

O Multilateralismo na Política Externa Brasileira

Multilateralism in Brazilian Foreign Policy

Flavia de Campos Mello*

Resumo

Este artigo procura situar os principais momentos e significados do multilateralismo na evolução da política externa brasileira para discutir como ele está relacionado aos determinantes, objetivos e dificuldades atuais da inserção internacional do País.

Palavras-chave: Política externa. Multilateralismo. Organizações internacionais. Diplomacia.

Abstract

This paper aims at identifying the most relevant phases and meanings of multilateralism in the evolution of the Brazilian foreign policy; in order to assess how multilateralism relates to the country's determinants, goals and difficulties in the context of contemporary international relations.

Keywords: foreign policy; multilateralism; international organizations; diplomacy.

* Professora de Relações Internacionais da PUC-SP e do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP/UNICAMP/PUC-SP. Contato: fmello2@attglobal.net.

A importância conferida ao multilateralismo tem sido uma característica da política externa brasileira ao longo de sua história. De maneira mais particular do que no caso de outros países, a defesa do multilateralismo como princípio ordenador do funcionamento do sistema internacional não constituiu apenas retórica diplomática. Trata-se de uma diretriz objetiva da ação internacional do Brasil, desde o seu engajamento ativo nas primeiras instituições multilaterais do final do século 19, que permaneceu constante, embora tenha assumido expressões de intensidade variada em sua evolução, mais acentuada nos contextos de redefinição das regras da institucionalidade internacional. Reafirmada nas orientações recentes da política externa brasileira, a aposta no multilateralismo sempre refletiu o objetivo de participar ativamente do processo de elaboração das normas da governança global, projetando também a nova disposição do Brasil a um maior protagonismo internacional. Ao mesmo tempo, continua sendo uma preferência fundamentada no reconhecimento defensivo das limitações do seu poder individual na hierarquia do sistema internacional. Dessa perspectiva, no entanto, também decorre o empenho diplomático do Brasil em participar de arranjos coletivos inovadores que ampliem sua margem de manobra nas instâncias internacionais, como o IBAS (Índia-Brasil-África do Sul) e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), ou ainda a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) no plano regional. Este artigo procura situar os principais momentos e significados do multilateralismo na evolução da política externa brasileira para discutir como ele está relacionado aos determinantes, objetivos e dificuldades atuais da inserção internacional do País.

Origens

Desde o final do século 19, o envolvimento ativo em instituições e foros multilaterais tem sido característica constante da política externa brasileira. Já nas primeiras instituições intergovernamentais multilaterais, constituídas para tratar de questões eminentemente práticas, como transportes e comunicações, o Brasil demonstrou ampla adesão e foi membro fundador da maior parte dos principais organismos (Almeida 1999). Também esteve presente na segunda Conferência Internacional da Paz, realizada em Haia, em 1907, e sua participação na I Guerra Mundial garantiu-lhe presença na Conferência de Paz de Versalhes, em 1919, que instituiu a Liga das Nações, primeira grande instituição de alcance universal, na qual a diplomacia brasileira se empenharia em tentar obter um assento permanente.

Na gênese do sistema multilateral do século 20, a atuação do Brasil foi orientada por parâmetros que se tornaram constantes nas estratégias da diplomacia brasileira nesses foros (Fonseca Jr. 2011). De um lado, a opção por participar ativamente da criação das regras internacionais foi definida como prioridade, valorizando o marco jurídico-legal e entendendo que o país não poderia deixar de ser parte constitutiva desses processos. Ao mesmo tempo, essa participação teria o objetivo estratégico de evitar que as normas multilaterais, refletindo interesses dos Estados mais poderosos, pudessem impor limitações à margem de manobra e escolhas futuras do país. Nesse sentido, a defesa da soberania e das suas consequências para a ordem internacional tornou-se central na tentativa de promover a compatibilização entre o compromisso com o fortalecimento do multilateralismo e a preservação da autonomia nacional.

Na Liga das Nações, o padrão de atuação da diplomacia brasileira instaurou o que se tornaria mais uma característica de longo prazo de sua inserção em foros multilaterais: o objetivo de apresentar-se como mediadora entre as grandes potências e os demais membros do sistema, assumindo posição de defesa dos direitos dos países menores, mas, ao mesmo tempo, pleiteando reconhecimento equivalente ao das grandes potências. A literatura sobre política externa atribuiu a característica pendular da diplomacia multilateral brasileira a uma combinação heterodoxa entre posições de princípios na defesa de uma ordem internacional menos desigual (associadas à visão da teoria idealista das relações internacionais) e posições pragmáticas de aceitação da hierarquia do sistema internacional (remetendo à visão da teoria realista da política internacional) (Lima 2005).

Nesse contexto, atuar como mediador entre os fortes e os fracos significa lidar permanentemente com a dissonância entre os objetivos particulares, voltados para a sua inserção individual entre as potências, e os objetivos coletivos dos demais países que o mediador supostamente representaria no sentido da promoção do universalismo no acesso aos espaços decisórios. Dessa forma, as dificuldades de uma atuação pautada tanto por princípios quanto por pragmatismos, voltada tanto para o questionamento do *status quo* quanto para a sua aceitação, constituiriam de longa data parâmetros dos dilemas da diplomacia multilateral do Brasil (Mello 2011). A aspiração brasileira a um assento permanente no conselho da Liga das Nações na década de 1920 também marcou um antecedente histórico no comportamento diplomático do país, que voltaria a ser candidato a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU no momento da sua criação e novamente no pós-Guerra Fria.

O sistema multilateral pós-1945

Na instauração do ordenamento multilateral que caracterizou o sistema internacional pós-II Guerra Mundial, o Brasil também teve participação ativa. Foi membro fundador das Nações Unidas e esteve presente na Conferência de Bretton Woods, em 1944, que resultou na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e, posteriormente, do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Contudo, durante a Guerra Fria, a atuação do Brasil em questões de paz e segurança internacionais foi essencialmente discreta e somente ganharia maior projeção a partir da década de 1990. A postura de maior relevância nessa área foi a recusa brasileira em assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), firmado em 1968 entre Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética, e, em seguida, aberto à adesão de outros países. Para a diplomacia brasileira, o TNP significava o “congelamento do poder mundial” por parte das potências, exemplo máximo do tipo de compromisso multilateral entendido como incompatível com o objetivo de preservação da autonomia do país¹.

Na ordem internacional pós-1945, foi nos foros de natureza econômica e na atuação no eixo Norte-Sul que a diplomacia multilateral brasileira encontrou espaço privilegiado para o exercício

1 O termo “congelamento do poder mundial” foi usado pelo então representante do Brasil nas Nações Unidas, embaixador Araújo Castro, para sintetizar o significado do TNP e mostrar que as potências se utilizam do sistema multilateral para manter sua posição de poder na hierarquia do sistema internacional, impedindo a ascensão de outros Estados. Ver Fonseca Jr. (2011).

de uma atuação protagônica, conferindo à política externa a missão de complementar as políticas nacionais de desenvolvimento industrial. No início da década de 1960, a diplomacia brasileira teve participação destacada na preparação da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), bem como na formação e liderança do G-77, a grande coalizão de países em desenvolvimento que teve origem na Assembleia Geral da ONU. Em contraposição ao GATT, percebido como “clube de ricos”, a UNCTAD resultou das reivindicações do Terceiro Mundo de que as suas demandas de revisão da ordem econômica internacional fossem incorporadas à agenda das Nações Unidas. No contexto da chamada “política externa independente” do Brasil nos primeiros anos da década de 1960, a solidariedade com os países do Sul constituía um dos princípios fundamentais. Na implementação do modelo de política externa que orientaria a diplomacia brasileira por várias décadas, o engajamento multilateral foi articulado aos ideais do desenvolvimentismo, do terceiro-mundismo e da universalização das relações externas do País.

Essas orientações foram abruptamente revertidas com o golpe militar de 1964, quando a política externa brasileira foi pautada pelo alinhamento com os Estados Unidos, mas por pouco tempo, uma vez que alguns dos temas da agenda anterior foram gradativamente retomados antes do final de década de 1960, especialmente com relação à atuação da diplomacia econômica multilateral na UNCTAD. Contudo, antecipando uma das diretrizes básicas do que caracterizaria a política externa do “pragmatismo” nos anos de 1970, o regime militar procurou desvincular a defesa da plataforma terceiro-mundista de conotações políticas ou ideológicas. Embora os resultados concretos das demandas de nova ordem econômica internacional tenham sido restritos à criação do sistema geral de preferências comerciais, a bandeira da defesa de um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento no comércio internacional garantiu à diplomacia brasileira a possibilidade de fazer coincidir, no multilateralismo, uma posição de princípios questionadora da ordem econômica vigente e a defesa de interesses específicos na obtenção de melhor acesso ao mercado dos países desenvolvidos para suas exportações.

A partir do início da década de 1980, a possibilidade de atuação em bloco do Terceiro Mundo nos foros comerciais multilaterais encontraria limites. No GATT, já era evidente uma mudança na posição dos países desenvolvidos com relação à participação dos países em desenvolvimento no sistema comercial, como reação aos compromissos de concessão de tratamento diferenciado e mais favorável para esses países.

No período que antecedeu o lançamento da Rodada Uruguai, essa nova tendência acarretou pressões crescentes para que os países mais desenvolvidos dentre os países em desenvolvimento passassem a assumir maiores compromissos, ao mesmo tempo em que também se encontravam em posição defensiva quanto à inclusão dos chamados novos temas das negociações comerciais multilaterais – serviços, investimentos e propriedade intelectual. Nesse contexto, na fase de pré-negociação e ao longo da Rodada Uruguai, a diplomacia brasileira foi particularmente ativa em buscar liderar a oposição a esses processos, embora a estratégia tenha sido essencialmente de minimização de danos, com base em argumentos de princípios a favor da manutenção do tratamento especial aos países em desenvolvimento e do fortalecimento do multilateralismo comercial.

O Brasil esteve, junto com a Índia, na liderança da coalizão terceiro-mundista progressivamente esvaziada e isolada politicamente, até também flexibilizarem suas posições na virada da década

de 1980 para a de 1990. Superadas as divergências em linhas Norte-Sul, a fase final da Rodada Uruguai assumiu centralmente sua dimensão Norte-Norte, voltada para a solução do impasse entre os Estados Unidos e a Comunidade Europeia na questão do protecionismo agrícola e nas divergências no tema dos serviços. Nos marcos da nova coalizão do Grupo Cairns, que agrupou países desenvolvidos e em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas, o Brasil se apresentou na condição de demandante de avanços no processo de liberalização comercial e de uma conclusão bem-sucedida das negociações, com vistas ao fortalecimento do sistema multilateral.

Mudança e continuidade na década de 1990

A política externa brasileira passou por acentuadas redefinições a partir de 1990, como resultado da interação entre mudanças domésticas, de natureza política e econômica, e de transformações sistêmicas do pós-Guerra Fria. Em linhas gerais, a literatura sobre o tema entende que o processo de redefinição ocorrido ao longo da década de 1990 foi orientado, essencialmente, pela nova disposição do Brasil em aceitar a agenda internacional, em se integrar ao *mainstream* da nova ordem global e em aderir aos regimes multilaterais – já existentes e em formação.

A adesão do Brasil ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) constituiu o exemplo mais emblemático de revisão de posições anteriores em arranjos já em vigor. Na origem do tratado, em 1968, a diplomacia brasileira denunciara a natureza discriminatória do arranjo multilateral que se instaurava, entendendo-o como um “congelamento do poder mundial” por parte das potências, que estabeleceria duas categorias de países no sistema internacional e constituiria um compromisso incompatível com o objetivo de preservação da autonomia do país. Após o fim da Guerra Fria, alterou-se a postura tradicionalmente defensiva do Brasil quanto a regimes de não proliferação, levando o país a ingressar no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), em 1995, e a ratificar o TNP, em 1998. No discurso diplomático brasileiro, ganhou centralidade a ideia de que o objetivo da autonomia da política externa não poderia mais ser promovido por meio do distanciamento com relação aos arranjos internacionais. Na nova realidade internacional, a estratégia de inserção global do Brasil buscava promover a autonomia não mais pela distância, mas agora pela integração e pela participação ativa nos regimes multilaterais. Foi mantida a preocupação tradicional da diplomacia brasileira quanto à possibilidade de que as instituições internacionais funcionem como instrumentos das potências para multilateralizar seus próprios interesses. Contudo, no mundo pós-Guerra Fria, a estratégia para incidir sobre os efeitos da assimetria internacional consistiu em reforçar a necessidade da presença e da participação nesses foros, com vistas a exercer influência internamente sobre as novas dinâmicas do multilateralismo no contexto da globalização.

No mesmo sentido, também foram revertidas as posições até então defensivas do Brasil com relação aos temas do meio ambiente e dos direitos humanos. A candidatura da cidade do Rio de Janeiro para sediar a cúpula das Nações Unidas sobre meio ambiente havia sido formalizada já no final da década de 1980, demonstrando que o país passaria a aceitar a legitimidade de um marco normativo multilateral para a regulação das políticas ambientais, em contraste com as resistências anteriormente vigentes. No processo de preparação da Rio 92, a diplomacia brasileira

se engajou de maneira crescente, buscando assegurar condições para influir na conformação dos arranjos multilaterais que decorreriam da conferência, com vistas a impedir que refletissem exclusivamente os interesses dos países desenvolvidos e a projetar um novo papel internacional do Brasil.

O mesmo padrão de atuação em espaços institucionais multilaterais marcou a preparação da conferência mundial de direitos humanos de 1993, na qual o ativismo diplomático do Brasil procurou explicitar a mudança com relação a práticas e posturas do regime militar e conferir nova credibilidade internacional ao país nesse tema. Em seu conjunto, a série de conferências com as quais a ONU buscou legitimar uma nova agenda internacional na década de 1990 constituiu um ambiente propício à expressão revigorada do multilateralismo na política externa brasileira. Conforme sugere a literatura sobre instituições internacionais, o ativismo em foros dessa natureza fornece oportunidades para que um país como o Brasil possa explorar os procedimentos institucionais, bem como os nichos normativos dos debates políticos, de forma a buscar influir na conformação da agenda internacional (Hurrell 2005).

Com relação ao multilateralismo comercial, a entrada em funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, substituindo a fragilidade institucional sobre a qual o GATT havia funcionado desde a sua criação, representou um marco no fortalecimento da governança internacional no pós-Guerra Fria. Para os países em desenvolvimento, a conclusão das negociações da Rodada Uruguai, em 1994, havia resultado em ganhos bastante modestos em termos da ampliação de seu acesso a mercados. De maneira geral, as avaliações da diplomacia brasileira deixaram evidente a percepção de que o principal ganho, para o Brasil, foi a própria renovação do sistema comercial multilateral e a consolidação de um quadro normativo que pudesse prevenir o unilateralismo por parte das potências. O mecanismo de solução de controvérsias, em particular, permitiu que o Brasil se tornasse muito ativo em recorrer à OMC na condição de reclamante, tornando-se também alvo de um número crescente de reclamações. No campo comercial, portanto, a defesa do multilateralismo significou, para um país intermediário como o Brasil, promover a institucionalização de uma arena na qual o direito internacional possa se contrapor às relações de poder na aplicação das normas negociadas.

Por fim, na década de 1990, a aspiração do Brasil a um papel protagônico nos foros multilaterais foi expressa especialmente na candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, formalmente anunciada no ano de 1994, no contexto do lançamento do projeto de reforma do órgão. Desde então, uma das principais dimensões de questionamento da ordem internacional contemporânea por parte da diplomacia brasileira reside no argumento de que a inserção do país entre os membros permanentes do Conselho de Segurança tornaria mais legítimo e mais efetivo o funcionamento da instituição. A postulação permaneceu na agenda de todos os governos que se seguiram, embora com variações conjunturais no grau de prioridade conferido ao tema. Apesar de seus antecedentes históricos, que remontam ao conselho da Liga das Nações no pós-Primeira Guerra Mundial, sua reafirmação no pós-Guerra Fria acarretaria uma mudança muito significativa na posição tradicional do Brasil no que diz respeito à sua participação em operações de paz. O país havia assumido, até então, o comportamento essencialmente soberanista de se recusar a participar de missões de paz impositivas, realizadas com base no capítulo VII da Carta da ONU. A partir de 1999, no Timor Leste, o Brasil passou a

participar de missões com mandato coercitivo, sinalizando uma nova orientação que levaria à aceitação do comando da força de paz no Haiti, em 2004, considerada um divisor de águas com relação ao maior compromisso nas questões de segurança coletiva (Lima 2010).

Multilateralismo na multipolaridade

Na última década, a defesa do multilateralismo foi mantida e reafirmada nas diretrizes da política externa brasileira, mas assumiu novas expressões na realidade internacional do início do século 21. No imediato pós-Guerra Fria, a natureza da ambição multilateral acerca da governança internacional havia consistido, inicialmente, em tentar ancorar os novos regimes e instituições em fundamentos de natureza técnica e jurídica, tendo como caso emblemático a criação da OMC. A expansão desse projeto específico de governança, no entanto, já demonstrara ter fracassado antes do final da década de 1990. De maneira geral, a perspectiva liberal sobre o multilateralismo já deixara de constituir um projeto alternativo de ordem internacional e passou a ser questionada por um número crescente de atores estatais e não estatais. Desde então, a ausência de consenso quanto aos princípios e à prática do multilateralismo refletiu a inexistência de entendimentos quanto às próprias perspectivas de ordenamento do sistema internacional contemporâneo, especialmente nos marcos da difusão de poder e da importância crescente das potências emergentes.

Para o Brasil, a aposta no multilateralismo refletiu o objetivo permanente de participar do processo de elaboração das normas da governança global, mas também incorporou a nova disposição do país a um maior protagonismo internacional. Adicionalmente, ao mesmo tempo em que continua sendo uma preferência fundamentada no reconhecimento defensivo das limitações do seu poder individual na hierarquia do sistema internacional, também é inovadora na dinâmica de arranjos, como o IBAS, o BRICS, a multilateralização do regionalismo político sul-americano na UNASUL, ou ainda as iniciativas recentes voltadas para o exercício de um papel de mediador no Oriente Médio ou o contencioso nuclear com o Irã. A atuação brasileira em agrupamentos diversos não significa um afastamento com relação ao multilateralismo de cunho universal. Ao contrário, é um dos fundamentos da estratégia brasileira de projeção global, cujas ambivalências são em si características do padrão de inserção internacional em constituição nos últimos anos, marcado pelas incertezas quanto aos rumos da ordem internacional.

Na política externa dos primeiros anos do governo Lula, o IBAS e o G-20 comercial foram expressões significativas da retomada do objetivo da atuação junto aos países do Sul, reativando diretrizes históricas no sentido do terceiro-mundismo e do revisionismo nos foros internacionais, que mantiveram a importância a ser conferida ao multilateralismo, mas de uma perspectiva mais crítica. O IBAS foi constituído como mecanismo de coordenação entre três países que, em seu documento de criação, em 2003, se apresentaram como democracias multiétnicas e multiculturais, determinadas a atuar conjuntamente na construção de uma nova arquitetura internacional e a aprofundar projetos concretos de cooperação setorial entre seus membros em diversas áreas. As dimensões inovadoras, nesse caso, residiram especialmente na busca de uma nova legitimidade fundamentada em valores comuns, fazendo convergir a democracia no plano doméstico com o propósito da democratização das relações internacionais, e no objetivo de dar

novo ímpeto às relações Sul-Sul por meio da implementação de projetos de cooperação para o desenvolvimento.

No caso do G-20 na OMC, o Brasil teve papel crucial na liderança da coalizão de países em desenvolvimento que, em 2003, se opuseram à tentativa dos Estados Unidos e da União Europeia de bloquear as negociações sobre a liberalização agrícola na Rodada Doha². A criação do G-20 imprimiu novas dinâmicas ao formato negociador da OMC, até a paralisação da rodada, em 2008. O Brasil foi inserido entre os países que concentraram as negociações decisivas, junto com Estados Unidos, União Europeia, China e Índia, contribuindo com o processo de maneira muito distinta com relação às estratégias meramente defensivas do passado (Abreu 2007). Contudo, as expectativas de que a cooperação Sul-Sul pudesse fundamentar outros experimentos de coordenação de posições em negociações multilaterais não se concretizaram.

Além da dimensão Sul-Sul, a projeção do Brasil como ator global também assumiu alcance sem precedentes na categoria dos países emergentes, em particular, no contexto da sua atuação nas duas novas instâncias que ganharam centralidade na configuração contemporânea da governança internacional: o foro do G-20 (financeiro) e o grupo BRICS. No primeiro caso, o próprio grupo que desde as crises financeiras do final da década de 1990 reunia ministros de finanças das vinte maiores economias foi promovido à condição de mais alto foro para a coordenação de políticas econômicas internacionais após a crise de 2008, ampliando a representação restrita vigente nas cúpulas do G-7 e posterior G-8 com o acréscimo da Rússia³. O governo brasileiro se mostrou altamente interessado na atuação no G-20, entendida como oportunidade de participação nos processos de formulação da agenda da economia internacional. Para o Brasil, no entanto, a inserção num foro restrito como o G-20 sugere desafios significativos à atuação multilateral da diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, caberia buscar garantir que, para os países desenvolvidos, o G-20 poderá assumir características de instância permanente, ainda que informal, ao invés de um mero recurso invocado *a posteriori* em contexto de crise. Em segundo lugar, também caberia a um país que se percebe como mediador entre desenvolvidos e em desenvolvimento no sistema internacional garantir que os direitos destes últimos estejam adequadamente representados pela participação dos países em desenvolvimento que são membros desse foro. Especialmente no que se refere a grupos informais que não estão ligados a instituições formais, como é o caso do G-20, existe o risco, para o Brasil, de que sua participação acarrete o compromisso com os custos que serão compartilhados na coordenação de políticas, sem por isso lograr a capacidade de efetivamente influenciar o processo decisório e sem contar com o amparo jurídico e as salvaguardas vigentes nas instituições multilaterais formais e universais (Mello 2011).

No caso do grupo BRICS, sua institucionalização desde 2006 constituiu simultaneamente reflexo e reafirmação da multipolaridade no sistema internacional contemporâneo, bem como do papel que as potências emergentes pretendiam exercer. Contudo, permaneceram indefinidas

2 O G-20 na OMC reuniu os seguintes países em desenvolvimento: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Venezuela.

3 O G-20 inclui, além dos membros do G-7 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá), os cinco membros do grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e mais Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, México, Turquia e União Europeia.

as perspectivas de que os BRICS se torne uma instância através da qual seus membros buscarão influir sobre os organismos multilaterais, dada a heterogeneidade de interesses e a dificuldade em obter posições comuns em diversas áreas. Nessa dimensão, o subgrupo IBAS parece oferecer à diplomacia brasileira maiores possibilidades de convergência com seus interesses no que diz respeito à ampliação do Conselho de Segurança da ONU ou à reforma das instituições financeiras internacionais. Ao mesmo tempo, no entanto, o agrupamento BRICS adquiriu importância central para o Brasil como foro para a politização da agenda global e o compartilhamento de objetivos em alguma medida revisionistas quanto ao ordenamento do sistema internacional. Nesse sentido, seu impacto estrutural deverá decorrer menos da coesão de posições específicas entre seus membros e mais da capacidade de influenciar a configuração futura do sistema por meio de seu poder de agenda – mesmo que defensivo – e de uma perspectiva política global alternativa à das potências ocidentais tradicionais (Laidi 2011).

O tema da reforma do Conselho de Segurança da ONU é emblemático acerca da baixa probabilidade de posições consensuais entre os BRICS em propostas específicas, em função da cisão de interesses entre os países que já são membros permanentes do conselho (China e Rússia) e aqueles que pleiteiam ingresso na categoria (os três membros do subgrupo IBAS). Para o Brasil, a candidatura a um assento permanente tornou-se prioridade na agenda da política externa desde o início do governo Lula e constituiu uma motivação central para as orientações que o país assumiu desde então em diversas áreas. A busca de apoio a esse objetivo foi uma motivação importante para o movimento de intensificação de contatos bilaterais do Brasil junto a outros países do Sul, especialmente africanos. Também esteve presente na nova disposição do Brasil a participar das operações de paz da ONU ou ainda no aumento significativo de seu papel como doador na área da ajuda humanitária e da cooperação internacional em geral, exemplificando áreas nas quais a diplomacia brasileira tem buscado assumir responsabilidades crescentes na sua ação global.

Na área nuclear, o Brasil tem buscado marcar seu comprometimento com os regimes multilaterais, embora mantenha sua recusa a aderir ao Protocolo Adicional ao TNP, negociado junto à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a aplicação de salvaguardas no caso dos países que não detêm armas nucleares. De maneira geral, a posição brasileira na questão nuclear se fundamenta no argumento de que, além da prevenção da proliferação e do direito ao uso pacífico da energia nuclear, o desarmamento dos países detentores de armas nucleares é também um dos pilares do TNP e deve ter lugar central na agenda internacional (Herz 2011). O objetivo da atuação multilateral permanece voltado para a contenção do unilateralismo das potências, simultaneamente à diretriz de preservação da autonomia dos membros não nucleares do TNP no uso da energia nuclear para fins pacíficos (Jesus 2011). A Declaração de Teerã, assinada em 2010 com a Turquia e o Irã, decorreu essencialmente dessas orientações, bem como da nova determinação do Brasil a exercer um papel de mediador no cenário global.

Para a diplomacia brasileira, a longa tradição de compromisso com o multilateralismo constitui um trunfo significativo para a candidatura do país a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (Fonseca Jr. 2011). A relação histórica entre o posicionamento internacional do país e sua defesa do multilateralismo se expressa, na atualidade, na postura de questionamento da ordem internacional, simultaneamente à busca de uma maior participação no

processo de definição das regras e normas vigentes nos arranjos multilaterais. No contexto das incertezas sobre os rumos da ordem internacional contemporânea, as dificuldades em coordenar posições nos diversos foros e temas da agenda têm sido crescentes. Cabe enfatizar, no entanto, que é justamente no tema do multilateralismo que se concentram os principais impasses e ambiguidades do cenário internacional contemporâneo. Para o Brasil, em particular, sua ascensão à condição de ator reconhecidamente global no início do século 21 ocorreu simultaneamente à drástica reversão das perspectivas de fortalecimento de uma ordem internacional calcada no direito e nas instituições, com considerável perda de legitimidade e eficácia no funcionamento dos organismos multilaterais. Também na agenda econômica, a última década foi marcada por questionamentos crescentes ao aprofundamento da agenda liberal, na qual se fundamentou anteriormente o próprio desenho do multilateralismo econômico, gerando paralisia ou engajamentos reduzidos nos diversos foros.

Na atualidade, a posição do Brasil na OMC tem sido marcada ao mesmo tempo pelo menor compromisso quanto ao cumprimento doméstico das normas liberalizantes do regime comercial multilateral e pelo intenso empenho diplomático em viabilizar uma candidatura brasileira ao cargo de diretor geral da organização. Na ONU, a paralisia do Conselho de Segurança diante da crise síria e as dificuldades em avançar posições coordenadas geraram uma nova ênfase do discurso diplomático brasileiro quanto à defesa do multilateralismo. Trata-se, para o governo brasileiro, de assumir posição contrária a qualquer ação individual de um país ou conjunto de países que não esteja legitimada multilateralmente, especialmente no que se refere a uma ação militar. Além de apontar a ameaça do unilateralismo decorrente de ações individuais à margem do direito internacional, a polarização entre os membros permanentes do Conselho de Segurança foi entendida como reforço da necessidade urgente de reforma e ampliação do número de membros, sob o risco de inviabilizar o funcionamento do multilateralismo.

Referências

- Abreu, Marcelo de Paiva. *Comércio Exterior – Interesses do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- Almeida, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- Fonseca Jr., Gelson. “Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy.” *Global Governance*, no. 17, 2011.
- Herz, Monica. “Brazil: Major Power in the Making?” *Major Powers and the Quest for Status in International Politics*. Editado por T. V. Volgy et al. Nova York: Palgrave, 2011.
- Hurrell, Andrew. “The United States and Brazil: Comparative Reflections”. *The United States and Brazil: a long road of unmet expectations*. Editado por M. Hirst. Nova York: Routledge, 2005.
- Jesus, Diego Santos Vieira de. “Building Trust and Flexibility: A Brazilian View of the Fuel Swap with Iran.” *The Washington Quarterly*, v. 24, no. 2, 2011.
- Laidi, Zaki. “The BRICS Against the West?” *CERI Strategy Papers*, no. 11, 2011.

Lima, Maria Regina Soares de. "Aspiração internacional e política externa." *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 82, 2005.

Lima, Maria Regina Soares de. "Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira.", *Plataforma Democrática* (Rio de Janeiro) no. 3, 2010.

Mello, Flavia de Campos. "O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo." *IPEA*, Texto para Discussão 1628 (Rio de Janeiro), 2011.