

Multilateralismo em disputa: a instrumentalização das instituições por EUA e Rússia e a fragmentação da ordem global

DOUGLAS FREITAS DE OLIVEIRA SILVA
E ISADORA HIGA HASSUM

As instituições multilaterais que emergiram no pós-guerra como pilares da cooperação global enfrentam, no século XXI, uma crise sem precedentes em legitimidade e eficácia. O sistema, centrado na Organização das Nações Unidas, exhibe crescentes sinais de esgotamento, caracterizados pela paralisa decisória no Conselho de Segurança, pela proliferação de conflitos contemporâneos sem solução coletiva e por um sentimento generalizado de que o modelo de governança estabelecido em 1945 se tornou obsoleto. Assim, a presente análise propõe que a crise do multilateralismo não seja apenas resultado de disfunções institucionais intrínsecas, mas decorre de uma instrumentalização deliberada e seletiva conduzida por grandes potências, especialmente Estados Unidos e Rússia, que utilizam as instituições multilaterais como mecanismos de projeção e legitimação de poder, corroendo seus fundamentos cooperativos.

A relevância do tema se impõe pela velocidade e profundidade das transformações na ordem internacional, em que o enfraquecimento de fóruns universais e o avanço de arranjos plurilaterais e regionais apontam para uma fragmentação da governança global (Acharya, 2017). Sob uma ótica realista (Mearsheimer, 1994) e crítica (Cox, 1981), o sistema é visto como uma arena de poder em que o Direito Internacional é moldado e instrumentalizado pela hegemonia para a preservação de seus interesses. A hipótese central é que esta crise é ativamente produzida e mantida por meio de duas frentes: a ação prática, como o uso do veto e o bloqueio financeiro, e a ação discursiva, por meio da retórica soberanista e da deslegitimação pública da ONU, como exemplifica o revisionismo russo e americano.

O que está em jogo, portanto, não é a mera "gestão de conflitos", mas a desintegração da própria arquitetura de paz instituída na prática desde 1945. Quando as regras são flexibilizadas pela força hegemônica e o veto se torna a manifestação máxima do interesse nacional em

detrimento da segurança coletiva, a comunidade internacional é confrontada com a perspectiva mais perigosa de todas: a da anarquia competitiva, onde a cooperação universal é substituída pela lei “tirania do forte”. Esta análise busca, assim, decifrar os mecanismos pelos quais essa erosão está sendo promovida, oferecendo um diagnóstico essencial para a compreensão dos dilemas que hoje ameaçam a estabilidade e o futuro da ordem global.

A Geopolítica do Excepcionalismo: Multilateralismo Sob Hegemonias em Conflito

A crise das instituições multilaterais contemporâneas é uma manifestação de um fenômeno estrutural, enraizado na lógica de funcionamento do sistema internacional. Estas instituições estão sendo transformadas em instrumentos de legitimação seletiva e de projeção estratégica de poder. Em *The False Promise of International Institutions*, John J. Mearsheimer (1994), sustenta que, as instituições internacionais exercem influência mínima sobre o comportamento estatal e oferecem pouca promessa de estabilidade no mundo pós-Guerra Fria, ou seja, as instituições são como arenas para a encenação das relações de poder, criadas e moldadas pelas potências para manter ou ampliar sua parcela de poder mundial, desse modo, o multilateralismo está aprisionado por uma racionalidade de poder que esvazia sua função cooperativa e compromete sua legitimidade normativa.

Stephen Krasner (1982) aprofunda esse argumento ao afirmar que os regimes internacionais são “variáveis intervenientes”: não transformam estruturas de poder, mas canalizam comportamentos em contextos de convergência mínima de interesses. Em síntese, as instituições não substituem o cálculo de poder, apenas o administram. Sob essa perspectiva teórica, a crise contemporânea das instituições multilaterais revela os limites estruturais do institucionalismo liberal. Nas últimas décadas, houve uma proliferação de regimes, tratados e organismos destinados a disciplinar as relações internacionais com base em normas universais e procedimentos coletivos. No entanto, à medida que a distribuição de poder global se tornou mais difusa e contestada, essas instituições passaram a ser empregadas de maneira seletiva e estratégica.

Quando as instituições centrais se tornam incapazes de coordenar interesses divergentes, os Estados migram a cooperação para arenas funcionais e especializadas. Surge, então, uma governança “tecida” por regimes técnicos, regionais e temáticos, múltiplos centros de autoridade parcial que coexistem sem convergência normativa. Haas (1964) previu que essa fragmentação funcional seria a forma moderna da interdependência: a ordem global não colapsa, mas se dispersa em redes pragmáticas, voltadas mais à gestão de problemas do que à construção de valores compartilhados. O sistema se reconstrói de forma setorial, pragmática e competitiva, em estruturas que reivindicam autonomia em relação à ordem liberal, embora reproduzam seus mecanismos de poder e exclusão.

O BRICS e a OTAN materializam a polarização central da crise do multilateralismo, refletindo a fragmentação competitiva que substitui o ideal de cooperação universal. A OTAN emerge como o símbolo máximo do multilateralismo seletivo e securitário do Ocidente, sendo o principal instrumento para a projeção da hegemonia dos Estados Unidos em questões de segurança. A Aliança atua como um substituto funcional da ONU em crises internacionais, institucionalizando a política de exceção permanente ao legitimar a intervenção sob hegemonia e minando, assim, a autoridade da Carta das Nações Unidas. Em contrapartida, o BRICS materializa o que se pode chamar de “contra-institucionalismo seletivo”: espaço criado para contornar a paralisia das instituições formais, mas que acaba reforçando novas exclusões, articulando uma retórica de resistência à hegemonia ocidental, sob a liderança da China e da Rússia, mas operando dentro da mesma lógica estatal e hierárquica que sustenta a ordem que critica. Sua agenda reformista, longe de proporcionar uma transformação estrutural, traduz-se em demanda por inclusão de novos membros no topo, não em democratização do sistema. Os dados apresentados por Maglia et al. (2024) reforçam esse diagnóstico empírico: entre 2013 e 2023, “reforma” aparece nos discursos do Brasil, da Índia e da África do Sul com muito menos frequência que “comércio” ou “segurança”.

A retórica reformista concentra-se em representação e voz, não em desempenho institucional, um sintoma de que o objetivo principal das potências emergentes é participar do núcleo decisório, e não democratizar efetivamente o multilateralismo. Essa ambivalência ilustra o diagnóstico de Matthew D. Stephen (2017): as potências emergentes não destroem o sistema liberal; elas o transformam por

dentro. Contestam seletivamente suas normas e mecanismos, mas permanecem integradas a ele. A partir dessa tensão, consolida-se uma “nova governança global”, caracterizada por pluralismo institucional, sobreposição de regimes e disputa simbólica pela autoridade normativa.

Esse movimento de incorporação da lógica de poder às instituições multilaterais ecoa a dinâmica do estado de exceção descrita por Carl Schmitt (2007) e aprofundada por Giorgio Agamben (2004). Em ambos os autores, a exceção não é um desvio pontual da norma, mas o momento em que o poder revela sua verdadeira natureza: a capacidade de decidir quando a norma deve ser suspensão. No plano internacional, as grandes potências exercem função análoga à do soberano schmittiano, definindo, com base em seu próprio cálculo estratégico, quando as regras multilaterais serão aplicadas, reinterpretadas ou ignoradas. Assim, o multilateralismo contemporâneo se estrutura como um espaço de legalidade condicional, onde o direito permanece formalmente em vigor, mas sua aplicação é submetida à decisão política dos atores dominantes.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é um exemplo paradigmático dessa dinâmica: o direito de veto, concebido em 1945 como mecanismo de equilíbrio entre as potências vitoriosas da Segunda Guerra, transformou-se em instrumento de bloqueio sistemático. Desde 1946, mais de 300 vetos foram registrados, majoritariamente por Estados Unidos e Rússia, frequentemente em defesa de aliados estratégicos ou de esferas de influência regionais (Security Council Report, 2025). Como observa Krasner (1982), o Conselho de Segurança reflete a distribuição real de poder e institucionaliza a hierarquia do sistema internacional; o veto, nesse sentido, é o símbolo mais claro da subordinação da legalidade internacional à soberania das grandes potências.

A Rússia exemplifica esse uso instrumental de maneira contundente. Desde a anexação da Crimeia, em 2014, e, sobretudo, após a invasão em larga escala da Ucrânia em 2022, Moscou vetou sucessivas resoluções que condenavam sua conduta ou autorizavam medidas coercitivas. Todavia, a Rússia, longe de se afastar da ONU, mantém-se em seu interior para utilizá-la como escudo jurídico e palco de legitimação de sua narrativa soberanista. De modo análogo, os Estados Unidos têm recorrido reiteradamente ao veto em resoluções relacionadas ao conflito israelo-palestino, notadamente

em 2023, 2024 e 2025, quando bloquearam propostas de cessar-fogo humanitário amplamente apoiadas pela comunidade internacional (Meng, 2025). O Conselho de Segurança é utilizado não como fórum de deliberação coletiva, mas como instrumento de contenção institucional que preserva a liberdade de ação de um Estado e de seus aliados. Assim como Moscou, Washington se vale da estrutura multilateral não para cooperar, mas para controlar o alcance e a direção da cooperação.

Esses comportamentos opostos em conteúdo, mas idênticos em lógica, não configuram uma anomalia do sistema: são expressões de sua coerência realista. Ambos confirmam que regimes prosperam apenas em áreas não essencialmente conflitivas, onde os interesses das potências convergem parcialmente e os ganhos são de soma positiva. Todavia, quando a disputa envolve segurança, soberania ou poder militar, o multilateralismo cede lugar à política de veto, e o direito internacional converte-se em instrumento retórico.

O mesmo padrão se observa no domínio econômico: o bloqueio norte-americano ao Órgão de Apelação da OMC, desde 2019, ilustra a disposição de desativar mecanismos multilaterais quando estes deixam de assegurar vantagem relativa. Conforme relata o U.S. Trade Representative Report (2020), Washington acusa o órgão de “ultrapassar seu mandato” e “violar a soberania dos Estados Unidos em matéria comercial”, argumento utilizado para justificar a paralisia do sistema de solução de controvérsias que constituía o núcleo jurídico da OMC. Tal atitude confirma que a institucionalização liberal é condicional à utilidade política percebida: quando as regras favorecem, são invocadas; quando constroem, são suspensas. Esses organismos continuam existindo formalmente, mas sua autoridade substantiva está esvaziada. O multilateralismo torna-se performático, uma linguagem de legitimidade global sem capacidade efetiva de decisão. As normas são invocadas para justificar sua própria suspensão, e a legalidade serve para legitimar a desigualdade estrutural entre os sujeitos que dela participam.

A Crise como Projeto Político e Discursivo

O estudo do discurso é essencial para decifrar a crise do multilateralismo, pois a instabilidade do sistema não

reside apenas em falhas materiais, mas na contestação ideológica de seus fundamentos. Sob a lente do construtivismo crítico (Wendt, 1999), as instituições, como a ONU, são vistas como construções sociais cuja autoridade depende do reconhecimento mútuo; portanto, o discurso tem o poder de produzir realidades políticas, e não apenas às refletir (Miskimmon; O’Loughlin, 2017). A crise, neste sentido, é ativamente construída por atores que instrumentalizam a retórica da ineficácia para desvincular-se das restrições multilaterais, numa clara manifestação de estratégias de hegemonia e contra-hegemonia (Cox, 1981).

O unilateralismo moderno, liderado pelos Estados Unidos, transcendeu a mera ação militar para se tornar um isolacionismo performativo baseado no discurso. A narrativa do “America First” de Donald Trump não apenas expressou uma preferência por acordos bilaterais, mas também visou deslegitimar simbolicamente as instituições, convertendo-as em obstáculos à soberania nacional. Ao rotular a Organização Mundial do Comércio (OMC) como ineficaz, os EUA pavimentaram o caminho para a instrumentalização unilateral de tarifas e sanções, como as que resultaram na paralisa da Rodada de Doha (Lloyd, 2012).

Em contrapartida, a Rússia emprega um revisionismo institucional que utiliza o discurso para contestar a própria estrutura normativa. O Ministro das Relações Exteriores, Sergei Lavrov, consistentemente ataca o Ocidente por substituir o “multilateralismo genuíno” pela imposição de uma ilegítima “Ordem Baseada em Regras” (RBO). Esta contranarrativa russa alega que a ONU foi capturada pela ideologia liberal ocidental, comprometendo sua imparcialidade. A Rússia exige “reconhecimento” do seu status de Grande Potência como pré-condição para a cooperação, tornando a divergência de significado sobre conceitos como multilateralismo e direito internacional o catalisador ativo da crise. A retórica não é apenas defensiva; ela justifica ações externas, como o uso recorrente do veto no Conselho de Segurança e intervenções em sua vizinhança, como se fossem a defesa da Carta da ONU contra a hipocrisia hegemônica.

A estratégia de deslegitimação é altamente eficaz porque converte a frustração internacional em capital político doméstico. Líderes nacionalistas, como o ex-Presidente Jair Bolsonaro no Brasil e figuras análogas em outros países, transformam a crítica à ONU em retórica soberanista, reforçando a ideia de que a “vontade

nacional” deve prevalecer sobre as “restrições de burocratas internacionais”. A fragilidade da ONU torna-se, ironicamente, a fonte de legitimidade para a ação unilateral. Ao instrumentalizar a retórica da ineficácia, as potências revisionistas criam um ambiente de ceticismo que corrói a autoridade da ONU, impedindo-a de exercer seu papel de legitimadora universal (Scarone, 2023). A consequência mais crítica é que a deslegitimação discursiva do foro principal impõe a busca por vias alternativas de cooperação, como a criação de novos “clubes dos escolhidos” ou o uso de coalizões regionais (Lavrov, 2023).

Considerações Finais

A análise desenvolvida demonstrou que a crise contemporânea do multilateralismo não é um acidente de percurso nem uma disfunção burocrática da ONU, mas a expressão de um dilema central entre o ideal normativo da cooperação universal e a prática histórica da instrumentalização do poder. Por meio da ação seletiva e da retórica corrosiva, potências como os Estados Unidos e a Rússia transformaram as instituições multilaterais em arenas para a projeção de seus interesses nacionais, corroendo ativamente os fundamentos cooperativos do sistema. A erosão da legitimidade da ONU, simbolizada por sua paralisia diante de conflitos centrais, reflete precisamente a subordinação da legalidade internacional à soberania, onde a regra só prevalece enquanto convém ao forte.

O que assistimos é uma metamorfose da ordem global, onde o ideal de universalidade cede lugar a uma fragmentação em novas arquiteturas de poder, seja o bloco ocidental reafirmado ou as coalizões alternativas e pragmáticas. Estes arranjos paralelos funcionam como clubes competitivos que atestam a falência do modelo pós-1945 em lidar com a interdependência e a diversidade. A ONU, nesse contexto, resiste como o símbolo de uma promessa histórica, mas seu edifício se sustenta sobre alicerces rachados. O futuro da cooperação, portanto, residirá não na utopia de uma reforma institucional que restaure o consenso perdido, mas na difícil gestão dessa pluralidade competitiva, onde o multilateralismo é inevitável, porém nunca inocente.

Referências

ACHARYA, Amitav. After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. **Ethics & International Affairs**, v. 31, n. 3, p. 271–285, 2017. Carnegie Council for Ethics in International Affairs.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**: Homo Sacer II,1. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126–155, 1981.

HAAS, Ernst B. **Beyond the Nation-State**: Functionalism and International Organization. Stanford: Stanford University Press, 1964.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185–205, 1982.

LAVROV, Sergei V. Genuine Multilateralism and Diplomacy vs the “Rules-Based Order”. **Russia in Global Affairs**, v. 21, n. 3, p. 104–113, 2023.

LLOYD, Peter. Multilateralism in crisis. **ARTNeT Working Paper Series**, n. 114, 2012. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/64286>. Acesso em: 29 out. 2025.

MAGLIA, Cristiana; SENDING, Ole Jacob; BØÅS, Morten; DE CONING, Cedric; ERIKSEN, Stein S.; KARLSRUD, John; ØVERLAND, Indra. **Emerging Powers, the G20, and Reform of Multilateral Institutions**. Oslo: NUPI, 2024.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Cambridge: The MIT Press, v. 19, n. 3, p. 5–49, Winter 1994–1995. Disponível em: <http://www.jstor.com/stable/2539078>. Acesso em: 29 out. 2025.

MISKIMMON, Alister; O’LOUGHLIN, Ben. Russia’s Narratives of Global Order: Great Power Legacies in a Polycentric World. **Politics and Governance**, v. 5, n. 3, p. 111–120, 2017. Disponível em: https://pureadmin.qub.ac.uk/ws/files/135797471/PaG_5_3_Russia_s_Narratives_of_Global_Order_Great_Power_Legacies_in_a_Polycentric_World.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

MORSE, Julia C.; KEOHANE, Robert O. Contested multilateralism. **Review of International Organizations**, v. 9, n. 3, p. 385–412, 2014. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs11558-014-9188-2.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2025.

Referências

NEWMAN, Edward; THAKUR, Ramesh; TIRMAN, John. Multilateralism under challenge. **United Nations University Research Brief**, n. 1, p. 1–7, 2006. Disponível em: http://collections.unu.edu/eserv/UNU:3088/rb1_06.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

SCARONE, Marcello. Is Classic Multilateralism Outdated? The Case of the UN. In: _____. **The United Nations at 75: Policy and Governance of Global Challenges**. Leiden: BRILL, 2023. cap. XX, p. 29–41.

SCHMITT, Carl. **O Presidente do Reich como Guardiã da Constituição**. Tradução de Gisele da Silva Vieira. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

SECURITY COUNCIL REPORT. The Security Council Veto. Nova Iorque: **Security Council Report**, 2025. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php>. Acesso em: 30 out. 2025.

STEPHEN, Matthew D. **Emerging Powers and Emerging Trends in Global Governance**. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Leiden, v. 23, n. 3, p. 483–502, 2017. DOI: 10.1163/19426720-02303009.

THAKUR, Ramesh; NEWMAN, Edward; TIRMAN, John. **Multilateralism under Challenge**. Tokyo: United Nations University, 2006. Disponível em: http://collections.unu.edu/eserv/UNU:3088/rb1_06.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

U.S. TRADE REPRESENTATIVE (USTR). **Report on the Appellate Body of the World Trade Organization**. Washington, D.C.: Office of the USTR, fev. 2020. Disponível em: <https://ustr.gov>. Acesso em: 29 out. 2025.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.