



Textos para Discussão

INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS E GOVERNANÇA GLOBAL

Cenários de Reorganização das Estruturas de Governança Global
e Perspectivas do Multilateralismo nas Próximas Décadas



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

GOVERNO FEDERAL

Presidente da República
Jair Bolsonaro

Ministro da Saúde
Marcelo Queiroga

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz
Nísia Trindade Lima

SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral
Paulo Gadelha

Coordenação Executiva
José Carvalho de Noronha

Coordenação Editorial
Telma Ruth Pereira

Apoio técnico
Natalia Santos de Souza Guadalupe

Normalização bibliográfica
Monique Santos

Projeto gráfico, capa e diagramação
Robson Lima — Obra Completa Comunicação

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade das autoras, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no contexto da "Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030"/Fiocruz.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L732i Lima, Maria R. Soares de

Instituições multilaterais e governança global: cenários de reorganização das estruturas de governança global e perspectivas do multilateralismo nas próximas décadas/ Maria Regina Soares de Lima, Marianna Albuquerque – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021.

22 p. – (Textos para Discussão; n. 59)

Bibliografia: p. 22.

I. Organização das Nações Unidas. 2. Multilateralismo. 3. Governança Global. I. Lima, Maria R. Soares de. II. Albuquerque, Marianna. III. Fundação Oswaldo Cruz. IV. Título. V. Série.

CDU: 341.123.009.18.001.73

Textos para Discussão
Nº 59

INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS E GOVERNANÇA GLOBAL

Cenários de Reorganização das Estruturas de Governança Global e Perspectivas do Multilateralismo nas Próximas Décadas

Maria Regina Soares de Lima
Marianna Albuquerque

Este documento serve como pano de fundo para os temas específicos que foram tratados durante o Seminário “O Brasil pós-pandemia: Sistema Interestatal, Instituições Multilaterais e Governança Global da Saúde”, realizado em 3 de maio de 2021, na Fiocruz.

Rio de Janeiro, Abril 2021

AUTORAS

Maria Regina Soares de Lima

Graduação em Sociologia, PUC- Rio, 1966, Doutora em Ciência Política pela Vanderbilt University (1986). Atualmente é professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ) e coordenadora do Observatório Político Sul Americano (OPSA).

Marianna Albuquerque

Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (2013) e graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2013). Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). Pesquisadora e coordenadora adjunta do Observatório Político Sul-Americano (OPSA).

SUMÁRIO

	Introdução	7
A Organização das Nações Unidas e os Princípios do Multilateralismo		8
	Instituições Internacionais e Transições de Poder: As bases da crise de legitimidade do multilateralismo contemporâneo	11
Conclusão: Perspectivas para o multilateralismo e implicações para o Brasil		20
	Referências Bibliográficas	22

INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS E GOVERNANÇA GLOBAL

Cenários de Reorganização das Estruturas de Governança Global e Perspectivas do Multilateralismo nas Próximas Décadas

1. INTRODUÇÃO

Em 2020, a pandemia de Covid-19 e as crises sanitária, econômica, social e ambiental decorrentes deixaram evidentes que o sistema internacional precisa aprofundar os mecanismos de atuação coletiva. Os desafios que se avolumam, como pandemias e mudanças climáticas, são, por definição, transfronteiriços, o que inviabiliza a restrição do escopo político ao Estado-nação.

A conclusão de que soluções conjuntas são necessárias para se lidar com as questões internacionais não é nova, no entanto, mesmo com variações de ênfase. No passado, o inimigo comum eram as guerras, cuja ocorrência frequente demandou a criação de mecanismos coletivos de promoção da paz. A assinatura de tratados e a realização de conferências deram lugar a instrumentos dotados de maior grau de institucionalização, como as organizações internacionais (OIs), que poderiam atuar na prevenção de conflitos de forma perene, e não apenas em caráter reativo ao início das tensões.

Mesmo que tenham sido criadas motivadas pela intercorrência de guerras, as OIs ampliaram sua agenda temática para tratar de outros temas, como direitos humanos, desenvolvimento, comércio e saúde. Nesse ponto, a expansão da agenda foi estimulada pelos países do Sul Global, progressivamente incorporados a esses instrumentos após as ondas de descolonização. Essas organizações promoveriam maior democratização das relações internacionais, no sentido de que possibilitariam a tomada de decisão multilateral. O conceito não traz apenas a ideia quantitativa de muitas partes envolvidas, mas também a dimensão qualitativa de que os interesses dessas partes serão considerados. Ao disponibilizarem um espaço de debates e trocas, as OIs se consolidaram como uma estratégia prioritária para esses países incluírem na pauta suas demandas particulares, de forma a garantir a diversidade e a pluralidade de posições.

Para os fins do trabalho proposto, iremos dar ênfase à principal organização internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU). A ONU é uma organização universal e governamental, mas é, acima de tudo, uma organização política. Criada para ser a base do sistema de segurança coletiva e de cooperação do pós-guerra, ela deveria englobar e fortalecer a dimensão participativa e inclusiva para ser, de fato, multilateral. Entretanto, desde a sua criação, a organização enfrenta dificuldades em garantir os propósitos multilaterais de inclusão e diversidade, o que enfraquece e abala progressivamente a sua legitimidade. Com isso, o objetivo deste trabalho é analisar como o desenho institucional da ONU foi ineficaz em dotá-la de capacidade de efetivação das premissas multilaterais, sobretudo no Conselho de Segurança, órgão que adota resoluções vinculantes, relegando a participação universal à Assembleia Geral, que adota resoluções recomendatórias.

Para além da questão estrutural, iremos apontar como a pandemia de Covid-19 constituiu uma conjuntura crítica que evidenciou a crise do multilateralismo, ao trazer à tona o *power*

shift na competição entre duas grandes potências: os Estados Unidos e a China. Após o fim da bipolaridade da Guerra Fria, a expectativa entre analistas era de que a ONU estaria se encaminhando para implementar integralmente os propósitos multilaterais; em particular, que a paralisia decisória durante a Guerra Fria daria lugar a um ativismo das Nações Unidas, permitindo inclusive a implementação das reformas. Contudo, a promessa não se efetivou.

O principal fator condicionante, a nosso ver, é a crise de legitimidade da organização, que se manifesta na incapacidade de fazer face à emergência de novos polos de poder e levar avante a reforma do Conselho de Segurança. Relacionado a esse desafio, cabe apontar o fracasso da instituição em incorporar a diversidade de valores, que resulta dessa mesma pluralidade de atores, valores e interesses.

Para se atingir o objetivo, o trabalho está dividido em quatro seções, além desta breve introdução. Na primeira, iremos detalhar o conceito de multilateralismo e a morfologia do sistema ONU, apresentando um panorama de seus principais órgãos e agências. Aqui, iremos ressaltar o argumento de que, apesar de baseada nos princípios multilaterais, a ONU foi, desde a sua criação, uma organização pautada em valores ocidentais e liberais, preconizados pelas grandes potências da época. Com isso, há uma resistência estrutural na incorporação da diversidade, o que culminou na atual crise de legitimidade da organização.

Na segunda seção, analisamos a trajetória da crise do multilateralismo durante três momentos: o período da Guerra Fria, o imediato pós-Guerra Fria e a atualidade, em que os questionamentos de legitimidade se intensificaram, motivados pela pandemia. Na terceira parte, iremos apontar possíveis caminhos para o multilateralismo e para as OIs nas próximas décadas, dada a transição de poder entre EUA e China e o aprofundamento da crise, causado pelos efeitos da Covid-19.

2. A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E OS PRINCÍPIOS DO MULTILATERALISMO¹

Muito se fala sobre o multilateralismo e sobre as organizações multilaterais, mas nem sempre é dedicada atenção ao conteúdo do termo e às formas pelas quais este se institui e se manifesta. Em sua acepção minimalista, a etimologia do conceito possui uma raiz quantitativa, na qual o multilateralismo consiste na coordenação política entre três ou mais Estados (Keohane, 1990). Entretanto, outros autores, a exemplo de Ruggie (1992), questionam a definição numérica e apontam que há uma dimensão qualitativa na prática multilateral, que traz em seu bojo as noções normativas de reciprocidade e participação. Segundo o argumento de Ruggie, a definição pelo número esconde o fato de que arranjos formados por múltiplas unidades podem ser, na prática, comandados por um ou poucos integrantes, desvirtuando o propósito de decisão coletiva.

Dessa forma, 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 teria como fim último o processo de democratização das relações entre os Estados, no sentido de que as instituições multilaterais, por serem representativas,

¹ Esta seção está baseada em *Potências médias emergentes e uso da força: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)* (Albuquerque, no prelo).

estabeleceriam mecanismos que evitariam a prevalência da política de poder das grandes potências. Essa convicção ganhou força no pós-Segunda Guerra Mundial, período no qual as organizações internacionais emergiram como potenciais mediadoras e como sustentáculo da nova ordem.

As OIs não são a única forma de cooperação entre os atores internacionais, mas aquela dotada de maior grau de institucionalidade. Ao possuírem características como sede, orçamento próprio, tratado constitutivo e funcionários próprios, as OIs podem atuar de forma permanente, e não apenas de forma reativa, criando um espaço perene de engajamento entre os Estados e demais partes interessadas.

De modo geral, as inúmeras organizações internacionais podem ser subdivididas em três categorias: abrangência; função; e composição. Em relação à abrangência, podemos classificar as organizações multilaterais em universais ou regionais. As primeiras são aquelas que estão abertas a todos que cumpram os requisitos para adesão, sem restrição territorial, a exemplo da ONU; as regionais, por sua vez, são aquelas cuja composição é restrita a Estados de uma região predeterminada, como é o caso do Mercosul ou da União Europeia. Em relação à função, as OIs podem ser gerais, com uma agenda de amplitude temática significativa, como a ONU, ou especializadas, com apenas uma atribuição funcional, a exemplo das instituições econômicas de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Pela terceira categoria, a composição, as OIs podem ser governamentais ou não governamentais (Herz & Hoffmann, 2004).

A primeira organização, estabelecida nos moldes contemporâneos, foi a Liga das Nações. Criada no imediato pós-Primeira Guerra Mundial, a organização tinha como objetivo central a instituição de um mecanismo de segurança coletiva que impedisse a eclosão de um novo conflito de grandes proporções. Como a história nos mostrou, o esforço não foi efetivo. Em uma perspectiva realista, entre os motivos que contribuíram para o malogro da Liga estava uma percepção equivocada sobre a natureza dos Estados, classificada por Carr (2001, p. 55) como uma crença utópica na harmonia de interesses. Para o autor, o pensamento liberal, predominante após o fim do conflito, defendia a ideia de que, em liberdade completa, os interesses individuais automaticamente conduziriam ao bem coletivo. Um exemplo desse pensamento foi a inclusão da decisão por consenso em todos os órgãos da Liga. Na prática, segundo Carr, esses mesmos interesses podem ser incompatíveis, o que resultaria na paralisia decisória e no conflito, e não na harmonia.

Com a inevitabilidade da Segunda Guerra, o futuro do multilateralismo ficou em cheque. Entretanto, houve concordância entre as grandes potências do período no diagnóstico de que o problema não residia no multilateralismo em si, e sim na estrutura da Liga. Com isso, não houve dúvidas sobre a necessidade de se reformar o multilateralismo, adaptando-o a um modelo de governança que reconhecesse tanto a possibilidade constante de conflito quanto a responsabilidade que as grandes potências têm na estabilização do sistema.

Durante encontros privados e conferências restritas, Estados Unidos, Reino Unido e URSS formularam as bases da nova ordem multilateral. Com o objetivo de conter o avanço do Japão no Pacífico, a China também foi convidada a integrar o seleto grupo, bem como a França, que se juntou às tratativas após a desocupação nazista. Os países elaboraram compromissos que garantissem que pudessem ter a palavra final em questões de segurança e evitar que um *outsider*,

como a Alemanha nos anos 30, pudesse desequilibrar o sistema. Com base nesse entendimento, em 1945, durante a Conferência de São Francisco, foi criada a ONU.

Em seu texto, a Carta das Nações Unidas, documento constitutivo da organização, estabelece que a ONU contará com seis órgãos principais, cada um voltado para uma tarefa específica, com uma composição particular, e com o processo decisório desenhado de acordo com as funções e os membros do órgão. O Quadro 1 resume quais são os seis órgãos principais e seus principais elementos.

Quadro 1. Órgãos principais da ONU

Órgão	Função principal	Composição	Processo decisório
Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)	Aprovar resoluções recomendatórias sobre todos os temas previstos na Carta da ONU.	Todos os Estados-membros da organização.	Quórum de 2/3 para temas substantivos; Quórum de maioria simples para temas procedimentais.
Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)	Aprovar resoluções vinculantes sobre temas de paz e segurança.	15 membros, subdivididos em cinco membros permanentes e dez membros não permanentes.	Quórum de nove votos para temas substantivos, com a exigência de que nenhum dos membros permanentes vote negativamente (poder de veto).
Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)	Aprovar resoluções recomendatórias sobre temas econômicos e sociais.	54 membros, eleitos pela AGNU.	Quórum de 2/3.
Secretariado das Nações Unidas	Administrar o trabalho da organização.	Funcionários públicos internacionais, liderados pelo Secretário-Geral.	N/a.
Corte Internacional de Justiça (CIJ)	Pareceres consultivos e sentenças para casos contenciosos.	15 juízes.	Quórum de nove ou de maioria, a depender da função, por turmas.
Conselho de Tutela	Administrar as tutelas dos Estados em processo de independência.	Os membros permanentes do CSNU, os tutelantes e os tutelados.	N/a. O órgão está com as atividades suspensas desde 1994, quando o último mandato de tutela foi finalizado.

Fonte: elaboração das autoras.

Dadas a complexidade e a pluralidade da organização, para fins deste trabalho iremos concentrar nossa análise em dois dos seis órgãos: a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança. A Carta da ONU instituiu a Assembleia Geral como espaço da representação paritária de todas as nações. Já o Conselho de Segurança reflete as realidades de poder e garante, aos membros permanentes, o poder de vetar eventuais ações emanadas da Assembleia Geral. A garantia do poder de veto aos membros permanentes, de modo que nada que contrariasse seus interesses básicos fosse implementado, foi concebida como o principal mecanismo para impedir que a ONU se tornasse irrelevante, como ocorrera com a Liga das Nações. Há, aqui, uma dualidade jurídica: da universalidade e da pluralidade da AGNU emanam resoluções recomendatórias, enquanto do assimétrico CSNU derivam resoluções imperativas, cujo descumprimento resulta em sanções.

Pela descrição anterior, podemos perceber que, apesar de o conceito de multilateralismo prescrever a importância da diversidade e da inclusão, a ONU aplica o princípio de forma mitigada e parcial. À AGNU, verdadeiro órgão multilateral, cabe a elaboração de recomendações que, apesar da inegável importância política, não asseguram seu cumprimento. Já o CSNU foi desenhado de forma a congelar o *status quo* do pós-guerra, no período em que a maioria de

seus membros permanentes obedecia a valores ocidentais e liberais, a China não havia iniciado sua revolução, e a URSS, focada em solucionar problemas internos, não estava integralmente empenhada na estratégia de internacionalização. Nesse sentido, a próxima seção irá avaliar, em perspectiva histórica, de que forma podemos identificar na gênese da ONU as bases para a crise de legitimidade que a organização vivencia na atualidade.

3. INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E TRANSIÇÕES DE PODER: AS BASES DA CRISE DE LEGITIMIDADE DO MULTILATERALISMO CONTEMPORÂNEO

Nosso objetivo nesta seção é analisar a trajetória do multilateralismo político em três conjunturas de inovação e mudança na regulação global, centrada na perspectiva da ONU: o período da Guerra Fria; o pós-Guerra Fria; e a atualidade, em que a crise do multilateralismo se intensificou. Antes, porém, cabe uma breve nota explicitando as premissas teóricas da análise que se segue.

PODER E INSTITUIÇÃO: UMA FALSA DUALIDADE

É quase um truísmo nas análises convencionais de relações internacionais a afirmativa de que os resultados de guerras sistêmicas, envolvendo os principais atores do sistema internacional, estabelecem um novo ordenamento mundial favorável aos vencedores. Há um suposto implícito na teoria realista convencional de que a assimetria de poder, por si só, garantiria a estabilização da nova ordem instituída após uma guerra total. Entretanto, se fosse apenas essa condição que prevalecesse, por que os vencedores criam organizações internacionais depois de um conflito global, como ocorreu no pós-Segunda Guerra? Talvez pela pouca importância que as análises convencionais dedicaram às instituições internacionais, acabou se consolidando, na versão do primado do poder, a interpretação de uma oposição entre poder e instituição.

Mais recentemente, essa oposição foi superada a partir das abordagens institucionalistas na análise dos fenômenos políticos. Nessa linha, cabe mencionar os argumentos sobre o papel das instituições na reconstrução e manutenção da nova ordem internacional, gerada pela guerra, no período de paz. Para essa abordagem, a criação de instituições internacionais ao final de um conflito sistêmico é o que garante a manutenção do poder dos vencedores após o fim dele. Instituições, nessa perspectiva, congelam a estratificação de poder resultante de uma guerra sistêmica, estabelecendo um ordenamento de normas e estruturas decisórias favoráveis aos seus idealizadores, portanto, fazem perdurar o poder destes últimos mesmo diante do declínio de suas capacidades materiais (Ikenberry, 2001).

Contudo, as instituições também contêm elementos contra-hegemônicos, ao restringirem o poder dos mais fortes mediante a constituição de um arcabouço normativo fundado em princípios jurídicos – em especial, o da igualdade soberana dos Estados. Elas criam um espaço privilegiado para os países menores exercerem o que foi denominado de meta-poder, baseado em recursos simbólicos (Krasner, 1985). É essa dupla face das instituições internacionais – de congelamento do poder e de contra-hegemonia potencial – que nos leva a afirmar que a dualidade entre poder e instituição é falsa.

Para Franz Schurmann (1974, p. 69), a criação das Nações Unidas, em 1945,

assegurou a primazia do poder americano, simbolicamente por sua localização dentro dos Estados Unidos e, concretamente, por ser uma resultante da aliança das nações que lutaram contra a Alemanha, Japão e Itália, a maioria das quais estava vinculada aos Estados Unidos.

E continua:

o apelo ideológico das Nações Unidas (...) era quase revolucionário na sua promessa de ajudar as nações pobres do mundo na conquista da independência, progresso, e, eventualmente, igualdade com relação às nações mais poderosas. Sobretudo, as Nações Unidas apelavam para o desejo universal da paz.²

Para o autor, a criação da ONU foi o resultado da visão revolucionária do Presidente Roosevelt, que concebeu uma instituição palatável às três principais correntes no interior da comunidade norte-americana de política externa: os nacionalistas, os internacionalistas e os liberais. O desenho institucional da ONU, elaborado nos moldes do sistema político norte-americano, também foi inovador.

Conforme apresentado na seção anterior, toda a estrutura da organização foi concebida pelos vencedores da Segunda Guerra, basicamente Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética. Aos demais aliados, coube aprovar o anteprojeto da Carta das Nações Unidas, elaborado em conferências privadas com as potências. O Brasil foi incluído na comissão de cinco representantes incumbidos de coordenar o ponto de vista dos países latino-americanos com relação ao projeto (Oliveira Filho, 1998). Com base em documentos analisados no artigo, publicados em *Foreign Relations of the United States* v. 1 de 1944, fica evidente a concentração das decisões cruciais nas mãos desses três países e a enorme margem de discricão que tiveram na escolha da arquitetura e dos países que viriam a integrar o Conselho de Segurança da Organização. A pretensão brasileira de um assento como membro permanente foi inicialmente endossada pelos Estados Unidos, mas rejeitada pelo Reino Unido e pela União Soviética. Os três países concordaram com relação à inclusão da França e da China entre os cinco permanentes.

O PERÍODO GUERRA FRIA: RIVALIDADE BIPOLAR E RELAÇÕES NORTE-SUL

A Carta das Nações Unidas define objetivos bastante ambiciosos, que podem ser expressos por suas três tarefas principais: promover a paz, a cooperação e o desenvolvimento mundial. Seu desenho institucional foi concebido de forma a criar uma organização de escopo mundial que se mostrasse efetiva e, ao mesmo tempo, tivesse capacidade de tomar decisões obrigatórias para todos os países, preservando os interesses dos membros mais poderosos. A Assembleia Geral garante a participação universal, e o Conselho de Segurança assegura a efetividade da instituição. Essa arquitetura dual permitiu que dois dos principais temas substantivos tratados nesse período – a segurança internacional e a manutenção da paz no contexto da rivalidade bipolar; e a questão do desenvolvimento dos países situados no Sul – pudessem seguir caminhos paralelos na mesma instituição, com escassa interpenetração entre a esfera da segurança e a esfera do desenvolvimento.

O primeiro tema foi de domínio quase exclusivo do Conselho de Segurança. Em razão do poder de veto, a tendência foi de que a rivalidade ideológica entre EUA e União Soviética parali-

² Esses e os próximos parágrafos estão baseados em “Notas sobre a reforma da ONU e o Brasil” (LIMA, 2010).

sasse a discussão no âmbito do Conselho, em conflitos afetos diretamente aos dois. Nos primeiros anos de funcionamento da ONU, a URSS adotou uma política de boicote ao Conselho, o que configurava um veto de antemão a todas as resoluções apresentadas. O país só reverteu a medida após os EUA procurarem brechas na Carta da ONU e levarem a decisão para outros âmbitos da organização, como ocorreu nos casos da Guerra da Coreia e do Canal de Suez. O poder de veto, que tornara possível a constituição de um sistema de segurança coletiva imperfeito, dada a clivagem fundamental Leste e Oeste, simultaneamente impediu que as Nações Unidas pudessem operar com uma instituição de segurança coletiva, exceto nos momentos de concordância entre as duas superpotências. A dissuasão nuclear, por sua vez, evitou que os dois rivais se enfrentassem diretamente, transferindo a competição político-ideológica para locais mais distantes, na Ásia, na África e na América Latina.

Durante a Guerra Fria, Brasil e Índia desenvolveram uma afinidade em determinados temas da agenda multilateral, ainda que suas relações bilaterais não fossem expressamente significativas. Exemplos da aliança foram o comércio, tema que se aprofundaria posteriormente, e, em uma questão-chave da agenda de segurança, a não proliferação nuclear. Ambos desenvolveram conceitos semelhantes para caracterizar a proposta do Tratado de Não Proliferação (TNP), apresentada conjuntamente por EUA e União Soviética, como uma instância de “congelamento do poder mundial”, da perspectiva brasileira, e de “colonialismo tecnológico” e “*apartheid* nuclear”, na visão indiana.

Os dois países se abstiveram, juntamente com mais 21, na resolução de endosso do TNP na Assembleia Geral (12/06/1968), e servindo como membros não permanentes do Conselho de Segurança, também se abstiveram na resolução de garantias de segurança. Nesse sentido, Brasil e Índia se recusaram a assinar o TNP, assim como Paquistão, Argentina, Israel e África do Sul.³ Após esses episódios, o Brasil não se candidatou para o CSNU por cerca de vinte anos, retornando apenas após a democratização (LIMA, 2013, p. 118-119).

No campo do desenvolvimento, a rivalidade Leste-Oeste acabou por funcionar positivamente para dar à ONU um papel ativo. O processo de descolonização ampliou sobremaneira o número de novos Estados-membros, em especial no início dos anos 60, garantindo que a maioria de 2/3 dos votos na Assembleia coubesse aos países em desenvolvimento. A formação do Grupo dos 77, o *caucus* dos países em desenvolvimento na Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, da silha em inglês), foi a mais significativa dessas iniciativas, colocando o tema no centro da agenda da ONU. A aliança entre o então “Terceiro Mundo” evidenciou a necessidade de reformas da ordem econômica mundial em temas como comércio, produtos primários e questões monetárias, para diminuir as desvantagens daqueles países que se sentiam excluídos do crescimento do pós-guerra, praticamente restrito às economias avançadas de mercado.

Inicialmente, os EUA e os demais países desenvolvidos reagiram negativamente às propostas de reforma. A pressão do G77 se tornou efetiva no momento em que a União Soviética passou a demonstrar interesse em discutir questões de comércio Leste-Oeste. Para evitar que a última pudesse tirar proveito de uma aliança tática com os países em desenvolvimento, o bloco ocidental mudou de posição, aceitando organizar uma conferência sobre comércio e desenvolvimento. A conferência da UNCTAD em 1964 foi a primeira de âmbito global organizada exclusivamente

³ Na década de 90, Brasil, Argentina e África do Sul aderiram ao TNP. Índia, Paquistão e Israel, assim como a Coreia do Norte, que denunciou o tratado em 2003, são os quatro países não signatários na atualidade.

em torno das questões Norte-Sul e resultou da mobilização da maioria dos países em desenvolvimento. O resultado foi a garantia de um poder de barganha relativo, *vis-à-vis* aos países capitalistas avançados, e a manutenção da UNCTAD como organização permanente.

Nos anos 60, o Brasil fazia parte do grupo dos “influentes” dentre os países do Sul. Nos anos 70 e seguintes, o país continuou liderando diversas iniciativas nas questões Norte-Sul, mesmo durante o período do regime militar, conforme ilustrado pela eleição do então chanceler brasileiro, Azeredo da Silveira, para *chairman* do G77.

O PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA: OS ESTADOS UNIDOS E AS TENSÕES DO MULTILATERALISMO

Para efeitos analíticos, é possível examinar a trajetória multilateral no pós-Guerra Fria por meio de duas lentes conceituais. Por um lado, ressaltamos a orientação expressa pelos EUA, que, tal como ocorreu no período do pós-Segunda Guerra, foram os principais vencedores da contenda. Por outro, destaca-se a natureza da principal tensão que dividiu os trabalhos das Nações Unidas a partir dos anos 90, representada pela dualidade cosmopolitismo e soberania.

O tema da reforma da ONU se impôs no final da Guerra Fria, mas não por iniciativa dos EUA. A demanda foi o resultado de iniciativas difusas de setores diversos da sociedade civil, do Secretariado da ONU, de membros da Assembleia Geral e de personalidades eminentes, contratadas como consultoras pela organização para planejar a adaptação aos novos tempos.

Se comparada ao processo iniciado na ONU, a estratégia institucional dos EUA foi minimalista. Consistiu, basicamente, na ampliação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com a incorporação de países da Europa do Leste e Central; na criação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, em inglês); e no apoio à criação da OMC, ampliando as áreas de regulação multilateral para além da negociação tradicional de concessões tarifárias entre países. Com relação às Nações Unidas, a orientação estadunidense foi majoritariamente favorável à racionalização e à maior eficiência no funcionamento e nos gastos da organização. De modo geral, sua posição tendeu a privilegiar o *status quo* com relação à reforma do sistema de segurança coletiva (Lima, 2010, p. 272-273).

Se no plano institucional a estratégia estadunidense foi minimalista, no plano discursivo ocorreu o contrário. O mote triunfalista se tornou hegemônico entre os operadores da política externa norte-americana, entre seus intelectuais orgânicos e mesmo na literatura de relações internacionais produzida no país. Sua base era a crença generalizada na possibilidade de finalmente se pôr em prática o sistema de segurança que sustentava o edifício jurídico e político da organização, em função do descongelamento do mecanismo ao fim da bipolaridade. A convicção era de que o sistema de segurança coletiva da ONU pudesse, efetivamente, funcionar sem a paralisia decisória que a bipolaridade havia impedido. Como já observado, durante a Guerra Fria o poder de veto interferiu na capacidade de funcionamento do sistema de segurança coletiva, só possível em momentos de concordância entre as duas superpotências.

O descongelamento no pós-Guerra Fria se expressou na diminuição do uso do veto, comparado ao momento anterior, no aumento exponencial da quantidade de resoluções aprovadas e no crescimento de resoluções que envolvessem a aprovação do uso da força, baseadas no capítulo VII da Carta da ONU. A Tabela 1 resume os dados.

Tabela 1. Resoluções totais e resoluções de capítulo VII na Guerra Fria e no pós-Guerra Fria

Período	Resoluções totais	Resoluções de capítulo VII	Vetos em resoluções	Vetos a rascunhos
1946-1989	646	21	232	192
1990-2014	1.549	664	35	29

Fonte: elaboração própria, com base nos dados de Wallesteen e Johansson, 2016, p. 29.

Portanto, a maior cooperação entre os membros permanentes do Conselho implicou o aumento das decisões envolvendo o uso da força e a intervenção. O cenário de um novo concerto entre os poderes ganhou espaço entre analistas e praticantes, ao mesmo tempo que se tornaram mais frequentes as consultas informais entre os membros permanentes, aumentando ainda mais a opacidade com relação às atividades do Conselho e a exclusão dos demais Estados-membros da organização.

No plano discursivo, foi sensível a modificação no *mindset* das potências ocidentais, em especial dos EUA. Os teóricos realistas, que haviam dominado o debate intelectual durante a Guerra Fria, foram deixados de lado em comparação à recuperação da influência dos teóricos liberais. Para os últimos, o principal desafio para a política externa deixara de ser os novos desafiantes à hegemonia dos EUA e passava a ser a “interdependência transnacional”. Tratava-se de restaurar o valor analítico e prescritivo da perspectiva “idealista”, em uma restauração tardia do “liberalismo wilsoniano”. Um dos componentes daquele constructo teórico e normativo foi a redescoberta das organizações internacionais, entre elas as Nações Unidas, renovada na sua capacidade de preservar a paz, depois da paralisia imposta pela Guerra Fria (Kegley Jr., 1995).

No Ocidente, passou a predominar a visão da recriação de um novo concerto das potências, nos moldes do Concerto Europeu, celebrado após o Congresso de Viena, em 1815. A Guerra do Golfo e as resoluções do Conselho de Segurança condenando a invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 1990, como a resolução 688 (1991),⁴ caracterizando a repressão às populações curdas e xiitas pelo governo de Saddam Hussein como ameaça à paz e à segurança internacional, foram percebidas como marcos daquela renovação.

As principais publicações em relações internacionais nos EUA passaram a utilizar termos como “nação indispensável”, “momento unipolar” e *lonely superpower*. A arrogância do poder, em consequência do desaparecimento do principal inimigo sistêmico, não tardou a se manifestar nos EUA, com a eleição de George W. Bush. A invasão estadunidense ao Iraque, em março de 2003, sem autorização da ONU, entrou para a história como o exemplo acabado do unilateralismo da política externa norte-americana, acentuado após o atentado de 11 de setembro de 2001 e da legitimação na prática da guerra preventiva.

No campo conceitual, uma das principais inovações das propostas de reforma do arcabouço normativo da ONU no pós-Guerra Fria visava dar conta das situações de instabilidade e ameaça à paz internas aos Estados. O aumento dos conflitos intraestatais e das intervenções com base no capítulo VII geraram resistências entre os países do Sul, inclusive o Brasil, uma vez que as intervenções coercitivas implicavam maior ingerência política.

⁴ Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/24/pdf/NR059624.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

Nas propostas de reforma do sistema de segurança coletiva, ficou patente a contradição entre as proposições de natureza “cosmopolita” e a manutenção do pilar da soberania.⁵ Este último embasa o sistema normativo da ONU, uma organização intergovernamental por excelência. O eixo cosmopolita acentua a interdependência dos indivíduos diante de fronteiras artificiais criadas pela ordem global das soberanias. Tem por base a premissa da existência de uma “comunidade internacional”, cujo significado moral está expresso na noção de uma “comunidade humana” que, por sua vez, é anterior ao Estado soberano.

Com o fim da Guerra Fria, a globalização econômica e a proliferação de situações nacionais de desrespeito aos direitos humanos, limpeza étnica, violência contra minorias e contra populações civis, perpetradas pelas próprias autoridades nacionais, se generalizou a premissa de que a comunidade humana era a perspectiva correta para análise da política mundial. Nos anos 90, esse debate ultrapassou as fronteiras da academia e das discussões de filosofia política e passou a fazer parte do léxico dos formuladores de política e dos reformadores das instituições internacionais.

As propostas de natureza cosmopolita podem ser agrupadas sob a ideia geral de se relativizar a soberania estatal, tomando o indivíduo como o centro dos direitos e da proteção na sociedade internacional. As mais significativas propõem um alargamento do conceito de segurança e uma definição ampla de “ameaças” à segurança internacional, desafios que, por sua natureza, estão localizados no âmbito doméstico. Como consequência da negação da condição absoluta à soberania, essas propostas flexibilizaram as situações em que é legítima a intervenção da comunidade internacional, sendo o conceito de “responsabilidade de proteger” a principal inovação conceitual do processo de reforma.⁶

No polo oposto às propostas cosmopolitas, estão aquelas que fortalecem a dimensão interestatal das Nações Unidas, em dois aspectos principais: na “democratização” do funcionamento da Organização; e na ampliação da sua “representatividade”. Na primeira dimensão, perfilam as que visam aumentar o grau de prestação de contas da organização, de modo geral, mas em particular do Conselho de Segurança. Nesse ponto, destaca-se a vontade política de limitar o poder discricionário dos membros permanentes do Conselho, seja no sentido de elaborar regras mais precisas no que se refere ao uso da força, seja para aumentar a transparência dos trabalhos do Conselho. Para isso, buscou-se valorizar a participação da sociedade civil no processo de formulação conceitual e de debates da reforma. As propostas relativas à ampliação da “representatividade” da organização incluem o aumento da representação dos Estados-membros permanentes e não permanentes no Conselho de Segurança, bem como a valorização e a ampliação do papel da Assembleia Geral, ainda restrito a recomendações.

A agenda de reforma do sistema de segurança coletiva, em debate nos anos 2000, implicava dois movimentos em certa medida contraditórios: a reconfiguração do conceito de soberania, no sentido de restringir sua natureza absoluta; e, simultaneamente, o reconhecimento do Conselho de Segurança como o ator soberano coletivo, no sentido de conferir a essa instância a autoridade máxima na interpretação das situações passíveis do uso da força. O primeiro está referido à comunidade humana; o segundo, à comunidade das nações. A agenda de reforma refletia, assim, a dualidade constitutiva da ONU, uma instituição universal e, simultaneamente, uma instância oligárquica de decisão.

⁵ Para a tensão entre cosmopolitismo e soberania nas propostas de reforma da ONU, ver Lima, 2010, p. 277-285.

⁶ Ver mais em Evans, 2008.

Essa dupla face da agenda da reforma colocou como item inescapável a necessidade de tornar mais representativo esse soberano coletivo. Nenhum dos projetos de resolução de reforma do Conselho de Segurança, no sentido de ampliar o número de assentos com poder de veto, foi levado à votação na Assembleia Geral, e desde então o tema da reforma do Conselho tem estado presente no debate na ONU, com o endosso geral da sua necessidade, ainda que sem consenso sobre o seu modelo.

A ressignificação das ameaças transnacionais à segurança coletiva no século XXI – que passaram a incluir itens como pobreza, degradação ambiental, pandemias, armas nucleares, químicas e biológicas, organizações criminosas e terrorismo – e a consequente necessidade de se garantir a autoridade do Conselho de Segurança indicaram de modo cristalino a necessidade de se aumentar a representatividade do órgão.

Contudo, o processo de reconfiguração de ameaças tem sido incremental, e seu encaminhamento vem sendo incorporado à prática da organização de modo consuetudinário, em que soluções *ad hoc* são adicionadas ao arcabouço normativo, em um processo significativo de mudança conceitual e de práticas internacionais. O paradoxo é que a agenda de reforma institucional, no sentido do aumento da representatividade, exige uma mudança constitucional cuja implementação tem encontrado sérias objeções pelas potências. Desde meados dos anos 2000, a ONU vem experimentando forte descompasso entre as inovações na prática e a rigidez de sua constitucionalização e legalização por via dos impasses na incorporação das emendas à Carta das Nações Unidas.

A CRISE DO MULTILATERALISMO POLÍTICO

O diagnóstico de crise que caracteriza o período atual é complexo, uma vez que inclui mudanças de natureza sistêmica e estrutural, deficiências no funcionamento da ONU e crise de legitimidade, para citar as razões mais evidentes. Nesse contexto, a pandemia da Covid-19 pode ser entendida como uma conjuntura crítica que maximizou os efeitos de problemas preexistentes e evidenciou o principal paradoxo hoje da instituição.

Destarte, a pandemia é uma ameaça transnacional. Essa condição tem levado alguns analistas a caracterizarem-na como um mal público, no sentido de que, uma vez produzido, na forma da transmissão infecciosa entre indivíduos, afeta simultaneamente, ainda que de modo desigual, praticamente toda a população do planeta. Como um mal público, ele só pode ser estancado por via da autoridade da gestão do Estado, no plano doméstico, e da coordenação da vontade coletiva dos Estados, no plano internacional. Ocorre que a principal organização dedicada ao tema, a Organização Mundial da Saúde (OMS), tem apenas poder normativo. A crise sanitária expôs de forma candente o desafio da necessidade de regulação internacional, diante dessa e de futuras ameaças transnacionais, que se tornaram mais prováveis com a crescente interdependência global entre países e indivíduos. O paradoxo é que quando mais necessária é a regulação multilateral coletiva para fazer face ao mal público, mais enfraquecidas estão, na atualidade, instituições como a ONU e a OMS.

Cabe destacar, entretanto, que a pandemia não inaugurou as tensões. Os primeiros sinais de crise do multilateralismo, em particular no campo comercial, já eram visíveis nos anos 90, em função de um conjunto praticamente simultâneo de fatores que engloba profundas mudanças tecnológicas, reorganização da produção e do comércio nas economias avançadas e o reordenamento de poder global com a emergência da China e de alguns países do Sul geopolítico. As

transformações do capitalismo, com a expansão das cadeias produtivas, a proliferação de acordos de comércio bilaterais, plurilaterais, regionais, e o aumento do número de questões substantivas sujeitas à regulação no âmbito comercial contribuíram para a fragmentação da governança do comércio mundial.

Os EUA foram também responsáveis por esse enfraquecimento ao buscarem alternativas bilaterais e plurilaterais, na medida em que o papel da OMC passou a ser visto como insuficiente em áreas de seus interesses diretos, como propriedade intelectual, serviços e investimentos. A iniciativa norte-americana ao propor a formação das Parcerias Transatlântica e Transpacífica, em arranjos regulatórios fora do âmbito da OMC, contribuiu mais ainda para o enfraquecimento normativo e operacional da própria Organização Mundial do Comércio (Pereira, 2020).

Os anos 2000 trouxeram novos desafios para o multilateralismo político. O deslocamento do centro de gravidade da economia internacional e da geopolítica do Atlântico Norte para o Leste Asiático, a crise econômica global de 2008 e a recessão que a ela se seguiu contribuíram para o enfraquecimento da coalizão liberal, o aumento do protecionismo econômico, do nacionalismo e das disputas geopolíticas. As consequências no plano doméstico não tardaram a se manifestar, com a eleição de governos de direita e extrema-direita nos países capitalistas avançados e no Sul geopolítico, que pregam o negacionismo e desprezam o multilateralismo.

Esse clima de instabilidade e incerteza da economia política internacional colocou mais combustível na demanda por reforma das instituições internacionais, vistas como incapazes de fornecer soluções para os problemas contemporâneos. A nosso ver, a origem das contestações que a ONU e as demais instituições políticas universais passaram a sofrer decorrem da inadequação do arcabouço institucional liberal-ocidental, construído no pós-Segunda Guerra, em fazer face ao realinhamento do poder global, com a emergência da China, de novos polos de poder e maior diversidade identitária e política.

Mais recentemente, à crise de legitimidade – oriunda da demanda por “democratização” e de mecanismos de prestação de contas do poder discricionário dos membros permanentes do CSNU, assim como da necessidade de se aumentar a “representatividade” da instituição, com a ampliação dos membros permanentes e não permanentes, como vimos anteriormente – agregou-se a necessidade da incorporação de valores distintos à normatividade ocidental liberal, ampliando assim sua “diversidade cultural”.

Com a eleição de Donald Trump, em 2016, o unilateralismo dos EUA, que se manifestara inicialmente na política externa de George W. Bush na intervenção do Iraque, foi retomado por via da política de confronto. Juntamente com o acirramento do conflito EUA-China, em função da mudança da política externa chinesa para uma orientação mais assertiva, estavam dados os ingredientes para um dos momentos mais críticos da crise de legitimidade do multilateralismo.

Toda organização multilateral está fundada na regra básica da reciprocidade que “determina que cada participante, grande ou pequeno, deve aceitar constrangimentos gerais universalmente válidos” (Fonseca Jr., 2008, p. 74). Ainda que a regra da reciprocidade admita várias exceções, elas devem estar previstas nos documentos constitutivos da organização. Uma vez que nas instituições multilaterais não existe formalmente um soberano que decida a exceção, a legitimidade desta decorre do cumprimento da premissa da igualdade dos Estados. As regras ampliam a legitimidade das ações de todos, mas também os custos de um eventual comportamento unilateral dos poderosos. É por isso que, como introduzido nas seções anteriores, toda instituição multila-

teral tem uma dupla face: elas congelam o poder e a assimetria, mas potencialmente podem ser contra-hegemônicas, voltadas ao controle do uso da força e da arbitrariedade dos mais fortes.

Se qualquer um de seus membros mais poderosos passa sistematicamente a se comportar como a exceção, se colocando acima das regras, como ocorreu nos governos Bush e Trump, está rompida a regra da reciprocidade, que é a base de sustentação do multilateralismo. Trump denunciou os acordos de segurança de equilíbrio de mísseis balísticos com a Rússia, em 2019, retirou-se do Tribunal Penal Internacional, denunciou o Acordo de Paris e contribuiu para a paralisação do órgão de solução de controvérsias da OMC. Mais ainda: retirou-se da OMS e suspendeu as contribuições norte-americanas àquela organização, por conta da alegação de que a OMS escondera dados sobre a responsabilidade chinesa na pandemia de Covid-19.

Ao violar a reciprocidade, os EUA abriram caminho para que as demais potências agissem da mesma forma. O mesmo ocorreu com a anexação da Crimeia pela Rússia e a lei de segurança chinesa em Hong Kong, também estimulando comportamentos semelhantes de potências regionais na violação dos princípios constitucionais da ONU. Como resultado, houve intervenções da Arábia Saudita no Iêmen, da Turquia na Síria e de Israel nos territórios palestinos ocupados. Num efeito em cadeia, o rompimento dos pilares do multilateralismo aprofundou a crise de legitimidade e acentuou o eixo contra-hegemônico com demandas por maior democratização e participação (Lima & Albuquerque, 2020).

O não reconhecimento da China como um *player* global e a política de contenção empreendida pelos EUA também paralisaram a ação do Conselho de Segurança na pandemia. Em um processo semelhante ao que ocorria na Guerra Fria entre EUA e URSS, mas agora entre EUA e China, observamos que a demora do órgão em agir durante a crise sanitária decorreu da falta de entendimento básico entre dois de seus membros permanentes.

Em abril, o Secretário-Geral da ONU, Antonio Guterres, solicitou que fosse declarado um cessar-fogo universal, como forma de barrar o avanço da doença entre tropas e civis. Passaram-se três meses para que o CSNU aprovasse uma resolução nesse sentido, e ainda assim de forma parcial, não contemplando as operações que envolvessem o combate a atores não estatais. O motivo da demora é de que, para a China, qualquer resolução sobre saúde precisaria ressaltar o papel central da OMS; já para os EUA, a menção à agência seria inaceitável, pelos motivos aqui expostos. A solução encontrada para finalmente aprovar a resolução, em julho, foi não incluir a OMS no texto, mas fazer menção a uma resolução aprovada na Assembleia Geral, que ressaltava a importância da organização.

Em suma, a emergência da China amplia a crise de legitimidade na crítica ao viés excessivamente liberal-ocidental das instituições multilaterais e sua incapacidade de se abrir à diversidade e incorporar valores culturais não ocidentais. Numa tentativa de preservá-los, e ignorando a mudança do eixo da economia política e da geopolítica globais, alguns intelectuais ocidentais defendem a ideia de que um modo de se resolver o problema da ação coletiva que o aumento de participantes gera no sistema multilateral seria fragmentá-lo em unidades menores, plurilaterais, reunindo países semelhantes, *like-minded countries*, ou apenas países democráticos, por exemplo (Lima & Albuquerque, 2020). Não custa observar que uma reforma nessa direção simplesmente anularia a dimensão universal do multilateralismo político e seria contrária aos propósitos das Nações Unidas e da OMS, cuja razão de ser é sua abrangência global.

4. CONCLUSÃO: PERSPECTIVAS PARA O MULTILATERALISMO E IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

Com base no exposto nas seções anteriores, apresentamos a seguir os principais desafios e os possíveis cenários para o multilateralismo nas próximas décadas, bem como as possíveis implicações para o Brasil. Ressaltamos que os cenários apontados não são exclusivos entre si, mas sugerimos algumas perspectivas que, pela complexidade das interações interestatais, podem se manifestar parcialmente, de forma combinada, ou obedecendo a outros critérios não antevistos.

A primeira perspectiva a ser destacada é a de que, com o enfraquecimento do multilateralismo universal, abre-se espaço para o fortalecimento do multilateralismo regional. Para inúmeras organizações regionais, o diagnóstico da instabilidade da ONU não se aplica, pois são instituições que obedecem a outra lógica e formato. Por um lado, podemos ressaltar o fortalecimento de uma organização que vai além do proposto pela ONU, englobando uma dimensão supranacional: a União Europeia (UE). Se, com o Brexit, as análises eram de que o bloco se enfraqueceria, os Estados-membros lograram aprovar um acordo de recuperação econômica da crise, o *EU Next Generation*. Além disso, a UE alcançou concordância para o estabelecimento de um acordo ambiental, o *European Green New Deal*. Por outro lado, cabe ressaltar os experimentos bem-sucedidos de organizações de caráter soberanista, em que os compromissos dos Estados tendem a ser pontuais e em nichos específicos. Este é o caso de organizações asiáticas, como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), que vem satisfatoriamente promovendo a recuperação da crise por meio do reforço do comércio, e da recém-criada Parceria Regional Econômica Abrangente (RCEP), a qual integra 15 países da Ásia do Leste e Sudeste e da Oceania.

O segundo possível caminho para o multilateralismo foi apresentado anteriormente, a fragmentação por meio de alianças plurilaterais de *like-minded countries*. Essa prática, defendida por muitos países ocidentais, é contrária ao próprio conceito de multilateralismo, que destaca a diversidade e a inclusão, e não a restrição pautada na semelhança. Entretanto, esse é um expediente que já vem sendo aplicado nos campos financeiro e comercial, dada a paralisia da OMC. Exemplos são acordos de alcance parcial e a criação de instituições financeiras próprias, como indica a estratégia da China em investir na criação e no fortalecimento de bancos asiáticos ou voltados para países em desenvolvimento. Esse momento também é explicado pela falta de convergência entre as organizações universais, marcadamente ocidentais e liberais, e os princípios chineses de inserção internacional, que obedecem a outra lógica. Cabe observar que, diferentemente do campo comercial e financeiro, acordos de países *like-minded* no campo da segurança coletiva, em última análise, configurariam a formação de uma aliança militar, o que a nosso ver é improvável, a não ser em um cenário de polarização global absoluta.

A terceira possibilidade é mais otimista e aposta na capacidade de adaptação e resiliência das organizações internacionais. Estas são, em primeiro lugar, fóruns de integração entre os Estados, e obedecem ao nível de comprometimento que estes estão dispostos a assumir. Não é a primeira vez na história que vemos o multilateralismo ser questionado, e em 75 anos de funcionamento, a ONU buscou formas, ainda imperfeitas, de sair de situações de impasse. Após o unilateralismo de George W. Bush, Barack Obama renovou os votos entre os EUA e o multilateralismo – mesmo que ainda mantendo operações ilegais iniciadas pelo antecessor. Se mantiver seus compromissos de campanha, o mesmo cenário se desenha para o governo Joe Biden, após o fracasso eleitoral de Trump. E mesmo em um cenário com maior propensão a retomar o caminho das reformas, é pouco provável que estas incluam um aumento do número de assentos permanentes no Conse-

lho de Segurança da ONU, objetivo almejado pelo Brasil desde a fundação das Nações Unidas. No máximo, poder-se-ia esperar a criação de uma camada intermediária entre os cinco membros permanentes e os demais países.

Finalmente, já está constatado que, mesmo no auge do unilateralismo, as potências têm interesse em permanecer nas organizações, para evitar que decisões sejam tomadas à revelia de seus interesses. Nem Bush nem Trump retiraram os EUA da ONU nem da OMC, mesmo as criticando abertamente. Rússia, China, França e Reino Unido também seguem participando das atividades e assumindo novos compromissos internacionais. Ademais, a China necessita de uma organização como a ONU para legitimar a sua ascensão global. Por essa chave de leitura, a competição entre as potências fortalece o multilateralismo, e não o contrário. Uma característica da ONU contribui para sua permanência mesmo em crise: é a única instituição de segurança coletiva de natureza global, incluindo “todas” as potências.

O compromisso das últimas se reflete na posição que ocupam entre os trinta maiores contribuintes do orçamento regular da ONU. No período de 1998 a 2020, os cinco maiores contribuintes foram, pela ordem, EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido, se revezando. Contudo, no triênio de 2016 a 2018 a China passou a ocupar o terceiro lugar, entre os trinta maiores, e o segundo, no de 2019/2021 (previsto). A mudança de lugar, em um período de tempo relativamente curto, é sugestiva, quando se observa que no primeiro triênio dessa série histórica o país ocupava o décimo oitavo lugar. O mesmo padrão se repete quando se analisam os maiores contribuintes do orçamento das Missões de Paz. Se no início da série a China estava no décimo segundo lugar, entre os trinta maiores, nos dois últimos triênios já alcançara a segunda posição, logo abaixo dos EUA. Também nessa lista, EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido, pela ordem, têm sido os maiores contribuintes. Nos dois últimos triênios, contudo, a contribuição chinesa ultrapassou a japonesa (Feldman, 2020, p. 180-181, 182-183).

O último cenário de uma adaptação da ONU e um comportamento relativamente mais colaborativo da política externa norte-americana é o que apresenta as melhores perspectivas para a inserção internacional do Brasil. Somos um país que não possui excedentes de poder e que, por isso, utilizou a diplomacia e a negociação como forma de solução de controvérsias internacionais, com raríssimas exceções. Além disso, o país identificou, há séculos, o desenvolvimento como seu principal objetivo. Ambos os elementos só são alcançados por meio do multilateralismo. Na condição de país emergente, o Brasil possui mais chances de ter suas demandas atendidas em espaços em que seu direito de voz esteja assegurado e que permitam a formação de alianças com países semelhantes que buscam os mesmos objetivos. Tais afirmações são feitas a despeito da postura antimultilateral do atual governo, em vista da existência de compromissos internacionais previamente assumidos e da própria provisão da nossa Constituição Federal. Houve momentos anteriores de inflexão na política externa brasileira, mas não foram suficientes para reverter a tendência histórica, mesmo que a recuperação tenha sido lenta.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, M. *Potências médias emergentes e uso da força: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)*. Curitiba: Editora Appris (no prelo).
- CARR, E. H. *Vinte anos de crise (1919-1939): uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Ed. UnB, 2001.
- EVANS, G. *The responsibility to protect: ending mass atrocities crimes once and for all*. Washington: Brookings Institute Press, 2008.
- FELDMAN, L. Notas sobre as negociações orçamentárias das Nações Unidas. *Cadernos de Política Exterior*, ano IV, n. 9, p. 141-183, 2020.
- FONSECA JR., G. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- HERZ, M; HOFFMANN, A. R. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.
- IKENBERRY, G. J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, Princeton University Press, 2001.
- KEGLEY JR., C. W. The neoliberal challenge to realist theories of world politics: an introduction. In: KEGLEY JR., C. W. (ed.). *Controversies in international relations theory*. New York: St. Martin Press, 1995. p. 1-24.
- KEOHANE, R. Multilateralism: an agenda for research. *International Journal*, v. 45, n. 4, p. 731-764, 1990.
- KRASNER, S. D. *Structural conflict: Third World against global liberalization*. Los Angeles: University of California Press, 1985.
- LIMA, M. R. S. Notas sobre a reforma da ONU e o Brasil. In: IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL – IV CNPEPI. *Reforma da ONU*. Brasília: Funag, 2010, p. 269-301.
- LIMA, M. R. S. *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Brasília: Funag, 2013.
- LIMA, M. R. S; ALBUQUERQUE, M. Reordenamento global, crise do multilateralismo e implicações para o Brasil. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), *Policy Note*, p. 4-12, 2020. Disponível em: <<https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-artigos/reordenamento-global-crise-do-multilateralismo-e-implicacoes-para-o-brasil>>. Acesso em: 20 out. 2020.
- MILANI, C. R. S. Crise política e relações internacionais: uma análise escalar da política externa brasileira. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 6: Relações Internacionais em Tempos de Crise Econômica e Política. *Anais...* Brasília: Funag, 2012. p. 43-60.
- OLIVEIRA FILHO, A. P. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU: revelações vinte anos depois. *Parcerias Estratégicas*, n. 5, p. 94-100, set. 1998.
- PEREIRA, L. V. Crise e governança do sistema multilateral de comércio. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), *Policy Note*, p. 4-13, 2020. Disponível em: <<https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-artigos/crise-e-governanca-do-sistema-multilateral-de-comercio>>. Acesso em: 10 out. 2020.
- RUGGIE, J. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.
- SCHURMANN, F. *The logic of world power*. New York: Pantheon Books, 1974.
- WALLESTEEN, P.; JOHANSSON, P. The UN Security Council: decisions and actions. In: VON EINSIEDEL, S.; MALONE, D.; UGARTE, B. S. (eds.). *The UN Security Council in the 21st century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2016. p. 27-56.