



De Multilateralismo Efetivo à “Multilateralismo Multilateral”: A Revisão Das Potências Emergentes

From Effective Multilateralism to “Multilateral Multilateralism”: The Review of Emerging Powers

YASMIN SANDE RENNI | yasmin.renni@gmail.com
Mestre em Economia Política pelo PEPG-PUC/SP

Recebimento do artigo Maio de 2017 | **Aceite** Julho de 2017

Resumo As mudanças na ordem vigente desde o fim do século XX têm alterado as dinâmicas de poder, com outros países ganhando mais espaço e voz a partir de sua articulação em grupos e alianças flexíveis – como no caso das potências emergentes. Ao mesmo tempo, problemas cada vez mais globais tornaram mais crucial a cooperação entre os Estados, não podendo assim as potências emergentes ficarem de fora. Contudo, esta categoria de países possui visões de mundo diferentes daquelas das instituições em que a ordem global atual se baseia. Assim, este trabalho busca primeiramente conceituar a visão do multilateralismo como entendido pelas potências tradicionais – e, dentro deste, o “multilateralismo efetivo” defendido pela União Europeia. Em seguida, analisa-se, a partir do conceito de *softbalancing*, em que medida as potências emergentes assumem uma postura revisionista da ordem no que tange ao multilateralismo e suas representações. Entende-se que esta postura revisionista seria sem grandes confrontações, mas aos poucos demonstrando como sua visão de multilateralismo diverge das potências tradicionais. A metodologia adotada consiste em uma análise de tipo monográfica, com base na bibliografia existente sobre os temas abordados.

Palavras-Chave Multilateralismo; Potências Emergentes; *Softbalancing*.

Abstract The changes in the global order since the end of the 20th century have altered the power dynamics, with other countries gaining more space and voice through their interaction in flexible alliances – as in the case of the emerging powers. Meanwhile ever more global problems made the cooperation between States even more crucial, which made leaving out the emerging powers not an option. However, this category of countries has world views that differ from those from the institutions in which the current world order is based. Thus, this paper seeks to conceptualize multilateralism as understood by the traditional powers – and the European Union’s “effective multilateralism” concept. Then, we aim to analyze, based on the concept of *softbalancing*, to what extent the emerging powers take a revisionist posture when it comes to multilateralism and its representations. We understand that this revisionist posture would be one without large confrontations, but slowly demonstrating how their vision on multilateralism diverges from the traditional powers’. The methodology used consists of a monographic analysis based on the existing references on these subjects. **Keywords** Multilateralism; Emerging Powers; *Softbalancing*.

Introdução

O final do século XX e início do século XXI apresentaram sinais de mudança na ordem internacional vigente. O fim da Guerra Fria, que levava a um cenário de preponderância norte-americana, pareceu indicar a transição para um período de unipolaridade, em que os Estados Unidos seriam “A” potência incontestável no longo prazo. Contudo, a globalização, o maior crescimento econômico de diferentes países, a inserção de mais e mais pessoas na economia global, o maior acesso a recursos energéticos, dentro outros fatores, levaram a uma mudança significativa na ordem global, o que Fareed Zakaria (2008) chama de “ascensão do resto”.

Esta “ascensão do resto”, compreendendo Estados e atores não-estatais, implicou em alterações na dinâmica de poder, dando mais espaço a diferentes atores em diversas esferas (*issueareas*), tornando o sistema internacional cada vez mais democrático, aberto, dinâmico e conectado (ZAKARIA, 2008). É neste contexto que uma categoria de países conhecidos como potências emergentes ganhou mais espaço e voz a partir de sua articulação em grupos e alianças flexíveis. Tais agrupamentos e alianças são caracterizados pela sua atuação visando a uma temática definida (como, por exemplo, o G20 financeiro e a aliança entre Brasil, África do Sul, Índia e China, conhecida como BASIC, no âmbito da Conferência de Copenhague sobre mudanças climáticas) e baixo índice de institucionalização.

Esses países conseguiram uma maior inserção internacional a partir de uma atuação de destaque em agendas importantes – cuja importância levou a movimentos de posicionamento coletivo e, em alguns casos, à formação de alianças. Tendo em vista essa atuação, este trabalho visa entender como esses países representam um desafio às potências tradicionais na formulação das “regras do jogo”. Para tanto será analisado como possuem uma abordagem diferente para com o multilateralismo, particularmente o multilateralismo com ênfase em regras e compromissos legais vinculantes prezado pela União Europeia (UE). Entendemos que as ditas potências emergentes possuem uma postura revisionista da ordem global em mudança, baseada em um balanceamento brando – ou *softbalancing* (FLEMES, 2010) –, com uma percepção diferente do multilateralismo e a atuação das instituições multilaterais. Acredita-se que seria a partir de uma postura de não-confrontação direta ao poderio norte-americano e europeu que os países emergentes têm conquistado mais espaço na ordem internacional.

Assim, o presente trabalho encontra-se dividido em duas seções além desta introdução e das considerações finais. Em um primeiro momento, abordamos a visão do multilateralismo como entendido pelas potências tradicionais, delineando seus traços gerais e a visão europeia de multilateralismo efetivo. Posteriormente, é feita uma digressão sobre o que seriam as potências emergentes e o peso que sua atuação conjunta tem no sistema internacional. Por fim, a partir do conceito de *softbalancing* analisamos em que medida estes países assumem uma postura revisionista da ordem, porém sem grandes confrontações, mas aos poucos demonstrando como sua visão de multilateralismo diverge das potências tradicionais. A metodologia adotada consiste em uma análise de tipo monográfica, com base na bibliografia existente sobre os temas abordados.

1. Multilateralismo à *la* potências tradicionais

O conceito de multilateralismo não se encontra dentre os principais conceitos das Relações Internacionais (CAPORASO, 1992; BOUCHARD; PETERSON, 2011). Contudo, considerando-se a realidade atual em que se insere o mundo, este é um tópico que merece certa atenção, sobretudo tendo em vista sua multiplicidade de definições e entendimentos.

Bouchard e Peterson (2011) ressaltam como que, apesar do número de tratados internacionais ter triplicado e as instituições internacionais terem aumentado em dois terços nos últimos trinta anos do século XX – além de outros indicadores de intensificação de mecanismos multilaterais no início deste século –, não existe um consenso sobre a definição do que seria multilateralismo.

No início dos anos 1990, despontaram diversos trabalhos com tentativas de definir este conceito nas Relações Internacionais. Para Keohane (1990, p. 731), multilateralismo seria “a prática de coordenar políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados, através de acordos *ad hoc* ou por meio de instituições”¹. Seria, então, necessariamente a ação entre Estados, podendo ou não incluir instituições – que estariam ligadas à ideia de conjunto de regras, formais ou informais, que prescrevem comportamentos, constroem ações e influenciam expectativas (KEOHANE, 1990, p. 733).

Pouco depois, John Ruggie (1992) se aprofunda no tema, argumentando que a definição de Keohane, um dos principais contribuidores do institucionalismo nas Relações Internacionais, seria nominal, e que o conceito de multilateralismo apareceria em poucos momentos em seu trabalho. Para Ruggie (1992, p. 565-566), Keohane negligenciara a dimensão qualitativa do fenômeno.

Por sua vez, Ruggie (1992, p. 568) entende que multilateralismo significa a “coordenação de relações entre três ou mais Estados com base em certos princípios”², a saber: princípios de conduta generalizados, indivisibilidade e reciprocidade difusa. O primeiro princípio diz respeito àqueles que especificam o comportamento adequado para uma série de ações, sem se preocupar com os interesses particulares das partes ou de exigências estratégicas que possam existir em algum caso particular (RUGGIE, 1992, p. 571). Um exemplo do uso deste princípio consiste no tratamento de nação mais favorecida no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O segundo princípio está ligado à noção de uma coletividade. A indivisibilidade seria uma construção social específica na qual o multilateralismo tem suas bases (RUGGIE, 1992; BOUCHARD; PETERSON, 2011). Esta constituiria o escopo com base em que os custos e lucros seriam divididos quando de ações que afetam a coletividade (CAPORASO, 1992).

Por fim, a ideia de reciprocidade difusa refere-se ao fato das partes integrantes entenderem que os acordos firmados no contexto multilateral proporcionarão, grosso modo, benefícios equivalentes no agregado e ao longo do tempo (RUGGIE, 1992, p. 571). A partir da ideia de reciprocidade difusa entende-se como o multilateralismo seria capaz de resolver problemas de coordenação em que os custos de transação são altos e os Estados são indiferentes quanto aos resultados (BOUCHARD; PETERSON, 2011, p. 08). Vale ressaltar ainda que para Ruggie (1992) ordens, regimes e organizações internacionais podem ser multilaterais em forma, mas não precisam necessariamente sê-los.

Embora muito em linha (ao menos em discurso) com o entendimento de multilateralismo nas principais instituições multilaterais – em muitos casos originárias no pós-Segunda Guerra como a Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros –, o conceito como proposto por Ruggie não reflete mais tão bem a contemporaneidade. Como colocam Bouchard e Peterson (2011), no multilateralismo moderno, os Estados não são os únicos atores participantes:

Non-state actors – multinational corporations, non-governmental organisations, and the secretariats of IOs – may push states to make multilateral commitments or even agree to such commitments between themselves. (...) Alternatively, non-state actors may act as roadblocks to new multilateral agreements, such as on climate

1 Tradução nossa, no original: “(...) the practice of coordinating national policies in groups of three or more states, through ad hoc arrangements or by means of institutions” (KEOHANE, 1990, p. 731).

2 Tradução nossa, no original: “At its core, multilateralism refers to coordinating relations among three or more states in accordance with certain principles” (RUGGIE, 1992, p. 568).

change, or even seek to scupper existing cooperation (...). (BOUCHARD; PETERSON, 2011, p. 08)³

Percebe-se, então, como em muitos casos outros atores que não os Estados são capazes de influenciar as agendas e tomadas de decisão à nível multilateral. Nesse sentido, o multilateralismo contemporâneo não seria um fenômeno exclusivamente intergovernamental – podendo ser entendido em alguns casos como afetando a soberania dos Estados.

1.1 O multilateralismo efetivo da União Europeia

Quando se pensa em multilateralismo, a UE vem à mente como defensora de formas de cooperação multilateral e de uma ordem global sedimentada em regras e instituições internacionais – ponto este que se reflete nos próprios tratados da União (KEUKELEIRE; DELREUX, 2014). A ideia de multilateralismo efetivo defendido pela UE encontra-se estreitamente relacionada com os interesses da União dentro da ordem global vigente. As mudanças das últimas décadas e as decorrentes alterações na dinâmica de poder preocupam a UE.

Tradicionalmente um *player* global, a UE é um reconhecido poder econômico e *civilianpower*, e, como coloca Vasconcelos (2008), seu modelo de integração é “a mais avançada forma de multilateralismo” (VASCONCELOS, 2008, p. 18). Mais ainda, a UE acredita que o multilateralismo seja a melhor forma de se alcançar a paz, multilateralismo este baseado na ação por meio da ONU (KEUKELEIRE; DELREUX, 2014; RODRIGUES, 2014). Para a UE muitos dos problemas da atualidade – tais como meio ambiente, migração, pobreza, crises econômicas – são questões que pedem esforços multilaterais para sua mitigação, tendo em vista que, direta ou indiretamente, afetam todos os atores do sistema internacional (RENARD, 2009 *apud* RODRIGUES, 2014).

Assim, a UE busca proteger seus interesses e fazer parte da formação da nova ordem global em construção a partir da defesa e promoção da importância da arena multilateral, através das instituições multilaterais, como forma de resolver os problemas mundiais. A visão de multilateralismo da União baseia-se na ênfase em regras. Defenderia, então, a existência de um sistema multilateral governado por normas (com a preferência por compromissos vinculantes – *bindingcommitments*), aceito pela maioria dos Estados e governado por normas, contemplando instituições reguladoras e da interdependência política e econômica (VASCONCELOS, 2003). Para a UE, esses compromissos vinculantes não significam uma ameaça à soberania nacional (EUROPEAN COMMISSION, 2016; KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013). Logo, este seria um sistema multilateral eficiente, que a UE promove como “multilateralismo efetivo”.

Esta forma de organização baseada em normas e regras seria eficiente no alcance de resultados visto que constrangeria os atores com compromissos vinculantes, para além do diálogo e debate como no caso de fóruns menos institucionalizados (KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013). Dessa forma, as ações dos atores-membros das organizações e compromissos multilaterais seriam moldadas e restringidas pelos compromissos assumidos.

Como ressalta Rodrigues (2014), as instituições multilaterais ainda hoje reproduzem em muito a realidade do pós-Segunda Guerra Mundial, o que não reflete a atual conjuntura do sistema internacional, com as potências emergentes mal inseridas nessa estrutura e a UE, em alguns casos, sobre repre-

3 Tradução nossa: “Atores não-estatais – empresas multinacionais, organizações não-governamentais, e os secretariados das organizações internacionais – podem pressionar os Estados a assumirem compromissos multilaterais entre si (...) Por outro lado, atores não-estatais podem agir como entraves para novos acordos multilaterais, como sobre mudança climática, ou mesmo tentar afundar uma cooperação existente.” (BOUCHARD; PETERSON, 2011, p. 08)

sentada⁴. Nesse sentido, Rodrigues (2014) sinaliza que o multilateralismo efetivo também concerniria à reforma do sistema multilateral.

Mais ainda, de acordo com Vasconcelos (2008) a defesa do multilateralismo efetivo reflete um paradoxo interno da UE. O fato de ser um caso *sui generis* de integração regional e, portanto, um ator político sem igual, somado a sua característica de *civilianpower* faz com que seja vista como um “poder não ameaçador”, por um lado, e uma força fraca, por outro (VASCONCELOS, 2008, p. 17). A promoção de um multilateralismo com ênfase em regras, eficiente, seria uma forma de suavizar esta visão, pois no âmbito multilateral a UE teria mais voz:

This is certainly one of the paradoxes of EU efforts at ushering in effective multilateralism. The paradox is compounded by the recognition (not least by the EU itself) that the Union is both a large part and an indispensable maker of the world order. (VASCONCELOS, 2008, p.17)⁵

Assim, tem-se que a UE defende um multilateralismo fundamentado em normas e regras, com a inclusão do maior número de países possíveis, pois a União necessita de um mundo regrado e normatizado para se manter relevante – como coloca Rodrigues (2014, p. 13), “um mundo governado por jogos de poder instáveis a tornaria apenas mais um jogador entre vários”. As potências emergentes e seu revisionismo parecem pôr esta realidade em risco para a UE, como mostrado a seguir.

2. O revisionismo das potências emergentes

A globalização pode ser entendida como compressão espaço-temporal, interdependência acelerada, processo de encolhimento do mundo, integração global, reordenação das relações de poder inter-regionais, consciência da situação global e interligação inter-regional – podendo ser uma parte ou tudo ao mesmo tempo (HELD; MCGREW, 2001). Mais ainda, a globalização aproxima, aumenta, acelera e intensifica impactos e relações, fazendo com que as interações passem cada vez mais para uma escala inter-regional ou mesmo intercontinental ou global.

Com problemas de caráter cada vez mais global, torna-se necessária uma atuação global para tentar resolvê-los – ou seja, através de esforços de todas as partes do mundo, com a participação de atores que anteriormente não tinham espaço nas esferas de tomada de decisão, demandando por sua vez padrões internacionais e governança global. Vasconcelos (2008) coloca que a interdependência à nível global (ou globalização) possibilitou a emergência de uma série de redes (*networks*) sobre os mais diversos temas, o que reforça a ideia de que o mundo global é um mundo plural – e, portanto, devem fazer parte dele uma pluralidade de atores.

Assim, as mudanças na ordem global do final do século passado e início deste, somadas aos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 e a consequente Guerra Global ao Terror (GGT) promovida pelos Estados Unidos foram fatores condicionantes à “ascensão do resto” (ZAKARIA, 2008). Neste resto, encontra-se um conjunto de países que apresentaram nas últimas décadas um acelerado crescimento econômico acompanhado de melhorias em indicadores como pobreza e educação, por exemplo, assim como

4 Até recentemente, o FMI e o Banco Mundial eram claros exemplos disso. “The EU is clearly overrepresented in current international forums, while emerging powers express growing demands for greater voice” (RODRIGUES, 2014, p.03 *apud* RENARD, 2009, p. 38).

5 Tradução nossa: “Este é certamente um dos paradoxos dos esforços da UE na promoção do multilateralismo efetivo. O paradoxo é composto pelo reconhecimento (não menos importante pela própria UE) de que a União é ao mesmo tempo uma grande parte e criadora importante da ordem mundial.” (VASCONCELOS, 2008, p. 17)

um certo destaque no âmbito regional e global. Atuando de forma multifacetada nas diversas arenas, aliando-se e reorganizando-se de acordo com a agenda em questão, estes países têm buscado uma reorganização do sistema de modo a ganharem maior participação.

O surgimento desses novos atores de forma mais protagonista gera uma maior heterogeneidade no cenário internacional, pois estes tentam promover suas visões de mundo e interesses próprios (GREVI, 2009). Buscam ainda, uma maior e melhor representação nas instituições internacionais, tendo em vista que estas não os representariam, e muito menos a estrutura internacional contemporânea, em suas formas atuais.

Esta atuação mais assertiva está relacionada ao caráter global dos problemas enfrentados no mundo atual, como já mencionado. Assim, esses países, percebendo que juntos têm um peso maior e mais chances de fazer frente a posições tradicionalistas por vezes menos favoráveis a eles, procuram se aliar com pares para coordenação de posições antes de um posicionamento na arena multilateral.

Todavia, essa sede de mudança é feita com cautela. Estes países não parecem almejar mudanças bruscas da ordem, mas sim um revisionismo *soft*. Sendo assim, atuam em uma espécie de “morde e assopra” através de posturas de balanceamento (HURRELL, 2009; FLEMES, 2010). É neste contexto de revisionismo brando da ordem vigente através de articulações em alianças flexíveis e de baixa institucionalidade que se percebe como esse grupo de países, conhecidos como potências emergentes, possuem uma visão de multilateralismo diferente daquela defendida pelas potências tradicionais.

Esta seção busca delinear o que seria essa categoria de países denominada como “potências emergentes”, como em conjunto elas têm mais voz na cena internacional e no que consistiria essa postura de *softbalancing* e a visão diferente sobre o multilateralismo.

2.1 O que seriam essas potências emergentes?

O conceito de potências emergentes é um conceito amplo, que engloba países com características diferentes. Pode-se entender por potências emergentes aqueles países intermediários (SOARES DE LIMA, 2009) ou países de segunda ordem (HURRELL, 2009) que contam com capacidades materiais, relevância regional, aspirações globais e, em certa medida, reconhecimento internacional. Ainda, apresentaram no passado recente um crescimento econômico mais acentuado.

Ao trabalhar com os conceitos de potência média e mercados emergentes, Soares de Lima (2007) ressalta que estes são normalmente utilizados segundo três significados diferentes, a saber: objetivo (relacionado a capacidades materiais), subjetivo (diz respeito a sua auto-percepção ou aspiração internacional) e social (tendo como indicadores o desejo de ser influente na esfera internacional e de ser reconhecido pelas grandes potências). Esta classificação considera as dimensões de poder e percepção que costumam fazer parte das discussões sobre o tema.

Por sua vez, a caracterização de Hurrell (2009) para tratar de Brasil, Rússia, Índia e China permite traçar a partir destes os contornos gerais do que seriam as potências emergentes – sendo estes quatro países reunidos sob o acrônimo de BRIC, criado pelo economista Jim O’Neill do Goldman e Sachs em 2003, as potências emergentes de maior destaque. Para o autor, estes países contariam com recursos de poder militar, econômico e político; certa capacidade de contribuir para a gestão da ordem internacional, em termos regionais ou globais; algum grau de coesão interna e coordenação e capacidade de ação estatal efetiva (HURRELL, 2009, p. 10).

Ademais, estes países se encontrariam às margens da formação das instituições e estruturas multilaterais, ainda aquelas criadas no pós-Segunda Guerra, e acreditariam ter direito a um papel mais in-

fluyente nos assuntos mundiais. Ou seja, primeiramente visam um maior reconhecimento e inserção no ambiente mundial existente. É a partir desta percepção que buscam a revisão da ordem vigente.

2.2 Juntas falam mais alto

Os países hoje entendidos como potências emergentes, muito embora não apresentassem até as últimas décadas do século XX posturas de grande destaque na cena internacional, já chamavam atenção em função de sua atuação multifacetada. Eram estes países que dispunham de recursos e capacidades limitados relativo às grandes potências, mas que contavam com um “perfil internacional assertivo” (SOARES DE LIMA, 2005, p. 02).

Como visto, visavam um maior reconhecimento e inserção no ambiente mundial vigente. Nesse sentido, prezavam as arenas multilaterais como foro de discussão e resolução de questões, assim como a ação coletiva com pares, de modo a exercer alguma influência nos resultados. Sua atuação conjunta e o desenvolvimento de relações entre si é uma característica distintiva desses países (HURRELL, 2009).

Robert Keohane, já em 1969, ao categorizar os países do mundo de acordo com sua relação com o sistema internacional em quatro grupos⁶, expressou bem os traços que teriam certos países intermediários, que na atualidade seriam rotulados como potências emergentes. Seriam estes “Estados que não podem pretender afetar o sistema agindo sozinhos, mas que, no entanto, exercem impacto significativo no sistema trabalhando em pequenos grupos ou alianças, ou através de organizações internacionais universais ou regionais”⁷ (KEOHANE, 1969, p. 295).

Esta categorização política seria, para Soares de Lima (2005, p. 01-02), uma das duas identidades internacionais que possuía este grupo de países à época. A outra, de “grande mercado emergente”, seria de cunho econômico e estaria mais relacionada à globalização e liberalização econômica, em uma dinâmica muito mais Norte-Sul do que entre pares. Embora o contexto tenha mudado e as relações Norte-Sul e Sul-Sul tenham se modificado, para a autora ainda existem países que conciliam essas duas identidades, sendo o Brasil um exemplo (SOARES DE LIMA, 2005).

Desse modo, a categoria de “*system-affecting states*” elaborada por Keohane há quase meio século ainda parece ser válida para explicar o comportamento de atuação das potências emergentes nas instituições multilaterais e no sistema internacional como um todo. Embora tenham ganhado poder com sua “emergência”, em termos de poder relativo ainda se encontram aquém das potências tradicionais, e, portanto, uma atuação conjunta auxilia no alcance de objetivos compartilhados. Muitas vezes é a partir da coordenação de suas posições que conseguem ser ouvidos e promover mudanças. Um exemplo claro disso é o G20 financeiro, coalizão liderada pelo Brasil e a Índia no âmbito do sistema financeiro internacional (HURRELL, 2009).

2.3 *Softbalancing* e uma visão diferente de multilateralismo

O multilateralismo é interessante para os países emergentes, em especial os BRICS⁸, e pode ser entendido como uma escolha desses países, assim como o é para os europeus

6 A saber: ‘system-determining states’, ‘system-influencing states’, ‘system-affecting states’ e ‘system-ineffectual states’ (KEOHANE, 1969, p.295-296).

7 Tradução nossa, do original: “(...) some states that cannot hope to affect the system acting alone can nevertheless exert significant impact on the system by working through small groups or alliances or through universal or regional international organizations” (KEOHANE, 1969, p. 295).

8 Aqui, BRICS já inclui a África do Sul.

(KEUKELEIRE; DELREUX, 2014). Contudo, pode-se dizer que a escolha do multilateralismo por esses países baseia-se em princípios diferentes em essência, ou seja, a partir de uma revisão desse conceito. Como coloca Hurrell (2007, p. 283), a retórica do multilateralismo liberal dos anos 1990 na realidade encobria seu caráter “*top-down*”, prescritivo e por vezes coercitivo, posição esta liderada pelas potências tradicionais – em particular os Estados Unidos, mas também a UE –, e que levou a uma desmoralização do Direito Internacional e à instrumentalização de importantes questões da agenda, como Direitos Humanos, por exemplo. Este modelo já foi questionado por muitos Estados na virada do século.

Como mencionado anteriormente, as mudanças na ordem internacional e a existência de problemas cada vez mais globais faz com que as potências emergentes almejem uma reforma do multilateralismo e das principais instituições multilaterais usadas como fóruns de tomada de decisão. Ademais, o caráter global de alguns problemas impede que as potências emergentes sejam ignoradas, visto que sua resolução depende da cooperação de diversos atores, como no caso da crise financeira recente (FLEMES, 2010, p. 145).

Somado a isso encontra-se o fato de que, embora não na mesma posição hegemônica pós-Guerra Fria, os Estados Unidos ainda ocupam uma posição de superpotência que não sucumbirá de vez no curto prazo (HURRELL, 2009). Pelo contrário, apesar da tendência de descentralização de poder, os Estados Unidos ainda contam com capacidades militares, econômicas e tecnológicas muito superiores aos outros atores do sistema internacional – sobretudo militares. Além disso, existem ainda outras potências estabelecidas na conjuntura atual com quem as potências emergentes também têm que lidar.

Assim, não seria prudente que a postura dos países emergentes para com o multilateralismo e as instituições multilaterais fosse uma de confronto direto e hostil. Na realidade ela partiria de uma lógica de revisão, de ajuste. Em certa medida, estes países visariam mudanças nas instituições já utilizadas como fóruns, de modo a barganharem uma (maior) participação nelas – fazer parte da ordem existente (IKENBERRY; WRIGHT, 2008 *apud* FLEMES, 2010). Vale lembrar, como ressalta Hurrell (2009, p. 24), que instituições internacionais são espaços de poder.

De acordo com Femes (2010, p. 145), as estratégias institucionais parecem se destacar como as mais promissoras em gerar algum impacto na hierarquia internacional dos Estados. O *softbalancing*, ou balanceamento brando, seria a tradução desse tipo de estratégia, pois não desafia diretamente a superioridade militar norte-americana, mas sim faz uso de mecanismos não-militares para restringir, retardar e prejudicar a ação das grandes potências (PAPE, 2005 *apud* FLEMES, 2010).

Além de poder de barganha, o *softbalancing* corrobora para a criação de laços mais fortes entre os países emergentes, através da colaboração em diferentes áreas e, mais ainda, de cooperação em temáticas em que existem interesses comuns e coordenação de esforços em coalizões ou “ententes diplomáticas limitadas” com objetivos definidos (FLEMES, 2010). Essa tendência a coordenação de esforços e a formação de alianças está relacionada ao poder relativo que esses países possuem – embora tenha aumentado com sua ascensão, ainda é menor do que o das potências tradicionais – de modo que sua atuação em conjunto tem maior chance de sucesso, como mostrado na seção 2.2. São alguns exemplos disto o BRICS (composto por Brasil Rússia, Índia, China e, desde o final de 2010, África do Sul), o IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), o G3 – criado em 2003 durante a Assembleia Geral das Nações Unidas – e o G21, na ocasião da conferência da OMC em Cancun e que teve seu impacto na governança econômica reconhecido (FLEMES, 2010).

De acordo com Keukeleire e Hooijmaaijers (2013), a crescente influência dos BRICS como grupo situa-se dentro do contexto de aumento das alianças de países emergentes e outras formações multilaterais do Sul global. Para os autores, centrado nos países integrantes do grupo existe uma gama de outras alianças e desenhos multilaterais no Sul global, de modo geral, e na região da Ásia-Pacífico em particular. Estas teriam diferentes objetivos, instrumentos e níveis de legitimidade para os autores, podendo por ve-

zes competir entre si, mas também apresentando complementariedade e se reforçando (KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013, p. 587).

Se, por um lado apresentam uma postura revisionista da ordem vigente a partir de sua inserção nas instituições multilaterais existentes de modo a “fazer parte do jogo”, por outro, esses países têm demonstrado também um interesse em atuar em novas instituições multilaterais, com outras regras do jogo. Cooper e Flesmes (2013) apontam que as potências emergentes “têm demonstrado um desejo de trabalhar, em grande medida, dentro de novas instituições multilaterais seletivas como uma forma de ganhar maior status” (COOPER; FLEMES, 2013, p. 947). Renard (2009 *apud* RODRIGUES, 2014) ressalta que potências emergentes como Índia, Brasil e China vêm assumindo liderança em organizações internacionais não-ocidentais.

Segundo Keukeleire e Hooijmaaijers (2013), uma importante razão para isso seria o fato de que esses países preferem uma abordagem do multilateralismo de caráter puramente intergovernamental: “decision-making by consensus, absence of treaty obligations, voluntary commitments and respect for national sovereignty”⁹ (KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013, p. 591). Para os autores, a visão de multilateralismo desses países seria orientada em relações (*relations-oriented*), muito em linha com a perspectiva de Caporaso. Em sua compreensão, Caporaso (1992) entende que o debate, a comunicação, a deliberação, a persuasão, a argumentação e a legitimação do discurso encontram-se dentro da atividade multilateral.

Desse modo, mais do que garantir o comprometimento dos atores através de regras, um ponto importante da ação multilateral para os países emergentes seria a socialização. Esta implicaria em troca de informações, aprendizado e, como coloca Caporaso (1992, p.625-627), poderia aumentar a confiança entre os atores e reduzir as incertezas quanto às ações dos outros¹⁰.

Considerações finais

Embora o mundo tenha mudado bastante desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as instituições multilaterais formuladas à época parecem permanecer preponderantes até os dias atuais. Também a visão de multilateralismo das potências tradicionais pouco evoluiu. A UE, com seu conceito de multilateralismo efetivo em princípio defende um multilateralismo inclusivo – e mesmo uma revisão das instituições multilaterais, no sentido de melhor representatividade nestas (KEUKELEIRE; DELREUX, 2014; RODRIGUES, 2014).

No entanto, a ênfase em normas e regras valorizada pela UE como forma de garantir sua posição em termos de poder no sistema internacional não vai em linha com a visão de um grupo de países que, embora muito diferentes entre si, apresentam certas características em comum. Seriam estas as potências emergentes, países com capacidades políticas, econômicas e militares, influência regional e aspirações globais que têm lutado por seu espaço na ordem internacional.

Estes países entendem que os problemas enfrentados hoje no mundo são mais e mais globais, e afetam a todos sem distinção – e, portanto, como coloca Flesmes (2010), só poderiam ser resolvidos com a cooperação de muitos atores. Assim, seria de extrema importância que participassem das tomadas de decisão para mitiga-los. Como forma de terem mais voz na cena internacional e alcançarem seus objetivos, as potências emergentes se organizam em grupos. Keohane já sinalizara em 1969 como um tipo de países seria capaz de influenciar o sistema internacional a partir de sua atuação em conjunto, e os países emergentes parecem ter percebido isto.

9 Tradução nossa: “tomada de decisão por consenso, ausência de obrigações de tratados, compromissos voluntários e respeito pela soberania nacional” (KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013, p. 591)

10 No caso, “outros” que fazem parte daquele grupo multilateral.

Se por um lado as potências emergentes se agrupam para atuar nas arenas multilaterais tradicionais e garantir seu espaço, por outro, cada vez mais se organizam em formas multilaterais próprias, em que são livres para fazer valer a sua visão de multilateralismo. Estes países prezam o multilateralismo muito mais como um meio de socialização, aprendizado sobre os outros membros, o que gera confiança e diminui incertezas com relação ao futuro (KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013). Desse modo, a atuação multilateral criaria vínculos que faria com que no futuro os acordos entre os membros se desse de forma mais fácil, tendo em vista a confiança mútua.

Essa divergência de visões entre as potências emergentes e as potências tradicionais, em particular a UE – uma defensora tradicional do multilateralismo – representa um risco para a UE e suas ambições globais. Conforme ganham espaço as potências emergentes, mais se difunde sua visão de multilateralismo. Este pode ser um primeiro passo para grandes mudanças nas instituições multilaterais onde são tomadas as principais decisões concernentes ao sistema internacional.

Referências Bibliográficas:

- BOUCHARD, Caroline; PETERSON, John. Conceptualizing Multilateralism: Can We All Just Get Along? *Mercury E-paper*, Vol. 1, 2011. Disponível em: <http://mercury.uni-koeln.de/fileadmin/user_upload/E-paper_no1_r2010.pdf> Acesso em: Dez. 2016.
- CAPORASO, James A. International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. *International Organization*, Vol. 46, No. 3, 1992, p.599–632.
- COOPER, Andrew F.; FLEMES, Daniel. Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review. *Third World Quarterly*, 34:6, 2013, p.943-962.
- European Commission – DG Trade. 2016. Website: <<http://ec.europa.eu/trade/>>
- FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: softbalancing numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), 2010, p.141-156.
- GREVI, Giovanni. *The Interpolar World: A New Scenario*. Occasional Paper 79, Paris: EUISS, 2009. Disponível em: <<http://ftp.infoeuropa.euroidocid.pt/database/000042001-000043000/000042445.pdf>>. Acesso em: Dez. 2016.
- HELD, David; McGREW, Anthony. *Prós e Contras da Globalização*. [Trad.]. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In: HURRELL, Andrew. (Org) *Os BRICS e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- _____. *On Global Order*. New York: Oxford University Press, 2007.
- KEOHANE, Robert. Lilliputians’ Dilemmas: small states in international politics. *International Organization*, vol. 23, no 2, Spring 1969, p.291-310.
- KEOHANE, Robert. Multilateralism: an Agenda for Research. *International Journal*, 45, 1990, p.731- 764.
- KEUKELEIRE, Stephan; DELREUX, Tom. *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan, 2nd edition, 2014.
- KEUKELEIRE, Stephan; HOOIJMAAIJERS, Bas. The BRICS and Other Emerging Power Alliances and Multilateral Organizations in the Asia-Pacific and the Global South: Challenges for the European Union and Its View on Multilateralism. *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, no 3, 2014, p.582-599.
- RODRIGUES, Eth Ludmilla. Entre o Multilateralismo Efetivo e as Parcerias Estratégicas: a Reação da União Europeia ao Mundo dos BRICS. *2º Seminário de Relações Internacionais (graduação e pós-graduação) da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)*, João Pessoa, Agosto 2014.

- RUGGIE, John G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, vol. 46, no 3, Summer 1992, p. 561-598.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), 2005, p. 24-59.
- _____. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, Andrew. (Org) *Os BRICS e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- _____. Brasil como país intermédio: imprecisión conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, J.G. (comp.) *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires, Libros Del Zorzal, 2007.
- VASCONCELOS, Álvaro de. “Multilaterising” multipolarity. In: GREVI, Giovanni; VASCONCELOS, Álvaro de. (Org). *Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia*. Institute for Security Studies, Chaillot Paper nº 109, 2008. p. 11-32. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp109_01.pdf> Acesso em: Dez. 2016.
- _____. The European Union and the New Multilateralism. In: Vasconcelos, Álvaro de; JAGUARIBE, Helio. (Org.) *The European Union, Mercosul and the New World Order*. Londres: Frank Cass, 2003. P. 26-40.
- ZAKARIA, Fareed. *O Mundo pós-americano*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2008.