

# Reordenamento Global e Crise do Multilateralismo

Maria Regina Soares de Lima  
Marianna Albuquerque

3/5

COLEÇÃO  
DE PAPERS

## Ficha Técnica

### Autoras

Maria Regina Soares de Lima  
Marianna Albuquerque

### Edição executiva

Anna Jaguaribe  
Paula Carvalho

### Coordenação editorial

Julia Dias Leite  
Luciana Gama Muniz

### Apoio editorial

Gabriella Cavalcanti  
Henrique Kress

### Design gráfico

Presto Design

### Realização:



---

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

# Reordenamento Global e Crise do Multilateralismo

---

## Maria Regina Soares de Lima

Professora do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ)

## Marianna Albuquerque

Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ)

Política  
Internacional

**Reorientação do  
Multilateralismo**

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



## Introdução

---

A pandemia de Covid-19 trouxe, em conjunto com a crise sanitária, inúmeros desafios sociais, econômicos, políticos e institucionais. No centro da turbulência, estava a Organização Mundial da Saúde (OMS). Somaram-se críticas de que a OMS foi incapaz de agir no controle da pandemia, ao ser burocrática, com capacidade de resposta lenta, deficiências financeiras e descompassos entre a equipe política e o corpo técnico. Nesse ponto, a crítica era sobre a eficácia da organização.

Por outro lado, ficou evidente um aspecto político-diplomático de confrontação de narrativas entre EUA e China. Para os EUA, a OMS estaria agindo em favor da China, ao não responsabilizar o país pela origem do vírus. A OMS, dessa forma, sintetizou a crise multilateral mais ampla, marcada pela perda de legitimidade da ordem liberal do pós-Segunda Guerra, pelo unilateralismo praticado pelo governo Trump e pela emergência da China, que pratica formas de atuação internacional que não se enquadram no padrão ocidental, embutido nas organizações do pós-guerra.

Partimos da premissa de que a origem das inúmeras contestações que as organizações multilaterais sofrem está relacionada à falta de legitimidade decorrente da inadequação do arcabouço institucional liberal-ocidental do pós-Segunda Guerra a um novo mundo, com novos polos de poder e maior diversidade identitária e ideológica. Para avançar nesse argumento, faremos uma análise em quatro etapas.

Inicialmente, serão apresentadas algumas contribuições teóricas que se debruçam sobre a disjuntiva entre ordem e poder. Na atual conjuntura, vivemos um contexto de transição de poder no qual o *status quo* não mais corresponde à correlação de forças vigente. Em um segundo momento, a ênfase será em possíveis diagnósticos para a crise do multilateralismo, por meio de fatores endógenos e exógenos às instituições. Em terceiro lugar, serão introduzidas experiências regionais que apontam estratégias diversas para a ação coletiva. O desempenho destas nos leva a concluir que a crise é particularmente aplicável ao multilateralismo universal de base liberal, que convive com organizações regionais bem sucedidas e em processo de aprofundamento. Por fim, apresentaremos alguns possíveis cenários e desafios futuros para o reordenamento global.



A crise é particularmente aplicável ao multilateralismo universal de base liberal, que convive com organizações regionais bem sucedidas e em processo de aprofundamento.



# 1 Ordem e Poder na Política Internacional

Para determinadas matrizes teóricas, as instituições seriam redundantes ao poder, já que refletiriam as assimetrias do sistema internacional. Sendo assim, por que as potências criam instituições? Que motivações as levariam a investir recursos materiais e simbólicos nas organizações? De uma perspectiva oposta, outra explicação enfatiza as funções que as organizações desempenham, seja garantindo a governabilidade e a estabilidade internacional, seja buscando a solução de problemas de ação coletiva, reduzindo os custos de transação na interação entre Estados.

Um terceiro caminho analítico é partir da premissa de que as instituições podem ser vistas como a condensação, em um determinado espaço e tempo, de duas dimensões relativamente antitéticas: ordem e poder. Na verdade, este é o dilema central da política, que, para Weber, se resolveria pela transformação do poder fático em autoridade legítima, dentro de um Estado territorialmente delimitado. Em um sistema de Estados a questão da legitimidade é bem mais complexa, na medida em que não existe um poder soberano acima dos demais.

Nessa linha, é possível pensar a questão da legitimidade das instituições multilaterais a partir de dois modos distintos: um endógeno a seu funcionamento, e outro exógeno. O primeiro modo é sugerido por Gelson Fonseca Jr. (2008, p.74), para quem a legitimidade pode ser vista como consequência de um funcionamento ajustado da “regra básica do multilateralismo, que determina que cada participante, grande ou pequeno, deve aceitar constrangimentos gerais, universalmente válidos”. O próprio mecanismo multilateral está fundado na premissa da igualdade dos Estados, como ponto central da legitimidade. Na linha das contribuições clássicas de autores como Hedley Bull (2002), na sociedade anárquica é necessário que existam regras básicas para que haja interação internacional.

As regras e as normas ampliam a legitimidade dos soberanos e/ou aumentam os custos da ação unilateral dos poderosos. A legitimidade liga o interesse individual à vontade coletiva. Contudo, quanto maior o número de Estados que aceita a força das normas, mais fortes as regras se tornam. Nessa convergência entre o interesse particular e a regra, é que se define o *interesse multilateralizável* (FONSECA JR., 2008). No longo prazo, em um processo de retornos crescentes, a agregação do interesse gera uma “vontade multilateral” que se torna seu principal legado institucional, contribuindo para mudar a própria cultura internacional. Entretanto, a tensão entre o polo do interesse e o das normas é permanente, embora variável na intensidade, em alguns contextos mais do que em outros, momentos estes em que a própria legitimidade das regras é colocada em questão.

A nosso ver, a interrupção do processo de retornos crescentes, a consequente diminuição da vontade multilateral e o aumento da intensidade da tensão entre interesse e regra resultam da ação unilateral de alguma das potências que busca modificar para os demais a equação custo e benefício da cooperação. Imbuída da visão que dispõe de poder suficiente para dispensar a cooperação dos demais<sup>1</sup>, a potência desafia as normas e regras coletivas, desobedecendo-as

1. Na literatura corrente de Relações Internacionais, este tipo de comportamento caracteriza aqueles países para os quais o custo de oportunidade da não cooperação é inferior ao dos demais, denominado *go-it-alone power*. Ver Lloyd Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

sistematicamente, até o limite em que seus interesses particulares passam ser aceitos pelos demais como as “novas” regras coletivas. No limite, diante da resistência de reformar as instituições que não lhe são mais satisfatórias, simplesmente as abandona. É neste sentido que, em uma extensão do argumento de Gelson Fonseca Jr, a crise de legitimidade pode ser interpretada como endógena ao funcionamento do sistema multilateral.

Já o modelo exógeno da crise do multilateralismo pode ser exemplificado pela teoria institucional da criação da ordem internacional de G. John Ikenberry (2001). Sua contribuição apresenta argumentos analíticos que visam explicar tanto por que as potências criam instituições, como porque os países mais fracos aderem às instituições criadas pelos mais fortes. O modelo parte da analogia de uma hipotética negociação entre a potência criadora da instituição e os demais países. Tam-

bém no seu modelo, as instituições multilaterais condensam as duas dimensões antitéticas de ordem e de poder.

A ordem se faz presente pelo conjunto de normas e princípios, voluntariamente acordados, que configuram regras de comportamento coletivo e que atenuam, ou mesmo restringem, o impacto do poder fático dos participantes mais fortes sobre os mais fracos. Neste sentido, os últimos tendem a dar preferência a negociações e acordos de questões internacionais realizadas em âmbito multilateral do que aquelas feitas no formato bilateral, nas quais estão sujeitas aos efeitos imediatos dos atores mais poderosos.

O box 1 apresentado a seguir resume como o próprio conceito de multilateralismo traz em seu bojo as dimensões de inclusão e participação, essenciais para contrabalançar as tendências de dominação das grandes potências.

#### Box 1: O Conceito de Multilateralismo

**P**artindo de uma definição minimalista, a etimologia do termo “multilateralismo” possui uma raiz quantitativa, na qual este consiste na coordenação política entre três ou mais Estados (Keohane, 1990). Entretanto, autores como Ruggie (1992) questionam a definição puramente numérica e apontam que é necessário incluir uma dimensão qualitativa na prática multilateral. Por ser um instrumento que busca ampliar as possibilidades de inserção de países que não estão incluídos nos círculos oligárquicos de tomada de decisão, o multilateralismo traz em seu bojo as noções normativas de reciprocidade e participação. A definição baseada apenas no número esconde o fato de que arranjos formados por múltiplas unidades podem ser, na prática, comandados por um ou por poucos integrantes, desvirtuando o propósito de decisão coletiva.

Dessa forma, para além da quantidade de membros, seriam características do multilateralismo

elementos como a interação, a institucionalização de espaços deliberativos, a redução dos custos de transação, a transparência, a pluralidade de opiniões e identidades, e a legitimidade para sedimentar normas e valores essenciais para a sociedade internacional (Milani, 2012).

A busca pela participação e pela reciprocidade teriam, como fim último, o processo de democratização das relações entre os Estados, no sentido de que as instituições multilaterais, por serem baseadas em princípios gerais e normas operativas, estabeleceriam mecanismos que neutralizariam a prevalência da política de poder das grandes potências. Por esse motivo, os mecanismos multilaterais despontaram como uma estratégia prioritária de países intermediários, como o Brasil. Essa convicção ganhou força no pós-Segunda Guerra Mundial, período no qual as instituições multilaterais emergiram como potenciais mediadoras e como sustentáculo da nova ordem.

Por outro lado, qualquer arcabouço normativo em âmbito multilateral reflete a correlação de forças do momento de sua criação. Desta forma, o conjunto de regras, normas e princípios estabelecido no momento fundacional da instituição, que vai regular, no futuro, o comportamento de seus membros, reflete a estratificação do poder da conjuntura histórica concreta; é enviesada, portanto, em favor dos participantes mais poderosos.<sup>2</sup> Uma vez criadas, estas regras adquirem resiliência e tendem a permanecer no tempo. Esta é a principal razão pela qual ao final de uma guerra hegemônica, momento da criação de novas instituições internacionais, os vencedores aceitam ser regulados por normas que podem restringir sua atuação no presente, mas que, por sua resiliência institucional, fazem perdurar seu poder no futuro. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) ilustra esse argumento com maestria: se, por um lado, consolida-se o princípio da igualdade soberana, por outro, a criação da categoria de membros permanentes no Conselho de Segurança perpetua o *status quo* de 1945. Para as potências, o *trade off* se mostra favorável.

Por outro lado, os demais países – temendo a dominação futura de um novo ator hegemônico no plano global – aceitam voluntariamente as regras oferecidas, como uma forma de se resguardarem de eventuais projetos de dominação. Para Ikenberry (2001, p. 18), todas as ordens hegemônicas que estabeleceram as condições de operação no novo sistema internacional criaram estratégias institucionais para estabelecer “*strategic restraint and overcome fears of domination and abandonment*”.

À interpretação de que as instituições são difíceis de mudar e tendem a perdurar no tempo, ainda que as configurações de poder possam ser dinâmicas e sujeitas às mudanças de posições na estratificação de poder global, o argumento institucional sugere que a estabilidade e a legitimidade das organizações multilaterais dependem do grau de convergência entre as dimensões da ordem e do poder. À medida em que o desajuste inevitável entre ordem e poder se amplia, também diminui a legitimidade das regras multilaterais, situações que teóricos realistas, como Robert Gilpin (1981), identificam como de transição de poder. É neste sentido que para os teóricos institucionalistas-realistas, a crise de legitimidade do multilateralismo é exógena ao seu funcionamento.

Com base nas sugestões acima, da origem endógena ou exógena da crise de legitimidade do multilateralismo, analisamos, a seguir, como estes dois fatores se manifestam na atualidade, focalizando o papel desestabilizador dos Estados Unidos e a emergência da China no plano global. Ainda que sejam processos de natureza independente, ambos se manifestaram de forma mais acentuada no pós-Guerra Fria e, em certo sentido, se reforçaram mutuamente, contribuindo para a crise de legitimidade do multilateralismo na atualidade.



À medida em que o desajuste inevitável entre ordem e poder se amplia, também diminui a legitimidade das regras multilaterais, situações que teóricos realistas, como Robert Gilpin (1981), identificam como de transição de poder.



2. As teorias formuladas na periferia sempre foram muito sensíveis neste particular e críticas da premissa, implícita ou explícita, de uma suposta neutralidade das organizações multilaterais. Um argumento semelhante foi desenvolvido por Araújo Castro ao cunhar a expressão “congelamento do poder mundial”, a propósito da apresentação conjunta dos EUA e União Soviética do Acordo de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), nos anos 60. Segundo o embaixador brasileiro, o TNP feria o princípio da igualdade soberana das nações ao impor obrigações diferenciadas aos Estados.

## 2 Interpretações sobre a Crise do Multilateralismo

### A DIMENSÃO ENDÓGENA: PRIMAZIA E UNILATERALISMO

De forma esquemática, pode-se sugerir que os EUA não seguiram o roteiro institucionalista de um país vitorioso ao fim da Guerra Fria. Não se pretende aqui analisar de forma profunda por que isso aconteceu, mas descrever brevemente como o país se afastou do roteiro dos modelos de criação de uma nova ordem após o fim de uma competição global, que vinha pautando a política mundial por mais de quarenta anos. Os EUA não criaram instituições supranacionais, nem reformaram as internacionais. Na verdade, aquele que tinha sido seu papel no pós-Segunda Guerra não se repetiu. Ao contrário, o final da Guerra Fria foi interpretado pelas elites norte-americanas como o “momento unipolar”, e os EUA como a “nação indispensável” na nova ordem liberal, que se esperava fosse difundida por todo o planeta, seguindo de perto a expansão territorial do capitalismo, da globalização econômica e da expansão da sociedade civil internacional, sem que se observasse o desaparecimento dos Estados nacionais.

Não é possível afirmar até que ponto o ataque terrorista de 11 de setembro contribuiu para aumentar o unilateralismo norte-americano e estimular a visão do *lonely superpower*. Em um argumento contrafactual, mesmo que o atentado não tivesse ocorrido, o modelo do *go-it-alone power*, mencionado anteriormente, se tornaria a principal lente conceitual com que o país passaria a perceber aliados e oponentes potenciais. Seu corolário foi colocar em prática o conceito de guerra preventiva. Neste contexto, a ação unilateral do governo de George W. Bush no Oriente Médio, na destituição de Saddam Hussein, é reveladora da disposição unilateral dos EUA. Vale citar o trecho a seguir, de Gelson Fonseca Jr. (2008, p. 108), a propósito da quebra da reciprocidade difusa, um dos pilares do sistema multilateral:

*“Quando os EUA mudam o sentido da aposta, e buscam claramente destituir Saddam, como plataforma para uma nova geografia política no Oriente Médio, muda paralelamente o jogo multilateral (...). A nitidez com que o projeto norte-americano é unilateral elimina a possibilidade de que o mecanismo da reciprocidade difusa opere. Ceder aos EUA na invasão do Iraque seria, para os P5, com a exceção da Grã-Bretanha, entregar o comando do Conselho aos EUA. Seria impossível imaginar, no futuro, uma retribuição americana, sob a forma de apoio irrestrito a alguma ação russa na Chechênia.”*

O maior problema é que o unilateralismo não se restringe à grande potência. Como observou o embaixador Rubens Ricupero (2020), se uma potência rompe com a norma de forma unilateral (como no caso da invasão do Iraque), as demais tendem a seguir no mesmo caminho (a exemplo da anexação da Criméia e nova lei de segurança em Hong Kong), e acabam por induzir as potências médias ao mesmo comportamento violador da Carta da ONU, (como nas intervenções da Arábia Saudita no Iêmen; da Turquia na Síria e nas posições de Israel nos territórios palestinos ocupados).

A política externa dos governos republicanos de Bush e de Donald Trump se encaixa na definição do conceito de primazia, que não identifica limites ao poder. Sua lógica é realista na melhor tradução contemporânea desta teoria. Seu objetivo é preservar e aumentar o poder, absoluto e relativo, e, simultaneamente, impedir o aumento do poder dos *“peer competitors”* (MEARSHEIMER, 2001). O resultado é a crença de que as normas internacionais não operam com vantagens para os EUA. Donald Trump encarna a versão atual da política de primazia, ainda mais acentuada porque a China deixou de ser um competidor potencial para se tornar um competidor de fato.



Vários analistas concordam que o unilateralismo norte-americano é constitutivo de sua política externa, fruto da combinação de poder estrutural e da tradição isolacionista que remonta ao século XIX. A negativa em aderir à Liga das Nações, no pós-Primeira Guerra, é um exemplo evidente de tal posição, mesmo que a organização tenha sido uma proposta do presidente democrata Woodrow Wilson. Em 1945, o país criou o arcabouço multilateral do pós-Segunda Guerra, mas introduziu cláusulas de excepcionalidade para garantir seus interesses. Segundo Sebastião Velasco e Cruz (2020):

*“Não foram maiormente prejudicados por isso, em virtude de seu poder estrutural: atores indispensáveis à viabilização dos regimes internacionais (...), seus parceiros aceitavam, de bom ou mau grado, a condição excepcional a que os Estados Unidos se arvoravam. Com a erosão desse poder e a redução de sua influência relativa em várias organizações internacionais, a ambiguidade original se converte em interesse declinante, acompanhado muitas vezes de manifestações claras de inconformidade. Nesse contexto, os Estados Unidos passam a buscar soluções para problemas coletivos por fora das organizações a eles dedicadas”.*

O fim da Guerra Fria parece ter potencializado ainda mais a posição de primazia norte-americana. O desmoronamento da União Soviética criou, de um dia para outro, uma ordem unipolar sem qualquer custo para os EUA. Por razões complexas, que têm a ver com a reconfiguração da política doméstica, a opção unilateral entrou na agenda do Partido Republicano. Trump apenas lhe deu um nome: *America First*. A lista é longa e bem resumida, abaixo, por Tullo Vigevani (2020):

*“A denúncia de acordos na área de segurança, inclusive estratégicos, relativos ao balanço balístico com a Rússia, assinado em 1987, como o INF (mísseis nucleares de médio e curto alcance) em agosto de 2019, sem início de uma negociação alternativa, sugere, como se fala em Washington, uma política atabalhoada. Mas de potencial perigo. A tradição, chamemos, anti-Wilsoniana, de não ratificação de acordos, [como] Kyoto, TPI, reforça-se à luz do negacionismo. Renúncia do acordo de Paris já em junho de 2017, formalizada em novembro de 2019. A lista é maior, aceleração da paralisação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, acentuação do enfraquecimento de UNESCO, OMS. Em nível hemisférico, de interesse brasileiro direto, centralização em mãos norte-americanas do BID, enfraquecimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.”*

## A DIMENSÃO EXÓGENA DA CRISE DE LEGITIMIDADE: EMERGÊNCIA DA CHINA

Como observamos acima, existe também uma dimensão exógena para a crise do multilateralismo, que se manifesta na disjuntiva entre ordem e poder. A correlação de forças sistêmicas muda, enquanto a arquitetura institucional das regras e normas permanece a mesma. A China passa a encarnar o papel de *peer competitor*, mencionada pelos autores realistas. Mas por que na atualidade, no governo Trump, e não já nos governos passados, uma vez que é um processo em gestação há mais tempo?

Em primeiro lugar, uma revisão superficial dos artigos publicados nas revistas especializadas nos EUA, sugere que é recente a percepção das elites norte-americanas da emergência da China como um rival de peso. Por outro lado, esta emergência foi discreta e, só a partir do governo de Trump, a China subiu os *stakes* e se tornou mais assertiva

em sua política externa. Finalmente, a estratégia do Partido Democrata não era propriamente a contenção da China, mas a sua conversão. Isto é, a crença de que, quanto mais profunda fosse a inserção da China no sistema capitalista, maior a probabilidade de uma abertura de seu sistema político. Tal não aconteceu e, com a chegada ao poder de Donald Trump, a competição com a China se tornou um de seus principais objetivos de política externa.

Esta competição se difunde para as organizações multilaterais globais, com a paralisia decisória da instância de segurança coletiva, como o Conselho de Segurança da ONU, na falta de uma gestão multilateral eficiente da pandemia, e com a suspensão de fundos norte-americanos e a saída do país da OMS. Soma-se a isso a tentativa de dificultar o acesso chinês às áreas de influência tradicio-

nal dos EUA, como a América Latina. A pandemia de Covid-19 apenas tornou mais visível o processo em curso de transição do poder com a ascensão da China e a falta de liderança internacional dos EUA na atualidade.

Nesta conjuntura, as críticas à falta de representatividade das instituições multilaterais e sua recusa em incorporar valores distintos à normatividade ocidental liberal tendem a se tornar mais evidentes, muitas vezes identificando-as como incapazes de abrigar a diversidade e a pluralidade cultural do mundo atual. Para o cientista político Guilherme Casarões (2020), além de um novo equilíbrio de poder, assiste-se também a uma “nova correlação de forças normativas”. Para Casarões, “pela primeira vez na história moderna, estamos diante de um mundo cujo centro gravitacional político e econômico (além de, naturalmente, demográfico) se desloca para fora do Ocidente, notadamente rumo a China e Índia”. Os desafios são imensos, porque uma ordem pós-Ocidental, ainda que possa incluir os interesses e valores caros aos países do Sul, “também pode colocar em risco os fundamentos liberais que deram ao multilateralismo do século 20 seu alcance planetário e suas ambições universalistas”.

Monica Hirst (2020) se pergunta sobre o futuro do multilateralismo, fundado em normas legais e liberais, na ausência da liderança hegemônica norte-americana, mas sem o descarte de sua articulação com o projeto de uma paz liberal. Neste caso, indaga a cientista política, seria possível “uma expansão da projeção da União Europeia como condutor e legitimador de um multilateralismo reconfigurado”?

Em debates recentes, delineou-se que a crise de legitimidade das organizações multilaterais pode ter causas distintas para os ocidentais e os orientais. No que se pode chamar de uma visão asiática simpática ao Ocidente, prevalece a crítica de uma perspectiva excessivamente ocidental na normatividade multilateral e a necessidade da incorporação da diversidade de valores e, estrategicamente, do tratamento da China como *equal partner*. Uma visão europeia parte de uma perspectiva distinta e o diagnóstico está centrado no problema da ação coletiva na atualidade. Com o aumento do número de países participantes nas organizações multilaterais universais e a pouca disposição dos EUA em assumir o papel de um líder benevolente com vontade de gerar bens públicos globais, o ideal seria fragmentar os espaços decisórios na linha de instituições plurilaterais e, de preferência, com países semelhantes (*like-minded countries*).<sup>3</sup>



No que se pode chamar de uma visão asiática simpática ao Ocidente, prevalece a crítica de uma perspectiva excessivamente ocidental na normatividade multilateral e a necessidade da incorporação da diversidade de valores e, estrategicamente, do tratamento da China como *equal partner*.



3. Ver mais em “Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil”, texto escrito por Maria Regina Soares de Lima e Marianna Albuquerque, disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-artigos/reordenamento-global-crise-do-multilateralismo-e-implicacoes-para-o-brasil>.

## A PANDEMIA E O APROFUNDAMENTO DA CRISE

**D**e modo geral, há uma convergência entre os especialistas de que a crise do multilateralismo é anterior à ocorrência da pandemia, e que a crise sanitária só a colocou no centro das atenções. Um dos problemas apontados para tal ênfase é a falta de coordenação entre os principais organismos multilaterais. Nessa linha, Guilherme Casarões (2020) defende que:

*“A ausência de respostas coordenadas, somada à pouca cobertura internacional sobre o trabalho de organismos específicos (afora a OMS, no caso), pode ter gerado a impressão de fragilidade ou inoperância do ‘multilateralismo’, lato sensu, ao lidar com a pandemia. Um caminho, diante dessa encruzilhada, é trabalhar melhor a comunicação das organizações multilaterais, em parceria com Estados, sociedade civil e imprensa; outro caminho, não-excludente, seria fortalecer a liderança do Secretário Geral da ONU na organização e coordenação dos trabalhos dos diversos braços do multilateralismo de dimensão universal.”*

Também consensual entre os analistas é a natureza particular da pandemia como ameaça global planetária. Para Deisy Ventura (2020), “a pandemia demonstrou a interdependência tangível dos Estados em diversos aspectos, entre os quais, ganha mais evidência atualmente a questão do acesso à vacina – lembrando que a descoberta é apenas uma etapa de um processo altamente complexo, que envolve as capacidades nacionais de produção e distribuição, as normas sobre propriedade intelectual, a envergadura dos programas de imunização em cada Estado etc.”

Exatamente por isso, de acordo com o embaixador Rubens Ricupero (2020), “problemas como as pandemias, as migrações ou o aquecimento climático não se prestam a soluções unilaterais. Requerem nível de conciliação de interesses, divisão de custos e de coordenação de esforços até agora não atingidos pelos principais atores”. Talvez aí resida um dos dilemas da atualidade: as ameaças globais transnacionais, que estão se acentuando pelo aumento da interação e da interconectividade entre pessoas e países, só podem ser encaminhadas adequadamente no espaço multilateral, exatamente em um momento que este está em crise.

A transformação de questões como saúde e meio ambiente da condição de “baixa política” para a de “alta política” reflete, na perspectiva de Dawison Belém Lopes (2020), sua crescente centralidade, passando “a ser tratadas, de forma inédita, como preocupações globais. A razão é simples e direta: se antes esses temas estavam distantes de nossas vidas cotidianas, agora eles se tornaram questões de vida ou morte, literalmente, na medida em que afetam diretamente nossas perspectivas de bem-estar e sobrevivência.”

Devido à conjuntura, tal transformação corre um sério risco, e nos sugere um novo dilema na contemporaneidade. Se a centralidade das ameaças aumenta a chance de sua securitização, também cresce o risco de que elas venham ser tratadas em espaços oligárquicos multilaterais, como o Conselho de Segurança da ONU. É o caso de sugestões que têm circulado entre especialistas internacionais de se criar, tal como foi feito no caso da ameaça terrorista, a inclusão da saúde no âmbito do capítulo VII da ONU, que trata do uso da força em determinadas situações. Devido à prerrogativa de que o órgão trate apenas de questões de paz e segurança, seria necessária a securitização do tema e a definição de que saúde é, também, uma questão de segurança, como aconteceu pontualmente no caso da AIDS, na década de 1980.

Tal medida esvaziaria o protagonismo relevante da OMS no campo da saúde. Para o embaixador Rubens Ricupero (2020), é preciso pensar alternativas que fortaleçam a OMS ainda que elas não sejam viáveis na atual conjuntura internacional.

*“O que a pandemia evidenciou foi a necessidade de dar um passo adiante no avanço da governança global em matéria de ameaças epidêmicas. Isso exigiria dotar a OMS ou uma organização nova (como sugerem alguns) de mandato específico de detectar futuras epidemias e suprimi-las ainda no início, com poderes de inspeção como os da Agência Internacional de Energia Atômica. Seria também necessário aumento substancial de recursos não-vinculados pelos doadores, como vem sendo a tendência recente de doações à OMS, em boa parte oriundos de atores não-governamentais como a Fundação Melinda e Bill Gates.”*

### 3 A Saída pelo Regionalismo: os exemplos asiático e europeu

Independente do diagnóstico e das interpretações sobre a crise, podemos afirmar que o multilateralismo que baseou a construção da ordem em 1945 não é mais integralmente aplicável à atual configuração do sistema internacional. No pós-Segunda Guerra a conjuntura favoreceu a consolidação de mecanismos centrados nas potências ocidentais e nos valores liberais que estas aportam. Desde então, novas experiências, sobretudo em nível regional, têm mostrado que o multilateralismo norte-atlântico não é o único formato possível – e não necessariamente o mais bem-sucedido. Nas Américas, há diversas variações sobre o foco da integração e o nível de compromisso dos Estados; na África, a União Africana também introduz uma perspectiva diferenciada, na qual o bem-estar social e a unidade dos povos é o centro nevrálgico da instituição.

**S**em desconsiderar a importância e a diversidade regional, gostaríamos de aprofundar como a Ásia e a Europa estão readaptando suas práticas coletivas regionais de forma a lidar com os desafios decorrentes do aumento da competição internacional, dos avanços tecnológicos e da recuperação pós-pandemia. As duas regiões despontam como casos paradigmáticos, pois possuem projetos multilaterais particulares, que partem de autopercepções, experiências históricas e visões de mundo diferentes.

Em relação ao multilateralismo na Ásia, partimos do argumento frisado por Erik Ribeiro (2020), de que o ponto de partida para compreender o regionalismo na região é analisar a noção asiática de soberania. Na região, a própria construção do Estado passou por um processo diferente daquele vivenciado no Ocidente e baseado no individualismo liberal. De acordo com o pesquisador, a região não adota o modelo de Estado westfaliano baseado na igualdade soberana e, pelas profundas assimetrias, reconhece que há interesses e responsabilidades diferenciadas na construção da ordem internacional.

Além disso, o passado colonial fez com que os Estados asiáticos fossem consolidados em torno da importância da autonomia estratégica e da não intervenção, como demonstram os princípios que inspiraram a Conferência de Bandung, em 1955, em plena Guerra Fria. Com isso, ao contrário da

experiência europeia, que, em certa medida, flexibiliza soberanias, o regionalismo asiático foi pensado de forma a fortalecer a autonomia dos Estados e protegê-los contra a interferência de potências extrarregionais. Em decorrência disso, os instrumentos coletivos na região adotam altos níveis de informalidade e de aversão a obrigações rígidas e imperativas. Por conta do desenvolvimento tardio e das décadas de dominação ocidental, Ribeiro (2020) afirma que os países asiáticos são conscientes dos seus desafios sociais domésticos, o que também contribuiu para essa reafirmação da soberania e da não interferência.

A professora Leticia Simões (2020) utilizou esse argumento para ilustrar as diferenças entre a integração asiática e a europeia. Se, na Europa, os países optaram por um modelo de alta institucionalidade e supranacionalidade, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) opera com base no “ASEAN way”, nome dado a um “conjunto informal de regras, [que] se reflete em toda a associação – principalmente em sua cultura diplomática e de segurança – e evidencia uma característica básica da entidade que é uma organização cooperativa, consultiva, mas não supranacional”.

Marco Cepik (2020) apresentou outros exemplos de organizações multilaterais asiáticas, muitas vezes pouco estudadas no Brasil. Por conta do passado colonial e da busca constante por desenvolvimento, há um forte caráter comercial na

aproximação entre os vizinhos. Cepik destaca a aproximação entre os Estados do Índico por meio da criação da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC). O pesquisador destaca, ainda, a criação da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), em 2002, que incorporou a Ásia Central aos processos de integração. Na OCX, formada por Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão, Uzbequistão, Índia e Paquistão, temos a presença de quatro potências nucleares, com o objetivo de cooperar nas áreas de narcotráfico, segurança de fronteiras e terrorismo.

Na atual conjuntura, ao pensarmos em Ásia, é imprescindível que pensemos no papel da China, não só como potência mundial em ascensão, mas também como grande potência regional. Simões (2020) também destacou que a localização geopolítica da China já coloca a região como estratégia para sua inserção internacional, uma vez que faz fronteira terrestre e marítima com diversos países e possui profundos laços comerciais e de cooperação com os vizinhos. Não à toa, a *Belt and Road Initiative* possui o entorno estratégico chinês como o primeiro perímetro de prioridade.

Apesar disso, a posição de liderança de Pequim não é inequívoca, como atestam os conflitos em que o Estado se envolve no Mar do Sul da China e nos estreitos. Para Simões (2020), um fator conjuntural pode ser determinante para o futuro das relações: “A resposta regional chinesa à COVID-19 pode ser um grande divisor para o posicionamento do Estado como uma liderança regional: a forma como o país se recuperar da crise pós-COVID e proporcionar condições de estabilidade e crescimento para as economias regionais poderá fortalecer ou enfraquecer o papel chinês como líder regional.” Nessa linha, de acordo com Carlos Milani (2012), quando em comparação aos EUA, “a China tem-se destacado por comportamento multilateral bastante distinto, prestando apoio político, aportando financiamentos novos e, quando necessário, à luz de seus interesses, inovando institucionalmente.”

A Europa, por sua vez, busca o aprofundamento dos instrumentos multilaterais, mesmo com desafios recentes como o Brexit, o aumento de movimentos nacionalistas e o fortalecimento de partidos de extrema-direita. A pandemia funcionou como um marco para que a União Europeia colocasse em prática os instrumentos de gestão coletiva, por meio da elaboração do *EU Next Generation*, o plano de recuperação econômica, e pelo avanço do *European Green Deal*, de forma a lidar com os desafios ambientais.

Zaki Laidi, no *webinar “The Reorientation of Multilateral Politics: an European Perspective”*,<sup>4</sup> argumentou que a Europa é um exemplo de poder normativo e que a defesa europeia do multilateralismo está baseada no fato de que a organização foi construída em reação à política de poder. No mesmo evento, Roland Freudenstein afirmou que a UE foi mais além do que a própria ONU, que não comporta instâncias supranacionais e que possui órgãos que ainda persistem na lógica da política poder.

Com isso, percebemos que o diagnóstico da crise do multilateralismo universalista, a exemplo da ONU e da Organização Mundial do Comércio (OMC), não pode ser replicado automaticamente para avaliar os cenários regionais, que apresentam interpretações diversas sobre o multilateralismo e a ação coletiva. Por um lado, vemos a Europa apostando na intensificação dos vínculos, enquanto na Ásia identifica-se um multilateralismo de cunho soberanista. Independente do caminho escolhido, há uma diversidade de cenários possíveis, conforme será analisado na próxima seção.

4. Evento do CEBRI, em parceria com a KAS, realizado em 16 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rZqTFwSizAA>.

## 4 Desafios para o Multilateralismo e Possíveis Cenários: à guisa de conclusão

A partir dos subsídios acima, as conclusões deste documento têm por base três premissas distintas. Em primeiro lugar, a premissa inicial é que a expressão “crise do multilateralismo” não se aplica a todas as formas e arranjos desta natureza, ainda mais porque são bastante distintas entre si. Mostramos que os de caráter regional, nos casos asiático e europeu, por exemplo, não apenas são diferentes entre si, como têm sido mais bem sucedidos que o multilateralismo universal. A expressão “crise” se aplica ao último e não aos primeiros, o que sugere que fatores contextuais, modelos específicos às formações da política econômica regional e trajetórias particulares podem explicar os casos de sucesso e alguns dos fracassos relativos.

Um bom caso de comparação é o regionalismo latino-americano e sul-americano, que passou por fases cíclicas de aprofundamento e distanciamento. No momento, o regionalismo sul-americano encontra-se em profunda crise, com o desmonte da Unasul, que possuía instituições de governança regional em saúde e poderia estar colaborando para respostas coletivas à pandemia. Processos de integração regional seguem lógicas próprias, que variam tanto em função das características da ordem global quanto do relacionamento entre os Estados da região. Após a convergência de governos de centro-esquerda, na década passada, novas lideranças eleitas se afastaram do processo de construção de uma identidade regional. Da mesma forma, um novo ciclo político pode reintroduzir a América Latina e a América do Sul nos países, inclusive no Brasil.

Se o regionalismo é uma possível solução, experiências regionais poderiam ser replicadas em nível universal? Não nos parece viável. Tanto Zaki Laïdi quanto Roland Freudenstein afirmaram que o modelo europeu não é replicável, por conta das inúmeras particularidades. Por exemplo, o modelo mais restrito de *like-minded countries*, aplicado às instituições políticas de paz e segurança, levaria, no limite, à constituição de alianças militares entre países com interesses estratégicos comuns. Aplicado à ONU, excluiria bem mais da metade dos países do mundo, e certamente também excluiria boa parte dos países do Sul Global. Ademais, não seria eficiente em garantir a paz, porque o único formato institucional capaz de

promover alguma estabilidade internacional deve incluir os países mais poderosos, aqueles que, de fato, podem ameaçar a paz.

A sabedoria realista da ONU é seu duplo formato, no qual o poder está concentrado no Conselho de Segurança e em seus cinco membros permanentes (P5), e a Assembleia Geral tem um poder mais simbólico e de mobilização das respectivas sociedades civis nacionais. No contexto de reordenamento do poder global, a tendência é o *status quo* com respeito à não ampliação do núcleo duro do poder, no máximo a criação de alguma esfera intermediária, para abrigar os aspirantes conhecidos, como Alemanha, Japão e Índia, mas sem poder de veto. A inclusão de qualquer país adicional aos P5, porém, romperia com o atual equilíbrio de poder e seria vetado por qualquer um de seus membros permanentes. Por isso, são comuns as análises que consideram que o Conselho de Segurança é, na prática, um órgão oligárquico dentro de uma organização multilateral (ALBUQUERQUE, 2020).

Modelos plurilaterais, congregando um número menor de países mais ou menos semelhantes, poderiam ter sucesso nos campos financeiro e comercial. Isto já está ocorrendo na atualidade, já que a lógica de acesso é distinta, dependendo do grau de adesão aos princípios liberais na economia. Maiores restrições ao acesso são medidas que visam exatamente a homogeneização dos participantes numa modalidade de “clube exclusivo”. A China, por exemplo, criou instituições fi-

nanceiras com normas distintas das de Bretton Woods, o que ampliou o leque de escolhas para os países do Sul, fora do círculo das potências. Dado que a crítica à hegemonia dos valores liberais é parte da demanda da China emergente, este processo de fragmentação e diferenciação poderia se acentuar nestas áreas, tendo como parâmetros, com respeito à definição dos limites de abrangência, a dinâmica estrutural do capitalismo e as externalidades negativas oriundas de uma governança econômica global fragmentada e deficiente – ilustradas pela paralisação das negociações da Organização Mundial de Comércio (OMC) e a renúncia do Diretor-Geral Roberto Azevêdo.

A segunda premissa é de natureza teórica e introduz um viés mais otimista com respeito à crise de legitimidade das instituições universais. As instituições não são propriamente agentes, quem age são os representantes nacionais. As primeiras provêm regras e princípios de operação que podem garantir o funcionamento do processo multilateral, em que a regra de ouro é que todos, fracos e fortes, se submetam ao ordenamento normativo geral, mesmo estando previstas regras de exceção. Por motivações particulares, alguns Estados podem decidir que os benefícios da ação unilateral são maiores que os custos da cooperação. Quando isto ocorre, a tendência é que este comportamento seja acompanhado pelas demais potências, configurando uma crise de legitimidade da própria instituição, que deixa de ser efetiva na gestão da estabilidade internacional.

É exatamente o que está ocorrendo hoje com a ONU, acusada de omissa em várias crises que se arrastam há décadas, como na Palestina ou o conflito na Síria. O problema não está necessariamente no arcabouço normativo da ONU, mas na ação dos agentes, em particular em um contexto de polarização e de transição de poder. Neste contexto, reformas se tornam praticamente impossíveis. Entretanto, a estabilidade depende, em última análise, da ação dos agentes, e não das instituições, e os agentes podem mudar seu comportamento, como ocorreu na transição da presidência George W. Bush para Barack Obama, nos EUA. Contudo, uma contingência infortuita foi a sucessão de Obama por Donald Trump, que reforçou o unilateralismo de Bush. Quando a política interna impacta na orientação da política externa da maior potência militar global, como é o caso na atualidade, a incerteza sobre a estabilidade internacional reforça o *status quo* institucional, diminuindo o espaço para reformas. Nas democra-

cias, os governantes não perduram tanto quanto as instituições, assim novas lideranças internacionais com visão estratégica podem emergir, fruto do aprendizado da crise.

A terceira e última premissa tem a ver com o grau de adesão das potências atuais ao sistema multilateral de paz e segurança. Como as instituições são difíceis de serem reformadas, elas são resilientes e tendem a perdurar no tempo, a menos que sejam abandonadas pelos seus participantes, principalmente aqueles que mais podem ameaçar a paz internacional. Para aqueles que conhecem bem a prática de instituições como a ONU – a exemplo do embaixador Ricupero (2020) – nem os EUA, nem a China são potências “revolucionárias”, no sentido de ter como objetivo mínimo a destruição do sistema. Ao contrário, a China se engaja porque as instituições permitem sua ascensão pacífica, garantindo-lhe a condição de “campeã do multilateralismo”, na expressão de Dawisson Belém Lopes (2020), ao aderir a dezenas de organizações regionais e globais. Para os EUA, o interesse permanece sobretudo naquelas capazes de garantir seu *status* de grande potência, mesmo que as condições materiais e subjetivas já não sejam as mesmas de 75 anos atrás. O cenário mais provável para estes dois especialistas é a continuação da tensão permanente entre desafios comuns e atos unilaterais, inspirados na competição estratégica EUA vs. China, com a União Europeia agindo como força principal de reforço de soluções multilaterais.

O maior desafio na atualidade, magnificado pela pandemia de Covid-19, provém do futuro da regulação de temas enquadrados como ameaças globais transnacionais. Para temas desta natureza, até por sua novidade levando em conta um plano histórico mais longo, não existem organizações universais especializadas, como no caso do meio ambiente, ou as que existem são apenas normativas, em que as regras comuns não dispõem de poder mandatário sobre os interesses nacionais, como a OMS. Estas são duas áreas em que, para que a governança seja efetiva, a coordenação tem que ser coletiva. No caso da OMS, presenciamos o abandono dos EUA no momento em que o governo Trump reforçou a narrativa de que a organização estaria atuando em prol do governo chinês, mitigando a responsabilização do país pela origem da pandemia. Em relação ao meio ambiente, os EUA também abandonaram o Acordo de Paris, principal marco regulatório sobre os níveis de emissões de gases dos países, e cuja retaliação pelo descumprimento depende

exclusivamente de ações bilaterais de outros Estados, e não de um instrumento coletivo com capacidade de sanção.

O risco da securitização, ao inserir esses regimes como um tema à parte no Capítulo VII da Carta da ONU, é diretamente proporcional à escalada da competição estratégica EUA vs. China. O meio ambiente e as mudanças climáticas já estão nesse caminho, como sugere o aumento dos debates sobre o tema no Conselho de Segurança. Em relação à saúde, o momento é de paralisação e falta de acordo sobre a securitização, sobretudo pelas divergências acerca do papel da OMS na gestão da crise. De novo, a contingência histórica, representada pela vitória de Joe Biden na eleição presidencial dos EUA, poderá se provar decisiva para definir os rumos da formação de uma “vontade multilateral” nestas duas áreas.

Argumentamos neste documento que a expressão “crise do multilateralismo” pode ser falaciosa, uma vez que desconhece que o formato multilateral e a regulação admitem vários desenhos institucionais, seja em termos do número de países participantes, seja no que diz respeito às normas e princípios constitutivos. Numa lente mais precisa, o que estaria em crise é o modelo do multilateralismo universal, no formato da ONU e das organizações correlatas. Esta crise se manifesta, por exemplo, na inação do Conselho de Segurança em temas de segurança regional e de crise humanitária, na sua ineficácia operacional, e nas críticas correntes à falta de representatividade e de maior diversidade cultural, dada a emergência de novos polos de poder. Sem nos aprofundarmos nas suas especificidades, podemos incluir todas estas deficiências no rótulo de crise de legitimidade.

Também chamamos a atenção para dois aspectos das instituições. Em primeiro lugar, elas não são propriamente atores, mas viabilizam ou induzem a ação dos agentes – em última análise, os principais responsáveis pelos sucessos e crises institucionais – como argumentamos na consideração sobre o papel dos fatores endógenos e exógenos responsáveis pela crise atual. Por outro lado, uma das principais características das instituições é sua capacidade de permanência, o que dificulta tentativas de reformá-las, mas garante sua permanência no tempo.

A literatura corrente sobre mudança institucional trabalha com a ideia de conjunturas críticas, eventos contingentes e externos à instituição, que podem mudar sua trajetória. Excetuando-se uma situação de guerra pós-hegemônica, a tendência é que uma instituição universal, como a ONU, não desapareça pelo abandono de seus membros. Ressaltamos que, tanto para os EUA quanto para a China, uma organização deste tipo é funcional aos seus objetivos. Basta realizar um exercício contrafactual para se dar conta de que, para as duas potências, é melhor uma ONU em crise do que nenhuma organização. Em outras áreas, que não em temas de paz e segurança, é provável que fatores de atração e exclusão continuem gerando formatos plurilaterais, visando à regulação de temas específicos.

Por fim, as temporalidades distintas entre as trajetórias institucionais, por um lado, e as de governos nacionais democráticos, por outro, aumentam as chances de algum aprendizado dos últimos e a emergência de lideranças com maior grau de responsabilidade global que as do presente. Na atualidade, a construção de governança mundial de ameaças globais transnacionais, como as pandemias e a mudança climática, constitui, porém, o maior desafio do século XXI.



Na atualidade, a construção de governança mundial de ameaças globais transnacionais, como as pandemias e a mudança climática, constitui, porém, o maior desafio do século XXI.





## Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, M.R.A. *Potências Médias Emergentes e Uso da Força: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2020.
- BULL, H. *A Sociedade Anárquica: Um Estudo da Ordem na Política Mundial*. Brasília: Funag, 2002.
- CASARÕES, G. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- CEPIK, M. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- CRUZ, S. V. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- FONSECA JR., G. *O Interesse e a Regra: Ensaio sobre o Multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- GILPIN, R. *War and Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- HIRST, M. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- IKENBERRY, G. J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton, Princeton University Press, 2001.
- KEOHANE, R. Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, vol. 45, no. 4, pp. 731-764, 1990.
- LOPES, D. B. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- MEARSHEIMER, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova York: Norton & Company, 2001.
- MILANI, C.R.S. Crise Política e Relações Internacionais: Uma Análise Escalar da Política Externa Brasileira. In *VI Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: Relações Internacionais em Tempos de Crise Econômica e Política*. Brasília, Funag, 2012, pp 43-60.
- RIBEIRO, E. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- RICUPERO, R. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- RUGGIE, J. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, vol. 46, no 3, pp. 561-598, 1992.
- SIMÕES, L. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- VENTURA, D. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.
- VIGEVANI, T. *Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo*. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-II-reorientacoes-do-multilateralismo>.

## 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
	Klabin	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)