

A Geopolítica contemporânea e a presidência do Brasil no G20

Tatiana de Souza Leite Garcia¹

Robson Coelho Cardoch Valdez²

Resumo: O G20 ampliou sua importância durante a crise econômica de 2008, sobretudo por ser um arranjo composto pelos países do G7 e de economias emergentes, norteados pelo princípio do multilateralismo. Todavia, os interesses geopolíticos e geoeconômicos dos países influenciam seus posicionamentos, tornando a atual conjuntura internacional complexa, com impactos multisetoriais e multiescalares, evidenciados pela pandemia de covid-19, pelo conflito Rússia-Ucrânia e pela volta da violência na Faixa de Gaza. Esse é o pano de fundo em que o Brasil assume a presidência do G20 (dezembro/2023 a novembro/2024), dando sequência às lideranças do Sul-Global nesse arranjo multiestatal. Este artigo pretende apresentar um panorama da geopolítica contemporânea e entrelaçar os possíveis desafios para que o Brasil consiga viabilizar os temas prioritários da agenda do G20, com base em revisão bibliográfica e coleta de dados em sites oficiais.

Palavras-chave: G20; Brasil; geopolítica.

Contemporary Geopolitics and the Brazilian G20 Presidency

Abstract: G20 grew in importance during the 2008 economic crisis, especially because it is an arrangement of G7 countries and emerging economies following the principle of multilateralism. However, national geopolitical and geoeconomic interests influence their positions in these arenas. The current international situation is complex, with multi-sectoral and multi-scalar impacts, as evinced by the COVID-19 pandemic, the Russia-Ukraine conflict, and the return of violence in the Gaza Strip. This is the backdrop against which Brazil assumes the presidency of G20 (December/2023 to November/2024), continuing the leadership of the Global South in this multi-state arrangement. This study aims to offer a panorama of contemporary geopolitics and interweave it with the possible challenges for Brazil to make the priority issues on the G20 agenda viable based on a bibliographical review and data collection from official websites.

Keywords: G20; Brazil; geopolitics.

Geopolítica Contemporánea y la Presidencia Brasileña del G20

Resumen: El G20 cobró relevancia durante la crisis económica de 2008, principalmente porque es una organización formada por los países del G7 y las economías emergentes, guiada por el principio del multilateralismo. Sin embargo, los intereses geopolíticos y geoeconómicos de los países influyen en sus posiciones, lo que vuelve compleja la situación internacional actual, con impactos multisectoriales y multiescalares, como demuestran la pandemia del covid-19, el conflicto entre Rusia y Ucrania y el retorno de la violencia en la Franja de Gaza. Este es el contexto en el que Brasil asume la presidencia del G20 (diciembre/2023 a noviembre/2024), dando continuidad al liderazgo del Sur Global en este acuerdo multiestatal. Este artículo pretende presentar un panorama de la geopolítica contemporánea y entrelazarlo con los posibles retos de Brasil para viabilizar los temas prioritarios de la agenda del G20, a partir de una revisión bibliográfica y de la recopilación de datos en sitios web oficiales.

Palabras clave: G20; Brasil; geopolítica.

¹ Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP) e Pesquisadora de Pós-Doutorado do Departamento de Geografia pela mesma instituição. Consultora do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional em Projeto de Cooperação Técnica com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura. Membro do Grupo de Reflexão G20 no Brasil do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. E-mail: tatianaslgarcia@yahoo.com.br

² Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pesquisador do Núcleo de Estudos Latino-americanos da Universidade de Brasília (Irel/UnB) e Professor de Relações Internacionais do IDP (Brasília). E-mail: robsonvaldez@hotmail.com

Introdução

O Grupo dos Vinte (G20), formado em 1999 após a crise financeira asiática, inicialmente foi constituído como um fórum de diálogo entre ministros de finanças e presidentes de bancos centrais para discutirem questões econômicas e financeiras globais por meio das 19 maiores economias do mundo e de representante da União Europeia. O G20 é um arranjo multilateral e sua composição baseia-se na representatividade econômica e importância geopolítica.

Atualmente, o G20 é composto por Alemanha, África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, República Checa, Rússia, Turquia e duas organizações regionais – União Europeia e União Africana, esta última indicada pela presidência da Índia em 2023, passando a participar das negociações em 2024.

Em 2008, o G20 passou a ter maior importância devido à crise de *subprime* nos Estados Unidos, que afetou setores econômicos em diversos lugares do mundo, evidenciado que países industrializados e emergentes são peças-chave em situações de crise e para a estabilidade econômica mundial. A partir desse ano, o G20 elevou seu nível de negociação e representação, ao instituir as reuniões das Cúpulas dos Chefes de Estado e de Governo, atribuindo a elas maior peso na governança global (COZENDEY, 2011).

Inicialmente, o G20 se concentrou no diálogo e na cooperação de questões macroeconômicas amplas e do sistema financeiro internacional; gradativamente, expandiu sua agenda para outros temas, como comércio, desenvolvimento sustentável, saúde, agricultura, energia, meio ambiente, mudanças climáticas e políticas anticorrupção.

O G20 não tem um secretariado ou equipe de funcionários permanentes. A presidência é rotativa entre os membros e selecionada a partir dos grupos regionais, que entram em consenso na indicação da próxima presidência. A presidência do grupo é anual, responsável por reunir os temas da agenda em consulta com outros membros e em resposta à evolução da economia global. O país presidente ainda organiza os encontros e documentos do grupo, que se concluem com a realização da Cúpula. Desde a Cúpula de Cannes (França) em 2011, estabeleceu-se o sistema de Troika, no qual a presidência atual é apoiada pela anterior e pela próxima, para estruturar e conduzir os trabalhos do G20 (G20 BRASIL, 2024).

As negociações no G20 demandam inúmeros encontros e eventos para elencar e organizar as pautas que serão discutidas na reunião final. O G20 conta com duas faixas de negociação que dialogam entre si: a trilha das finanças e a tripla de Sherpas. A trilha de finanças é composta por ministros de finança e presidentes de bancos centrais que se reúnem para discutir questões econômicas e financeiras até chegarem a um consenso. A trilha de Sherpas é comandada por emissários pessoais dos líderes do G20, que supervisionam as negociações, discutem os pontos que formam a agenda da Cúpula e coordenam a maior parte dos trabalhos. Dentro das duas trilhas, existem grupos de trabalho (GTs) temáticos dos quais participam representantes dos ministérios dos Estados que compõem o G20, bem como de outros Estados e organizações internacionais convidadas.

As Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo do G20 são realizadas anualmente, sob a liderança da presidência rotativa, quando as discussões realizadas nas trilhas supracitadas são retomadas para definirem as decisões finais. Além dos estados e organizações regionais supracitados, também são convidados outros estados e organizações internacionais e regionais para participar das reuniões das trilhas e da cúpula.

Além dessas instâncias de negociação, existe o G20 Social, que busca ampliar a participação de atores não-governamentais e atores públicos subnacionais nas atividades e processos decisórios do G20, para canalizar as demandas de diversos segmentos da sociedade e influenciar, mesmo que indiretamente, as decisões dos Estados que fazem parte do agrupamento. Atualmente, é composto por 13 grupos de engajamento: C20 (sociedade civil); T20 (*think tanks*); Y20 (juventude); W20 (mulheres); L20 (trabalho); U20 (cidades); B20 (business); S20 (ciências); Startup20 (startups); P20 (parlamentos); SAI20 (tribunais de contas); J20 (cortes supremas); e O20 (oceanos) (G20 BRASIL, 2024). Esses grupos estão realizando encontros e produzindo documentos com o objetivo de evidenciar as demandas da sociedade para os líderes dos Estados-membros, em uma perspectiva de escalonamento de política *bottom-up*.

O Brasil estará na presidência do G20 de dezembro de 2023 a novembro de 2024, após as presidências de Índia e Indonésia, dando sequência às lideranças do Sul Global nesse arranjo multiestatal, que será precedido pela África do Sul a partir de dezembro de 2024. Para sua presidência no G20, o Brasil escolheu o lema “Construindo um mundo justo e um planeta sustentável”, e definiu três eixos

prioritários: inclusão social e combate à fome, pobreza e desigualdade; as dimensões do desenvolvimento sustentável e a transição energética; e a reforma da governança global.

Todavia, o Brasil assume a presidência desse arranjo multilateral em um período marcado pela complexidade da conjuntura internacional devido a diversas questões, como: os impactos multissetoriais e busca pela retomada do crescimento pós-pandemia de covid 19; a volta em escalada dos conflitos regionais, notadamente as agressões na Faixa de Gaza e Rússia e Ucrânia; os movimentos políticos de direita ganhando eleições em parlamentos e presidências; as catástrofes associadas degradação ambiental e as condições de vida precárias e desiguais de milhões de pessoas em todas as regiões do mundo; as contestações sobre as competências e dificuldades de efetividade de instâncias ligadas ao Sistema das Nações Unidas.

Partindo dessa breve introdução sobre o G20, este artigo busca apresentar um panorama da geopolítica contemporânea e entrelaçar os possíveis desafios para que o Brasil consiga viabilizar os temas prioritários da agenda do G20, que são a reforma da governança global, as dimensões do desenvolvimento sustentável e o combate à fome, pobreza e desigualdades.

Na primeira parte do artigo, discutiremos as condições da multipolaridade e o peso do G20 na arquitetura da governança global. Na parte seguinte, apresentamos as intersecções entre os arranjos multilaterais G7 e G20, e como algumas conjunturas de ordem geopolítica podem influenciar, mesmo que indiretamente, a dinâmica das negociações do G20 durante a presidência do Brasil. Por fim, tecemos algumas considerações que não fecham o assunto em tela, mas apontam possíveis desafios à presidência do Brasil no G20 para que as negociações sejam efetivas e gerem mudanças positivas nas relações internacionais e no interior dos Estados.

1. O Fenômeno da Multipolaridade

O fato do G20 acontecer pela terceira vez seguida em um país em desenvolvimento, da soma do produto interno bruto (PIB) – referente ao poder de compra – dos BRICS ser superior à do G7, das dificuldades dos Estados Unidos e seus aliados diante dos conflitos na Ucrânia e em Gaza e da ascensão consistente da China em várias dimensões da geopolítica e geoeconomia global têm fomentado discussões sobre a distribuição de poder no sistema internacional. Nesse sentido, tem-se buscado saber sobre a eventual e gradual transformação do sistema

interestatal em um mundo multipolar, ou mesmo se existem elementos que apontem a consolidação da multipolaridade como a principal característica do sistema internacional.

O debate sobre o tipo de polaridade que melhor caracteriza o sistema internacional (unipolar, bipolar ou multipolar)³ é importante por buscar parâmetros que possam comparar e medir de forma quantitativa e qualitativa os recursos de poder dos países (território, população, recursos naturais, economia, força militar etc.) de forma a compreender a dinâmica das relações internacionais e o posicionamento de países ou grupos de países perante uma diversa e intrincada agenda de interesses internacionais. Contudo, deve-se ressaltar que a polaridade do sistema internacional, isoladamente, é incapaz de responder todas as perguntas.

A distribuição global e regional do poder entre os Estados, em um recorte temporal definido, caracteriza o sistema interestatal em unipolar, bipolar ou multipolar. Além de debater a distribuição do poder e influência dos Estados no sistema internacional, a discussão que se impõe diz respeito a qual tipo de sistema garante maior estabilidade. A título de exemplo, Kenneth Waltz (1979), em seu livro *Theory of international politics*, argumenta que a estabilidade é frequentemente encontrada em sistemas bipolares devido ao equilíbrio de poder.

Assim, partindo do ponto de vista do realismo político, temos um sistema internacional unipolar quando se identifica a existência de um Estado com recursos econômicos, militares e tecnológicos em quantidade muito superiores ao conjunto dos seus principais concorrentes. Por outro lado, quando essa mesma distribuição de recursos de poder é marcada pelo equilíbrio entre os principais Estados, temos um sistema internacional multipolar (WALTZ, 1979).

Brooks e Wohlforth (2023) afirmam que, apesar dos Estados Unidos apresentarem uma perda de poder relativo nos últimos vinte anos (menos dominantes e influentes), o sistema internacional é parcialmente unipolar, tendo em vista que os norte-americanos desfrutam de uma grande vantagem em relação a seus rivais, em termos absolutos, nos campos militar, econômico e tecnológico. Nesse sentido, o mundo não estaria nada parecido com um sistema multipolar, tampouco bipolar, se levar em consideração a consistente ascensão da China.

³ Em linhas gerais, o sistema unipolar é caracterizado por um único país dominante que exerce a maior parte da influência global. No sistema bipolar, há dois grandes centros de poder que dominam a política internacional, como aconteceu durante a Guerra Fria com os Estados Unidos e a União Soviética. Por fim, em um sistema multipolar, há múltiplos centros ou polos de poder.

Shiffrinson et al. (2023) argumentam que a existência de equilíbrio, e não sua intensidade, em valores absolutos, determina a situação de multipolaridade do sistema internacional. Trata-se de reconhecer que, na atual conjuntura de extrema interdependência, ainda que os países sejam comparativamente distintos em termos de recursos de poder, esse diferencial de poder pode ser minimizado com a influência regional e global que os países podem exercer nas diversas agendas internacionais. O autor lembra que a polaridade capta a capacidade dos Estados de influenciarem os rumos em agendas fundamentais da política internacional. Nesse sentido, é possível inferir, por exemplo, que, no campo da segurança internacional, os Estados com capacidade nuclear que estão fora da influência total dos Estados Unidos podem, hipoteticamente, interferir no equilíbrio da segurança internacional em termos globais ou regionais.

Mearsheimer (2019), por sua vez, lembra que a ordem internacional se tornou efetivamente liberal⁴ (e unipolar) durante o curto período entre o final dos anos 1980 e meados dos anos 2000, quando os Estados Unidos não enfrentaram a concorrência de nenhuma outra ordem no sistema internacional. Essa abordagem vai ao encontro dos ensinamentos de Charles Kindleberger (1973), que afirma que essa ordem internacional liberal economicamente viável e politicamente estável só seria possível sob a liderança de uma potência hegemônica capaz de liderar todo o sistema, nesse caso os Estados Unidos.

Adicionalmente, Mearsheimer (2019) reforça que a unipolaridade era um pré-requisito para a ordem mundial liberal sob a liderança dos Estados Unidos. Contudo, a própria agenda de valores liberais nos campos da política e da economia promoveu vários desafios à unipolaridade: a ascensão da China, o fortalecimento dos nacionalismos, a relativização do conceito de soberania nacional etc. Nesse sentido, o autor afirma, entre outras argumentações, que a ascensão de China e o ressurgimento da Rússia como potência ajudaram a transformar o sistema unipolar em um sistema multipolar.

Nesse contexto, Shiffrinson et al. (2023) reconhecem a liderança dos Estados Unidos em termos de recursos de poder em comparação aos demais países do sistema internacional, mas ponderam sobre o fato de que o poder também “depende

⁴ Para Mearsheimer e Kindleberger, a ordem mundial liberal diz respeito a uma ordem internacional pautada pela promoção internacional do livre comércio, direito internacional, direitos humanos e democracia.

tanto da forma como os diferentes Estados controlam recursos críticos e da forma como colaboram informalmente, como da dimensão das alianças formais ou das forças militares”. Ainda, acrescentam que a multipolaridade é “tanto um fenômeno subjetivo como objetivo, definida principalmente pela forma como os países – independentemente da sua relação com os Estados Unidos – percebem as suas escolhas estratégicas e exercem a sua agência” (SHIFRINSON et al., 2023).

Não há dúvidas que a discussão sobre a atual distribuição do poder no sistema internacional é um debate relevante, pois trata-se da construção da perspectiva de análise sob a qual atores do sistema internacional buscam se posicionar diante dos desafios e oportunidades do cenário internacional. Enquanto variáveis objetivas, tangíveis e mensuráveis apontam para um sistema marcado pela unipolaridade do sistema internacional que ainda favorece a posição dos Estados Unidos, a visão contemporânea da multipolaridade vai mais além da distribuição equilibrada do poder no sistema internacional que moldou o conceito de **balança de poder** utilizado para caracterizar a geopolítica das potências europeias no século XIX. Atualmente, a multipolaridade parece apoiar-se no declínio do poder relativo dos Estados Unidos a partir de meados dos anos 2000, ao mesmo tempo em que a China ascende como potência no cenário global e a Rússia busca recolocar-se como importante ator regional e internacional.

Não por acaso, China e Rússia destacam-se no cenário global como entusiastas do mundo multipolar. Essas potências percebem que há, na conjuntura atual, uma tendência à redistribuição do poder global, que se faz necessária pelo alto nível alcançado pela interdependência econômica que evidencia a diversidade cultural e política dos países do sistema internacional. Nesse sentido, os dois países apelam aos outros nos seguintes termos:

[...] para que procurem o bem-estar para todos e, com estes objetivos, construam o diálogo e a confiança mútua, reforcem a compreensão mútua, defendam valores humanos universais como a paz, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça, a democracia e a liberdade, respeitem os direitos dos povos de determinarem de forma independente os caminhos de desenvolvimento dos seus países e a soberania e os interesses de segurança e desenvolvimento dos Estados, de protegerem a arquitetura internacional impulsionada pelas Nações Unidas e a ordem mundial baseada no direito internacional, procurem uma multipolaridade genuína com as Nações Unidas e que o seu Conselho de Segurança desempenhe um papel central e de coordenação, promova relações internacionais mais democráticas e garanta a paz, a estabilidade e o desenvolvimento sustentável em todo o mundo (JOINT STATEMENT, 2022, tradução nossa).

Infere-se, dos discursos oficiais sino-russos, que a multipolaridade do sistema internacional se apresenta como uma agenda quadridimensional em desenvolvimento, capaz de dar maior legitimidade e representatividade aos mecanismos globais de governança.

Ao mesmo tempo em que a primeira dimensão trata da relevância de cada país nos diversos temas das agendas internacionais e regionais, sua segunda dimensão valoriza a contribuição das nações para a estabilidade política e econômica do sistema internacional, independentemente das formas de organização política, econômica, social e cultural predominantes de cada país. Já a terceira dimensão da multipolaridade reflete o desejo dos países, sobretudo do Sul Global, por maior representatividade nos organismos de governança globais que contemple, entre outras demandas, a autonomia dos estados em suas relações internacionais. Por fim, a quarta dimensão da agenda multipolar privilegia a doutrina da indivisibilidade da segurança em detrimento da doutrina da segurança coletiva, por entender que a primeira beneficia a cooperação e que a insegurança de um país afeta o bem-estar de todos os estados (KVARTALNOV, 2021).

Essa agenda multipolar, impulsionada principalmente por russos e chineses, promove a **doutrina da indivisibilidade da segurança** em detrimento do conceito de segurança coletiva. Essa doutrina está baseada na cooperação e na ideia de que a insegurança de um país compromete a estabilidade e a paz de todo o sistema internacional (KVARTALNOV, 2021). Da mesma forma, a **relevância nacional** valoriza a importância dos países nas distintas agendas internacionais, enquanto a **diplomacia** é percebida como instrumento para estabilidade política e econômica do sistema internacional independentemente das características políticas e culturais dos países e a **representatividade** busca democratizar a participação dos países do Sul Global nos mecanismos decisórios dos organismos de governança internacionais

Nesse sentido, vale recordar a defesa do princípio da indivisibilidade da insegurança no discurso de Xi Jinping na cerimônia de abertura da Conferência Anual do Fórum Boao para a Ásia 2022, em 21 de abril de 2022⁵. Nessa ocasião, o mandatário chinês enfatizou “Continuamos empenhados em levar a sério as preocupações legítimas de segurança de todos os países, defender o princípio da

⁵ Disponível em: <https://english.news.cn/20220421/2c0c40da15af4dbeabb1df4d8a9911be/c.html>. Acesso em: 23 jun. 2024.

segurança indivisível, construir uma arquitetura de segurança equilibrada, eficaz e sustentável e opor-nos à procura da própria segurança à custa da segurança dos outros”. A fala de Xi Jinping reflete seu pensamento crítico ao princípio de defesa coletiva corporificado nas ações da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). No mesmo encontro, Xi Jinping defendeu a soberania e a integridade territorial de todas as nações, bem como o direito de cada nação de decidir seus caminhos de desenvolvimento e sistemas sociais, que vai ao encontro da segunda dimensão do que chamamos de agenda da multipolaridade.

Para Valdez (2022), enquanto a visão de mundo de chineses e russos tem encontrado terreno fértil nos países do Sul Global por meio de agendas promovidas pelo “BRICS+” ou pela ampla rede de acordos bilaterais no âmbito da *Belt and Road Initiative*, os Estados Unidos podem enxergar o princípio da segurança indivisível como uma agenda sedutora para os países da periferia global que passariam a enxergar na China a liderança necessária e capaz de implementar uma nova arquitetura de segurança global, mais complacente com as especificidades econômicas e sociais dos países emergentes (segunda dimensão da agenda multipolar).

1.1 A emergência da estrutura multipolar

Os BRICS+⁶ parecem ser a representação mais consolidada do fenômeno da multipolaridade do sistema internacional. Nesse sentido, a estrutura multipolar que vem sendo erguida parece não ter a pretensão de se sobrepor à estrutura do sistema internacional criada no Pós-Segunda Guerra Mundial – Organização das Nações Unidas (ONU), Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), Organização Mundial do Comércio (OMC), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), dólar – e que, sabidamente, beneficia os interesses dos Estados Unidos. Contudo, como foi discutido anteriormente, trata-se da busca articulada de soluções para problemas não equacionados no âmbito dos tradicionais mecanismos da governança global.

Antes da eclosão do atual conflito russo-ucraniano, o governo chinês já havia lançado, em 2013, o *Belt and Road Initiative*, principal instrumento de política

⁶ O BRICS+ é o acrônimo de um arranjo multilateral informal constituído, inicialmente, por Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, a África do Sul aderiu ao grupo. Em 2023, seis países foram convidados para novas adesões: Argentina, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã.

externa chinesa que envolve o financiamento de bilhões de dólares em investimentos em estradas, ferrovias e outras infraestruturas na Eurásia e no continente africano. Trata-se de instrumento com grande poder de inserção internacional que promoveu a mudança do polo gravitacional, ao qual os países do Sul Global estavam acostumados a gravitar, sob a órbita das escassas oportunidades de financiamento norte-americano para a infraestrutura dos países africanos. Vale ressaltar que os acordos chineses, além de avaliar a capacidade de pagamento dos países, se dão sob o espírito da segunda dimensão da agenda multipolar, que valoriza a cooperação independentemente das formas de organização política, econômica, social e cultural predominantes em cada um dos países.

Partindo dessa perspectiva multipolar alternativa, Mianmar, Brunei, Camboja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Singapura, Tailândia, Vietnã, Austrália, China, Coreia do Sul, Japão e Nova Zelândia formaram a maior área de livre comércio do mundo – a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP). Importante notar que a RCEP surge como um contraponto à Parceria Transpácífica que vinha sendo articulada pelos Estados Unidos, como forma de conter a influência comercial chinesa na Ásia; mas foi abandonada durante a presidência de Trump (20/01/2017 a 20/01/2021).

O conflito russo-ucraniano, no contexto das sanções econômicas ocidentais direcionadas à Rússia, lançou luz sobre o sistema de pagamentos Chinês (*cross-border interbank payment system* – CIPS). O CPIS foi criado pelo Banco Popular da China devido à crescente utilização da moeda chinesa em transações internacionais. Nesse sentido, muito se discutiu a possibilidade de a Rússia escapar das sanções dos EUA e dos aliados por meio do CPIS. O fato é que, ainda que em relação ao *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (Swift), o CPIS dispõe de alcance global ainda bem reduzido; entretanto, o sistema de pagamento chinês vem se consolidando como um alternativo, fora do alcance do tesouro estadunidense, responsável pela gestão do sistema de sanções econômicas definidas pelos Estados Unidos. Não por acaso, Emily Jim (2022) reforça que:

Em janeiro de 2022, 1.280 instituições financeiras em 103 países e regiões se conectaram ao CIPS. Embora seja uma gota no oceano em comparação com os 11.000 participantes da SWIFT em mais de 200 países, não é insignificante. Os decisores políticos financeiros deveriam estudar o

crescimento da participação no CIPS, pois é um indicador da internacionalização do RMB para a potencial ascensão monetária da China.

Do mesmo modo, a inserção da moeda chinesa tem motivado discussões sobre a utilização de moedas locais nas transações bilaterais entre países do Sul Global. Adicionalmente, a crescente relação de comércio e investimento entre Arábia Saudita e China lança projeções sobre eventuais liquidações de compra e venda de petróleo por meio da moeda chinesa, o que representaria um grande golpe à engenharia financeira que moldou a relação dos sauditas e norte-americanos: os petrodólares.

Nesse contexto, Valdez (2023) reforça que “não por acaso, qualquer arranjo bilateral ou multilateral que busque prescindir da utilização da moeda norte-americana nas trocas comerciais entre países tem a desaprovação automática dos Estados Unidos”. Esse argumento converge com o teor das ameaças do presidenciável norte-americano Donald Trump em março de 2024:

Odeio quando os países abandonam o dólar. Eu não permitiria que os países abandonassem o dólar porque quando perdermos esse padrão, será como perder uma guerra revolucionária, será um golpe para o nosso país, tal como perder uma guerra e não podemos deixar que isso aconteça e muitos países agora estão lutando para sair do dólar (CNBC TRANSCRIPT, 2024).

Também na área financeira, os BRICS têm trabalhado na consolidação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) como alternativa viável para o financiamento da infraestrutura em países em desenvolvimento. Mesmo que o NDB enfrente dificuldades na operacionalização de seus instrumentos financeiros, sua existência sinaliza a tentativa de preencher uma lacuna deixada pelos organismos financeiros internacionais.

Percebe-se, então, que mesmo ao considerar os recursos de poder em termos absolutos, os Estados Unidos têm enfrentado grandes dificuldades para lidar com desafios internacionais. Isso evidencia os custos para o exercício de seu poder em escala global e coloca uma questão que precisa ser considerada: quais os limites para o exercício do poder no sistema internacional? Atualmente, a elevada interdependência das várias agendas internacionais dos países ajuda a responder esse questionamento. Adicionalmente, a emergência da China como importantíssimo polo do comércio e do investimento internacional alternativo ao

tradicional protagonismo norte-americano tornou o cálculo geopolítico dos Estados Unidos muito mais complexo. Essas dificuldades podem estar justamente atreladas ao fato de o sistema internacional evidenciar características multifacetadas e multipolares que vêm se consolidando gradualmente entre países importantes do Sul Global por meio de estruturas internacionais (paralelas às existentes sob influência direta dos Estados Unidos) nos campos da segurança, das finanças, do comércio e do investimento.

2. Intersecções entre G7 e G20

O Grupo dos Sete (G7) é um arranjo multilateral informal formado em 1975, em resposta à crise energética de 1973, inicialmente composto por seis países cujas economias eram consideradas as mais industrializadas e avançadas do mundo à época: Alemanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido. No ano seguinte, o Canadá foi convidado a compor o grupo, totalizando sete países. Desde 1977, a antiga Comunidade Econômica Europeia, hoje União Europeia, participa das reuniões do G7, mas não tem direito à presidência rotativa. A Rússia participou do grupo entre 1998 e 2014, período em que o grupo foi intitulado G8; entretanto, em março de 2014, foi suspensa devido a seu envolvimento direto no conflito com a Ucrânia e à anexação do território da Criméia.

Os membros do G7 possuem significativa capacidade geoeconômica de influenciar o sistema internacional, notadamente por também participarem de organizações internacionais das quais são fortes financiadores, como a ONU, o FMI e a OMC. Inclusive, é importante mencionar que todos os membros do G7 são membros do G20. Entretanto, destaca-se que o G7 não conta com membros do Sul Global que são potências econômicas, como China e Índia, o que evidencia que o G7 preconiza outros fatores estratégicos para justificar a membresia, mormente de ordem geopolítica. Atualmente, o G7 é caracterizado por democracias industrializadas e com altos índices de desenvolvimento social e econômico.

Ao longo dos anos, os objetivos do G7 foram expandidos progressivamente, e além de discutirem questões relacionadas à economia e finanças globais, também tratam de temas correlatos à segurança internacional, democracia, comércio internacional, problemas sociais e ambientais globais, como saúde, direitos humanos, educação, mudanças climáticas, segurança alimentar, transportes, ciência, indústria e tecnologia, entre outros.

O G7 também conta com presidência rotativa, responsável pela organização dos temas das negociações e dos encontros. As Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo (G7 Summit) contam com a presença dos líderes dos Estados que compõem o grupo, representantes da União Europeia e de países e organizações internacionais convidados. As reuniões ministeriais tratam de temas específicos, subsidiando as informações que constarão no comunicado final de cada Cúpula. Para suporte às Cúpulas e Reuniões de Ministros, os Grupos de Trabalho (GTs) produzem análises técnicas aprofundadas, sendo compostos por representantes dos Estados-membros, que abordam temas em suas respectivas áreas de especialização, trazendo questões-chave aos ministros e, possivelmente, aos chefes de Estado e de governo. Também existem os Grupos de Envolvimento, que reúnem representantes de diversos setores da sociedade civil, e conforme suas áreas de atuação, ao final dos trabalhos entregam um conjunto de recomendações aos líderes dos Estados-membros (G7 ITALY, 2024).

Entre 13 e 15 de junho de 2024 ocorreu a 50ª Cúpula do G7, na região de Apúlia, sob a presidência da Itália, conduzida pela Primeira-Ministra do país, Giorgia Meloni, contando com a presença dos líderes dos sete Estados-membros, presidentes do Conselho Europeu e da Comissão Europeia, representando a União Europeia, e convidados de outros Estados e organizações internacionais, com o Papa Francisco (Vaticano) e os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil) e Volodymyr Zelensky (Ucrânia).

Essa Cúpula aconteceu em um momento de pressão aos líderes do G7, após o avanço da extrema direita nas eleições para o Parlamento Europeu e proximidade das eleições nos Estados Unidos, França e Reino Unido, sendo que essas questões políticas domésticas afetam o posicionamento dos líderes no cenário internacional. Nesse sentido, há de se mencionar que os temas centrais dessa Cúpula foram: o apoio financeiro à Ucrânia, reemergência militar da Rússia, inteligência artificial, migração e poder econômico da China. No comunicado final, não foi incluído o “direito ao acesso a aborto legal e seguro e cuidados pós-aborto” por ordem da presidência da Itália no G7, gerando um embate daqueles que eram a favor, notadamente Estados Unidos, Alemanha, França e Canadá, que queriam reforçar esse compromisso que constou no Comunicado da Cúpula de Hiroshima em 2023 (CÚPULA, 2024).

Um dos principais assuntos discutidos na Cúpula do G7 em 2024 refere-se à decisão de expropriar os dividendos oriundos das reservas de moeda estrangeira da Rússia, para conceder empréstimos à Ucrânia, com a justificativa de custear os danos causados pelo conflito que são necessários à reconstrução do país, bem como em investimentos para a defesa e esforços de guerra ucranianos. Essa decisão e ação do G7 é uma clara demonstração de uso geopolítico do arranjo para contra-atacar financeiramente as estratégias russas, as quais foram articuladas para tentar dissuadir a expansão oriental da OTAN e a ocupação indireta de territórios do entorno regional estratégico da Rússia.

Logo após o fim da Cúpula do G7, Vladimir Putin fez visita oficial à Coreia do Norte, demonstrando ao Ocidente que a Rússia tem alianças com países que poderão continuar lhe fornecendo mais armas e produtos de utilidade militar, como o Irã tem feito. Isso sinaliza que, se houver o aumento da escala do conflito, esses países serão parceiros com proteção mútua, além de ambos quererem projetar seus poderes e forçar a dissuasão dos membros da OTAN, sobretudo os Estados Unidos.

Diante desse contexto, podemos trazer a seguinte reflexão: por que o G7 não tomou medida similar referente ao conflito entre Israel e Hamas, em respeito à morte de milhares de civis (israelenses e palestinos) e a destruição de cidades e infraestruturas (residências, hospitais, espaços culturais etc.) no território da Palestina? Evidentemente, não há interesse dos Estados Unidos em retaliar ou enfraquecer seu aliado Israel.

No que tange à participação do Brasil como convidado nas Cúpulas de Líderes do G20, esteve presente nos anos de 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2023 e 2024. Nesta última, o presidente Lula proferiu seu discurso no segmento externo da Cúpula do G7 e, logo no início, afirmou que o Brasil preside o G20 em um contexto de múltiplos e novos desafios. Destacou a revolução digital e a importância da governança internacional e intergovernamental da inteligência artificial para que seja uma ferramenta segura, transparente e emancipatória, a ser usada para promover a paz e não a guerra. Também abordou questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, citando as mudanças climáticas e a necessidade de os países em desenvolvimento não continuarem presos às relações de dependência, com exploração e exportação de recursos naturais sem valor agregado e pagamentos de dívidas externas infindáveis. Reforçou a importância do combate às desigualdades, de ações efetivas de erradicação da fome e da pobreza, de tributação internacional

justa e progressiva, da taxação dos super-ricos e da promoção de empregos decentes e inclusão social. Mencionou que as instituições de governança estão inoperantes diante da realidade geopolítica atual que perpetua privilégios e que os gastos com armamentos aumentaram se comparado ao ano anterior. Relembrou que o Brasil condenou a invasão da Ucrânia pela Rússia, mas que ambos têm parcelas de culpa na continuação do conflito. A respeito da violência em Gaza, criticou que o legítimo direito de defesa se transformou em direito de vingança, com violações de direitos humanos diariamente, às custas de milhares de vítimas civis, notadamente mulheres e crianças (DISCURSO, 2024).

Para Roberto Goulart Menezes, professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (LULA, 2024), Lula participou da Cúpula do G7 em junho de 2024 com dois objetivos: como presidente do Brasil, para reconstruir a política externa brasileira, e como presidência do G20, para reforçar a importância dos temas da agenda e garantir a presença dos líderes do G7, que também são membros do G20, na reunião que ocorrerá em novembro de 2024 no Rio de Janeiro. Entretanto, Menezes aponta que a diplomacia brasileira tem receio de ocorrer um esvaziamento na Cúpula do G20 devido à insistência do presidente Lula em convidar Vladimir Putin, contrariando as pressões e sanções exercidas pelos países do Ocidente (membros da OTAN), e acrescenta-se ao fato a proximidade de datas com as eleições nos Estados Unidos.

A conjuntura atual revela-se dominada por polarizações geopolíticas e disputas entre atores hegemônicos, o que dificulta que países do Sul Global, como o Brasil, consigam exercer o protagonismo que se esperaria quando na liderança de arranjos multilaterais, pois a ordem internacional está sendo condicionada por outras variáveis, notadamente aquelas relacionadas à segurança e *status quo*. A volta de lógicas conflitivas e incertezas esvaziam a ancoragem institucional para a visibilidade e efetividade de agendas de governança global (HIRST, 2023).

Considerações finais

O debate sobre a multipolaridade no sistema internacional decorre das dificuldades (relação custo-benefício) para os Estados exercerem o poder de forma plena no âmbito do sistema internacional.

Conforme análise apresentada, os Estados Unidos, apesar de possuírem maiores vantagens absolutas em termos de recursos de poder (defesa, tecnologia,

economia) em relação a seus competidores mais próximos ou em relação ao conjunto dos demais Estados, têm enfrentado dificuldades para liderar o sistema internacional ou mesmo promover consenso a respeito de temas de seus próprios interesses. Da mesma forma, Rússia e Israel, respectivamente superiores à Ucrânia e ao Grupo Hamas, também têm enfrentado dificuldades em atingir seus objetivos militares.

Adicionalmente, o reposicionamento da Rússia como potência global e a emergência da China como importante parceiro comercial e fonte de investimento e inovação provocam rearranjos de parcerias estratégicas entre países em detrimento ao espaço que os Estados Unidos ocupavam no sistema internacional. Perante essa situação, China e Rússia, por meio dos BRICS+, têm se apresentado como maiores entusiastas e fomentadores da agenda quadridimensional da multipolaridade, bem como da estrutura multipolar que parece emergir sem a pretensão de substituir a arquitetura global do pós-Segunda Guerra Mundial.

Assim, a consolidação do G20 como arena de articulação entre países do Norte e do Sul Global lança luz sobre a necessidade de se avaliar a distribuição e o efetivo exercício de poder dos Estados no sistema internacional. A crise russo-ucraniana, o conflito Israel-Hamas, as eleições presidenciais nos Estados Unidos e o crescimento do nacionalismo parecem aumentar o fosso que distancia, ainda mais, países desenvolvidos do G7 e os países do Sul Global, tornando ainda mais difícil a construção de consensos sobre temas importantes e temas conflitantes.

Sobretudo ao se reconhecer que a dificuldade na construção de consensos decorre da grande quantidade de países membros do G20, os quais têm interesses e condições (políticas, institucionais, econômicas, ambientais e socioculturais) muito diferentes, lidando sobre temas sensíveis como a necessidade de uma arquitetura financeira sólida destinada à mitigação das mudanças climáticas e combate à fome, cabe sugerir perdoar ou redirecionar os valores de dívida pública de países pobres e instituir um modelo de tributação progressiva que viabilizaria arrecadar cerca de 2% sobre os rendimentos dos três mil bilionários do mundo, a contar com cooperação internacional para evitar evasão fiscal, lavagem de dinheiro e opacidade do tamanho das fortunas.

Por fim, vale mencionar que as estratégias da política externa brasileira na busca de reposicionar o país no cenário internacional com o objetivo de reverter a imagem do governo anterior de alinhamento automático com os Estados Unidos,

negacionismo científico e ambiental e embates discursivos com importantes parceiros comerciais, como Argentina e China, tornou ainda mais desafiador seu exercício de protagonista na presidência em arranjos multilaterais e sedimento de encontros internacionais, especialmente ao tentar projetar a agenda dos países em desenvolvimento para o centro das discussões internacionais para ganhar legitimidade, sem desagradar os países desenvolvidos e aqueles que dispõem de fortes recursos de poder.

Referências

BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, William. “The myth of multipolarity: American power’s staying power”. **Foreign Affairs**, 18 abr. 2023.

“CNBC TRANSCRIPT: former president of the United States Donald Trump speaks with CNBC’s ‘Squawk Box’ today”. **CNBC**, 11 mar. 2024.

COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. “O papel do G20 no combate à crise global: resultados e perspectivas”. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 8, p. 83-92, out./dez. 2011.

“CÚPULA do G7: em vitória de Giorgia Meloni, rascunho de documento final não tem menção ao direito ao aborto”. **G1**, 14 jun. 2024.

“DISCURSO do presidente Lula no segmento externo da Cúpula do G7, na Itália”. **Gov.br**, 14 jun. 2024.

G20 BRASIL. **Brasil na presidência do G20**. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/e-book-brasil-na-presidencia-do-g20>. Acesso em: 16 jun. 2024.

G7 ITALY. **About the G7**. Disponível em: <https://www.g7italy.it/en/about-g7/> Acesso em: 16 jun. 2024.

HIRST, Monica. “A política externa de Lula 3.0 além do horizonte”. **Cadernos Adenauer XXIV**, n. 1, p. 89-109, 2023.

JIM, Emily. “Why China’s CIPS matters (and not for the reasons you think)”. **Lawfare**, 5 abr. 2022.

“JOINT STATEMENT of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the international relations entering a new era and the global sustainable development”. **Kremlin**, 4 fev. 2022.

KINDLEBERGER, Charles. **The world in depression, 1929-1939**. Berkeley: University of California Press, 1973.

KVARTALNOV, Artem. “Indivisible security and collective security concepts: implications for Russia’s relations with the West”. **Central European Journal of International and Security Studies**, v. 15, n. 3, p. 4-29, set. 2021.

LULA vai ao G7 na Itália com foco na cúpula do G20 Rio. **Ansa Brasil**, 12 jun. 2024.. Disponível em: https://ansabrasil.com.br/brasil/noticias/politica/2024/06/12/lula-vai-ao-g7-na-italia-com-foco-na-cupula-do-g20-no-rio_3713671b-5a24-4039-a82a-1d4657b9554d.html. Acesso em: 2 out. 2024.

MEARSHEIMER, John. “Bound to fail: the rise and fall of the liberal international order”. **International Security**, v. 43, n. 4, p. 7–50, abr. 2019.

SHIFRINSON, Joshua et al. “The long unipolar moment? Debating American dominance”. **Foreign Affairs**, 17 out. 2023.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. “Crise russo-ucraniana, relações EUA-Taiwan-China e construção da ordem multipolar”. **Observatório Político dos Estados Unidos**, 10 ago. 2022.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. “Transição energética e petrodólares: o que realmente veio para ficar?”. **Folha de S. Paulo**, 6 jul. 2023.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

Recebido e publicado em novembro de 2024.