

# Multilateralismo em tempos de incerteza: implicações para o Brasil

Carlos R. S. Milani

5/5

COLEÇÃO  
DE PAPERS

## Ficha Técnica

### Autor

Carlos R. S. Milani

### Edição executiva

Anna Jaguaribe

Paula Carvalho

### Coordenação editorial

Julia Dias Leite

Luciana Gama Muniz

### Apoio editorial

Gabriella Cavalcanti

Henrique Kress

### Design gráfico

Presto Design

### Realização:



CENTRO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS



---

As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade de seu autor.

# Multilateralismo em tempos de incerteza: implicações para o Brasil

---

## Carlos R. S. Milani

Professor Associado do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), *Senior Fellow* do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e Pesquisador-bolsista do CNPq e da FAPERJ. Sua agenda de pesquisa inclui política externa brasileira e comparada, cooperação internacional para o desenvolvimento, relações sul-sul, direitos humanos e mudanças climáticas. Seus artigos mais recentes publicados, inter alia, pelas revistas *International Affairs*, *Cambridge Review of International Affairs*, *Politikon*, *South African Journal of International Affairs*, *International Relations*, *Revista Brasileira de Ciência Política* e *Review of International Studies* podem ser encontrados em <https://carlosmilani.com.br/articles/>.

Política  
Internacional

**Reorientação do  
Multilateralismo**

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



# 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.

**D**iferentemente 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.

## 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  
Arminio Fraga  
Carlos Mariani Bittencourt  
Cláudio Frischtak  
Demétrio Magnoli  
Edmar Bacha  
Gelson Fonseca Junior  
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 Junior  
Roberto Abdenur  
Roberto Jaguaribe  
Ronaldo Veirano  
Sergio Amaral  
Vitor Hallack  
Winston Fritsch

Conselho Consultivo  
Internacional

Albert Fishlow  
Alfredo Valladão  
André Corrêa do Lago  
Andrew Hurrell  
Antonio Patriota  
Felix Peña  
Flávio Damico  
Jackson Schneider  
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  
Carlos Milani  
Clarissa Lins  
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  
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                                     | 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          |
| Bunker One  | Grupo Ultra                                  | Sanofi                  |
| Captalys Investimentos                              | Huawei                                       | Santander               |
| CCCC/Concremat                                      | IBÁ  | Shell                   |
| Comerc Energia                                      | IBRAM  | Siemens Energy          |
| 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

Consultoras  
Cintia Hoskinson  
Marianna Albuquerque

Estagiários  
Gustavo Berlie  
Larissa Vejarano

### 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 Kress

### 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](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

Fax: +49 30 26996-3217

[zentrale@kas.de](mailto:zentrale@kas.de)

[www.kas.de](http://www.kas.de)