ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mello, Flávia de Campos

Working Paper

O Brasil e o multilateralismo contemporâneo

Texto para Discussão, No. 1628

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Mello, Flávia de Campos (2011) : O Brasil e o multilateralismo contemporâneo, Texto para Discussão, No. 1628, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/91092

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

1628
TEXTO PARA DISCUSSÃO

O BRASIL E O MULTILATERALISMO CONTEMPORÂNEO

Flávia de Campos Mello

Ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

1628

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, junho de 2011

O BRASIL E O MULTILATERALISMO CONTEMPORÂNEO

Flávia de Campos Mello*

* Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais: Universidade Estadual Paulista (UNESP)/Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/PUC-SP.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

ISSN 1415-4765

JEL: F53, F55, F59

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 O MULTILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA 8

3 O CONCEITO DE MULTILATERALISMO NA ATUALIDADE 13

4 UMA CRISE DO MULTILATERALISMO COMERCIAL? 19

5 ATUAÇÃO DO BRASIL NA OMC: A COALIZÃO DO G20 COMERCIAL 22

6 O BRASIL NO G20 FINANCEIRO 24

7 PERSPECTIVAS PARA O BRASIL 25

REFERÊNCIAS 26

SINOPSE

Este trabalho examina as perspectivas do multilateralismo nas relações internacionais contemporâneas e aponta possíveis implicações para a política externa brasileira. Em particular, sugere que a tendência ao multilateralismo seletivo, expressa em arranjos como o G-20, traz desafios significativos para a atuação multilateral da diplomacia brasileira.

ABSTRACT[i]

The purpose of this paper is to discuss the prospects for multilateralism in contemporary international relations and its implications for Brazilian foreign policy. In particular, it suggests that the current trend towards selective multilateralism, expressed in groupings such as the G-20, presents considerable challenges to Brazil´s multilateral diplomacy.

---

[i]. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea,s editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Ao final de 2009, a constatação dos impasses instaurados nas negociações em duas grandes áreas da diplomacia internacional deu concretude às avaliações pessimistas dos últimos anos acerca das perspectivas do multilateralismo na atualidade. Com relação à Organização Mundial do Comércio (OMC), a ausência de avanços desde o fracasso da reunião ministerial de julho de 2008, após sete anos de negociações, suscitou avaliações de que o multilateralismo, na sua forma atual, não seria mais adequado aos desafios contemporâneos do sistema comercial internacional e estimulou debates quanto à necessidade de reforma institucional para uma nova governança nesse campo. No que se refere às negociações sobre meio ambiente, a conferência de Copenhague sobre mudanças climáticas, em dezembro de 2009, reuniu representantes de 193 países e foi encerrada sem que pudesse ser definido um marco negociador para a redução de emissões de gases de efeito estufa.

Paralelamente às incertezas quanto aos rumos do multilateralismo universalista, o ano de 2009 também cristalizou a centralidade adquirida nos debates políticos, na mídia e nas análises acadêmicas, por duas dimensões da realidade internacional contemporânea. Em primeiro lugar, a relevância conferida à categoria dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), "países intermediários" ou "potências emergentes" na hierarquia do sistema internacional. Em segundo lugar, o reconhecimento do G20 (financeiro)[1] como foro privilegiado de interlocução das principais economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento nos marcos da crise financeira que eclodiu ao final do ano de 2008. Para muitos analistas, o G20 constituiria um marco promissor para a governança econômica internacional, ampliando a representação da oligarquia vigente nas cúpulas do G7 e posterior G8 com o acréscimo da Rússia, e fornecendo a agilidade e a informalidade necessárias ao estabelecimento de novas formas de relacionamento entre os Estados para as discussões sobre a crise financeira.

Este capítulo argumenta que a emergência do Brasil nas arenas econômicas e políticas globais, seu papel protagônico em negociações como as da Rodada Doha e sua inserção em foros restritos como o G20 trazem desafios significativos à atuação multilateral da

1. O Grupo inclui, além dos membros do G7 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá), os quatro membros da categoria dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) e mais África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, México, Turquia e União Europeia.

diplomacia brasileira. No contexto das transformações em curso na ordem internacional na atualidade, tanto no que diz respeito às estruturas de poder como aos processos e atores da política contemporânea, torna-se fundamental a reflexão prospectiva acerca dos possíveis posicionamentos do Brasil nas principais instâncias da governança mundial. Em diversas arenas internacionais, o multilateralismo de cunho universalista parece defrontar-se com dificuldades crescentes, expressas em temáticas e foros variados, tanto nas negociações da OMC quanto nas negociações sobre mudanças climáticas, ou ainda no tratamento, por exemplo, do tema dos direitos humanos na Organização das Nações Unidas (ONU). Ao mesmo tempo, no entanto, cabe problematizar os riscos da tendência ao multilateralismo seletivo expresso em arranjos como o G20 e suas implicações para as estratégias de atuação internacional de países intermediários como o Brasil.

Nesse sentido, a segunda seção deste capítulo examina, na história da política externa brasileira, a importância tradicionalmente conferida aos foros multilaterais bem como o papel da defesa do multilateralismo enquanto elemento de uma perspectiva alternativa de ordenamento do sistema internacional. A terceira seção discute a nova natureza e os significados do multilateralismo na atualidade, com base em mapeamento de posições recentes sobre o tema nos debates acadêmicos e políticos, com destaque para propostas de um multilateralismo "mais frouxo" ou "multilateralismo *light*". Na quarta seção, o tema da crise do multilateralismo clássico é examinado com foco específico nas análises sobre as negociações na OMC e as perspectivas para o sistema multilateral de comércio. Em seguida, a quinta seção e a sexta tratam da inserção do Brasil em duas instâncias específicas, o G20 comercial e o G20 financeiro, de forma a contrastar, de um lado, uma coalizão de países em desenvolvimento nos marcos de uma arena institucional formal, sólida e universalista, e, de outro, um agrupamento informal, restrito e exclusivo, que congrega tanto países desenvolvidos quanto países em desenvolvimento e ganhou projeção nos marcos da crise financeira internacional. A última seção apresenta as considerações finais.

2 O MULTILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Desde o final do século XIX, o envolvimento ativo em instituições e foros multilaterais tem sido característica constante da política externa brasileira. Já nas primeiras instituições intergovernamentais multilaterais, constituídas para tratar de questões eminentemente práticas como transportes e comunicações, o Brasil demonstrou ampla

adesão e foi membro fundador na maior parte dos principais organismos. Também esteve presente na segunda Conferência Internacional da Paz, realizada em Haia em 1907, e sua participação na Primeira Guerra Mundial lhe garantiu presença na Conferência de Paz de Versalhes, em 1919, que instituiu a Liga das Nações, primeira grande instituição de alcance universal, na qual a diplomacia brasileira se empenharia em tentar obter um assento permanente (ALMEIDA, 1999).

Já na Liga das Nações, o padrão de atuação da diplomacia brasileira instaurou o que se tornaria uma característica de longo prazo de sua inserção em foros multilaterais: o objetivo de apresentar-se como mediadora entre as grandes potências e os demais membros do sistema, assumindo posição de defesa dos direitos dos países menores, mas ao mesmo tempo pleiteando reconhecimento equivalente ao das grandes potências. Como observou Lima (2005, p. 7), a literatura sobre política externa atribui a característica pendular da diplomacia multilateral brasileira a uma combinação heterodoxa entre posições de princípios na defesa de uma ordem internacional menos desigual e posições pragmáticas de aceitação da hierarquia do sistema internacional. Nesse contexto, atuar como mediador entre os fortes e os fracos significa lidar permanentemente com a dissonância entre objetivos particulares, voltados para a sua inserção individual entre as potências e os objetivos coletivos dos demais países que o mediador supostamente representaria no sentido da promoção do universalismo no acesso aos espaços decisórios. Dessa forma, as dificuldades de uma atuação pautada tanto por princípios quanto por pragmatismo, voltada para o questionamento do *status quo* e para sua aceitação, constituiriam de longa data um constrangimento central à diplomacia multilateral do Brasil.

Na instauração da ordem internacional multilateral que caracterizou o período pós-Segunda Guerra Mundial, o Brasil também teve participação ativa. Esteve presente na Conferência de Bretton Woods, em 1944, que criou o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e daria origem à criação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – em inglês: General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) –, e foi membro fundador da ONU.

Posteriormente, nos marcos da Guerra Fria, foi nos foros de natureza econômica e na atuação no eixo Norte-Sul que a diplomacia multilateral brasileira encontrou espaço privilegiado para o exercício de uma atuação protagônica, conferindo à política externa

a missão de complementar as políticas nacionais de desenvolvimento industrial. Na década de 1960, a diplomacia brasileira teve participação destacada na preparação da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – em ingês: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) – bem como na formação e na liderança do G77,[2] a grande coalizão de países em desenvolvimento que teve origem na Assembleia Geral da ONU. Em contraposição ao GATT, percebido como "clube de ricos", a UNCTAD resultou das reivindicações do Terceiro Mundo de que suas demandas de revisão da ordem econômica internacional fossem incorporadas à agenda das Nações Unidas. No contexto da chamada "política externa independente" do Brasil nos primeiros anos da década de 1960, a solidariedade com os países do Sul constituía um dos princípios fundamentais. A orientação terceiro-mundista foi abruptamente revertida com o golpe de 1964, quando a política externa brasileira foi pautada pelo alinhamento com os Estados Unidos, mas por pouco tempo, na medida em que alguns dos temas da agenda anterior foram gradativamente retomados ao final de década de 1960, especialmente com relação à atuação da diplomacia econômica multilateral na UNCTAD. Contudo, antecipando uma das diretrizes básicas do que caracterizaria a política externa do "pragmatismo" de meados dos anos 1970, a defesa da plataforma terceiro-mundista seria desvinculada de conotações políticas ou ideológicas. Embora os resultados concretos das demandas de nova ordem econômica internacional tenham se restringido basicamente à criação do sistema geral de preferências comerciais, a bandeira da defesa de um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento no comércio internacional garantiu à diplomacia brasileira a possibilidade de fazer coincidir uma posição de princípios questionadora da ordem econômica vigente e solidária com os países do Sul com a defesa de interesses particulares na obtenção de melhor acesso ao mercado dos países desenvolvidos para suas exportações.

A partir do início da década de 1980, a possibilidade de atuação em bloco do Terceiro Mundo nos foros comerciais encontraria limites. No GATT, já era evidente uma mudança na posição dos países desenvolvidos com relação à participação dos países em desenvolvimento no sistema comercial, decorrente de uma reação aos compromissos de concessão de tratamento diferenciado e mais favorável para estes países, negociados na Rodada Tóquio, e acentuada pelo agravamento do protecionismo. Desde o início da

2. Este grupo foi estabelecido em 1964 por 77 países em desenvolvimento. Apesar de manter a mesma denominação, hoje ele conta com a participação de 130 membros.

década de 1970, o surgimento dos "novos países industrializados" Newly Industrialized Countries (NICs), termo da época para designar, no comércio, os países hoje denominados "emergentes" –, constituiu um dos principais elementos do novo cenário internacional, e sua inserção no sistema comercial traria uma nova dimensão às negociações multilaterais. Por passarem a penetrar em mercados até então reservados aos grandes atores do comércio internacional, países como a República da Coreia, Hong Kong, os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático – Association of Southeast Asian Nations (Asean) –, Brasil, México e Índia tornaram-se o principal alvo do neoprotecionismo da década de 1970, caracterizado pelo uso de barreiras não tarifárias – dado que as sucessivas rodadas do GATT haviam logrado a redução das barreiras tarifárias – e por ser dirigido para setores específicos, nos quais se encontrava ameaçada a competitividade dos países industrializados. Ao mesmo tempo, nas negociações do GATT, seriam exigidas desses países maiores obrigações, na medida em que os países desenvolvidos consideravam que os NICs estavam se beneficiando passivamente dos efeitos da liberalização comercial sem serem obrigados a contribuir com os custos do processo.

No período que antecedeu o lançamento da Rodada Uruguai do GATT, essa nova tendência acarretou pressões crescentes pela imposição de critérios de "graduação", relacionando a capacidade de oferecer concessões comerciais ao grau de desenvolvimento de cada país, e também para que os países mais desenvolvidos entre aqueles em desenvolvimento passassem a assumir maiores compromissos no sistema comercial multilateral. Até 1985, os países em desenvolvimento permaneceram unidos na oposição ao lançamento de uma nova rodada, por considerar que seria prematura até que fossem adequadamente tratadas as derrogações ao GATT. Para seus interesses, o lançamento de novas negociações sem a prévia solução dessas questões oferecia poucos incentivos, ao mesmo tempo em que apresentava riscos de perdas potenciais significativas com a inclusão dos chamados novos temas do comércio internacional – serviços, investimentos e propriedade intelectual. Contudo, conforme se intensificaram as pressões dos países desenvolvidos pelo lançamento de uma nova rodada, vários países em desenvolvimento abandonaram suas resistências ao processo, evidenciando a quebra da unidade do bloco do Terceiro Mundo. Os NICs asiáticos, em particular, por terem economias fundamentalmente centradas no comércio exterior, por sua vez altamente dependentes dos mercados desenvolvidos e especialmente do norte-americano, não se julgavam em condições de oferecer resistência às pressões dos Estados Unidos. O grupo de oposição foi progressivamente reduzido a apenas dez membros, liderados por Brasil e Índia (MELLO, 1996).

Ao longo da Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento ainda buscaram, enquanto foi possível, manter a estratégia de bloqueio dos procedimentos sobre os novos temas. No entanto, grandes diferenças de posições surgiram rapidamente entre os mais avançados deste grupo. Alguns asiáticos assumiram, desde o início da rodada, uma posição similar à dos países desenvolvidos. Outros, como a Argentina e a Indonésia, mostravam-se dispostos a negociar os novos temas visando à obtenção de concessões em outros temas de seu interesse. Ao final, mantiveram a resistência por mais tempo apenas o Brasil e a Índia, até também flexibilizarem suas posições na virada da década de 1980 para a década de 1990. Superadas as divergências em linhas Norte-Sul, a fase final da Rodada Uruguai assumiu centralmente sua dimensão Norte-Norte, focada no contencioso agrícola entre os Estados Unidos e a Comunidade Europeia.

Para os países em desenvolvimento, os resultados da rodada foram bastante modestos em termos de seu acesso a mercados. De maneira geral, as avaliações desses países enfatizaram que a conclusão da rodada significou, primordialmente, um ganho do ponto de vista da preservação do sistema comercial multilateral. Na medida em que dispõem de poder de barganha limitado no comércio internacional, esses países têm interesse prioritário na própria preservação do multilateralismo, com vistas ao fortalecimento de um sistema legal fundamentado em regras que possam prevenir o unilateralismo das potências. Contudo, nos temas de negociação, a heterogeneidade de interesses tornaria cada vez menos provável a possibilidade de atuação nos moldes da grande coalizão terceiro-mundista do G77, fundamentada em posições de princípios, ou mesmo da permanência minimamente duradoura de agrupamentos voltados para questões específicas. Como se verá a seguir, com o exame da atuação do Brasil na OMC, as coalizões nas negociações comerciais multilaterais têm sido formadas com base em alianças táticas, e dificilmente poderiam se manter enquanto alianças estratégicas de natureza mais duradoura.

Na década de 1990, a aspiração do Brasil a um papel de protagonista nos foros multilaterais foi expressa especialmente na candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, no contexto do processo de reforma da instituição que se acreditava que ocorreria na primeira década após o término da Guerra Fria. Desde então, o argumento de que a inserção do Brasil entre os membros permanentes do Conselho de Segurança tornaria mais legítimo e efetivo o funcionamento da ONU tem constituído a principal dimensão de questionamento da ordem internacional

contemporânea por parte da diplomacia brasileira. O tema assumiu prioridade na agenda da política externa do governo Lula e, em particular, tornou-se uma motivação central para o movimento de intensificação de contatos bilaterais do Brasil junto a outros países do Sul (LIMA; HIRST, 2006).

3 O CONCEITO DE MULTILATERALISMO NA ATUALIDADE

O termo "multilateralismo" teve seu uso difundido a partir da instauração da ordem internacional do período pós-Segunda Guerra Mundial, surgindo no vocabulário do governo norte-americano para se referir especificamente à institucionalidade econômica criada pela conferência de Bretton Woods (NOVOSSELOFF, 2002). Nesse sentido, seu significado original remetia a condições históricas precisas, no contexto de uma certa configuração do sistema internacional e de um certo padrão de interação entre os principais Estados. De maneira geral, o uso do termo no vocabulário das relações internacionais tendeu a adotar uma concepção abrangente, sendo definido como um sistema de interação estatal no qual cada membro busca estabelecer relações com o conjunto dos demais membros do sistema, ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais. O conceito expressa, portanto, um projeto político a ser promovido por uma institucionalidade internacional ou, ao menos, a preferência por um padrão de ação coletiva em detrimento de soluções individuais. A essa definição cabe também acrescentar as dimensões normativas do objetivo da universalidade, de uma percepção de indivisibilidade do espaço e dos problemas comuns, e de perspectivas futuras, na busca de princípios ordenadores que garantam um mínimo de previsibilidade à interação entre os atores. O conceito de multilateralismo abarca assim uma extensa variedade de situações internacionais, como método de negociação, método de ação, método de institucionalização de normas e de regulação do sistema internacional, ao mesmo tempo em que remete a um certo conjunto de valores universais fundados nos princípios da Carta da ONU.

Desde o fim da Guerra Fria, o conceito de multilateralismo esteve sujeito a mudanças em seu significado. Em uma das vertentes dessa alteração, o multilateralismo tendeu a ser associado ao conceito mais recente de "governança internacional" (NOVOSSELOFF, 2002). A ideia de governança, de fato, teve origem no contexto extremamente liberal da virada da década de 1980 para a década de 1990, vinculada

não apenas aos discursos sobre o "fim da história" e o "fim das ideologias" mas também às reformas econômicas liberalizantes e suas dimensões internacionais então sintetizadas na chamada agenda do "Consenso de Washington". Nesse sentido, o significado e a prática da governança internacional foram marcados de maneira fundamental pelo momento do imediato pós-Guerra Fria, remetendo às possibilidades então vislumbradas de promoção e aceitação de um modo inclusivo e consensual de ordenamento das relações internacionais. Posteriormente, a própria crítica analítica e prática ao conceito de governança internacional nas discussões acadêmicas e políticas ao longo da década de 1990 constituiu em si uma dimensão muito significativa dos processos de mudança normativa no pós-Guerra Fria (MELLO, 2009).

Para além das dimensões ideológicas, no que se refere ao seu conteúdo mais preciso, o termo governança ganhou projeção e relevância nos debates contemporâneos por referir-se e abarcar simultaneamente a dinâmica do sistema de Estados e também das instituições internacionais, regimes e atores não estatais. Atualmente, o que tende a prevalecer, a partir de perspectivas diversas, são avaliações que reconhecem que um conjunto complexo e denso de instituições e normas internacionais molda a configuração do sistema internacional, mas que pouco têm a ver com as crenças idealistas quanto à interdependência crescente num mundo liberal do imediato pós-Guerra Fria. Na literatura acadêmica, a governança foi redefinida como "governança em múltiplos níveis" ou "governança em múltiplas camadas", dando assim destaque ao papel das diversas instâncias regionais bem como à constatação de que a institucionalidade internacional hoje existente pode ser caracterizada pela imagem de uma "colcha de retalhos", radicalmente distinta das previsões otimistas de homogeneidade em escala global. Em linhas gerais, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) teve seus objetivos redefinidos no mundo pós-Guerra Fria, mas a ONU manteve sua arquitetura de 1945; no plano comercial, a criação da OMC deu pilares institucionais sólidos ao regime de comércio internacional, apesar das incertezas quanto ao futuro das negociações multilaterais; na área de meio ambiente, os regimes são diversos, altamente heterogêneos, e as negociações sobre mudanças climáticas encontram dificuldade em avançar; e na área de direitos humanos, apesar das inovações institucionais alcançadas, por exemplo, com a entrada em vigor do Tribunal Penal Internacional, os regimes jurídicos existentes permanecem extremamente frágeis ou simplesmente tiveram sua efetividade suspensa nos últimos anos.

Na avaliação dessas mudanças normativas, o multilateralismo também constitui uma dimensão central, na medida em que a evolução na própria natureza desse conceito talvez constitua uma das principais expressões dessa mudança normativa no plano global desde o imediato pós-Guerra Fria (FINNEMORE, 2005). O discurso liberal sobre o multilateralismo na ordem internacional já havia claramente fracassado ao longo da década de 1990, tendo sido cada vez mais questionado por diversos Estados e atores sociais, deixando de constituir um projeto alternativo para a governança internacional. A defesa do multilateralismo e de instituições internacionais sólidas enquanto princípios organizadores das relações internacionais contemporâneas foi significativamente alterada nos últimos anos, não apenas pelas razões tradicionalmente apontadas por análises realistas quanto às assimetrias de poder e ganhos relativos, mas também, conforme sugerido em diversas discussões críticas, porque haveria sérios riscos de que fossem aprofundadas as desigualdades e fortalecidas estruturas hierárquicas de ordenamento internacional (HURRELL; WOODS, 1999). Para os países intermediários, em particular, que estiveram historicamente entre os seus principais defensores, as perspectivas do multilateralismo no século XXI apontam para diversos dilemas em suas estratégias de atuação internacional. Se, por um lado, o fortalecimento do sistema multilateral no campo da segurança ou do comércio depende do envolvimento destes países, o que significa influência na configuração desses arranjos, ao mesmo tempo suas posições nesses foros são também crescentemente constrangidas pela atuação dos Estados com maior poder no sistema internacional (LIMA; HIRST, 2006).

Conforme já observado, ao longo do século XX, a trajetória histórica da prática do multilateralismo fez com que seu significado fosse intrinsecamente associado ao propósito de um alcance universal. Concretamente, o conceito de multilateralismo, tanto no uso político quanto nos debates teóricos da literatura institucionalista sobre regimes internacionais, foi cada vez mais usado como sinônimo de universalismo, na medida em que organizações genuinamente multilaterais estariam abertas à participação de todos os Estados que cumprissem certos critérios. Contudo, nos debates mais recentes, desde a década de 1990, tanto o conceito de multilateralismo como o de governança assumiram significados estritamente institucionais, remetendo a modelos organizacionais e técnicas de negociação. Segundo Keohane (2006, p. 56), o multilateralismo pode ser definido como "ação coletiva institucionalizada empreendida por um conjunto de Estados independentes estabelecido de maneira inclusiva", na qual o propósito da inclusividade é concebido em termos estritamente institucionais e não em termos normativos. Nesse

sentido, os debates sobre o multilateralismo foram, em grande medida, restritos a questões relacionadas ao desempenho e à efetividade das organizações internacionais, num contexto no qual a reflexão sobre as dimensões normativas dos fundamentos e possibilidades do multilateralismo contemporâneo, enquanto princípio organizador da governança internacional, permaneceu pouco explorada (MELLO, 2009).

Na dinâmica da reversão das expectativas otimistas sobre a governança internacional na década de 1990, a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) em Kosovo em 1999, empreendida à margem da institucionalidade e do multilateralismo universalista da ONU, constituiu sem dúvida um dos principais pontos de inflexão. Quatro anos antes de os Estados Unidos iniciarem a guerra no Iraque sem a autorização explícita do Conselho de Segurança da ONU, as evidências da falta de compromisso das potências com o universalismo já sugeriam que essa dimensão da ordem em constituição poderia abrir caminho para uma mudança permanente, apontando para a formação de coalizões *ad hoc* e padrões de atuação com base em grupos reduzidos de Estados. Antes do final da década de 1990, portanto, já se delineava uma mudança organizacional muito significativa nas possibilidades de governança internacional no pós-Guerra Fria. Desde então, nos marcos do excepcionalismo da atuação da principal potência, os retrocessos normativos se expressaram especialmente na significativa perda de credibilidade do papel do direito e das instituições internacionais de cunho político no início do século XXI.

Cabe destacar, no entanto, que o multilateralismo, como qualquer construção social, é função de dinâmicas e demandas sujeitas a mudanças. Os valores e instituições associados ao multilateralismo não poderiam ser considerados fenômenos a-históricos: são criados e mantidos no contexto de demandas específicas, por meio de formas específicas de liderança, normas e configurações de poder (NEWMAN; THAKUR; TIRMAN, 2006). A relação existente entre a distribuição de poder, a natureza dos desafios e os arranjos internacionais constituídos para lidar com os problemas percebidos como coletivos está permanentemente sujeita a mudanças. Nesse sentido, a falência dos ideais de promoção de um universalismo abrangente, consensual, homogêneo e de alcance global não necessariamente exclui toda e qualquer possibilidade de constituição de regimes multilaterais, eventualmente diversos, heterogêneos e fragmentados em arenas variadas, muito embora a tendência à seletividade dos atores (bem como dos temas incorporados à agenda internacional) coloque em questão a própria definição de seu princípio fundamental.

Nos debates teóricos recentes no campo das relações internacionais, a crítica às perspectivas tradicionais sobre regimes internacionais conferiu grande importância, na discussão sobre desenho institucional, à consideração da mudança e das perspectivas futuras dos propósitos da construção de instituições internacionais (BARNETT; DUVALL, 2005). Enquanto as análises institucionalistas liberais se fundamentaram no conhecimento acerca do desempenho passado das instituições internacionais para discutir suas possibilidades de eficácia e efetividade, novas perspectivas têm buscado explorar a necessidade de levar em conta o futuro para desenhar as instituições capazes de lidar com desafios dinâmicos. Nessa perspectiva, a questão dos valores que irão pautar o processo de construção institucional adquiriu centralidade e abriu espaço significativo para a incorporação de considerações normativas nos debates sobre instituições internacionais (MELLO, 2009). Se a governança internacional envolve tanto a promoção de algum interesse comum quanto dos mecanismos de incorporação das assimetrias de poder entre os atores do sistema internacional, seu terceiro propósito reside no intento da mediação da diferença, hoje claramente reconhecido na medida em que foram evidentemente superadas as expectativas de convergência progressiva e homogeneidade em escala global. O conceito já não se refere unicamente à criação e manutenção de arranjos institucionais supostamente fundamentados no consenso. Uma vez incorporados ao debate os fundamentos normativos da governança internacional, também se reconhece que suas práticas envolvem necessariamente políticas de mediação das diferenças (BARNETT; DUVALL, 2005). Dessa perspectiva, em lugar da homogeneidade e do consenso, a governança internacional no século XXI deverá encontrar condições de possibilidade na própria política de reconhecimento da diversidade.

No plano empírico, no entanto, constata-se que não existe qualquer avanço concreto no sentido da reforma do sistema de governança internacional na atualidade. De maneira geral, as dificuldades do multilateralismo contemporâneo são atribuídas, primordialmente, a uma crise de efetividade no funcionamento das instituições internacionais, para a qual as recomendações políticas se restringem, portanto, a reformas e redesenhos institucionais, com algum destaque para a questão da representação, mas com ênfase central no aprimoramento dos mecanismos institucionais vigentes (SAXER, 2009).

Desde o fracasso da reunião ministerial da OMC de julho de 2008, e especialmente, desde a ausência de resultados da conferência de Copenhague sobre mudanças climáticas, em dezembro de 2009, propostas mais contundentes de

rompimento com o "multilateralismo clássico" têm sido mais frequentes. No início de 2010, Richard Haass, presidente do *Council on Foreign Relations*, um dos mais influentes *think tanks* norte-americanos e editor do periódico *Foreign Affairs*, publicou artigo no jornal *Financial Times* defendendo a adoção de um "multilateralismo frouxo". O diagnóstico é que o "multilateralismo clássico" se tornou crescentemente inoperante. Tanto na OMC quanto em Copenhague, ou na irrelevância da Assembleia Geral da ONU, o "multilateralismo democrático", fundamentado na transposição da base de representação da democracia do plano doméstico para o internacional e garantindo o mesmo direito a voto para todos, passa a constituir, segundo essa visão, fator de paralisia, não apenas pelo grande número de participantes, mas também porque confere o mesmo *status* aos pequenos países e às potências.

Segundo Richard Haass (2010), alternativas para um novo padrão de multilateralismo podem estar atualmente em gestação a partir de quatro perspectivas: o elitismo, o regionalismo, o funcionalismo e o informalismo. O multilateralismo elitista estaria expresso em arranjos exclusivos como o G20 financeiro, que emergiu da crise internacional do final de 2008 como foro destacado para a interlocução entre as principais economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou ainda como o Fórum das Maiores Economias sobre Energia e Clima – *Major Economies Forum* (MEF) –, criado sob a liderança dos Estados Unidos em 2009 e reunindo 17 dos principais países emissores de gases de efeito estufa – entre os quais o Brasil – com vistas à fase de pré-negociação da conferência de Copenhague. Desde então, a diplomacia norte-americana tem apontado o MEF como possível foro para a retomada de um diálogo que permita superar o impasse das negociações na área. A segunda alternativa, o multilateralismo regionalista, decorreria da proliferação de arranjos comerciais bilaterais e regionais, entendida como reação ao fracasso da tentativa de se avançar no plano global. Da perspectiva da liberalização comercial, seria preferível a concretização de alguns avanços no processo, mesmo que em detrimento da universalização. A terceira alternativa seria o multilateralismo funcional, no qual os principais atores ou os mais comprometidos com a regulação em uma certa área assumiriam a condução do processo em negociações nas quais um acordo abrangente nos marcos das Nações Unidas parece pouco provável – como é o caso, novamente, do tema das mudanças climáticas. Por fim, o multilateralismo informal, como o do G20 financeiro, poderia surgir em casos nos quais se torne impossível negociar acordos internacionais que venham a ser ratificados pelos parlamentos nacionais, levando os governos a avançarem

na regulação internacional por meio da implementação de medidas consistentes com normas internacionais acordadas, mas sem os compromissos formais de assinatura e ratificação.

Em outras avaliações, a defesa da informalidade e de um "multilateralismo *light*" recorre explicitamente à imagem do Concerto Europeu do século XIX como modelo de concertação entre potências (PENTILÄ, 2009). Com base na perspectiva do equilíbrio de poder, é central a ideia de que um sistema de governança, para operar enquanto concerto, deve necessariamente incluir todas as potências que possam destruir o funcionamento do sistema existente por meio da mudança de suas políticas. Nesse sentido, o G7 não constituiu um concerto na Guerra Fria pela simples razão de que não incluía a União Soviética. Da mesma forma, o G8 não mais constituiria hoje um concerto na medida em que não inclui a China, que é uma potência e que tem poder, em diversas áreas, para afetar o funcionamento do sistema como um todo. Na atualidade, o G20 financeiro constituiria, sim, um concerto global de potências envolvidas na tentativa de implementar uma administração conjunta do sistema internacional. Dessa perspectiva, o sistema de governança internacional do século XXI pode ser entendido como dual, mesclando elementos de um concerto informal de potências nos moldes do século XIX com a institucionalidade formal (e universalista) criada no século XX. O "multilateralismo *light*", portanto, teria não apenas a vantagem de incorporar rapidamente potências emergentes no foro mais exclusivo daqueles que concentram poder. Poderia também fornecer uma complementaridade funcional entre os arranjos informais (os grupos exclusivos que tomariam decisões) e as organizações formais, às quais caberia legitimar e garantir os mecanismos de cumprimento dos resultados alcançados na informalidade (PENTILÄ, 2009, p. 41).

4 UMA CRISE DO MULTILATERALISMO COMERCIAL?

Desde o fracasso da reunião da OMC de julho de 2008, que terminou em impasse após sete anos de negociações, as perspectivas de avanços do multilateralismo comercial encontram-se indefinidas e têm suscitado questionamentos quanto à necessidade de se reavaliar a governança do sistema multilateral de comércio. Para muitos analistas, a OMC encontra-se em crise institucional, cuja superação requer uma reforma abrangente de seus procedimentos e métodos, e em especial do seu processo decisório,

tradicionalmente fundamentado no consenso. Mesmo em avaliações anteriores à paralisia instaurada desde 2008, os principais esforços de reflexão sobre o funcionamento do regime comercial fundado com a criação da OMC destacaram a necessidade de adaptar a instituição às novas condições internacionais do século XXI (WARWICK COMMISSION, 2007).

No plano sistêmico, o lançamento da Rodada Doha, em 2001, coincidiu com dois movimentos importantes e não necessariamente convergentes com o reforço do multilateralismo (VEIGA; RIOS, 2009, p. 13). Com base na constatação de que o regime de comércio internacional anteriormente bipolar, sob a égide dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, foi substituído por uma configuração nitidamente multipolar dos principais atores do comércio internacional, especialmente a partir da emergência dos chamados BRICs, diversas análises apontaram o risco de que o eventual desengajamento das potências que tradicionalmente lideraram os processos de negociação venha a instaurar impasses permanentes. Adicionalmente, a substituição da clivagem histórica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, em linhas Norte-Sul, por uma geometria variável de interesses altamente heterogêneos e multifacetados por parte dos países membros da OMC também acarretou maior complexidade do processo negociador.

Do ponto de vista do funcionamento do regime comercial multilateral, configurou-se, nas últimas décadas, um movimento paradoxal que passou a caracterizar o GATT em sua fase final e em seguida a OMC. Simultaneamente à progressiva ampliação de seu campo de competência e do número de áreas temáticas que a instituição passa a abarcar, observa-se o surgimento de impasses significativos em diversas áreas e a ausência de avanços consideráveis na substância das negociações. Desde a incorporação dos então chamados "novos temas" da década de 1980 às negociações da Rodada Uruguai (serviços, propriedade intelectual e investimentos), a tendência à ampliação do alcance da agenda comercial no sentido de abarcar temas não estritamente comerciais já era percebida como fator de intensificação de antagonismos, que tornaria mais difícil o lançamento de novas negociações e principalmente a sua condução. O antagonismo que desde então prevalece entre as preferências dos atores envolvidos pode ser interpretado como inerente ao próprio *modus operandi* da OMC (ABBAS, 2006). Dessa perspectiva, a OMC constitui uma arena na qual se expressam preferências e compromissos nacionais com vistas à promoção de políticas comerciais que reduzam a possibilidade

do conflito ou, ainda, ao estabelecimento de mecanismos institucionais que permitam a solução dos conflitos. Dessa forma, é por meio da dinâmica do conflito que se efetua o ajustamento dos comportamentos individuais dos Estados às preferências reais ou antecipadas dos demais Estados. Os mecanismos institucionais (como a regra da reciprocidade, os procedimentos para a solução de controvérsias e as medidas de defesa comercial) funcionam no sentido da estabilização dessa dinâmica com vistas a permitir as negociações, sob a égide da regra do consenso, que promove a busca de compromissos mínimos sobre os quais fundamentar as negociações. O antagonismo, nesse caso, ao invés de impedir a constituição do regime, seria a base do seu funcionamento e os processos que são geralmente percebidos como "política dos fracassos" podem então ser entendidos como pressão necessária à superação dos impasses ou como condição prévia à efetiva instauração das negociações.

Uma consequência desse padrão intensificado de antagonismos é que os Estados passam a tentar ampliar suas margens de manobra nas negociações da OMC de maneira também mais intensa, por meio de estratégias diplomáticas variadas (ABBAS, 2006, p. 106). A primeira consiste na atuação por meio de coalizões, que proliferaram desde o período que precedeu o lançamento da Rodada Doha. A natureza multissetorial das negociações abre um leque diversificado de possibilidades de posicionamento para cada país e multiplica o surgimento de coalizões *ad hoc*, muitas vezes agrupamentos circunstanciais à própria evolução das negociações. Uma segunda estratégia consistiria na defesa da ampliação da agenda como forma de também aumentar as possibilidades de barganha e *trade off* entre áreas temáticas. É certo que a extensão da cobertura temática da OMC refletiu transformações estruturais da economia internacional. Mas pode também ter permitido a certos Estados – especialmente entre os países desenvolvidos – a abertura de espaços adicionais de negociação, tanto com vistas à distribuição dos ganhos relativos nas negociações em seu conjunto quanto na relação com demandas domésticas de resistência à liberalização comercial.

Para além das interpretações da crise da OMC como decorrência da adaptação a novas condições sistêmicas ou a novas dinâmicas institucionais, os obstáculos ao avanço das negociações podem ser entendidos, de maneira abrangente, como resultado de uma transformação da própria substância e da finalidade do regime comercial multilateral (ABBAS, 2006, p. 108). Dessa perspectiva, o multilateralismo da OMC marca uma ruptura profunda com relação ao multilateralismo no qual esteve anteriormente

fundamentado o GATT. A transformação substantiva remete ao fato de que o alcance das negociações não se refere mais apenas à proteção nas fronteiras dos Estados nacionais, na medida em que as questões centrais na OMC dizem respeito à harmonização de políticas em áreas anteriormente de domínio exclusivo do âmbito político doméstico. No que se refere à finalidade do regime, o objetivo instaurado pela ordem internacional liberal do pós-Segunda Guerra Mundial de promoção do acesso a mercados por meio de concessões tarifárias recíprocas foi substituído pela meta da abertura de espaços econômicos mediante modalidades de regulação elaboradas em âmbito internacional, fazendo da OMC o *locus* da regulação econômica nos marcos da integração da economia internacional. A intensificação da dinâmica conflitiva em todos os temas de negociação e a relevância dos antagonismos que se configuram remetem então a transformações estruturais do multilateralismo comercial e não apenas a dificuldades relativas à institucionalidade do contexto negociador.

5 ATUAÇÃO DO BRASIL NA OMC: A COALIZÃO DO G20 COMERCIAL

Com o lançamento da Rodada Doha da OMC, em novembro de 2001, o Brasil assumiu rapidamente uma posição de destaque entre os principais atores das negociações, junto com Estados Unidos, União Europeia, Índia e China. Esse espaço de atuação decorreu, em parte, de um ambiente político favorável à integração dos grandes países emergentes nos processos decisórios e mecanismos de legitimação da rodada, nos marcos de um contexto global de incertezas quanto ao futuro da OMC após o fracasso da Conferência de Seattle em 1999 e a conformação de resistências crescentes ao aprofundamento da liberalização comercial (VEIGA; RIOS, 2009, p. 8). Ao mesmo tempo, a projeção específica do Brasil nas negociações resultou diretamente da liderança que a diplomacia brasileira exerceu na constituição do G20, a coalizão de países em desenvolvimento formada no tema da agricultura por ocasião da preparação da V Reunião Ministerial da OMC, em 2003.

Sob a liderança do Brasil e da Índia, o G20 reuniu países em desenvolvimento que tradicionalmente adotavam posições diferentes e até mesmo opostas nas negociações agrícolas da OMC: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Índia,

México, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Venezuela. Sua criação se organizou a partir da reação à proposta formulada em 2003 pelos Estados Unidos e a União Europeia para as negociações agrícolas. Para o Brasil e a Índia, tratava-se de articular uma plataforma com vistas a possibilitar a construção de consenso e o deslanchar do processo negociador. Embora não tenha logrado avanços na reunião de 2003, o G20 passou a ser reconhecido como resultado de um esforço legítimo dos países em desenvolvimento para promover seus interesses nas negociações da OMC, como foco de contraposição ao protecionismo agrícola dos países desenvolvidos, e como novo ator protagônico nas negociações agrícolas de Doha, cujos interesses deveriam ser levados em conta na condução das negociações nesse tema.

Na literatura sobre coalizões internacionais, o G20 foi celebrado como novo padrão de articulação dos países do Sul, que se diferenciaria das antigas coalizões de obstrução em linhas Norte-Sul por contar também com uma agenda propositiva (NARLIKAR, 2005). Tendo seu foco na agricultura, o G20 constituiria uma junção de países que, apesar da heterogeneidade de seus interesses econômicos nesse tema, estariam compartilhando um compromisso coletivo quanto à importância da negociação nessa área para a rodada e para as perspectivas do multilateralismo comercial. E por ter incorporado a demanda de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento nas negociações, o G20 poderia garantir uma agenda coerente com os interesses do conjunto dos países em desenvolvimento nas negociações da Rodada Doha.

Apesar das expectativas, no entanto, as limitações à coesão do G20 foram explicitadas no momento decisivo da rodada. Na reunião de julho de 2008, o diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, apresentou proposta para concluir a barganha central da negociação, oferecendo o compromisso de desmantelamento de parte significativa do aparato protecionista agrícola dos países desenvolvidos em troca de maior abertura do mercado industrial dos países em desenvolvimento. A posição pragmática do Brasil em favor do "pacote Lamy" diferiu da inflexibilidade da posição indiana, à qual se alinharam os demais países em desenvolvimento, acarretando a decomposição do G20, sob críticas contundentes da Argentina e da Índia ao que interpretaram como deserção do Brasil.

A experiência da coalizão do G20 na OMC é ilustrativa dos constrangimentos que passam a incidir sobre as posições internacionais do Brasil à medida que o país conquista maior projeção nos foros globais, ao mesmo tempo em que também crescem os interesses

de setores da economia brasileira com relação à distribuição de ganhos e perdas nas negociações. O G20, de acordo com avaliações críticas, só poderia ser entendido como uma aliança tática contra os subsídios dos países desenvolvidos, e de maneira alguma como uma parceria estratégica baseada na convergência de objetivos no sentido da liberalização agrícola (ABREU, 2008). O *trade off* entre a solidariedade à articulação com os países do Sul e sua condição de demandante nas negociações agrícolas bem como seu interesse geral no avanço das negociações é expressão dos maiores constrangimentos à atuação diplomática brasileira nos foros multilaterais, que pode vir a ser crescentemente questionada tanto por setores econômicos domésticos, afetados pelas negociações a exigir maior pragmatismo nas posições internacionais do país, como também pelos demais países em desenvolvimento que possam contestar a renúncia do Brasil a posições de princípios nos marcos do sistema multilateral de comércio.

6 O BRASIL NO G20 FINANCEIRO

A substituição do G8 pelo G20 como foro privilegiado de interlocução dos líderes mundiais após a eclosão da crise financeira do final de 2008 marcou uma mudança significativa da configuração dos arranjos – mesmo que informais – da governança internacional. Poucos meses após a fragmentação do G20 comercial no fracasso da reunião de julho de 2008 da OMC, a nova projeção conferida ao G20 financeiro tornou inclusive dispensável o adjetivo referente à área temática de atuação do novo grupo de 20 membros com destaque na agenda internacional. O G20 foi alçado ao topo da agenda internacional após quase uma década de funcionamento como instrumento de diálogo entre ministros das Finanças de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Criado originalmente no contexto das crises financeiras da Ásia, da Rússia e do Brasil no final da década de 1990, seu propósito central foi o de identificar preventivamente os riscos de novas crises em países em desenvolvimento (VEIGA, 2009).

Ao convocar uma reunião do G20 em novembro de 2008, o objetivo do governo norte-americano foi claramente o de trazer para a mesa de concertação a China e o tema da subvalorização da moeda chinesa. O interesse no envolvimento dos países emergentes em iniciativas como essa reflete não apenas o reconhecimento da contribuição que esses países possam efetivamente assumir frente às tendências recessivas na economia mundial, mas também o objetivo de incorporá-los aos novos arranjos regulatórios que

possam resultar do processo. Embora seja uma instância informal, o G20 mobiliza e distribui mandatos específicos para diversas instituições formais, como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, constituindo-se assim como um tipo de "foro de última instância" do multilateralismo, embora não tenha alcance universal (VEIGA, 2009).

O governo brasileiro se mostrou altamente interessado na atuação nessa instância, percebida como oportunidade de participação nos processos de formulação da agenda da economia internacional. Para o Brasil, no entanto, a inserção num foro restrito como o G20 traz desafios significativos à atuação multilateral da diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, caberia buscar garantir que, para os países desenvolvidos, o G20 assumirá características de instância permanente, ainda que informal, ao invés de um mero recurso invocado *a posteriori* em contexto de crise. Em segundo lugar, também caberia a um país que se percebe como mediador entre desenvolvidos e em desenvolvimento no sistema internacional garantir que os direitos desses últimos estejam adequadamente representados pela participação dos países em desenvolvimento que são membros desse foro. Especialmente no que se refere a grupos informais que não estão ligados a instituições formais, como é o caso do G20, existe o risco, para o Brasil, de que sua participação acarrete o compromisso com os custos que serão compartilhados na coordenação de políticas sem por isso lograr a capacidade de efetivamente influenciar o processo decisório e sem contar com o amparo jurídico e as salvaguardas vigentes nas instituições formais (HURRELL, 2010).

7 PERSPECTIVAS PARA O BRASIL

No imediato pós-Guerra Fria, a natureza da ambição multilateral acerca da governança internacional consistiu inicialmente na tentativa de ancorar os regimes emergentes, e especialmente a OMC, em fundamentos de natureza técnica e jurídica. Esse projeto liberal de governança, no entanto, já demonstrara ter fracassado antes do final da década de 1990. De maneira geral, a retórica liberal sobre o multilateralismo já deixara de constituir um projeto alternativo de ordem internacional e passou a ser questionada por um número crescente de atores estatais e não estatais (BARNETT; DUVALL, 2005). Desde então, a ausência de qualquer consenso quanto aos princípios ou à prática do multilateralismo reflete a inexistência de entendimentos quanto às próprias perspectivas de ordenamento do sistema internacional contemporâneo, tanto no seu

momento unipolar da primeira década do século XXI quanto nos debates mais recentes acerca de uma configuração tendendo à multipolaridade no contexto da importância crescente das potências emergentes.

Para o Brasil, sua inserção nas arenas econômicas globais, seu papel protagônico em negociações como as da Rodada Doha e sua inclusão em foros restritos como o G20 trazem desafios significativos à sua atuação multilateral. De um lado, a heterogeneidade dos interesses e das diretrizes de inserção internacional entre os países em desenvolvimento torna pouco provável a sustentação de coalizões mais abrangentes e duradouras em negociações internacionais, conforme demonstrou a experiência do G20 comercial na OMC. Ao mesmo tempo, o objetivo de influir nos mecanismos decisórios centrais da governança internacional pressupõe, para um país como o Brasil, algum grau de representação ou ao menos de reconhecimento por parte dos demais países em desenvolvimento. Nos marcos da tendência à informalidade dos arranjos e ao reforço da hierarquia, a consideração exclusiva dos determinantes de natureza pragmática pode inviabilizar os fundamentos de uma estratégia abrangente de inserção internacional do país no cenário contemporâneo. A incorporação de posicionamentos de princípios com relação, em particular, à relevância da cooperação Sul-Sul, requer a formulação de um projeto alternativo de transformação do sistema internacional que seja capaz de conciliar o pragmatismo da inserção em foros hierárquicos com o revisionismo necessário à sua universalização, com base na construção de uma agenda própria de demandas para a governança internacional do século XXI.

REFERÊNCIAS

ABBAS, M. Une économie politique de l´agenda commercial multilatéral. In: BERTHAUD, P.; KEBABDJIAN, G. (Org.). **La question politique en économie internationale**. Paris: La Découverte, 2006.

ABREU, M. de P. Atoleiro multilateral. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 15 de dezembro de 2008

ALMEIDA, P. R. de. **O Brasil e o multilateralismo econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

BARNETT, M.; DUVALL, R. (Org.). **Power in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

FINNEMORE, M. Fights about rules: the role of efficacy and power in changing multilateralism. **Review of International Studies**, v. 31, 2005.

FONSECA JUNIOR, G. **O interesse e a regra**: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

HAASS, R. N. The case for messy multilateralism. **Financial Times**, Londres, 5 de janeiro de 2010.

HURRELL, A. Brazil and the new global order. **Current History**, v. 109, Feb. 2010.

_____.; WOODS, N. (Org.). **Inequality, globalization, and world politics**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

KEOHANE, R. O. The contingent legitimacy of multilateralism. In: NEWMAN, E.; THAKUR, R.; THIRMAN, J. (Ed.). **Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change**. Tokyo: United Nations University Press, 2006.

LIMA, M. R. S. de. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 82, jan./mar. 2005.

_____.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006.

MELLO, F. de C. A nova agenda do comércio multilateral. **Contexto Internacional**, v. 18, n. 2, 1996.

_____. Governança internacional no século XXI. In: NASSER, R. M. (Org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões.** São Paulo: Unesp/Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2009.

NARLIKAR, A. **International trade and developing countries**: coalitions in GATT and WTO. Londres: Routledge, 2005.

NEWMAN, E.; THAKUR, R.; TIRMAN, J. (Ed.). **Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change.** Tóquio: United Nations University Press, 2006.

NOVOSSELOFF, A. L´essor du multilatéralisme: principes, institutions et actions communes. **Annuaire Français des Relations Internationales**, 2002, v. 3.

PENTTILÄ, R. Multilateralism light: the rise of informal international governance. **Centre for European Reform**. Londres: Centre for European Reform, July 2009.

SAXER, M. **The comeback of global governance. Ways out of the crisis of multilateral structures**. Friedrich Ebert Stiftung, Apr. 2009 (Briefing Paper, n. 4).

VEIGA, P. da M. Um ano após a crise: o que mudou na agenda econômica global do Brasil? **Cindes**, Documento, dez. 2009.

_____.; RIOS, S. P. O Brasil na OMC e a governança do sistema multilateral. **Cindes**, Breves Cindes, n.12, jan. 2009.

WARWICK COMMISSION. The multilateral trade regime: which way forward? **The report of the first Warwick Commission**. Coventry, The University of Warwick, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABREU, M. de P. O Brasil e o GATT, 1947-1990. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. de (Org.). **Sessenta anos de política externa 1930-1990.** v. II, Diplomacia para o desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

_____. The G20 agenda, trade and the developing world. In: BIRKBECK, C. D.; MELENDEZ-ORTIZ, R. (Org.). **Rebuilding global trade**: proposals for a fairer, more sustainable future. Genebra: International Centre for Trade and Sustainable Development; Londres: The Global Economic Governance Programme, 2009.

CRUZ, S. C. V. Estado e mercado: a OMC e a constituição (incerta) de uma ordem econômica global. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, 2005.

IKENBERRY, G. J. Is American multilateralism in decline? **Perspectives on Politics**, v. 1, n. 3, Fall 2003.

_____.; WRIGHT, G. J. **Rising powers and global institutions. A Century Foundation Report**. Washington, D.C.: The Century Foundation, 2008.

JACKSON, J. H. The case of the World Trade Organization. **International Affairs**, v. 84, n. 3, 2008.

LEO, S. O Brasil no futuro da crise mundial. **Valor Econômico**, São Paulo, 11 de janeiro de 2010.

LIMA, M. R. S. de. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política externa do governo Lula. In: VEIGA, P. da M. (Org.). **Comércio e política comercial no Brasil**. São Paulo: Singular, 2007.

ONIS, Z.; MUTLU, K. WTO at the end of its first decade: the political economy of asymmetric interdependence. **The Journal of International Trade and Diplomacy**, v. 1, n. 1, 2007.

RUGGIE, J. G. Multilateralism: the anatomy of an institutional form. In: RUGGIE, J. G. **Multilateralism matters**: the theory and praxis of an institutional form. Nova York: Columbia University Press, 1993.

VEIGA, P. da M. As negociações comerciais sob Lula: a estratégia nacional-desenvolvimentista repaginada. In: _____. (Org.). **Comércio e política comercial no Brasil**. São Paulo: Editora Singular, 2007.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Fabiana da Silva Matos
Gilson Baptista Soares
Lucia Duarte Moreira
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Camila Guimarães Simas
Carlos Henrique Santos Vianna
Maria Hosana Carneiro Cunha
Paula Mascarenhas Rodrigues de Almeida (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA