

Crise das instituições multilaterais, conflitos armados e ascensão de polarizações: a perspectiva brasileira frente à conjuntura internacional e seu impacto no Encontro do G20

Rubens de S. Duarte

Resumo

Este artigo discute a perspectiva brasileira em relação ao Encontro do G20, diante de um contexto de crise das instituições multilaterais, conflitos armados e ascensão de polarizações. Os contextos adversos nos níveis doméstico e internacional enrijecem posições e agravam a paralisia decisória, ressaltando a urgência de medidas que visem a fortalecer o diálogo entre atores e sociedades, a fim de garantir o futuro do multilateralismo. O Brasil, que assume a presidência rotativa do G20 em 2024, terá o desafio de reconstruir pontes e usar o Encontro para contribuir para superação de entraves nas negociações em outros foros multilaterais.

Abstract

This article discusses Brazil's perspective on the G20 summit in the context of a crisis in multilateral institutions, armed conflicts and the rise of polarization. The adverse contexts at the domestic and international levels harden positions and aggravate decision-making paralysis, highlighting the urgency of measures aimed at strengthening dialogue be-

tween actors and societies in order to guarantee the future of multilateralism. Brazil, which assumes the rotating presidency of the G20 in 2024, will have the challenge of rebuilding bridges and using the Meeting to help overcome obstacles in negotiations in other multilateral forums.

Introdução

Em setembro de 2023, na cidade de Nova Deli, o Brasil assumiu a presidência rotativa do G20. O Rio de Janeiro foi escolhido para receber a primeira reunião do grupo no país, desde que o G20 se foi elevado ao nível de reuniões de cúpula em 2008. Como argumentado por Marianna Albuquerque, no texto de abertura desta edição dos [Cadernos Adenauer](#), o G20 tornou-se um dos principais espaços de articulação multilateral do mundo, e o país que está na presidência tem uma possibilidade maior de incidir nas discussões, se compararmos com a capacidade que os mesmos Estados têm de pautar as agendas em outros foros internacionais. Com isso, torna-se especialmente importante analisar as principais perspectivas brasileiras sobre o G20, visto que sua atuação pode influenciar nos rumos que a política mundial tomará nos próximos anos. Este texto parte do pressuposto que o *nexus* entre o plano doméstico e o internacional deve ser considerado para analisar a perspectiva brasileira sobre o G20. Por ser uma política pública, considera-se que a política externa brasileira é influenciada por elementos sistêmicos, que restringem a ação internacional do país no concerto entre nações, bem como responde a pressões domésticas. Em outras palavras, o comportamento internacional do Brasil reflete sua posição na hierarquia de poder global, bem como visões de mundo, estratégias e leituras de interesses nacionais que são próprias de um equilíbrio de força temporário dos atores da política brasileira e de suas relações internacionais.

Sem o devido distanciamento temporal, a literatura em Ciências Sociais tem dificuldade de identificar conjunturas críticas. Sabe-se que são períodos de instabilidade – política, social ou econômica – que demandam dos atores decisões que podem gerar impactos significativos e

duradouros nas relações de poder, na ordem estabelecida, bem como em suas instituições e normas. O próprio G20 é fruto de uma conjuntura crítica no âmbito da crise financeira de 2007 e de 2008. Criado no final do século XX como um espaço para que ministros da área econômica e presidentes de bancos centrais debatessem temas técnicos do campo financeiro, o fórum foi alçado à categoria de reunião de cúpula, diante da necessidade de incorporar novas vozes para se debater a solução para a crise de legitimidade dos modelos de governança e de desenvolvimento mundiais que estavam em crise (DUARTE, 2017). Somente com o passar do tempo que se torna possível, por meio de metodologias científicas, analisar as medidas que foram tomadas, seus impactos e sua perenidade, a fim de consolidar o entendimento de que aqueles momentos que foram verdadeiros pontos de inflexão na história e mudaram a trajetória política do mundo. Não obstante, o contexto em que os líderes de todo o mundo se reúnem no Rio de Janeiro cumpre todos os requisitos para que os debates levem a transformações que impactem profundamente o futuro das sociedades ao redor do globo.

Como o título deste texto anuncia, existe no âmbito acadêmico e no diplomático uma sensação de que as instituições multilaterais estão em crise, ainda que a definição sobre as características dessa crise ainda esteja em debate. Originalmente, temas de segurança internacional não são da alçada do G20, mas o Encontro de 2024 ocorre em um contexto marcado por tantos conflitos armados, que seus impactos, inevitavelmente, transbordam para outras agendas e fóruns internacionais. Desde fevereiro de 2022, quando invadiu território soberano ucraniano, a Rússia – que é um membro do G20 – está em guerra com seu vizinho. O conflito levou à deterioração das relações com outros países, em especial da Europa e os Estados Unidos. Em 7 de outubro de 2023, um ataque terrorista do grupo Hamas vitimou mais de mil israelenses, o que ensejou uma resposta desproporcional de Israel na Faixa de Gaza, ocasionando a morte de mais de 40 mil civis palestinos, além de uma grande quantidade de feridos, amputados e órfãos. Também no âmbito desse conflito, o ataque israelense a uma embaixada iraniana em

Damasco levou o governo de Teerã a usar uma quantidade sem precedentes de mísseis e de drones para atacar Israel, aumentando a tensão e a instabilidade da região. Além desses dois conflitos de maior vulto, há outros que também parecem estar longe de uma resolução, como no Iêmen, na República Centro-Africana e na Líbia, entre outros.

Também se percebe a ascensão de polarizações, que ocorrem a nível internacional e dentro das sociedades. Esse processo é, simultaneamente, uma consequência e um catalizador da crise das instituições multilaterais. O avanço de movimentos que defendem ideias segregacionistas, ultraconservadoras e antidemocráticas veem o multilateralismo como um empecilho para seus projetos políticos, e passam a agir como atores de obstrução nesses espaços. As polarizações trazem dois efeitos imediatos para o funcionamento dos fóruns multilaterais: (i) a menor disposição dos atores em negociar suas posições e o maior afastamento ideológico dos atores envolvidos aumentam os desafios para que os debates cheguem a resoluções que satisfaçam os envolvidos; e (ii) o adensamento das disputas domésticas sobre projetos de nação faz com que muitos líderes priorizem o âmbito doméstico e façam concessões, diminuindo o espaço para debater e, principalmente, para assumir compromissos internacionais.

O argumento deste artigo é que o G20 deve ser um foro priorizado pelo Brasil, embora traga desafios e contradições para a política externa brasileira. A tradição diplomática brasileira reconhece a importância do multilateralismo para garantir os interesses nacionais. Em um momento de crise das instituições, o G20 emerge como uma plataforma que pode complementar e fortalecer outros espaços já existentes, ao incentivar o diálogo e ao contribuir para a superação de entraves existentes nas agendas internacionais. Além disso, o Brasil pode se beneficiar da presidência do grupo para reconstruir pontes e, com isso, recuperar o prestígio necessário para sua inserção internacional, manchada pelas posições controversas de anos recentes. O artigo é dividido em três partes, para além desta introdução. A seção que se segue é destinada ao debate das principais características da crise das instituições liberais. Esse debate

serve de base para analisar os desafios para construir uma perspectiva brasileira sobre o G20 e as contradições existentes. Por fim, reserva-se um espaço para comentários, reflexões e recomendações finais.

Definindo a crise do multilateralismo

Como anunciado anteriormente, ainda não há no âmbito acadêmico um consenso sobre a definição da atual crise das instituições liberais. Esta seção, entretanto, busca debater reflexões existentes, de modo a subsidiar a análise de como a crise afeta o funcionamento do G20, bem como a perspectiva brasileira. Pode-se elencar quatro dimensões principais da crise do multilateralismo, que são intimamente interconectadas e ocorrem simultaneamente, mas que podem ser analiticamente distinguidas, para facilitar a compreensão do fenômeno. São quatro dimensões da crise: de eficiência, de resultados, de representatividade e de credibilidade.

John Ruggie (1992) argumenta que o principal objetivo do multilateralismo é estabelecer regras, normas e princípios que pautem as relações entre os atores. As instituições multilaterais – formais ou não – buscam, por meio desse arcabouço normativo, incentivar e facilitar a ação coletiva, ao diminuir os custos de transação, promover diálogo, aumentar a transparência e criar relações de confiança mútua. O conceito de multilateralismo, portanto, está atrelado à busca de governança internacional, vai além de uma palavra que representa o relacionamento entre três ou mais atores. Na última década do século XX, o fim da Guerra Fria levou a leituras que anunciavam uma nova era de prosperidade e de diálogo nas relações internacionais, a partir da confluência de interesses e de visões de mundo que derivariam da universalização dos princípios e dos modelos liberais. Mais de 30 anos depois, a empiria mostra que a capacidade das instituições baseadas na cartilha do ideário liberal de promover essa confluência de interesses foi superestimada.

Uma das principais críticas às instituições multilaterais reside na burocratização de seus processos e na lentidão em dar respostas a cri-

ses. Uma vez que essas organizações são baseadas em regras e compostas por atores com diferentes culturas e interesses, é esperado delas que seja garantido o direito de todos os membros participarem da decisão a ser tomada, por meio de processos decisórios transparentes e participativos. Todavia, esses processos requerem tempo para deliberação, o que, em situações de emergência, pode levar a consequências trágicas. Os exemplos não se resumem a questões de segurança, mas ficam mais evidentes neles. A resposta tardia aos genocídios em Ruanda e em Srebrenica são simbólicos nesse sentido. A crise de eficiência, portanto, diz respeito à morosidade de algumas instituições. Essa crítica se relaciona, mas não se confunde inteiramente com a capacidade de entregar resultados esperados, que será debatida a seguir.

O multilateralismo vem mostrando, ao longo do século XXI, uma crescente dificuldade de apresentar soluções que sejam amplamente aceitas, em diversas agendas. Não faltam exemplos para basear essa afirmação, mas podemos citar alguns dados que são simbólicos. No regime comercial, após sucesso inicial do Acordo Geral de Tarifas e Comércio e da Organização Mundial do Comércio, a rodada de negociações iniciada em Doha, em novembro de 2001, continua paralisada e sem perspectivas de avanço. No âmbito da saúde, a pandemia do coronavírus demonstrou a fragilidade das instituições multilaterais em incentivar respostas coletivas e em diminuir o ímpeto unilateral. Os acordos que versam sobre a emergência climática são insuficientes para estabelecer metas para os principais responsáveis pelas emissões de gases causadores do efeito estufa, bem como para cobrar os repasses prometidos para o financiamento de ações de adaptação e de mitigação de países do Sul. Na esfera da segurança, conflitos proliferam-se diante da paralisia ou da negligência do Conselho de Segurança da Nações Unidas – provocada, principalmente, por cinco membros permanentes que definem o futuro das sociedades representadas por mais de 190 Estados. No âmbito do desenvolvimento social e econômico, apesar de repetidas promessas e campanhas, a assimetria entre os países, a fome, a subnutrição, analfabetismo e a dificuldade de garantir acesso a direitos humanos básicos a

uma grande parcela da população mundial demonstram a incapacidade de promover justiça social no mundo.

Essas críticas levam ao questionamento da legitimidade das instituições multilaterais, o que é agravado diante de um *déficit* de representatividade. As principais instituições internacionais que existem hoje foram criadas no período pós-Segunda Guerra Mundial de modo a refletirem a geometria de poder daquele momento. Ao longo de quase 80 anos, essas instituições passaram por reformas, mas guardaram grande parte das suas características, em especial relacionadas à distribuição do poder decisório. As relações de poder no mundo, entretanto, se alteraram de modo mais agudo do que as referidas reformas, criando pressões para que essas organizações se tornem mais representativas. Quando as instituições não se modificam de modo a incorporar as novas configurações de poder, geram desequilíbrios na governança global e insatisfações. Nesse sentido, cabe ressaltar o argumento de Hoffmann (2022) quando esclarece que a crise de representatividade não se inicia com a emergência de grandes economias emergentes no início do século XXI, em especial dos BRICS. Trata-se da manutenção de processos decisórios na governança global, que marginaliza vozes de um amplo leque de atores, em especial do Sul, sejam eles estatais ou não governamentais.

Em resumo, a crise das instituições multilaterais deriva da sua incapacidade de cumprir sua função precípua: oferecer tempestivamente respostas articuladas em nível internacional, que sejam deliberadas a partir de diálogos que observem princípios e regras acordadas, como a participação efetiva dos atores interessados. Intuitivamente, pode-se argumentar que um mundo multipolar favoreceria a atuação das instituições multilaterais. Essa leitura baseia-se na ideia de que, em contextos em que o poder é mais distribuído entre os atores e que não há um *hegemon* ou um grupo capaz de impor suas vontades, o diálogo torna-se a opção inescapável para avançar na solução de problemas compartilhados. Esse pensamento revela um resultado lógico, mas não é o único cenário possível. Laïdi (2014) chama atenção para o paradoxo da multipolaridade, em que um cenário caracterizado pela maior dispersão de

poder enfrenta maior dificuldade de produzir regras universalmente aceitas, devido à heterogeneidade dos atores e a incapacidade de um ator impor a aceitação via meios coercitivos. Nesse sentido, as disputas por maior protagonismo nos espaços multilaterais tornam-se mais tensionadas entre os atores emergentes que buscam maior pluralidade e reconhecimento de seu papel e o conservadorismo das potências tradicionais que buscam manter sua posição privilegiada.

Ainda é incerto se o mundo caminha para a configuração duradoura um novo momento multipolar ou se a multipolaridade será uma transição para que o mundo volte a ser bipolar, a partir de estratégias de *balancing* e de *bandwagon* incentivadas pela rivalidade geopolítica entre Estados Unidos e China. Seja como for, a geometria de poder está em constante movimento e parece evidente que o mundo assiste a uma transição de poder. Ikenberry (2009) argumenta que o sistema internacional é flexível o suficiente para incorporar a esses atores emergentes, de modo a acomodar os seus interesses, mantendo as regras liberais que conduzem a ordem mundial. Graham Allison (2017), por sua vez, analisa 16 casos históricos de momentos de transição de poder, revelando que em 12 deles as transições foram conflituosas. As instituições multilaterais têm como função promover o diálogo e evitar conflitos, mas, para isso, será necessário superar a insatisfação dos atores que não se sentem representados pelo poder decisório dessas instituições, bem como a crise de legitimidade decorrente da falta de pluralidade.

A última dimensão dessa crise vem de uma onda mundial de fortalecimento de movimentos nacionalistas, ultraconservadores e antidemocráticos. Para Wendy Brown (2019), a incapacidade dos modelos sociais e econômicos de produzirem bem-estar e sentimentos de pertencimento para partes significativas da sociedade gerou frustrações quanto às estruturas socioeconômicas e ao sistema de valores identificado como liberal. A autora argumenta que discursos autoritários, ultraconservadores e nacionalistas conseguiram capturar essas insatisfações e transformá-las em apoio a projetos políticos mais radicalizados. Não faltam exemplos de fortalecimento desses movimentos pelo mundo.

Para citar alguns, Rodrigo Duterte nas Filipinas, Donald Trump nos Estados Unidos, Jair Bolsonaro no Brasil, além da ascensão de diversos partidos e líderes europeus como no Reino Unido (*UK Independence Party*), França (*Rassemblement National*), Alemanha (*Alternative für Deutschland*), Espanha (VOX) etc. É importante reconhecer que cada um dos casos citados tem especificidades próprias e, portanto, levam a decisões de política externa diferentes. Por outro lado, esses movimentos confluem em alguns pontos no âmbito da política internacional, como a busca do enfraquecimento das instituições multilaterais, ecoando bandeiras e projetos domésticos com forte apego à soberania nacional e contrários a negociações sobre direitos humanos (em especial de minorias), mudanças climáticas e justiça social.

Faz-se necessário ressaltar que, apesar de ter forte componente no âmbito doméstico, a reconfiguração das alianças políticas nacionais reverbera na postura dos países em fóruns internacionais, bem como na disposição desses países em negociar. A polarização do sistema internacional responde a uma reconfiguração da geometria de poder mundial – principalmente a partir da rivalidade entre Estados Unidos e China –, mas também a uma mudança de posicionamento de atores estatais por motivos que têm suas raízes em disputas locais. Essas polarizações impactam o funcionamento das instituições multilaterais em todos os níveis, seja em acordos de alcance global ou regional. Do primeiro caso, pode-se exemplificar com a denúncia pelos Estados Unidos do Acordo de Paris no campo climático e sua retirada como membro da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), durante administração Trump. Também pode ser elencada como exemplo a decisão do recém-eleito governo Bolsonaro de se recusar a sediar a 25ª Conferência entre as Partes sobre Mudança do Clima. Quanto a instituições regionais, cabe lembrar o desmantelamento da União de Nações Sul-Americanas, a pressão pela revisão do Acordo de Livre Comércio da América do Norte e as eleições de 2024 para o Parlamento Europeu, em que foi eleito uma quantidade inédita de representantes contrários ao projeto de integração europeia.

Uma vez que as quatro dimensões da crise do multilateralismo estão definidas, cabe indagar como elas afetam o funcionamento do G20, que também é uma instituição multilateral. O G20 não está isento dos impactos dos fenômenos descritos anteriormente, mas ele surge como uma opção para complementar e para suprir deficiências das instituições existentes. O seu formato de grupo permite que os encontros e os debates sejam menos burocratizados e, portanto, mais ágeis. Os temas e ações que encontram apoio dentro do G20 são mais facilmente difundidos para outros atores no âmbito de outras instituições multilaterais, contribuindo para superação de entraves. Nesse sentido, o G20 visa a cumprir o objetivo elementar das instituições multilaterais de diminuir os custos de transação e de facilitar a articulação política na governança global. Por outro lado, as características mencionadas que conferem ao G20 algumas vantagens também trazem contradições (COOPER, 2015). Por ser um grupo, não tem a prerrogativa de emitir resoluções vinculantes, bem como o baixo adensamento institucional pode afetar a previsibilidade e a legitimidade da instituição por conta de critérios de representatividade. Portanto, o G20 pode ser considerado como um espaço importante para contribuir para as discussões em outros fóruns internacionais, mas não deve ser entendido como novo modelo de instituição multilateral ou como substituto para as organizações formais.

Oportunidades únicas e contradições inerentes: a perspectiva brasileira

Para melhor analisar a perspectiva do Brasil sobre o G20, faz-se necessário retomar o entendimento anunciado no início deste artigo de que o comportamento internacional brasileiro é influenciado pelo *nexus* entre elementos sistêmicos e a dinâmica política doméstica. A posição na geometria de poder mundial afeta diretamente a agência, as motivações e as visões de mundo que um país tem e, consequentemente, como a diplomacia daquele país enxerga as instituições multilaterais. Em um sistema internacional marcado pela assimetria, a distribuição

do poder decisório e a dos ganhos do multilateralismo tendem a refletir as desigualdades. O incentivo e a motivação para que uma potência mundial participe ativamente de instituições multilaterais não é o mesmo que levam países emergentes ou com menor expressão de poder a ingressarem nessas organizações.

Ainda que sua análise se resuma a países europeus, o argumento de Alessandro Scheffler (2013) pode ser estendido a outras potências como os Estados Unidos e o Japão, quando afirma que uma das motivações que levam potências tradicionais a ingressar em fóruns internacionais é usar estas como plataformas de difusão e de universalização de suas normas, tornando-se ferramentas para manutenção de influência. Por esse motivo, algumas potências tradicionais veem o aumento da pluralidade com cautela. Além da evidente resistência em perder poder decisório e influência mundial, também há o receio sobre quais normas internacionais se tornarão majoritárias e, eventualmente, venham a substituir as existentes. Ou seja, além da disputa política, também há um temor de que princípios, valores e práticas de cunho ocidental-liberal, que estão profundamente enraizadas na identidade desses países e suas sociedades, sejam contestadas. Essas normas vão de modelos político-econômicos liberais que foram exportados coercitivamente para países do Sul a interpretações sobre direitos humanos, boa governança e democracia (DUARTE, 2019). Por outro lado, deve-se lembrar que essas mesmas normas que foram difundidas mundialmente ao longo do século XX e no início do XXI estão sendo fortemente contestadas no âmbito doméstico desses países, diante da polarização que foi trabalhada na seção anterior, o que levanta questões sobre em que medida a participação mais plural nas instituições multilaterais é a principal fonte de risco para a continuidade dessas normas.

Movendo para o caso brasileiro, sua diplomacia brasileira tradicionalmente entende que o país deve buscar participação ativa nos fóruns multilaterais, uma prática que remonta ao início das principais instituições internacionais (RICÚPERO, 2017). Por exemplo, é simbólico que o Brasil seja membro fundador da Liga das Nações e da Organização das

Nações Unidas, bem como participou da primeira força internacional de paz, em 1956 em Suez. Dois momentos representam ruptura com essa tradição: (i) o período da Ditadura Militar, em que o governo decidiu fechar canais de diálogo que pudessem representar pressões internacionais para observância de regras democráticas e respeito aos direitos humanos; e (ii) a presidência de Jair Bolsonaro, em que prevaleceu o entendimento que as regras internacionais estariam promovendo a decadência de valores ocidentais e cristãos (LUIZ et al, 2024).

Para Vigevani e Ramanzini Júnior (2010), essa predileção se explica diante de um entendimento de que a ênfase no multilateralismo é a melhor estratégia para a inserção internacional brasileira, tanto na busca da autonomia e do desenvolvimento (objetivos frequentes na política externa), quanto na tentativa de influenciar os rumos da governança mundial. Uma vez que as instituições multilaterais se baseiam na concordância de normas e princípios, tendem a mitigar o peso da assimetria de poder que pauta as relações internacionais (RUGGIE, 1992). Em posição desfavorável na hierarquia de poder, o Brasil vê no multilateralismo um meio de se proteger, a partir da regulação, ainda que parcial, das relações assimétricas com atores mais poderosos. É importante ressaltar, entretanto, que em contextos favoráveis em termos políticos e econômicos, a diplomacia brasileira, assim como a das potências tradicionais, usa instituições multilaterais como plataformas de difusão de normas próprias, que frequentemente tensionam elementos normativos de cunho liberal-ocidental, visando a criar um regime simbólico alternativo e, conseqüentemente, questione a legitimidade do processo decisório na governança mundial (DUARTE e MILANI, 2021).

Fica claro, portanto, que o Brasil enxerga o multilateralismo diferentemente de outros membros do G20, muito em função de sua posição intermediária na geometria de poder e de suas experiências históricas de dominação. Ter motivações distintas, entretanto, não significa obrigatoriamente almejar objetivos inconciliáveis. Pelo contrário, ainda que seja por razões diferentes, a superação da crise do multilateralismo é um ponto de convergência entre diferentes atores internacionais, a qual

deve ser buscada pelo G20. A paralisia dos mecanismos multilaterais, os quais têm como função precípua facilitar respostas para problemas comuns, prejudica, ainda que de modo assimétrico, todos atores do mundo. Como discutido na seção anterior, o mundo presencia uma situação em que as potências tradicionais não conseguem mais, por si só, definir e impor suas preferências normativas, mas, simultaneamente, os atores emergentes não acumularam poder suficiente para influenciar de modo decisivo a governança mundial (LAIDI, 2014). Essa nova reconfiguração de poder reforça a necessidade de diálogo internacional, para chegar a soluções articuladas, sob pena de acentuação das insatisfações quanto às instituições multilaterais e, conseqüentemente, de suas crises. O peso que esse contexto marcado por polarizações em nível doméstico e internacional tem no sentido de enrijecer posições e de levar à paralisia decisória somente pode ser rivalizado pela urgência de medidas que visem a fortalecer o diálogo, a fim de garantir o futuro do multilateralismo. Talvez o principal desafio da presidência brasileira do G20 seja convencer os líderes mundiais sobre os benefícios de se avançar nas agendas propostas, em um contexto desfavorável de paralisia e de polarização.

Uma oportunidade única se apresenta ao Brasil, mas ainda é incerto a capacidade brasileira de aproveitá-las. Por não ter excedentes de poder, se comparado com as principais potências, a inserção internacional brasileira é dependente de seu prestígio internacional e de sua legitimidade (BURNES, 2013). Por sua vez, a legitimidade deriva, entre outras fontes, da coerência entre seu discurso oficial e sua prática. A diplomacia brasileira frequentemente apresenta suas credenciais como representante de países do Sul e como um interlocutor necessário e criador de consensos, com o intuito de fortalecer sua crítica à concentração do poder decisório mundial, ao crescimento de grupos informais que podem rivalizar com o papel das organizações formais e à super-representação de potências do Norte nos processos decisórios (AMORIM, 2018). Ainda que o G20 seja mais representativo que outros grupos, como o G7, ainda é um fórum informal e oligopolizado, que tem maioria de membros do Norte – ainda que a inclusão da União Africana como membro em 2023 possa

mitigar essa concentração. A participação brasileira no grupo, portanto, traz uma contradição inerente em relação ao seu discurso diplomático oficial. Nesse sentido, o G20 figura em uma posição dual para o Brasil: ao mesmo tempo que pode impactar negativamente sua inserção internacional em outros espaços multilaterais e suas relações bilaterais com outros Estados do Sul, o custo para países de hierarquia intermediária de não participar do fórum é alto. Além de ser um espaço prestigioso de articulação com os principais Estados, o G20 pode ser uma importante ferramenta de indução das reformas na governança do sistema multilateral, que são tradicionalmente defendidas pelo Brasil.

A construção da posição brasileira também enfrenta desafios impostos pela ascensão das polarizações. A disputa geopolítica entre Estados Unidos e China e os recentes conflitos bélicos não apenas distendem as relações entre os envolvidos diretos, mas também afetam outros atores, como o Brasil. Quanto mais profunda a divergência entre os polos, maior a pressão para que os demais atores adotem comportamentos de apoio inequívoco a um lado, minando possibilidades de intermediação ou de distanciamento das tensões. É o caso, por exemplo, da posição brasileira no conflito entre Rússia e Ucrânia. Para o governo de Kiev e seus aliados, a condenação veemente da agressão russa ao território soberano de outro país que foi feito pelo Brasil é insuficiente, por desejarem um esforço brasileiro em apoiar militarmente a campanha bélica ucraniana. A recusa por parte do governo de Brasília deteriora as relações com outros países membros do G20, dificultando o diálogo. O mesmo ocorre, por exemplo, na disputa sino-estadunidense no campo comercial e tecnológico. Os países sofrem pressão dos dois lados referentes a acordos do 5G, que transbordam a disputa por contratos e contaminam outras agendas de negociação.

No âmbito doméstico, os movimentos ultraconservadores, antidemocráticos e nacionalistas capturam essas tensões internacionais e disseminam ideias folclorizadas e oportunistas para fins eleitorais. Com isso, a polarização doméstica se funde com a internacional no imaginário e nas emoções de parcela da sociedade brasileira, contagiando a

formulação da política externa e, conseqüentemente, prejudicando o diálogo desapassionado sobre os posicionamentos do país no G20. A desconfiança em relação ao multilateralismo – que foi visto como um instrumento de dominação cultural marxista, de supressão das soberanias nacionais e de ideais antiocidentais durante o governo de Bolsonaro – permanece exercendo pressão considerável sobre as elites brasileiras mesmo após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2022 (LUIZ et al., 2024). Com isso, tanto o contexto internacional quanto o doméstico reduzem o espaço de manobra brasileiro, tornando a presidência do G20 especialmente desafiadora.

Considerações finais

Os desafios impostos pela crise das instituições multilaterais, pelos conflitos armados e pela ascensão de polarizações, bem como suas conseqüências estão claros e são inescapáveis. A conjuntura desfavorável ao diálogo, paradoxalmente, também revela a relevância de se retomar as negociações. Nesse sentido, o G20 é um foro internacional que deve ser priorizado pelo Brasil, de modo a contribuir para a superação da crise das instituições multilaterais e para o processo de reinserção internacional do país. A presidência do G20, portanto, põe à prova a capacidade brasileira de reconstruir pontes em um momento marcado por tensões, por ressentimentos e por paralisia decisória.

Para promover as agendas postas como prioritárias para a reunião de 2024 do G20, o Brasil tradicionalmente se alia a grandes países emergentes do Sul. China, Índia e África do Sul, por exemplo, compartilham a visão brasileira da necessidade de se reformar a governança global e de promover novos modelos para enfrentar desafios econômicos, sociais e ambientais. Essas movimentações conjuntas são eficazes na denúncia da assimetria do poder decisório mundial e de seus efeitos negativos, pressionando para que essa pauta seja discutida por todos os países. Todavia, essas coligações podem ser insuficientes para garantir a implementação das reformas desejadas. Faz-se necessário dialogar com outros atores in-

ternacionais, de modo a reduzir resistências e criar relações de confiança mútua que priorizem as vantagens absolutas de longo prazo.

Os países europeus podem vir a ser importantes aliados para equilibrar a disputa geopolítica entre Estados Unidos e China, evitando o crescimento da polarização e seus efeitos para a governança global. A Europa, ainda que de modo tímido, exerceu o papel de suprir em parte o vazio deixado nos fóruns multilaterais pela política isolacionista dos Estados Unidos adotada pela gestão de Donald Trump, o que sugere que esse arranjo entre Brasil e Europa pelo futuro do multilateralismo é possível. Para que isso ocorra, todavia, não faltam desafios, a começar pela emergência de governos de extrema-direita no âmbito europeu, que tendem a priorizar canais bilaterais. Uma vez que os Estados da Europa são os mais super-representados no poder decisório mundial – ao levar em consideração a comparação com critérios demográficos, econômicos, territoriais e políticos –, esses também são os potencialmente os mais afetados por uma ampla reforma das instituições multilaterais. A ascensão de movimentos nacionalistas no continente europeu diminui a disposição de diálogo, tornando ainda mais desafiador um consenso. Por outro lado, os desafios comuns que a Europa e o Brasil enfrentam diante do avanço desses movimentos cria oportunidade para redes transnacionais de promoção de políticas que visem a promoção da democracia e da justiça social, que podem ser usados para fortalecer e institucionalizar posições de política externa.

Referências bibliográficas

ALLISON, Graham. **Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?**. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da política externa ativa e altiva**. São Paulo: Benvirá, 2018.

BADIE, Bertrand. **La Diplomatie de Connivence: Les Derives Oligarchiques du Système International**. Paris: La Découverte, 2011.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BURGES, Sean. “Brazil as a bridge between old and new powers.” **International Affairs** 89, 3, p. 577 – 594, 2013.

COOPER, Andrew. “The G20 and Rising Powers: An Innovative but Awkward Form of Multilateralism”. D. Lesage et al. (eds.), **Rising Powers and Multilateral Institutions**. London: Palgrave Macmillan, 2015.

DUARTE, Rubens de S. **The Politics Behind Aid and Cooperation Norms: Critical Reflections on the Normative Role of Brazil and the United Kingdom**. Lanham: Lexington Books, 2019.

DUARTE, Rubens de S.. “The role of Brazil in the multilateral financial system: an analysis of domestic and structural factors (2003-2015)”. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, p. 1-18-18, 2017.

DUARTE, Rubens de S.; MILANI, Carlos R. S.. “Southern States in International Development Cooperation: From Contestation to Norm Conception”. **The Chinese Journal of International Politics**, 14, p. 506–529, 2021.

HOFFMANN, Andrea. “A crise da democracia no mundo contemporâneo”. **Cadernos Adenauer**, ano XXIII (3), p. 121-129, 2022.

IKENBERRY, Jhon. “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order”. **Perspectives on Politics**, 7 (1), p. 71– 87, 2009.

LAÏDI, Zaki. “Towards a post-hegemonic world: the multipolar threat to the multilateral order”. **International Politics**, vol 51 (3), p. 350-365, 2014.

LIMA, Maria Regina S. de; ALBUQUERQUE, Marianna. “Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil”. **Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2020.

LUIZ, Juliana; DUARTE, Rubens; MILANI, Carlos. “Diplomacia bolsonarista: do populismo à definição de uma política externa não democrática”. In: DUARTE, R., MILANI, C. **Política externa, lideranças autoritárias e ultraconservadorismo**. Curitiba: Appris, 2024.

RICÚPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal, 2017

RUGGIE, John. “Multilateralism: the anatomy of an institution”. **International Organization**, vol 46 (3) p. 561-598, 1992.

SCHEFFLER, Alessandro. “The EU and Brazil: on different meanings of multilateralism”. **Brazil Emerging in the Global Security Order**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. “The Changing Nature of Multilateralism and Brazilian Foreign Policy”. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, 45:4, p. 63-71, 2010.

Rubens de S. Duarte · Pesquisador de produtividade do CNPq, Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ, coordenador do Laboratório da Análise Política Mundial (LABMUNDO) e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (PPGCM-ECEME).