

12/07/2019 - 05:00

## A cooperação global está sob ameaça

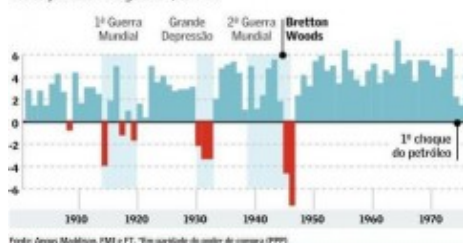
Por **Martin Wolf**

"Acabamos de reconhecer que a forma mais inteligente e eficiente de proteger nossos interesses nacionais é por meio da cooperação internacional - isto é, por meio do esforço conjunto para a consecução de objetivos comuns" - discurso de encerramento da Conferência de Bretton Woods, feito pelo secretário do Tesouro dos EUA, Henry Morgenthau Jr., em 22 de julho de 1944.

"Precisamos proteger nossas fronteiras da devastação exercida por outros países que fabricam nossos produtos, roubam nossas empresas e destroem nossos empregos. A proteção vai levar a maior prosperidade e força" - discurso de posse presidencial de Donald Trump, em 20 de janeiro de 2017.

### Após Bretton Woods economia global fica

Variação do PIB global\*, em %



A conferência em Bretton Woods, New Hampshire, que serviu de base para boa parte da ordem econômica mundial de hoje, ocorreu há 75 anos, entre 1º e 22 de julho de 1944. A Segunda Guerra Mundial ainda não havia sido vencida. Mesmo assim, as potências ocidentais - os EUA mais do que todos - já pensavam em como organizar o mundo de forma diferente para ter um futuro melhor.

Desde então, o mundo mudou imensamente. Hoje, o espírito que deu vida àquela conferência está sob ataque. Mas ele continua tão relevante quanto foi em 1944. Este aniversário é mais do que apenas um momento casual: é uma ocasião para reflexão,

sobre o que deu certo, o que deu errado e o que deve acontecer para que o espírito de Bretton Woods modele o mundo nas próximas décadas ou para que naufrague, como foi o caso da Liga das Nações no período entreguerras.

Uma esplêndida coleção de 50 ensaios - organizada pelo Comitê de Bretton Woods, com sede em Washington - explora os formidáveis desafios à frente. Como disse a ex-executiva-chefe do banco Westpac: "Em 2019, Bretton Woods chega a seu 75º aniversário [...] Realmente, [há] muito a celebrar. Mas o nacionalismo estridente cada vez maior, somado ao protecionismo candente, tornaram o desafio muito mais difícil."

Paul Volcker, ex-presidente do Federal Reserve (Fed, banco central dos EUA), resumiu o espírito de Bretton Woods: "A crença no interesse comum da cooperação internacional, a importância de certas regras básicas de bom comportamento no que se refere às taxas de câmbio, e a necessidade de desenvolvimento de um grande número de nações 'emergentes'". Com o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt, na sigla em inglês), que entrou em vigor como acordo provisório em 1948, essa ideia de "certas regras básicas de bom comportamento" também passou a cobrir o comércio internacional.

### Extrema pobreza tem forte redução

Em % da população mundial



Em termos de política econômica, Bretton Woods significa um compromisso de cooperação, de obrigações contratuais entre as nações e de instituições internacionais competentes - o Fundo Monetário Internacional (FMI), o grupo do Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Hoje, há muito mais em termos de cooperação econômica institucionalizada do que apenas essas três instituições. Os bancos de desenvolvimento regionais, criados com base no modelo do Banco Mundial, e mais recentemente, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês) e o Novo Banco de

Desenvolvimento, dos Brics, financiado pela China, também desempenham um papel importante.

Dois grupos informais de países também têm sido influentes: o G-7, que inclui as sete grandes economias de mais alta renda; e desde 2008, o G-20, que inclui ainda as principais economias emergentes e a União Europeia.

Se formos julgar o período que se seguiu a Bretton Woods por meio do desempenho econômico, temos que concluir que foi um triunfo. Em seu capítulo, Nicholas Stern, da London School of Business, e Amar Bhattacharya, da Brookings Institution, destacam que "no geral, a renda per capita mundial quadruplicou desde 1950, enquanto a população aproximadamente triplicou". Entre 1950 e 2017, o volume do comércio mundial aumentou 39 vezes.



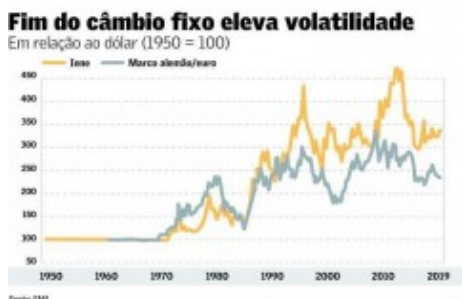
A proporção da população mundial que vive com menos de US\$ 2 por dia (pelo paridade do poder de compra em 2011) caiu de cerca de 75%, em 1950, para 10% em 2015. A desigualdade mundial também caiu de forma significativa nas últimas décadas, em grande medida graças à rápida ascensão das grandes economias emergentes da Ásia, especialmente a China e a Índia. Além disso, a economia mundial também ficou muito mais estável em comparação à primeira metade do século 20.

Esses avanços não ocorreram porque tudo fluiu em um mar de rosas. O regime de taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, desmoronou em 1971, quando o governo Richard Nixon rompeu a ligação do dólar com o ouro. A inflação, então, foi às alturas nos anos 70, até ser controlada, a custos substanciais, nos anos 80. A liberalização financeira trouxe ondas de choques bancários e de dívidas, que culminaram com a crise global e da zona do euro de 2007-2013.

Houve surtos de protecionismo, inclusive no início dos anos 80 nos EUA, em resposta à força do dólar e ao sucesso do Japão. Um sistema de comércio fundado no princípio da não discriminação também se transformou em um baseado em vários acordos econômicos preferenciais (ou seja, discriminatório).

No geral, o ideal de Bretton Woods de cooperação estruturada funcionou extraordinariamente bem. Mas surgiram novos desafios. Talvez o mais importante seja o enfraquecimento do domínio ocidental, principalmente dos EUA, diante da ascensão ao status de superpotência da China. Em certos aspectos, a China já é a maior economia do mundo.

Também tem sido significativa a ascensão do nacionalismo e do protecionismo e a consequente ameaça de fragmentação, não apenas globalmente, mas também dentro do Ocidente. A ideia de Trump dos "EUA em primeiro lugar" e a sua crença passional no protecionismo são um repúdio fundamental ao espírito e à estrutura institucional que deram vida à ordem criada pelos EUA depois da Segunda Guerra Mundial.



A emergência desse espírito bem diferente, por sua vez, é uma consequência das mudanças econômicas que têm corroído a confiança tanto numa economia mundial aberta quanto nas pessoas e instituições que a administram. Nos países de alta renda, houve fatores causais importantes, como a desindustrialização, o aumento da desigualdade, a desaceleração do crescimento da produtividade e o choque de crises financeiras inesperadas. Hoje, ao contrário de 40 anos atrás, são os cidadãos dos países de alta renda, não do mundo emergente, os que mais desconfiam da integração econômica global.

A "desglobalização" começou. Catherine Mann, ex-economista-chefe da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destaca a queda da importância do fluxo de comércio no crescimento e o desmantelamento das cadeias de valor internacionais desde a crise financeira. Isso, argumenta ela, também pode ser um dos motivos para a desaceleração do crescimento da produtividade. Os fluxos financeiros entre fronteiras também chegaram a seu ponto máximo em 2007.

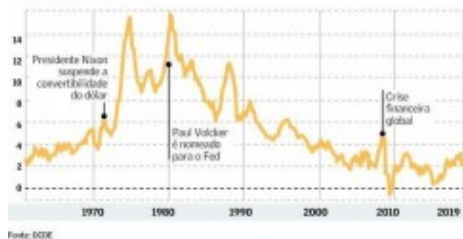
Outra mudança são as pressões cada vez maiores com relação ao ambiente, especialmente às mudanças climáticas. O mundo, argumenta-se agora, passou do período do Holoceno para o do Antropoceno: um planeta em grande medida modelado, tanto para mal quanto para o bem, pela atividade humana.

A isso devemos somar ainda as mudanças tecnológicas. Mais recentemente, elas estão minando a vantagem comparativa dos países em desenvolvimento nos setores de uso intensivo de mão de obra. Elas vêm ameaçando desestabilizar em grande escala os padrões do emprego. Vêm criando novos fluxos internacionais, mais notavelmente de dados. Vêm transformando os sistemas de pagamento e, provavelmente, terão impactos ainda maiores nos sistemas monetários.

Como, então, seria possível sustentar uma ordem econômica mundial cooperativa? Essa pergunta pode ser respondida de forma mais específica, em termos de propósito e de arquitetura institucional, ou de uma forma mais ampla, em termos gerais, de relações internacionais.

## Inflação cai nos países desenvolvidos

Varição anual, em %



Keynes propôs uma moeda global. Nesta coleção, Jean-Claude Trichet, ex-presidente do Banco Central Europeu, afirma que uma moeda supranacional continua sendo impossível. Mas um papel maior para os direitos especiais de saque (SDR, na sigla em inglês, um ativo de reserva criado dentro do FMI), não. Gerenciar o sistema monetário mundial à medida que o yuan se torna mais importante será um desafio adicional.

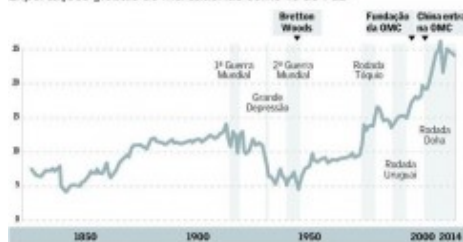
Outra questão bastante conhecida é a estabilidade financeira. Quanto a isso, Mark Carney, presidente do Banco da Inglaterra (banco central britânico) e ex-presidente do Conselho de Estabilidade Financeira (FSB, na sigla em inglês), é bastante otimista: "O programa radical das reformas do G-20 deixou o sistema financeiro mundial mais seguro, mais simples e mais justo". Se isso tornou o sistema seguro o suficiente, só saberemos com o tempo.

Uma questão desanimadora e familiar é o futuro do sistema comercial. A liberalização global está em suspenso. Os EUA não só seguiram uma direção decisivamente protecionista, como também violaram a carta e o espírito da OMC. E também vem tentando neutralizar o sistema de solução de litígios da OMC, tornando-o sem quórum.

Sobre o desenvolvimento, Sri Mulyani Indrawati, ministro das Finanças da Indonésia e ex-diretor operacional do Banco Mundial, enfatiza a necessidade de grandes investimentos para que se possa cumprir com as atuais e ambiciosas "metas de desenvolvimento sustentável". Os financiamentos diretos por bancos de desenvolvimento multilaterais, incluindo os novos liderados por chineses, serão totalmente inadequados. Os financiamentos terão de vir, em grande parte, do setor privado.

## Abertura dá impulso ao comércio global

Exportações globais de mercadorias como % do PIB



Fonte: Feajin and Hugel, "Two Centuries of Bilateral Trade and Gravity Data: 1827-2014" (CEPR 2016). [www.feajin.org](http://www.feajin.org)

O foco dos ensaios está na arquitetura institucional. Isso inclui a gestão dos sistemas monetário e financeiro, o futuro das políticas de desenvolvimento e as perspectivas da OMC e do comércio mundial, todas questões que fizeram parte dos debates em Bretton Woods ou que estiveram relacionadas à conferência. Isso inclui novas áreas de cooperação, como a corrupção, as mudanças climáticas, os Estados em condições frágeis, a migração e a tecnologia.

Uma questão costumeira é a dependência que o sistema monetário global tem do dólar. Isso não foi resolvido no acordo de Bretton Woods, quando John Maynard

Keynes propôs uma moeda global. Nesta coleção, Jean-Claude Trichet, ex-presidente do Banco Central Europeu, afirma que uma moeda supranacional continua sendo impossível. Mas um papel maior para os direitos especiais de saque (SDR, na sigla em inglês, um ativo de reserva criado dentro do FMI), não. Gerenciar o sistema monetário mundial à medida que o yuan se torna mais importante será um desafio adicional.

Outra questão bastante conhecida é a estabilidade financeira. Quanto a isso, Mark Carney, presidente do Banco da Inglaterra (banco central britânico) e ex-presidente do Conselho de Estabilidade Financeira (FSB, na sigla em inglês), é bastante otimista: "O programa radical das reformas do G-20 deixou o sistema financeiro mundial mais seguro, mais simples e mais justo". Se isso tornou o sistema seguro o suficiente, só saberemos com o tempo.

Uma questão desanimadora e familiar é o futuro do sistema comercial. A liberalização global está em suspenso. Os EUA não só seguiram uma direção decisivamente protecionista, como também violaram a carta e o espírito da OMC. E também vem tentando neutralizar o sistema de solução de litígios da OMC, tornando-o sem quórum.

Sobre o desenvolvimento, Sri Mulyani Indrawati, ministro das Finanças da Indonésia e ex-diretor operacional do Banco Mundial, enfatiza a necessidade de grandes investimentos para que se possa cumprir com as atuais e ambiciosas "metas de desenvolvimento sustentável". Os financiamentos diretos por bancos de desenvolvimento multilaterais, incluindo os novos liderados por chineses, serão totalmente inadequados. Os financiamentos terão de vir, em grande parte, do setor privado.

David Miliband, diretor da Comissão Internacional de Resgate e ex-ministro das Relações Exteriores do Reino Unido, observa que "mais de 40% das pessoas extremamente pobres vivem hoje em Estados frágeis afetados por conflitos". Isso também é a origem de grande parte da pressão migratória global. Assim, se quisermos eliminar a pobreza extrema e as levas de refugiados, tais conflitos precisam ser resolvidos. Assim como, continua ele, a pressão sobre os países relativamente pobres que hoje recebem 84% dos refugiados do mundo.

As mudanças climáticas estão piorando esses problemas. Mesmo assim, países de alta renda e egoístas, especialmente os EUA, aparentemente decidiram não enfrentar esse desafio. Sanções contra esse tipo de comportamento teriam de ser consideradas.

Outro desafio importante é a corrupção, discutida por Frank Vogel, cofundador da Transparência Internacional, e William Rhodes, ex-vice-presidente do Citigroup. Eles escrevem que "as autoridades do FMI admitem reservadamente que precisam se esforçar mais para levantar explicitamente as questões que envolvem finanças ilícitas com os governos dos grandes países desenvolvidos ocidentais, cujos mercados de capitais proporcionam portos seguros para tanto dinheiro ilícito". Sim, isso inclui, acima de tudo, os mercados de capitais americano e britânico.

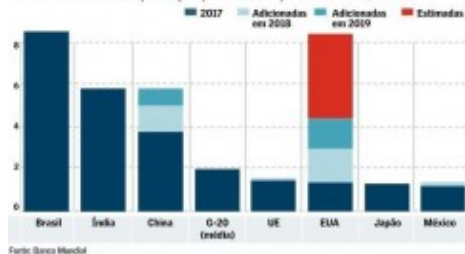
Essas questões perfeitamente adequadas sobre como as instituições serão reformadas e os novos desafios enfrentados - incluindo a necessidade de se refletir as mudanças no poder global na governança institucional - são, até certo ponto, secundários. A questão maior é se será possível sustentar o nível necessário de cooperação.

Os desafios econômicos de hoje se deparam com um nacionalismo ressurgente. Mesmo assim, países não são ilhas. Na verdade, a cooperação global é mais importante hoje do que há 75 anos. Mas também se tornou mais difícil.

A escola "realista" nos dirá que a cooperação é uma quimera: as relações internacionais sempre envolvem a política brutal do poder. Mas um sistema é "realista" se leva a resultados desastrosos para todos? Só se o conflito for o único sistema imaginável. Agora que o mundo não tem uma superpotência dominante, o velho sistema hierárquico liderado pelos EUA não é mais viável. Mas continua sendo essencial ter algum tipo de sistema cooperativo.

## EUA ficarão altamente protecionistas

Tarifas médias de importação ponderadas pelo comércio, em %



queiram seguir? Isso somente poderá ser feito por meio de redes de redes, estabelecidas dentro de compromissos globais.

Bretton Woods moldou a era pós-Segunda Guerra Mundial não tanto por causa dos acordos específicos firmados, mas sim por causa do compromisso com a cooperação institucionalizada que ele personificava. Esse compromisso permaneceu vital durante as voltas e reviravoltas dos 75 anos subsequentes e continua tão importante como nunca.

As instituições precisam de fato se desenvolver. Novos desafios precisam ser superados. Mesmo assim, se o mundo não conseguir sustentar e desenvolver o compromisso com a cooperação, o progresso mundial poderá não ser sustentado e os desafios que enfrentamos poderão não ser superados.

Morgenthau estava certo. Trump está errado. É simples - e também difícil - assim. **(Tradução de Sabino Ahumada e Mario Zamarian)**

Keyu Jin da London School of Economics, um dos dois únicos colaboradores chineses, fornece uma nova maneira de pensar esse desafio. Ela afirma que as redes econômicas poderão suplantar as relações entre as nações e tornar as noções tradicionais de hegemonia redundantes. A China, sugere ela, poderá acabar não como outra potência hegemônica, mas sim como uma "líder da rede global".

O grande ponto da professora Jin é importante: como criamos ordem suficiente e cooperação para sustentar nosso mundo complexo, interdependente e ambientalmente estressado, sem um poder hegemônico que a maioria dos países