

# CEBRI

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



*Projeto America in the World: the US foreign policy and the Brazilian view on the bilateral agenda*

## Background Paper #1 - Multilateralismo e Organizações Internacionais

JULHO/2022

## Background Paper #1

# Multilateralismo e Organizações Internacionais<sup>i1</sup>

*Henrique Rzezinski, Conselheiro do CEBRI*  
*Fernanda Magnotta, Senior Fellow do CEBRI*

Desde o término da 2ª guerra mundial, a visão e a práxis americana em relação ao multilateralismo têm oscilado, de forma geral, ora pró globalismo e livre comércio com os republicanos no poder, ora pró protecionismo com os democratas. Já o Brasil, com algumas exceções, tem tido uma posição muito favorável ao multilateralismo, mas pouco favorável ao free trade.

A chegada de Donald Trump à Casa Branca, nos Estados Unidos, em 2017, levou o país a uma série de revisões no campo das relações exteriores. Orientado pela ideia de “fazer a América grande de novo”, aquela administração assumiu posições anti-globalistas e protecionistas, bandeiras até então caracteristicamente democratas.

Durante os quatro anos em que esteve no poder, Trump estabeleceu o que alguns designaram como a “política do withdraw” (HAASS, 2020)<sup>ii</sup>, uma vez que propôs uma ampla revisão dos compromissos internacionais assumidos pelos Estados Unidos, além da sistemática crítica às estruturas multilaterais existentes.

Como patrocinadores da nova governança global pós 1945, os Estados Unidos erigiram e reafirmaram, ao longo de décadas, um sistema de governança global que fortaleceu a ordem liberal e o crescimento da economia mundial. Isso se manteve relativamente estável durante administrações de perfis variados: progressistas e conservadoras, ora pró-engajamento, ora pró-afastamento das intervenções internacionais. Por trás disso, estava sempre a crença de que a capacidade de determinar as “regras do jogo” seria regida pela vantagem competitiva, econômica e militar quando o assunto era defender interesses geoestratégicos dos países desenvolvidos.

Paradoxalmente, a administração Trump foi marcada por uma guinada de 180 graus no que diz respeito às tradicionais posições republicanas. Trump passou a questionar a eficácia de instituições

---

<sup>1</sup> Contribuíram com a pesquisa e desenvolvimento desse material também os voluntários do CEBRI Ana Carolina Rondino e Ettore Senatore

como a ONU e seus braços de atuação. Também se tornou crítico de grupos de aliados (especialmente G7 e G20), além de ter proposto a renegociação de importantes acordos de livre comércio como o TPP e o NAFTA, bem como a revisão do custeio da OTAN e das negociações na área de meio ambiente. Em suma, nas palavras de David Whinerary (2020, p. 2)<sup>iii</sup>, “desde 2017, a política externa dos Estados Unidos tornou-se mais nacionalista, com maior ênfase na soberania e foco reduzido em alianças”.

No caso das Nações Unidas, especificamente, os Estados Unidos não apenas deixaram de fornecer parte do apoio político usual, questionando fortemente a eficácia da organização em suas ações em prol da paz internacional, como também passaram a advogar por aumentos proporcionais das contribuições de países europeus e da China e reduções orçamentárias em sua própria participação, de forma mais equitativa.

Ademais, vale lembrar que, durante esse governo, o país anunciou sua retirada do Conselho de Direitos Humanos por discordar dos critérios de escolha dos países elegíveis para esse Conselho e chegou a notificar oficialmente o secretário-geral da ONU de sua intenção de se retirar também da OMS. Esse anúncio foi feito no momento em que ocorriam aumentos recordes nos casos mundiais de COVID-19<sup>iv</sup>, e em meio a acusações de que a OMS estaria sendo conivente com a China na negligência relacionadas a medidas de contenção e de informações transparentes sobre o que estava ocorrendo.

Também é interessante salientar a orientação do governo Trump em relação à OTAN. Embora os Estados Unidos tenham sido um dos principais membros fundadores da aliança militar, em 1949, nos últimos anos a organização foi alvo de inúmeras cobranças e críticas de Trump sobre o desbalanceamento nas contribuições entre os Estados Unidos e os países europeus. O governo Trump reduziu a parcela norte-americana do orçamento operacional da OTAN de 22% para 16% e pressionou os aliados europeus a assumirem seus compromissos de alcançarem 2% de seu PIB para gastos com defesa. Como resultado, os aliados da OTAN elevaram o pagamento para um total de US \$41 bilhões, o que representa um aumento de 9% em relação aos níveis de 2016-2018, o maior aumento em 25 anos<sup>v</sup>.

Na esteira dos eventos envolvendo multilateralismo e organizações internacionais, é importante lembrar também o fato de os Estados Unidos terem anunciado, durante a administração Trump, a retirada do Acordo de Paris, alegando principalmente a necessidade de aumento dos compromissos chineses.

Por fim, vale reiterar que durante o governo Trump ocorreu uma significativa intensificação do protecionismo comercial dos Estados Unidos, com foco na China. No caso específico dessa crise bilateral, somente entre julho e agosto de 2018, os dois países chegaram a impor mais de US \$50 bilhões em tarifas sobre os produtos um do outro. Em setembro daquele mesmo ano, os Estados Unidos definiram uma tarifa de 10% sobre US \$200 bilhões em produtos chineses e, em maio de 2019, uma tarifa de 25% sobre outros US \$200 bilhões em produtos desta mesma origem. A China respondeu a essas medidas impondo uma tarifa de 10% sobre produtos americanos no valor de US \$60 bilhões e, em junho de 2019, impôs uma tarifa de 25% sobre produtos americanos no valor de US \$60 bilhões<sup>vi</sup>. Cabe observar que essas ameaças já vinham ocorrendo em administrações anteriores, principalmente em função da questão cambial e dos alegados subsídios proibidos pela OMC para os produtos chineses.

Em resumo, não é exagero dizer que as políticas e ações do governo Trump modificaram substancialmente o protagonismo internacional dos Estados Unidos e impactaram o papel norte-americano nas organizações multilaterais, ao mesmo tempo que, no campo político, se posicionava contra o Acordo Nuclear com o Irã e modificava o equilíbrio político no Oriente Médio a partir dos Acordos de Abraão.

Uma vez eleito como sucessor de Trump, Joe Biden propôs, como prioridade, trabalhar para modificar a atuação do país na arena global. Orientado pelo discurso de reaproximação dos aliados tradicionais e de resgate do multilateralismo, Biden enfrentou, em seus primeiros dois anos, grandes problemas, tendo em vista a própria divisão no partido democrata e a polarização no país.

Sofreu ainda severas críticas após a atabalhoada saída do Afeganistão, em 2021. Por outro lado, Biden liderou a aplicação de sanções contra Moscou, mobilizou tropas em países aliados membros da OTAN e aprovou, de forma bipartidária, o envio de recursos à Ucrânia. Deixa no ar, no entanto, as consequências ainda imprevisíveis do crescente isolacionismo decretado aos russos.

#### PERGUNTAS MOTIVADORAS PARA O WEBINAR:

- Há sinais de que os Estados Unidos tenham interesse e condições de atuar como paymasters do sistema internacional multilateral, liderando a reforma das organizações existentes a fim de acomodar potenciais atores desestabilizadores?

- Diante dessas transformações importantes no cenário internacional, em tão curto espaço de tempo, quais seriam os tópicos prioritários do tema “Multilateralismo e Organizações Internacionais”, para serem trabalhados na Agenda Bilateral BR/EUA?
- Diante da progressiva deterioração da eficácia do papel das instituições multilaterais, em especial da ONU e da OMC, profundamente agravada pela guerra na Ucrânia, como podem Brasil e Estados Unidos dar uma contribuição positiva ao debate sobre o tema?
- Nas relações bilaterais, quais são as pautas que favorecem uma ação coordenada e minimizam os impactos de agendas divergentes quando o assunto é multilateralismo?
- No contexto da retomada das discussões sobre o papel da OTAN neste século, o que é possível projetar para o futuro dessa aliança militar e sua ramificação na relação BR/USA? Como o fato do Brasil ter se tornado um ‘major non-NATO ally’ em 2019 muda a relação com os EUA e a OTAN?
- Como pode o Brasil ser um interlocutor relevante para alcançar um cessar fogo na Ucrânia no bojo dessa agenda bilateral BR/USA?
- Qual poderia ser uma estratégia conjunta BR/USA para redução do protecionismo na agricultura mundial e fortalecimento da OMC?
- Quais os impactos da eleição de Lula ou Bolsonaro na Agenda BR/US no tema referido?

---

<sup>i</sup> Esse documento foi produzido como parte de projeto em parceria entre o CEBRI e o Consulado Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, financiado através de “grant” federal do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

<sup>ii</sup> HAASS, Richard N. Trump’s foreign policy doctrine? The Withdrawal Doctrine, 27/05/2020. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/05/27/trumps-foreign-policy-doctrine-withdrawal-doctrine/>. Acesso em: 30/06/22.

<sup>iii</sup> WHINERAY, David, 2020. The United States’ Current and Future Relationships with the United Nations, (New York: United Nations University). Disponível em: [https://collections.unu.edu/eserv/UNU:7591/UNU\\_US\\_Relations\\_Whineray.pdf](https://collections.unu.edu/eserv/UNU:7591/UNU_US_Relations_Whineray.pdf). Acesso em: 30/06/22.

<sup>iv</sup> GOSTIN, Lawrence. Harold Hong Koh, Michelle Williams, Margaret A. Hamburg, et.al., 2020. U.S. Withdrawal from WHO is unlawful and Threatens Global and U.S. Health and Security. Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2931527-0>.

<sup>v</sup> NATO Relationships Spans 70 Years. U.S. Defense News Partnership, 2019. U.S. Disponível em: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1741621/us-nato-relationship-spans-70-years/>.

<sup>vi</sup> A Quick Guide to the U.S.-China Trade War. BBC Report, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-45899310>.