

## 2 Interpretations on the Crisis of Multilateralism

### THE ENDOGENOUS DIMENSION: PRIMACY AND UNILATERALISM

In a simple view, it is possible to suggest that the United States did not follow the institutionalist roadmap of a victorious country at the end of the Cold War. We do not intend to analyze in depth why this happened, but to describe briefly how the country moved away from the roadmap for the creation of a new order after the end of a global competition which had been guiding world politics for more than forty years. The United States did not create supranational institutions, nor did it reform international ones. In fact, it did not repeat what had been its role in the post-World War II era. On the contrary, the end of the Cold War was interpreted by the American elites as the “unipolar moment”, and the United States as the “indispensable nation” in the new liberal order, which was expected to spread across the globe, closely following the territorial expansion of capitalism, economic globalization and the expansion of international civil society, without observing the disappearance of national states.

It is not possible to assert to what extent the 9/11 terrorist attack contributed to increasing American unilateralism and promoting the vision of the *lonely superpower*. In a counterfactual argument, even if the attack had not taken place, the *go-it-alone power* model, mentioned earlier, would become the main conceptual lens with which the country would begin to perceive potential allies and opponents. Its corollary was to put the concept of preventive war into practice. In this context, the unilateral action of the George W. Bush administration in the Middle East, with the removal of Saddam Hussein, reveals the USA’s unilateral disposition. It is worth mentioning the following excerpt, by Gelson Fonseca Jr. (2008, p. 108), regarding the breakdown of diffuse reciprocity, one of the pillars of the multilateral system:

*“When the United States changes the direction of its stakes and clearly seeks to remove Saddam as a platform for a new political geography in the Middle East, it also changes the multilateral game (...). The clarity of the North American project’s unilateral nature eliminates the possibility of operation of the diffuse reciprocity mechanism. Giving in to the USA in the invasion of Iraq would, for the P5s, with the exception of Great Britain, hand over the command of the Council to the USA. It would be impossible to imagine an American retribution in the future in the form of unrestricted support for some kind of Russian action in Chechnya”.*

A major problem is that unilateralism is not restricted to the great power. As Ambassador Rubens Ricupero (2020) noted, if one power breaks the rule unilaterally (as in the case of the invasion of Iraq), the others tend to follow suit (such as the annexation of Crimea and a new security law in Hong Kong), and end up inducing the middle powers to behave in the same way in violating the UN Charter, (as in the interventions of Saudi Arabia in Yemen, Turkey in Syria and Israel’s positions in the occupied Palestinian territories).

The foreign policy of the Republican governments of Bush and Donald Trump fits the definition of primacy, which does not identify limits to power. Its logic is realistic in the best contemporary translation of this theory. Its objective is to preserve and increase absolute and relative power and, at the same time, prevent the increase of power of its “peer competitors” (MEARSHEIMER, 2001). The result is the belief that the international norms do not operate in favor of the USA. Donald Trump embodied the current version of the primacy policy, further accentuated since China has gone from being a potential competitor to becoming a de facto competitor.

Several analysts agree that American unilateralism is part of its foreign policy and the result of the combination of structural power and the isolationist tradition that dates back to the 19th century. The refusal to join the League of Nations in the post-World War I era is a clear example of such position, even though the organization was proposed by the Democratic President Woodrow Wilson. In 1945, the country created the post-World War II multilateral framework, but introduced exceptional clauses to guarantee its interests. According to Sebastião Velasco e Cruz (2020):

*“They were not greatly harmed by this, due to their structural power: actors indispensable for the viability of international regimes (...), its partners accepted, willingly or unwillingly, the exceptional condition in which the United States saw itself. With the erosion of this power and the reduction of its relative influence in several international organizations, the original ambiguity becomes a declining interest, often accompanied by clear manifestations of non-conformity. In this context, the United States begins to seek solutions to collective problems outside the organizations dedicated to them.”*

The end of the Cold War seems to have further strengthened the United States’ position of primacy. The collapse of the Soviet Union created overnight a unipolar order at no cost to the United States. For complex reasons, which have to do with the reconfiguration of domestic politics, the unilateral option entered the Republican Party’s agenda. Trump only named it: *America First*. The list is long and well summarized below by Tullo Vigevani (2020):

*“The denunciation of security agreements, including strategic ones, such as the one related to the ballistic balance with Russia, signed in 1987, and the INF (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) in August 2019, without opening an alternative negotiation process, suggests, as they say in Washington, a messy policy. But of potential danger. The so-called anti-Wilsonian tradition of not ratifying agreements, [like] Kyoto, TPI, is reinforced in the light of negationism. The renounce of the Paris agreement in June 2017, formalized in November 2019. The list goes on, accelerating the paralysis of the WTO’s Dispute Settlement Body, accentuating the weakening of UNESCO, WHO. At the hemispheric level, of direct interest of Brazil, centralization in US hands of the IDB, weakening of the Inter-American Commission on Human Rights.”*

---

## THE EXOGENOUS DIMENSION OF THE LEGITIMACY CRISIS: THE EMERGENCE OF CHINA

As noted above, there is also an exogenous dimension to the crisis of multilateralism, which manifests in the disconnection between order and power. The correlation of systemic forces changes, while the institutional architecture of rules and norms remains the same. China starts to play the role of *peer competitor*, mentioned by the realistic authors. But why is it happening now, during the Trump administration, and not in past governments, since it is a process that has been in gestation for some time now?

Firstly, a cursory review of articles published in US magazines suggests that US elites’ perception of China’s emergence as a major rival is recent. On the other hand, this emergence was discreet and, only as of the Trump administration did China raise the stakes and become more assertive in

its foreign policy. Finally, the Democratic Party’s strategy was not exactly to contain China, but to convert it. They believed that the more profoundly China was inserted into the capitalist system, the greater the likelihood of it opening up its political system. That did not happen, and with Donald Trump’s coming to power, competition with China became one of his main foreign policy goals.

This competition is spreading to global multilateral organizations, with the decision of paralyzing collective security instances, such as the UN Security Council, with the absence of an efficient multilateral management of the pandemic, and with the suspension of US funds and the country’s withdrawal from WHO. We can also add the attempt to hinder Chinese access to areas of traditional US influence, such as Latin America. The Covid-19 pandemic only made the ongoing process



of power transition more visible with the rise of China and the lack of international leadership by the United States in the current situation.

In this context, criticism to the lack of representativity of multilateral organizations and their refusal to incorporate values different than those of liberal Western normativity tend to become more evident, often identifying these organizations as incapable of harboring the diversity and cultural plurality of today's world. For political scientist Guilherme Casarões (2020), in addition to a new balance of power, there is also a "new normative correlation of forces". For Casarões, "for the first time in modern history, we are facing a world whose political and economic gravitational center (in addition to the demographic center, of course) is shifting from the West, notably towards China and India". The challenges are immense because a post-Western order, even though it may include interests and values dear to the countries of the Global South, "can also put at risk the liberal foundations that gave 20th century multilateralism its global reach and its universalist ambitions".

Monica Hirst (2020) wonders about the future of multilateralism based on legal and liberal norms, in the absence of an American hegemonic leadership, but without discarding its articulation with a liberal peace project. In this case, the political scientist asks whether it would be possible to have "an expansion of the European Union's projection as a driver and legitimizer of a reconfigured multilateralism".

In recent discussions, it has been outlined that the crisis of legitimacy of multilateral organizations may have different causes for Westerners and Easterners. In what can be called a friendly Asian view towards the West, there is a prevalence of criticism regarding an excessively Western perspective in multilateral normativity and the need to incorporate diversity of values and to, strategically, treat China as an equal partner. A European view is based on a different perspective and the diagnosis is centered on today's problem of collective action. With the increase in the number of countries participating in universal multilateral organizations and the unwillingness of the USA to assume the role of a benevolent leader willing to generate global public goods, it would be fitting to fragment the decision-making spaces as in plurilateral institutions and, preferably with *like-minded countries*.<sup>3</sup>



In what can be called a friendly Asian view towards the West, there is a prevalence of criticism regarding an excessively Western perspective in multilateral normativity and the need to incorporate diversity of values and to, strategically, treat China as an equal partner.



3. See "Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil" by Maria Regina Soares de Lima and Marianna Albuquerque, available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-artigos/reordenamento-global-crise-do-multilateralismo-e-implicacoes-para-o-brasil>.

## THE PANDEMIC AND THE DEEPENING OF THE CRISIS

In general, there is a convergence among experts that the crisis of multilateralism predates the pandemic, and that the health crisis only put it under the spotlight. One of the problems pointed out for such an emphasis is the lack of coordination between the multilateral organizations themselves. Along these lines, Guilherme Casarões (2020) argues that:

*“The absence of coordinated responses coupled with little international coverage of the work of specific bodies (apart from the WHO, in this case), may have generated the impression of fragility or ineffectiveness of ‘multilateralism’, in a general sense, when dealing with the pandemic. One way out of this crossroads is to work better on the communication of multilateral organizations in partnership with states, civil society and the press; another, non-excluding way, would be to strengthen the leadership of the UN Secretary General in organizing and coordinating the work of the various bodies of multilateralism with a universal dimension”.*

Also consensual among analysts is the particular nature of the pandemic as a global threat. For Deisy Ventura (2020), “the pandemic demonstrated the tangible interdependence of states in several aspects, among which the issue of access to the vaccine is gaining more evidence everyday - considering that the discovery is just one step in a highly complex process, involving national capabilities for production and distribution, the rules on intellectual property and the scope of immunization programs in each country etc.”

For this very reason, according to Ambassador Rubens Ricupero (2020), “problems such as pandemics, migration or climate change are not suitable for unilateral solutions and require a level of reconciliation of interests, sharing of costs and coordination of efforts that have not yet been reached by the main players”. Perhaps that is where one of today’s main dilemmas lies: the global transnational threats that are accentuated by the increase in interaction and interconnectivity between people and countries and can only be properly addressed in the multilateral space just at the time when it is in crisis.

The transformation of issues such as health and the environment from a condition of “low politics” to that of “high politics” reflects, from the perspective of Dawisson Belém Lopes (2020), their growing centrality, “starting to be treated, in an unprecedented way, as global concerns. The reason is simple and straightforward: if these issues were distant from our daily lives before, now they have literally become questions of life and death insofar as they directly affect our prospects for well-being and survival.”

Due to the current context, such a transformation is at serious risk and suggests a new dilemma in contemporary times. If the centrality of threats increases the possibility of their securitization, the risk that they will be dealt with in multilateral oligarchic spaces, such as the UN’s Security Council, also increases. It is the case of the suggestion that has been circulating among international experts to include, as was done with terrorist threats, health within the scope of Chapter VII of the UN’s Charter which deals with the use of force in certain situations. Due to the prerogative that the agency deals only with matters of peace and security, it would be necessary to “securitize” the issue and define health as a matter of security, as happened specifically with AIDS in the 1980s.

Such a measure would empty out the WHO’s relevant role in the field of health. For Ambassador Rubens Ricupero (2020), it is necessary to think of alternatives that strengthen the WHO even though they are not viable in the current international context.

*“The pandemic highlighted the need to take a step forward in advancing global governance in terms of epidemic threats. This would require giving the WHO or an eventual new organization (as some suggest) a specific mandate to detect future epidemics and suppress them early on, with inspection powers like those of the International Atomic Agency. It would also be necessary to substantially increase non-earmarked funds, as has been the recent trend in donations to the WHO, largely from non-governmental actors such as the Melinda and Bill Gates Foundation.”*

### 3 The Way Out Through Regionalism: the Asian and European examples

---

Regardless of prospects and interpretations of the crisis, we can say that the multilateralism on which the 1945 order was constructed is no longer fully applicable to the international system's current configuration. In the post-World War II context, the situation favored the consolidation of mechanisms centered on Western powers and the liberal values they carry. Since then, new experiences, especially at the regional level, have shown that North Atlantic multilateralism is not the only possible format - and not necessarily the most successful either. In the Americas, there are several variations on the focus of integration and the level of commitment by States; in Africa, the African Union also introduces a different perspective, in which the social well-being and unity of peoples is the core of the institution.

Without disregarding the importance and regional diversity, we would like to deepen how Asia and Europe are adapting their regional collective practices in order to deal with the challenges arising from increased international competition, technological advances and post-pandemic recovery. Both regions emerge as paradigmatic cases, as they have particular multilateral projects, based on their self-perceptions, historical experiences and different worldviews.

Regarding multilateralism in Asia, we start from the argument made by Erik Ribeiro (2020), that the starting point for understanding regionalism there is to analyze the Asian notion of sovereignty. The construction of the state itself went through a process different from that experienced in the West and based on liberal individualism. According to the researcher, the region does not adopt the Westphalian state model based on sovereign equality and, due to deep asymmetries, recognizes that there are different interests and responsibilities in the construction of the international order.

In addition, the colonial past led Asian states to consolidate around the importance of strategic autonomy and non-intervention, as demonstrated by the principles that inspired the Bandung Conference in 1955 in the midst of the Cold War. Thereby, unlike the European

experience, which to a certain extent eases sovereignty, Asian regionalism was designed in order to strengthen the autonomy of states and protect them from interference by extra-regional powers. As a result, collective instruments in the region adopt high levels of informality and aversion to rigid and imperative obligations. Due to their late development and to decades of Western domination, Ribeiro (2020) states that Asian countries are aware of their domestic social challenges, which also contribute to this reaffirmation of their concepts of sovereignty and non-interference.

Professor Leticia Simões (2020) used this argument to illustrate the differences between Asian and European integration. If, in Europe, countries chose a model of high institutionality and supranationality, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) operates based on the "ASEAN way", which is the name given to an "informal set of rules that is reflected throughout the association - mainly in its diplomatic and security culture - and shows a basic characteristic of the entity, which is a cooperative, consultative but not supranational organization".

Marco Cepik (2020) presents other examples of Asian multilateral organizations that are often not studied in Brazil. Due to their colonial past and the constant search for development, the approximation between neighbors has a strong

commercial character. Cepik (2020) highlights the proximity between the Indian Ocean states through the creation of the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC). The researcher also highlights the creation of the Shanghai Cooperation Organization (SCO) in 2002, which incorporated Central Asia into the integration processes. The SCO, formed by Kazakhstan, China, Kyrgyzstan, Russia, Tajikistan, Uzbekistan, India and Pakistan, has four nuclear powers, and its aim is to promote cooperation in the areas of drug trafficking, border security and terrorism.

In the current situation, when thinking about Asia, it is essential that we think about the role of China, not only as a rising world power, but also as a great regional power. Simões (2020) also pointed out that China's geopolitical location itself already places the region as strategic for its international insertion, since it has both land and sea borders with several countries and deep commercial and cooperation ties with its neighbors. Not surprisingly, the *Belt and Road Initiative* has the Chinese strategic surroundings as its first priority perimeter.

However, Beijing's leadership position is not unequivocal, as attested by the conflicts in which the country is involved in the South China Sea and in the straits. For Simões (2020), a circumstantial factor can be decisive for the future of relations: "The Chinese regional response to Covid-19 can be a great divider for the positioning of the state as a regional leadership: how the country recovers from the post-Covid crisis and if it provides conditions for stability and growth for regional economies could strengthen or weaken the Chinese role as a regional leader." Similarly, according to Carlos Milani (2012), when compared to the USA, "China has stood out for its very distinct multilateral behavior, providing political support, new financing and, when necessary in the light of its interests, innovating institutionally."

Europe, in turn, seeks to deepen multilateral instruments, even in face of recent challenges such as Brexit, the increase in nationalist movements and the strengthening of extreme right parties. The pandemic served as a milestone for the European Union to put collective management tools into practice through the elaboration of the EU Next Generation economic recovery plan and the advancement of the European Green Deal to deal with environmental challenges.

Zaki Laïdi, in the webinar "The Reorientation of Multilateral Politics: a European Perspective",<sup>4</sup> argued that Europe is an example of normative power and that the European defense of multilateralism is based on the fact that the organization was built in reaction to the policy of power. At the same event, Roland Freudenstein stated that the EU went further than the UN itself, because the UN does not have supranational bodies and has bodies that still persist in the policy of power logic.

Based on this, we realize that the diagnosis of the crisis of a universalist multilateralism, like the UN and the WTO, cannot be automatically replicated to assess regional scenarios, which present different interpretations of multilateralism and collective action. On one hand, we see Europe pursuing the intensification of ties, while in Asia we identify a multilateralism of a sovereign nature. Regardless of the path chosen, there are a variety of possible scenarios, as will be discussed in the next section.

4. CEBRI event in partnership with KAS, held September 16, 2020. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=rZqTFwSizAA>.

## 4 Challenges for Multilateralism and Possible Scenarios: conclusions

---

Given the inputs above, our conclusions are based on three premises. Firstly, the initial premise is that the expression “crisis of multilateralism” does not apply to all forms and arrangements of this nature, especially since they are quite different from each other. We showed that those of a regional character, such as the Asian and European cases, for example, are not only different from each other but have been more successful than universal multilateralism. The term “crisis” applies to the latter and not to the former, suggesting that contextual factors, specific models for regional political economic formations and particular trajectories may explain the success stories and some of the relative failures.

A good case for comparison is Latin American and South American regionalism, which have gone through cyclical phases of deepening and distancing. At the moment, South American regionalism is in a deep crisis, with the dismantling of Unasur, which had regional governance institutions in health and could be collaborating for collective responses to the pandemic. Regional integration processes follow their own logic, which vary both according to the characteristics of the global order and the relationship between states in the region. After the convergence of center-left governments in the past decade, new elected leaders moved away from the process of building a regional identity. Likewise, a new political cycle can reintroduce Latin America and South America into the countries’ priorities, including Brazil.

If regionalism is a possible solution, could regional experiences be replicated at the global level? It does not seem viable to us. Both Zaki Laïdi and Roland Freudenstein stated that the European model is not replicable due to the numerous peculiarities. For example, the more restricted model of *like-minded countries*, applied to political institutions of peace and security, would, in the end, lead to the formation of military alliances among countries with common strategic interests. Applied to the UN, it would exclude well over half of the countries in the world, and it would certainly also exclude most of the countries in the Global South. Furthermore, it would not be

efficient in guaranteeing peace, because the only institutional format capable of promoting some international stability must include the most powerful countries, those that, in fact, can threaten peace.

The UN’s realist wisdom is in its format that concentrates power in the Security Council and its five permanent members (P5), whereas the General Assembly has a more symbolic and mobilizing power on the respective national civil societies. In the context of the reorganization of global power, the trend is that the concentration of power in the P5 continues, as in the current *status quo*, with at most the possibility of creation of some intermediate sphere to house the well-known aspirants, such as Germany, Japan and India, but without the right to veto. The inclusion of any additional country to the P5 would break the current balance of power and would be vetoed by any of its permanent members. Therefore, it is common to find analyses that consider the Security Council to be, in practice, an oligarchic body within a multilateral organization, (ALBUQUERQUE, 2020).

Plurilateral models, gathering a smaller number of somewhat similar countries, could be successful in the financial and commercial fields. This is already happening nowadays since the logic of access is different and depends on the degree of adherence to liberal principles in the economy. Greater restrictions on access are measures that

aim to standardize participants in an “exclusive club” modality. China, for example, created financial institutions with different standards from those of Bretton Woods, which widened the range of choices for countries in the South, outside the global power’s circle. Given that objection to the hegemony of liberal values is part of emerging China’s demand, this process of fragmentation and differentiation could be accentuated in these areas, taking as parameters, with respect to the definition of the scope limits, the structural dynamics of capitalism and the negative externalities stemming from a fragmented and deficient global economic governance - illustrated by the interruption of negotiations at the World Trade Organization (WTO) and the resignation of Director-General Roberto Azevêdo.

The second premise is of a theoretical nature and introduces a more optimistic bias regarding the crisis of legitimacy of universal institutions. Institutions are not exactly agents, given that national representatives are the ones who operate. The former provide rules and principles of operation that can guarantee the functioning of the multilateral process, in which the golden rule is that everyone, weak and strong, is subject to the general normative framework, even though rules of exception are provided for. For particular reasons, some states may decide that the benefits of unilateral action outweigh the costs of cooperation. When this occurs, the tendency is for this behavior to be followed by the other powers, configuring a crisis of legitimacy of the institution itself, which is no longer effective in the management of international stability.

This is exactly what is currently happening with the UN, accused of being silent in several crises that have dragged on for decades, such as in Palestine or the conflict in Syria. The problem is not necessarily in the UN normative framework, but in the agent’s action, particularly in a context of polarization and power transition. In this context, reforms are practically impossible. However, stability ultimately depends on the action of agents, not institutions, and agents can change their behavior, as occurred during the transition from George W. Bush to Barack Obama’s administration in the United States. However, an unfortunate contingency was the succession of Obama by Donald Trump, who reinforced Bush’s unilateralism. When domestic policy impacts the foreign policy orientation of the greatest global military power, as is the case

today, uncertainty about international stability reinforces the institutional *status quo*, reducing the space for reforms. In democracies, rulers do not last as long as institutions do and new international leaders with a strategic vision can emerge as a result of lessons from the crisis.

The third and final premise has to do with the degree of adherence of the current powers to the multilateral system of peace and security. Institutions are difficult to reform and are resilient and tend to last over time, unless they are abandoned by their participants, especially those who can most threaten international peace. For those who are familiar with the practice of institutions like the UN, like Ambassador Ricupero (2020), neither the United States nor China are “revolutionary” powers, in the sense of having the destruction of the system as an objective. On the contrary, China is engaged because the institutions allow its peaceful rise, ensuring the title of “champion of multilateralism”, in the expression of Dawisson Belém Lopes (2020), by joining dozens of regional and global organizations. For the United States, the interest remains mainly in those capable of guaranteeing its status as a great power, even if the material and subjective conditions are no longer the same as 75 years ago. The most likely scenario for these two specialists is the continuation of the permanent tension between common challenges and unilateral acts, inspired by the strategic competition between the United States and China, with the European Union acting as the main force for strengthening multilateral solutions.

The most important challenge today, magnified by the Covid-19 pandemic, comes from the future of regulating issues framed as global transnational threats. For topics of this nature, due to their novelty taking into account a longer historical plan, there are no specialized universal organizations, as is the case of the environment; or those that exist are only normative, where common rules do not have mandatory power over national interests, such as the WHO. These are two areas in which, for governance to be effective, coordination has to be collective. In the case of the WHO, we witnessed the abandonment by the United States at the moment when the Trump administration reinforced the narrative that the organization was acting in favor of the Chinese government, mitigating the country’s accountability for the origin of the pandemic. In relation to the environment, the United States

also abandoned the Paris Agreement during Trump's government, which is the main regulatory framework on countries' levels of emissions, and whose retaliation for non-compliance depends exclusively on bilateral actions by other states, and not on a collective instrument with the capacity to impose sanctions. The return to the Paris Agreement under Biden and Harris, although a good start, has not ceased the crisis.

The risk of securitization, by including these topics as a separate theme in Chapter VII of the UN's Charter, is directly proportional to the escalation of the US-China strategic competition. The environment and climate change are already on this path, as suggested by the increase in discussions on the subject in the Security Council. With regards to health, the moment is one of paralysis and lack of agreement on securitization, mainly due to disagreements about the role of the WHO in crisis management. Again, the historical contingency, represented by Joe Biden's victory in the United States presidential election, may prove to be decisive in defining the direction of the formation of an eventual "multilateral volition" in these two areas.

We argue in this document that the expression "crisis of multilateralism" can be fallacious, since it does not consider that the multilateral format and regulation allow for various institutional designs, whether in terms of the number of participating countries, or with regard to the constitutive norms and principles. In a more precise view, what is in crisis is the model of universal multilateralism, within the format of the UN and related organizations. This crisis manifests, for example, in the Security Council's inaction on regional security and humanitarian crisis issues, in its operational inefficiency and in the current criticism of its lack of representation and greater cultural diversity, given the emergence of new centers of power. Without delving into its specificities, we can include all these deficiencies under the label of crisis of legitimacy.

We also draw attention to two aspects of the institutions. Firstly, they are not specifically actors, but they enable or induce the action of the agents, who are ultimately, responsible for the successes and institutional crises, as we argued when considering the role of endogenous and exogenous factors responsible for the current

crisis. On the other hand, one of the main characteristics of institutions is their permanence, which makes it difficult to reform them, but guarantees their perpetuation over time.

Current literature on institutional change works with the idea of critical situations, contingent events external to the institution, which can change its trajectory. Except for a post-hegemonic war situation, the tendency is that a universal institution, such as the UN, does not disappear due to the abandonment by its members. We emphasize that for both the United States and China, such an organization is functional to its objectives. It is enough to carry out a counterfactual exercise to realize that, for both powers, a UN in crisis is better than no organization at all. In areas other than peace and security, it is likely that factors of attraction and exclusion will continue to generate plurilateral formats, aimed at regulating specific topics.

Finally, the different temporalities between institutional trajectories, on the one hand, and those of democratic national governments, on the other, increase the chances for the latter to learn and for leaders with a greater degree of global responsibility than those of the present to emerge. Currently, however, the construction of global governance to deal with transnational global threats, such as pandemics and climate change, is the greatest challenge of the 21<sup>st</sup> century.



Currently, however, the construction of global governance to deal with transnational global threats, such as pandemics and climate change, is the greatest challenge of the 21<sup>st</sup> century.



## References

---

- ALBUQUERQUE, M.R.A. *Potências Médias Emergentes e Uso da Força: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2020.
- BULL, H. *A Sociedade Anárquica: Um Estudo da Ordem na Política Mundial*. Brasília: Funag, 2002.
- CASARÕES, G. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- CEPIK, M. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- CRUZ, S. V. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- FONSECA JR., G. *O Interesse e a Regra: Ensaio sobre o Multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- GILPIN, R. *War and Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- HIRST, M. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- IKENBERRY, G. J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton, Princeton University Press, 2001.
- KEOHANE, R. Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, vol. 45, no. 4, pp. 731-764, 1990.
- LOPES, D. B. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- MEARSHEIMER, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova York: Norton & Company, 2001.
- MILANI, C.R.S. Crise Política e Relações Internacionais: Uma Análise Escalar da Política Externa Brasileira. In *VI Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: Relações Internacionais em Tempos de Crise Econômica e Política*. Brasília, Funag, 2012, pp 43-60.
- RIBEIRO, E. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- RICUPERO, R. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- RUGGIE, J. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, vol. 46, no 3, pp. 561-598, 1992.
- SIMÕES, L. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- VENTURA, D. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- VIGEVANI, T. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Available at: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.



# The times they are a-changing: perspectives of the Brazilian Sustainable Development agenda

**Francisco Gaetani**

Professor at EBAPE/FGV

**Izabella Teixeira**

Senior Fellow at CEBRI and Former  
Minister of the Environment

4/5

COLLECTION OF  
POLICY PAPERS

# Introduction

---

The future is in reinvention mode. The previous one volatilized. The present needs deep interrogation – and action – in case current protagonists of the sustainable development agenda feel compelled to act in order to reshape it. The past became unpredictable. The world is on hold. It has been a long parenthesis despite the fact that things didn't stop happening. It's a multipolar world in which multinationalism has weakened. Effective global action became more rare, more complicated, more complex, more politically difficult and more expensive.

Things changed. In fact, things change all the time, but the pace was altered at some point in the recent past. The speed and the directionality are distinct. The rhythm became accelerated. The direction isn't only one anymore; it's multidimensional. The world is moving fast in a variety of directions. It's unsustainable and counterproductive. But there isn't a single pilot in the planet spaceship.

Globalization cannot be taken for granted anymore. Progress isn't neither inexorable nor probable – it may happen, or not. Countries derail. There isn't a unique route to the development world but the tensions between plural pathways and a convergent formula are inherent to all debates. The world moves through nested paradoxes. We are a heterogeneous tribe of people. Technology connected us all in real time. Covid-19 put the whole world in the same page. Deglobalization pushed global trade decades behind. There aren't updated roadmaps anymore.

The SDG and 2030 Agenda were impressive results of the biggest Global Conference that ever happened: Rio+20. Technological change, populism explosion and the corona virus redefined the world landscape. Extremist ideas ascended at the global agenda. Authoritarian democracies became a frequent phenomenon. Countries like China and Russia opted for having leaders for life. India and Brazil have leaders who flirt with the unthinkable – until few years ago – nationalist policies. Emerging economies – Turkey, Mexico, Indonesia, Nigeria, Argentina, Pakistan ... - will surely have a bigger role in the next decades.

The digital revolution and the social networks transformed representative democracies. The consequences aren't predictable – and they are taking place now. There are several scenarios emerging from the erosion of the post II World War big pact. There isn't an obvious emerging trajectory for any big nation.

Governments never mattered as today but they are in their ropes. The financial needs to cope with Covid-19 hit economies that didn't fully recovered from the 2007/2008 global crisis. Galvanizing narratives are in shortage and few countries aligned themselves cohesively around their leaders - New Zealand and, to a certain extent, Germany are exceptions.

“

Globalization cannot be taken for granted anymore. Progress isn't neither inexorable nor probable – it may happen, or not. Countries derail.

”

Global companies redefined their *modus operandi* – partly choice, partly compulsory. ESG is just a consequence. Their DNA has been recodified, as well their supply chains that they command. Reputational risks became lethal. Circular production, sustainable practices and higher standards are the new default – and they are spreading fast. The rules of engagement changed. Competition became subject to other angles and variables, like race, gender and health – none of them intrinsically part of their core business. The private sector is now on full reinvention mode. The digital bit makes the other part, and its horizons are infinite.



Globalization Global companies redefined their *modus operandi* – partly choice, partly compulsory. ESG is just a consequence. Their DNA has been recodified, as well their supply chains that they command. Reputational risks became lethal.



The Climate Change imperative redefined priorities at all levels. The sense of urgency varies but it came to stay. Sustainability isn't a monopoly of the environmentalist policy community anymore – the era of “preaching for the converted” is over. Economy, energy, environment, digital transformation, social inclusion, climate action and other dimensions of social life are all mixed in an increasingly complex and fragmented world.

Multinational Institutions, International Organizations, National Governments, Regional Blocs, Global Companies, Third Sector Global NGOs operate in real time according to each one rules and context. Multi-governance challenges lie ahead in a moment of leadership shortage. Institutions are becoming obsolete fast. Institutional arrangements need urgent reinvention. This text expresses the view of the authors on these matters from a Brazilian perspective.

## Multilateralism in a critical juncture

---

Multilateralism can be characterized by being the history of the evolution of the minimum common denominator between nations. It lost its initial push. Went through a midlife crisis. And now it is going through ups and downs at different speeds. Either it changes or faces multiple fractures and extinction. Nested driven coalitions and new political ways of clustering stakeholders may be the new amalgama required to hold it and to ensure renewed dynamism. It is not a trend, just a possibility. But it's worth give it a closer look.

Two global environmental solutions marked multilateralism at its best: the Montreal Protocol and Rio-92 – the Conference that gave the kick off on the Climate Change Challenge. The Ozone Hole and Climate Change are global problems. They aren't just cross-border issues. They need global action, and action of all parts. The Ozone Hole is closing based on well-succeed multilateral action. Climate Change is at the center of the development agenda of most important countries – but it's an ongoing dramatic task. Global problems are not comparable. Climate Change complexity is more diffuse and affects pre-existent development models, energy mixes and countries geopolitics arrangements.

November 3rd, 2020, marked a break in an entropic trajectory of one of the leading nations of the modern world. Many ruptures took place in a short period of time – a presidential mandate – and they didn't limit themselves to the American frontier. Some of these changes are reversible. Others aren't. They didn't happen in a single country – Brexit is the immediate connection. They occurred in Europe, Latin America, Asia and in many other different regions of the world. Once the two leading countries of the Anglo-Saxon nations were heading towards strong nationalist views multilateral frameworks were checked.

The results of the USA elections allowed a pause. The interregnum is an opportunity for a serious evaluation about the past, the present and the future. One negationist set of ideas cannot oppose the other one. Multilateralism needs to be revisited and reviewed. It may be a painful exercise. But it's an inevitable one. The

international order that emerged after World War II served the world well for decades but it's not adherent to the current realities of the XXI century. Blocking its update contributes to its disposable, not to its renewal.

The global order needs a review if those who support multilateralism want to avoid another institutional earthquake in the future. Starting over will be harder. China and Russia have leaders for life in practice. India and Brazil may be tempted to move in a similar direction. New middle-income countries – Malasia, Colombia, Chile, Vietnam ... - are emerging in search of projection and influence. Europe spends a good part of its political energy holding itself together. It's not evident what can be drivers of a new reset. Constructive and solidary leadership is at shortage everywhere.

The United Nations lost political importance which aggravated its endless funding crisis. Europe, Japan and China are paying the bills but the difficulties go beyond money matters. Agencies such WHO have faced structural and conjunctural – respectively - insurmountable challenges. The former faces extinction risks. The latter was hit by Covid-19 which exposed its flaws and deep weaknesses. Others such as ILO and UNEP haven't been up to challenges like the metamorphosis of work in face of the digital revolution and the climate change imperative.

There are ascendance forces that may induce the resumption of multilateralism although on different basis. Multilateralism needs to make room for the dynamism of new players and actors

to ensure its renewal, survival and development – a paradox as it appears. And all these new players belong to the civil society dimension of social life – they aren't prisoners of national states mindsets. Societies will push global transformations, not isolated states or leaders.

The first one is the private sector profit oriented – the market as we know it. Environmental, Social and Corporate Governance (ESG) is a genetic mutation because it affects its DNA, not a disposable sector close to marketing and communications. The second one, the third sector – the non-profitable private sector – commands resources that are much bigger than the budgets of many countries. The third is the financial sector. They are the market vigilantes and partners that provide vital signals to investors and voters around the world. The fourth is formed by the information and communication technology complex – big techs, regulators, scientific community and providers. The fifth encompasses the media conglomerates and a myriad of social networks and their recurrently left behind regulators.

The beforementioned driving forces have some common features. First, they have power to influence people's minds. Second, they are barricaded in protected positions distributed around the world. Third, they are fluid and operate via pervasive asymmetric networks. Fourth, they are endogenously driven e.g. they aren't easily exposed to ordinary instability. Fifth, their dynamism comes from the DNA of their business. They are up to a point decoupled of political conflicts and short-term turbulences. Finally, they can combine themselves with different partners under a vast multiplicity of arrangements in nested coalitions.

These vectors aren't automatically aligned with multilateralism, but they all have more interests in promoting it than blocking it. How far they will engage in promoting initiatives destined to strength multinational principles or amalgamate synergic coalitions is another matter.

Inaction may be costly for some of them. Global markets have never been so liquid – but capital needs opportunities. Serious philanthropy needs meaningful causes. Negative interest rates aren't sustainable for a long period of time. Coming to terms with regulators may be worthy as Microsoft course of action has indicated in contrast with its relatives Facebook, Google, Amazon, Apple and Tweeter. The media conglomerates are struggling for their survival on daily basis in face of the cascade of disruptive technologies. In short, a certain sort of global coordination – and benign – order is desirable ... and feasible.

The world needs hope to generate trust and solidarity - the thrust for credibility, prosperity, inclusiveness and sustainability. A renewed multilateralism enlarged by the incorporation of new entrants is the best bet for all: the operators of the status quo and the beforementioned five leitmotifs of the new times. Citizenship won't be granted by states nations exclusively anymore but by the way people interact within the nest of relationships with multiple and non-exclusive arrangements and multiple geographies.



The global order needs a review if those who support multilateralism want to avoid another institutional earthquake in the future. Starting over will be harder.



## Brazil: an inescapable environmental power in a foggy interregnum

---

Brazil has historically been one of the leading nations in global environment discussions, since Rio-92, one the founding moments of the sustainable development international agenda. Environment diplomacy is at least partially a Brazilian creation – the arena the country helped to create to project itself internationally. The country was at the high table of all crucial negotiations that took place in the last decades until 2018, independently of the government of the day. Rio+20 culminated a long tradition of partnership between the Environment and Foreign Affairs ministries in the multinational arena. Three years later, the Paris Agreement counted on the decisive protagonist role of Brazil. The country had worked on the negotiations of the potential terms of the final text bilaterally with key players in the previous years. The achievement was particularly significant because of the political turbulence of the country that would culminate with the impeachment of President Dilma Rousseff few months later.

Five years later everything changed. Three decades of environmental policies were tore up and thrown out. A consolidated menu of policies and choices was just ignored on the grounds of a political shift. Participatory mechanisms that integrated the environmental governance framework were destroyed. A period of institutional dismantling and administrative bullying initiated. Not a signal of continuity survived two years of the new administration. International donors, global NGOs, civil society movements, multinational organizations, academic institutions and almost all members of the environment policy community were declared enemies of the government.

A synchronized move occurred in the Foreign Affairs Ministry. The internationally recognized environmental unit was extinguished and diluted. The radical adherence to the “Trumpist agenda” led Brazil to adopt unprecedented positions in multilateral institutions that isolated the country – unrecognizable given its historical record. The hostility towards the environmental historical protagonists, the denial approach regarding climate change and the mistrust directed to international donors transformed the Ministry

of Foreign Affairs in a barrier that blocked and filtered technical and financial cooperation as it had never happened before. Two years of Bolsonaro foreign and environment policies isolated Brazil from the international community.

The radicality and intensity of the two before mentioned ruptures were object of two important manifestos that were published in the national and international media. Former Ministries of Environment and Foreign Affairs of different political parties that belonged to all previous governments since the re-democratization subscribed both documents. They warned the current government about the seriousness and consequences of the “tabula rasa” policies that had been adopted since January 2019. Both documents didn’t make a dent in the government behavior but showed the international community that this is an isolated group that doesn’t speak for Brazil except in formal terms.

The international community joined the choir of discontents via public statements of international banks and investment funds. More recently the three biggest private banks of Brazil – two nationals and Santander – launched a decalogue

committing themselves with sustainable practices. They took the lead of the ESG global trend in order to redefine economic transactions within a broader framework based in integrity, social, environment and governance guidelines. Also, they will propose initiatives to avoid deforestation and to promote sustainable development in Amazon. Brazilian society is showing reaction and looking for alternative routes. The question ahead is how the government of Brazil will behave given its deliberate pariah condition after Trumps' exit.

Brazilians are sensitive to environmental appeals, but the country didn't come to terms about how to conciliate development needs – especially in the Amazon – with conservation values. Impressive breakthroughs were achieved during the first half of the 10s decade when the lowest deforestation rates were achieved in the millennium. A combination of law and enforcement initiatives with international donors' support was decisive to keep wrongdoers at bay. The negotiation of a new forest code, the implementation of the rural environmental registry and a new regulatory framework to explore genetic assets suggested that a new era of environmental policies had been achieved. The proportions of the backlash that took place after 2018 were unthinkable.

There are more substantial issues behind all the conjunctural dramatic setbacks that have occurred recently. On the one hand, there's a strong support for a view that Amazon should be considered a sanctuary. This view counts on the Brazilian young generation and the international sympathies. On the other hand, there's an even stronger view that thinks that development isn't negotiable and that this a sovereign matter. Environment concerns should be subordinated to growth imperatives according to this perspective. The intermediate position – pursuing a combination of pragmatic environmentalism consistent with sustainable development priorities – prevailed between 2011-2015. But it was abandoned as a collateral consequence of the political turbulence from 2016 on.

The intermediate view is more nuanced and also a minority one. It has some contestable paradoxical premises such as “no country resigns its growth opportunities”, “biodiversity hot spots need to be preserved by all means” and “production and protection need to be dealt with simultaneously”. There are more controversial views such as the suggestion that an exclusive focus on tackling illegal deforestation may be self-defeating. The reasoning is based on the assumption that if polarization occurs the weakest side always loose. According to the intermediate perspective the narrative to be adopted should be centered on a constructive view of Amazon development without weakening the law and enforcement agenda.

Amazon is de facto by far the most important card Brazil can play at the global international discussions. Brazilian insertion in a new global order depends on an Amazon New Green Deal. That's what matters also for international donors and partners, as well as to global players that import from Brazil and export to Brazil. Even trade isn't immune to what happens in Amazon.

It isn't correct to reduce the environmental agenda in Brazil to Amazon matters. Waste management and sanitation are other important challenges as well as the biodiversity conservation and the reduction of carbon emissions in sectors such as energy and transports. But the climate change, biodiversity conservation and preservation, and forests management topics are inevitably linked to the debate about Amazon destiny. Business and civil society leaders launched recently a robust Initiative - “Concertação Amazônica” – that pretends to be a more negotiated and inclusive effort to promote Amazon's development. The distinctive feature of this move is its arch of supporters that includes also private sectors leaders. Its leverage is impressive. Its outcomes are to be seen.

## Governance without Government: in search of new arrangements

---

Governance has always been about the relativization of Government in enabling adherent, legitimate and effective policies. The mitigation of the role of the National State has been matched by centrifugal drivers that combined produced a new set of rules of the political game. They include the decentralization of power to subnational levels of government such as provinces and local authorities, the upload of responsibilities to international bodies such as United Nations Agencies, macroregional blocs, privatization, the inclusion of civil society in policy decision making processes and the incorporation of the third sector in the provision of public services. Government became shared in the last decades, but this macro trend was disrupted recently.

The revival of nationalism combined with attacks on several dimensions of multilateralism – trade, climate change, cosmopolitanism, human rights, democracy and others – raised national barriers and split countries in the Jurassic camps of “we”, our people, against “them”, outsiders. The delicate work that was done after World War II has been severely damaged. True enough, it had been stretched beyond its limits and had been forced to handle contradictions and situations unthinkable in the twentieth century – especially on the technological front. But putting it down as an intriguing variety of populists have done, wasn’t helpful. Being destructive usually pays off politically in short term horizons - the contrary on being constructive and aiming a broader horizon. The costs of the consequences come later.

The world didn’t lose its moral compass. Just gave up of pursuing it. Several transnational challenges that depend on international cooperation to produce, induce and force solutions are currently out of question. Neither the Security Council, nor G-20 have been functional instances in the last years. The multilateral development banks – such as World Bank, Asia Development Bank, Africa Development Bank, Inter-American Development Bank, NDB and others - and global organizations such as OECD and WEF - haven’t been able to

go ahead with their development agendas. The 2030 Agenda and the SDGs platform are still the best card available, but it lost its momentum. It’s moving incrementally thanks to usual suspects like the European Union (especially North Europe) but it’s falling short of galvanizing emerging economies and the developing world. It will need reinforcements and probably a reset in ten years.

Global resources mobilization was facing difficulties in the beginning of 2020. Then Covid-19 irrupted in the global agenda. Sure: it’s an extreme event. But it’s also an evolving event that disclosures dramatically leadership failures of the two biggest economies as well as of multilateral institutions, scientific communities and big business. Suddenly all countries were faced to their cloudy mirrors and were forced to take responsibilities beyond their reasoning capacity. There were exceptions but the results were dismal. USA, UK, Brazil, Belgium, Mexico, Sweden and Peru were on one point of the spectrum. New Zealand, Germany, Pakistan, Vietnam, South Korea and Japan were in the other. Politicians, researchers, journalists and other experts have plenty of material to compare, analyze and formulate hypothesis about why some countries failed and others succeeded. But in the case of multilateral institutions there is a certain degree of consensus: they didn’t



work well – thanks in part to sabotage, character assassination and asphyxiation by cutting the flux of resources.

The overlapping of the coronavirus crisis with the consequent financial crisis plus the climate change emergency stretched multilateralism dramatically and few nations have been able to respond up to the challenges. In the absence of credible and functional global decision-making collective mechanisms the situation Hobbesian. But societies aren't bounded by their governments of the day. They may outreach. They establish supranational alliances even if asymmetric and heterogeneous. Global networks around themes, crusades, emergencies, dramatic events, problems and causes have been in place for decades and they continue to perform within the limits of their possibilities – even if empowered by all sorts of philanthropists. They do the possible and push their limits. But they cannot scale up.

The moment is destined to a huge exercise of taking stock. The ruins of the previous order are fresh and recoverable in certain circumstances. New thinking and new doing are in demand with respect to so many subjects .... Take the global commons, the digital divide, the genome promises, the artificial intelligence moving frontier or any other disruptive ongoing transformation. Multilateralism hasn't been able to have a say regarding "how" to handle the emergence of all these realities simultaneously despite the best efforts of very impressive people.

Multilateralism cannot be let down. This isn't in quest at all. But it needs unusual reinforcements that won't come from the troubled state members. The choreography of world nations cannot depend on a dynamic that is strongly led by illiberal democracies, authoritarian regimes, fiscal paradises, sultan states, vulgar dictatorships and similar sort of nation states. It's not credible. It's not suitable. Maybe it's inevitable. But it's not enough to the present moment – not to mention to the future in the corner. The future needs attention now to help the reconfiguration of the present. The old "Business as Usual" (BAU) is dead. A new BAU isn't at the horizon. The world is in between a vanishing past and a cloudy future. It's time to bold experimentation.

New governance mechanisms require distinct partners and innovative mechanisms – eventually experimental. It's time to open the cages of the human zoo. It's a universal call: politicians, celebrities, experts, indigenous people, billionaires, influencers, journalists, businessmen, civil servants, activists, scientists, artists, communities of practices ... everybody interested., Adapted protocols, transitional arrangements, tacit arrangements, expediency deals - anything able to add public value needs to be tried.

Extreme times ask for extreme measures. This isn't the moment for agreed language but for transnational initiatives, insurgent behaviors and bold innovations. "Never waste a crisis" says the jargon. But the current situation is more serious. We will not overcome the current crisis without full, serious and innovative engagement of all those concerned with the future.

The floor is up for grabs, e.g. for those who dare and who disrupt on behalf of good governance. Collective action is required under new formats. The pursue of public good needs institutional platforms, manpower, fast response, technology, smart approaches and wise judgment capacity. This is the moment for public entrepreneurship and for sound communication voices.

These are the speedy 20s. Clock is ticking; in one direction or another one. We are connected. If hate speech, fake news and inhumane contents may transit through social networks a constructive approach should make it through also. It's time to focus on the "how" as well as on the "what" and "who". This is about us – the living mankind – and about those who will come in the future. It's about the current generations combined legacy.

## A key multilateral challenge: develop transformational capacities

---

Multilateralism hasn't been successful enough in mobilizing heterogeneous and asymmetric support to invest in institutional capacity building in the last decade. The recurrence of dramatic humanitarian situations in Africa, the resilience of inequality in Latin America, the persistence of gender discrimination especially in the Arabic world, climate change indifference all over the places, the fragility of democracies in several regions and similar situations have shown that progress has been too slow to promote change – in the directions, amount and speed required by current times.

United Nations agencies promote daily miracles, but they aren't up to contemporaneous challenges. They need to change – true enough. But they need mainly help, e.g., new partners, *modus operandi*, institutional arrangements, financial support, governance mechanisms, consistent priorities and several other transformations. UN agencies haven't the monopoly of providing solutions for the world problems. Fluid coalitions, asymmetric partnerships and transitional alliances are increasingly important. New visions, new capacities and new skills are in demand.

Capacity driven approaches aren't popular in development economics literature with the sole exception of institutionalists, historians and reformer practitioners. Even those supporters recognize that frequently they aren't enough to tackle the overwhelming problems they face. They are too soft, too loose and too context-dependent. They are abundant in motives but scarce in theories. They also don't have any appeal destined to all audiences. And they haven't been able to argue successfully against the sponsorship of a minimalist view of the state that doesn't consider inequality as a problem. Therefore, these public entrepreneurs also need to reinvent themselves and their *modus operandi*.

A purpose-driven perspective needs an issue image to be pursued. There aren't so many consensus within likeminded reformers regarding several subjects. Once people specify, their views and preferences facing reality becomes harder.

Multilateralism goes beyond national interests, but it's built upon them. Supranational interests face these challenges daily. Today these aren't exclusively national diplomacy subjects anymore.

The case of Amazon is instructive. Amazon stakeholders don't have a pragmatic and realist vision of their future. Some of them have a blurred vision capable of mobilizing hearts and pockets. Others – mainly Amazonians – just want to be like the western urban developed world. Amazonians want to develop their cities and explore their nature potentialities. They vote for growth. They want jobs. They realize that access to markets and digital connectivity to the global networks are essential to their lives. They want logistic solutions capable of enabling their integration in Brazilian and Latin American economies. How to make these aspirations green and sustainable is the key question.

Transformational capacities are required to do things differently. They encompass innovation competencies, negotiation skills, futurists imagination, conflict processing, problem modelling, impact analysis, networking routines, catalyst talents, persuasion dons, entrepreneurial – public and private – vocations, outreach potential and, especially, a gift to catalyze. Some of the before-mentioned capacities can be developed via formation and training initiatives. Other people acquire these sorts of capacities via exposure and life experiences. They may be supported, promoted and nourished. But they need to be deliberately pursued and reinforced.

Institutional capacities are more complex, wicked and nuanced, especially in times of profound organizational reconfiguration given technological changes, labor relationships redefinition, office restructuring and corporate governance renewal. Crisis favor short term defensive behaviors and institutional dismantling. Acting against the tide is demanding in a variety of ways: funding, human resources, technological platforms, attention, nodality and even values. Institutional building requires continuous contributions from their own teams and stakeholders to consolidate themselves, perform their roles, generate and aggregate public value.

Individuals and institutional resilience are new requirements for contemporaneous times. It will take time to build a new global order – that will probably emerge from the rubbishes of the last years. It will also take clarity and disposition to change. The world is a much more open system today than in the past. Nations, firms and NGOs operate in a broader environment that enables them to innovative combinations and alliances. Individuals and institutions have been empowered by new technology devices. The speed of everything accelerated but there are understandings that are more time consuming.

Transformational capacities are based in at least two major premises: diagnosis and envision. The former looks almost a waste of time, but it has never been so important. We have poor and biased diagnosis regarded many crucial subjects. The latter needs refinement, e.g., empirically based scenarios, not aspirational or scary stories. The journeys along trunked trajectories constitute the present.

There is a new global order emerging fast and it isn't based on multilateral assumptions. It doesn't challenge multilateralism explicitly and in the open. But it weakens its appeal on daily basis. It's commanded by finance, technology giants, and some big conglomerates in energy, logistics, commodities and retail. States have been hollowed out. Regulatory bodies – national and international – are losing their dents and enforcement power in many places, with the solitaire disputable case of the European Union. Strategically elected representatives and appointed officials perform transitional roles in disabling national and international institutions in order to pave the way to a frictionless world – functional for the partners of the new condominium.

Traditional capacities and competencies are still important but transformational capacities need to be developed and built in to face the pretended irresistible ascendance of a new order, less democratic, less inclusive and less caring. NGOs, academia, progressive governments and firms need desperately to invest consistently and wisely in science, innovation, experimentation and priorities at critical junctures.

The world just paused. It's an opportunity. Corona virus brought in place a crisis – the second in ten years – that shouldn't be wasted. Trump is gone. But the state of affairs at the global order will take time and different capacities to be rebuild and redefined.



United Nations agencies promote daily miracles, but they aren't up to contemporaneous challenges. They need to change – true enough.



## Conclusion

---

The future will be shaped by soft power, not hard power. The atomic era changed the nature of wars: they are regional, controlled and subject to media and democratic scrutiny. Technology is increasingly the key defining factor in global conflicts. The battleground changed to the virtual world: digital capacities, Artificial Intelligence (AI) developments, communication potential, mining speed and other fronts. Geopolitics is changing – new countries are emerging at the global arena. The energy equation is moving from fossils – expensive, dirty and cartelized - to non-fossils sources – cheaper, cleaner and open. People, societies are much more vocal. Change will come from them, not from technocratic poorly representative governments and multilateral institutions.

Sustainability is scheduled to be the one of the driving forces of multilateralism – a renewed and enlarged one. The more UN organizational structure remains fixed in the 1940s arrangements, the more it will become detached from the 21<sup>st</sup> trends. How to unlock multilateralism impasses is the task ahead. The way we approach long term problems will affect how we handle short term challenges, not the other way round as we are used to think. In fact, we need to deal with both reasonings simultaneously. The outcome of the interaction will be shown in the way we distribute our resources, allocate our attention and put the best of our efforts. And people will be watching. Transparency is irreversible.

We live in a world of new borders. The inferior border is formed by the SDGs envelope. The Global Commons complement them even with some overlapping, but they constitute an intermediate plateau. The superior border receives now a new instance: the infant digital and technological governance structures. The way ahead will be shaped by the dynamic configuration of these borders at the same time that the old post war order still remains influential. The possibilities of the future are provided by this inverted irregular triangle. The vertex at the bottom is the current multilateral system – trapped in old mindsets, limited by its own rules and reluctant in accepting the last decades changes. The vertex at the left is formed by sustainability global agenda – hole in the ozone layer, climate emergency, social inclusion,

oceans acidification, sustainable cities, melting glaciers, neutralization of carbon emissions and others, the vertex at the right isn't completely clear yet: digital governance, privacy & security protocols, AI development framework, satellites and radars market rule, sideral colonization.

Unlock multilateralism implies expanding its scope beyond nations states formal interactions. It's an outreach imperative: asymmetric, unbalanced and experimental. Leadership is required. The uncharted waters ahead need a special type of leaders. It's tempting to describe their profiles but it's also probably useless. There are some new capacities and skills that aren't available in the current generation of world leaders. New institutions formats are also in need. The current modus operandi of multilateral institutions isn't up to the current challenges as their recent performances have shown.

The Covid-19 pandemic has been a tragic rehearsal of nations and global institutions behaviour in face of collective action challenges. There were all sorts of failures: individuals, organizations, institutions, nationals and multinationals. The politicization and weaponization of the measures required to tackle the virus showed how cooperation, science and solidarity cannot be taken for granted. The ongoing episode revealed also some clues of an inevitable agenda. It also evidenced how the third sector, entrepreneurs, big companies and some national leaders have been able to handle the challenge. But they were the exceptions, not the norm.

Inequality pervades all these debates: carbon, access, digital, income, migration, connectivity, racial, local, regional, national, international and many others. National interests and market forces won't and cannot fix them. They aren't supposed to. A new world is emerging. New generations are bringing new values, new business models and new attitudes towards climate change. New habits are emerging. New coalitions are being forged. Sustainability is the new global compass. It's broad, appealing and inclusive enough to enable power transitions in multiple domains: global, demographic, markets, academia, technological, financial etc. But the established winner will fight for the conservation of their positions and expansion of their domains. It's on the nature of power. And they are entrenched enough to block and delay an urgent future.

"Business as usual" (BAU) solutions and modus operandi won't help us at the moment. They need reinvention as well. The EU Green Deal is an impressive move although in process of redefinition because of Covid-19. China's 2060 carbon neutralization target is very ambitious especially, if the degree of inclusion required is taken into account. Japan and Korea already committed themselves with the neutralization of their emissions by 2050. The USA commanded by Biden is expected to come strong regarding the Climate Change Agenda. New green deals will show up.

Brazil was an important leader of the so-called environmental diplomacy since the 1980s when it departed from the government of the day and initiated a trajectory that would achieve its climax at Rio+20 and Paris. During almost thirty years Brazil worked hard with other global partners to push the sustainability agenda in the UN, UNEP, UNDP, WHO, WTO, FAO, COPs, G-77, G-20, IBAS, BASIC, BRICS and several other instances to ensure serious considerations of environmental challenges – climate change especially.

The reason is straightforward: Amazon – what makes Brazil unique in the context of any sustainability debate. Developing Amazon isn't a Brazilian problem. It doesn't need to be. It's in the world best interest the promotion of the sustainable development of the region. It's a global challenge. Tackling illegal deforestation in Amazon isn't a task of the Brazilian government. Amazon basin countries must play together in

an innovative task force to tackle environmental crimes. And the international cooperation should host it because it is a world inescapable duty. There are of course sovereignty concerns, multi-level governance challenges, heterogeneous realities etc. Sovereignty also means national responsibilities. Complexity abounds. But the clock is ticking. Irreversible ingredients put pressure on the current situation.

Amazon is key to the current and incoming debates regarding climate change. Few countries have more than fifty per cent of its territory to be explored according to new development possibilities. Brazil as well as its Amazonian neighbours have extraordinary potentials to be explored. But the room of manoeuvre is shrinking as well as the tropical forest territory.

Brazil is destined to occupy the place of a pivotal player in the climate global debate – no matter the government of the day. The reason is simple: Brazil – as well as any country – is bigger than the incumbent government. Governments come and go – even the extremists' governments. Brazilian soft power trajectory mixes with the history of the concept of sustainable development. Sustainability is one of the crucial axes of a renewed and expanded multilateralism. It's strategic and structuring of a future that needs to be unlocked.

Brazil contemporaneity lies in its capacity to handle its Amazon challenges. This is a national challenge and an extraordinary international opportunity. This is a scenario in which that multiple actors play and interact – constructively or negatively. The challenge is to channel the potential of these interactions in a positive way.

It's time to think in terms of new governance structures – expanded, asymmetric, agile, responsive – as well as in the capacities required to be put in place to make it work. It's a transparent world. Amazon is at spot. Actions – as well as inaction – have consequences and imply in responsibilities. Accountability is inescapable. The time has come to invest in Multilateral Governance Structures and instances. The challenge in quest is to articulate stakeholders in order to put institutions in place. At least, new national interests journey with global co-benefits and leadership.

# Multilateralism in times of uncertainty: implications for Brazil

**Carlos R. S. Milani**

Senior Fellow at CEBRI, Associate Professor and Deputy Director at the Rio de Janeiro State University's Institute for Social and Political Studies (IESP-UERJ), and Senior Researcher with both the Brazilian Scientific Development Council (CNPq) and the Rio de Janeiro State Research Foundation (FAPERJ)

**5/5**

COLLECTION OF  
POLICY PAPERS

# Introduction

---

The objective of CEBRI's Multilateralism Program is to promote debates and the exchange of experiences that generate reflections on multilateral organizations and recommendations that can guide Brazilian insertion strategies in the international order. The ideas and arguments developed in this publication contribute directly to this purpose - and do so with much intellectual density.

As revealed by the different and valuable contributions of Anna Jaguaribe, Maria Regina Soares de Lima and Marianna Albuquerque, Lia Baker Valls Pereira, Caetano Penna and, finally, Izabella Teixeira and Francisco Gaetani, 2020 added the uncertainties exposed and enhanced by the Covid-19 pandemic to the tensions between national interests and multilateral regulation, to the need to harmonize power and norm in international relations and to the political imperative to build or reform and update international institutions that regulate individual behaviors and coordinate collective action.

The virus did not distinguish between individuals, groups, social classes and nations, but socioeconomic inequalities, cultural and behavioral differences, as well as pre-existing state capacities caused the virus to generate different effects. The global contrast in how public policies and societies responded to the challenges of the health crisis has revealed that it is not enough to be a financial power, a military giant or an industrialized economy to obtain good results when coping with the effects of the SarsCov-2 virus: the case of the USA illustrates this observation emblematically. Also the fact that there are democratic regimes or authoritarian governments does not allow us to build solid hypotheses as to why the numbers of infections and deaths are what they are: in East Asia, democratic countries and authoritarian regimes have both obtained good results in terms of infection control and its effects. Much remains to be empirically researched in order to understand the interfaces between the social and natural conditions for the spread of the pandemic, but it seems clear that:

*No borders, no military power, no economic capacity has been able to hold back its worldwide dissemination. The complexity of the pandemic links local and global scales, natural and social conditions, which means that one must grasp where such scales and conditions intersect in order to be able to analyze Covid-19's spatial, political and sociological consequences (Milani, 2020, p. 143).*

This means that the virus did not spread to virgin and homogeneous territories: in 2020, Covid-19 only emphasized pre-existing contradictions and vulnerabilities in national social systems and in the international scenario already hit by economic, financial and environmental uncertainties and energy, social, political and military risks:

*The new coronavirus has not only reached global diffusion; as a matter of fact, such as SARS, MERS, H1N1 and Ebola, this most recent transnational health threat is also invisible, it comes from everywhere, reaching all individuals irrespective of class, status, nationality, race and gender. It is true, however, that some individuals, groups and nations are more vulnerable than others. Not all people are equally at risk from Covid-19: because people have different levels of exposure, sensitivity and adaptive capacity, some are more at risk from the new coronavirus than others. For instance, in several countries, the elderly and those suffering from heart diseases or diabetes may be victims of social Darwinism. Inequalities, hierarchies and asymmetries matter and that is not new in the world of international relations. Covid-19 has only made them straightforwardly crystal-clear in the way they increase the effects of the disease and the access to its treatment (Milani, 2020, p. 143).*

Schematically, I summarize the uncertainties present in the international scenario in four macro phenomena that, associated with each other, reflect the main central realignments currently underway in the global order and that challenge the multilateral organisms' capacity for adaptation and innovation:

- (i)** The hegemonic disputes between the USA and China and the resulting transition scenarios on the international chessboard;
- (ii)** The continuous process of autonomization of global finances in the design of what appears to be the new capitalism of the 21st century, generating systemic crises since the 1990s, including in central countries, and strong commercial and technological repercussions;
- (iii)** The crisis of Western democracies and democratic models in some countries of the South and on the periphery of the international system;
- (iv)** The anthropocene crisis, including climate change and health crises, as a phenomenon outside the politically constituted international system, but with a significant impact on the reorganization of multilateralism.

In this closing chapter, I will summarize, around these four macro phenomena, the key ideas that guided the different texts in this publication. In addition, I will seek to develop the following argument: the political reconstruction of global multilateralism, including for the purpose of preparing international organizations, States and societies to provide effective responses to future crises (environmental, climate, health, financial, etc.), presupposes to firstly confront the current crisis of democracy in the domestic political sphere of many countries in the West and South; secondly, it implies dealing with the necessary redefinition of the relationships between nature, society, the State and the market in the implementation of public policies for sustainable development at the national and international levels. In the final remarks, I will try to systematize some of the implications of the development of these four macro phenomena for Brazil's international insertion.



The virus did not distinguish between individuals, groups, social classes and nations, but socioeconomic inequalities, cultural and behavioral differences, as well as pre-existing state capacities caused the virus to generate different effects.





# The US-China hegemonic disputes

The world is witnessing the rearrangement of the tectonic plates of international power due to the emergence of China (or the reemergence, as some prefer)<sup>1</sup>.

The transition that China has been experiencing since the mid-1990s on the economic front, in terms of security and energy, its role in the reorganization of global production chains, Beijing's participation in economic and humanitarian cooperation efforts, the improvement of indicators at the national level, the increase in Chinese prestige in promoting an alternative to Western development models, among other aspects, points to a clear confrontation with the USA on the institutional and normative design of multilateralism in the 21st century. Graham Allison, in his book "Destined for War" (2017), reported on historical experiences of cases of power transition in international relations, drawing attention to the scenarios of conflict between China and the USA, but also to the possibilities of diplomatic negotiation, cooperation and peaceful accommodation between the two superpowers. The bet on multilateralism and the redefinition of norms and the roles of the main powers of the North and South in international organizations is part of the list of peaceful solutions proposed by the professor from the Harvard University School of Government.

The China-US dispute is a key element of the structural movement for change in the international system with strong repercussions in multilateral spaces, whether global or regional. If, at the regional level, China has progressively succeeded in promoting progress towards building new institutions (Asian Infrastructure Investment Bank, New BRICS Development Bank, Shanghai Cooperation Organization, Regional Economic Comprehensive Partnership/RECP) and new cooperation platforms (One Belt One Road, China-Africa Cooperation Forum, China-Latin America Cooperation Forum), the scenario is more complex globally.

With regard to the UN and the WTO, China can consider itself gratified, since it has a permanent seat with the power of veto while its economy benefits from the recognition as a developing country in trade relations with central countries. There are ambiguities in the Chinese position regarding the reform of the Security Council, since India and Japan are two of the countries that demand access to this condition. In this sense, Beijing's tendency would be to block any reform projects in order to avoid the risk of having two major regional competitors with recognized permanent member status and the power of veto. In this respect, Chinese action within the UN would be more conservative and directed at maintaining the security *status quo*.

In the field of development and North-South relations, however, there are attempts by Beijing to get the UN and its agencies to give more visibility to the Chinese model of state-market relations, to China's proposals for cooperation, as well as to its growing investment in varied sectors, such as technical, economic, agricultural, educational and infrastructure cooperation. The strong Chinese support for the United Nations Office for South-South Cooperation (UNOSSC) reflects this trend. In this second aspect, Beijing is pro-reform, seeking to legitimize its development trajectory at the multilateral level, with significant support from G-77 countries (in particular African countries), but also proposing institutional changes (as in the case of recent reforms of the World Bank and the IMF) that reflect this movement of the magma of global power to which I referred earlier.

Beijing's double game (between maintaining the status quo and demanding for reforms) has worked quite successfully in recent years, especially during the Donald Trump administration. As of

1. Christopher A. McNally (2012). Sino-Capitalism: China's Reemergence and the International Political Economy. *World Politics*, 64(4), 741-776. Joseph S. Nye (2008). China's Reemergence and the Future of the Asia-Pacific. *Survival, Global Politics and Strategy*, 39(4), 65-79.

2021, the scenario is likely to change: in fact, the US of Joe Biden and Kamala Harris will tend to adopt, at least in part, quite different positions from the Trump administration, especially in terms of human rights and climate change. The scenarios that will be built under Biden-Harris for the security, trade and technological development agendas are not yet clear, although in structural terms it is plausible to think more in terms of continuity than ruptures in these agendas. In the field of trade, it is not yet clear, either, whether Washington's eventual new commitment to plurilateral partnerships (on the transpacific and transatlantic axes) will come to be in time to compete with the RECP.

Illustrating this hegemonic dispute in the commercial sector, as Lia Valls points out in this publication, two issues stand out in the WTO negotiations: first, China's rise in trade and the global economy, with its accession into the WTO in 2001, and it becoming the world's main exporter in 2009; second, the position of the USA, during the Obama administration, that, in order to contain the Chinese advance, sought to negotiate regulatory standards for trade between the main Asian countries by proposing the Trans-Pacific Partnership. Furthermore, in proposing the Transatlantic Partnership between the United States and the European Union, Obama also signaled that regulatory frameworks would be shaped outside the multilateral system. Trump abandoned these efforts to contain the Chinese power, increasing direct conflict on issues associated with technological options (especially the case of 5G) and the use of digital economy applications, and this, also outside the multilateral field of trade - despite his decisions and the agreements signed with several countries (Australia, Japan, United Kingdom, for example), directly impact the distribution of global trade and services flows.

The disputes between the USA and China directly affect the construction of future scenarios for multilateralism. It is not clear how the power transition will take place, whether peacefully or through direct or indirect military conflicts. Therefore, the US-China dispute will probably continue to block deeper reforms from global multilateral organizations, both the representativeness reforms and those referring to diversity, to use the categorization of Maria Regina Soares de Lima and Marianna

Albuquerque. Representative reforms are of less concern to the USA and China, since both are part of the UNSC as permanent members; and those regarding diversity would imply that the West redefine itself no longer as the only political and cultural center in the world (civilization, sources of legitimacy, original norms of rights and moral values) and, therefore, abandon the traditional use of humiliation strategies in the international system, as stated by the hypothesis developed by Bertrand Badie (2014).

The relationship between China and the USA is paradoxical, since it involves elements and dimensions of hegemonic competition, but it was also built on bases of high economic interdependence. For Brazil, the uncertainties and challenges posed by what I would call "competition in interdependence" are dramatic. With the USA, Brazil has maintained close and deep relations in several sectors. Commercially, Brazilian exports to the USA have greater added value but, at the same time, Brazil competes with the USA in some sectors and presents a deficit in this bilateral trade relationship. China was elevated to the status of Brazil's main trading partner and an important source of direct investment. Under the Bolsonaro government, Brazilian trade diplomacy made several concessions without seeking Washington's reciprocity. Furthermore, Brasilia has made culturalist attacks against Beijing, spreading, mainly on social media, visions based on misinformation about the historical trajectory, but also about Chinese scientific and technological capabilities in the development of vaccines and 5G technology. Current Brazilian diplomacy, hardly worthy of the Rio Branco tradition, has neglected the central aspect of China's new technological strategy: as Caetano Penna points out in this publication, the Digital Silk Road is based on foreign investments in the digital infrastructure sectors, in the development of artificial intelligence, in e-commerce and in digital governance diplomacy (with an emphasis on cyber sovereignty).

# Trade, technology and finance in the international political economy

---

As Anna Jaguaribe points out, starting in the 1990s, commercial multilateralism began to suffer from structural fragility and to lose functionality, making it difficult to conclude global negotiations within the scope of the WTO. Lia Valls recalls that the Bretton Woods multilateral system was a construction of coexistence between the interests and values of the USA and those of Western European economies. And this system has managed to adapt over the years, always based on this game of interests. In the 1980s, with the second great wave of globalization driven by new information technologies and the reduction in transportation costs, one of the responses of the multilateral system was the Uruguay Round launched in 1986, expanding the scope of areas negotiated and, thus, incorporating topics such as investments, services and intellectual property.

In the 1990s, negotiations advanced on regulatory issues and the World Trade Organization (WTO) was created, hailed as a sign of the strengthening of multilateralism in trade. The real world of international trade was already different and some nations in the South, in particular the emerging countries, started to have diplomatic and negotiating capacity in the legal and political pillars of the WTO (Oliveira and Milani, 2012). It was within the scope of the WTO that Brazil was able to win the arduous dispute over cotton against the USA, yielding financial and diplomatic dividends to Brazil, given that part of the funds obtained were directed to the Brazilian Cotton Institute and to technical cooperation projects in cotton farming in African countries (Bueno, 2018). Commercial multilateralism, with the establishment of conflict resolution procedures and the growing socialization between regional powers in the geopolitical South, became very beneficial to developing countries with high diplomatic capacity, such as Brazil and India. This aspect may have aroused conflicting interests in some western capitals.

In addition, the Bretton Woods system, which was partially abandoned in the 1970s with the rupture of the dollar-gold standard, presented limitations in dealing with new trends in world trade. In the Uruguay Round, the proposal for the liberalization

of trade in services based on the most favored nation clause (MFNC) proved to be unfeasible. The United States abandoned its tradition of privileging multilateral agreements and began to pursue its interests through bilateral or regional agreements. In 2001, when the Doha Round was launched and was identified as the “Trade and Development” round, developing countries wished to include agriculture on the agenda, but difficulties in closing a negotiation paralyzed the Round in 2003 (Amorim, 2015).

Two other important dimensions of the multilateral system’s poor functionality concern technology and the role of finance in international relations. As Anna Jaguaribe points out, as of 2008, the West has been engaged in dealing with the economic scenario of costs and losses of hyper globalization. This led to the search for new tools for economic growth, making the innovation economy a center of attention for decision makers. National plans such as *Germany’s industry 4.0* and *China’s 2025* are examples of strategic planning tools for this new understanding of the political economy. The global economy of the 21st century is much more diverse and multicentric than it was in the late 1970s and 1980s, thanks to the growth of Asia and, above all, China. Thus, the technological dimension changed the reality of global production value chains and supply

and service networks, bringing more elements to the hegemonic conflict and generating cracks in international trade and investment negotiations.

Caetano Penna underlines the centrality of the technological dimension when he recalls that no capitalist country develops without manufacturing industries and technological innovation. The fact that Brazil has a network of high-level research institutions in health (federal public universities, Fiocruz, Butantã Institute, excellence research centers and official pharmaceutical laboratories, among others) highlights this centrality. Without this network, it is not unjustified to speculate that the country would be in an even more delicate position to deal with the challenges of the international scenario, among them, those presented by the Covid-19 pandemic.

As Caetano Penna rightly points out in this book, the development of a thriving scientific system is not sufficient for a given country to benefit from the opportunities created by digital innovations. There needs to be a vector that directs investments and technological development to areas of high added value. According to Penna, both in Brazil and other developing countries lack, is an industrial strategy and an innovation policy with a long-term vision that puts government procurement and incentive programs at its core. In other words, what this technological dimension of the international political economy reveals is that the issue is no longer just a matter of choosing between liberalizing markets or adopting industrial and technological innovation policies, but it is a matter of knowing how to combine these strategies in favor of development, particularly in a context in which the economy has been gaining a truly strategic dimension.

The third dimension of the international political economy and that is not directly addressed throughout this book, concerns the impacts that the absence of regulatory frameworks in the field of global finance has on development models and the effectiveness of public policies, including in the fields of climate change and socio-environmental sustainability. As Jan Aarte Scholte (2002) states, in economics, finance links savings to investments through a variety of instruments denominated in monetary values, serving as an intermediation activity that provides savings for investments and, at the same time, generates revenue from these investments for savers. The transnational (global and regional) scale of contemporary finance is unprecedented, with transaction levels greatly exceeding the so-called “real economy” of primary production, manufacturing, transportation, communications, among other sectors. Almost all States allow external banks, securities brokers and insurance companies to operate within their borders, sometimes on an equal footing with national companies, generating the phenomenon of global financial liberalization, thanks to supranational communication and organization tools. How to give global finances a true global conscience beyond earnings and financial logic? How to make savers, investors, borrowers and brokers think and act in a world where challenges such as climate change, pandemics and new sources of renewable energy are a reality? These are some of the questions raised by the processes of disintermediation and liberalization in the financial sector on a transnational scale, to which only States can produce comprehensive answers through multilateral regional and global arrangements.

## The crisis of democracies at the center and on the periphery of the international system

---

When dealing with these aspects of the international political economy and its impacts on the definition of future scenarios for multilateralism, even if in a very schematic way, it is inevitable to resume traditional debates about the relations between States and markets in international relations. After all, as Susan Strange (1988) said, structures of security, finance, production and knowledge are intertwined in the creation and reproduction of power structures in the world economy. Therefore, the decisions made within the States are fundamental to think about how policies resulting from the relations between such power structures are designed and implemented at the external level. In this context, democracy and the rule of law are central to the definition of regulatory frameworks that consider the most diverse forms of “negative externalities”, the responsibilities of different agents and the role of parliaments and citizens in decision-making processes.

**R**obust democracies tend to make qualitatively stricter commitments to multilateral, regional and global organizations. Of course, the strategic interests of even the most robust democracies are a key variable in understanding their respective behaviors in multilateral spaces. Authoritarian governments share the characteristic of making less stringent commitments to multilateral organizations, especially when it comes to human rights, public policies of transparency (for example, in health crises), respect for diversity and pluralism, political participation of minorities, among other agendas. As Maria Regina Soares de Lima and Marianna Albuquerque underline, in addition to the number of members, multilateralism is characterized by elements such as interaction, the institutionalization of deliberative spaces, the reduction of transaction costs, transparency, the plurality of opinions and identities and the legitimacy to establish essential norms and values for international society. In other words, multilateralism mirrors at the international level some of the characteristics and imperfections of democratic processes seen in the domestic sphere.

2016 was a year of spectacular change in international relations, with the UK's vote in favor of Brexit and the election of Donald Trump as US president. For different reasons, both phenomena called into question the continued support of great powers for multilateralism, both regionally and globally. In the case of non-central countries, there were cases of Viktor Orbán (Hungarian Prime Minister since 2010), Nicolas Maduro (President of Venezuela since 2013), Narendra Modi (Indian Prime Minister since 2014) and Rodrigo Duterte (President of the Philippines since 2016), all leaders unlikely to make strong commitments in multilateral spaces. And they are joined by Jair Bolsonaro (president of Brazil since 2019), whose attacks on the “globalism” and “cultural Marxism” of the United Nations have already become notorious in the speeches of his chancellor Ernesto Araújo. This authoritarian turn, which is expected to undergo major turmoil in the midst of the recent US elections that culminated in the election of Joe Biden and Kamala Harris, has had a strong impact on multilateral negotiations and international institutions.

Democracy is going through yet another transformation process, which some scholars have called one of its deepest crises (Przeworski, 2019; Levitsky and Ziblatt, 2018; Merkel and Kneip, 2018). Themes such as participation, representation and effective power to govern reveal unresolved democratic challenges, such as an increasing level of exclusion from the lower third of the demos of participation, the consequent diminished representation of society's interests, crisis of confidence in the elites, distance between rulers and those ruled, as well as a loss of democratic sovereignty in political action. Within this framework, exclusion and increasing patterns of inequality, both in central countries and on the periphery of the international system, have increased the capacity to seduce authoritarian and ultra-conservative leaders who promise easy and simplistic recipes for complex problems, often challenging political norms and institutions both in the national and international spheres.

There are variations in the political and institutional behavior of these different authoritarian governments, but many of them also adopt practices of rupture or relaxation of institutional rules, defending negationist positions in relation to history and the relations between science and public policies in the most diverse sectors (health, the environment, climate, technology, etc.). Many of the leaders mentioned above make frequent use of social networks as a tool for political dialogue with their bases, deviating from the roles and responsibilities traditionally attributed to the powers and political institutions of democracy. Some analysts even treat social networks as one of the most challenging infrastructures for the political development of democracies in our era (Sustein, 2017).

The authoritarianisms of the 21st century, in the North and South of international politics, are a real threat to democracy and multilateralism. Even in European countries with political institutions strongly defending democratic principles, like Germany and France, the spectrum of parties, movements and networks of ultra-conservative, anti-Semitic and neo-fascist activism advances. Among other aspects, the economic and social results of ultraliberal development policies and models, associated with the gradual abandonment of social welfare policies, generate fertile grounds for the diffusion of these values and anti-democratic policies (Piketty, 2014).



Robust democracies tend to make qualitatively stricter commitments to multilateral, regional and global organizations.



How does the domestic crisis impact multilateralism? In most cases, existing or gestating authoritarian governments (such as Hungary, Poland, Israel, Brazil or the United States under Trump) can surprisingly be more hostile to multilateralism than authoritarian regimes like China or Russia. In the Cold War era, democracy and social development were central values in the West, albeit with national variations. The ideological dispute between the USA and the USSR resulted in the configuration of a power structure favorable to the development of the welfare state. Today, the dispute between the USA and China is a competition between two capitalist states with different political regimes, but both using market tools to defend their interests and expand their global presence. If democracy fails in the West, which countries will have the capacity to defend and finance multilateral organizations and to promote their values? How will multilateral organizations respond satisfactorily to collective demands and keep the flame of their legitimacy in the global order burning? In view of the uncertainties that threaten democracy in the West and the diversity of regimes in the East, the risk of increasing the crisis of legitimacy of multilateralism is real, and may translate into the loss of confidence and credibility of its institutions, as analyzed by Maria Regina Soares Lima and Marianna Albuquerque.

# The Anthropocene, the climate emergency and the Covid-19 pandemic

---

The Covid-19 pandemic has revealed how individuals from different geographic and social contexts experience the risk of contagion and the fear of death in a very short period of time. Differences and inequalities also exist in the experience of the pandemic, but the important thing to remember, very schematically in this closing chapter, is the fact that the pandemic has expanded as a threat to global human security with a truly existential scope.

Unlike climate change, where access to information, understanding and interpretation of data, the cognitive and emotional internalization of the threat of climate change in everyday practices, among other aspects, play a central role in the construction of anthropogenic climate change as a political problem, Covid-19 has been a subjective experience that occurs without much mediation between the spread of the virus and the perception of the threat of contagion, illness or even death.

Climate change paradoxically appeals to the need for long-term transformations and the sense of emergency of actions to be taken in the short term. Building bridges between these two temporalities is not a simple task when it comes to designing and implementing concrete public policies, both at the national level and through intergovernmental and multilateral arrangements. As Dale Jamieson states, climate change is an abstraction from a more concrete phenomenon: time (Dale, 2011). And the weather changes daily, one day of rain can follow another day of sun; cold can reduce and heat increase. The public debate on climate change, therefore, takes place in cognitive, psychological, cultural and political territories that are very fertile for a diversity of interpretations and perspectives. Hence the opportunistic strategies of opportunistic negationists or irrational catastrophists, both of which really act in ways that are contrary to the collective interest, of humans and nature, of building sustainable development policies.

As Izabella Teixeira and Francisco Gaetani point out, climate change has become a political imperative and has redefined priorities at all levels of action. The sense of urgency can vary, but there is no doubt that the emergency is here to stay. As the concepts of “Anthropocene” and “Capitalocene” (Crutzen and Stoermer, 2000; Chernilo, 2017; Moore, 2016) indicate, the challenges posed by climate change cross generations, classes, groups and nations, economic and political interests, whose mediations can only be conceived and implemented in democratic and pluralist spaces that promote the necessary convergences, both internally and externally.

This means that socio-environmental sustainability should no longer be considered ownership of the environmental political community, which includes government officials, activists, scientists, and community leaders, among others. Sustainability should be a priority in the most diverse sectors of public policies, from economics to energy, from conservation policies to education, from digital transformation to social inclusion policies. It is in the political practice, with all its difficulties and complexities, that the struggles to be fought and the possibilities of convergence will be defined so that this normative agenda is established as an effective practice of national and international public policies.

## Final remarks: Brazil in the multilateralism of the future

In the difficult task of summarizing the intellectual contributions that make up this publication, the uncertainties presented here schematically bring up the debates about globalization, the development models, the relations between nature and society, between State and market. More than that, they imply a conceptual and political rethinking of the capacity of States and civil society, nationally and through multilateral collective actions, to create institutions that respond to the challenges outlined here. Without any claim of exhaustiveness, given that the different chapters also discussed the implications for Brazilian foreign policy, I list here only three challenges faced by Brazil to think about its insertion in the institutional spaces of multilateralism.

**Table 1:** Diplomatic capabilities of selected countries

Index Components	Number of Posts	Embassies	Consulates	Permanent Missions	World Ranking 2019
China	276	169	96	8	1
USA	273	168	88	9	2
France	267	161	89	15	3
Japan	247	151	65	10	4
Russia	242	144	85	11	5
Turkey	235	140	81	12	6
Germany	224	150	61	11	7
Brazil	222	138	70	12	8
United Kingdom	208	152	44	9	11
India	186	123	54	5	12
México	157	80	67	7	15
África do Sul	124	106	14	2	25

Source: <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org>

Firstly, since Brazil is an intermediate, non-nuclear power, with a strong potential to influence regional issues and having built an important diplomatic capacity, it is fundamental for Brazil to invest in multilateralism in order to be able to defend itself against conflicts between great powers and games of interests that emerge

from the dispute between the USA and China. In comparison with superpowers, great powers and other regional powers in the South, Brazil has considerable diplomatic capabilities (see Table 1). In this sense, it could support the efforts of the “Friends of the Multilateral System” group at the WTO, as recommended by Lia Valls in her chapter.



Secondly, from the point of view of the international political economy, Brazil should rethink its engagement with the WTO and defend, alongside other developing countries, the central role of this body in the construction of trade multilateralism. Without a strong WTO and fragmented regulatory framework systems, as Lia Valls points out, China would lead the Asian bloc and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) proposal would reflect this trend. How would Brazil take on the task of organizing regional chains with the weakening of its leadership in MERCOSUR in particular and in South America in general? One of the challenges for Brazil, in this regard, would be the complex task of overcoming the gap in the region in which it operates when compared to other regions of the world that are advancing their geoeconomic and geopolitical projects. If the WTO were to lose steam definitively in favor of fragmented multilateral systems, interregional relations would tend to gain strategic weight. How could Brazil prepare and help prepare its strategic regional environment for this process?



... Since Brazil is an intermediate, non-nuclear power, with a strong potential to influence regional issues and having built an important diplomatic capacity, it is fundamental for Brazil to invest in multilateralism in order to be able to defend itself against conflicts between great powers and games of interests that emerge from the dispute between the USA and China.



Thirdly and lastly, isolation and detachment from the rest of the world are not positive tactics for a country like Brazil. In the context of the pandemic, showing attitudes that are not well established in national science and international expertise, has not helped the country dialogue with other governments or with the World Health Organization, and even less to learn from the experiences of other societies. By refusing to dialogue multilaterally, the current government produces not only effects for Brazilian society; in fact, it also has obvious consequences for the regional environment and the country's image before its neighbors.

Therefore, it is necessary to consider the challenges for Brazil beyond the current government. It is also important to recompose Brazilian positions, especially in human rights and multilateral climate negotiations. On several issues, it will be necessary to recover the prestige and the traditional role of bridge builder in international organizations, even if such repositioning is more difficult for the country, since it has no surplus of material power. With regard to the US-China competition, the greatest risk is that Brazil will import this confrontation, in line with Washington's strategy of restraining China, and without negotiating compensations. Brazil only loses diplomatic density by supporting US initiatives, particularly its value system, and with this strategy it is condemned to isolation or simply to play an irrelevant role in its region and at the global multilateral level.

## References

---

- ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias de Política Externa Ativa e Altiava*. São Paulo: Benvirá, 2015. 544 p.
- BADIE, Bertrand. *Le Temps des Humiliés, Pathologie des Relations Internationales*. Paris: Odile Jacob, 2014.
- CHERNILO, Daniel. The question of the human in the Anthropocene debate. *European Journal of Social Theory*, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 44-60, 2017.
- CONDE, Leandro C. D. *Humilhação e Políticas de Reconhecimento: Brasil e China em busca de status no sistema internacional*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, 2020.
- CRUTZEN, Paul J.; STOERMER, Eugene F. The 'Anthropocene'. *Global Change Newsletter*, [s. l.], n. 41, p. 17-18, 2000.
- DALE, Jamieson. The Nature of the Problem. In: DRYZEK, J.S.; NORGAARD, R. B.; SCHLOSBERG, D. (ed.). *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 38-54.
- KREGEL, Jan. Emerging Markets and the International Financial Architecture: a blueprint for reform. *Brazilian Journal of Political Economy*, [s. l.], v. 35, n. 2, p. 285-305, Abril-Junho 2015.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*. New York: Crown publishing, 2018.
- MERKEL, Wolfgang Merkel & KNEIP Sascha Kneip (2018) (eds.). *Democracy and Crises: Challenges in Turbulent Times*. Basel, Suíça: Springer, 2018.
- MESQUITA, Adriana C. Bueno. *A intersecção das agendas de política externa comercial e de cooperação sul-sul para o desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, 2018.
- MILANI, Carlos R. S. Covid-19 between Global Human Security and Ramping Authoritarian Nationalisms. *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espacio y poder*, n.11 (Especial), p.141- 151, 2020.
- MOORE, Jason (ed.). *Anthropocene or Capitalocene?: Nature, History and the Crisis of Capitalism*. Oakland (CA): PM Press, 2016. 240p.
- OLIVEIRA, Ivan Tiago M.; MILANI, Carlos R. S.. Atores não estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. *Dados*, vol. 55, n.2, p.367-401, 2012.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução: Monica Baumgarten. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 672 p.
- PRZEWORSKI, Adam Przeworski (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. 250 p.
- SCHOLTE, Jan A. *Governing Global Finance*. CSGR Working Paper n. 88/02, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, 2002.
- STRANGE, Susan. *States and Markets*. New York/Londres: Bloomsbury Academic, 1988.
- SUNSTEIN, Cass R. *#republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2017.





CENTRO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BRAZILIAN CENTER FOR  
INTERNATIONAL RELATIONS

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

Tel: +55 (21) 2206-4400

[cebri@cebri.org.br](mailto:cebri@cebri.org.br)

[www.cebri.org](http://www.cebri.org)



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

Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Germany

Tel.: +49 30 26996-0

[zentrale-berlin@kas.de](mailto:zentrale-berlin@kas.de)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

ISBN: 978-65-992269-2-2

