

POLICY NOTE

Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil

Maria Regina Soares de Lima
Marianna Albuquerque

Ficha Técnica

Autoras

Maria Regina Soares de Lima
Marianna Albuquerque

Edição executiva

Anna Jaguaribe
Paula Carvalho

Coordenação editorial

Julia Dias Leite
Luciana Gama Muniz

Apoio editorial

Gabriella Cavalcanti
Henrique Vidal

Design gráfico

Presto Design

Realização:



CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS



As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade de suas autoras.

POLICY NOTE

Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil

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)

Política
Internacional

**Reorientação do
Multilateralismo**

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



É comum lermos nas atuais análises internacionais a afirmação de que o multilateralismo está em crise. A pandemia e a dificuldade de se produzir ação coletiva global para lidar com a crise sanitária desvelaram um fenômeno que vinha em gestação nos anos anteriores, ilustrados pela paralisia decisória nas organizações multilaterais, derivadas do aumento da competição entre grandes potências e da emergência de novos polos de poder, e pelas contestações da legitimidade e da eficácia destes instrumentos coletivos. Entretanto, muitas dessas interpretações pecam por generalizações e falta de profundidade analítica sobre o que é o multilateralismo, quais as suas variações, sobre qual de suas formas de manifestação que o diagnóstico da crise se aplica, e como as instabilidades sistêmicas afetam, de forma diferente, Estados com perfis de inserção internacional igualmente diferenciados. Nessas análises, os percalços do multilateralismo são analisados de forma análoga à da crise sistêmica, como se os desafios multilaterais reproduzissem automaticamente aqueles que enfrentam a ordem global, encarada de forma mais ampla.

Nosso argumento é que a crise do multilateralismo precisa ser analisada a partir de lentes próprias, uma vez que o conceito de multilateralismo pressupõe formas de relacionamento que não são idênticas às que prevalecem no sistema. Enquanto o sistema internacional é caracterizado como uma estrutura anárquica, na qual as assimetrias de poder se impõem aos interesses dos países menores, as organizações multilaterais operam a partir de princípios e normas gerais que deveriam se sobrepor aos interesses de todos os países e buscam garantir a coordenação entre desiguais, a inclusão, a representação e a reciprocidade, mesmo que a implementação das mesmas não seja perfeita. Por ser um ambiente que reduz custos de transação e permite a mitigação de certas assimetrias, o multilateralismo foi interpretado, historicamente, como um mecanismo estratégico para países intermediários, como o Brasil. Com isso, a convergência da crise do multilateralismo com as mudanças de orientação da política externa brasileira geram uma situação *sui generis* para a análise da inserção internacional do país.

Para apresentar aportes iniciais que fundamentem a identificação de possíveis respostas (e também de novas perguntas), este texto busca identificar a gênese e as implicações da atual crise do multilateralismo. Partimos da premissa que a origem das inúmeras contestações que as organizações multilaterais sofrem está relacionada à falta de legitimidade decorrente da inadequação do arca-

bouço institucional liberal-ocidental do pós-Segunda Guerra a um novo mundo, com novos polos de poder e maior diversidade identitária e ideológica.

Para tal, este texto está organizado da forma como se segue. Inicialmente, apresentamos um diagnóstico da crise global de forma mais geral. Em seguida, uma análise mais específica do que se entende por crise do multilateralismo. Finalmente, apresentamos as possíveis implicações para o Brasil.

Para incorporar a diversidade de perspectivas regionais e pensar no lugar do Brasil, utilizamos como base os argumentos apresentados por especialistas na série de *webinars* realizados pelo CEBRI, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer. Pela perspectiva asiática, destacamos o evento "*21st century strategic rivalries: redefining multilateralism and cooperation spaces*", em especial as contribuições de Kishore Mahbubani (Asia Research Institute/National University of Singapore) e David Daokui Li (ACCEPT/Tsinghua University).¹ A visão da Europa está baseada nas análises de Zaki Laïdi (European Union External Action Service) e Roland Freudenstein (Wilfried Martens Centre for European Studies), apresentadas no evento "*The reorientation of multilateral politics: an European perspective*".² O ponto de vista do Brasil, por sua vez, foi contemplado por Carlos Milani (Iesp-Uerj) e Oliver Stuenkel (FGV) no webinar "Realinhamento global e desafios para o Brasil".³

1. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xGBp5gGdpSI> (acesso em 27 de setembro de 2020).

2. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rZqTFwSizAA> (acesso em 27 de setembro de 2020).

3. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kG1msyG9rgU> (acesso em 27 de setembro de 2020).

1 Um diagnóstico da crise global

Conforme apresentado acima, consideramos que faz sentido distinguir, analiticamente, a crise global da crise do multilateralismo. Ainda que a segunda possa ser consequência da primeira, a mesma tem dinâmicas que são específicas das experiências conhecidas de multilateralismo, que não se confundem com as características e o estado geral da ordem global. Para entendermos a primeira, pode-se partir do aparente consenso entre os analistas de que está em curso um profundo reordenamento do poder global, com a diminuição do poder relativo dos Estados Unidos, em especial no plano econômico, e a emergência da China.

Este movimento tem sido interpretado de distintas maneiras. Duas delas nos parecem relevantes para esta discussão. A primeira delas é a hipótese de R. Gilpin (1981), em que se estaria diante de uma transição de poder em função da taxa desigual de crescimento militar, econômico e tecnológico, que tende a alterar o equilíbrio de poder no sistema internacional. A taxa diferencial de mudança gera uma redistribuição de poder que, se não resolvida, causa a alteração no sistema. O instrumento que soluciona o desequilíbrio é a guerra hegemônica que estabelece um novo equilíbrio, refletindo a nova distribuição de poder no sistema internacional. Independente da plausibilidade da hipótese de Gilpin, argumentos na linha da transição de poder se tornaram mais frequentes no debate público nos EUA, a partir da emergência econômica da China.

Uma segunda linha de argumentos provém da análise institucional e da ideia, desenvolvida por Ikenberry (2009) que a ordem legal e liberal, construída pelos EUA no pós-Segunda Guerra, é suficientemente flexível para acomodar poderes emergentes como a China, na premissa de que a última acabaria por aceitar e incorporar as normas legais e liberais que dão suporte ao arcabouço normativo da ordem global. Neste argumento, o reordenamento global impactaria diretamente na crise do multilateralismo atual. Há um claro viés etnocêntrico nesta interpretação, uma vez que cabe à potência emergente a adaptação às normas existentes, e não o contrário. Sua fragilidade fica aparente quando se leva em conta que, como se verá adiante, um componente da crise

do multilateralismo é não incorporar a diversidade de valores e culturas dos países não ocidentais.

Somado a isso, outro ponto em comum entre os analistas está focado na crescente competição EUA-China, que se tornou mais acentuada com a eleição de Donald Trump, e a mudança de orientação da política externa da China, a partir da chegada ao poder de Xi Jinping. O gigante asiático passou de uma postura mais acomodatória para uma de mais alto perfil no plano global, ilustrada pelo aumento da presença militar no Mar da China e pela participação ativa em fóruns multilaterais. O acirramento desta competição contribui diretamente para a crise do multilateralismo (mas não se limita a ela), na medida em que afeta as tarefas operacionais das instituições, como a paralisação de procedimentos decisórios. O caso da Organização das Nações Unidas (ONU) é o mais emblemático, exemplificado pelas acusações de Trump de um suposto viés ideológico da Organização Mundial da Saúde (OMS), justificando assim o abandono da mesma.

Em adição às análises da transição de poder e da corrente institucionalista, é possível olhar para o atual estado da arte da ordem global pela linha da Economia Política Internacional. Por essa perspectiva, desponta como chave de leitura a mudança do eixo econômico na direção da Ásia, as consequências recessivas derivadas da crise do capitalismo em 2008, as mudanças estruturais na dinâmica capitalista com a formação de cadeias produtivas globais a partir da realocação da indústria na periferia, os desenvolvimentos tecno-

lógicos e os impactos no emprego e na indústria. Todos estes fatores contribuíram para criar um clima de incerteza nas sociedades e gerar reações protecionistas e nacionalistas em muitos governos, desembocando na crise do liberalismo nos países ocidentais e no enfraquecimento da coalizão liberal, principal suporte da ordem do pós-Segunda Guerra.

Neste contexto de incerteza, a crise dos partidos e da representação política nos países ocidentais contribuiu para a proliferação de governos de direita e ultradireita, refratários ao multilateralismo, como um capítulo a parte. Capítulo que não pode ser explicado apenas por fatores econômicos, especialmente no contexto europeu, em que o aumento do número de refugiados fugindo de situações de violência e pobreza generalizadas, incentivou a reação conservadora e o preconceito étnico. Para muitos analistas, a crise do liberalismo, a reação conservadora e a reconfiguração política em países como os EUA, Brasil e vários países europeus, compõem um quadro de instabilidade análoga aos anos de 1930, com a emergência dos nacionalismos e do ódio racial.

Como quer que seja, o reordenamento do poder global, a competição EUA-China, a incerteza econômica, a crise do liberalismo e a emergência de governos de direita e ultradireita seriam os principais responsáveis pela crise global na atualidade. Se adicionarmos as emergências sanitárias e do meio ambiente que, com a atual pandemia, foram alçadas às principais ameaças transnacionais na contemporaneidade, pode-se especular que estamos vivendo um dos momentos mais críticos do pós-Guerra Fria. Diferente de crise anteriores, como o 11 de setembro, episódio que condensou várias situações em um evento único, na atualidade estamos experimentando várias conjunturas críticas, com desdobramentos espaciais e temporais distintos, que geram ainda mais incerteza sobre seus desdobramentos futuros. Vivenciamos a convergência de eventos críticos sincrônicos e, portanto, sobressai o imperativo de não confundir a instabilidade da ordem geral com as manifestações em regimes e agendas específicos.



Como quer que seja, o reordenamento do poder global, a competição EUA-China, a incerteza econômica, a crise do liberalismo e a emergência de governos de direita e ultradireita seriam os principais responsáveis pela crise global na atualidade. ”

2 Diagnósticos da crise do multilateralismo

O multilateralismo é um tema constante nas principais análises internacionais, sobretudo nas que se dedicam a compreender as tensões atuais. Como nem sempre é dedicada a devida atenção ao conteúdo do conceito, as interpretações tendem a partir de premissas equivocadas sobre no que consiste a crise do multilateralismo. Em uma acepção minimalista, a etimologia do termo possui uma raiz quantitativa, na qual o multilateralismo 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.

Partindo dessa perspectiva, 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 (Albuquerque, 2020). Esse processo foi descrito por Badie (2011) como sistema internacional oligárquico, diplomacia de conivência e diplomacia de clube. Não faltam exemplos históricos de como países poderosos formaram agrupamentos de tomada de decisão sem a garantia de participação plena dos demais, a exemplo da Santa Aliança, da Conferência de Berlim e, ainda, de ações da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) sem o devido amparo legal. Portanto, consideramos importante destacar que multilateralismo não deve ser confundido com multipolaridade. A existência de inúmeros polos de poder não garante que estejam em prática mecanismos de participação e de inclusão.

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 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.

Apesar de ser influenciada por aspectos da crise da ordem internacional, a crise do multilateralismo pode ser definida, de modo geral, como a incapacidade das instituições e mecanismos multilaterais de oferecerem soluções para uma série de questões de paz e segurança, pandemias, desenvolvimento sustentável e mudança climática, direitos humanos e governança econômica, para citar as mais relevantes. Esta incapacidade diante de situações críticas já era anterior à pandemia, mas ficou mais aparente a partir da explosão da crise sanitária, que atingiu toda a população mundial, ainda que desigualmente, afetando particularmente as parcelas mais vulneráveis da população mundial.

Ao ser incapaz de responder satisfatoriamente às demandas coletivas, os instrumentos multilaterais incorrem em uma crise de legitimidade, que se traduz na perda de confiança e credibilidade

das instituições. Neste contexto, duas críticas têm sobressaído: a questão da representatividade e a inclusão da diversidade. Ambas estão presentes nas demandas pelas reformas das organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a ONU, em particular da ampliação dos membros permanentes com poder de veto do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de modo que a instituição levasse em conta a reconfiguração da nova ordem pós-Guerra Fria.

Historicamente, esta demanda foi mais forte entre os países médios e os emergentes. Por parte do Brasil, a demanda de reforma, presente desde a Liga da Nações, organização que antecedeu a ONU, parece ter saído da agenda de prioridades. Pela primeira vez, na sessão de abertura anual da Assembleia Geral das Nações Unidas, um presidente brasileiro omitiu de seu discurso a demanda pela reforma do Conselho de Segurança. Para experientes diplomatas brasileiros, como Rubens Ricupero, é pouco provável que, no atual contexto, o tema da reforma do CSNU seja colocado na agenda da Organização.

Diante da dificuldade de resposta eficiente das organizações multilaterais de cunho universal, motivada pelos fatores apresentados acima, vemos um movimento no qual os Estados, ao invés de buscar corrigir e fortalecer estas instituições, optam por instituir mecanismos informais, às margens dos fóruns coletivos. Crescem os acordos bilaterais de comércio, à revelia das negociações na OMC, por exemplo, além da formação de grupos compostos por poucos Estados, notadamente com baixa diversidade, para negociar em conjunto e de forma prévia ao debate multilateral. Essa união de *like-minded states* às margens do debate multilateral é chamada de plurilateralismo, e foi apresentada por Zaki Laïdi como o melhor caminho para a ação coletiva, conforme será apresentado na próxima seção.



Ao ser incapaz de responder satisfatoriamente às demandas coletivas, os instrumentos multilaterais incorrem em uma crise de legitimidade, que se traduz na perda de confiança e credibilidade das instituições. //

3 Perspectivas regionais sobre a crise do multilateralismo

Somada à perda de legitimidade, a questão da diversidade é uma demanda dos países não-ocidentais, na medida em que a arquitetura da instituição, concebida no pós-Segunda Guerra, reflete os valores ocidentais. Uma perspectiva asiática,⁴ representada por Kishore Mahbubani, por exemplo, é particularmente sensível no sentido da necessidade da incorporação da China como *equal partner* do Ocidente. Uma vez que “estamos todos no mesmo barco” no que diz respeito a crises sistêmicas, como a pandemia, EUA e China deveriam aprender a trabalhar juntos. Segundo o especialista, o pós-guerra foi “marcado pelo poder do Ocidente e as Organizações Internacionais foram construídas por eles, e agora eles estão abandonando o barco”, em um momento no qual não há convergência de diagnósticos e de ações entre as regiões.

Contudo, David Daokui Li, contesta que exista uma única visão asiática. Pelo tamanho e relevância, os vizinhos asiáticos da China adotam posturas vacilantes, porque querem e precisam se aproximar da China em termos econômicos e comerciais, mas em termos da segurança se preocupam com as implicações dessa aproximação, pela história de conquista territorial daquele país. Apesar de nuances nas respectivas interpretações, ambos concordam que é necessário que os EUA aceitem a China como um “*equal partner* para reformar o multilateralismo”. Os especialistas enfatizam a visão pragmática da China, “não focada apenas na ideologia” (ao contrário dos EUA, que se tonou mais ideológico); pois o país asiático não tenta se envolver na forma de governo dos outros países, não busca exportar ideologia e coloca em preponderância o seu “dever de casa” para cumprir em relação à sua própria população.

A visão brasileira também aponta para a disputa EUA-China como um dos fatores do realinhamento global, mas enfatiza que é necessária a incorporação da diversidade de valores nas normas internacionais. De acordo com Carlos Milani, a China não se enxerga no mundo construído no pós-Segunda Guerra Mundial, e lembra que, na visão dos chineses, não estamos assistindo à emergência, mas sim à reemergência da China após o século de ‘humilhação’ do país pelo Oci-

dente” (1839-1949), processo que se configura, atualmente, como política estratégica. Para Oliver Stuenkel, “a pandemia revelou que o deslocamento de poder está mais avançado do que parece à primeira vista”. Avaliando o papel dos EUA na atualidade, o especialista concluiu que o país “se retirou dos três principais debates: comércio, migração e mudanças climáticas, além da pandemia, configurando uma perda de liderança”. Stuenkel acrescentou, ainda, que na Ásia existe uma preocupação em formar uma elite que está se preparando para um novo sistema centrado no continente.

Na avaliação da crise do multilateralismo, a partir de uma visão europeia, Roland Freudenstein lembra que o sistema multilateral não é homogêneo, citando, por exemplo, que a UNICEF não obedece à mesma lógica do CSNU. Enquanto a primeira é um programa voltado para a infância, com certa autonomia orçamentária e de gestão, o segundo é um órgão altamente político e com resoluções vinculantes, no qual os efeitos da política de poder são mais evidentes. Para ele, há pouca chance de reforma do Conselho, pois os membros permanentes “estão comprometidos com o *status quo*”. Apesar desse engessamento do CSNU, em outras instâncias, como a OMS, a China foi habilidosa em expandir seu ativismo, “porque havia uma lacuna deixada pelos EUA e pelos países ocidentais”.

4. Por uma questão de simplificação, estamos tomando as perspectivas de nossos entrevistados como representativas da visão de seu país ou da região de sua proveniência. Não se trata de uma generalização falaciosa, mas apenas de uma ilustração das diferentes perspectivas de nossos entrevistados.

Ao pensarmos nesse contexto de reconfigurações de poder, é imprescindível que consideremos também o papel da Europa, sobretudo por meio da União Europeia (UE). Apesar de ressaltar o papel histórico que a UE possui, ao ser o exemplo mais avançado de multilateralismo, Freudenstein considera que “a Europa não é responsável por diminuir a divisão entre China e EUA”. Segundo ele, “a mais antiga e profunda relação (da Europa) é com a Aliança Atlântica”, e a China “está enfraquecendo esta relação, uma vez que a China é um desafio para o Ocidente”. Acrescenta, ainda, que os “EUA assumiram uma parcela desigual e injusta da responsabilidade internacional e a Europa precisa se engajar em assumir esse papel”.

Para Zaki Laïdi, também partindo de uma perspectiva europeia, no caso de um agravamento da divisão entre EUA e China, a criação de espaços congregando *like-minded countries* seria uma alternativa para proteger o multilateralismo. Laïdi também aponta para o problema da coordenação na atualidade, e atribui este resultado ao que denomina o “paradoxo da multipolaridade”. A saber, em um mundo multipolar, com mais atores, existe menos consenso. Na ausência de um país hegemônico, capaz de impor regras para todos e prover o bem público da coordenação da ação coletiva, as demais potências se comportam como “*free riders*”. O resultado é o aumento das discordâncias entre eles e a paralisia das instituições multilaterais, como o CSNU, a OMC e a OMS.

Ademais, ressalta Laïdi, acaba ocorrendo um “multilateralismo seletivo”, em que um país “*pick and chose areas where you can implement agreements*”. Cita como exemplos, a defesa da China da OMS e sua insistência em não mexer nas normas de Direitos Humanos, além do acordo comercial chinês, que combina bilateralismo e multilateralismo, criando dificuldades para a União Europeia. A alternativa mais promissora, segundo Laïdi são os acordos plurilaterais, “com menos Estados e com temas específicos”, para evitar que muitos países lidem com muitos temas simultaneamente, gerando um dilema de ação coletiva.

A nosso ver, a solução de arranjos plurilaterais está na contramão do diagnóstico da necessidade do aumento da representatividade e da diversidade.

Aumentar a diversidade cultural e a representação nacional nas arenas decisórias, implica, necessariamente, gerar o “paradoxo da multipolaridade”. Ao fim e ao cabo, o que parece estar em causa é o formato universal do multilateralismo. Se as organizações universais não alcançaram se reformar para fazer face à crescente diversidade de seus participantes, as opções na mesa das potências vão no sentido de torná-las mais homogêneas e com um número limitado de países.

Além dos problemas apontados vinculados à perda de legitimidade e às carências na representação e na diversidade cultural, um outro argumento que contribui para a crise do multilateralismo pode ser extraído dos seminários realizados. Para efeitos analíticos, vamos denominá-lo de carências de liderança. Neste argumento, de natureza mais política, avulta a carência de lideranças nacionais capazes do enfrentamento de eventuais crises do multilateralismo, tal como ocorreu no pós-Segunda Guerra. Comparando a coordenação internacional para superar a crise de 2008 e a da crise atual, Oliver Stuenkel observa que a coordenação hoje é menor do que há poucos anos atrás, atribuindo tal resultado à “emergência da China e à postura agressiva” em relação a este processo.

Também para Carlos Milani, a inexistência de lideranças razoáveis tem sido um fator de retrocesso na coordenação das respostas coletivas às crises globais e às dificuldades de gestão do multilateralismo. Milani atribui esta carência à crise das democracias liberais e à emergência de governos de direita e ultra-direita que exaltam o negacionismo e o nacionalismo. Contudo, para ele a própria “conjuntura crítica” abre um “espaço para a emergência de líderes – e estamos em busca dessas grandes lideranças”.

Neste raciocínio dialético, abre-se um espaço para a agência e as inúmeras opções que as escolhas políticas implicam. Num contexto democrático em que os fatores domésticos passam a ser determinantes nas escolhas internacionais, em que a democracia impõe grandes desafios, é possível pensar em soluções incrementais numa direção mais promissora e que fogem ao raciocínio determinista de muitas análises contemporâneas.

4 Implicações para o Brasil

Da perspectiva brasileira, um dos principais desafios que decorrem do cenário crítico analisado acima diz respeito à ameaça que a crise do multilateralismo significa para o Brasil, um país que apostou na ampliação da sua influência global por via da participação ativa em foros multilaterais, ao se declarar um país de vocação pacífica na ordem global. A não ser para a “franja lunática” - expressão cunhada pelo Embaixador Rubens Ricupero, para designar a ala mais ideológica de apoiadores do atual governo brasileiro, que critica o “globalismo”, que inclui todas as instituições internacionais, vistas como uma conspiração comunista - há um consenso entre as principais forças políticas, da esquerda à centro-direita, da importância fulcral das instituições multilaterais.

Para Carlos Milani, é necessário pensar os desafios para o Brasil para além do atual governo, e “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, pois “não temos excedentes de poder”. Tanto Milani quanto Stuenkel lamentam a “perda de legitimidade e do antigo *soft power*” e ressaltam a necessidade de o Brasil reestabelecer o diálogo.

Ainda que reconheçam que a América Latina já estava tendo uma resposta fraca em termos econômicos, a região será provavelmente ainda mais impactada pela pandemia, o que dificultará, segundo Stuenkel, a sua projeção estratégica. Para Carlos Milani, nas tarefas futuras para o Brasil, de forma a recuperar a reputação que teve anteriormente, seria necessário recobrar algum papel construtivo no plano regional, além de restaurar a tradicional relação de confiança mútua com os vizinhos, em particular com a Argentina. No plano interno, caberia restaurar a política externa como instrumento de desenvolvimento nacional; para tanto, seria necessário recolocar a política externa no debate público.

No debate sobre se a política externa é uma política pública, Oliver Suenkel observa que não seria “correto diferenciar política de governo da política de Estado”, adicionando que a “politização da política externa não seria exatamente um proble-

ma”. Contudo, acrescenta, sem a “redução da polarização doméstica” será impossível um “resgate da política externa”. Carlos Milani, por outro lado, considera que este debate não se resume a uma “questão de direita ou esquerda”. O país “assumiu compromissos internacionais que comportam os princípios da tolerância e da diferença – são compromissos de Estado” e estão “de acordo com os preceitos constitucionais brasileiros”.

Outro desafio, presente na visão brasileira, tem a ver com a competição EUA-China e como esta competição afeta os interesses do país. Segundo Stuenkel, o risco maior é o Brasil “importar o confronto entre EUA e China”, pois os EUA demandam alinhamento total à estratégia de contenção da China, uma posição também compartilhada pelos Democratas, ainda que os métodos possam ser mais sutis. Agregando Stuenkel, “Pequim interpretará como hostil a escolha brasileira no debate do 5G” e o país poderá sofrer eventuais retaliações. Neste fio, caberia à diplomacia impedir que “a competição atrapalhasse a inserção brasileira”.

De modo geral, é possível apreender das observações dos palestrantes uma aceitação realista da emergência chinesa, uma “reemergência”, na verdade, segundo Carlos Milani. Na condição de um país na semiperiferia do sistema de poder global, em algumas situações históricas, o país, se alinhou à potência emergente, como no final da Segunda Guerra. De modo geral, porém, prevaleceu a equidistância pragmática entre potências rivais, como ocorreu nos anos 30, anteriores à Segunda Guerra, ou no período do Pragmatismo

Responsável do Governo Vargas, quando a Europa foi considerada como uma opção alternativa à negativa dos EUA em nos fornecer tecnologia sensível. Hoje, excetuando-se a visão da política externa atual, que professa um “alinhamento sem recompensa”, na definição de Gerson Moura resgatada por Carlos Milani, no debate entre acadêmicos e especialistas a visão dominante é a manutenção da neutralidade diante do conflito.

A nosso ver, esta posição dominante no debate acadêmico deriva da compreensão que o Brasil é um país situado na semiperiferia do sistema econômico e de poder global. Portanto, as eventuais situações de competição entre as potências podem ser vistas como janelas de oportunidades para alianças estratégicas benéficas ao país, de acordo ao modelo da “autonomia na dependência” de Gerson Moura ou ao *bandwagoning* com a potência *status quo*.

Este sentimento está muito bem expresso nas palavras do Embaixador Rubens Ricupero para quem o “Brasil não é ocidental, e não somos enxergados dessa forma”. Tendo em vista nossa formação multicultural e miscigenada e a inserção tardia no sistema econômico global, “nossos interesses são coincidentes com a Ásia e com a África, não necessariamente com a OCDE”. Ricupero acrescenta que nossos “vínculos comerciais são maiores com os países asiáticos do que com os países ocidentais”, e a China já é o principal parceiro comercial do Brasil. Nossa vantagem estratégica é estar “ausente dos possíveis conflitos na Ásia”. E conclui, a “única forma do Brasil se defender de conflitos entre grandes potências é por via do multilateralismo”.

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.

Badie, B. *La Diplomatie de Connivence: Les Derives Oligarchiques du Système International*. Paris: La Découverte, 2011.

Gilpin, R. *War and Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

Ikenberry, G. J. *Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order*, *Perspectives on Politics*, 7 (1), pp. 71– 87, 2009.

Keohane, R. *Multilateralism: An Agenda for Research*. *International Journal*, vol. 45, nº. 4, pp. 731-764, 1990.

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, pp. 43-60. Brasília: Funag, 2012.

Moura, G. *O Alinhamento sem Recompensa: A Política Externa do Governo Dutra*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

Ruggie, J. *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*. *International Organization*, vol. 46, no 3, pp. 561-598, 1992.

Sobre o CEBRI



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

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

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

PENSAR
DIALOGAR
DISSEMINAR
INFLUENCIAR

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

*University of Pennsylvania's Think Tanks
and Civil Societies Program 2019 Global
Go To Think Tank Index Report*

Diretoria e Conselhos

Presidente
José Pio Borges

Presidente de Honra
Fernando Henrique Cardoso

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

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

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

Diretora-Presidente
Julia Dias Leite

Conselho Curador

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

Conselho Consultivo
Internacional

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

Senior Fellows

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

Associados

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

Equipe CEBRI

Diretora-Presidente
Julia Dias Leite

Diretora Relações
Institucionais e Comunicação
Carla Duarte

Diretora de Projetos
Luciana Gama Muniz

PROJETOS

Gerente de Projetos
Lara Azevedo

Consultora
Cintia Hoskinson

Estagiário voluntário
Gabriel Rezende

RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL E EVENTOS

Gerente de Relações
Institucionais e Eventos
Barbara Brant

Consultores
Caio Vidal
Nana Villa Verde

Estagiário
Lucas Bilheiro

COMUNICAÇÃO

Consultora
Gabriella Cavalcanti

Estagiário
Henrique Vidal

ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

Coordenadora
Administrativa-Financeira
Fernanda Sancier

Assistente
Kelly C. Lima

Política
Internacional

**Reorientação do
Multilateralismo**



Centro Brasileiro de Relações Internacionais

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

Tel: +55 (21) 2206-4400

cebri@cebri.org.br

www.cebri.org



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

Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Germany

Tel.: +49 30 26996-0

Fax: +49 30 26996-3217

zentrale@kas.de

www.kas.de