

A presença do Brasil em fóruns multilaterais: histórico e perspectivas para o novo governo

Marianna Albuquerque

Resumo

Quando Luiz Inácio da Silva foi reeleito para um terceiro mandato, diversos analistas debateram sobre os rumos da política externa no novo governo. Esse texto argumenta que uma análise da presença do Brasil em instituições multilaterais pode funcionar como um bom indicativo da inevitável combinação entre tradição e inovação que o governo Lula deverá colocar em prática. Dessa forma, o objetivo é colocar em perspectiva o histórico da participação brasileira em alguns dos principais fóruns multilaterais e apontar possíveis perspectivas para que o atual governo atue em instâncias como a ONU, a OMC, o Mercosul, o G20 e os BRICS.

Abstract

When Luiz Inácio da Silva was re-elected for a third term, several analysts debated the direction of foreign policy in the new government. This text argues that an analysis of Brazil's presence in multilateral institutions can serve as a good indication of the inevitable combination of tradition and innovation that the Lula administration will have to put into practice. In this way, the aim is to put into perspective the history of Brazil's participation in some of the main multilateral forums and point out possible perspectives for the current government to act in bodies such as the UN, the WTO, Mercosur, the G20 and the BRICS.

Introdução

Quando Luiz Inácio da Silva foi reeleito para um terceiro mandato, após derrotar o então presidente Jair Bolsonaro nas eleições de 2022, diversos analistas se debruçaram sobre os rumos da política externa no novo governo. Enquanto alguns especialistas defendiam que Lula deveria implementar uma nova política externa – dadas as alterações domésticas e internacionais em curso desde que Lula deixou a presidência em 2010 –, outros enfatizavam que Lula deveria apenas retomar os princípios básicos de ação externa do país, após a ruptura da política externa bolsonarista (ALBUQUERQUE, 2023).

Nesse contexto, o terceiro mandato de Lula não encontrou as instâncias multilaterais em seus melhores momentos. A dita crise do multilateralismo colocou a comunidade internacional diante de um paradoxo no qual as agendas das instituições multilaterais estão em franca expansão, mas as dificuldades associadas à obtenção de consensos e soluções negociadas têm levado à perda de legitimidade. Estas instituições também não encontram o Brasil em seu melhor momento. No mandato de Jair Bolsonaro, passamos por uma ruptura sem precedentes em nossa política externa multilateral.

Com base no exposto, argumento que uma análise da presença do Brasil em instituições multilaterais pode funcionar como um bom indicativo da inevitável combinação entre tradição e inovação que o governo Lula deverá colocar em prática. Por um lado, a defesa do multilateralismo tem sido, historicamente, um dos princípios básicos do engajamento internacional do país e é, dessa forma, um marco de continuidade. Por outro lado, o grau de importância conferido e os objetivos do país nestes espaços variaram ao longo da história, como resultado de realinhamentos internos e de oportunidades sistêmicas.

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é colocar em perspectiva o histórico da participação brasileira em alguns dos principais fóruns multilaterais e apontar possíveis perspectivas para que o atual governo atue nestas instâncias. Para tal, o capítulo está dividido em três partes.

Na primeira, apresento um debate conceitual sobre o multilateralismo e a importância de organizações internacionais para países como o Brasil. Na segunda seção, analiso o histórico e os indicativos que Lula delineou para a participação brasileira em espaços como a Organização das Nações Unidas (ONU); a Organização Mundial do Comércio (OMC); organizações e fóruns regionais, como o Mercosul; e fóruns de geometria variável, como BRICS e G20. Na terceira seção, a conclusão delinea as considerações finais e aponta novas agendas de pesquisa.

1. Multilateralismo e política externa brasileira: uma relação histórica

Em sua versão clássica, o conceito de multilateralismo pode ser descrito como “a prática de coordenar políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados” (KEOHANE, 1990, p. 731). Associado à essa descrição quantitativa, há elementos que devem estar presentes nessa coordenação para que ela possa ser considerada qualitativamente multilateral, como a reciprocidade, a participação, a transparência e a indivisibilidade. Dessa forma, coordenações multilaterais devem assegurar que os acordos e regras aprovados se apliquem a todos os envolvidos e tornar o processo decisório mais democrático ao ampliar a inclusão e os espaços de deliberação coletiva.

As instituições de cooperação internacional desempenharam, historicamente, um papel crucial na política externa brasileira e uma oportunidade constante de ampliar a nossa influência diplomática. Para nações em posições intermediárias no cenário global, como o Brasil, a adesão às instituições multilaterais fortalece a capacidade de moldar normas, assegurando maior estabilidade jurídica e convergência de interesses. Essa abordagem reflete a percepção cara à diplomacia brasileira de que o crescimento dos indicadores como poder militar e econômico deve ser acompanhado de uma maior participação na tomada de decisões e na criação de normas, a fim de garantir legitimidade e eficácia diplomática (FLEMES, 2007).

O primeiro grande estímulo à participação do Brasil em fóruns multilaterais ocorreu no contexto da proclamação da República, quando o país utilizava esses espaços para apresentar as credenciais e garantir o reconhecimento internacional do novo regime, além de ampliar nossos parceiros externos (CERVO e BUENO, 2010). Desde então, o país, ofereceu uma gama variada de papéis e posições de negociação, refletindo mudanças nos interesses, valores e prioridades nacionais e internacionais. Em certos casos, o Brasil atuou como intermediário entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento; em outros momentos, buscou o reconhecimento de um *status* especial entre as grandes potências. Destaco, no entanto, duas linhas mestras que nortearam a participação multilateral brasileira: o imperativo do desenvolvimento e a defesa da autonomia.

Em relação à primeira chave de leitura, destaco a defesa da adoção de tratamento especial e não recíproco para os países em desenvolvimento nos fóruns econômicos e a superação das causas estruturais da dependência econômica. Em relação ao segundo ponto, a primazia da autonomia está relacionada à defesa dos princípios da igualdade soberana das nações e da não interferência nos assuntos internos. Nessa linha, a próxima seção apresenta alguns dos princípios fóruns multilaterais no qual o Brasil participou ativamente, apontando possíveis cenários para a maximização dos interesses nacionais no terceiro governo Lula.

2. Fóruns multilaterais: histórico e perspectivas para a política externa brasileira

2.1. Organização das Nações Unidas

O Brasil é um dos membros fundadores da ONU, tendo participado ativamente da Conferência de São Francisco (1945), ocasião na qual foi aprovada a Carta das Nações Unidas, documento fundador da organização. Desde então, o engajamento do Brasil com a ONU se manifestou por meio de uma variedade de declarações e comunicados oficiais, aliados a uma participação ativa nos órgãos da organização – englo-

bando desde o fornecimento de tropas para missões de paz até a busca constante por posições em espaços como o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC, da sigla em inglês) e o Conselho de Direitos Humanos:

O Brasil se apresenta nas Nações Unidas plenamente ciente dos fatores básicos que o vinculam à comunidade internacional, a saber: antes de mais nada, dedicação à paz mundial e da região, fidelidade aos compromissos assumidos na Carta e longa tradição de promoção de relações harmoniosas entre os Estados e de convivência com seus vizinhos. (...) Desde São Francisco, são perceptíveis os temas dominantes da atuação a longo prazo do Brasil nas Nações Unidas: o funcionamento do Conselho de Segurança, a reforma da Carta e o desenvolvimento econômico e social. (SARDENBERG, 2013, p. 90).

Nos dois primeiros mandatos de Lula, a ONU teve papel central para as prioridades da política externa do Brasil. Como linha central, o presidente questionava o “déficit democrático”, que revela a incompatibilidade da estrutura da organização com a ordem global do século XXI. Em foco, a reforma do Conselho de Segurança, de forma que o principal órgão internacional dedicado à paz e à segurança internacionais permita que as nações emergentes e os líderes regionais possam desempenhar um papel influente em questões de segurança. Nesse contexto, o Brasil procurou consolidar sua posição como um ator relevante, adotando uma abordagem alternativa que privilegia a diplomacia e os meios pacíficos de soluções de controvérsias, relegando o uso da força ao último recurso (ALBUQUERQUE, 2022).

Desde que assumiu o governo, em 2023, Lula colocou em prática diversas medidas que apontam para a retomada do eixo central de garantia da autonomia. O presidente tem denunciado em discursos e encontros a defasagem da composição do Conselho de Segurança, retomando propostas concretas de reforma, a exemplo da delineada pelo G4, grupo formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão. A proposta brasileira e de

seus parceiros é que o Conselho institua seis novos assentos permanentes, incluindo, além dos quatro proponentes, dois países africanos.

As crescentes demandas do Brasil por um papel de liderança maior foram logo apoiadas por demonstrações de que o país era capaz de cumprir esse papel. Exemplos foram a participação de operações de paz, a exemplo da liderança da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) e do comando a Força-Tarefa Marítima da operação da ONU no Líbano (UNIFIL). Em ambos os casos, o Brasil privilegiou a adoção de soluções negociadas e enfatizou a importância de garantir o desenvolvimento pós-conflito para assegurar a paz duradoura.

Como indicativo da postura que Lula deve adotar nos próximos anos, a posição do Brasil em relação à guerra da Ucrânia é digna de nota. O Brasil manteve-se fiel aos seus princípios diplomáticos, condenando à Rússia pela agressão, mas não apoiando ações como a aprovação de sanções, o envio de tropas e a chancela a resoluções com mandatos amplos e/ou processos negociadores pouco transparentes. Mesmo com a pressão de aliados tradicionais, como Estados Unidos e União Europeia, o Brasil manteve a margem de autonomia que, tradicionalmente, orientou nossa participação multilateral.

Em relação ao imperativo do desenvolvimento, o Brasil possui um histórico de engajamento ativista, a exemplo da liderança na coalizão de países em desenvolvimento nos âmbitos da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do G77. Nesse ínterim, dois grandes eventos internacionais organizados pela ONU trarão oportunidades para o novo governo. A Cúpula do Futuro, organizada pelo Secretário-Geral António Guterres, tratará de temas como desenvolvimento sustentável, estabilidade econômica e reforma do multilateralismo – três agendas centrais na política externa de Lula. Somado a isso, o Brasil já se candidatou para sediar a COP30, em 2025, conferência que reúne as partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. O encontro, a ser realizado em Belém, tem como tema central a convergência entre combate às mudanças climáticas, estratégias econômicas e caminhos para o desenvolvimento econômico.

2.3. Organização Mundial do Comércio (OMC)

Se o Brasil também advogou enfaticamente o direito ao desenvolvimento no âmbito da ONU, o regime internacional de comércio foi o espaço privilegiado para a defesa da pauta. Após o estabelecimento do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, da sigla em inglês), o Brasil liderou os esforços para garantir a inclusão do tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento – uma estratégia que Lima e Hirst (2009, p. 47) chamam de “autonomia por meio do desenvolvimento”.

Essa diretriz manteve-se quando da criação da OMC, nos anos 1990, simbolizada pelo apoio do Brasil para o lançamento da Rodada Doha, em 2001, também conhecida como “rodada do desenvolvimento”. Entre os temas considerados estratégicos pelo Brasil estavam o comércio agrícola, as barreiras não tarifárias, a manutenção do Sistema Geral de Preferências (que concedia benefícios tarifários aos países em desenvolvimento), as medidas de combate às práticas desleais de comércio e o fortalecimento do órgão de solução de controvérsias.

Em seus dois primeiros mandatos, Lula se manteve fiel a esses princípios. Seu projeto político era pautado no desenvolvimento e na projeção comercial, por meio da busca pela diversificação de parcerias comerciais (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Somou-se a isso o impacto da crise econômica e financeira de 2008, que estimulou a projeção de novos mercados emergentes, como o Brasil. A crise coincidiu com indícios de que a Rodada Doha não rumava em direção a consensos. Nesse contexto, o Brasil estimulou a criação do G20 comercial, grupo de países em desenvolvimento focado em negociações agrícolas e na proteção às exportações agrícolas de países competitivos.

Após a inflexão trazida por Bolsonaro, que abandonou a identidade de país em desenvolvimento em prol da maior aproximação com as grandes economias desenvolvidas, Lula sinalizou o retorno às políticas comerciais baseadas na justiça distributiva. Como dificuldade estrutural, o novo governo encontrou uma OMC na qual não há concordân-

cia sobre a indicação de especialistas para compor os órgãos, não há consenso sobre temas comerciais, marcada pela proliferação de acordos plurilaterais, cujas regras e benefícios se estendem apenas a pequenos grupos de países.

2.4. Organizações Regionais

As bases do processo contemporâneo de integração do Brasil com sua região foram estabelecidas a partir dos diagnósticos econômicos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Os estudos da CEPAL defendiam um projeto de desenvolvimento para a América Latina fundamentado na superação do subdesenvolvimento, por meio da reversão da tendência de deterioração dos termos de troca e da expansão de economias de escala por meio da integração entre os Estados da região. O avanço do liberalismo econômico nos anos 1990 requalificou o debate, estimulando a integração regional como instrumento de inserção nas cadeias globais de valor.

É nesse contexto que, em 1991, foi assinado o Tratado de Assunção, documento que criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, os principais objetivos do bloco econômico concentram-se na esfera econômica e comercial, incluindo a ampliação das trocas comerciais, a coordenação de cadeias produtivas e o posicionamento competitivo na economia global.

Nos dois primeiros mandatos de Lula, foram adicionadas ao Mercosul novas agendas, sobretudo de caráter social e de redução de assimetrias infraestruturais. Foram estabelecidos, por exemplo, o Instituto Social do Mercosul e o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), iniciativas que expandiam o foco puramente comercial do bloco, levando-o em direção à preocupação com o desenvolvimento – e não apenas com o crescimento.

Esta também foi a tônica de processos de integração extra-Mercosul. Em 2008, o Tratado de Brasília propôs a criação da União de

Nações Sul-Americanas (Unasul), que iniciou seus trabalhos em 2011. A organização incorporou a Iniciativa para a Integração em Infraestrutura (IIRSA), destinada a fomentar a integração física entre as nações, com especial ênfase nos setores de transporte, energia e comunicações. Além disso, instituiu espaços de alto nível para a coordenação política em torno de uma agenda ampla por meio de seus Conselhos Setoriais, abrangendo áreas como Desenvolvimento Social e Defesa.

Durante o governo Bolsonaro, o Brasil formalizou o processo de suspensão da participação na Unasul, que fora iniciado no governo Temer. Entre os motivos alegados, estava o dito caráter ideológico da organização, cuja criação fora associada a governos de esquerda, como de Evo Morales, na Bolívia, Hugo Chávez, na Venezuela, além do próprio Lula. Ao derrotar Bolsonaro nas urnas, o retorno à Unasul foi uma das primeiras medidas anunciadas por Lula. Outra instância de cooperação regional que havia sido abandonada por Bolsonaro e que foi imediatamente recuperada por Lula foi a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) que, entre outras iniciativas, organiza encontros de cúpula com os líderes da União Europeia.

Ainda que não abandonada formalmente, outra organização que foi esvaziada no governo anterior e relançada com caráter estratégico em 2023 é a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Proposta em 1995, a organização congrega os oito países amazônicos, signatários do Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978. Como simbolismo da retomada, em agosto de 2023, o Brasil convocou e sediou a Cúpula da Amazônia, com o objetivo de fomentar colaborações político-diplomáticas e técnicas entre governos, entidades multilaterais, agências de cooperação, sociedade civil, movimentos sociais, acadêmicos e setores industriais. A iniciativa converge com a centralidade que Lula prometeu dar à região, por meio da reestruturação de órgãos de monitoramento e controle ambientais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio), além da criação do Ministério dos Povos Indígenas.

2.5. Fóruns de geometria variável

Entre as adaptações do multilateralismo para lidar com a rigidez estrutural das organizações internacionais e com a ampliação da diversidade temática, destaca-se a proliferação de fóruns de geometria variável, cuja composição, funções e institucionalidade variam a depender do interesse e da vontade política de seus membros. Exemplo de aliança multilateral que conta com participação ativa do Brasil é o BRICS. Estimulados por um estudo da Goldman & Sachs que reconhecia seu potencial de crescimento econômico, Brasil, Rússia, Índia e China se reuniram em 2009 na I Cúpula do BRIC, posteriormente ampliado após a adesão da África do Sul, em 2012.

As cinco nações, reconhecendo similaridades para além do potencial econômico, como vasta extensão territorial e significativa população, decidiram ampliar seu diálogo político e expandir sua institucionalização. Nesse sentido, em 2014, foi criado o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingencial de Reservas. Ambos buscam promover fontes de recursos alternativas, sobretudo para países em desenvolvimento, de forma a contornar a baixa representatividade e diminuto poder de voto em instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Outro fórum no qual o Brasil possui espaço para ampliar sua participação e estimular a coordenação estratégica é o IBAS. Composto por Índia, Brasil e África do Sul, o agrupamento congrega nações em desenvolvimento que buscam inserção e influência no cenário multilateral, fortalecendo suas capacidades de negociação. Os três países defendem pontos em comum, incluindo o progresso econômico, a mitigação da pobreza e a ampliação da representatividade de nações em desenvolvimento em organizações internacionais, como a OMC e o Conselho de Segurança. Entre os instrumentos utilizados pelos membros estão a cooperação técnica e colaborações em setores sensíveis como tecnologia de ponta e aspectos militares, a exemplo do projeto IBSA-Mar, que promove operações conjuntas entre as Marinhas dos três Estados.

Ressalto, no entanto, um fórum no qual o Brasil possui uma oportunidade de liderança imediata. Em 2024, o Brasil assume a presidência do G20, grupo que congrega as vinte maiores economias globais, além da União Europeia. Anteriormente à crise de 2008, o diálogo sobre temas econômico-financeiros era centralizado no G8/G7, enquanto o G20 se restringia a reuniões entre Ministros da Fazenda e representantes dos Bancos Centrais. Contudo, a crise ressaltou a relevância das nações em desenvolvimento, resultando na elevação do G20 para um fórum de chefes de Estado e governo. Desde então, o grupo assumiu a posição proeminente como principal plataforma legítima para discutir questões relacionadas à economia e às finanças.

A presidência do Brasil representa uma grande oportunidade de apresentar as credenciais de sua nova administração em um fórum econômico de alta relevância (ALBUQUERQUE e FEITOSA, 2023). Algumas sinalizações importantes, como o convite para que Uruguai e Paraguai participem como convidados dos encontros de 2024, está alinhada com o compromisso do governo Lula em fortalecer o papel de países em desenvolvimento em contextos internacionais e reforçar a posição do Mercosul. É também uma perspectiva para que o Brasil priorize temas que lhe são caros, como a reforma das instituições multilaterais e a reformulação do sistema financeiro global; a conclusão da Rodada Doha de acordo com sua missão original de ênfase ao desenvolvimento; os impactos das mudanças climáticas e as oportunidades na transição energética; e a criação de mecanismos institucionais para a transferência de recursos e tecnologia a nações do Sul Global.

Conclusão

No início de seu terceiro mandato como presidente, Lula destacou como prioridades da política externa tópicos que estão diretamente relacionados com as agendas de instituições multilaterais. Na pauta prioritária do novo governo, figuram a erradicação global da fome e a luta contra a pobreza, a reconexão com nações latino-americanas e a

liderança na batalha contra as mudanças climáticas globais. Muitos destes temas já apareciam nas estratégias de ação externa dos dois mandatos anteriores, mas mudanças no contexto doméstico e no internacional fazem com que Lula precise aliar a tradição com a inovação.

Foi nesse sentido que o presente capítulo colocou em perspectiva o histórico da política externa multilateral do Brasil e propôs possíveis caminhos para que o atual governo amplie a retome o protagonismo que o país, historicamente, buscou construir nesses espaços. Apesar do imperativo do desenvolvimento e da garantia da autonomia permanecerem presentes, novos desafios globais, como as mudanças climáticas, novos conflitos, como a Guerra da Ucrânia, e a necessidade de recuperar o crédito do país, solapado nos últimos anos, introduzem novas variáveis que Lula já sinalizou identificar.

Como novas agendas de pesquisa a serem desenvolvidas nos próximos anos do mandato, indico dois caminhos que considero particularmente frutíferos. O primeiro se relaciona com as transformações sistêmicas. Se, em seus primeiros mandatos, Lula encontrou um mundo em rumo à multipolaridade, o acirramento das tensões entre Estados Unidos e China fazem com que as estratégias de inserção internacional prevejam a possibilidade de atuar em um mundo cada vez mais bipolar. O segundo ponto é interburocrático. Ao indicar o ex-chanceler Celso Amorim para a assessoria especial da presidência, Lula possui duas fontes de coordenação internacional: o próprio Amorim e o Itamaraty. Quem irá liderar a agenda multilateral do Brasil e em quais fóruns ainda não parece ter sido plenamente decidido.

Referências

ALBUQUERQUE, M. O Brasil está de volta. **CEBRI-Revista**, ano 2, n. 5 (Jan-Mar), p. 9-14, 2023.

ALBUQUERQUE, M.; FEITOSA, C. Brasil pode criar legado de agenda latino-americana no G20. **Latinoamérica 21**, 18 de julho de 2023. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/br/brasil-pode-criar-legado-de-agenda-latino-americana-no-g20/>. Acesso em 07/08/2023.

ALBUQUERQUE, M. **Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)**. Curitiba: Editora Appris, 2022.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2010.

FLEMES, D. Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum. **GIGA Working Papers**, n. 57, p. 5-30, 2007.

KEOHANE, R. Multilateralism: An Agenda for Research. **International Journal**, v. 45, n. 4, p. 731-764, 1990.

LIMA, M.R.S. and HIRST, M. "Brasil como país intermediário e poder regional". In: A. HURRELL, LIMA, M.R.S., HIRST, M., MACFARLANE, N., NARLIKAR, A. and FOOT, R. (eds) **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

SARDENBERG, R. M. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.