

## OS “CINCO AS” DO MULTILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1985-2022)

*THE “FIVE AS” OF MULTILATERALISM IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY (1985-2022)*

*LOS “CINCO AS” DEL MULTILATERALISMO EN LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA  
(1985-2022)*

Guilherme Casarões\*

### RESUMO

Em vias de completar 200 anos de história de nação independente, o Brasil tem, na política externa, um de seus elementos identitários mais longevos e consistentes. Já nas primeiras décadas após a independência, um conjunto de valores e princípios diplomáticos foram estabelecidos como ordenadores da ação diplomática brasileira. Dentre eles, destaca-se o multilateralismo. O objetivo deste artigo é oferecer uma interpretação do lugar do multilateralismo na política externa brasileira desde 1985, momento da redemocratização. Em diálogo direto com a tese de Mónica Hirst sobre as relações Brasil-Estados Unidos, que divide o relacionamento em cinco fases, a presente reflexão apresenta os “cinco As” da política multilateral brasileira: adaptação, afirmação, ascensão, ajuste e antagonismo.

**Palavras-chave:** Brasil; política externa; multilateralismo; Nova República.

### ABSTRACT

*On the way to completing 200 years of history as an independent nation, Brazil has, in foreign policy, one of its longest-running and most consistent identity elements. In the first decades after independence, a set of diplomatic values and principles were established as ordering agents of Brazilian diplomatic action. Among them, multilateralism stands out. The objective of this article is to offer an interpretation of the place of multilateralism in Brazilian foreign policy since 1985, the moment of redemocratization. In direct dialogue with Mónica Hirst’s thesis on Brazil-United States relations, which divides the relationship into five phases, this reflection presents the “five A’s” of Brazilian multilateral politics: adaptation, affirmation, ascension, adjustment and antagonism.*

*Keywords: Brazil; foreign policy; multilateralism; New Republic.*

### RESUMEN

*En camino a cumplir 200 años de historia como nación independiente, Brasil tiene, en política exterior, uno de sus elementos identitarios más longevos y consistentes.*

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É pesquisador do Núcleo América do Sul do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e professor da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo. Contato: casaroes@gmail.com.

*En las primeras décadas posteriores a la independencia, se establecieron un conjunto de valores y principios diplomáticos como agentes rectores de la acción diplomática brasileña. Entre ellos destaca el multilateralismo. El objetivo de este artículo es ofrecer una interpretación del lugar del multilateralismo en la política exterior brasileña desde 1985, momento de la redemocratización. En diálogo directo con la tesis de Mónica Hirst sobre las relaciones Brasil-Estados Unidos, dividida en cinco fases, esta reflexión presenta las “cinco A” de la política multilateral brasileña: adaptación, afirmación, ascensión, ajuste y antagonismo. Palabras clave: Brasil; política exterior; multilateralismo; Nueva República.*

## 1 INTRODUÇÃO

Em vias de completar 200 anos de história de nação independente, o Brasil tem, na política externa, um de seus elementos identitários mais longevos e consistentes (LAFER, 2001). Valores e princípios diplomáticos estabelecidos ao longo das primeiras décadas pós-independência, como a defesa do Direito Internacional, da solução diplomática de controvérsias e da soberania, atingiram sua maturidade no alvorecer da República, na virada do século XX, sob a liderança do Barão do Rio Branco. Além da atuação “grociana” na política mundial, pautada pela defesa das regras, normas e instituições da sociedade internacional, a diplomacia republicana envolveu-se, desde os primórdios, com as incipientes iniciativas multilaterais, globais e pan-americanas, muitas vezes assumindo posições de destaque.

A trajetória da política externa brasileira no multilateralismo, ao longo do século XX, já foi extensamente documentada e discutida (CASARÕES, 2010; FONSECA JUNIOR, 2011; LESSA; COUTO; FARIAS, 2010; MELLO, 2012). Entretanto, carece de sistematização o papel multilateral assumido pelo Brasil desde o início da Nova República, sobretudo a partir de periodização e comparação mais abrangentes. Neste artigo, ofereço uma interpretação sobre os lugares que o multilateralismo de dimensão universal assumiu na política externa brasileira desde 1985. Em diálogo direto com a tese de Mónica Hirst sobre as relações Brasil-Estados Unidos (HIRST, 2009), que divide o relacionamento em cinco fases, trago os “cinco As” da política multilateral brasileira: adaptação, afirmação, ascensão, ajuste e antagonismo.

Nesta cronologia analítica, busco mostrar que sucessivos governos brasileiros aproveitaram-se do espaço das organizações e regimes internacionais para recuperar a credibilidade do país em tempos de mudanças globais pós-Guerra Fria (adaptação); consolidar o papel do país como potência média relevante na sustentação da ordem liberal internacional liderada pelos Estados Unidos (afirmação); demandar, como potência emergente, revisões da arquitetura multilateral em benefício das grandes nações em desenvolvimento (ascensão); adequar a participação do país nos debates multilaterais em tempos de crise interna e internacional, que exigiram redução do perfil diplomático brasileiro (ajuste); e construir uma nova identidade

internacional a partir da crítica e da oposição aos valores, princípios e regras multilaterais (antagonismo). Por fim, discuto perspectivas para a política externa brasileira na seara do multilateralismo.

## **2 MULTILATERALISMO COMO ADAPTAÇÃO (1985-1992)**

A primeira década da Nova República, correspondente aos mandatos de José Sarney e Fernando Collor de Mello, representou uma tripla necessidade de adaptação da sociedade e das instituições políticas brasileiras, com implicações diretas sobre a política externa. No plano interno, a redemocratização – cujos desdobramentos mais importantes foram a Constituição de 1988 e as primeiras eleições presidenciais diretas em três décadas, no ano seguinte – exigiu um novo equacionamento das forças políticas e sociais no país, impactando o estabelecimento de prioridades e estratégias de inserção internacional (HIRST; PINHEIRO, 1995).

No plano externo, a globalização econômica, que exigiu da América Latina o abandono do modelo nacional-desenvolvimentista e a adesão ao receituário neoliberal do Consenso de Washington impuseram enorme pressão sobre governo e setor produtivo no sentido de abertura e integração produtiva e comercial com o mundo. Por fim, o ocaso da Guerra Fria posicionou os Estados Unidos como única superpotência planetária, ampliando os custos da autonomia entre as grandes nações latino-americanas e abrindo espaço para a emergência de novos temas da agenda internacional, da regulação do comércio multilateral à centralidade de temas de direitos humanos e da ecologia no âmbito do multilateralismo.

Neste contexto de intensas transformações internas e externas, os governos brasileiros identificaram a necessidade de reintegrar-se plenamente ao sistema multilateral das Nações Unidas. Durante o regime civil-militar, a presença brasileira na Organização das Nações Unidas (ONU) havia se restringido a temas específicos de segurança e economia, abordados de maneira defensiva e reativa (ALVES, 2008).

Como primeiro passo, ainda em 1985, o Brasil aderiu aos tratados de Direitos Humanos das Nações Unidas e à Carta Americana de Direitos Humanos, que entraram em vigor em 1992. Na esteira do avanço da legislação ambiental, o país também adotou postura mais aberta diante da agenda ecológica multilateral. Outrora considerado pária em função do desmatamento da Amazônia e da violação de direitos indígenas, o Brasil passou a atuar proativamente nestes campos – resultando, entre outras coisas, na decisão de sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como Rio-92 (CORRÊA DO LAGO, 2006).

Outro campo de renovado engajamento brasileiro foi o comércio internacional. O Brasil compreendeu o lançamento da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) como oportunidade derradeira para defender a liberalização

do comércio agrícola, pauta onerosa a diversos países em desenvolvimento (e alguns desenvolvidos). Diante da inclusão de temas novos como comércio de serviços, patentes e investimentos, a estratégia brasileira fez concessões pontuais às demandas dos países desenvolvidos ao passo que se articulava com outros exportadores agrícolas no âmbito do Grupo de Cairns.

Por fim, o Brasil voltou a pleitear um assento rotativo no Conselho de Segurança, resgatando uma prática que vinha desde a criação da organização. Após duas décadas de ausência, foram dois biênios sequenciais com participação brasileira: 1988-1989 e 1993-1994, períodos em que o Brasil não somente buscou recuperar seu ativismo normativo no campo da segurança internacional, como também se envolveu com as emergentes operações de paz multidimensionais, com destaque para o envio de tropas e observadores a Angola (United Nations Angola Verification Mission I e II – UNAVEM I e II) e Moçambique (United Nations Operation in Mozambique – ONUMOZ) (ZIEMATH, 2016). Aos poucos, a jovem democracia brasileira reforçava seu compromisso com o multilateralismo, no contexto da consolidação da ordem internacional liberal do pós-Guerra Fria, como forma de reaver a reputação do país no exterior.

### **3 MULTILATERALISMO COMO AFIRMAÇÃO (1993-2002)**

Após uma difícil transição guiada por Itamar Franco, que assumiu a presidência com o *impeachment* de Collor de Mello, o Brasil entrou numa era de estabilidade política e relativa prosperidade econômica correspondente aos dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Ademais, os ventos do cenário internacional sopravam favoravelmente ao país: regionalmente, com a aprovação da Tarifa Externa Comum (TEC), o projeto integracionista do Mercosul impulsionou o comércio intrablocos e as relações políticas entre as nações sul-americanas; globalmente, a consolidação de regimes internacionais nas áreas de comércio, direitos humanos e meio ambiente ampliou os espaços de atuação das potências médias no plano multilateral.

Sob a liderança da superpotência norte-americana, firmava-se uma ordem internacional liberal e democrática, à qual o Brasil buscou se integrar. Com efeito, durante o primeiro mandato de FHC, a estratégia de política externa pautou-se pela busca da “autonomia pela participação”: passado o período de adaptação à nova realidade internacional que marcara a década anterior, o governo brasileiro passou a explorar as possibilidades de atuação e até mesmo de liderança dentro do multilateralismo, com espírito menos reivindicatório e mais colaborativo (FONSECA JUNIOR, 1998).

Nas arenas dos Direitos Humanos e do meio ambiente, o Brasil seguiu buscando oferecer contribuição relevante ao debate multilateral. A escolha de um embaixador brasileiro, Gilberto Sabóia, para presidir o comitê de redação

da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, refletiu o engajamento do Itamaraty na elaboração de propostas baseadas nos princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência destes direitos – que mais tarde seriam incorporadas internamente, no âmbito do inédito Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996 (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997).

Nas discussões ambientais, deu-se o caminho inverso: o Programa Brasileiro de Mudanças Climáticas, também de 1996, posicionou o Brasil na vanguarda das medidas de mitigação de gases do efeito estufa, abrindo espaço para o protagonismo do país no processo de elaboração do Protocolo de Quioto, no ano seguinte (CORRÊA DO LAGO, 2006).

Com relação à segurança internacional, o governo FHC abandonou a posição tradicional de autonomia tecnológica e militar e alinou-se aos Estados Unidos nos temas de desarmamento e não proliferação. Seguindo os passos da vizinha Argentina, o Brasil aderiu ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis em 1995, ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e ao Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares, em 1998. O que, por um lado, foi criticado por militares e diplomatas como uma concessão grave aos interesses americanos, mostrou-se uma oportunidade para abertura de novas frentes de cooperação. Exemplo disso é a Coalizão da Nova Agenda, em que o Brasil se associou a outras potências médias (África do Sul, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia e Suécia) para pressionar pelo objetivo do desarmamento nuclear previsto no TNP.

Nos temas comerciais, extremamente sensíveis às elites agrárias e industriais, o Brasil adotou uma postura bifronte: na recém-criada Organização Mundial do Comércio, recorreu inúmeras vezes ao órgão de solução de controvérsias para resolver, pelas regras multilaterais, contenciosos contra práticas protecionistas de países desenvolvidos e alguns em desenvolvimento; simultaneamente, trabalhou com outras nações recém-industrializadas para obstruir o avanço de temas como comércio de serviços e propriedade intelectual, onerosos aos interesses governamentais. O comércio multilateral tornou-se, assim, o grande foco de resistência, ou de exercício de autonomia, da política externa brasileira, frente a um quadro mais amplo de alinhamento ao ocidente e adesão aos regimes internacionais preexistentes.

#### **4 MULTILATERALISMO COMO ASCENSÃO (2003-2010)**

A chegada do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao poder representou importante guinada na política externa brasileira. Ainda que as bases materiais estivessem sendo construídas desde o governo anterior, o governo do Partido dos Trabalhadores abraçou a retórica de potência emergente, implicando uma nova estratégia de inserção internacional. No campo multilateral, a principal mudança observada foi o abandono de uma posição de conformação (com reivindicações

pontuais) para uma defesa aberta de um revisionismo brando das organizações internacionais, sob a chave da “democratização efetiva do sistema internacional”, nas palavras de Celso Amorim (2003, *online*), em seu discurso de posse como chanceler, em 2003.

O mundo, mais uma vez, encontrava-se em transição. A superpotência, que reinara absoluta na década anterior, sofreu seu primeiro baque com os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001. De internacionalista, focada na construção de regras internacionais que refletissem seus valores e princípios, a política externa norte-americana, na era George W. Bush, passou a intervencionista. As invasões e as subseqüentes ocupações do Afeganistão (2001) e Iraque (2003), ao arrepio do direito internacional, corroeram não somente a economia do país, mas também sua legitimidade no concerto das nações.

Aos poucos, a ordem unipolar era substituída por uma multipolaridade incipiente, na qual uma União Europeia em franca expansão e novas potências emergentes, como China, Rússia e Índia, passavam a assumir posição de centralidade na formulação de regras globais. Valendo-se da estabilidade política interna e da conjuntura econômica favorável, o governo Lula foi capaz de realizar esse mesmo movimento ascendente, com um elemento distintivo: a construção de poder material dentro dos espaços do multilateralismo. Em outras palavras, o ativo reputacional brasileiro construído nos anos anteriores serviu de plataforma para que o país pudesse pleitear reformas concretas, em benefício do Brasil (e dos países do chamado Sul Global), nos diversos temas da agenda internacional.

Os dois pontos mais sensíveis de reivindicação reformista do Brasil eram a segurança e as finanças internacionais. Com relação ao primeiro, destaca-se a mobilização capitaneada pelo Brasil pela ampliação do Conselho de Segurança da ONU. Aproveitando o espírito de renovação que moveu a gestão de Kofi Annan à frente da Secretaria-Geral da organização, o Brasil juntou-se com a Alemanha, Japão e Índia na formação do G4. Criado em 2004, o grupo propôs uma fórmula específica para a expansão do Conselho que até hoje serve de referência para os (arrastados) debates sobre reforma. Em paralelo aos esforços negociadores no âmbito do G4, a diplomacia do governo Lula buscou ampliar as credenciais brasileiras no campo da segurança internacional ao aumentar o engajamento em missões de paz, com destaque para a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH), liderada pelo Brasil ao longo de seus 13 anos de existência (VARGAS, 2011).

Com relação ao segundo ponto, a articulação brasileira deu-se no âmbito do grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), agrupamento cujo objetivo declarado era a ampliação do poder das nações emergentes na arquitetura econômico-financeira de Bretton Woods, notadamente após a crise global de 2008. Ao longo do tempo, contudo, o horizonte do BRICS – que passou a incluir a África do Sul em 2011 – passou a ser a ampliação do espaço de seus membros, notadamente da China, como provedores de bens públicos globais (PERUFFO, 2020).

Se, nas finanças, o Brasil aliou-se a outros emergentes em busca de uma agenda reformista, no comércio internacional a associação a outras nações em desenvolvimento veio fortalecer sua capacidade coletiva de veto. Diante dos impasses ao redor das discussões Norte-Sul na Organização Mundial do Comércio (OMC), em que Estados Unidos e União Europeia defendiam regras mais estritas de propriedade intelectual e relutavam na incorporação dos temas agrícolas na Rodada de Doha, o Itamaraty liderou tanto a criação do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) na defesa da quebra de patentes farmacêuticas em benefício dos países mais pobres, quanto do grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia (G20) comercial, reunindo agroexportadores que se opunham aos subsídios do mundo desenvolvido (OLIVEIRA, 2005).

A mesma disposição do governo Lula em articular coalizões de geometria variável nos debates sobre segurança, finanças e comércio também foi observada no tratamento dos temas de direitos humanos e meio ambiente. Em ambos os casos, o Brasil defendeu posições alinhadas ao desejo de consolidar-se como potência emergente (FLEMMES, 2010) e que refletiam, de maneira transversal, reivindicações históricas do Partido do Trabalhadores (PT), como combate à fome e à pobreza (ALMEIDA, 2004).

A afirmação da liderança ambiental brasileira deu-se em paralelo com a manutenção das demandas do mundo em desenvolvimento nas negociações multilaterais, representadas pela criação do grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) e da contínua pressão sobre os países ricos. Nos direitos humanos, a posição universalista da década anterior deu lugar a uma abordagem mais soberanista, reflexo da necessidade brasileira de articular com países de perfil autoritário em outros campos multilaterais. Sob Lula, o Brasil emergente abraçava uma diplomacia universalista, que proporcionou a construção de alianças multilaterais diversificadas em termos de número e propósito, muitas delas com caráter reformista ou revisionista.

## **5 MULTILATERALISMO COMO AJUSTE (2011-2018)**

Ainda que representem grupos políticos distintos e visões ideológicas antagônicas, Dilma Rousseff e seu vice (e eventual opositor), Michel Temer, encararam a agenda multilateral do Brasil de forma semelhante. Em ambos os governos, a atuação brasileira na ONU e em outros organismos foi pautada pela necessidade de ajuste da política externa brasileira a um momento de crise política e econômica interna e crescentes turbulências globais. A ambiciosa postura de potência emergente, marca do governo Lula, dava espaço a uma atuação novamente orientada pela visão de potência média – de maneira tímida sob Rousseff, graças ao compromisso programático com seu antecessor (e padrinho político), e de modo

mais vocal ao longo da presidência de Temer, focada na recuperação econômica a partir de uma agenda liberal.

Ao longo daquela década, ficava claro que o multilateralismo perdia espaço após um período de grandes expectativas. O Conselho de Segurança paralisou diante da eclosão de diversos conflitos ao redor do Sul Global, notadamente no Oriente Médio; os debates sobre direitos humanos e meio ambiente foram eclipsados pela crescente rivalidade geopolítica entre os Estados Unidos, China e Rússia; os arranjos comerciais regionais e multilaterais esvaziaram-se ou se fragmentaram após prolongada recessão econômica, fruto da crise de 2008 e de seus desdobramentos.

A situação interna do Brasil, que passou a viver grandes dificuldades políticas, sociais e econômicas ao longo do governo Dilma, agravou os desafios da política externa multilateral brasileira. Se a conjuntura do mundo reduziu bruscamente os espaços de ação do país, o quadro doméstico enterrou, de uma vez por todas, o desejo brasileiro de se colocar como potência emergente no tabuleiro global. Faltavam recursos, consenso político e estratégias claras ao país. O controverso *impeachment* da presidente e a chegada ao poder de Temer, em meados de 2016, somente formalizou a tendência de rebaixamento do perfil internacional que já se desenhava nos anos anteriores (CASARÕES, 2020).

Entre ausências em reuniões de alto nível e calotes a organizações internacionais e regionais, o Brasil abandonou o desejo de liderança ou engajamento nos foros multilaterais. A decisão de não renovar a candidatura ao Conselho de Segurança após o fim do biênio 2010-2011, somada ao desengajamento gradativo das operações de paz e dos esforços de mediação de conflitos, foi entendida por espectadores dentro e fora do país como abdicação da busca por um assento permanente junto ao G4. Ao mesmo tempo, a postura mais assertiva em defesa dos direitos humanos do governo Dilma alienou parcerias do Sul Global construídas nos anos anteriores – e que não foram resgatadas posteriormente (CERVO; LESSA, 2014).

Nos temas ambientais, apesar de ter sediado a Conferência Rio+20, em 2012, o governo Dilma manteve posturas erráticas, graças tanto ao crescente choque interno entre ambientalistas e ruralistas, com impactos sobre a governabilidade, quanto ao perfil desenvolvimentista do primeiro mandato. De 2015 em diante, mesmo com o protagonismo do Itamaraty nas negociações do Acordo de Paris, o que se viu foi um gradativo desmonte de políticas ambientais em benefício de interesses econômicos de setores ligados ao agronegócio mais predatório (CALIXTO, 2017).

Tradicional palco de reivindicações brasileiras, o comércio multilateral passou por um esvaziamento ao longo da década, fruto não somente da paralisia da Rodada Doha da OMC, como também da reorganização gradativa da geografia comercial em torno de acordos regionais, como a Parceria Transatlântica entre os Estados Unidos e União Europeia e o Acordo Transpacífico, entre os Estados Unidos e economias de ambos os lados do oceano. O Brasil chegou a lograr uma expressiva vitória diplomática ao viabilizar a eleição do embaixador Roberto Azevêdo para Diretor



Geral da OMC, em 2013, mas o próprio envolvimento brasileiro na reabilitação do sistema multilateral de comércio foi se esvaindo, ao passo que cresceu o interesse do país em acercar-se de arranjos regionais de natureza liberal, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou a Aliança do Pacífico. Em poucos anos, o Brasil viu-se obrigado a retroceder à posição de potência média, tendo no desengajamento multilateral e na reconfiguração de prioridades internacionais os principais sintomas deste processo.

## **6 MULTILATERALISMO COMO ANTAGONISMO (2018-2022)**

Se é verdade que a adesão ao multilateralismo é uma constante da política externa brasileira republicana, com variações pontuais de tom e intensidade, o governo Jair Bolsonaro representa uma ruptura sem precedentes com essa dimensão da inserção internacional do país. Desde a campanha, o atual presidente baseou sua plataforma de política externa numa crítica contundente às Nações Unidas, ora caracterizada como “comunista”, ora como “globalista”, que atuaria em alegada oposição aos verdadeiros valores do povo brasileiro (e das nações, em geral). Nessa mesma toada, o assessor internacional da presidência, Filipe Martins (2016, p. 17), chegou a alegar que o próprio Itamaraty teria atuado, por décadas, como “escritório da ONU no Brasil”, contrariando os interesses nacionais em nome de uma agenda progressista supranacional.

O bolsonarismo não é inovador em sua crítica conspiratória ao multilateralismo. A oposição entre soberanistas e globalistas é elemento indissociável da retórica populista de extrema-direita que ganhou força ao redor do mundo, e sobretudo no Ocidente, na última década. Principal inimigo da vontade popular, o globalismo, descrito como uma rede ampla e oculta de interesses que almejam a destruição da nação, da religião e da família, teria na ONU seu principal núcleo articulador. A luta contra o globalismo, portanto, figura como elemento central de uma identidade “cristã, patriótica e conservadora”, conforme propugnada pelos formuladores da política externa do governo Bolsonaro.

A inovação, contudo, vem na rejeição aberta do multilateralismo pelo Brasil, notadamente ao longo dos dois primeiros anos do governo, enquanto a diplomacia foi chefiada pelo embaixador Ernesto Araújo. Em pouco tempo, o país abandonou o Pacto Global sobre Migração, abdicou da oportunidade de sediar a reunião “A Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2019” (COP-25) sobre meio ambiente e alterou drasticamente o perfil de votação em temas de direitos humanos, alinhando-se a países autoritários e fundamentalistas religiosos na obstrução a debates sobre gênero e saúde reprodutiva (CASARÕES; FARIAS, 2022).

Com a eclosão da pandemia de Covid-19, em março de 2020, o governo Bolsonaro radicalizou ainda mais sua postura antiglobalista. Não somente ausentou-se dos esforços multilaterais de cooperação sanitária no âmbito da Organização

Mundial de Saúde (OMS), área em que o país historicamente se destacou, como também atacou o Diretor Geral, Tedros Adhanom. A certa altura, o chanceler chegou a propor, em reunião do Conselho de Segurança, que não mais se usasse a expressão “multilateralismo”, por supostamente ter se transformado em ideologia totalitária (ARAÚJO, 2020).

Por ser um governo pouco coeso em termos programáticos, a ojeriza ao multilateralismo, articulada pelos antiglobalistas e ocasionalmente reverberada pelo presidente, encontrou limites práticos impostos por outros grupos de interesse. Militares, cada vez mais centrais ao projeto de poder bolsonarista, contribuíram para que o Brasil retornasse ao Conselho de Segurança após 11 anos de ausência. Evangélicos compreenderam a necessidade de ocupar espaços na plataforma multilateral de Direitos Humanos em defesa de suas pautas domésticas. Ruralistas ainda lutam pela liberalização multilateral do comércio agrícola, razão pela qual o Brasil apoia uma reforma ampla da OMC com vistas à conclusão da Rodada Doha. Liberais econômicos, por fim, continuam sonhando com o ingresso brasileiro na OCDE.

No Brasil de Jair Bolsonaro, o multilateralismo é combatido na retórica, mas ocupado, na prática, por grupos políticos muitas vezes concorrentes e desarticulados. A afirmação de uma identidade internacional antiglobalista trouxe efeitos devastadores, seja ao lugar do multilateralismo na política externa, cuja formulação foi pulverizada em prejuízo do Itamaraty, ou ao lugar do Brasil nas estruturas multilaterais, diante da constrangedora abdicação de protagonismo internacional. Ainda assim, nos interstícios das ambiguidades e dos desencontros, a vocação brasileira parece resistir.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde a redemocratização, o multilateralismo ocupou lugar de destaque na política externa brasileira. O protagonismo em temas como direitos humanos e mudanças climáticas foi fundamental para reconstruir a imagem do Brasil no mundo a partir de valores alinhados aos da “nova ordem mundial”. A disposição de participar das iniciativas de segurança internacional no âmbito da ONU, somada ao ativismo normativo no campo do comércio multilateral, permitiram ao país afirmar seu lugar de potência média no decorrer dos anos 1990. Construídas as bases materiais e diplomáticas de uma inserção internacional mais ambiciosa, os anos 2000 testemunharam a ascensão brasileira como potência emergente. Neste contexto, o palco do multilateralismo serve não somente para o Brasil afirmar seu protagonismo, mas também reivindicar papel ainda mais central no concerto das nações.

As sucessivas crises da década passada, internas e externas, forçaram o Brasil a reduzir expectativas reformistas e explorar o multilateralismo de maneira mais seletiva e menos contestatória. Coalizões de geometria variável, como o BRICS,

o IBAS e o G4 perderam espaço e entraram em compasso de espera por novas oportunidades de articulação. Não se imaginava, contudo, que a chegada de Jair Bolsonaro à presidência fosse se orientar, entre outras coisas, pelo combate vocal às instituições e temas multilaterais, sob o vago rótulo de “globalismo”. Diante da necessidade cada vez mais premente de cooperação sanitária, econômica e humanitária, a ausência brasileira torna-se especialmente danosa, tanto para reputação internacional do país quanto para os próprios debates multilaterais em que o Brasil era protagonista. Por isso mesmo, além da importância simbólica de termos eleições no ano do bicentenário, o pleito de 2022 definirá o futuro de longo prazo da política externa brasileira – e, no limite, da nossa própria democracia.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100008>.

ALVES, José Augusto Lindgren. Direitos humanos e o papel do Brasil. *In: O BRASIL e a ONU*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

AMORIM, Celso. *Discurso de posse do ministro das relações exteriores*. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/celso-lafer-discurso-de-posse>. Acesso em: 12 dez. 2022. Acesso em: 15 dez. 2022.

ARAÚJO, Ernesto. *Intervention by minister Ernesto Araújo on the occasion of the informal meeting of the United Nations Security Council on the 75th anniversary of the end of the Second World War*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2020. Disponível em [https://www.funag.gov.br/images/2020/NovaPoliticaExterna/9.ME\\_CSNU\\_en.pdf](https://www.funag.gov.br/images/2020/NovaPoliticaExterna/9.ME_CSNU_en.pdf). Acesso em: 12 dez. 2022.

CALIXTO, Bruno. O desmanche ambiental do governo Temer. *Época*, São Paulo, p. 28-35, set. 2017.

CASARÕES, Guilherme. Leaving the club without slamming the door: Brazil’s return to middle-power status. *In: ESTEVES, Paulo et al. (org.). Status and the rise of Brazil*. London: Palgrave, 2020. p. 89-110.

CASARÕES, Guilherme. Multilateralismo na política externa brasileira (1889-1964): um ensaio. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, v. 9, n. 17, p. 43-57, 2010.

CASARÕES, Guilherme; FARIAS, Déborah. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: Far-right populism and the rejection of the liberal international order. *Cambridge Review of International Affairs*, Cambridge, v. 35, n. 5, p. 741-761, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1981248>.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>.

CORRÊA DO LAGO, André. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília, DF: FUNAG, 2006.

FLEMMES, Daniel. Brasil na iniciativa do BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000100008>.

FONSECA JUNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA JUNIOR, Gelson. Notes on the evolution of Brazilian multilateral diplomacy. *Global Governance*, Leiden, v. 17, n. 3, p. 375-397, 2011.

HIRST, Monica. *Brasil e Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 333-65, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292010000200003>.

MARTINS, Filipe. Ata da 257ª Sessão da Câmara dos Deputados, não deliberativa de debates, vespertina, da 2ª sessão legislativa ordinária, da 55ª legislatura, em 17 de outubro de 2016. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano LXXI, n. 183, p. 12-52, 18 out. 2016. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161018001830000.PDF>. Acesso em: 15 dez. 2022.

MELLO, Flávia de Campos. O multilateralismo na política externa brasileira. *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 163-173, 2012. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/63>. Acesso em: 13 dez. 2022.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000200003>.

PERUFFO, Luiza. The BRICS countries' monetary and financial power: What has changed since the 2008 global financial crisis and why it matters. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 11, n. 53, p. 92-113, 2020.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 117-134, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000200009>.

VARGAS, João Augusto Costa. *Campanha permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

ZIEMATH, Gustavo. *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)*. Brasília, DF: FUNAG, 2016.

Recebido em: 18 mar. 2022.

Aceito em: 25 maio 2022