

NOTA DE CONTEXTO

# Crise e governança na Economia Global

**Anna Jaguaribe**

Membro do Conselho Curador do CEBRI

## Problema central

A governança dos processos internacionais está fragilizada e o multilateralismo em crise no momento em que problemas globais se acumulam e para os quais não podemos prescindir da coordenação multilateral. As razões para o enfraquecimento do arcabouço institucional do multilateralismo são diversas e não datam de hoje. Advêm de conflitos políticos assim como de problemas organizacionais inerentes aos mandatos das instituições. Problemas que foram agravados pela enorme mudança na economia global decorrente do deslocamento do eixo manufatureiro do Atlântico ao Pacífico, da emergência de cadeias globais de produção e das novas tecnologias digitais. Processos econômicos e tecnológicos que paulatinamente marginalizam o sistema e minam sua aceitação coletiva como instrumento de governança.

As instituições multilaterais funcionam sob o pressuposto de que é possível encontrar um equilíbrio entre interesse nacional e regra coletiva. Este equilíbrio torna factível a construção de consensos que permitem a regulação e harmonização de processos e disputas internacionais. No que diz respeito à governança econômica e ao comércio, o equilíbrio entre interesse e regra se pauta também pelo pressuposto de uma visão comum

sobre a economia global. Isto é, de que práticas econômicas advindas da industrialização e da intensificação do comércio levam a uma convergência de interesses entre as nações e ao reconhecimento de problemas de política econômica sob óticas semelhantes.

Os princípios preconizados pelas instituições multilaterais assim como as regras de conduta coletivas para disputas emanavam destes pressupostos. Estes, por sua vez, eram balizados pela natureza da longa expansão capitalista do pós-guerra. Isto é, o *boom* econômico das décadas 1950-80 advindo da imensa capacidade de produção e investimento dos Estados Unidos, da expansão econômica europeia e da incorporação ao sistema econômico global dos países recém descolonizados e emergentes.

Não obstante as crises econômicas e financeira nas décadas de 1970 e 1980, o sistema multilateral centrado na ONU se mantém em funcionamento mesmo se tentativas de reforma do sistema tenham sido constantes. Porém, a partir dos anos 1990 o sistema começa a entrar em um processo de fragilização estrutural. As dificuldades em concluir negociações globais da OMC são um exemplo evidente da disfuncionalidade do sistema.

A emergência da Ásia como pólo de produção global e, sobretudo, o sucesso da China em transformar-se no centro manufatureiro global introduzem elementos de diversidade no sistema que não são absorvidos. Outros fatores econômicos contribuem igualmente para as dificuldades regulatórias do sistema: a complexidade do comércio global de cadeias produtivas, as externalidades dos processos tecnológicos associados à economia de inovação e a digitalização de produtos e serviços.

Mas, se as negociações globais não se concretizam, arranjos alternativos de regulação de disputas comerciais proliferam tanto em nível bilateral, regional e inter-regional. Novos pactos regionais ganham espaço político - como a Regional Comprehensive Economic Partnership da Asean - e acordos inter-regionais - como a revisitada Trans Pacific Alliance - contêm novos elementos de regulação. Blocos econômicos constroem acordos multi-bilaterais como os da União Européia e o Japão. Finalmente, o acordo comercial EUA-China, em fase de negociação, contém seu próprio instrumento de solução de disputas inaugurando uma nova modalidade de comércio administrado entre grandes potências.

Dentro das organizações multilaterais prosperam negociações setoriais por adesão de países interessados. A China cria no contexto de sua política da Belt & Road uma nova linha de instituições multilaterais regionais de escopo global tais como o Banco Asiático de Infraestrutura, o Novo Banco de Desenvolvimento, e o Silk Road Fund. Tudo isto indica que o multilateral como instrumento não foi descartado, mas sim politicamente revisitado e ressurgiu como instrumento de política regional e setorial.

A fragilização da governança multilateral do comércio é um processo de décadas. Sem embargo, a crise do presente, acelerada pela disputa EUA-China e pela pandemia da covid19, se caracteriza pela acentuada perda de confiança política em processos coletivos.

Como argumenta Gelson Fonseca (CEBRI Webinar, Agenda Global Pós-Covid19, 4/5/2020), não são os conflitos que dificultam as relações internacionais, mas a falta de credibilidade nas instituições de mediação. A partir do momento em que as instituições perdem a credibilidade como pólos de coordenação e/ou árbitros de conflitos, o sistema multilateral entra em crise. O quase colapso do mecanismo de soluções de controvérsia da OMC é um exemplo simbólico.

Mohamed El Erian (Project Syndicate, 11/5/2020), comenta que a pandemia da Covid19 se soma a este processo de fragilização do multilateralismo contribuindo para uma reorientação do processo de globalização. Tornam-se irrelevantes duas das principais idéias operativas dos anos 90: a interconexão e integração entre os fluxos globais de produção, consumo e investimento, e a resolução organizada e previsível de conflitos de comércio e investimento através de instituições multilaterais e seus regimes de regras.

A regionalização ou setorialização de acordos econômicos e comerciais não resolve os dilemas regulatórios de fluxos globais de investimento e comércio. Mas, sim, acentua a fragmentação de normas e a competição por *standards* multiplicando a demanda por harmonização.

## Neste contexto, as seguintes indagações são de especial relevância:

---

**1** Que soluções se apresentam para a fragmentação na governança econômica que emerge desde os anos 1990? Persiste a tendência à criação de novos arranjos comerciais fora do contexto da OMC, tais como o acordo bilateral EUA-China e novos acordos entre grupos regionais?

**2** O conflito EUA-China e a extensão da crise econômica na Europa trazem uma nova direção para a globalização com maior ênfase em políticas industriais em nível nacional e uma revisão das cadeias globais de produção. Como se desenvolvem estas tendências?

**3** Há hoje um consenso sobre a necessidade de reformas nas instituições multilaterais. Será possível contemplar um multilateralismo mais abrangente que incorpore maiores divergências nacionais? Que princípios norteariam esta revisão do multilateralismo? Quais os caminhos políticos possíveis para a reforma da OMC? Limitações nas cláusulas de harmonização? Reformas no processo de tomada de decisões? “Regras iguais para desiguais geram resultados injustos” é uma das críticas aos que apontam a demanda por harmonização com elevado grau de convergência. Como podemos responder a esta persistente crítica?

**4** O Brasil sempre foi ativo na promoção do multilateralismo e encontrou nele um foro para a inserção comercial. Como devemos nos situar frente a esta crise institucional e reorientação de tendências?

Política  
Internacional  
**Reorientação do  
Multilateralismo**

**CEBRI**   
CENTRO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Centro Brasileiro de  
Relações Internacionais  
[www.cebri.org](http://www.cebri.org)

 **KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

Konrad-Adenauer-Stiftung  
e.V. (KAS)  
[www.kas.de](http://www.kas.de)