petrel

Nações Desunidas: Os Dilemas das Instituições Multilaterais diante de Conflitos Contemporâneos



Boletim de Conjuntura do
Programa de Educação Tutorial
de Relações Internacionais da
Universidade de Brasília

[v. 8 | n. 1] [abril | 2026]

[v. 8 | n. 1] [abril | 2026]

Boletim de Conjuntura do
Programa de Educação Tutorial
de Relações Internacionais da
Universidade de Brasília

Expediente

Conselho Editoral:
Bianca Negri Pinheiro
Carolina Quadros Motta Bastos
Cecília Dias Costa
Lenira Vitoria Barroso de Oliveira
Marcele Mariani Brito Canêdo
Daniel Jatobá

Projeto Gráfico e Diagramação:
Bianca Negri Pinheiro
Carolina Quadros Motta Bastos

Fotografia:
Piotr Sobik | Anadolu

Revisão:
Daniel *Jatobá*

Programa de Educação Tutorial de
Relações Internacionais [PET-REL]
Instituto de Relações Internacionais da
Universidade de Brasília [IREL-UnB]
Universidade de Brasília, Campus Darcy
Ribeiro, Asa Norte - Brasília [DF]
CEP 70910-900 | *petrel.unb.br*

Criado e implantado em 1979 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o PET – então Programa Especial de Treinamento e hoje Programa de Educação Tutorial – é um Programa acadêmico direcionado a alunos regularmente matriculados em cursos de graduação. Tais estudantes são selecionados pelas instituições de ensino superior de que participam e se organizam em grupos, recebendo orientação acadêmica de professores-tutores. O PET visa envolver os alunos que dele participam num processo de formação integral, propiciando-lhes compreensão abrangente e aprofundada de sua área de estudos. São objetivos deste Programa: a melhoria do ensino de graduação, a formação acadêmica ampla do estudante, a interdisciplinaridade, a atuação coletiva e o planejamento e a execução, em grupos sob tutoria, de uma gama diversificada de atividades acadêmicas. Até o ano de 1999, o Programa foi coordenado pela CAPES. A partir de 31 de dezembro de 1999, o PET teve sua gestão transferida para a Secretaria de Educação Superior, ficando sob a responsabilidade do Departamento de Projetos Especiais de Modernização e Qualificação do Ensino Superior. Desde então, vem sendo executado levando em conta as diretrizes e os interesses acadêmicos das universidades às quais se vincula, e que passaram a ser responsáveis por sua estruturação e coordenação. O PET-REL – Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais – foi criado em 1993. Inserido nos grupos PET da Universidade de Brasília, destaca-se por seu pioneirismo em levar o campo de estudos das relações internacionais para o âmbito do Programa. O PET-REL é constituído por estudantes, que desenvolvem atividades baseadas nas três funções básicas da Universidade: ensino, pesquisa e extensão.

Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília

O Laboratório de Análise de Relações Internacionais (LARI)

O Laboratório de Análise de Relações Internacionais (LARI) é um dos principais instrumentos pedagógicos do PET-REL. O LARI estabelece-se pelo uso de um conjunto de metodologias consagradas no campo das Relações Internacionais, tais como Análise de Política Exterior, Análise Histórica de Relações Internacionais, Análise Crítica de Discurso, dentre outras. Com isso, constitui-se como esforço intelectual de captura, explicação e entendimento das dinâmicas das Relações Internacionais. O LARI oportuniza aos estudantes aprofundar e aprimorar conhecimentos essenciais para sua formação cidadã exigindo dedicação, disciplina, criatividade e pensamento crítico na construção e produção de análises internacionais. O LARI, pensado como um observatório da conjuntura internacional, permite aos estudantes produzir interpretações sobre as dinâmicas globais e que sejam cientificamente embasadas. O cerne das atividades do LARI compõe-se organicamente ao longo de todas as atividades desenvolvidas pelo PET-REL, com momentos especiais de encontros para discussão sobre temas pré-definidos, com base em um termo de referência construído coletivamente pelo grupo. O termo de referência (briefing) visa guiar os participantes e estimular o debate em torno de elementos de análise relevantes, possibilitando identificar variáveis e questões para serem consideradas nas análises. Vale pontuar que o LARI está aberto à participação de estudantes de outros cursos e instituições, no sentido de enriquecer a experiência e tornar o Laboratório ponte na construção de articulações interinstitucionais. Após o debate coletivo com base no termo de referência, os participantes partem para a etapa de produção de suas análises de conjuntura, teoricamente e metodologicamente embasadas. O conjunto dessas análises, corrigidas por pares pelos petianos e avaliadas pelo tutor, resulta na "Revista Petrel", um Boletim de Conjuntura do Programa de Educação Tutorial de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Por fim, podemos afirmar que o PET-REL, através de atividades como o LARI, consolida-se como espaço de comunhão das atividades de ensino, pesquisa e extensão, conectando o trabalho do grupo com o de nossa comunidade acadêmica.

Sumário

Apresentação: Nações Desunidas? Disputas e reconfigurações na ordem internacional 8
Daniel Jatobá

A ONU fala, o mundo não escuta: a crise performativa da diplomacia global 14
Giovanna Regina Alves da Silva

Mais que uma ameaça, um desafio: a irrupção da ordem internacional pela extrema direita 23
Cecília Dias

Sistema Fora do Ar: o Multilateralismo na Era da Ciberguerra 30
Maria Eduarda da Silva P. dos Santos

Multilateralismo em disputa: a instrumentalização das instituições por EUA e Rússia e a fragmentação da ordem global 39
Douglas Freitas de Oliveira Silva e Isadora Higa Hassum

O fim de uma era? Instrumentalização, desdolarização e a busca por resiliência monetária no BRICS+ 48
Amanda Rodrigues e Carolina Bastos

O multilateralismo da União Europeia diante da guerra híbrida com a Rússia 58
Helena Giusti e Henrique Fernandes

“Homem ao Mar”: como pequenos Estados Insulares navegam nas incertezas de um multilateralismo exausto 70
Enzo de Oliveira Feliciano

O regionalismo é uma alternativa? A Aliança dos Estados do Sahel diante na ineficácia da ONU na região 80
Letícia Serrão e Carla Iasmin Queiroz

A nova guerra sem bandeira: crime organizado e a erosão da governança multilateral na América Latina 91
Juliana Jaegger

Sumário

Enquanto Bukele grita, a OEA se cala 103
Gabriel Boaventura

Crise Tarifária Trump–Petro (2025): Migração, Soberania e a Erosão do Acordo de Livre Comércio Colômbia–EUA 112
João Gabriel Oliveira Luz e Laryssa Aparecida Pereira Silva

From management to agency: is regional conflict resolution the answer for Haiti? 124
Lenira Oliveira

A ONU como instrumento de poder: paralisia no conflito iemenita 131
Anna Luiza Fagundes

Paz no Reconhecimento: o desinteresse em prevenir e solucionar o genocídio palestino 140
Bianca Pinheiro e João Paulo Urbano

Conflitos em Curso: a Rivalidade Indo-Paquistanesa e o Controle dos Recursos Hídricos 148
Júlia Medeiros e Nicolas Koeller

Sudão: um retrato da crise do multilateralismo global 156
Bárbara Gonçalves e Luísa Ribeiro

Análise de Conjuntura: uma proposta de questões orientadoras e critérios de qualidade 166
Daniel Jatobá

Apresentação

Nações Desunidas? Disputas e reconfigurações na ordem internacional

Daniel Jatobá*

*Doutor em Ciência Política (IESP/UERJ) e Mestre em Relações Internacionais (IREL/UnB). Tutor do Programa de Educação Tutorial do Curso de Relações Internacionais (PET-REL/UnB). Professor do IREL/UnB, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais/UnB (PPGECsA/ICS/UnB) e um dos Coordenadores do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (NEL/IREL/UnB).

CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/4101446986138775.

A presente edição da Revista Petrel: Boletim de Conjuntura reúne análises que gravitam em torno de uma pergunta comum: o que ocorre quando instituições internacionais continuam a existir e a se pronunciar como tais, mas os conflitos persistem ou se intensificam, os consensos se tornam mais raros e parte relevante das decisões migra para arenas menos reguladas e mais seletivas? A leitura conjunta dos dezesseis textos sugere um momento de tensão na ordem internacional — não necessariamente um colapso, mas um rearranjo em que normas parecem aplicadas de modo desigual, mecanismos de mediação enfrentam limites evidentes e instrumentos de coerção ganham centralidade. Essa é apenas uma das possíveis entradas para o debate; as nuances e ambivalências da conjuntura aparecerão com maior nitidez ao longo desta apresentação das temáticas e perspectivas analíticas de cada texto.

As análises de conjuntura aqui reunidas abordam essa problemática por recortes variados — da diplomacia performativa à ciberguerra; da instrumentalização institucional às sanções financeiras; das disputas comerciais à guerra híbrida; do reconhecimento estatal às crises humanitárias e às redes ilícitas transnacionais. Apesar da diversidade temática, há um ponto de convergência metodológica: o esforço de analisar a conjuntura a partir da inter-relação de acontecimentos recentes, estruturas de mais longa duração e correlações de forças em transformação acelerada. Vamos lá.

Na primeira análise de conjuntura dessa edição, "**A ONU fala, o mundo não escuta: a crise performativa da diplomacia global**", Giovanna Regina Alves da Silva formula explicitamente a pergunta sobre o esgotamento discursivo do multilateralismo na 80ª AGNU. Mobilizando Michel Foucault, Pierre Bourdieu e Norman Fairclough, a

autora argumenta que a crise institucional é visível na própria perda de eficácia performativa da linguagem diplomática. O problema não é apenas a falta de ação, mas o enfraquecimento do reconhecimento que sustenta a autoridade simbólica da ONU.

Em "**Mais que uma ameaça, um desafio: a irrupção da ordem internacional pela extrema direita**", Cecília Dias articula a ascensão global da extrema direita às noções de crise endógena e crise exógena do multilateralismo. Dialogando com Marianna Albuquerque e Maria Regina Soares de Lima, a autora se esforça por demonstrar como a reorganização do poder global, enquanto processo externo às instituições multilaterais, se combina à crise normativa interna dessas instituições. Nesse contexto, o foco da análise recai sobre a ascensão da extrema direita; e o resultado não é mera instabilidade eleitoral, mas erosão estrutural da ordem liberal. O desafio, portanto, é sistêmico: nos termos propostos por Gelson Fonseca Jr., quando os interesses e as regras não mais se coadunam e a ordem internacional é politizada desde dentro e de fora, o que resta da arquitetura cooperativa?

A análise intitulada "**Sistema Fora do Ar: o Multilateralismo na Era da Ciberguerra**", de Maria Eduarda da Silva P. dos Santos, investiga o caso do ataque Stuxnet e a escalada digital entre Israel e Irã para expor o vácuo normativo da guerra cibernética. Ao explorar a lógica dos cyber proxies e da atribuição incerta, a autora evidencia como o multilateralismo, concebido para conflitos territoriais, mostra-se desarmado diante dessa nova modalidade bélica. O que se tem, argumenta a autora, é uma espécie de zona cinzenta onde poder e responsabilidade se dissociam.

"**Multilateralismo em disputa: a instrumentalização das instituições por EUA e Rússia e a fragmentação da ordem global**", de Douglas Freitas de Oliveira Silva e Isadora Higa Hassum, argumenta que a crise não é acidental, mas produzida. Com apoio em leituras de John Mearsheimer, Stephen Krasner e Robert Cox, demonstram como veto, bloqueio financeiro e retórica soberanista convertem instituições existentes em arenas de projeção estratégica. O efeito cumulativo é a fragmentação funcional da governança — uma ordem que não colapsa, mas se dispersa.

O texto de Amanda Rodrigues e Carolina Bastos, "**O fim de uma era? Instrumentalização, desdolarização e a busca por resiliência monetária no BRICS+**", reconstroem historicamente a centralidade do dólar desde Bretton Woods até sua transformação em instrumento explícito de coerção geopolítica. Ao examinar as sanções à Rússia, o

congelamento de reservas e os acordos bilaterais Brasil–China, as autoras mostram como a desdolarização emerge menos como ruptura ideológica e mais como estratégia de proteção diante da volatilidade política norte-americana. Na visão das autoras, o que está em disputa não é apenas a moeda, mas a soberania financeira do Sul Global.

"**O multilateralismo da União Europeia diante da guerra híbrida com a Rússia**", de autoria de Helena Giusti e Henrique Fernandes, examina como incursões aéreas, drones e desinformação deslocam a UE para a zona cinzenta da guerra híbrida. Ao analisar o Livro Branco European Defence-Readiness 2030 e os mecanismos da PESC, mostram que a crise pode fortalecer um multilateralismo securitário orientado por balança de ameaça e autonomia estratégica; contudo, a coesão interna permanece tensionada pelo euroceticismo.

"**'Homem ao Mar': como pequenos Estados Insulares navegam nas incertezas de um multilateralismo exausto**", de Enzo de Oliveira Feliciano, examina a posição desses atores à luz da retração multilateral entre 2020 e 2025. Dialogando com Kenneth Waltz e Hans Morgenthau, o autor argumenta que, em contextos de crise, as grandes potências priorizam segurança e competição, reforçando as vulnerabilidades climáticas e econômicas dos pequenos Estados. A metáfora náutica da qual lança mão o autor sintetiza o argumento: quando o sistema entra em mar revolto, nem todos dispõem do mesmo casco.

Na análise "**O regionalismo é uma alternativa? A Aliança dos Estados do Sahel diante da ineficácia da ONU na região**", Letícia Serrão e Carla Iasmin Queiroz analisam o Sahel como espaço onde a instrumentalização institucional e a falha da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA) expõem os limites do modelo onusiano. Ao recuperar John G. Ruggie e Cristina Pecequilo, as autoras argumentam que as normas ocidentais e hierarquias de poder tensionam a legitimidade no Sul Global. A Aliança dos Estados do Sahel surge como resposta regional — alternativa que nasce da crise, mas carrega seus próprios dilemas.

"**A nova guerra sem bandeira: crime organizado e a erosão da governança multilateral na América Latina**", de Juliana Jaegger, demonstra como facções como CV, PCC e Tren de Aragua operam como redes transnacionais de poder que desafiam a arquitetura clássica da segurança coletiva. A análise combina episódios recentes, como a megaoperação policial de 2025 no Rio de Janeiro, com o fenômeno da internacionalização das economias

ilícitas. “Guerra sem bandeira” é a categoria usada pela autora para descrever uma modalidade de violência que escapa às ferramentas multilaterais tradicionais.

No texto “**Enquanto Bukele grita, a OEA se cala**”, Gabriel Boaventura publica mais uma análise sobre o atual mandatário de El Salvador, na qual contrasta a robustez normativa da OEA — e.g., a Resolução 1080 e a Carta Democrática Interamericana — com sua inação diante do caso salvadorenho. Ao recuperar precedentes históricos de acionamento desses instrumentos, o autor argumenta que o problema não é jurídico, mas político. A omissão revela seletividade e dependência da vontade dos atores centrais - no caso da OEA, obviamente se trata dos Estados Unidos. A pergunta é direta: de que vale a afirmação de um regime democrático regional, se ele não se aplica quando seria mais necessário?

“**Crise Tarifária Trump–Petro: Migração, Soberania e a Erosão do Acordo de Livre Comércio Colômbia–EUA**”, de João Gabriel Oliveira Luz e Laryssa Aparecida Pereira Silva, sustenta que a política tarifária foi convertida em instrumento de coerção extraterritorial amparado no International Emergency Economic Powers Act (IEEPA). Ao articular Amrita Narlikar, Robert Gilpin e Hans Morgenthau, os autores interpretam o episódio da crise entre os dois países como um caso de reconfiguração coercitiva do multilateralismo comercial, deslocando a OMC e reafirmando assimetrias hemisféricas.

O texto “**From management to agency: is regional conflict resolution the answer for Haiti?**”, de Lenira Oliveira, sustenta que o fracasso das missões da ONU decorre de uma lógica de conflict management que estabiliza os sintomas, mas não transforma as estruturas mais profundas e duradouras. Ao revisitar a trajetória da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e as limitações do Conselho de Segurança, a autora propõe deslocar o eixo da gestão para o da agência, sobretudo regional e societal. A pergunta que atravessa o texto é incisiva e crítica: pode haver resolução duradoura quando a paz é administrada sem protagonismo haitiano?

“**A ONU como instrumento de poder: paralisia no conflito iemenita**”, de Anna Luiza Fagundes, reconstrói o Iêmen como caso paradigmático de sobreposição entre crise humanitária e disputa geopolítica. Ao examinar resoluções, sanções e a suspensão de operações em 2025, a autora sustenta que a ONU não é apenas limitada — é atravessada por interesses estratégicos que condicionam sua atuação. A paralisia, assim, é estrutural, não episódica.

"**Paz no Reconhecimento: o desinteresse em prevenir e solucionar o genocídio palestino**", de Bianca Pinheiro e João Paulo Urbano, realiza uma análise que articula história colonial, reconhecimento estatal e conjuntura recente para sustentar que a prevenção foi politicamente bloqueada. O plano de cessar-fogo de 2025 surge como promessa deslocada, incapaz de enfrentar a assimetria estrutural. Ao evidenciar o papel do apoio diplomático e material dos EUA, o texto desloca o debate da retórica humanitária para a política do reconhecimento — e do tempo.

Em "**Conflitos em Curso: a Rivalidade Indo-Paquistanesa e o Controle dos Recursos Hídricos**", Júlia Medeiros e Nicolas Koeller articulam geopolítica, identidade e recursos hídricos para mostrar que a crise multilateral no Sul da Ásia não é recente. Ao integrar perspectivas realistas e construtivistas sobre as relações internacionais, evidenciam como a Bacia do Indo se converte em instrumento de poder em um cenário agravado pelas mudanças climáticas. O multilateralismo aparece menos como solução frustrada e mais como limite estrutural diante de rivalidades existenciais.

Na décima sexta e última análise do dossiê, "**Sudão: um retrato da crise do multilateralismo global**", Bárbara Gonçalves e Luísa Ribeiro tomam o conflito sudanês como síntese empírica de uma crise estrutural. Ao mobilizar referências clássicas sobre a ordem mundial e o multilateralismo, como Robert Cox e Anne-Marie Slaughter Burley, as autoras argumentam que as instituições refletem relações de poder e, não menos importante, a seletividade corrói sua própria legitimidade. A proliferação de mediadores — Quad, IGAD e coalizões ad hoc — não resolve a crise sudanesa, mas sim revela a dispersão da autoridade global. O Sudão aparece, assim, como laboratório ou, talvez melhor, sintoma da fragmentação internacional contemporânea.

Lidas em conjunto, as análises revelam menos um colapso linear da ordem internacional e mais um processo de reacomodação conflitiva: as instituições persistem, não foram enterradas definitivamente, mas sua autoridade é disputada; as normas existem, mas sua aplicação é seletiva; os mecanismos internacionais operam, mas frequentemente por vias indiretas — sanções, coerção financeira, guerras híbridas, proxies digitais, redes ilícitas transnacionais. Em vários casos, a questão não é a ausência de linguagem ou de regime jurídico, mas a erosão de eficácia, como ocorre quando a mediação se dispersa, quando o reconhecimento se retrai, e, sobretudo, quando a governança se fragmenta por desenho estratégico e não por mero acidente.

Encerrando o número, inclui-se um texto de minha autoria, "**Análise de Conjuntura: uma proposta de questões orientadoras e critérios de qualidade**", no qual proponho um conjunto de ferramentas conceituais e questões orientadoras cujo propósito é fornecer um roteiro de elaboração para quem escreve análises de conjuntura e, simultaneamente, um roteiro de avaliação para quem as lê ou assume a tarefa de avaliá-las; além disso, o texto propõe também um conjunto de critérios de qualidade para quiçá fomentar o estabelecimento de parâmetros para julgarmos as análises de conjuntura que lemos no nosso dia a dia. Mais do que um apêndice metodológico, trata-se de um convite à reflexão sobre como produzimos inteligibilidade em meio às disputas do presente.

Boa leitura!

A ONU fala, o mundo não escuta: a crise performativa da diplomacia global

Giovanna Regina Alves

O lema da 80ª Assembleia Geral das Nações Unidas, "Melhor juntos: 80 anos e mais pela paz, desenvolvimento e direitos humanos", buscou reafirmar a vocação cooperativa da organização. Entretanto, ao ressoar na tribuna de Nova York em setembro de 2025, a mensagem revelou um contraste marcante com a conjuntura internacional. A ONU enfrentava, naquele momento, cortes financeiros significativos, impasses prolongados no Conselho de Segurança, rivalidades geopolíticas intensificadas e crises humanitárias sem respostas coordenadas, ou seja, elementos que fragilizam sua capacidade de ação coletiva e ampliam o descrédito institucional.

Nesse contexto, a linguagem diplomática desempenhou papel central nos debates da Assembleia. Como apontam Kurbalija e Slavik (2001), a diplomacia opera por meio de um equilíbrio entre clareza, persuasão e ambiguidade. Entretanto, em 2025, esse equilíbrio pareceu tensionado: os discursos de abertura de António Guterres, Annalena Baerbock, Luiz Inácio Lula da Silva e Donald Trump reiteraram valores universais, mas expuseram a crescente dificuldade de produzir uma linguagem comum capaz de orientar ações concretas.

Diante desse cenário, este artigo busca responder à seguinte questão: de que forma o uso da linguagem nos discursos da 80ª Assembleia Geral expõe o esgotamento do discurso multilateral? Parte-se da hipótese de que a crise do multilateralismo manifesta-se, antes de tudo, no plano discursivo. A palavra diplomática, que era tradicionalmente investida de autoridade e performatividade, revela hoje sua dificuldade em produzir consenso, representar interesses coletivos e sustentar a legitimidade do sistema internacional. A distância entre declarações e capacidade real de ação tornou-se parte constitutiva dessa crise.

Há interpretações que atribuem esse enfraquecimento principalmente à paralisia institucional ou à falta de

coordenação entre Estados, outras identificam o surgimento de novas articulações discursivas protagonizadas pelo Sul Global. Ainda assim, este trabalho parte da premissa de que o desgaste da linguagem constitui um sintoma privilegiado para compreender a transformação contemporânea do multilateralismo. É no discurso, e em seu esvaziamento, que se torna visível a dificuldade da ONU em articular respostas comuns a desafios globais e em exercer a autoridade simbólica que historicamente atribui sentido ao projeto multilateral.

A linguagem como poder

A linguagem ocupa um papel estruturante no sistema internacional porque define os limites do que pode ser dito, reivindicado e legitimado nos espaços multilaterais. Em Foucault (1971), o discurso é uma prática de poder que produz regimes de verdade ao estabelecer quais enunciados podem circular como legítimos. No caso da ONU, esse regime esteve historicamente ancorado na promessa de imparcialidade, universalidade e mediação. Quando esse regime se fragiliza, não é apenas a retórica que se altera: é a própria capacidade das instituições multilaterais de produzir previsibilidade e orientar expectativas coletivas.

Dessa forma, Pierre Bourdieu complementa essa perspectiva ao demonstrar que a eficácia da palavra depende do reconhecimento social do lugar de onde ela é enunciada (Girard Jr, 2017). A autoridade simbólica não reside apenas na mensagem, mas no emissor e no consenso tácito que legitima essa posição. Assim, quando Estados contestam as prerrogativas da ONU, bloqueiam resoluções no Conselho de Segurança ou simplesmente ignoram seus apelos humanitários, não desmentem apenas o conteúdo do discurso: enfraquecem a própria infraestrutura de reconhecimento que sustenta sua força performativa.

De modo complementar, Fairclough (1989) compreende o discurso como prática social que tanto reproduz quanto transforma relações de poder. Seu modelo tridimensional — texto, prática discursiva e prática social — oferece um instrumento fundamental para analisar o caso da 80ª AGNU: não se trata apenas do que Baerbock, Guterres, Lula e Trump disseram, mas como suas falas interagem com processos estruturais como o impasse no Conselho de Segurança, a crise de financiamento da ONU, o aumento das sanções unilaterais e a deterioração das relações

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

entre grandes potências. A análise, portanto, não separa linguagem de conjuntura, mas evidencia como ambas se constituem mutuamente.

Nessa perspectiva, a crise atual é discursiva porque é estrutural. Como argumentam Albuquerque e Soares de Lima (2020), a reorganização da ordem global enfraquece mecanismos de cooperação e desloca o peso da política internacional para arranjos regionais, coalizões temáticas ou decisões unilaterais. A ONU continua a proclamar princípios universais, mas o ambiente institucional oferece cada vez menos condições para sua realização prática, especialmente diante de vetos recorrentes, paralisia decisória e descompasso entre discurso e ação.

Nesse sentido, a linguagem diplomática deixa de funcionar como vetor de convergência e passa a expor fissuras profundas: desigualdades institucionais, disputas hegemônicas e assimetrias de poder que moldam o campo multilateral. É à luz desse contexto que se analisam os discursos inaugurais da 80ª Assembleia Geral, não como enunciados isolados, mas como manifestações simbólicas de um multilateralismo em erosão.

A fragmentação do discurso multilateral

Os discursos inaugurais da 80ª Assembleia Geral das Nações Unidas revelam não apenas diagnósticos distintos sobre a ordem internacional, mas sobretudo modos divergentes de tentar restaurar a autoridade performativa da ONU. Em um contexto marcado pelo impasse no Conselho de Segurança, pela crise de financiamento e pela crescente dissociação entre discurso e ação, a tribuna de Nova York funciona menos como espaço de construção de consensos e mais como arena de disputa narrativa. O que se observa, portanto, não é simples divergência temática, mas uma fragmentação profunda dos referenciais simbólicos que deveriam sustentar uma linguagem comum.

É nesse ambiente de erosão institucional e competição entre regimes discursivos que se inscrevem as falas de Annalena Baerbock, António Guterres, Luiz Inácio Lula da Silva e Donald Trump. Cada um deles, a seu modo, tenta reinscrever sentido à Carta das Nações Unidas, ora reivindicando sua força normativa, ora denunciando sua incapacidade atual de agir.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

A presidente da Assembleia Geral, Annalena Baerbock, inaugura os trabalhos com uma tentativa explícita de reforçar a centralidade normativa da ONU. Sua afirmação de que "The Charter is only as strong as Member States' willingness to uphold it" (Baerbock, 2025) sintetiza uma estratégia discursiva baseada na responsabilização dos Estados. A lógica é clara: a ONU não falha, mas sim os membros que se recusam a cumprir o pacto coletivo.

Ao adotar esse enquadramento, Baerbock busca reativar a autoridade simbólica do texto fundador, apresentando-o como uma gramática comum capaz de orientar condutas. Contudo, em um contexto de vetos recorrentes, sanções unilaterais e escalada de conflitos, o apelo assume caráter defensivo. Sua pergunta "Where is the United Nations?", evidencia a percepção de impotência institucional que ela tenta simultaneamente justificar e mitigar.

Embora mencione temas como desigualdade de gênero, o faz sobretudo como sinalização moral, e não como eixo de ação política. A ênfase em valores universais reforça a tentativa de situar a ONU como guardiã normativa, mas não resolve o descompasso entre princípios e prática. Como sugere o próprio trecho em que afirma que "even the house of dialogue and diplomacy needs a renovation", Baerbock reconhece a necessidade de reformas, mas limita-se a reafirmações institucionais cuja eficácia depende de condições políticas atualmente ausentes.

Se Baerbock adota a Carta como fundamento normativo, António Guterres opera por meio de uma retórica moralizante tradicional que contrapõe dois modelos de mundo: "A world of raw power — or a world of laws" (Guterres, 2025). Sua fala se estrutura como apelo dramático à cooperação, evocando o momento fundacional da ONU, com "leaders made a choice", para restaurar a autoridade moral da instituição.

Essa estratégia busca produzir adesão por meio de contrastes binários e da evocação de uma memória histórica comum. Entretanto, quanto mais elevado o tom moral, mais evidente se torna o abismo entre discurso e realidade. Em 2025, o Conselho de Segurança permanece paralisado por vetos sucessivos, as guerras em Gaza e na Ucrânia seguem sem resolução, e a crise orçamentária compromete operações essenciais. O "world of laws" invocado por Guterres não encontra instrumentos institucionais capazes de sustentá-lo.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Sua insistência em reformas administrativas revela outro paradoxo: o Secretário-Geral apela a mudanças que dependem justamente dos Estados responsáveis pelo bloqueio político que denuncia. Sua fala oscila entre advertência moral e pedido de legitimidade, expondo uma organização cuja autoridade é reiterada discursivamente, mas contestada na prática.

O discurso do presidente brasileiro representa uma inflexão nesse quadro. O presidente Lula não busca restaurar a autoridade da ONU pela reafirmação da Carta ou por apelos morais universais; ele desloca o centro do debate ao articular um diagnóstico ético-político da ordem internacional que combina denúncia, responsabilização e reivindicação de reformulação estrutural. Ao afirmar que vivemos "a consolidação de uma desordem internacional" e que "sanções arbitrárias, atentados à soberania e intervenções unilaterais estão se tornando a regra" (Silva, 2025), Lula insere sua fala em uma crítica explícita às assimetrias do sistema global.

Em termos bourdieusianos, Lula transforma capital simbólico, derivado do prestígio diplomático brasileiro, em político, projetando o Brasil e o Sul Global como atores cognitivos e morais. Sua referência direta ao "genocídio em Gaza" e ao "mito da superioridade ética do Ocidente" tensiona a gramática diplomática tradicional e expõe aquilo que Fairclough (1989) chama de ruptura discursiva: a revelação das estruturas de poder que moldam a produção do discurso internacional.

Essa intervenção ganha relevo adicional diante de uma das piores crises diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos, marcada pela imposição de tarifas comerciais de cerca de 50% sobre produtos brasileiros, posteriormente retiradas, mas não sem deixar sequelas políticas. O episódio tornou explícita a vulnerabilidade das regras multilaterais frente a decisões unilaterais e evidenciou como disputas bilaterais conseguem transbordar para o plano institucional. Assim, o líder brasileiro utiliza a tribuna da ONU não apenas para denunciar violações internacionais, mas para expor a incapacidade do multilateralismo de absorver e mediar tensões entre grandes e médias potências. Seu discurso tenta reinscrever legitimidade em bases mais plurais e rompe com a neutralidade ritualizada que muitas vezes caracteriza a retórica da Assembleia.

Se Lula tensiona e refundamenta a linguagem, Donald Trump rompe com ela abertamente. Seu discurso

contrasta frontalmente com a gramática cooperativa do multilateralismo. Ao perguntar "What is the purpose of the United Nations?" (Trump, 2025), ele não formula questão retórica, mas performa a negação do próprio campo discursivo da ONU.

O discurso de Trump articula-se por três estratégias centrais. Primeiro, a autoafirmação egocentrada substitui a linguagem diplomática: ao exibir dados de investimentos e conquistas pessoais, ele transforma a ONU não em um espaço de deliberação multilateral, mas em uma vitrine de autopromoção, centrada na exaltação de sua própria liderança e não na projeção do interesse nacional. Segundo, a linguagem de punição e ameaça, visível em suas declarações sobre imigração, desloca o debate para um registro securitário e contradiz princípios fundamentais da Carta. Terceiro, a deslegitimação ativa da ONU, acusando-a de produzir apenas "strongly worded letters" ou de financiar rotas migratórias, enfraquece publicamente a autoridade da instituição em um momento em que os EUA acumulam atrasos significativos no orçamento.

Em termos foucaultianos, Trump reconfigura a ordem do discurso: sua fala opera pela exterioridade e pela negação das normas do campo, corroendo o regime de verdade que sustenta o multilateralismo. Seu discurso não apenas reflete a crise, mas também a aprofunda.

Esses quatro discursos exemplificam a fragmentação da autoridade discursiva no sistema internacional. Cada orador tenta restaurar o sentido do multilateralismo a partir de uma estratégia distinta: Baerbock pela normatividade, Guterres pela moralização, Lula pela denúncia ética e Trump pela ruptura aberta. Todos falam em nome do consenso, mas nenhum o produz. Essa divergência estrutural torna visível aquilo que as resoluções bloqueadas no Conselho de Segurança já evidenciavam: o mundo fala, mas não converge.

O resultado é um cenário de eco e ruído, no qual cada líder busca legitimar-se isoladamente, e o ideal de "melhor juntos", lema institucional reafirmado por Baerbock e constantemente invocado por Guterres como princípio organizador da ONU, se dissolve na prática de "cada um por si". Assim, o lema da Assembleia ganha tom trágico: expressa um desejo de coesão, mas revela a impossibilidade crescente de sustentar uma linguagem comum. Afinal, a cooperação depende de um código compartilhado que, nesse cenário, se fragmenta. O

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Conclusão

A 80ª Assembleia Geral da ONU revelou uma contradição essencial: nunca se falou tanto sobre cooperação e nunca se agiu tão pouco em nome dela. Assim, o lema "Melhor juntos" ressoa menos como horizonte realizável e mais como lembrança de um ideal que persiste no discurso, mas não na prática. O multilateralismo, antes sustentado pela crença na palavra como mediadora de diferenças, hoje parece prisioneiro de sua própria retórica.

Nesse cenário, o esvaziamento do discurso multilateral expõe não apenas uma falha institucional, mas também uma crise de sentido. Há multiplicidade de vozes, mas escassez de escuta; há declarações incessantes, mas falta de confiança. Ainda assim, apesar do ruído crescente, pode emergir uma nova linguagem. As vozes do Sul Global sinalizam a possibilidade de reinvenção do multilateralismo, e não o seu declínio definitivo.

Enquanto a ONU fala e o mundo não escuta, a humanidade parece representar um diálogo que já não acredita em si mesmo. Reencontrar a força de uma linguagem comum torna-se, portanto, mais do que uma questão diplomática: trata-se de uma necessidade ética e civilizatória. Sem essa reconstrução, restará apenas o ruído persistente de um mundo que desaprendeu a dialogar.

A possível tendência para os próximos anos é a coexistência entre um multilateralismo formal, cada vez mais ritualizado, e arranjos paralelos liderados pelo Sul Global, como o BRICS+ e plataformas de integração regional. Desse modo, se a ONU quiser recuperar sua autoridade performativa, terá de reconstruir não apenas sua linguagem, mas também as condições institucionais que lhe permitam responder de forma consistente às crises financeiras, às paralisações decisórias e às disputas hegemônicas. Ou seja, a linguagem comum talvez não esteja morta, mas exige reinvenção. Assim, o futuro do multilateralismo dependerá menos da retórica e mais da restauração de sua credibilidade, algo que nenhuma instituição consegue postergar sem consequências.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

ALBUQUERQUE, Mariana; LIMA, Maria Regina Soares. **Global Reorganization and the Crisis of Multilateralism**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 63, n. 1, 2020. Disponível em: https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2020_3_5_EN_Reorgani.pdf. Acesso em: 28 out. 2025.

BAERBOCK, Annalena. **Statement by H.E. Annalena Baerbock, President of the 80th Session of the United Nations General Assembly**. New York: United Nations, 2025. Disponível em: https://gadebate.un.org/en/80/president-general-assembly-opening. Acesso em: 28 out. 2025.

BOURDIEU, Pierre. **O que falar quer dizer**: a economia das trocas simbólicas. Paris: Fayard, 1982. Disponível em: https://cbd0282.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/bourdieu-pierre-a-economia-das-trocas-simbc3b3licas.pdf. Acesso em: 25 out. 2025.

FAIRCLOUGH, Norman. **Language and Power**. London: Longman, 1989. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/49551220_Language_and_Power. Acesso em: 20 out. 2025.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Pronunciado em 2 dez. 1970. Tradução de Edmundo Cordeiro, 2002. Disponível em: https://cienciaslinguagem.eca.usp.br/Foucault_OrdemDoDiscurso.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

GIRARDI JR., Liráucio. **Pierre Bourdieu**: mercados linguísticos e poder simbólico. Revista FAMECOS, [S. l.], v. 24, n. 3, p. ID25978, 2017. DOI: https://doi.org/10.15448/1980-3729.2017.3.25978. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/revistafamecos/article/view/25978. Acesso em: 22 out. 2025.

GUTERRES, António. **Address by the Secretary-General at the Opening of the General Debate of the 80th Session of the United Nations General Assembly**. New York: United Nations, 2025. Disponível em: https://gadebate.un.org/en/80/secretary-general-united-nations. Acesso em: 29 de out. 2025.

KURBALIJA, J.; SLAVIK, H. (org.). **Language and Diplomacy**. Malta: DiploFoundation, 2001. Disponível em: https://www.diplomacy.edu/resource/language-and-diplomacy/. Acesso em: 1 nov. 2025.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Statement by H.E. Luiz Inácio Lula da Silva, President of the Federative Republic of Brazil, at the 80th Session of the United Nations General Assembly**. New York: United Nations, 2025. Disponível em: https://gadebate.un.org/en/

Referências

80/brazil. Acesso em: 29 de out. 2025.

TRUMP, Donald J. **Statement by H.E. Donald J. Trump, President of the United States of America, at the 80th Session of the United Nations General Assembly**. New York: United Nations, 2025. Disponível em: https://gadebate.un.org/en/80/united-states-america. Acesso em: 29 de out. 2025.

Mais que uma ameaça, um desafio: a irrupção da ordem internacional pela extrema direita

Cecília Dias

A ordem liberal internacional vigente enfrenta desafios sem precedentes. Um deles deve ser atribuído à ascensão global da extrema direita, fenômeno que transcende fronteiras nacionais e ameaça fundamentalmente a arquitetura institucional multilateral. Esse movimento, que não representa somente uma reconfiguração das forças políticas domésticas, transforma os alicerces normativos e institucionais que sustentam o multilateralismo, abalando, especialmente, os princípios de cooperação entre Estados, de livre comércio e de soberania; e valores como democracia, direitos humanos e Estado de Direito.

Vale ressaltar que esse fenômeno é simultaneamente local e global — ao mesmo tempo que é enraizado em trajetórias nacionais específicas, ele interconecta-se irrevogavelmente mediante redes transnacionais, fluxos ideológicos e dinâmicas estruturais da política internacional. A vitória eleitoral de partidos de extrema direita em democracias "consolidadas" ao redor do mundo, a saber, sinaliza essa sintomática, com um cenário de crescente insatisfação e de rejeição ativa das instituições e das normas que regem as relações internacionais (Fernandes et al, 2025). Assim, o fortalecimento da extrema direita abre margem para o aprofundamento da fragmentação desse sistema.

Em vista disso, esta análise visa explorar como a ascensão da extrema direita global impacta a ordem internacional liberal. Já historicamente fragilizada e marcada por uma saliente "crise" do multilateralismo, o futuro da cooperação internacional encontra-se cada vez mais em xeque e o robustecimento da extrema direita retroalimenta crises estruturais de uma ordem historicamente desigual. De tal forma, este contexto tende a se aprofundar pelos Estados Unidos em Trump 2.0, podendo acarretar um cenário internacional mais propenso a crises.

“Liberal Internacional” — não

Em “Global Reorganization and the Crisis of Multilateralism”, Albuquerque e Soares de Lima (2020) discorrem sobre as causas e os efeitos da crise do multilateralismo. Situado no contexto da pandemia de COVID-19, o artigo abrange a falta de efetividade e a capacidade responsiva lenta das organizações internacionais (OI) do pós-Segunda Guerra Mundial a crises complexas, em um panorama no qual elas se dispõem como um espaço de disputa entre grandes potências. Nesse contexto, ambas tratam da crise multilateral sob o auspício de dois diagnósticos: a crise multilateral é causada pela crise de legitimidade que pode ser endógena (vinda de dentro) e exógena (vinda de fora).

A crise endógena estabelece que o interesse multilateralista só é bem definido a partir do momento que vários Estados aceitam a força das regras institucionais. Nesse sentido, o custo-benefício dessa adesão e cooperação é levantado consoante os interesses estatais. Contudo, em meio a um cenário de crise, face à resistência de reformar instituições que não mais os satisfazem, os Estados simplesmente abandonam as instituições.

Por outro lado, o modelo exógeno de análise trata a arquitetura institucional atual como paralisada diante de mudanças na correlação de forças do sistema internacional — vide Gilpin. Assim, em um cenário de transição de poder, no qual a estratificação de poder na concepção das OI costumam ser mais favoráveis aos players mais fortes, é necessário visualizar a abrangência dessa crise em um enquadramento externo.

Para as autoras, é possível visualizar a emergência chinesa como um fator exógeno preponderante na análise, haja vista uma mudança na correlação de forças entre as potências; enquanto a primazia e unilateralismo estadunidense se constitui como endógena. No geral, com o aumento do número de nações participantes das organizações multilaterais universais e com a incapacidade dos Estados Unidos de assumir um papel de “líder benevolente”, houve uma fragmentação dos espaços de decisões e uma erosão mais premente do multilateralismo.

A conjuntura do texto de Soares de Lima e Albuquerque (2020) exemplifica as consequências dessa erosão, principalmente no que tange à solução de problemas

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

complexos. Enquanto organizações como a Organização Mundial da Saúde enfrentavam ataques sistemáticos de governos de extrema direita durante a pandemia, liderados pelos Estados Unidos, a coordenação global necessária para responder efetivamente à crise sanitária foi severamente comprometida. Similarmente, na governança climática, a retirada dos EUA do Acordo de Paris sob a presidência de Donald Trump ilustrou como decisões unilaterais podem sabotar esforços multilaterais para enfrentar ameaças existenciais.

Tais irrupções aliaram-se a um contexto global em que as desigualdades internacionais tornaram-se ainda mais claras, especialmente as advindas de transformações tecnológicas que alteram fundamentalmente a política internacional. Nesse cenário, a ascensão da extrema direita contemporânea — caracterizada por ataques sistemáticos à estrutura democrática, apelo ao nacionalismo, discursos ultraconservadores discriminatórios e, muitas vezes, associação a elementos populistas, como o "nós" contra "eles" e o viés antiestablishment (Farias et al, 2024; Carnegie et al, 2023) — fortifica seu espaço e seu campo de atuação, exercendo um peso relevante nessa quadra da ordem internacional atual.

Em "Populist International Disorder" (2024), Farias, Casarões e Wajner analisam a reconfiguração radical das normas e dos princípios que governam a cooperação internacional sob o auspício da "desordem" trazida por diferentes tipos de populismo. Sob uma conjuntura de desmantelamento do multilateralismo a passos cada vez mais largos, é possível visualizar I) o apelo ao "minilateralismo", em vez de multilateralismo robusto; II) a adesão seletiva ao rule of law apenas quando alinhado com "vontade do povo verdadeiro"; e III) o anti-pluralismo, que substitui compromisso com sociedade internacional plural por soberania monolítica voltada para dentro. De tal modo, a atual irrupção da ordem internacional liberal, cada vez mais desafiada pela extrema direita, traça seu caminho sob um paradigma similar.

E as instituições dormem furiosamente

Cinco anos se passaram do texto de Albuquerque e Soares de Lima (2020) e a conjuntura da época permanece cada dia mais premente, com o aprofundamento e a tendência

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

de novas crises — agora caracterizadas como "policrises" pelos efeitos que se retroalimentam. Nesse cenário, a institucionalidade internacional regra cada vez mais pela força e pelo desmantelamento do Estado de Direito. O panorama geopolítico também sofreu uma guinada significativa, com a Guerra na Ucrânia e o genocídio palestino (ver Pinheiro e Urbano nesta edição) simbolizando bem esse marco, escancarando vulnerabilidades significativas no papel do direito internacional.

Com relação a esse contexto, a fragilização institucional decorrente da ascensão das forças da extrema direita mina aceleradamente a capacidade responsiva conjunta, e ativa, de questões globais complexas. A notoriedade que partidos e grupos políticos ligados a essa esfera ideológica ganham é também efeito da dirimida percepção pública sobre institucionalidade e da crise de legitimidade política, o que acarreta uma percepção generalizada do declínio da ordem internacional liberal.

Nesse sentido, segundo o Relatório V-Dem de 2025, pela primeira vez em mais de 20 anos, o mundo tem menos democracias (88) do que autocracias (91), com democracias liberais tornando-se o tipo de regime menos comum globalmente. Paralelamente, houve a documentação de uma deterioração alarmante: após 25 anos ininterruptos de autocratização, o nível de democracia global regrediu a patamares semelhantes a 1985, com 72% da população mundial vivendo sob autocracias[1]. Tal erosão reverbera diretamente nas estruturas de governança internacional e na instrumentalização de organizações internacionais, que assume formas sofisticadas.

As instituições multilaterais, realisticamente vistas como constrangimentos externos à soberania nacional (Mearsheimer, 1994-1995), tornaram-se alvos da retórica da extrema direita. No domínio da ajuda ao desenvolvimento e financiamento, governos com participação de partidos de extrema direita reduzem contribuições earmarked para OIs em aproximadamente 30%, enquanto contribuições bilaterais permanecem estáveis (Tokhi; Zimmermann, 2025). Tal realocação não é acidental, mas reflete, a saber, a incapacidade de alinhar agendas anti-migração radicais com mandatos liberais de organizações como UNHCR, OIM ou UNICEF. Na Áustria, o Partido da Liberdade (FPÖ) demandou cortes no financiamento ao UNHCR argumentando que facilitava migração indesejada (Tokhi; Zimmermann, 2025).

[1] Após a edição final desta análise ter sido consolidada, foi publicado o Relatório V-Dem de 2026. Nele, é consolidado que a autocratização é hoje a tendência mundial dominante e que os Estados Unidos deixaram de ser classificados como democracia liberal pela primeira vez em mais de 50 anos. É possível acessá-lo por meio do link: www.v-dem.net/documents/75/V-Dem_Institute_Democracy_Report_2026_lowres.pdf.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

A securitização da migração também constitui um dos eixos através do qual a extrema direita, especialmente a europeia, remodela as relações com instituições multilaterais. O governo Meloni na Itália exemplifica essa abordagem ao condicionar, via "Plano Mattei", ajuda bilateral a acordos de readmissão vinculantes, no qual campos de refugiados em países terceiros são implementados como medidas extraterritoriais de controle fronteiriço. Nesse caso, foram vinculados investimentos no setor energético da Tunísia ao compromisso tunisiano de prevenir migração para Itália, além de acordos para o estabelecimento de centros de detenção de refugiados em solo albanês (Tokhi; Zimmermann, 2025).

A dimensão transnacional dessa extrema direita também manifesta-se através de múltiplos canais digitais. Plataformas digitais como Facebook, Telegram, 4chan e comunidades online tornaram-se espaços cruciais para recrutamento, mobilização e disseminação de narrativas conspiracionistas — desde teorias do grand replacement até negacionismo climático (Campos, 2023). Não obstante, a nova administração Trump nos Estados Unidos tende a multiplicar e enfatizar estas dinâmicas destrutivas.

Como maior potência econômica e militar global, decisões unilaterais estadunidenses de retirada de acordos climáticos, organizações de saúde global ou redução drástica de ajuda externa geram "efeitos cascata" no sistema internacional. A administração Trump 2.0 demonstra uma disposição de instrumentalizar organizações internacionais para objetivos geopolíticos estreitos enquanto simultaneamente as deslegitima, criando precedente perigoso que outros governos podem emular (Farias et al, 2024), adicionando outra variável à crise endógena de Soares de Lima e Albuquerque (2020).

Assim, a instabilidade e o tensionamento gerado nesta conjuntura (Bremmer, 2025) cria um ambiente propício para o aprofundamento, e eclosão, de conflitos diversos — e não necessariamente armados, mas com cada vez mais riscos existenciais.

E o que esperar?

O atual cenário de fragmentação acelerada, em que o fortalecimento de governos de extrema direita leva à erosão progressiva de instituições multilaterais, substituídas por arranjos minilaterais baseados em

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

afinidades ideológicas conservadoras, fortalece um cenário de capacidades internacionais responsivas lentas com relação a desafios transnacionais, salientando um ambiente com cada vez mais propensão a conflitos. A administração Trump 2.0 tende a enfatizar cada vez mais essa sintomática, que não se restringe ao âmbito político, mas também ao econômico (Fagundes; Dias, 2025) e militar.

Neste momento, o cenário internacional não oferece sinais de arrefecimento do fortalecimento da extrema direita — pelo contrário, pesquisas eleitorais ao redor do mundo tendem a refletir uma opinião pública mais receptiva a partidos e lideranças desse campo, como indicam levantamentos da Ipsos, da POLITICO e de outros institutos internacionais. Embora fatores agenciais possam moderar essas tendências, essa possibilidade parece limitada. Ainda que sociedades civis mobilizadas demonstrem, em alguns casos, capacidade de resistir à autocratização (Fernandes et al., 2025), e que instituições judiciais e legislativas consigam preservar freios e contrapesos capazes de conter ambições autoritárias — como se viu no Brasil, ainda que de maneira fragilizada —, as desigualdades estruturais que alimentam a extrema direita tendem a persistir, e a insatisfação com o sistema deve crescer nos próximos anos.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

ALBUQUERQUE, M.; SOARES DE LIMA, M. R. Global Reorganization and the Crisis of Multilateralism. **Brazilian Center for International Relations Collection of Policy Papers**, v. 35, Rio de Janeiro: CEBRI-KAS, 2020.

BREMMER, I. State of the World 2025 | GZERO Live. **GZERO Media**, 21 out. 2025. Vídeo (38min40s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Ag5reHYF5-o. Acesso em: 3 nov. 2025.

CAMPOS, R. The international turn in far-right studies: a critical assessment. **Millennium**, v. 51, n. 3, p. 892-919, 2023.

CARNEGIE, A.; CLARK, R.; KAYA, A. Private Participation – How Populists Engage with International Organizations. **Forthcoming** - The Journal of Politics, 2023.

FAGUNDES, A.; DIAS, C. Tarifaço e o crepúsculo da potência norte-americana. **Revista Petrel**, v. 7, n. 2, p. 70-79, set. 2025. Disponível em: https://petrel.unb.br/destaques/260-revista-petrel-v-7-n-2-setembro-2025. Acesso em: 1 nov. 2025.

FARIAS, D.; CASARÕES, G.; WAJNER, D. Populist international disorder? Lessons from world-order visions in Latin American populism. **International Affairs**, v. 100, n. 5, 2024.

FERNANDES, T. et al. **Democracy Report 2025**: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped? University of Gothenburg: V-Dem Institute, 2025. Edição portuguesa: Centro Regional V-Dem Europa do Sul.

LAKE, D.; MARTIN, L.; RISSE, T. Challenges to the liberal order: Reflections on international organization. **International organization**, v. 75, n. 2, p. 225-257, 2021.

MEARSHEIMER, J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, v. 19, n. 3, pp. 5-49, Winter 1994-1995. The MIT Press.

TOKHI, A.; ZIMMERMANN, L. The far right and international organizations: How the far right in government affects foreign aid funding. **The Review of International Organizations**, p. 1-35, 2025.

Sistema Fora do Ar: o Multilateralismo na Era da Ciberguerra

Maria Eduarda da Silva P. dos Santos

O surgimento dos conflitos digitais constitui um dos fenômenos mais complexos e transformadores da contemporaneidade. Desde o início do século XXI, o ciberespaço deixou de ser apenas um meio de comunicação e passou a ser um campo estratégico de disputa, espionagem e projeção de poder. A expansão das redes digitais globais criou novas formas de vulnerabilidade e interdependência entre os Estados e, simultaneamente, abriu um novo domínio de conflito que desafia os limites tradicionais do direito internacional, da soberania e da diplomacia multilateral.

As fronteiras geográficas, sólidas e reconhecíveis, tornam-se permeáveis quando adicionamos a velocidade da informação e o alcance dos códigos. Diante disso, em um mundo cada vez mais interconectado, a guerra não se trava mais apenas em campos físicos, mas em redes invisíveis, onde linhas de programação substituem exércitos e o dano se mede não em corpos, mas em sistemas. Como afirma Kumari (2025), "ela não exige presença física e pode causar danos intensos à infraestrutura do inimigo".

É nesse contexto que surge a ciberguerra, que assim como as guerras convencionais são formas de conflitos que não se submetem a tratados e não respeitam fronteiras, no entanto, para esta a regulação escapa às mãos de um multilateralismo forjado para outro tempo. Dentro desse novo cenário, tanto a diplomacia tradicional quanto o multilateralismo mostram-se insuficientes, uma vez que as instituições concebidas para conter guerras interestatais e mediar conflitos territoriais foram surpreendidas por um tipo de enfrentamento que não reconhece limites geográficos nem temporais.

Os ataques cibernéticos não são precedidos por ultimatos, tampouco por resoluções da ONU, eles simplesmente ocorrem, atingindo simultaneamente alvos militares e civis e desaparecendo sem deixar rastros visíveis. Assim, o multilateralismo, que nasceu para conter ao máximo a

guerra total, encontra-se desarmado diante da guerra invisível.

Israel x Irã: a escalada digital e o vácuo multilateral

As tensões no Oriente Médio, dentro desse novo paradigma, ganham uma dimensão inédita. As disputas entre Israel e Irã, ainda que centradas na segurança nuclear e na influência regional, transbordaram para o domínio digital, transformando-se em uma guerra silenciosa na qual linhas de código substituem tanques e operações de espionagem se confundem com atos de sabotagem. Esses ataques "podem destruir infraestruturas críticas e enfraquecer as capacidades de combate do adversário em um curto período"(Kumari, 2025).

Essa realidade indicia o despreparo de um sistema multilateral ainda preso à lógica westfaliana, incapaz de compreender e regular conflitos que não respeitam fronteiras físicas nem seguem padrões tradicionais de combate. O marco inaugural dessa nova era foi o ataque Stuxnet, em 2010, contra as instalações nucleares iranianas, onde, segundo Texeira (2011), após um ano foi atribuído a Israel e aos Estados Unidos. O vírus, ao sabotar as centrífugas de Natanz, demonstrou que destruições físicas comparáveis a bombardeios podem ser obtidas sem o uso de bombas ou mísseis.

O episódio não apenas inaugurou uma nova forma de guerra, mas também evidenciou a inércia das instituições internacionais, já que não houveram resoluções da ONU, sanções ou mesmo consenso da comunidade internacional sobre a natureza jurídica do ataque. A impunidade foi total, consolidando o precedente da guerra sem lei.

Nos anos seguintes, a escalada digital entre Israel e Irã se intensificou, e em junho de 2025, foi noticiado a ocorrência de um ataque cibernético que comprometeu o sistema bancário iraniano e afetou postos de gasolina, a ação foi reivindicada por um grupo hacktivista pró-Israel. Dias depois, o governo iraniano reagiu restringindo em 80% o acesso à internet, sob a justificativa de "operações secretas israelenses em andamento" (O Globo, 2025).

Esses episódios não são incidentes isolados ou meramente técnicos, são atos de guerra travados em um

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

vácuo normativo, diante do qual as instituições multilaterais permanecem silenciosas. Essa nova forma de conflito redefine a relação entre poder e responsabilidade no sistema internacional. Ao delegar ataques a cyber proxies, que são grupos de hackers que operam sob patrocínio estatal, mas com autonomia tática, os governos produzem, segundo Navodita Kumari (2025), uma "zona cinzenta" onde a autoria é difusa e a punição, impossível.

No caso israelense, o grupo Gonjeshke Darande assumiu a autoria de ofensivas contra plataformas financeiras e de criptomoedas iranianas, alegando possuir "acusações de que a plataforma é instrumental para Teerã contornar sanções internacionais e financiar atividades terroristas" (Palma, 2025). Tais ações evidenciam como o conflito digital entre Israel e Irã auxiliam a expor grande parte do colapso do multilateralismo e da ausência de mecanismos internacionais capazes de atribuir responsabilidade, punir ou sequer enquadrar juridicamente esses ataques.

Soberania em crise e o multilateralismo paralisado

Essa guerra invisível, embora protagonizada por dois Estados, desafia o próprio conceito de soberania. A interdependência tecnológica faz com que redes civis, militares e comerciais se confundam, e cada ataque repercute globalmente. O ICRC (2021) destaca que "tradicionalmente, a força tem sido associada à destruição física, ferimentos e morte, e poucos imaginavam que a destruição não física pudesse ser tão significativa".

Com quase nenhum Estado controlando integralmente o espaço em que atua, o multilateralismo, ancorado em soberanias territoriais delimitadas, revela-se incapaz de lidar com essa fluidez. Assim, a crise não é apenas operacional, mas conceitual, assim vemos que as instituições multilaterais foram projetadas para administrar um mundo de fronteiras fixas e tempos lentos, enquanto o digital é veloz, desterritorializado e opaco.

Essa incompatibilidade estrutural explica a paralisia de organismos como a ONU, que não consegue classificar ataques cibernéticos como atos de agressão nem definir respostas coordenadas. Como apresentado no seguinte trecho "será difícil proibir armas cibernéticas e, na verdade,

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

a superfície de ataque para agentes maliciosos continuará a se expandir" (Gill, 2021), podemos perceber que um ataque que visa uma base militar pode, por exemplo, paralisar hospitais ou bancos, gerando efeitos civis devastadores.

A ausência de mecanismos multilaterais de investigação leva cada Estado a decidir unilateralmente o que constitui legítima defesa. A ONU, cuja força depende do consenso e da previsibilidade, perde relevância em um ambiente dominado pela incerteza e pela velocidade. O paradoxo é evidente: nunca se teve tantas normas e tratados sobre segurança digital, ao mesmo tempo em que nunca houve tamanha vulnerabilidade.

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Cibernético, é um exemplo disso, foi aberta para assinatura em Hanói em 2025, no entanto restringiu-se a crimes civis, como fraudes, espionagem comercial e tráfico, omitindo-se quanto ao uso bélico do ciberespaço (ONU Brasil, 2025). Além disso, o domínio corporativo adiciona uma camada de complexidade: as principais plataformas de nuvem, redes sociais e sistemas de criptografia são controladas por empresas privadas sediadas em poucos países. No caso da guerra entre Israel e Irã, servidores localizados em terceiros Estados são utilizados para conduzir ataques e esconder rastros, transformando o conflito em uma teia global e tornando impossível a responsabilização clara.

O colapso do multilateralismo e a dissuasão tecnológica

O multilateralismo, concebido para um mundo de soberanias territoriais, demonstra carecer de instrumentos para regular um campo de batalha sem fronteiras. Nem mesmo os princípios básicos da Carta da ONU, como a proibição do uso da força e o respeito à integridade territorial, são aplicáveis ao ciberespaço. Essa imprevisibilidade dissolve o próprio sentido de segurança coletiva, tornando visível a falência do multilateralismo não apenas na ausência de tratados, mas em sua incapacidade de agir preventivamente.

O sistema das Nações Unidas, dessa forma, é corroído pela assimetria tecnológica entre Estados. Israel, por exemplo, uma potência digital, possui unidades como a 8200, "especializada em guerra cibernética e inteligência das

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Forças de Defesa" (G1, 2024), e é referência mundial em ciberinteligência. Já o Irã, limitado por sanções e isolado do sistema financeiro internacional, recorre a táticas assimétricas para compensar sua inferioridade militar.

Segundo a NSFocus Global (2025), existem atualmente cerca de 170 grupos de hackers atacando Israel e aproximadamente 55 atacando o Irã, em operações que envolvem espionagem industrial, sabotagem e manipulação de dados. Ambos os lados negam envolvimento, permitindo que o sistema internacional observe em silêncio, expondo assim um dos maiores sintomas do esgotamento do multilateralismo.

As normas existentes não conseguem sequer descrever o fenômeno, e o vazio semântico se converte em vazio político. Assim, o multilateralismo torna-se um espectador impotente de uma guerra que não reconhece, e essa hostilidade difusa corrói a confiança, que é um elemento essencial da diplomacia multilateral, e mina o funcionamento das instituições que dependem da cooperação para existir.

Considerações finais: entre a lei e o código

A ONU e outros organismos multilaterais mantêm esforços de regulação acerca do espaço cibernético, mas carecem de consenso, e enquanto Estados democráticos defendem transparência e contenção, regimes autoritários advogam maior controle estatal da rede. O resultado é um impasse que paralisa qualquer tentativa de regulação efetiva.

Em última instância, a guerra digital revela que o multilateralismo não falhou apenas por omissão, mas por desatualização. As categorias jurídicas e políticas que sustentavam a governança global, como soberania, território e agressão, perderam significado diante da desterritorialização da informação. O sistema internacional tenta regular um mundo que já não existe: um mundo previsível e material.

A guerra digital opera na lógica do instante, e o multilateralismo, na lógica da deliberação. Entre ambas, instala-se o abismo da irrelevância. Isso evidencia, ainda mais, que o caso de Israel e Irã é mais do que um conflito regional, ele é o retrato da transição entre duas eras. De um lado, um sistema multilateral que tenta reger o mundo

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

com as regras de 1945, e de outro, uma realidade tecnológica que redefine o poder em termos de vulnerabilidade e conectividade.

O multilateralismo falha porque continua procurando fronteiras em um território que já não as possui, exige provas materiais em guerras travadas em nuvens de dados e depende da boa-fé de Estados que preferem a negação estratégica à cooperação. A crise atual não é apenas da ONU, mas da própria ideia de ordem internacional. A guerra digital revela o colapso de um sistema que ainda pensa em soberania, quando o que se disputa são redes. Enquanto não houver uma reinvenção da governança global e um multilateralismo capaz de reconhecer o ciberespaço como domínio político legítimo, os conflitos continuarão a ocorrer na sombra: sem lei, sem limite e sem paz.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

COSTA, I. S. ; COZENDEY, C. M. B.; CALZA, L S. Operações cibernéticas em conflitos armados: o Direito Internacional Humanitário legitimaria a militarização do ciberespaço? DOI: 10.5281/zenodo.14203542. **Revista do Ministério Público Militar**, [S. l.], v. 51, n. 45, p. 75–106, 2024. Disponível em: https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/view/423. Acesso em: 26 out. 2025.

EBRAHIM, N. Ministro iraniano faz alerta sobre possível expansão do conflito com Israel. **CNN Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/ministro-iraniano-faz-alerta-sobre-possivel-expansao-do-conflito-com-israel/. Acesso em: 26 out. 2025.

EDWARDS, C.; KARIMI, A. Banco iraniano é alvo de ataque cibernético de hackers ligados a Israel. **CNN Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/banco-iraniano-e-alvo-de-ataque-cibernetico-de-hackers-ligados-a-israel/. Acesso em: 25 out. 2025.

FERNANDES, J. P. T. A ciberguerra como nova dimensão dos conflitos do século XXI. **Researchgate**, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Jose-Pedro-Fernandes/publication/262623670_A_ciberguerra_como_nova_dimensao_dos_conflitos_do_seculo_xxi/links/5d8c9dc8299bf10cff0f00d6/A-ciberguerra-como-nova-dimensao-dos-conflitos-do-seculo-xxi.pdf. Acesso em: 25 out. 2025.

GILL, A. S. The changing role of multilateral forums in regulating armed conflict in the digital age. **International Review ICRC**, 2021. Disponível em: https://international-review.icrc.org/articles/changing-role-multilateral-forums-regulating-armed-conflict-digital-age-913. Acesso em: 26 out. 2025.

G1, G1. Mossad e Unidade 8200: Quais são as divisões secretas de Israel suspeitas de explodir pagers e walkie-talkies no Líbano. **G1**, 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/09/19/mossad-e-unidade-8200-conheca-as-divisoes-secretas-de-israel-suspeitas-de-explodir-pagers-e-walkie-talkies-no-libano.ghtml. Acesso em: 25 out. 2025.

KENARE, A. Ataque cibernético compromete banco iraniano e afeta postos de gasolina; grupo hacker pró-Israel reivindica autoria. **OGlobo**, 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2025/06/17/ataque-cibernetico-compromete-banco-iraniano-e-afeta-postos-de-gasolina-grupo-hacker-pro-israel-reivindica-autoria.ghtml. Acesso em: 27 out. 2025.

KUMARI , N. Iran-Israel Conflict and the Future of Asymmetric

Referências

Warfare in the Middle East. **CESCUBE**, 2025. Disponível em: https://www.cescube.com/vp-iran-israel-conflict-and-the-future-of-asymmetric-warfare-in-the-middle-east. Acesso em: 25 out. 2025.

MEDINA, R. F. Cyber proxies e o Direito Internacional dos conflitos armados. **ESG**, 2024. Disponível em: https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1976/1/RENATO%20FR%c3%93ES%20MEDINA.pdf. Acesso em: 25 out. 2025.

MUNIZ, T. M. Os ciberataques no contexto das guerras virtuais: a aplicação do Direito Internacional Humanitário frente a essas condutas. **RIUFC**, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/73202/1/2022_tcc_tmmuniz.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

NESKOROZHANA, D. Uma letra errada: como a nova convenção da ONU ajudará a prevenir crimes cibernéticos. **ONU News**, 2025. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2025/10/1851318. Acesso em: 25 out. 2025.

NSFOCUS, Nsfocus. The Hacktivist Cyber Attacks in the Iran-Israel Conflict. **NSFOCUS**, 2025. Disponível em: https://nsfocusglobal.com/pt-br/the-hacktivist-cyber-attacks-in-the-iran-israel-conflict/. Acesso em: 27 out. 2025.

OGlobo, OGlobo. Irã corta em 80% o acesso à internet após alegação de 'operações secretas' de Israel. **OGlobo**, 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2025/06/17/ira-corta-em-80percent-o-acesso-a-internet-apos-alegacao-de-operacoes-secretas-de-israel.ghtml. Acesso em: 25 out. 2025.

ONU, Organização Das Nações Unidas Brasil. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Cibernético é aberta para assinatura em Hanói. **UN Brasil**, 2025. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/304059-conven%C3%A7%C3%A3o-das-na%C3%A7%C3%B5es-unidas-contra-o-crime-cibern%C3%A9tico-%C3%A9-aberta-para-assinatura-em-han%C3%B3i. Acesso em: 25 out. 2025.

PALMA, T. Grupo de hackers "Pardal Predador", aliado de Israel, reivindica ciberataque contra a maior plataforma de criptomoedas do Irão. **CNN Portugal**, 2025. Disponível em: https://cnnportugal.iol.pt/medio-oriente/guerra/grupo-de-hackers-pardal-predador-aliado-de-israel-reivindica-ciberataque-contra-a-maior-plataforma-de-criptomoedas-do-irao/20250618/68527dbed34e3f0bae9f8042#google_vignette. Acesso em: 27 out. 2025.

Referências

POLIDO, F. B. P. **Estado, soberania digital e tecnologias emergentes**: interações entre Direito Internacional, Segurança Internacional, Segurança Cibernética e Inteligencia Artificial. 1. ed. Belo Horizonte: Revista de Ciências do Estado, 2024. v. 9.

RAMALHO, A. J. Inovações na era digital: usos e riscos para a ação do Estado na política internacional. **CEBRI-Revista**: Brazilian Journal of International Affairs, [S. l.], n. 7, p. 17–40, 2023. Disponível em: https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/148. Acesso em: 26 out. 2025.

SHAH, N. What the Israel-Iran conflict revealed about wartime cyber operations. **Atlantic Council**, 2025. Disponível em: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/what-the-israel-iran-conflict-revealed-about-wartime-cyber-operations/. Acesso em: 25 out. 2025.

SHAMIM, A. Como poder militar de Israel se compara ao do Irã. **BBC Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/ce3v63ygn71o. Acesso em: 26 out. 2025.

STÁBILE, F. R. L. ; SANTOS, C. H. L. **Direito Digital, Direito Internacional e novas tecnologias**: um caminho para a decolonialidade. 2. ed. São Paulo: Revista Tema Online, 2024. v. 2.

TEXEIRA, C. A. Vírus Stuxnet, que atacou usinas nucleares no Irã, foi criado em parceria por EUA e Israel. **OGlobo**, 2011. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/virus-stuxnet-que-atacou-usinas-nucleares-no-ira-foi-criado-em-parceria-por-eua-israel-2836696. Acesso em: 06 dez. 2025.

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, exibe crescentes sinais de esgotamento, caracterizados pela paralisia 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 Excecionalismo: 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.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

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

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

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 suspensa. 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

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

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 constrangem, 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

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr.

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 paralisia 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

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

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.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

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 Guardião 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.

O fim de uma era? Instrumentalização, desdolarização e a busca por resiliência monetária no BRICS+

Amanda Rodrigues e
Carolina Bastos

A arquitetura financeira internacional contemporânea concentra o poder nas mãos dos Estados Unidos (EUA) ao posicionar o dólar americano no centro das transações internacionais. Em uma perspectiva histórica, a decisão foi aclamada por sua promessa de garantir estabilidade comercial e financeira, mas ações posteriores revelaram riscos de manter um poder desproporcional nas mãos de uma única potência. Em tal posição, os EUA têm demonstrado uma tendência cada vez maior de instrumentalizar o dólar a seu favor, minando a confiança na prosperidade, no crescimento e na estabilidade prometidos, visto que os demais países ficam à mercê de decisões monetárias e financeiras domésticas.

Nesse cenário repleto de incertezas crescentes, as sanções impostas à Rússia após o início da guerra na Ucrânia, em 2022, representam um marco importante nos empenhos por alternativas ao dólar. O grupo BRICS+, em especial, emerge como um grande impulsionador de uma reconfiguração do sistema internacional, de modo que, por meio de novas instituições financeiras e acordos comerciais, como os dois acordos bilaterais firmados entre Brasil e China em 2023 (Nassif, 2023), busca ativamente formas de se blindar contra a instrumentalização monetária dos EUA. Procura-se, portanto, explorar tal processo e seus efeitos nas vulnerabilidades do Sul Global, bem como as estratégias de desdolarização encabeçadas pelos países do BRICS+, que visam maior autonomia, independência e resiliência financeiras, monetárias e internacionais.

A dolarização e a instrumentalização do dólar

Nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, consolidou-se um sistema financeiro global fundamentado nos acordos de Bretton Woods, de 1944, que vinculava o dólar ao ouro, inicialmente, e ao petróleo,

mais tarde, concretizando sua relevância mundial. Ainda, o grande impulso econômico dos EUA no pós-Guerra elevou prontamente a moeda a um patamar de estabilidade, confiança e força (Mosharrafa, 2024). Sua centralidade, mesmo após flutuações e desafios, tornou-se dominante, e o dólar passou a representar as funções econômicas tradicionais da moeda a nível internacional, detendo papel de principal meio de troca, reserva de valor e unidade de conta ao redor do mundo (Mosharrafa, 2024).

O processo de "dolarização", como ficou conhecido, representou uma interação complexa de fatores sociais, econômicos e culturais que, combinados, determinaram a globalização do dólar e sua dominação sobre outras moedas. Instituições foram construídas de modo a valorizá-lo, mantê-lo como referência e pressionar sua demanda, associando-o a benefícios econômicos, estabilidade e acesso a mercados globais. Entretanto, questões de soberania nacional, identidade cultural, desigualdades sociais e crescentes dependências foram progressivamente marginalizadas, assim como os riscos inerentes de vincular a política econômica e financeira mundial à política de um só país (Saaida, 2024; Ding, 2024).

Frente a tamanho poder, tornou-se evidente o potencial geopolítico do controle monetário e, especialmente após a Guerra ao Terror, de 2003, a percepção de que o dólar vinha sendo instrumentalizado para fins políticos (Mosharrafa, 2024; Ding, 2024). Os Estados Unidos, respaldados por legislações domésticas, passaram a impor sanções e ameaçar medidas secundárias a governos e empresas que não se alinhassem a sua ordem geopolítica (Ding, 2024). O sistema financeiro protagonizado pelo dólar foi transformado, então, em uma arma política e coercitiva estadunidense para determinar alinhamentos, punindo onerosamente desafiantes. Países diversos tornaram-se vítimas em potencial, e aqueles em desvantagem política e econômica, menos desenvolvidos, ficaram mais vulneráveis que outros às exigências do emissor da moeda.

As sanções econômicas impostas à Rússia pelo Ocidente após sua invasão à Ucrânia em 2022 são um dos principais casos recentes de desequilíbrio não apenas da economia russa, mas também do Sul Global, do próprio continente europeu e da confiança no dólar. Entre outros efeitos, o congelamento de reservas cambiais da Rússia, seu banimento de serviços como o SWIFT, de pagamentos internacionais, e o confisco de bens da população geraram preocupações profundas sobre os riscos de

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

manter ativos em dólar, visto uma crescente volatilidade política estadunidense (Gao, 2024; Mosharrafa, 2024). Ademais, a retomada das sanções impostas ao Irã, apesar do bom andamento das discussões de suspensão em 2015 e novamente em 2025, também demonstraram que a manutenção de ativos em dólar pode ser complexa para países não alinhados às vontades dos EUA (Lister, 2025; Ding, 2024).

Os países menos desenvolvidos e não-ocidentais passaram, então, a repensar suas posições e sua independência no sistema financeiro internacional e a procurar alternativas viáveis e factíveis à utilização do dólar nas facetas que vêm sendo exploradas e instrumentalizadas, por meio de um processo chamado "desdolarização".

Tentativas recentes de desdolarização e a busca por independência e protagonismo

Apesar das ideias iniciais de estabilidade e crescimento, a confiança internacional no dólar tem diminuído gradualmente, especialmente a partir do "Nixon Shock", isto é, do fim do padrão ouro do sistema de Bretton Woods, em 1971. Posteriormente, a criação dos petrodólares e a diplomacia monetária apoiada no petróleo, seguido do embargo imposto pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1973, evidenciaram a falta de estabilidade do dólar (Mosharrafa, 2024; Obu, 2024 apud Costa; Corrêa, 2025). A partir disso, alguns países buscam alternativas que reduzam sua sujeição aos afetos estadunidenses.

Como estratégia de redução de risco perante o uso do dólar para operações financeiras globais, alguns países, especialmente os emergentes, têm optado pelo uso de moedas nacionais em acordos bilaterais ou regionais. Recentemente, os governos brasileiro e chinês assinaram uma série de acordos bilaterais, onde dois deles buscam facilitar transações diretamente em real e renminbi (RMB), em vez da utilização do dólar, através da inserção do Bank of Communications BBM (Bocom BBM) no China Interbank Payment System (CIPS), seu próprio sistema de pagamentos internacional, e do estabelecimento da filial brasileira do Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), para viabilizar as operações com RMB no país

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

(Nassif, 2023).

Além disso, a exportação de petróleo iraniano para a China em RMB reflete a abertura para a diversificação monetária em transações, apesar dos riscos que podem acompanhá-la (Mosharrafa, 2024). Ainda, nota-se o aumento de acordos bilaterais russos fora da lógica da dolarização, bem como o desmanche das suas reservas de dólar e a emissão de títulos em moeda chinesa. Já a Venezuela, em 2018, anunciou o uso do euro em detrimento do dólar em suas transações futuras (Metri, 2020). Essas atitudes reforçam a desconfiança dos países em relação à instrumentalização do dólar a favor das políticas domésticas estadunidenses.

Ainda nessa perspectiva, o crescimento econômico da China têm propulsionado o uso do RMB internacionalmente. Apesar de não possuir a relevância compatível com a importância do país no cenário internacional (Metri, 2020), o governo chinês tenta viabilizar a difusão da moeda por meio de iniciativas como o Cross-Border Trade Settlement de 2009 com a ASEAN, a criação do CIPS e o lançamento de contratos futuros de petróleo em renminbi — o "petroyuan".

Outro aspecto fundamental que contribui para a ascensão ou queda da projeção internacional de uma moeda é o nível de confiança e aceitação global que ela possui. Ao ser usada como instrumento coercitivo, os países optam pelo uso de moedas alternativas, de modo que os riscos às suas soberanias sejam reduzidos. Nesse sentido, ademais dos objetivos de implementar um mercado interno unificado e necessidade de ter uma moeda relevante mundialmente, a desconfiança sobre o fim do câmbio fixo do dólar e a tentativa de reduzir as oscilações cambiais (Costa; Corrêa, 2025; Gericke, s.d.), levaram à adoção de uma referência de câmbio fixa comum aos países da União Europeia (UE), a European Currency Unity (ECU), em 1979. Posteriormente, com a criação do euro e o dinamismo econômico da região nos anos 1990 e 2000, houve uma rápida consolidação de seu papel como segunda principal moeda de reserva do mundo (Costa; Corrêa, 2025). Porém, diferentemente dos países do Sul Global, que enfrentam a instrumentalização da moeda, a dependência do dólar dificultava o objetivo da UE de se unificar econômica e monetariamente (Costa; Corrêa, 2025).

Entretanto, a variação cambial do dólar e o uso de moedas alternativas originárias de regiões com alto dinamismo

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

econômico não alteram significativamente seu papel no sistema monetário internacional. Segundo Metri (2020), o estabelecimento de uma moeda como referência apoia-se na capacidade do seu Estado de construir "comunidades de pagamentos organizadas com base exclusivamente na sua moeda de conta, a partir de ações diplomáticas e militares" (p. 732), o que dificulta a mudança dessa hierarquia monetária.

BRICS+, entre interesses e iniciativas

Reconhecido por sua diversidade econômica, o BRICS+ surge como um contraponto às potências ocidentais, em busca de fortalecer a autonomia de outros países em decisões políticas e econômicas e construir um mundo multipolar (Costa; Corrêa, 2025). Dessa forma, seus países membros têm cooperado para a criação de instituições que auxiliam na promoção da sua agenda de projeção internacional dos interesses das potências emergentes. Dentre suas pautas, está justamente a promoção de iniciativas que auxiliem nos processos de desdolarização, citando a urgência de estimular mais autonomia e independência financeira e econômica dentro e entre os países do bloco, o que reflete seus clamores por mudança de paradigma na política internacional.

Os interesses do BRICS+ em viabilizar alternativas ao dólar estadunidense combinam motivações econômicas e geopolíticas, mas o empenho por resiliência econômica é um dos principais motores quando se considera o tamanho das economias do grupo e sua necessidade de diminuir a vulnerabilidade a pressões externas. Assim, em geral, entende-se que a busca por estabilidade econômica e financeira centraliza e canaliza as aspirações pela desdolarização, motivando esforços voltados à mitigação de impactos de flutuações externas e sanções, cada vez mais iminentes com o aumento de tensões geopolíticas e do dinamismo econômico frente à ascensão chinesa. Nesse sentido, a ascensão de meios entendidos como factíveis, como o uso do renminbi, potencializa a viabilidade do processo e cria um princípio de sistema monetário multipolar, mesmo que a moeda não se equipare ao dólar em questões de liquidez e facilidade de aquisição (Saaida, 2024; Gao, 2024).

Entre as propostas levantadas pelo grupo, houve discussões em torno da criação de uma moeda única de

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

circulação entre os países membros, ideia descartada pelo Brasil e pela Rússia. Estes, assim como outros atores, preferem o estabelecimento de sistemas de pagamentos em moedas locais. Todavia, a estipulação de uma taxa de conversão direta e estável entre duas moedas de circulação limitada no âmbito internacional apresenta seus entraves, de modo que acordos de moedas locais, como os mencionados estabelecidos entre China e Brasil, pedem pela definição de uma referência base. Entra, aqui, outra iniciativa do BRICS+ na promoção da desdolarização, que sugere a criação de uma "moeda" que substitua o dólar em reserva de valor e referência internacional, instituindo um valor-padrão a ser referenciado entre as moedas soberanas do grupo na averiguação de sua conversão e utilização paralela (Gao, 2024).

Entretanto, ainda não foi possível encontrar um consenso sobre o processo de estabelecimento de uma referência. Entre as principais análises, a Rússia, de um lado, propõe a vinculação fixa da moeda do BRICS+ ao ouro, argumentando pela não necessidade de uma competição direta com o dólar e pela convivência pacífica e favorável ao bloco dos dois sistemas monetários. De outro lado, o Brasil argumenta pela criação de um equivalente monetário do BRICS+ formado por uma cesta de moedas, similar aos Direitos Especiais de Saque do Fundo Monetário Internacional (FMI), em que o peso relativo de cada moeda soberana do bloco poderia ser determinado segundo sua força econômica. Nesse caso, defende-se que Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) poderia assumir a função de garantir a conversibilidade na cesta e emitir a moeda, por meio de suas reservas e títulos (Gao, 2024).

Ainda que haja empenhos e esforços coletivos e ativos em propulsionar a desdolarização, é complexa a tentativa do bloco de criar a sua moeda comum. Diferentemente da União Europeia no momento da criação do euro, o BRICS+ não chega a ser uma zona de livre comércio, mantendo-se limitado ao seu status de foro de articulação político-diplomático (BRICS, 2025). Junto a isso, há divergências políticas, econômicas e técnicas entre os membros, o que dificulta a condição de cessão do controle da política monetária para uma instituição supranacional, tendo em vista que seria um processo demorado e desafiador chegar a um consenso quanto a estrutura, governança e operação da moeda (Costa; Corrêa, 2025).

Mesmo assim, frente ao conflito monetário e financeiro em que uma moeda quase-comum é instrumentalizada e, em

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

consequência, todo o sistema multilateral é fragilizado, o grupo surge como um recurso esperançoso. O processo de desdolarização impulsionado pelo bloco busca, essencialmente, reforçar bases fundamentais do multilateralismo, sua estrutura financeira e a soberania dos países. Revela-se, portanto, apesar das divergências, o entendimento conjunto do BRICS+ acerca da necessidade de se afastar do dólar, frente aos riscos que se apresentam não apenas em suas flutuações internacionais, mas em sua instrumentalização pelos Estados Unidos e a consequente vulnerabilização dos países menos desenvolvidos, mais expostos às escolhas monetárias, financeiras e unilaterais do emissor da moeda.

Considerações finais

A desdolarização do sistema financeiro internacional representa sua multipolarização e a busca por diversificação e independência monetária. Segundo Mosharrafa (2024), a adoção de moedas alternativas pode contribuir para promover maior estabilidade financeira, autonomia, cooperação e integração regionais. Porém, a autora destaca que, em decorrência da mudança drástica da moeda referência, o mercado financeiro mundial poderia enfrentar tamanha volatilidade, gerando incertezas aos investidores e empreendimentos e entraves ao comércio internacional, uma vez que a inserção de múltiplas moedas no cenário econômico mundial levaria à sua instabilidade. Ademais, a troca do dólar como reserva de valor colocaria pressões econômicas em países cujas reservas são majoritariamente feitas na moeda estadunidense, alterando a balança econômica mundial.

No entanto, a permanência da dinâmica de instrumentalização do dólar e vulnerabilização dos países que se opõem ao emissor da moeda provoca uma crise de confiança mundial e, portanto, no multilateralismo, aumentando a instabilidade do sistema. Propostas como àquelas veiculadas pelo BRICS+, nesse ínterim, servem para mitigar essa fragilização e reduzir dependências e dominações.

A veiculação do BRICS+ em prol do uso de moedas alternativas para transações internacionais remonta sua agenda de busca por autonomia econômica e política dos membros, bem como de deslocamento da ordem de poder mundial para além da esfera ocidental. O processo de desdolarização simboliza, para o bloco, um

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

afastamento da hegemonia dos EUA e da politização da sua moeda que, do ponto de vista geopolítico, apesar de gerar tensões, seria essencial para abrir novos horizontes econômicos, em especial para os países emergentes (Saaida, 2024). Há grandes desafios econômicos, técnicos, políticos e sociais, mas o empenho conjunto entre os países membros do BRICS+ deve continuar trabalhando em prol de seu desenvolvimento e da expansão dos horizontes internacionais.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

BATISTA JR., P. N. The BRICS and the Challenge of De-Dollarisation. **Wenhua Zongheng**, v. 2, n. 1, p. 4–8, 2024. Disponível em: https://thetricontinental.org/wenhua-zongheng-2024-1-brics-dedollarisation-opportunities-challenges-2/. Acesso em: 3 nov. 2025.

COSTA, L. P; CORRÊA, S. R. S. Os BRICS na rota da Desdolarização. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 11, n. 9, p. 430–454, 2025. DOI: https://doi.org/10.51891/rease.v11i9.20625. Acesso em: 3 nov. 2025.

DING, Y. What Is Driving the BRICS' Debate on De-Dollarisation? **Wenhua Zongheng**, v. 2, n. 1, p. 35–43, 2024. Disponível em: https://thetricontinental.org/wenhua-zongheng-2024-1-brics-dedollarisation-opportunities-challenges-2/. Acesso em: 3 nov. 2025.

EL ZEIN, S. A; CLEMENTE-ALMENDROS, J. A; BOLDEANU F. T. Understanding de-dollarization among BRICS nations: Systematic review of the factors and fallout. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 29, n. 2, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2025240197.en. Acesso em: 3 nov. 2025.

GAO, B. From De-Risking to De-Dollarisation: The BRICS Currency and the Future of the International Financial Order. **Wenhua Zongheng**, v. 2, n. 1, p. 10–33, 2024. Disponível em: https://thetricontinental.org/wenhua-zongheng-2024-1-brics-dedollarisation-opportunities-challenges-2/. Acesso em: 3 nov. 2025.

GERICKE, Gerda. 1979: Criada Unidade Monetária Europeia, precursora do euro. **DW**, s.d.. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/1979-criada-a-unidade-monet%C3%A1ria-europeia-precursora-do-euro/a-472042. Acesso em: 18 dez. 2025.

GLOSSARY: European currency unit (ECU). **Eurostat**, 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:European_currency_unit_(ECU). Acesso em: 3 nov. 2025.

LISTER, T. Sanções da ONU contra o Irã entram em vigor novamente após uma década. **CNN Brasil**, 27 set. 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/sancoes-da-onu-contra-o-ira-entram-em-vigor-novamente-apos-uma-decada/. Acesso em: 2 nov. 2025.

Referências

METRI, M. Geopolítica e diplomacia monetária: o sistema dólar de tributação global e as iniciativas de desdolarização da economia internacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 3 (70), p. 719–736, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art02. Acesso em: 3 nov. 2025.

MOSHARRAFA, R. A. Navigating the Tides of De-dollarization: Impact on Global Economy and BRICS Initiatives. **World Review of Political Economy**, v. 15, n. 4, p. 566–581, 2024. DOI: https://doi.org/10.13169/worlrevipoliecon.15.4.0566. Acesso em: 30 out. 2025.

NASSIF, Tamara. Brasil e China assinam acordos para viabilizar transação direta entre real-yuan; entenda. **CNN Brasil**, 14 abr. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brasil-e-china-assinam-acordos-para-viabilizar-transacao-direta-entre-real-yuan-entenda/. Acesso em: 8 dez. 2025.

SAAIDA, M. BRICS Plus: de-dollarization and global power shifts in new economic landscape. In: SHERESHEVA M, LISSOVOLIK Y. D. (org). Changing the Global Monetary and Financial Architecture: The Role of BRICS-Plus. **BRICS Journal of Economics**, v. 5, n. 1, p. 13–33. Disponível em: https://doi.org/10.3897/brics-econ.5.e117828. Acesso em: 28 out. 2025.

SOBRE o BRICS. **BRICS**, 2024. Disponível em: https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics. Acesso em: 2 nov. 2025.

O multilateralismo da União Europeia diante da guerra híbrida com a Rússia

Helena Giusti e
Henrique Fernandes

Desde a invasão da Ucrânia em 2022, a força do multilateralismo da União Europeia (UE) para promover a paz e a própria influência tem sido constantemente testada pela Rússia. Com a continuidade do conflito na Ucrânia e diante do que a UE interpreta como uma guerra híbrida (Ball, 2023) em ascensão, os russos têm lembrado o bloco de que são adeptos explícitos da política de poder. Em setembro, a violação sem precedentes do espaço aéreo polonês por quase vinte drones russos (BBC, 2025; CNN Brasil, 2025) foi seguida por uma série de incursões aéreas em território europeu, como na Alemanha, Romênia, Noruega, Dinamarca, Estônia e Lituânia, sendo a autoria incerta em parte dos casos (Freitas, 2025; G1, 2025; CNN Brasil, 2025). Essa conjuntura escala as tensões entre a União Europeia e a Rússia, dado que o bloco interpreta esses acontecimentos como provocações e tentativas russas de desestabilizar a Europa por meio de uma guerra híbrida (Freitas, 2025). Diante das acusações, a Rússia alega o caráter incidental das incursões ou não se pronuncia (BBC, 2025; CNN Brasil, 2025; G1, 2025). No entanto, as violações russas revelam uma preocupação do país com as novas dinâmicas securitárias mais contundentes da UE e com a possibilidade de expansão do bloco e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para a Ucrânia.

Nesse contexto, essa análise parte do pressuposto de que a União Europeia enfrenta, cada vez mais intensamente, a "zona cinzenta" da guerra híbrida. Compreende-se que esse desafio, em um cenário de guerra da Ucrânia, de pressões e ambiguidades americanas e de dinâmicas internas do bloco, fortalece o multilateralismo europeu securitário. Diante disso, os europeus precisam de coesão frente a um tipo de hostilidade que mistura técnicas convencionais e não convencionais, como ciberataques, campanhas de desinformação, pressão econômica e operações militares, e é multidimensional, não possuindo forma definida (Ball, 2023). Assim, analisa-se e questiona-se a força do multilateralismo da UE em meio à crise de incerteza, durante 2025[2], por meio de suas respostas

[2] *Foram considerados os acontecimentos até o dia 03/11/2025.*

institucionais às ameaças híbridas russas e à oscilação americana, ademais de sua relação com os movimentos eurocéticos. Esse cenário desfavorável poderia indicar o multilateralismo como instituição falida, sem considerar que nem todos os seus aspectos estão em crise, como seu potencial de reformulação estratégica e competitiva diante de uma política de poder.

A resposta institucional do multilateralismo: o European Readiness 2030 e a PESC

O último Livro Branco da UE, "European Defence-Readiness 2030" (2025), estabelece o fortalecimento das capacidades de defesa do bloco por meio de mecanismos robustos de financiamento interno. Busca-se aumentar a prontidão e a competitividade da indústria bélica européia, a mobilidade militar e a interoperacionalidade entre membros, além da aquisição de poderio bélico suficiente para superar fragilidades, inclusive contra métodos não convencionais. O documento sugere que o multilateralismo europeu passou a ser guiado por uma "balança de ameaça" (Duffield, 2018), o que empurra a cooperação para uma direção securitária e favorece a interpretação das incursões aéreas como elementos penetrantes a informações geoestratégicas sensíveis, como posição de bases e recursos. Nesse aspecto, as incursões aéreas são lidas, pelos europeus, como uma guerra híbrida por seu caráter violador, sistemático, desestabilizador e incerto, de modo que o Livro Branco prescreve instrumentos de poder para equilibrar o potencial de ameaça sobre a UE.

Contudo, para implementar uma política única de defesa é preciso constranger cisões endógenas. Essas divisões advinham da primeira configuração da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que exigia unanimidade na "aplicação de uma estratégia comum" (União Europeia, 2025). Houve, em 2009, na iminência da explosão eurocética, a tentativa de correção dessa fragilidade pelo Tratado de Lisboa, que permitiu a cooperação militar no bloco sem adoção forçada por todos os Estados-membros (Costa, 2020). Todavia, a necessidade de arrefecer tais tensões aponta para o euroceticismo como fonte de desagregação interna, representando uma ameaça à coordenação comum, tão vital em meio à dita guerra híbrida.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

No presente, o plano de rearmamento do Livro Branco destaca o multilateralismo militar da PESC como o melhor instrumento de poder para a segurança da UE e, consequentemente, para a defesa da ordem internacional baseada em princípios e valores democráticos liberais, a qual incorpora o poder normativo europeu (Infante, 2022) diante de questões territoriais. Orientado por diretrizes da OTAN e pela complementaridade — não dependência —, o plano demonstra que a UE tem se responsabilizado cada vez mais pela sua segurança coletiva em prol de uma maior autonomia estratégica, rompendo com a inércia da PESC. Nesse sentido, o multilateralismo é tido como coordenação de políticas entre três ou mais países por instituições (Keohane, 1990) com um objetivo, que pode não ser somente a paz global ideal, em crise, mas também a segurança regional diante da guerra híbrida.

Esse direcionamento é claramente visto na Iniciativa Europeia para Drones, que visa a lançar um "muro anti-drones" com sistemas de detecção e intercepção até 2027 (AFP, 2025). A UE, desde as violações híbridas de setembro, pressiona por mais agilidade nessa resposta conjunta. A hostilidade russa parece ter catalisado, portanto, a coesão europeia em torno da defesa, tema relegado por décadas, e fortalecido o multilateralismo do bloco ao desafiar o projeto europeu de transcendência do poder, o qual pode também ser lido como a limitação aos retornos de poder (Ikenberry, 2001). A resposta europeia, como veremos, curiosamente busca conciliar a antes condenada política de poder com a manutenção da ordem internacional multilateral, mas agora guiada mais pela dissuasão bélica do que pela paz institucional.

O multilateralismo europeu molda-se à política de poder russa

A União Europeia agora parece romper com a ideia de que "os europeus não precisaram de poder para conquistar a paz, e não precisam de poder para preservá-la" (Kagan, 2003, p. 60). Considera-se que a UE enfrenta um desafio estratégico (Booth; Wheeler, 2018) com a Rússia ao interpretar as posturas do país como ofensivas e cada vez mais provocativas e escancaradas, como as violações do espaço aéreo europeu. Apesar das negativas russas sobre as ocorrências, a UE parece guiar-se pela incerteza insolúvel (Booth; Wheeler, 2018), ou seja, a única certeza é

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

a incerteza quanto às reais intenções do rival.

Nesse cenário, a UE constrói um antagonismo: dentro do bloco, a incerteza insolúvel desfaz-se pela ausência de belicosidade entre os membros, cujas disputas e intenções, por conseguinte, incorrem somente em desavenças normais à vida democrática (Booth; Wheeler, 2018); mas fora do bloco, essa incerteza é persistente devido à rápida deterioração da paz com a Rússia (UE, 2025). A nação eslava é tida como um Estado que desafia o direito internacional e a rule of law neoliberal vigente, buscando transformá-la em uma ordem que, para os europeus, violaria a sua cultura estratégica de negociação, diplomacia e de transcendência do poder (Kagan, 2003), ou seja, os recursos tradicionais da UE diante de dilemas. Assim, mesmo que alegadamente seja para defender-se de uma expansão da OTAN, a Rússia de fato impõe a política de poder nas relações com o continente.

Apesar das animosidades com a Rússia, nem sempre esse foi o clima na Europa Oriental. Em 2012, Lavrov oferecia a base de Ulyanovsk para operações multilaterais da OTAN no Afeganistão (The Moscow Times, 2012). Em 2021, os gasodutos Nord Stream 1 e 2 assentavam-se como parceria econômica vital entre Rússia e Alemanha. Atualmente, a Rússia realiza operações de vigilância não autorizadas sobre o território polonês e ambos os gasodutos estão subutilizados (The Guardian, 2025). Ou seja, o multilateralismo interregional não parece mais viável, como na década passada.

Essa conjuntura pressiona iniciativas como a Bússola Estratégica da UE (2022), lançada no início da guerra na Ucrânia, a ampliar a zona de influência por meio de cooperação militar em regiões de interesse russo e chinês, como junto à União Africana (União Europeia, 2022). Aponta-se, assim, para uma aposta no multilateralismo com outra região num projeto de competitividade da UE no cenário militar internacional, inclusive por mecanismos de intervenção externa da PESC (Costa, 2020). Questiona-se, então, a suposta crise do multilateralismo de maneira generalizada, pois há intensificação desse tipo de relação na esfera inter-regional, na busca por novos aliados contra rivais. O país eslavo, nesse contexto, alinha-se com a China, maior refinadora de terras raras do globo (France 24, 2025) e fonte de suspeitas para a UE devido aos seus altos gastos militares (União Europeia, 2025). Logo, em um multilateralismo competitivo, aumentam-se as tensões porque um aliado russo relevante possui recursos

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

essenciais à indústria bélica moderna.

Dessa maneira, a UE, ao vincular a segurança europeia com a manutenção de uma ordem que "submete as relações internacionais ao Estado de direito" (Everts, 2001, p. 10 apud Kagan, p.62, 2003), acabou por definir para si uma missão que necessariamente exige poder, diante do desafio estratégico russo. Logo, a própria UE coloca peso no seu lado da "balança de ameaça" através da retomada da política de poder, expressa no rearmamento europeu. Assim, exprime-se o objetivo de dissuadir e de contra-ameaçar a Rússia, além de permanecer como um ator relevante e mais independente nos rumos da ordem internacional.

O multilateralismo europeu molda-se à ambiguidade dos Estados Unidos

O fortalecimento e redirecionamento do multilateralismo europeu para uma política de poder, no entanto, não são apenas obra dos russos, mas também resultados de ambivalências e de pressões estadunidenses. Por muito tempo, "a Europa tornou-se dependente da disposição americana de usar seu poderio militar para conter e derrotar aqueles que, ao redor do mundo, ainda são partidários da política de poder" (Kagan, p.75, 2003), de modo que a PESC, por exemplo, ficou em segundo plano frente a outras iniciativas de integração europeia, mais alinhadas aos ideais institucionalistas da UE. Os Estados Unidos (EUA), porém, não estão mais tão dispostos a serem os garantidores externos da segurança europeia.

Desde o final da Guerra Fria, os EUA voltaram-se cada vez mais para seu interesse nacional, não mais identificados com a coesão, unidade e bem-estar do "Ocidente" (Kagan, 2003). A guerra da Ucrânia e a guerra híbrida russa colocaram, de modo muito imediato, a necessidade de provimento de segurança pela própria autonomia estratégica da UE em meio ao distanciamento americano, acentuado pela política de "America First" de Trump.

Em menos de um ano de mandato, por exemplo, o presidente americano chegou a suspender a ajuda militar à Ucrânia, defendeu que o país cedesse territórios, depois apoiou a integridade territorial ucraniana, defendeu o congelamento das linhas de frente para uma possível

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

reconfiguração territorial, ameaçou a Rússia com um submarino nuclear e depois diminuiu suas tropas no leste europeu (BBC, 2025; G1, 2025; Holland, 2025; Reuters, 2025; Faulconbridge, 2025; Hunnicutt, 2025; Bertrand, 2025). A postura instável, frequentemente controversa, e as intenções opacas do mandatário sugerem a incerteza insolúvel na relação com os EUA. Essa condição desperta desconfiança na UE, inclusive quanto ao primado do direito internacional para os EUA, pois o bloco entende que ceder os territórios, como Trump sugere, seria uma recompensa e um estímulo ao agressor (UE, 2025). A UE, logo, reage rearmando-se na esperança de participar da definição do mapa do próprio continente.

Os EUA, então, pressionam a Europa a assumir uma política de poder própria e de segurança autônoma, não porque necessariamente defendem o direito internacional, como demonstram tendências iliberais de Trump, mas porque não enxergam mais na segurança europeia uma relação tão direta com os interesses da "America First", priorizados em termos de custos. Logo, o fortalecimento do multilateralismo de defesa da UE é também uma resposta a um aliado que parece cultivar outros sistemas de valor e, por consequência, atribuir interpretações distintas àquilo que constitui uma ameaça (Duffield, 2018). A UE, assim, escolhe estrategicamente desenvolver uma segurança autônoma contra a Rússia e sua guerra híbrida e reiterar a integridade territorial da Ucrânia. Os europeus respondem, desse modo, à incerteza insolúvel derivada da ambivalência dos EUA.

O multilateralismo europeu e o euroceticismo

O euroceticismo popularizou-se devido a crises econômicas e migratórias na Europa do começo dos anos 2010. No estopim da guerra na Ucrânia, os custos econômicos de auxílio da UE ao país igualmente impulsionaram o movimento (Modern Diplomacy, 2025), por mais que hoje pareça incondizente frente à crescente imprevisibilidade ao leste. É incondizente porque, como um produto de discursos popular-chauvinistas, ele fragmenta a coesão do bloco e o vulnerabiliza diante de uma ameaça comum, principalmente ante o abandono americano.

A Itália de Meloni, apesar de defender o auxílio à Ucrânia na guerra (Modern Diplomacy, 2025), pode criar fissuras na coesão europeia por outros meios, como políticas fiscais

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

comuns. Igualmente, Varsóvia, apesar de militante contra o expansionismo russo, adota hoje majoritariamente a máxima de "priorizar o próprio povo" acima do ucraniano (Modern Diplomacy, 2025). Ou mesmo a Hungria de Orbán, que nutre alinhamento com Putin e Trump (Reuters, 2025), contrariando a unidade do bloco. Isso dificulta o processo de integração dos parques industriais bélicos na UE, altamente dependentes de consenso político-fiscal quanto ao cofinanciamento estipulado pela "prontidão europeia [para guerra]", do Livro Branco.

Tal conjuntura aponta para dificuldades internas da UE em efetivar a PESC frente à guerra híbrida, devido à miríade de posições destoantes internamente. Entretanto, apesar da questão orçamentária preocupar os mais eurocéticos no Parlamento Europeu, a cooperação militar parece inevitável. Logo, tal conjuntura aponta para o euroceticismo como um elemento de instabilidade interna de um bloco aparentemente coeso e deixa à mostra certa fragilidade do mote universalista do multilateralismo tradicional europeu, reconfigurando-o. Esse cenário indica uma cooperação em áreas vitais, mas um clima geral de desconfiança em competências administrativas e na relação com interesses externos permeados pela incerteza insolúvel, como os da Rússia e os dos EUA.

Considerações Finais

Por tudo isso, trata-se aqui do surgimento de um multilateralismo reativo, voltado à autodefesa, não mais à prevenção de conflitos. Nesse sentido, o multilateralismo intrarregional provavelmente se fortalecerá na Europa no futuro próximo, principalmente na área militar. Essa parece ser uma das poucas opções viáveis ao se deparar com a crescente imprevisibilidade não só de uma ameaça geopolítica e econômica a leste, com Rússia e sua aliança tácita com a China, como também do abandono ambíguo de um aliado histórico vital a oeste, os EUA. O problema é que a mobilização europeia é entendida, pela UE, como autodefesa, como se a Rússia tivesse papel unilateral na intensificação da crise, enquanto essa, por sua vez, alega proteção preventiva à expansão da União Europeia e da OTAN, devolvendo aos europeus o pioneirismo provocativo. Em outras palavras, a conjuntura aparenta caminhar para uma escalada armamentista retroalimentada pelas partes.

Assim, o desejo pela manutenção da ordem liberal favorável aos europeus, dentro de seus interesses,

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

aparenta à UE caminhar lado a lado com o rearmamento em massa da Europa e com a integração num complexo militar internamente interdependente e externamente autônomo. Mesmo diante de certo ceticismo de alguns países-membros a políticas específicas e da existência de retóricas populistas divisivas, o multilateralismo europeu em alguma medida prevalecerá, ainda que como política de poder. O fortalecimento institucional pelas novas estratégias de segurança e defesa aponta nessa direção, colocando os russos como rivais e eliminando, dado o contexto de guerra híbrida, a antiga possibilidade de cooperação. A UE, dessa maneira, parece construir a própria política de poder multilateral para engajar-se ativamente no clima de guerra híbrida. Restará saber, com o tempo, se o novo multilateralismo securitário será páreo à Rússia, independente o suficiente dos EUA e se defenderá a coesão dos valores liberais para além de uma reação securitária.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

AFP. UE planeja construção de “muro antidrones” até 2027 com ajuda da Ucrânia. **UOL**, 2025. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2025/10/15/ue-quer-um-muro-antidrones-plenamente-operacional-ate-2027.htm. Acesso em: 1 nov. 2025.

AHMED, Arman. Europe 's Ukraine Dilemma: Defending Kyiv Amid Rising Euroscepticism. **Modern Diplomacy**, 2025. Disponível em: https://moderndiplomacy.eu/2025/03/10/europes-ukraine-dilemma-defending-kyiv-amid-rising-euroscepticism/. Acesso em: 2 nov. 2025.

ANTONOV, Dimitry. Kremlin says Orban 's good ties with Trump and Putin are reason for holding summit in Hungary. **Reuters**, 2025. Disponível em: https://www.reuters.com/world/why-budapest-kremlin-says-orban-has-good-ties-with-both-trump-putin-2025-10-20/. Acesso em: 2 nov. 2025.

BALL, J. The Changing Face of Conflict: What is Hybrid Warfare?. **Global Security Review**, 2023. Disponível em: https://globalsecurityreview.com/hybrid-and-non-linear-warfare-systematically-erases-the-divide-between-war-peace/. Acesso em 1 de nov. 2025.

BBC NEWS BRASIL. Polônia abate drones da Rússia após “violação sem precedentes do espaço aéreo”. **BBC News Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c8xrqlyy0g2o. Acesso em: 1 nov. 2025.

BBC NEWS BRASIL. Trump suspende ajuda militar para a Ucrânia: qual o impacto para Kiev? **BBC News Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cddy2dl948zo. Acesso em: 1 nov. 2025.

BERTRAND, N. EUA reduzem tropas no leste europeu, mas reafirmam compromisso com a Otan. **CNN Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eua-reduzem-tropas-no-leste-europeu-mas-reafirmam-compromisso-com-a-otan/. Acesso em: 2 nov. 2025.

BOOTH, K.; WHEELER, N.J. Uncertainty. In: MCDONALD, M.; WILLIAMS, P.D. **Security studies**: an introduction. Oxon: Ed. Routledge, 2018. Cap. 9, p. 131- 146.

CNN. Aviões russos violaram o espaço aéreo da Lituânia, diz presidente. **CNN Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/avioes-russos-violaram-o-espaco-aereo-da-lituania-diz-presidente/ . Acesso em: 1 nov. 2025.

Referências

CNN. Polônia neutraliza drone perto de instalações do governo. **CNN Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/polonia-neutraliza-drone-perto-de-instalacoes-do-governo/#goog_rewarded. Acesso em: 1 nov. 2025.

COSTA, Oliver. **A União Europeia e sua Política Externa**: história, instituições e processo de tomada de decisão. Brasília: Cidade Gráfica, 2020.

DUFFIELD, J.S. Alliances. In: MCDONALD, M.; WILLIAMS, P.D. **Security studies**: an introduction. Oxon: Ed. Routledge, 2018. Cap. 18, p. 267- 281.

FAULCONBRIDGE, G; HUNNICUTT, T. Trump ameaça Rússia com submarino nuclear e pede fim da guerra na Ucrânia. **CNN Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/trump-ameaca-russia-com-submarino-nuclear-e-pede-fim-da-guerra-na-ucrania/. Acesso em: 1 nov. 2025.

FREITAS, P. O que é a guerra híbrida que pode já estar sendo travada entre Rússia e Europa. **Veja**, 2025. Disponível em: https://veja.abril.com.br/mundo/o-que-e-a-guerra-hibrida-que-pode-ja-estar-sendo-travada-entre-russia-e-europa/#google_vignette. Acesso em: 1 nov. 2025.

G1. Caças russos invadem espaço aéreo da Estônia e são interceptados por aviões da Otan. **G1**, 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2025/09/19/cacas-russos-invadem-espaco-aereo-da-estonia-e-sao-interceptados-por-avioes-da-otan.ghtml. Acesso em: 1 nov. 2025.

G1. Trump incentiva Zelensky a ceder territórios pelo fim da guerra: "A Rússia é uma potência, e eles não são". **G1**, 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/ucrania-russia/noticia/2025/08/16/trump-incentiva-zelensky-a-ceder-territorios-pelo-fim-da-guerra-a-russia-e-uma-potencia-e-eles-nao-sao.ghtml. Acesso em: 1 nov. 2025.

HOLLAND, S. Trump volta atrás e diz que Ucrânia pode recuperar território contra Rússia. **CNN Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/trump-volta-atras-e-diz-que-ucrania-pode-recuperar-territorio-contra-russia/. Acesso em: 1 nov. 2025.

IKENBERRY, G. J. **After Victory**: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars. Princeton: Princeton University Press, 2001.

Referências

INFANTE, T. Normative Power Europe? O Conceito e as suas Implicações na Identidade Internacional da UE. **Orbis**, 2022. Disponível em: https://orbisirsa.pt/normative-power-europe-o-conceito-e-as-suas-implicacoes-na-identidade-internacional-da-ue/. Acesso em 7 de dez. 2025.

KAGAN, R. **Do paraíso e do poder**: Os Estados Unidos e a Europa na nova ordem mundial. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 2003.

KEOHANE, R.O. Multilateralism: an Agenda for Research. **International Journal**, Toronto, v. 45, n. 4, pp.731- 764, dez. 1990. Disponível em: https://journals.sagepub.com/toc/ijx/45/4. Acesso em: 7 dez. 2025.

MACCHI, Lorenzo. Share of respondents indicating a positive, neutral, or negative image of the European Union in EU member states from Q1 2006 to Q4 2024. **Statista**, Hamburgo, 8 set. 2025. Disponível em: https://www.statista.com/statistics/1360333/euroscepticism-european-union-public-image/. Acesso em: 2 nov. 2025.

REUTERS. Zelensky apoia ideia de Trump de congelar linhas de frente atuais. **CNN Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/zelensky-apoia-ideia-de-trump-de-congelar-linhas-de-frente-atuais/. Acesso em: 1 nov. 2025.

TAGGART, Paul; SZCZERBIAK, Aleks. The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States. **SEI Working Papers**, Brighton, Opposing Europe Research Network Working Paper v. 6, n. 51, 2002. Disponível em: https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=sei-working-paper-no-51.pdf&site=266. Acesso em: 2 nov. 2025.

THE MOSCOW TIMES. Lavrov Backs NATO Using Ulyanovsk Base. **The Moscow Times**, 2012. Disponível em: https://www.themoscowtimes.com/2012/03/14/lavrov-backs-nato-using-ulyanovsk-base-a13280. Acesso em: 2 nov. 2025.

DANSETTE, Christophe. Terres rares : le plan européen pour réduire la dépendance à la Chine. **France 24**, 2025. Disponível em: https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/info-%C3%A9co/20251203-terres-rares-le-plan-europ%C3%A9en-pour-r%C3%A9duire-la-d%C3%A9pendance-%C3%A0-la-chine. Acesso em: 15 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. White Paper for European Defence - Readiness 2030. **União Europeia**, 2025. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-

Referências

4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030. Acesso em: 3 nov. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. A Strategic Compass for Security and Defence. **União Europeia**, [s.d.]. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf. Acesso em: 3 nov. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. A política externa e de segurança comum. **União Europeia**, [s.d.]. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/common-foreign-and-security-policy.html. Acesso em: 3 nov. 2025.

WALKER, Shaun; COLE, Deborah. The Nord Stream riddle: echoes of mistrust ripple through Europe. **The Guardian**, 2025. Disponível em: https://www.theguardian.com/business/2025/nov/03/the-nord-stream-riddle-echoes-of-mistrust-ripple-through-europe. Acesso em: 20 dez. 2025.

“Homem ao Mar”: como pequenos Estados Insulares navegam nas incertezas de um multilateralismo exausto

Enzo de Oliveira Feliciano

Com a erosão das bases do multilateralismo, tanto a estabilidade quanto a cooperação internacional defendidas pela Carta da Organização das Nações Unidas de 1945 enfrentam o risco de naufrágio. De maneira evidente, durante o período de 2020 a 2025, observou-se globalmente o movimento de crescimento da unilateralidade e da securitização militar. Portanto, neste cenário de incertezas, as tensões geopolíticas desafiaram a habilidade de cooperação das grandes potências, o que marginalizou de maneira destacada os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento — do inglês *Small Island Developing States* —, um grupo de países frequentemente invisibilizado nas mesas de negociação.

Esta análise adotará o conceito da Organização das Nações Unidas de que “Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento” englobam 39 Estados-membros localizados nos oceanos Atlântico, Índico e Pacífico. Tendo sido reconhecidos como categoria pela primeira vez na Conferência Rio 92, países-ilha enfrentam vulnerabilidades singulares advindas de economias de pequena escala, dependência de importações, custos de transporte elevados e maior suscetibilidade a desastres climáticos (UN-OHRLLS, 2025). Além disso, mesmo que esses pequenos Estados sejam parte da Organização das Nações Unidas e de outros fóruns internacionais, as assimetrias de poder são exacerbadas quando as soluções multilaterais são unilateralmente descartadas pelas grandes potências que concentram recursos financeiros, militares e diplomáticos.

A partir de 2020, a pandemia de covid-19 acentuou as fragilidades destes países e evidenciou as falhas estruturais do multilateralismo na resposta a uma crise de escala global. Desde então, a confrontação tem aberto espaço a mais competitividade, militarização e imprevisibilidade. Deste modo, surge uma falta de consenso paralisante em muitos âmbitos da Organização das Nações Unidas, bem como uma tendência das grandes potências de instrumentalizar os fóruns

multilaterais para legitimar os seus posicionamentos individuais.

Com um espaço de atuação cada vez mais restrito, os Pequenos Estados Insulares reduzem a sua confiança no multilateralismo de modo que passam a desdobrar-se ainda mais na busca pelo difícil equilíbrio entre a necessidade de alianças estratégicas e o desejo de preservar a sua autonomia política e diplomática. Diante da intensificação da crise do multilateralismo entre 2020 e 2025, as incertezas tornam-se uma constante. Assim sendo, reinam as lógicas de sobrevivência e barganha, nas quais nem todos possuem igualdade de condições e, como consequência, Estados historicamente invisibilizados têm ainda mais obstáculos às suas seguranças e autonomias.

As águas de um multilateralismo incerto e exausto

Frente às crises que enfraquecem o multilateralismo, as "águas" do sistema internacional tornam-se cada vez mais turbulentas e favoráveis às instrumentalizações de capital e de poder. Nesse cenário, os Pequenos Estados Insulares, conhecidos por suas limitações de recursos tanto financeiros como diplomáticos, dedicam-se a adaptar as suas políticas externas a fim de garantir que o sistema não os submerja completamente. Desse modo, a ascensão de uma política centralizada no unilateralismo ou no bilateralismo — quando se é otimista — afasta a governança global de um ideal de princípios compartilhados e a aproxima de um sistema anárquico, como descreveria Kenneth Waltz (1979).

Apesar das complexidades de um mundo globalizado em que diversos atores para além do Estado influenciam nas relações internacionais, o posicionamento de Waltz (1979) em demérito das instituições mantém a sua relevância. Mais do que uma mera estrutura de sistema, a anarquia waltziana é útil para explicar processos concretos como a retração da assistência internacional. Em períodos de crise, a anarquia, ou seja, a ausência de uma autoridade supranacional, faz com que cada Estado volte-se completamente para a garantia de sua própria soberania. Nesses casos, as grandes potências priorizam gastos militares para segurança em prejuízo das preocupações existenciais de Pequenos Estados Insulares.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

De maneira ilustrativa, a crise do multilateralismo tem desinibido cada vez mais os países a agirem de maneira centrada exclusivamente em sua preservação, o que alinha-se também à teoria de Morgenthau (1948). Segundo este autor, o sistema internacional, em vez de ser regido por uma moral, é guiado pelo objetivo de cada país em legitimar o seu poder e garantir os próprios interesses. Portanto, apesar de quaisquer avanços do multilateralismo, ainda hoje as relações internacionais possuem como essência os poderes de barganha e de influência.

Para tanto, frequentemente, os recursos financeiros e humanos definem o espaço de um país à mesa de negociação. A partir deste entendimento, na década de 1990, formou-se a coalizão da Aliança de Pequenos Estados Insulares (AOSIS) na tentativa de unir os esforços dos países mais vulneráveis para influir em discussões sobre mudanças climáticas. Em um primeiro momento, há um sucesso que Betzold (2010) atribui aos seguintes mecanismos de "empréstimo" de poder: apelo aos interesses comuns ameaçados; pressão moral; e habilidade de orientar os debates por uma ameaça existencial. Todavia, as tensões e os desafios geopolíticos que tensionaram o multilateralismo a partir de então marginalizaram as possibilidades de maiores avanços por parte desse conjunto de países.

Sob a atual conjuntura de uma importante instabilidade na ordem global, as águas pelas quais estas pequenas Nações navegam não as favorecem e, além disso, marginalizam os seus interesses existenciais como as questões da mudança do clima e do aumento do nível do mar. De maneira exemplificativa, apesar de alguma expansão na ajuda internacional climática, em 2022 — ano em que se iniciou a guerra na Ucrânia —, verificou-se uma retração na assistência de 23%. Deste modo, a soma da ajuda recebida por todos os Pequenos Estados Insulares naquele ano foi de US$ 1,5 bilhão, o que é notadamente insuficiente diante dos prejuízos anuais de dezenas de bilhões de dólares que este grupo de países pode acumular em consequência de eventos climáticos extremos (UNCTAD, 2024). Nesse ínterim, os países insulares reconhecem essas consequências da crise do multilateralismo e, por mais que mantenham o discurso diplomático da coletividade, agem também individualmente às margens do sistema a fim de barganhar pela própria sobrevivência.

Dessa maneira, em diversas ocasiões, os países alinham

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

os seus votos e posicionamentos às grandes potências em questões críticas a fim de manter o fluxo de auxílio advindo dessas parcerias estratégicas. No âmbito da ONU, um exemplo evidente se materializou na 80ª Assembleia Geral, em que a resolução de dois Estados para o conflito Israel-Palestina acumulou 142 votos a favor, 10 contrários e 12 abstenções (Newsweek, 2025). Dentre os votos contrários, destaca-se o dos Estados Unidos, principal apoiador de Israel e fonte histórica de assistência a diversos Pequenos Estados Insulares. Nesse sentido, não é surpreendente que alguns dos poucos votos contrários sejam de países deste grupo como, Tonga, Micronésia, Nauru, Palau e Papua Nova Guiné. Ademais, as abstenções revelam, de maneira mais discreta, a mesma estratégia com os votos de Fiji e Samoa.

Em contraposição, a China faz parte do mesmo movimento de auxílio condicional ao capitanear o não-reconhecimento de Taiwan como "moeda de troca". Como resultado deste mecanismo político, em 2024, o governo de Nauru — país localizado na região da Micronésia na Oceania — declarou o corte de seus laços diplomáticos com Taiwan. De maneira a expor a estratégia chinesa em questão, o vice-ministro de relações exteriores taiwanês apontou que esta retirada de reconhecimento teria sido parte de um movimento da República Popular da China de "comprar" os aliados de Taiwan com assistência financeira (BBC News, 2024).

Paralelamente, tem-se também a aproximação chinesa na região do Caribe. Por conseguinte, Santa Lúcia e Haiti, enquanto alguns dos poucos Estados que ainda reconhecem formalmente Taiwan como país soberano, tornaram-se naturalmente alvos de disputa. Este movimento foi evidenciado com a presença de representantes de ambos os países nas mesas de negociação do Fórum China-CELAC no ano de 2025, o que demonstra sinais de possíveis mudanças na política externa destes países (Unitedpac St. Lucia News, 2025).

"Homem ao mar": cada um por si

Para além da China e dos Estados Unidos enquanto lideranças polarizantes, muitos outros países, bancos internacionais e instituições financeiras mantêm em foco a instrumentalização de Pequenos Estados Insulares para o alcance de seus próprios objetivos. Consequentemente, o discurso diplomático de princípios compartilhados pelos quais esses atores poderosos disfarçam a assimetria da relação que nutrem com estes países-ilha é diferente de

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

sua realidade na prática.

No sistema internacional do multilateralismo escanteado, os Estados insulares estão lançados a um mar tempestuoso em que grandes navios lançam boias de resgate que mal os ajudam a flutuar. Para além de uma repetição de padrões coloniais, cabe ressaltar que, perante a ONU, todos estes países seriam dignos dos mesmos direitos. Contudo, a realidade aproxima-se de uma falsa promessa do multilateralismo, o que é ilustrado pela teoria de Mearsheimer (1994) de que as instituições de maneira alguma constrangem as potências, mas refletem os seus interesses.

Sob o prisma de Mearsheimer (1994), por mais que haja um aparente engajamento dos países no multilateralismo, em essência, cada país visa os próprios interesses e instrumentaliza as instituições conforme lhes é conveniente. Nesse sentido, não há margem para que organizações reprimam de fato as más condutas das potências, uma vez que estas, paralelamente, dominam as estruturas que sustentam as próprias bases do sistema internacional. Portanto, entre 2020 e 2025, isto explicaria a inação institucional frente à ascensão de conflitos armados e, de igual modo, à retração significativa de iniciativas de assistência internacional.

Dessa maneira, nesse sistema fragilizado, o que resta aos "homens ao mar" é procurar as melhores boias de resgate — países a se alinhar — ou tentar nadar por meios próprios, ou seja, iniciativas que podem ajudar a afundá-los ou, de modo contrário, conceder alguma esperança. Como exemplo, tem-se o ambicioso plano de "Cidadania da Resiliência Climática" de Nauru — país explorado por um colonialismo extrativista do Reino Unido, da Austrália e da Nova Zelândia (Rossi, 2024) —, que planeja arrecadar US$ 43 milhões com a concessão de passaportes a 500 estrangeiros que estejam dispostos a investir US$ 105 mil no Programa. Por mais que a "venda de passaportes" esteja distante da realidade de muitos países, esta é uma opção considerada para aumentar a arrecadação de diversos países insulares como Vanuatu, Samoa e Tonga (France 24, 2025). Com o objetivo de garantia da própria autonomia, este tipo de inovação pode ser essencial para países com recursos limitados.

Apesar de mecanismos alternativos para aumentar a arrecadação poderem parecer ambiciosos demais — já que o plano de Nauru resultou apenas na aprovação de seis passaportes até o momento (France 24, 2025) —,

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

outros países-ilha também demonstram o interesse de navegar pelo sistema de maneira mais fluida e menos atrelada aos interesses de uma única potência. No ano de 2024, os eleitores das Maldivas demonstraram apoio a um movimento de afastamento do país de uma política externa tradicionalmente alinhada à Índia, em benefício de uma aproximação a outros parceiros como a China e a Turquia (The Diplomat, 2024). De modo similar, Seicheles, que alinhou-se aos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial, agora também abre-se a receber massivos investimentos em infraestrutura por parte da China (Voice of America, 2025).

Mesmo com o oferecimento de "boias de resgate" por parte das potências, vale ressaltar que o apoio externo possui um preço caro, qualquer que ele seja. Por mais que a repetição das dinâmicas coloniais não seja a opção dos Pequenos Países Insulares, por outro lado, o clima da unilateralidade dificulta as alternativas. Em uma tentativa de desvencilhar-se da dor histórica do colonialismo, em 2024, o presidente José Maria Neves de Cabo Verde alegou que, por mais que a reparação seja importante, não existem condições políticas de debater publicamente sobre colonialidade diante da ascensão do extremismo que defende que Estados contemporâneos não são responsáveis por suas ações no passado (Reuters, 2024).

Ainda assim, independentemente de qualquer subterfúgio moral, muitas potências enxergam as parcerias com Pequenos Estados Insulares sob um viés de divisão de responsabilidades em que a cooperação realmente não é guiada pela solidariedade. Na Oceania, os Estados Unidos, a Austrália e a Nova Zelândia dividem encargos com o objetivo de aproximar os países da região de si e afastá-los da China que, determinadamente, busca uma aproximação diplomática, econômica e securitária. Como consequência, os países-ilha são espaços de disputa simbólica e alinhamento militar estratégico, onde cada potência busca projetar influência e manter uma ordem regional alinhada a suas estratégias geopolíticas, sem assumir integralmente os custos políticos ou financeiros envolvidos no processo. Assim, mesmo quando há cooperação, ela se dá dentro de uma estrutura assimétrica, em que o poder continua determinando quem define as agendas e os termos da parceria (Wallis; Powles, 2023).

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Considerações finais

À deriva em um sistema internacional cada vez mais fragmentado, os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento permanecem entre os atores mais afetados pela exaustão do multilateralismo. Embora representem uma pequena fração da população mundial, essas nações concentram uma vulnerabilidade desproporcional diante de crises globais que comprometem a sua própria existência e tensionam o sistema internacional. Diante desse cenário a promessa de um sistema internacional baseado em solidariedade e cooperação se revela cada vez mais ilusória de tal modo que, entre 2020 e 2025, a erosão das bases do multilateralismo mostrou-se como uma realidade. Portanto, acentuou-se neste período um processo de marginalização e de instrumentalização dos pequenos países insulares.

Na prática, o multilateralismo tem sido substituído por alianças seletivas e relações de dependência, nas quais o apoio financeiro ou diplomático oferecido pelas potências às pequenas nações insulares é condicionado a alinhamentos políticos e estratégicos. Como sugeriram no passado Morgenthau (1948) e Mearsheimer (1994), neste atual cenário de crise, a moralidade cede espaço à lógica do poder e do interesse. Por consequência, inclusive a cooperação em essência está definida por essas assimetrias estruturais que reforçam a hierarquia entre os atores. De maneira ilustrativa, os episódios analisados ao longo desta análise demonstraram que as "boias de resgate" oferecidas pelas potências podem levar os Pequenos Estados Insulares a dilemas entre dependência e sobrevivência.

Em um cenário de curto prazo, frente à escassez de opções posta pela exaustão do multilateralismo, este tipo de dependência assimétrica tende a se intensificar por meio de relações bilaterais condicionadas. Portanto, aumenta o peso político de cultivar relacionamentos com países como Estados Unidos, China ou mesmo atores regionais intermediários. Em paralelo, cresce também a possibilidade de que surjam novas iniciativas inovadoras de países insulares com a finalidade de arrecadar recursos de maneira autônoma e independente, uma tendência já observada no Caribe, na Oceania e no Oceano Índico.

Desse modo, as águas pelas quais os Pequenos Estados Insulares navegam seguem turbulentas. Com o objetivo de

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

sobrevivência, mais do que de prosperidade, estes países têm buscado novas alternativas que os garantam alguma liberdade. O "homem ao mar" é, portanto, a metáfora da condição desses países-ilhas: em um oceano de promessas não cumpridas, sustentam-se entre a esperança de uma reforma do sistema e a dura constatação de que cada um precisa aprender a nadar sozinho.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

BBC NEWS. Nauru cuts diplomatic ties with Taiwan in favour of China. **BBC News**, Londres, 15 jan. 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/news/world-asia-67978185. Acesso em: 8 dez. 2025.

BETZOLD, Carola. 'Borrowing' Power to Influence International Negotiations: AOSIS in the Climate Change Regime, 1990–1997. **Politics**, Londres, v. 30, n. 3, p. 131–148, out. 2010. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2010.01377.x.

FRANCE 24. Pacific microstate sells first passports to fund climate action. **France 24**, Sydney, 07 ago. 2025. Disponível em: https://www.france24.com/en/live-news/20250807-pacific-microstate-sells-first-passports-to-fund-climate-action. Acesso em: 27 out. 2025.

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Cambridge: The MIT Press, v. 19, n. 3, p. 5–49, 1994.

MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations**: The Struggle for Power and Peace. New York: Knopf, 1954.

NEWSWEEK. All Nations That Voted Against Two-State Israeli-Palestinian Solution. **Newsweek**, Nova York, 13 set. 2025. Disponível em: https://www.newsweek.com/un-general-assembly-israel-palestine-two-state-solution-2129372. Acesso em: 27 out. 2025.

REUTERS. Cape Verde president says governments must discuss colonial reparations. **Reuters**, Lisboa, 05 jun. 2024. Disponível em: https://www.reuters.com/world/africa/cape-verde-president-says-governments-must-discuss-colonial-reparations-2024-06-05/. Acesso em: 27 out. 2025.

ROSSI, Laura. Deslocamentos Populacionais Causados Pela Exploração Ambiental: Lições de Nauru e Banaba. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, João Pessoa, v. 11, n. 22, p. 1–17, 2024. DOI: 10.22478/ufpb.2318-9452.2024v11n22.67781

THE DIPLOMAT. Voters Back Maldives Change in Foreign Policy. **The Diplomat**, Washington, 26 abr. 2024. Disponível em: https://thediplomat.com/2024/04/voters-back-maldives-change-in-foreign-policy/. Acesso em: 27 out. 2025.

UNCTAD. Aid to small islands falls even as temperatures rise. **UNCTAD**, Genebra, 28 maio 2024. Disponível em: https://unctad.org/news/aid-small-islands-falls-even-temperatures-rise.

Referências

Acesso em: 27 out. 2025.

UNITED NATIONS. About Small Island Developing States. **Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLLS)**, Nova York, 2025. Disponível em: https://www.un.org/ohrlls/content/about-small-island-developing-states. Acesso em: 27 out. 2025.

UNITEDPAC ST. LUCIA NEWS. China courts Taiwan allies: St. Lucia at Beijing forum. **UnitedPac St. Lucia**, Pequim, 13 maio 2025. Disponível em: https://unitedpacstlucia.com/china-courts-taiwan-allies-st-lucia-beijing-forum/. Acesso em: 27 out. 2025.

VOA NEWS. Seychelles: A small nation of islands where big powers compete. **Voice of America**, Mahé, 8 jan 2025. Disponível em: https://www.voanews.com/a/seychelles-a-small-nation-of-islands-where-big-powers-compete/7920124.html. Acesso em: 27 out. 2025.

WALLIS, Joanne; POWLES, Anna. Burden-sharing: the US, Australia and New Zealand alliances in the Pacific islands. **International Affairs**, Londres, v. 97, n. 4, p. 1045–1065, 5 jul. 2021. DOI: https://doi.org/10.1093/ia/iiab081.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

O regionalismo é uma alternativa? A Aliança dos Estados do Sahel diante na ineficácia da ONU na região

Letícia Serrão e
Carla Iasmin Queiroz

Em 2024, 51% das mortes decorrentes do terrorismo ocorreram no Sahel, região semi-árida que atravessa o norte da África, marcada pela convergência de conflitos sociais, políticos e econômicos (Center for Preventive Action, 2025). Tais dissonâncias aludem à Conferência de Berlim (1885), mas a intensificação das tensões remete ao colapso da Líbia, em 2011, com a disseminação de formas de militarismo e contrabando (Instituto Tricontinental de Pesquisa Social, 2021). No presente, a região enfrenta instabilidades políticas referentes à ascensão de organizações militares ao poder, como o Movimento Nacional para a Libertação de Azawad (MLNA), e o colapso das instituições nacionais, consolidando um cenário de crise generalizada.

As Organizações Internacionais (OIs) surgiram como ferramenta multilateral ao enfrentamento de tais instabilidades do Sahel. A legitimidade das OIs, entretanto, é questionada a partir da multiplicação de conflitos, os quais não são mais contidos pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU), e das alterações no poder global, com ascensão de novos centros de poder que questionam as hierarquias institucionais.

Tendo em vista esse cenário, a presente análise busca compreender as especificidades da crise multilateral e institucional no Sahel – o qual vivenciou a falha MINUSMA e a subordinação a interesses extracontinentais – e como o regionalismo, a partir da Aliança dos Estados do Sahel (AES), fundada por Burkina Faso, Mali e Níger, pode ser uma alternativa.

Breve histórico da crise institucional global

Cristalizadas com a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), as OIs são um novo tipo jurídico de ator global em prol de estruturas de cooperação entre os

Estados. Com a construção de compromissos mútuos, canais diplomáticos alternativos e engrenagens à divisão de custos, tais órgãos incentivaram o multilateralismo (Pecequilo, 2016). O multilateralismo, conforme John Ruggie (1992), é a atuação coordenada de três ou mais Estados de acordo com certos princípios. Como tais valores refletem experiências e princípios ocidentais, solidificados pela Carta da ONU, em 1945, tem-se um arranjo à proteção de democracias liberais, livre comércio e supremacia das leis, cujo objetivo absoluto seria a paz e a estabilidade após as Grandes Guerras, com a liderança dos EUA (Raund; Phillips, 2020).

Na adoção dessas normas, há o fenômeno da autonomização das instituições, quando a eficácia institucional consolida o próprio espaço das OIs no sistema, apesar da hegemonia estadunidense na fundação destas (Pecequilo, 2016). À medida que existe o poder residual dos EUA nas instituições, Ostheimer (2020) articula como a erosão das organizações liberais é paralela à rejeição do país às normas do próprio ocidente, ação que se concretiza a partir da ascensão de forças antiliberais, populistas e altamente nacionalistas (Raun; Philipps, 2020).

Conforme Ostheimer (2020), as instituições orientam e criam iniciativas mediante poder político dos países representantes, gerando a dependência do comprometimento voluntário. As rachaduras institucionais dentro do sistema ONU ainda são evidenciadas pelo desenvolvimento de prioridades para ações intervencionistas, que se concentram na China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia (Leppert, 2025; Ostheimer, 2020).

Sob tal ótica, existe um processo de instrumentalização das OIs, principalmente quando se trata de países do Sul Global, com a oposição entre soberania estatal e autonomia institucional e a tensão entre o Estado territorial e a governança global (Pecequilo, 2016). Como as instituições fomentam normas ocidentais, as dinâmicas mencionadas são agravadas quando se afasta do Norte Global e se reconhece a contradição dos modelos propostos, tanto pela submissão dos órgãos a interesses hegemônicos quanto pela divergência entre valores ocidentais e modos culturais específicos.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

A ineficácia da ONU no continente africano: a falha da MINUSMA

As missões de paz da ONU possuíram diversas gerações, definidas pela tentativa de sanar problemas próprios de seu tempo. Para tal, a quinta – e atual – geração herdou o cumprimento da paz nos países de atuação (Kenkel, 2013), nomeando-as missões de peacekeeping, ou missões de estabilização, inseridas especialmente em países africanos (Oliveira, 2022). Como meio de diferenciação entre as gerações, a quinta exigiu um maior nível de complexificação, associando-se à atuação de tropas da ONU e de agentes externos (Kenkel, 2013), regionais ou internacionais.

Uma das atuações mais expressivas da ONU nas missões referidas ocorreu na região do Sahel, na República do Mali. Além de ter sido mantido sob dominação francesa, entre o século XIX e a primeira metade do século XX, o país também foi impactado com a divisão arbitrária de suas fronteiras na Conferência de Berlim. Devido à instabilidade na consolidação do Estado-nação, grandes impactos foram – e são – sentidos pela população maliana, como a presença de apenas cerca de 50% da sociedade na população economicamente ativa, causada pela baixa média etária nacional, e a falta de acesso à educação por mais de 60% dos cidadãos com mais de 6 anos (Van der Lijn et al., 2019). Os altos índices de corrupção dentro do aparato político do país africano o configuraram como falho, e, após a crise de 2012, apenas 20% do território era controlado diretamente pelo governo (Van der Lijn et al., 2019).

Diante desse contexto, em 2012, a MLNA nasceu contra o governo maliano, enquanto a omissão estatal, frente à tomada de poder político por grupos rebeldes, levou as Forças Armadas Malianas (FAMA) a organizarem um golpe de Estado. Com o vácuo e a instabilidade da autoridade mais alta do país, a MLNA firmou alianças com a Al Qaeda, que rapidamente tomou controle de múltiplas cidades ao longo do território nacional (Van der Lijn et al., 2019). Sob esse contexto, em abril de 2013, o CSNU autorizou a operação de pacificação no Mali.

Até 2016, a MINUSMA foi considerada uma missão de sucesso, estabilizando a região de maior incidência de

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

conflitos e diminuindo o número de mortes da guerra civil (Van der Lijn et al., 2019). No entanto, posteriormente, a operação tornou-se perigosa e fatal para os capacetes-azuis, cujo número de mortes foi inferior somente à missão libanesa de 1978. Para Fabiana Firmo (Molina, 2020), os ataques de guerrilha fazem parte essencial para compreender a alta violência da missão, que ao ser associada com forças externas – muito baseadas nas ações de grupos insurgentes –, tentam batalhar contra as forças regulares presentes no território.

Ademais, a presença assídua de tropas francesas trouxe desconfiança à população, que passou a vê-la como uma nova forma de colonialismo (Firmo, 2024). O uso das tropas estrangeiras foi relacionado à propagação de interesses externos, corroendo a visão de respeito à soberania basilar dentro da construção das missões de paz (Kenkel, 2013). Em 2021, o próprio governo do Mali criticou a atuação da ONU dentro do território, alicerçado na prerrogativa de que a MINUSMA não conseguia mais contribuir efetivamente à estabilização do país (Van der Lijn et al., 2019). À época, as tensões acerca da efetividade da operação atingiram seu ápice e o governo do país decidiu se aproximar do Grupo Wagner (Carvalho et al., 2024). A visão estratégica de aproximação dos mercenários ao governo do Mali ocorreu após a retirada oficial das tropas francesas, um marco no afastamento do ocidente e consequente alinhamento com unidades orientais (Vadillo, 2024).

Como resultado de tal aproximação, em 2022, ocorreu a execução violenta de 500 civis em território maliano por parte da FAMA e de aliados do Grupo Wagner, a qual ficou conhecida como “Massacre de Moura”. O Conselho de Direitos Humanos da ONU se posicionou, destacando o grupo mercenário como principal suspeito da violência extrema ocorrida na vila de Moura (UN News, 2023). A ocorrência foi respondida pelo Mali com uma nota oficial negando conduta inadequada dos soldados, bem como anunciando uma investigação contra a ONU, alegando terem sido vítimas de espionagem e conspiração (Carvalho et al., 2024). O evento foi crucial para o encerramento da missão no país, pois a guerra tornava-se cada vez mais complexa e o governo rejeitava a intervenção ocidental no território (Carvalho et al., 2024).

Após mais de 10 anos de atuação, o governo do Mali solicitou oficialmente a retirada da missão em 2023 (Carvalho et al., 2024) por seu um desgaste profundo, motivado pela visão local de que a atuação dos boinas-

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

azuis se limitava ao auxílio do aparato governamental (Van der Lijn et al., 2019). Segundo Carvalho et al. (2024), o pensamento popular da missão enquanto "apoiador" do governo local criou um ponto de vulnerabilidade dentro da MINUSMA, materializado nos sucessivos ataques aos peacekeepers – resultando em 311 mortos e mais de 700 feridos. Os múltiplos atentados contra os soldados-azuis inviabilizaram a estabilização plena da segurança do país (Carvalho et al., 2024), cristalizando, assim, uma falha na ação da ONU no Mali.

O regionalismo como alternativa: perspectivas e desafios no Sahel

As intervenções ocidentais na África promoveram interesses estratégicos às agendas hegemônicas, o controle da migração e a manutenção do livre comércio, enquanto as políticas baseadas em incentivos – como a imposição de condições à ajuda – intensificaram as relações de dependência entre o Sahel e a Europa (Mahssoun, 2025). Em 2021, os EUA e a França possuíam, respectivamente, 29 e 10 bases militares no continente, cujos relatórios evidenciam a responsabilidade das forças armadas de garantirem o fluxo de matérias primas pelos canais de transporte – a função de gendarme (Instituto Tricontinental de Pesquisa Social, 2021).

No âmbito das OIs, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi uma das mais ativas no continente, com foco na preservação da paz, de normas democráticas e na prevenção do colapso estatal. Todavia, a legitimidade dessa organização foi questionada com a subordinação da integração política regional à criação de um mercado comum. O G5 do Sahel, fundado pela França, por sua vez, almejava lidar com questões de segurança, mas o intervencionismo extracontinental comprometeu o financiamento e as decisões independentes do órgão. Apesar de serem marcos à cooperação, elas apresentam-se desconectadas das realidades políticas da região (Arhin, 2025).

Ademais, pelo não pagamento de contribuições pelos Estados-membros, o financiamento dependente do subsídio da União Europeia, dos EUA, do Reino Unido e do Banco Mundial restringe a autonomia das OIs. As divisões internas e órgãos sub-regionais no continente também dificultam a atuação conjunta e coordenada, criando vácuos de poder oportunos (Lobakeng, 2017).

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Tendo em vista esse panorama, Abu Bakarr Bah reconhece um dilema de segurança glocalizado, no qual a subjetividade nacional – corrupção, má governança e tensões étnicas – está diretamente associada a rivalidades geopolíticas internacionais e ações militares (Mahssoun, 2025). Tal perspectiva evidencia a insuficiência das intervenções armadas, como a MINUSMA, quando não se busca enfrentar desafios socioeconômicos, como pobreza, desemprego e marginalização social. Já que não se tem uma abordagem estratégica e específica às missões na sede da ONU (Ostheimer, 2020), há um processo de homogeneização que suprime regionalismos e inviabiliza uma solução auto-sustentada.

Os conflitos identitários, os sistemas de poder heterogêneos e as lutas por dominação impossibilitam uma solução unilateral às crises políticas e socioeconômicas do continente (Bauer; Ratka, 2020). A reivindicação "soluções africanas para problemas africanos" surge, então, à medida em que líderes locais optam por atuar sem influências externas; possuem um interesse comum pela paz e pela estabilidade regional, além de estarem cientes das dinâmicas locais; e reconhecem a tendência de seletividade do intervencionismo ocidental, que age de acordo com interesses próprios, em detrimento do bem-estar local (Lobakeng, 2017).

A Aliança dos Estados do Sahel (AES), apresenta-se como alternativa à crise de legitimação e à fadiga institucional. Fundada em 2023 por Burkina Faso, Mali e Níger como resposta direta à ameaça de intervenção da CEDEAO no Níger, a organização ilustra a frustração pública com o neocolonialismo francês e com práticas pró-ocidentais das OIs. Com a Carta de Liptako-Gourma, a AES foi determinada como um instrumento de segurança coletiva, com foco na defesa da soberania e no apoio regional, rompendo com a dependência externa e o imperialismo (Instituto Tricontinental de Pesquisa Social, 2025). Conforme a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, a concepção de que as preocupações de segurança estão alocadas em contextos geográficos regionais, cujas distâncias curtas implicam em ameaças comuns, a AES ilustra a relevância da interdependência nas questões de segurança.

Além de questões militares, a instituição fortaleceu dinâmicas nacionais próprias, como o documento Estratégia Nacional para a Emergência e o Desenvolvimento Sustentável, do Mali. O plano retomou a

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Carta de Manden – a constituição do Império Mali –, os códigos legais do Império Massina – que combinavam a jurisprudência islâmica com governança local – e as tradições manuscritas de Timbuktu (Instituto Tricontinental de Pesquisa Social, 2025).

Todavia, a atuação da AES na atual dinâmica capitalista enfrenta impasses financeiros, pois as economias dos Estados-membros são baseadas em recursos extrativos, com destaque ao ouro e ao urânio, ilustrando uma vulnerabilidade estrutural na qual a cadeia de valor é exterior ao continente africano. Paralelamente, a expansão do terrorismo, aliado à degradação ambiental, intensifica deslocamentos populacionais forçados que direcionam o foco da AES a questões de segurança, em detrimento do desenvolvimento ou enfrentamento de desigualdades internas (Instituto Tricontinental de Pesquisa Social, 2025).

Considerações finais

Os protagonistas do multilateralismo precisam reconhecer a insuficiência da ONU na resolução de questões dentro do continente africano, cujo território possui traços culturais, históricos e econômicos comuns não englobados pelas organizações tradicionais. As intervenções no Sahel buscaram responder a demandas ocidentais, como o controle das fronteiras e da crise migratória, o que negligenciou necessidades socioeconômicas regionais.

Como a eficácia das organizações liberais depende da ação voluntária dos Estados, a violação de normas e procedimentos por hegemonias não traz tantos riscos, pois a posição deles foi consolidada na fundação das OIs. Como os países mais dependentes são mais vulneráveis às erosões das instituições, a colaboração local, o desenvolvimento sustentável e a cooperação Sul-Sul surgem como alternativa ao multilateralismo, ao construir uma base mais efetiva e culturalmente alinhada à estabilidade do Sahel à longo prazo (Mahssoun, 2025). Ao mesmo tempo, a presença dos líderes da AES na 80ª Assembleia Geral da ONU ilustra como as OIs ainda são úteis como um recurso de poder às relações assimétricas. Na tribuna da ONU, ao denunciar as práticas neocoloniais francesas e reivindicar um fortalecimento do Sul Global, os Estados do Sahel utilizaram o regionalismo dentro do próprio espaço multilateral como instrumento de resistência.

No presente, a AES não deve ser percebida como uma rival

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

à ordem internacional existente, mas como uma tentativa legítima de integração autônoma dentro dessa ordem. Caso o isolacionismo seja aplicado à AES, o território continuará a ser reduzido a um espaço de disputas geopolíticas, suprimindo as necessidades humanitárias da região.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

ARHIN, C. A. A Theoretical Analysis of Security-Led Integration: The Case of Alliance of Sahel States (AES). **International Journal of Research and Innovation in Social Science**, v. 9, p. 3276 -3288, set. 2025. Disponível em: https://dx.doi.org/10.47772/IJRISS.2025.909000277. Acesso em: 3 nov. 2025.

CARVALHO, L.; DUARTE, G. R.; MELO, M. A. Encerramento da MINUSMA no Mali e o futuro das operações de paz de estabilização. **Agenda Internacional**, Lima, v. XXXI, n. 42, p. 7–25, 2024.

CENTER FOR PREVENTIVE ACTION. Violent Extremism in the Sahel. **Council on Foreign Relations**, 2025. Disponível em: https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/violent-extremism-sahel. Acesso em: 6 dec. 2025.

FIRMO, F. F. **A trindade clausewitziana e os desafios do Sahel: entre insurgência, fragilidade e intervenção**. Belo Horizonte: Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC), 2024.

INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL. O Sahel em busca da soberania. **Instituto Tricontinental de Pesquisa Social**, n. 91, 2025. Disponível em: https://thetricontinental.org/pt-pt/dossie-sahel-alianca-soberania/. Acesso em: 3 nov. 2025.

INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL. Defendendo nossa soberania: as bases militares dos EUA na África e o futuro da unidade africana. **Instituto Tricontinental de Pesquisa Social**, n. 42, jul. 2021. Disponível em: https://thetricontinental.org/pt-pt/dossie-42-militarizacao-africa/. Acesso em: 8 dec. 2021.

KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 122–143, 2013.

LEPPERT, R. How the United Nations is funded, and who pays the most. **Pew Research Center**, 2025. Disponível em: https://www.pewresearch.org/short-reads/2025/07/31/how-the-united-nations-is-funded-and-who-pays-the-most/. Acesso em: 3 nov. 2025.

LOBAKENG, R. African Solutions to African Problems: A Viable Solution towards a United, Prosperous and Peaceful Africa? **Institute for Global Dialogue**, 2017. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/resrep07723. Acesso em: 3 nov. 2025.

MAHSSOUN, Y. Beyond Military Responses: An African-Led Approach to Security and Development in the Sahel. **Institute for Research and Policy Integration in Africa**, n. 4, 2025. Disponível

Referências

em: www.researchgate.net/publication/390731072_Beyond_Military_Responses_An_African-Led_Approach_to_Security_and_Development_in_the_Sahel. Acesso em: 3 nov. 2025.

OLIVEIRA, G. C. Missões de estabilização e a virada robusta das operações de paz da ONU. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 9, n. 1, p. 97–125, jan./jun. 2022.

OSTHEIMER, A. E. The Relevance of the United Nations: In a New Era of Global Tensions. **International Reports**, n. 3, out. 2020. Disponível em: https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/die-relevanz-der-vereinten-nationen-in-einer-neuen-aera-globaler-spannungen-2. Acesso em: 3 nov. 2025.

PECEQUILO, C. S. **Teoria das Relações Internacionais**: o Mapa do Caminho – estudo e prática. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

RAUN, D.; PHILIPPS, L. The Future of Multilateralism. **International Reports**, n. 3, out. 2020. Disponível em: https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/the-future-of-multilateralism. Acesso em: 3 nov. 2025.

ROUGGIE, J. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. **International Organizatio**n, n. 46, v. 3, p. 561-598, 1992. DOI: 10.1017/S0020818300027831. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46544866_Multilateralism_The_Anatomy_of_an_Institution. Acesso em: 6 dec. 2025.

TCHIE, A. E. Y. Generation three and a half peacekeeping: Understanding the evolutionary character of African-led Peace Support Operations. **African Security Review**, v. 32, n. 4, p. 421-439, 2023. DOI: 10.1080/10246029.2023.2237482.

UNITED STATES. Congress. The Crisis in Mali: U.S. Interests and the International Response. House of Representatives — 113th Congress: House Event LC637. **Congress.gov**, s.d. Disponível em: https://www.congress.gov/event/113th-congress/house-event/LC637/text. Acesso em: 07 dez. 2025.

UN NEWS. Mali: Independent rights experts call for probe into Wagner Group's alleged crimes. **UN News**, 31 de jan. de 2023. Disponível em: https://news.un.org/en/story/2023/01/1133007 Aceso em: 7 dez. 2025.

VADILLO J., C.. **Desafíos a la seguridad en Malí. La presencia del Grupo Wagner [online]**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Grado en Relaciones Internacionales), Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2024. Disponível em: https://burjcdigital.urjc.

Referências

es/server/api/core/bitstreams/695c76c6-b4a1-47cc-baf7-33145f52df96/content. Acesso em: 07 dez. 2025.

VAN DER LIJN, J. et al. **Assessing the effectiveness of the United Nations Mission in Mali (MINUSMA)**. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2019. (Effectiveness of Peace Operations Network – EPON Report 4/2019). Disponível em: https://effectivepeaceops.net. Acesso em: 3 nov. 2025.

A nova guerra sem bandeira: crime organizado e a erosão da governança multilateral na América Latina

Juliana Jaegger

Nas últimas décadas, o crime organizado latino-americano deixou de ser um fenômeno essencialmente doméstico para se consolidar como uma rede transnacional de poder. Desse modo, essa transformação revela que as instituições multilaterais tradicionais não estão equipadas para responder a ameaças que não respeitam as soberanias formais e que reconfiguram a própria noção de segurança internacional. Em outubro de 2025, a chamada "guerra às drogas" foi impulsionada ao centro da pauta internacional após a megaoperação nos complexos da Penha e do Alemão, no Rio de Janeiro, voltada ao desmantelamento do crime organizado na região, liderado essencialmente pelo Comando Vermelho (CV) (Silva, 2024). A ação, considerada a mais letal já registrada no país, resultou em 121 mortes (Fernandes, 2025). Com isso, o episódio marca uma inflexão qualitativa da violência, mostrando que o crime organizado já opera com capacidade militar e territorial comparável à de atores insurgentes, o que ultrapassa as ferramentas tradicionais de segurança pública.

Nesse sentido, o CV, principal facção do Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital (PCC), de São Paulo, consolidam-se como organizações criminosas com atuação que ultrapassa fronteiras nacionais. Em razão disso, esse avanço gera crescente preocupação regional, na qual países vizinhos, como Bolívia e Uruguai, reforçam os controles fronteiriços diante do temor de fuga de integrantes das facções (Taddeo, 2025). A presença dessas facções em outros países demonstra que o crime já não pode ser enquadrado como ameaça interna, mas como fenômeno regional, cuja dinâmica ultrapassa a capacidade de resposta isolada dos Estados nacionais.

O caso ilustra como o tráfico e o crime organizado brasileiro já afetam diretamente a segurança continental, em um contexto de cooperação multilateral fragilizada. Além disso, a situação torna-se ainda mais complexa com a facção venezuelana, Tren de Aragua, atuando em

território brasileiro, segundo investigação da Agência Pública (2024), o grupo estabeleceu parcerias com o PCC, reforçando a crescente internacionalização das facções e pela fragilidade das fronteiras. Ademais, a articulação entre grupos brasileiros e venezuelanos indica a formação de ecossistemas criminais transfronteiriços.

Diante desse cenário, tanto a ONU quanto a OEA reconhecem o aumento da cooperação entre grupos ilícitos na América Latina, mas suas respostas permanecem limitadas a relatórios técnicos e medidas paliativas, sem uma coordenação operacional efetiva (Conectas, 2025). A chamada "guerra sem bandeira" que se desenrola no continente não mobiliza exércitos nacionais, mas sim redes criminosas que controlam territórios, corrompem instituições e desafiam a ordem internacional estabelecida. Nesse texto, o termo "guerra sem bandeira" é empregado como categoria analítica para descrever formas de violência transnacional conduzidas por organizações criminosas que não reivindicam soberania, ultrapassam fronteiras estatais, economias ilícitas integradas e uso sistemático da violência como mecanismo de regulação social. A partir desse cenário, o crescimento dessas organizações e a incapacidade das instâncias multilaterais de enfrentá-las revelam uma crise mais ampla, a erosão da governança global, que já não consegue responder às novas formas de violência transnacional que redefinem o próprio conceito de segurança internacional. Diante de tal conjuntura, esta análise busca discutir como o avanço do crime organizado transnacional revela a crise funcional do multilateralismo na América Latina.

Entre o Estado ausente e o crime organizado: o novo mapa do poder

A Constituição de 1988 define, no artigo 144, a segurança pública como dever do Estado e direito de todos, mas a realidade mostra um abismo entre a norma e sua efetivação. A realidade brasileira demonstra uma profunda discrepância entre o ideal constitucional e sua aplicação concreta, na qual o aumento da criminalidade e da insegurança, sobretudo nas áreas urbanas, revela a dificuldade do Estado em manter o monopólio legítimo da força. Esse contexto abre espaço para o fortalecimento de facções com influência direta sobre territórios e sobre

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

populações (Medeiros, 2025).

A expansão e o fortalecimento dessas organizações revela também a crise do multilateralismo em sua forma clássica. As instituições internacionais, originalmente concebidas para administrar a paz entre Estados soberanos, não estão equipadas para lidar com atores difusos e não estatais que desafiam a autoridade estatal e operam com lógica própria. A arquitetura da segurança coletiva, criada em 1945, foi moldada para conflitos interestatais convencionais e não para fenômenos como o tráfico, o contrabando de armas e a lavagem de dinheiro em escala global. Como argumenta Ferreira (2019), as facções latino-americanas desenvolveram estratégias e estruturas operacionais transnacionais, ultrapassando fronteiras e se articulando com redes internacionais, o que lhes confere status de atores não estatais violentos e insere o tema na agenda de segurança global.

A influência dessas organizações também é perceptível na crescente interconexão entre mercados ilícitos e violência armada. De acordo com o relatório Global Organized Crime Index (2025), a América Latina está entre as regiões mais afetadas por essas dinâmicas do mundo. Portanto, isso reflete uma falência generalizada da governança estatal e, ao mesmo tempo, a emergência de uma governança criminal híbrida. Por exemplo, com a imposição de normas locais de convivência, resolução de disputas entre moradores, mediação forçada de conflitos e estabelecimento de regras próprias de circulação.

A falência do sistema multilateral diante dessas novas formas de violência evidencia uma crise mais profunda, o esgotamento do paradigma estatal de governança global. Como propõe Mary Kaldor (2001), as “novas guerras” são travadas por redes fluidas de atores estatais e não estatais, com motivações econômicas e identitárias combinadas, desafiando as categorias clássicas de segurança e soberania. Por sua vez, o crime organizado emerge como fenômeno híbrido, moldando realidades locais e influenciando decisões nacionais e internacionais. Para Saskia Sassen (2006), trata-se de uma reconfiguração da soberania, o poder deixa de residir exclusivamente nas instituições formais do Estado e desloca-se para estruturas extralegais e transnacionais, que exercem autoridade efetiva sobre territórios e populações.

Embora formuladas a partir de contextos europeus, africanos e globais, as categorias podem ser

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

reinterpretadas para o caso latino-americano. A relação entre Estado e facções não se estrutura em torno de colapsos estatais completos, mas sim de zonas nas quais instituições formais coexistem e frequentemente se articulam com poderes paralelos. Nesse sentido, os pensamentos de Kaldor e Sassen funcionam menos como modelos fechados e mais como ferramentas para compreender o modo específico como a violência se organiza.

Para além disso, a América Latina consolidou-se como epicentro dessa economia ilícita global, que representa mais de 3% do PIB mundial, segundo o World Drug Report (UNODC, 2023). Facções brasileiras, paraguaias, peruanas e colombianas controlam rotas internacionais de cocaína, ouro ilegal e tráfico de armas — em especial, na "Rota dos Solimões —, consolidando redes que combinam, simultaneamente, estruturas empresariais (logística, finanças, investimento) e lógicas paramilitares (controle territorial, cobrança de taxas, coerção armada). Essas organizações investem em infraestrutura logística, transporte e tecnologia, além de empregar estratégias sofisticadas de lavagem de dinheiro. A título de exemplificação, uma operação deflagrada em 2025 pelo Ministério Público de São Paulo revelou que membros do PCC haviam se infiltrado em instituições financeiras e adquirido postos de combustíveis para movimentar recursos ilícitos, reforçando a natureza híbrida dessas facções e sua inserção no sistema econômico formal (G1, 2025).

A atuação dessas redes é facilitada por condições estruturais que incluem fronteiras porosas e a ausência de mecanismos eficazes de monitoramento transfronteiriço, sistemas policiais frágeis e altos níveis de corrupção. Em muitos países latino-americanos, a cooperação internacional ainda é limitada e as instituições de segurança carecem de recursos, de treinamento e de credibilidade pública. Os policiais são frequentemente cooptados por esquemas de corrupção ou atuam de forma conivente com facções, o que agrava a desconfiança social nas forças de segurança (Opera Mundi, 2025). Tal erosão da legitimidade estatal gera um ciclo vicioso de violência e de impunidade, no qual as organizações criminosas passam a preencher lacunas deixadas pelo Estado.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Multilateralismo em colapso: a impotência das instituições

Nesse contexto, o multilateralismo voltado à segurança coletiva mostra-se ineficaz diante do desafio imposto pelo crime organizado transnacional. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), responsável por autorizar intervenções e sanções, carece de instrumentos jurídicos que reconheçam o crime organizado como ameaça direta à paz internacional. Como observam Lowe et al. (2008), a ONU atua sob uma lógica de "segurança seletiva", priorizando conflitos de alto valor geopolítico e negligenciando crises difusas, como a violência criminal e o tráfico. Essa limitação se materializa especialmente na ausência de mandato claro para enquadrar facções como atores relevantes de segurança internacional e na dificuldade de acionar mecanismos de intervenção quando não há um Estado formalmente envolvido no conflito.

Nesse sentido, a seletividade também se manifesta na América Latina, onde o enfrentamento ao crime organizado é frequentemente tratado como questão doméstica, e não como problema de segurança internacional. A criação do Departamento de Combate ao Crime Organizado Transnacional, em 2016, demonstrou o reconhecimento do problema por parte da OEA, mas as iniciativas até o momento tiveram impacto limitado, dada a falta de coordenação e recursos adequados (OEA, 2025). No entanto, sua atuação permanece limitada, pois o órgão dedica-se sobretudo à coleta e sistematização de dados, à oferta de assistência técnica e à elaboração de recomendações normativas, mas carece de instrumentos vinculantes, de capacidade operacional própria e de orçamento que permita fomentar ações coordenadas entre os Estados-membros. Na prática, sua eficácia depende quase inteiramente da vontade política dos governos nacionais, o que gera fragmentação, descontinuidade e baixa aderência às iniciativas propostas. Além disso, a relutância dos Estados em compartilhar informações sensíveis, os custos políticos de admitir fragilidades internas e a inexistência de mecanismos regionais obrigatórios de cooperação impedem que o Departamento exerça um papel mais decisivo na segurança coletiva.

O resultado é um vácuo de governança que permite que essas redes criminosas operem com relativa impunidade

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

e crescente influência sobre a política regional. O vácuo se expressa na ausência de instrumentos regionais de resposta rápida, na fragmentação dos sistemas de inteligência e nas disputas internas que impedem a construção de agendas comuns de segurança. A ausência de um arcabouço multilateral eficaz contribui para o fortalecimento de um novo tipo de ator global, que combina poder econômico, capacidade militar e inserção territorial. Diante desse cenário, o desafio da América Latina não é somente conter o avanço das facções, mas repensar o papel das instituições multilaterais na era das ameaças descentralizadas. O crime organizado já não é apenas um problema de segurança pública, mas um sintoma da crise estrutural do sistema internacional e da incapacidade do multilateralismo contemporâneo de responder às novas formas de violência globalizada.

O caso latino-americano reflete dinâmicas que se repetem em outras regiões do mundo, revelando a incapacidade das estruturas multilaterais de lidar com novas formas de violência descentralizada. No Sahel africano, por exemplo, a convergência entre redes de tráfico, grupos jihadistas e governos frágeis resultou na fragmentação do Estado e no colapso de diversas missões da ONU. Desde 2011, a União Europeia e as Nações Unidas vêm implementando programas de treinamento militar e iniciativas de desenvolvimento econômico, buscando conter o avanço jihadista e estabilizar países como o Mali, Níger e Burkina Faso. No entanto, a persistência dos ataques e a expansão territorial desses grupos demonstram o fracasso das estratégias adotadas e transformam o Sahel em um epicentro de insegurança que ameaça também a Europa, como destacam Nicole Ribeiro Neves e Pollyanna Moraes (2024) em estudo sobre a geopolítica regional.

Dessa forma, essa situação ilustra o enfraquecimento das respostas institucionais tradicionais, incapazes de enfrentar ameaças que misturam dimensões políticas, religiosas e econômicas, sustentadas por redes ilícitas internacionais. A relevância desse paralelo para a América Latina reside justamente no fato de que o Sahel evidencia como estruturas multilaterais tradicionais fracassam diante de ameaças híbridas, fragmentadas e territorialmente difusas — o mesmo tipo de dinâmica que hoje redefine a segurança no continente latino-americano. Assim, o caso africano funciona como um espelho analítico que ajuda a compreender os limites institucionais enfrentados pela região.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Fenômeno semelhante se observa na América Central, em que cartéis mexicanos e maras salvadorenhas consolidaram-se como verdadeiras forças territoriais. A expansão de organizações como o Cartel de Sinaloa e o Jalisco Nueva Generación, aliada à atuação de gangues transnacionais como a MS-13 e a Barrio 18, ultrapassou fronteiras e hoje alcança países da América do Sul, incluindo o Brasil (O Globo, 2022). Essas redes, sustentadas pelo tráfico de drogas, de armas e de pessoas, formam sistemas complexos de governança paralela que se infiltram em economias locais e instituições públicas. Desse modo, compreende-se que quando organizações criminosas alcançam esse nível de penetração institucional e controle territorial, o multilateralismo baseado exclusivamente na coordenação entre Estados torna-se estruturalmente. Com isso, a violência criminal transnacional gera formas de governança paralela que desafiam diretamente as ferramentas diplomáticas e jurídicas tradicionais.

Por isso, as comparações internacionais ajudam a entender o caso brasileiro, que compartilha com o Sahel e a America central a combinação entre fragilidade estatal, economia ilícita altamente integrada e ausência de mecanismos multilaterais eficazes de contenção. No Brasil, a ausência de enfrentamentos diretos contra redes político-administrativas envolvidas, somada à desigualdade social e ao vasto vazio territorial, permitiu que o banditismo prosperasse sem assumir contornos de insurgência política ou guerrilha, como analisam Silva e Souza (2024). Trata-se de uma forma de "criminalidade difusa" que opera por dentro do próprio ambiente político, por meio de apoio eleitoral, financiamento de campanhas, cooptação de agentes públicos e negociações subterrâneas com elites locais. Nessa dinâmica, a economia ilícita substitui motivações ideológicas e a violência funciona como instrumento cotidiano de regulação social e de manutenção de autoridade territorial.

Diferentemente das guerras civis ou insurgências tradicionais, essas organizações não buscam reconhecimento político ou ideológico, mas a manutenção de suas economias ilícitas. Essa característica desafia diretamente a lógica do multilateralismo contemporâneo, que depende da negociação entre entidades formais e da responsabilização jurídica de atores identificáveis. Segundo dados do Armed Conflict Location and Event Data (ACLED, 2024), quatro dos dez países mais afetados por

violência organizada no mundo em 2024 são latino-americanos: México (4º lugar), Brasil (6º), Colômbia (7º) e Haiti (8º). O predomínio regional nesse ranking reforça o argumento de que o continente se tornou um dos polos centrais das novas formas de conflito global, marcadas por atores não estatais e pela ausência de soluções institucionais eficazes.

Considerações Finais

O avanço do crime organizado transnacional na América Latina evidencia a incapacidade estrutural do multilateralismo contemporâneo de lidar com formas de violência que já não se enquadram nos modelos clássicos de conflito. Facções como o PCC e o Comando Vermelho controlam territórios, regulam economias ilícitas e desafiam a autoridade estatal, enquanto instituições estatais e multilaterais permanecem presas a paradigmas do pós-guerra, incapazes de responder a redes que atravessam fronteiras com fluidez. No curto prazo, a tendência é de ampliação da cooperação entre facções e diversificação das economias ilícitas, o que pode aprofundar ainda mais a fragmentação territorial e institucional.

A resposta internacional permanece limitada e esse fenômeno representa o colapso funcional da governança global. Organizações como a ONU e a OEA continuam ancoradas em paradigmas do pós-guerra, incapazes de reconhecer o crime organizado como ameaça direta à paz internacional. Diante dessa insuficiência estrutural, cresce o risco de que Estados optem por estratégias domésticas de endurecimento e militarização, o que pode produzir efeitos contraproducentes e aprofundar a instabilidade regional caso não venha acompanhamento de reformas institucionais mais amplas. A ausência de mecanismos vinculantes, de coordenação efetiva e de compromisso político real aprofunda a fragmentação territorial e alimenta estratégias de militarização que pouco alteram as causas estruturais da violência.

Diante disso, o crime organizado latino-americano não deve ser tratado como mera questão doméstica, mas como um sintoma da crise do sistema multilateral e da erosão da soberania estatal. Enquanto o multilateralismo discute a paz entre Estados, o crime transnacional continua a expandir suas fronteiras e a impor um novo tipo de guerra, sem bandeiras, mas profundamente enraizada nas falhas da ordem internacional. Enquanto o sistema

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

internacional hesita em atualizar-se, a "guerra sem bandeira" continua a se expandir, reorganizando territórios, economias e instituições.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

AGÊNCIA PÚBLICA. El Tren de Aragua: a facção da Venezuela que já tem mortes no Brasil e fez parceria com o PCC. **Agência Pública**, São Paulo, 14 maio 2024. Disponível em: https://apublica.org/2024/05/mortes-e-parceria-com-o-pcc-como-faccao-venezuelana-trem-de-aragua-ganha-espaco-no-brasil/ . Acesso em: 1 nov. 2025.

ARMED CONFLICT LOCATION AND EVENT DATA (ACLED). Armed conflict index. **ACLED**, jul./2024. Disponível em: https://acleddata.com/conflict-index/ . Acesso em: 2 jul. 2024.

CONECTAS. Organizações alertam ONU e OEA para estratégia deliberada de confronto armado no Rio de Janeiro. **Conectas Direitos Humanos**, 5 jul. 2025. Disponível em: https://conectas.org/noticias/organizacoes-alertam-onu-e-oea-para-estrategia-deliberada-de-confronto-armado-no-rio-de-janeiro/. Acesso em: 1 nov. 2025.

COSTA, M. O avanço das facções criminosas e o desafio para a segurança pública na América Latina. **BBC News Brasil**, 12 ago. 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c2019y5k5evo . Acesso em: 1 nov. 2025.

FERNANDES, L. Crise humanitária na fronteira: a rota perigosa de quem busca refúgio. **BBC News Brasil**, 20 out. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/clyg64e15j0o . Acesso em: 1 nov. 2025.

FERREIRA, M. A. S. V. Brazilian Criminal Organizations as Transnational Violent Non-State Actors: a Case Study of the Primeiro Comando Da Capital (PCC). **Trends in Organized Crime**, v. 22, n. 2, p. 148–165, 2019. DOI: https://doi.org/10.1007/S12117-018-9354-7 .

G1. Megaoperação contra lavagem de dinheiro do PCC em postos de combustíveis aponta mais cinco grupos criminosos envolvidos. **G1**, São Paulo, 3 set. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2025/09/03/megaoperacao-contra-lavagem-de-dinheiro-do-pcc-em-postos-de-combustiveis-aponta-mais-cinco-grupos-criminosos-envolvidos.ghtml . Acesso em: 1 nov. 2025.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. Global Organized Crime Index. Geneva: **Global Initiative**, 2025. Disponível em: https://globalinitiative.net/analysis/the-global-organized-crime-index-2025/. Acesso em: 15 nov. 2025.

KALDOR, M. New Types of Conflict. In: Stanley, R. (ed.) **Gewalt und Konflikt in einer globalisierten Welt**. VS Verlag für

Referências

Sozialwissenschaften, 2001. p. 24-50. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-322-83356-3_2. Acesso em: 1 nov. 2025.

LOWE, V. et al. (eds.). **The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945**. Oxford: OUP Oxford, 2008. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=5ROlQUFZIpoC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Roberts+e+Zaum+(2008)&ots=wpeZh1pJBj&sig=M_jPaEAKVBgKURNyXKF5AMtD_2s&redir_esc=y#v=onepage&q=Roberts%20e%20Zaum%20(2008)&f=false . Acesso em: 1 nov. 2025.

MEDEIROS, A.r B. et al. O sistema prisional como fator constituinte de organizações criminosas e a manutenção dos apenados na realidade do crime. **Revista Avant**, v. 9, n. 2, p. 77-87, 2025.

NEVES, N. R.; MORAES, P.a G. C. de. A geopolítica do Sahel e a resposta europeia à crise terrorista no Mali. **Panorâmico**, v. 3, n. 8, maio/ago. 2024. Disponível em: https://ompv.eceme.eb.mil.br/images/publicacoes/panoramico/panoramico-vol3-n08-maio-agosto2024/A_geopolitica_do_Sahel_e_a_resposta_europeia_a_crise_terrorista_no_Mali_-Nicole_Ribeiro_Neves-e-Pollyanna_Goncalves_Correia_de_Moraes.pdf . Acesso em: 1 nov. 2025.

O GLOBO. Tentáculos dos cartéis mexicanos se estendem na América Latina e atingem o Brasil. **OGlobo**, Rio de Janeiro, 1º set. 2022. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/09/tentaculos-dos-carteis-mexicanos-se-estendem-na-america-latina-e-atingem-o-brasil.ghtml . Acesso em: 1 nov. 2025.

OPERA MUNDI. As forças policiais na América Latina. **Opera Mundi**, São Paulo, 21 jan. 2021. Disponível em: https://revistaopera.operamundi.uol.com.br/2021/01/21/as-forcas-policiais-na-america-latina/ . Acesso em: 1 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. OEA destaca avanços em segurança hemisférica e combate ao crime organizado. **OEA**, Washington, D.C., 10 out. 2025. Disponível em: https://www.oas.org/pt/centro_midia/fotonoticia.asp?sCodigo=FNP-144364 . Acesso em: 1 nov. 2025.

SASSEN, S. 6 When national territory is home to the global: Old borders to novel borderings. In: **KEY DEBATES IN NEW POLITICAL ECONOMY**. Routledge, 2006. p. 106-127. Disponível em: https://

Referências

www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780203965450/key-debates-new-political-economy-anthony-payne?refId=ab70bdd8-4d86-475c-bf37-90ba35fe9d80&context=ubx. Acesso em: 1 nov. 2025.

SILVA, J. P.; SOUZA, M. A. O papel da inteligência artificial na educação a distância. In: ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ENABED). **ABEDEF**, 2024. [s.p.]. Disponível em: https://www.enabed2024.abedef.org/resources/anais/15/enabed2024/1724467807_ARQUIVO_ef0ae7a649ebee40e61688615e2cb1a6.pdf. Acesso em: 1 nov. 2025.

SILVA, R. A. Guerra às drogas na América do Sul: um balanço das políticas e seus impactos. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 15 jun. 2024. Disponível em: https://diplomatique.org.br/guerra-as-drogas-america-do-sul/ . Acesso em: 1 nov. 2025.

TADDEO, L. Bolívia e Uruguai também reforçam controles na fronteira com Brasil. **CNN Brasil Blogs**, 28 set. 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/luciana-taddeo/internacional/bolivia-e-uruguai-tambem-reforcam-controles-na-fronteira-com-brasil/ . Acesso em: 1 nov. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report**. Vienna: UNODC, 2023.

Enquanto Bukele grita, a OEA se cala

Gabriel Boaventura

As Organizações Internacionais vivem um paradoxo. Nunca houve tantos mecanismos de defesa da democracia, de proteção dos direitos humanos e de combate às mazelas sociais e, mesmo assim, elas talvez nunca tenham sido tão omissas diante das crises que deveriam enfrentar. Após décadas de criação, expansão e consolidação dessas instituições, o problema parece estar menos na ausência de instrumentos e mais na ausência de ação.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) é um retrato desse problema. Fundada em 1948 com foco na estabilidade hemisférica, a instituição passou por um processo de reformulação que incorporou instrumentos normativos de defesa democrática, principalmente no pós-Guerra Fria (Rodrigues, 2021). Essas transformações evidenciam que a OEA se modernizou, ampliou suas competências e reconheceu a democracia como fundamento essencial da ordem regional.

Diante desse contraste entre instrumentos disponíveis e inação prática, a pergunta que orienta esta análise é a seguinte: por que, apesar de seus mecanismos normativos, a OEA não reagiu ao avanço autoritário em El Salvador? O objetivo, assim, é compreender como a ausência de vontade política contribui para o fortalecimento do autoritarismo salvadorenho, tanto internamente quanto como modelo de governança regional.

Quem coordenará a ofensiva democrática?

Com o declínio do perigo soviético, a OEA, criada para garantir a coesão hemisférica no continente americano, expandiu sua agenda visando difundir e consolidar os princípios liberais em sua esfera de influência. Nesse novo contexto, a democracia e os direitos humanos tornaram-

se os eixos estruturantes da reorientação institucional (Camargo, 2013).

Destaca-se a aprovação da Resolução 1080, em 1991, e da Carta Democrática Interamericana, em 2001. Enquanto a primeira permite convocar o Conselho Permanente da OEA quando há uma "interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito" (OEA, 1991), a fim de tomar as medidas consideradas apropriadas, a Carta Democrática aprofunda esses mecanismos, autorizando inclusive a suspensão de um Estado-membro.

Desde sua adoção, a Resolução 1080 foi acionada em diversas crises democráticas, como no Haiti (1991), Peru (1992), Guatemala (1993), Paraguai (1996 e 2012), Honduras (2009) e Venezuela (2016), demonstrando sua função como resposta institucional a rupturas constitucionais (Rodrigues, 2021). A Carta Democrática Interamericana, por sua vez, foi formalmente invocada contra a Venezuela em 2016, marcando sua primeira aplicação sistemática com vistas a um possível processo de suspensão de um Estado-membro (Cristaldo, 2016). Esse histórico revela que a OEA já atuou de maneira contundente diante de desafios democráticos — o que torna ainda mais evidente o contraste com sua atual paralisia diante do caso salvadorenho.

Ocorre que, em El Salvador, mesmo com o colapso progressivo da ordem democrática, marcado por reinterpretação constitucional, deslegitimação da oposição, incentivo à violência e disposição para restringir liberdades civis (Meléndez-Sánchez, 2022), nenhum instrumento foi aplicado até agora. Organismos como o Freedom House (2025) já classificam El Salvador como um país "parcialmente livre", e, segundo o índice da Economist Intelligence Unit (2025), desde a primeira eleição de Bukele, em 2019, o país apresentou um decréscimo relativo de aproximadamente 25% no índice de democracia.

Paralelamente, Bukele tem construído um discurso de rejeição ao Ocidente e ao multilateralismo. Em seu último discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2024, o líder afirmou que "el mundo libre ya no es libre" e "fuimos ingenuos en pensar que otros países nos salvarían, o que otras naciones nos regalarían nuestra libertad por simple bondad" (Bukele, 2024). No ano seguinte, ironizou o evento afirmando, em sua conta oficial no X (antigo Twitter), que havia decidido não comparecer porque "parecia inútil este

ano", sugerindo aos interessados que assistissem ao discurso anterior "se quiserem perder tempo como eu perdi" (Bukele, 2025b, tradução nossa). Para além do teor literal, essas publicações funcionam como um gesto calculado de deslegitimação simbólica da ONU e das normas multilaterais, performando um desprezo institucional que reforça seu capital político doméstico e projeta internacionalmente a imagem de um líder disposto a romper com convenções diplomáticas tradicionais.

Bukele (2025c) já afirmou também que nunca mais permitirá que o Ocidente ensine ao seu país sobre democracia, direitos humanos e liberdade de expressão. Em outra oportunidade, diante das críticas internacionais à aprovação da reeleição indefinida, Bukele insinuou que as potências ocidentais hostilizam El Salvador não por uma suposta ruptura democrática, mas por sua postura autônoma, afirmando que "o problema não é o sistema, mas sim o fato de um país pobre ousar agir como soberano" (Bukele, 2025a, tradução nossa). Trata-se de uma retórica que contrapõe soberania nacional e instituições multilaterais, reforçando um projeto político que busca deslegitimar padrões democráticos liberais e apresentar o governo salvadorenho como alternativa autônoma ao "Ocidente".

Mesmo diante da deterioração evidente da democracia salvadorenha e de declarações abertamente contrárias à ordem multilateral, não se articulou uma resposta coordenada entre as democracias do continente no âmbito da OEA. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2023), órgão autônomo da Organização, publicou um informe especial advertindo que o regime de exceção sufocava a democracia no país. Em 2025, durante a Revisão Periódica Universal da ONU, países membros da OEA como Canadá, Panamá, Costa Rica e Uruguai cobraram de El Salvador a limitação do estado de exceção e o respeito aos direitos fundamentais, ressaltando que segurança pública e Estado de Direito devem caminhar juntos (Espinoza, 2025).

Na prática, porém, a falta de vontade política se materializa na recusa dos Estados-membros em acionar o Conselho Permanente, na ausência de liderança dos países centrais do sistema e na percepção de que confrontar um governo popular na agenda da segurança traz custos políticos elevados. Somado a isso, observa-se uma admiração difusa pelo "Modelo Bukele", que associa estabilidade à concentração de poder.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Essa forma de dispersão autoritária tem se expandido regionalmente, à medida que diferentes governos buscam replicar, total ou parcialmente, o pacote salvadorenho de hiperconcentração decisória, militarização da segurança pública e flexibilização de garantias legais. Países como Honduras, Argentina e Equador já adotaram medidas inspiradas nesse modelo, seja pela ampliação do poder coercitivo do Executivo, seja pela autorização de operações policiais e militares de exceção em centros urbanos e áreas consideradas "críticas" (Magaloni; Díaz-Cayeros, 2025). Mais recentemente, o Brasil também tem reproduzido elementos dessa lógica, especialmente nas operações policiais de larga escala em São Paulo e no Rio de Janeiro (Toledo, 2025), que vêm sendo justificadas por narrativas de eficiência imediata, ainda que impliquem riscos concretos de abuso, letalidade policial e erosão de mecanismos de controle democrático.

El Salvador sob as bênçãos do Pai

Se os Estados-membros não coordenam entre si uma medida contra o avanço autoritário salvadorenho, resta compreender se essa decisão poderia partir da potência fundadora da OEA, os Estados Unidos. Desde a criação da Organização, em 1948, Washington exerceu papel determinante na definição de sua agenda e arquitetura institucional. "A liderança norte-americana ajudou a moldar compromissos de solidariedade estratégica e definir o sistema interamericano como incompatível com regimes antidemocráticos." (Belli, 2025, p. 121). Contudo, essa centralidade histórica dos Estados Unidos também produz tensões internas, pois a percepção de que a OEA responde prioritariamente aos interesses de Washington afeta tanto sua legitimidade perante os demais membros quanto sua capacidade de agir de forma efetiva e consensual diante de crises democráticas.

Entretanto, diante da atual deterioração democrática em El Salvador, o posicionamento de Washington tem oscilado entre a condenação retórica e a inação prática. A administração Biden, por meio de declarações da então vice-presidente Kamala Harris e do então Secretário de Estado Antony Blinken, condenaram o abandono de práticas democráticas conduzido por Bukele em momentos diversos (Labrador; Gavarrete, 2021). Ainda sob a gestão de Biden, os EUA chegaram a impor sanções a dois membros do círculo próximo de Bukele, acusados de negociar com líderes criminosos que estavam presos (EUA sanciona..., 2021).

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Por outro lado, com a volta do governo Trump, a relação entre os países tem sido marcada por afinidade discursiva e pragmatismo político. Trump elogiou Bukele e minimizou as denúncias de violação de direitos humanos ocorridas em El Salvador (Macedo, 2025). Além disso, Bukele e Marco Rubio firmaram um acordo migratório, no qual El Salvador concordou em aceitar deportados de outras nacionalidades, o que se configura como uma violação do direito internacional. Nas palavras de Rubio, nenhum país jamais tinha oferecido uma oferta de amizade como essa, além de ter chamado o acordo de "o mais extraordinário do mundo" (O acordo ..., 2025).

Diante dessa situação, torna-se claro que não haverá, nem no plano bilateral, nem no multilateral, uma condenação oficial das violações democráticas em El Salvador feita pelos EUA. A tolerância de Washington, seja por alinhamento ideológico, seja por indiferença, reforça o esvaziamento da OEA como plataforma de defesa democrática. A organização se mostra não apenas paralisada pela falta de ação coordenada de seus Estados-membros, mas também subordinada à anuência do seu maior membro e fundador, cuja omissão continua a ditar os limites da resposta hemisférica.

Considerações Finais

O exemplo salvadorenho permite concluir que a crise de efetividade das organizações internacionais não decorre da ausência de instrumentos ou de espaços institucionais para o diálogo multilateral, mas, sobretudo, da falta de vontade política dos Estados em utilizá-los. O problema é que a omissão da Organização dos Estados Americanos em relação ao avanço autoritário em El Salvador não é isenta de consequências.

Ao deixar de acionar seus próprios mecanismos de proteção democrática, a OEA contribui para a consolidação interna do autoritarismo salvadorenho e reforça a narrativa de perseguição internacional mobilizada por Bukele. A inoperância das democracias da região, somada à ambiguidade do posicionamento norte-americano, ora de censura retórica, ora de elogio às políticas de segurança do governo salvadorenho, cria um cenário fértil para a difusão autoritária, no qual práticas de centralização do poder e enfraquecimento das garantias civis passam a ser vistas como modelo de governança eficiente.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Se essa tendência persistir, o “Modelo Bukele” tende a se expandir para outros contextos marcados por insegurança e descrédito institucional. Ao mesmo tempo, o sistema interamericano arrisca aprofundar sua crise de legitimidade normativa, tornando-se cada vez mais incapaz de responder às ameaças que justificaram sua própria criação. Assim, a mesma organização que um dia se apresentou como guardiã da democracia no continente hoje se cala. E, no vácuo dessa voz, Bukele grita — pragueja a democracia e o multilateralismo, mas grita.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

BELLI, B. A Organização dos Estados Americanos (OEA) na encruzilhada. **CEBRI-Revista**, ano 4, n. 13, p. 115-132, jan.–mar. 2025. Disponível em: https://cebri.org/revista/br/artigo/194/a-organizacao-dos-estados-americanos-na-encruzilhada. Acesso em: 27 out. 2025.

BUKELE, N. **Discurso na 79ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2024. Disponível em: https://gadebate.un.org/es/79/el-salvador. Acesso em: 20 out. 2025.

BUKELE, N. **90% of developed** [...]. 3 ago. 2025. X: nayibbukele. Disponível em: https://x.com/nayibbukele/status/1951884733379391780. Acesso em: 20 out. 2025.

BUKELE, N. **I skipped** [...]. 27 set. 2025. X: nayibbukele. Disponível em: https://x.com/nayibbukele/status/1972068965372645664. Acesso em: 20 out. 2025.

BUKELE, N. **Never again will** [...]. 2 out. 2025. X: nayibbukele. Disponível em: https://x.com/nayibbukele/status/1973794067667656783. Acesso em: 20 out. 2025.

CAMARGO, A. G. A promoção de Democracia pela OEA: perspectiva sobre os envolvimentos da organização nas crises democráticas do Pós-Guerra Fria. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 2, n. 3, p. 261–285, 2013. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/2463. Acesso em: 27 out. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório Anual 2022**: Capítulo V – El Salvador. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2023. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2022/chap5-el-salvador-en.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

CRISTALDO, H. OEA aciona pela primeira vez na história Carta Democrática contra Venezuela. **Agência Brasil**, 31 mai. 2016. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-05/oea-aciona-pela-primeira-vez-na-historia-carta-democratica-contra. Acesso em: 27 out. 2025.

ESPINOZA, C. Siete Estados cuestionan a El Salvador por régimen de excepción, ante la ONU. **La Prensa Gráfica**, 17 jan. 2025. Disponível em: https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Siete-Estados-cuestionan-a-El-Salvador-por-regimen-de-excepcion-ante-la-ONU-20250117-0056.html. Acesso em: 27 out. 2025.

Referências

EUA sanciona funcionários de El Salvador por relações com líderes criminosos. **UOL**, 8 dez. 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2021/12/08/eua-sanciona-funcionarios-de-el-salvador-por-relacoes-com-lideres-criminosos.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

FREEDOM in the World 2025: The Uphill Battle to Safeguard Rights. Washington, DC: **Freedom House**, 2025. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2025-02/FITW_World_2025_Feb.2025.pdf. Acesso em: 24 out. 2025

LABRADOR, G.; GAVARRETE, J. Bukele responde a la avalancha de repudio internacional: el pueblo votó por esto. **El Faro**, 3 mai. 2021. Disponível em: https://elfaro.net/es/202105/el_salvador/25453/Bukele-responde-a-la-avalancha-de-repudio-internacional-el-pueblo-vot%C3%B3-por-esto.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

MACEDO, R. Governo Trump diz não ter havido 'abusos significativos de direitos humanos' em El Salvador. **G1**, 13 ago. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/08/13/governo-trump-diz-nao-ter-havido-abusos-significativos-de-direitos-humanos-em-el-salvador.ghtml. Acesso em: 28 out. 2025.

MAGALONI, B.; DÍAZ-CAYEROS, A. Does the Bukele Model Have a Future? El Salvador's Police State Will Soon Face a Reckoning. **Foreign Affairs**, Nova Iorque:, 11 set. 2025. Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/salvador/does-bukele-model-have-future. Acesso em: 10 out. 2025.

MELÉNDEZ-SÁNCHEZ, M. Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador. **Journal of Democracy**, v. 32, n. 3, p. 19–32, 2022.

O acordo entre Bukele e Trump para enviar imigrantes deportados dos EUA para El Salvador. **BBC**, 4 fev. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/czj3wdr92gzo. Acesso em: 28 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. AG/RES. 1080 (XXI-O/91) – Democracia Representativa. Washington, D.C.: **OEA**, 1991. Disponível em: https://www.oas.org/xxxiiga/portugues/documentos/democracia_repres.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

OUR WORLD IN DATA. **Democracy Index (EIU)**. Oxford: Our World in Data, 2025. Disponível em: https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu?tab=table&time=2006..2024&country=ARG~AUS~BWA~CHN~SLV&mapSelect=ARG~AUS~

Referências

BWA~CHN~SLV&tableSearch=el+sal. Acesso em: 27 out. 2025.

RODRIGUES, F. T. OEA e Democracia: Os limites da arquitetura institucional para proteção da democracia frente à crise na Venezuela. **Revista Cadernos Internacionais**, v. 2021, n. 1, 2021. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/54283/54283.PDF. Acesso em: 24 out. 2025

TOLEDO, L. F. Bukele: Brasil poderia imitar estratégia de segurança do presidente de El Salvador? **BBC**, 8 dez. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0jd0yxdvlvo. Acesso em: 8 dez. 2025.

Crise Tarifária Trump–Petro: Migração, Soberania e a Erosão do Acordo de Livre Comércio Colômbia–EUA

João Gabriel Oliveira Luz e
Laryssa Aparecida Pereira Silva

Nas últimas décadas, o sistema multilateral tem sido alvo de crescente desconfiança, tanto por parte das grandes potências quanto de países em desenvolvimento que dele se sentem excluídos. O multilateralismo, concebido no pós-Segunda Guerra Mundial como o alicerce de uma ordem internacional baseada em regras, cooperação e instituições, vem sendo desafiado por tendências nacionalistas, protecionistas e unilaterais (Narlikar, 2025). A globalização, antes celebrada como força de integração, tornou-se o centro de um paradoxo: sua amplitude econômica contrasta com o enfraquecimento político das instituições que deveriam regulá-la. Nesse contexto, a eleição de Donald Trump em 2025, marcando seu retorno à Casa Branca, representou a consolidação de um projeto de poder centrado no unilateralismo e na retórica de soberania absoluta dos Estados Unidos. Sob a doutrina "America First 2.0", a política externa norte-americana passou a instrumentalizar a economia e o comércio como ferramentas diretas de coerção, enfraquecendo os mecanismos multilaterais de resolução de disputas e relativizando o papel da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Ainda, importa salientar que o episódio Trump–Petro (2025) expõe não apenas o colapso do multilateralismo, mas sua reconfiguração coercitiva, na qual instrumentos de comércio são apropriados como sanções unilaterais. O evento detonador foi a decisão do presidente colombiano, Gustavo Petro, em 26 de janeiro de 2025, de impedir o pouso de aviões militares norte-americanos que transportavam deportados (Gazeta do Povo, 2025). Esse gesto desencadeou a crise tarifária com os Estados Unidos e orienta duas questões centrais para essa análise: como a política tarifária norte-americana foi utilizada como mecanismo de coerção extraterritorial e o que o conflito revela sobre a vulnerabilidade latino-americana e o enfraquecimento das instituições multilaterais. Dessa forma, objetivo desta análise é examinar como a política tarifária dos EUA funcionou como instrumento de coerção extraterritorial, avaliando seus impactos sobre a soberania

colombiana, à estabilidade regional e a credibilidade do sistema multilateral de comércio.

A América Latina Sob Pressão: O Caso Colombiano como Ponto de Inflexão

Enquanto a Europa buscava equilibrar o isolacionismo americano com esforços de integração regional, na América Latina a conjuntura se organizava em torno de atores e dinâmicas que moldaram a crise de 2025. Três atores merecem destaque: os Estados Unidos, cuja política externa passou a mobilizar instrumentos econômicos de forma unilateral; a Colômbia, cuja dependência do mercado norte-americano restringe sua autonomia; e a Organização Mundial do Comércio (OMC), encarregada de regular o comércio internacional, mas debilitada em sua capacidade decisória. A arena que envolve esses atores articula o regime multilateral de comércio, especialmente os mecanismos de solução de controvérsias da OMC, com dinâmicas da política doméstica norte-americana, onde tarifas e sanções ganharam centralidade estratégica.

Nesse cenário, Bogotá tornou-se alvo de uma política externa norte-americana abertamente coercitiva, na qual tarifas e retaliações substituíram o diálogo diplomático, revelando uma relação profundamente assimétrica. A Colômbia, aliada histórica de Washington e signatária de um Acordo de Livre Comércio desde 2012 (U.S. Customs and Border Protection, s.d.), viu-se transformada em adversário estratégico após a ascensão de Gustavo Petro, primeiro presidente de esquerda do país. Assim, a crise tarifária entre Trump e Petro em 2025 não apenas expôs tensões bilaterais, mas simbolizou os dilemas contemporâneos do multilateralismo, ao demonstrar como a lógica da balança de poder e da soberania nacional tem prevalecido sobre o espírito cooperativo das instituições internacionais (Morgenthau, 2003).

O Estopim da Crise: da Disputa Migratória à Guerra Tarifária

A crise teve início em 26 de janeiro de 2025, quando o presidente Petro impediu o pouso de aeronaves militares

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

norte-americanas que transportavam colombianos deportados dos EUA (Gazeta do Povo, 2025). O gesto, justificado pela denúncia do tratamento "desumano e indigno", foi interpretado pela Casa Branca como desafio direto à segurança nacional (BBC, 2025). Em resposta, Donald Trump impôs tarifas de 25% sobre todos os produtos colombianos, com ameaça de aumento para 50%, além de sanções diplomáticas e maior rigor alfandegário (Grupo Goberna, 2025). Amparada no International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), a reação converteu uma disputa migratória em crise comercial, deslocando a política tarifária para o campo da segurança (Gilpin, 1987). Assim, o uso do IEEPA retira a questão do regime multilateral da OMC e a reinsere no direito doméstico dos EUA, contornando reciprocidade e escrutínio do Órgão de Apelação. A resposta da Casa Branca confirma um ponto clássico do realismo: como observa Morgenthau (2003), temas "sociais" podem ser rapidamente reconfigurados como questões de poder quando a autoridade de um hegemón se percebe ameaçada. Nesse sentido, Trump evidencia a capacidade do hegemónico de contornar instituições quando estas restringem sua autonomia.

A reação de Petro foi imediata. O anúncio de tarifas recíprocas de 25% (CNN, 2025) buscou reafirmar soberania e sinalizar maior autonomia frente a Washington. Contudo, dada a assimetria econômica, com cerca de um terço do comércio colombiano voltado aos EUA (CNN, 2025) e aproximadamente 3,6% do PIB[3] vinculado a essas exportações, a resistência durou pouco. Em menos de vinte e quatro horas, Bogotá aceitou os termos americanos, permitindo o desembarque dos deportados, e Washington suspendeu temporariamente as tarifas (Brasil de Fato, 2025). A rápida retratação evidencia, nos termos de Ruy Mauro Marini (2000), a "dependência estrutural" das economias periféricas, cuja capacidade de retaliação é limitada por sua inserção subordinada no sistema internacional. A Colômbia dispõe de reduzido espaço de manobra, pois os custos de uma escalada recaem de forma desproporcional sobre a economia periférica.

[3] O cálculo foi realizado pelos autores a partir da razão entre o total das exportações da Colômbia para os Estados Unidos e o PIB colombiano, ambos referentes ao ano de 2024. As informações foram obtidas nas bases Trade Map (exportações) e Trading Economics (PIB).

Ainda assim, sanções não-tarifárias permaneceram, mantendo a pressão sobre Bogotá. Em abril de 2025, o governo Trump impôs uma tarifa base de 10% à Colômbia e a outros países latino-americanos (UOL, 2025), justificando a medida como parte de uma estratégia de "correção de desequilíbrios globais" (CNN, 2025). Nesse contexto, a decisão de Petro, em outubro, de suspender o Tratado de Livre Comércio Colômbia-EUA e buscar novos

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

parceiros (Xinhua Español, 2025) deve ser vista menos como ruptura e mais como tentativa de administrar vulnerabilidades estruturais. Assim, o estopim migratório não foi acidental, mas expressão de uma ordem na qual comércio, segurança e autoridade hegemônica se tornam cada vez mais indissociáveis.

A Instrumentalização do Comércio e a Erosão Do Direito Internacional

O desenrolar dos acontecimentos evidencia que o uso de tarifas, tradicionalmente concebidas como instrumentos de política comercial, passou a assumir a forma de sanções econômicas unilaterais, sem respaldo institucional ou processo arbitral. Essa prática reforça a substituição da negociação multilateral pela coerção estatal direta, refletindo a crise contemporânea das instituições internacionais. O IEEPA, originalmente destinado a emergências nacionais, foi reinterpretado como base legal para medidas de política externa, configurando desvio de finalidade. Assim, a instrumentalização do direito doméstico norte-americano para fins externos subverte o princípio da reciprocidade que sustenta a OMC (World Trade Organization, [s.d.]) e o próprio Acordo de Livre Comércio, corroendo a legitimidade jurídica do multilateralismo comercial.

À luz da Teoria da Dependência, a crise Trump-Petro expressa a balança de poder em sua dimensão econômica. O uso de ameaças financeiras e tarifárias como coerção geoeconômica só é eficaz devido à vulnerabilidade estrutural da periferia, como diagnostica Marini (2000). A estrutura dependente, marcada pela superexploração do trabalho e pela subordinação tecnológica, reduz a capacidade desses países de resistir a choques externos impostos pelo centro hegemônico. A coerção econômica, portanto, preserva o papel subordinado da periferia no sistema global de acumulação e reproduz hierarquias internacionais. Assim, a assimetria estrutural entre Estados Unidos e Colômbia evidencia a capacidade do poder hegemônico de impor custos unilaterais, utilizando o comércio como vetor de dominação. A manipulação de fluxos comerciais e financeiros substitui formas tradicionais de intervenção direta: o poder manifesta-se menos pela força militar e mais pela imposição de custos econômicos que

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

condicionam comportamentos. A erosão do Acordo de Livre Comércio simboliza, desse modo, não apenas um impasse bilateral, mas o esvaziamento de uma das promessas centrais do multilateralismo neoliberal, a previsibilidade das regras, agravado pela paralisia decisória da OMC, que favorece reações políticas.

A resposta de Petro, marcada por um discurso de soberania e dignidade nacional, insere-se em um movimento mais amplo de contestação do unilateralismo norte-americano na América Latina. Contudo, ao desafiar a estrutura hierárquica do sistema, a Colômbia expôs sua vulnerabilidade. O colapso momentâneo de seu comércio exterior, com as exportações totais caindo de US$ 4,48 bilhões em dez/2024 para US$ 3,77 bilhões em jan/2025, e a retração dos investimentos estrangeiros revelaram o custo econômico da autonomia em contextos de dependência estrutural (Trading Economics, 2025). Em última instância, o governo colombiano teve de recorrer a concessões táticas para evitar um colapso econômico imediato. Essa dinâmica confirma o argumento de que o poder nas relações internacionais contemporâneas se exerce, cada vez mais, por meio de instrumentos econômicos coercitivos, cujo alcance ultrapassa fronteiras e dilui os mecanismos de proteção institucional das economias periféricas (Marini, 2000).

Multilateralismo em Colapso e Vulnerabilidade Latino-Americana

Paralelamente, o enfraquecimento das instituições multilaterais torna-se evidente. A incapacidade da OMC de resolver disputas de forma célere compromete a função básica do sistema: garantir estabilidade normativa e mediar conflitos comerciais por regras, não pela força relativa dos Estados. Assim, mecanismos tradicionais de governança global tornam-se menos eficazes, permitindo que decisões arbitrárias de grandes potências prevaleçam sobre compromissos coletivos, o que corroi a confiança dos países em desenvolvimento e fragiliza o multilateralismo. Ademais, a OMC, que deveria arbitrar disputas tarifárias, permaneceu inerte diante do uso extralegal do IEEPA. A paralisia de seu Órgão de Apelação desde 2020, resultante da obstrução americana à nomeação de juízes, inviabilizou qualquer resposta institucional (Jornal da Unicamp, 2025). O episódio

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

evidencia, portanto, a crise do multilateralismo como erosão funcional: as instituições ainda existem, mas já não desempenham plenamente seus papeis. Simultaneamente, a reação fragmentada da América Latina, com o Brasil adotando um pragmatismo negociador e a Colômbia um confronto mais ideológico, revelou a dificuldade regional de articular respostas coletivas, reforçando o isolamento dos Estados e a primazia das relações bilaterais assimétricas.

Além disso, o caso Trump-Petro sugere uma transformação mais profunda na natureza da soberania. O discurso de defesa nacional do presidente colombiano, embora legítimo, colidiu com uma ordem global em que a interdependência econômica limita severamente a autonomia estatal, o que evidencia sua vulnerabilidade estrutural (Keohane e Nye, 2011). Por outro lado, Trump explora essa vulnerabilidade para afirmar a soberania americana de forma autoritária, redefinindo-a como capacidade de impor unilateralmente custos a terceiros. Tal redefinição reflete a ascensão de assimetrias, onde as disparidades são exploradas por coerção (Farrel & Newman, 2019). O resultado é um mundo pós-multilateral, no qual soberania e interdependência coexistem em tensão permanente. O comércio, antes símbolo de cooperação, torna-se instrumento de coerção; os acordos, antes garantias de estabilidade, convertem-se em arenas de disputa.

Considerações Finais

Diante disso, a crise tarifária de 2025 não é um episódio isolado, mas sintoma da reconfiguração da ordem internacional e do esvaziamento do multilateralismo. A instrumentalização do comércio pelos Estados Unidos, somada à paralisia institucional, aponta a transição de uma ordem regida por normas para outra guiada pelo poder. Consolida-se um "neomercantilismo estratégico", em que tarifas, cadeias produtivas e fluxos financeiros tornam-se instrumentos de coerção (Gilpin, 1987). Diferentemente da Guerra Fria, essa disputa ocorre em arranjos flexíveis e alianças voláteis, ampliando a incerteza sistêmica.

Paralelamente, o enfraquecimento institucional torna-se evidente. Em um momento no qual a OMC perde capacidade de garantir previsibilidade normativa, enquanto organizações hemisféricas enfrentam dificuldades em conter práticas unilaterais. Nesse

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

ambiente, a assimetria entre Estados Unidos e Colômbia permite ao poder hegemônico impor custos unilaterais, usando o comércio como vetor de dominação. A erosão do TLC expressa não apenas um impasse bilateral, mas o colapso de uma premissa central do multilateralismo neoliberal: a estabilidade das regras.

Outrossim, a perda de previsibilidade intensifica reações políticas. A resposta de Petro, baseada em soberania e dignidade nacional, insere-se na tendência regional de contestação ao unilateralismo norte-americano. Contudo, ao desafiar a hierarquia sistêmica, a Colômbia expôs sua vulnerabilidade, marcada por dependências estruturais e fraca coordenação regional. Nesse contexto, a suspensão de facto do TLC constitui ao mesmo tempo ruptura e oportunidade: ao reduzir parcialmente sua dependência dos EUA, o país é levado a diversificar sua inserção global, potencialmente aprofundando laços com a China (Brasil de Fato, 2025). Tal reorientação, porém, pode apenas substituir dependências, como sugere a Teoria da Dependência (Marini, 2000). Desse quadro derivam cenários plausíveis, como ampliação dos vínculos asiáticos, retorno negociado ao eixo norte-americano ou busca de autonomia via integração regional. Para o comércio hemisférico, tende a haver maior fragmentação, com proliferação de acordos bilaterais instáveis, regionalização seletiva e crescente competição normativa entre Estados Unidos e China.

Assim, a crise Trump–Petro se constitui como uma síntese dos dilemas atuais do multilateralismo, um retrato da fragilidade institucional e a ascensão de formas de interdependência coercitiva, indicando que o desafio não é apenas restaurar a autoridade das instituições, mas redefinir seu propósito diante de um sistema internacional moldado pelo poder e pela incerteza.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

ACUERDO entre Trump y Petro sobre las deportaciones y aranceles. **Grupo Goberna**, 2025. Disponível em: https://grupogoberna.com/guerra-comercial-trump-petro-aranceles/. Acesso em: 3 nov. 2025.

AN OVERVIEW of President Trump's Trade Policy to Date. **Holland & Knight Insights**, 2025. Disponível em: https://www.hklaw.com/en/insights/publications/2025/01/an-overview-of-president-trumps-trade-policy-to-date. Acesso em: 3 nov. 2025.

BILATERAL trade between Colombia and United States of America. **ITC Trade Map**, 2025. Disponível em: https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c170%7c%7c842%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1. Acesso em: 5 dez. 2025.

COLÔMBIA – Balança Comercial | 1980–2025 Dados | 2026–2027 Previsão. **Trading Economics**, 2025. Disponível em: https://pt.tradingeconomics.com/colombia/balance-of-trade. Acesso em: 3 nov. 2025.

COLÔMBIA cede em voos de deportação dos EUA para evitar guerra comercial. **BBC**, 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/news/articles/c20p36e62gyo. Acesso em: 5 dez. 2025.

COLÔMBIA ordena aumento de tarifa contra importações dos EUA em 25%. **CNN**, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/colombia-ordena-aumento-de-tarifa-contra-importacoes-dos-eua-em-25/. Acesso em: 5 dez. 2025.

COLOMBIA Trade Promotion Agreement (COTPA). **U.S. Customs and Border Protection**, [s.d.]. Disponível em: https://www.cbp.gov/trade/free-trade-agreements/colombia. Acesso em: 5 dez. 2025.

DONALD Trump e Gustavo Petro chegam a acordo para deportação de colombianos nos EUA. **Brasil de Fato**, 27 jan. 2025. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/01/27/donald-trump-e-gustavo-petro-chegam-a-acordo-para-deportacao-de-colombianos-nos-eua/. Acesso em: 3 nov. 2025.

ESTADOS Unidos impone aranceles del 10 % a Colombia y tensa la relación bilateral. **Noticias IMER**, 2025. Disponível em: https://noticias.imer.mx/blog/aranceles-estados-unidos-colombia-2025/. Acesso em: 3 nov. 2025.

FARRELL; N. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. **International Security**, MIT Press Direct, Vol. 44, No. 1, p. 42–79, 2019. Disponível

Referências

em: https://direct.mit.edu/isec/article/44/1/42/12237/Weaponized-Interdependence-How-Global-Economic. Acesso em: 3 nov. 2025.

FEDERAL Circuit Rules that Trafficking and Reciprocal Tariffs Violate IEEPA. **SmarTrade**, 2025. Disponível em: https://www.thompsonhinesmartrade.com/2025/09/federal-circuit-rules-that-trafficking-and-reciprocal-tariffs-violate-ieepa/. Acesso em: 3 nov. 2025.

GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/j.ctt19wcct3. Acesso em: 3 nov. 2025. DOI: https://doi.org/10.2307/j.ctt19wcct3

IEEPA tariffs: understanding the potential outcomes ahead of the Supreme Court's ruling. **PwC**, 2025. Disponível em: https://www.pwc.com/us/en/services/tax/library/pwc-ieepa-tariffs-understanding-potential-outcomes-ahead-of-the-supreme-court-ruling.html. Acesso em: 3 nov. 2025.

ITAMARATY confirma reunião de chanceleres do Brasil e dos EUA. **Agência Brasil**, 2025. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2025-10/itamaraty-confirma-reuniao-de-chanceleres-do-brasil-e-dos-eua-em-breve. Acesso em: 3 nov. 2025.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 4. ed. United States: Pearson, 2011.

PETRO acepta condiciones de Trump sobre deportaciones, y Estados Unidos suspende arancel del 25%. **YouTube**, 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=CN1Fm5jb_CE. Acesso em: 3 nov. 2025.

PETRO ordena subir un 25 % los aranceles a los productos de EE.UU. importados por Colombia. **SWI Swissinfo**, 2025. Disponível em: https://www.swissinfo.ch/spa/petro-ordena-subir-un-25-%25-los-aranceles-a-los-productos-de-ee.uu.-importados-por-colombia/88783631. Acesso em: 3 nov. 2025.

PETRO versus Trump: as provocações que tensionaram a relação Colômbia–EUA. **SWI Swissinfo**, 2025. Disponível em: https://www.swissinfo.ch/por/petro-versus-trump-as-provocacoes-que-tensionaram-a-relacao-colombia-eua/90197961. Acesso em: 3 nov. 2025.

PIB da Colômbia| 1960–2024 Dados | 2026–2027 Previsão. **Trading Economics**, 2025. Disponível em: https://pt.

Referências

tradingeconomics.com/colombia/gdp. Acesso em: 5 dez. 2025.

PRESIDENTE colombiano anuncia aranceles de 25% a importación de productos estadounidenses. **People's Daily Online** (Edição em espanhol), 27 jan. 2025. Disponível em: http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2025/0127/c31617-20271083.html. Acesso em: 3 nov. 2025.

PRESIDENTE de Colombia descarta responder a aranceles de EE.UU. **Radio Pichincha**, 2025. Disponível em: https://www.radiopichincha.com/presidente-de-colombia-descarta-responder-a-aranceles-de-ee-uu/. Acesso em: 3 nov. 2025.

PROSPECTIVE Tariffs on Goods from Colombia. **Winston & Strawn**, 2025. Disponível em: https://www.winston.com/en/blogs-and-podcasts/global-trade-and-foreign-policy-insights/prospective-tariffs-on-goods-from-colombia. Acesso em: 3 nov. 2025.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MORGENTHAU, H. J. **A Política Entre as Nações**: A Luta pelo Poder e a Paz. São Paulo: Universidade de Brasília, 2003. Disponível em: https://editora.unb.br/downloads/politica_entre_as_nacoes_a.pdf.

MULTIMEDIA. Petro asegura que EE. UU. violó TLC con Colombia cuando subió aranceles y confía en nuevos mercados. **Xinhua Español**, 21 out. 2025. Disponível em: https://spanish.news.cn/20251021/ca6ba5bb74a64f9699c09123938ffd58/c.html. Acesso em: 3 nov. 2025.

NA China, Gustavo Petro confirma adesão da Colômbia à Nova Rota da Seda. **Brasil de Fato**, 2025. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/05/13/na-china-gustavo-petro-confirma-adesao-da-colombia-a-nova-rota-da-seda/. Acesso em: 3 nov. 2025.

NARLIKAR, Amrita. How Not to Negotiate: The Case of Trade Multilateralism. **International Affairs**, v. 98, n. 5, p. 1553-1571, 2022. Disponível em: https://academic.oup.com/ia/article/98/5/1553/6686642. Acesso em: 3 nov. 2025.

OMC paralisada por EUA limita capacidade de arbitrar guerra de tarifas. **Agência Brasil**, 2025. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-03/omc-paralisada-por-eua-limita-capacidade-de-arbitrar-guerra-de-tarifas. Acesso em: 3 nov. 2025.

Referências

O que explica a paralisia da ONU, OMC e OMS? **Jornal da Unicamp**, 2025. Disponível em: https://jornal.unicamp.br/audio/2025/04/30/o-que-explica-a-paralisia-da-onu-omc-e-oms/. Acesso em: 3 nov. 2025.

PRINCIPLES of the trading system. **World Trade Organization**, [s.d.]. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm. Acesso em: 3 nov. 2025.

STATEMENT from the Press Secretary. **The White House**, 2025. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/statement-from-the-press-secretary/. Acesso em: 3 nov. 2025.

TARIFAS de Trump: 126 países ficam com taxa mínima de 10%; veja lista. **CNN Money**, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/tarifas-de-trump-126-paises-ficam-com-taxa-minima-de-10-veja-lista/#goog_rewarded. Acesso em: 5 dez. 2025.

TARIFAÇO e fim da ajuda dos EUA poderiam abalar economia da Colômbia. **CNN**, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/tarifaco-e-fim-da-ajuda-dos-eua-poderiam-abalar-economia-da-colombia/. Acesso em: 3 nov. 2025.

TRUMP anuncia fim da ajuda financeira a Colômbia por produção de drogas. **Exame**, 2025. Disponível em: https://exame.com/mundo/trump-anuncia-fim-da-ajuda-financeira-a-colombia-por-producao-de-drogas/. Acesso em: 3 nov. 2025.

TRUMP anuncia tarifas de 10% para Brasil, Colômbia, Argentina e outros países latino-americanos. **UOL**, 2025. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2025/04/02/trump-anuncia-tarifas-de-10-para-brasil-colombia-argentina-e-outros-paises-latino-americanos.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

TRUMP critica Gustavo Petro e ameaça cortar subsídios à Colômbia. **LIVE CNN Brasil**, 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=1T0ny5AdQb4. Acesso em: 3 nov. 2025.

TRUMP impõe sanções à Colômbia, após Petro recusar voos com deportados dos EUA. **Gazeta do Povo**, 2025. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/trump-impoe-sancoes-a-colombia-apos-petro-recusar-voos-com-deportados-dos-eua/. Acesso em: 5 dez. 2025.

TRUMP vai impor tarifas aduaneiras à Colômbia depois de

Referências

cortar ajuda financeira. **RTP Notícias**, 2025. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/economia/trump-vai-impor-tarifas-aduaneiras-a-colombia-depois-de-cortar-ajuda-financeira_n1692365. Acesso em: 3 nov. 2025.

TRUMP vs. Colômbia | Economia está em tudo! #313. **YouTube**, 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=UDZSQG5oVXQ. Acesso em: 3 nov. 2025.

From management to agency: is regional conflict resolution the answer for Haiti?

Lenira Oliveira

Despite the creation of collective security mechanisms, such as some UN responsibilities related to the Security Council (UNSC) and the General Assembly, the international system remains unable to resolve most conflicts (Mekelberg, 2024). There has been a growing disbelief in the capacity of the UN to negotiate an end for recent armed conflicts, exemplified by the cases Ukraine and Gaza (Badache et al., 2022). Although these cases are the ones who, recently, attract the most attention to an UN crisis, the symptoms of its inability to deal effectively with conflicts can be related to the results of peace operations.

Haiti, for example, has been experiencing various forms of UN peace operations over the past decades. However, most of them have been incapable of stabilizing the country, which just shows the limits of a collective security system that only manages the situation (García et al., 2024). Considering the present scenario, this analysis will investigate the failure of traditional multilateral mechanisms in resolving the crisis in Haiti due to its management approach and it will also look to a regional attempt to fill the gap left by the UN.

The crisis of Collective Security and Conflict Management

The post-Cold War international order, which was built around multilateral institutions and collective security mechanisms, is facing a profound crisis (Badache et al., 2022). The UN Security Council, for example, has been repeatedly paralyzed by geopolitical rivalries, vetoes from the permanent members – acknowledged as P5 – and state interests. The result is a prolonged conflict management based on humanitarian aid, peacekeeping missions, sanctions and a series of negotiations that only mitigate the symptoms of the problem (Mekelberg, 2024).

In addition, despite the creation of the United Nations and

other global governance bodies, the international system has repeatedly failed to prevent or resolve conflicts. One reason for that is its reliance on a conflict management approach (Mekelberg, 2024). Thus, this state-centric strategy focuses on ensuring the end of violence, through ceasefires and stabilization missions, instead of addressing its root causes with a societal approach, which can lead to a conflict resolution (Badache et al., 2022).

In that context, Haiti can be considered a representative case of these dynamics. The UN missions in the country have focused on stabilization and crisis management rather than structural reform (García et al., 2024). Notwithstanding decades of international presence, Haiti remains trapped in cycles of political instability, gang violence and humanitarian need. For instance, it is important to better understand why, despite a prolonged international engagement in Haiti, it was not possible to build a lasting peace.

The Haitian crisis: context and failures of traditional multilateral responses

The UN has played a key role in managing the political crisis in Haiti through the deployment of peacekeeping missions since 1993 (García et al., 2024). These missions have sought to provide humanitarian assistance, support the fragile state structure and address political instability, contributing to a degree of stability in the country. However, despite the importance of these operations, the results have not been sufficient to achieve a stable, lasting and comprehensive solution to the Haitian crisis, demonstrating that international assistance, while indispensable, has not been able to resolve all of the country's underlying problems on its own (García et al., 2024).

The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH, 2004-2017), for example, represents both the ambitions and the profound limitations of traditional multilateral responses to crises. While credited with restoring a degree of short-term stability, MINUSTAH's legacy is deeply controversial. Its military-centric approach, including heavy-handed raids in densely populated slums like Cité Soleil, resulted in significant civilian casualties and eroded local legitimacy (Carey; Manukyan, 2024). Furthermore, the mission was marred by catastrophic failures, most notably

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

the introduction of cholera through poor sanitation practices at a UN camp, which caused thousands of deaths, and widespread allegations of sexual exploitation and abuse by peacekeepers (Carey; Manukyan, 2024; Toledo; Braga, 2020).

These traditional multilateral interventions, through peacekeeping operations held in the country for the past decades, failed to create sustainable peace most because they treated the symptoms of violence without engaging its political and economic core. The power vacuum and pervasive corruption were left unaddressed, allowing gangs to strengthen and professionalize, often with the tacit support of political actors seeking to weaponize them against opponents (Oliveira, 2024). Thus, it can be argued that an approach focused more on stabilization than on structural reform, it is only a conflict management response, which further erodes the legitimacy of multilateral institutions, such as the UN. These interventions can even manage violence in a short period of time, but without resolving the root causes of the problem, they will not be able to build long-term peace.

In fact, this managerial logic had perverse long-term effects. By focusing on stabilizing a superficial political order – often through supporting elite factions and prioritizing expedient electoral processes over inclusive governance (Carey; Manukyan, 2024) – the international community inadvertently reinforced a system of patrimonial politics. This approach deepened political fragmentation, as competing elites – lacking a broad social base – increasingly turned to armed gangs as instruments of coercion and electoral mobilization (Carey; Manukyan, 2024). Consequently, the international strategy of managing crises through elite bargains ultimately fertilized the ground for the very non-state armed actors that now paralyze the state, creating a vicious cycle where weakness begets violence and violence entrenches weakness.

Rethinking Conflict Management in the Global South: lessons from Haiti

The limitations of external interventions in Haiti reveal a systemic failure of global institutions in promoting a conflict resolution, which creates a vacuum that regional

actors have begun to fill. In this context, the evolving role of the Caribbean Community (CARICOM) represents a significant shift towards a regional approach to lead with the Haitian crisis. Unlike the traditional "Big Three" donors (the United States, Canada and France), whose historical involvement is often politically charged, CARICOM's engagement is framed within a narrative of regional solidarity and shared identity (Perales, 2011).

While Haitian political actors seek collective legitimization for their governments through CARICOM's endorsement, the regional body itself leverages its involvement in Haiti to bolster its own international standing and credibility as a relevant diplomatic actor (Santos, 2024). This symbiotic relationship underscores a move from passive reception of global security mandates to active, regional agency.

The strategies employed by CARICOM further illustrate an innovative, although imperfect, form of South-South conflict resolution. Its efforts extend beyond traditional peacekeeping to include high-level political facilitation, mediation between Haitian stakeholders and advocacy on human rights issues, as seen in its response to the political crises of 2004 and 2023 (Santos, 2024). This multifaceted approach combines diplomatic tools with a principled stance on democratic norms, attempting to address both the symptoms and the political causes of the conflict.

For instance, in 2023, CARICOM established an Eminent Persons Group (EPG), composed of former prime ministers from the region, to facilitate a Haitian-led political dialogue (CARICOM appoints..., 2023). Unlike a UN security mandate, the EPG's role was explicitly that of a neutral mediator, shuttling between fragmented Haitian stakeholders to broker a consensus on a transitional governance framework.

Furthermore, CARICOM has leveraged its collective diplomatic weight to condition recognition and support for Haitian governments on commitments to credible elections and human rights, using its regional legitimacy as a source of leverage that distant global bodies often lack (Santos, 2024). However, this very adherence to a liberal democratic script – such as the persistent prioritization of elections – can sometimes be at odds with Haiti's complex realities. Thus, even a regional mechanism still has limits to fill in the gap left by the management mechanism implemented by multilateral institutions.

In this context, CARICOM's engagement faces significant

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

practical dilemmas that highlight the limits of regional agency. Its operational capacity is constrained by the member states' own limited resources, making it dependent on logistics and funding from extra-regional partners (Halidu et al., 2025), which can subtly reintroduce external agendas. Internally, diverging national interests within CARICOM – between states more affected by Haitian instability and those more cautious of intervention – can lead to fragmented or hesitant responses. In addition, when CARICOM insists on elections as the primary exit from crisis, it risks, like its predecessors, prioritizing a procedural solution that may be unattainable or meaningless in a context where gangs (non-state actors) hold territorial sovereignty. In this sense, despite its regional identity, CARICOM can sometimes replicate the managerial logic of multilateralism by applying standardized political formulas ill-suited to Haiti's fractured reality.

Final remarks

The lessons from Haiti suggest that the future of conflict resolution in the Global South may lie in a more adaptive and enhanced regionalized governance rather than in an external form of intervention based in a management conflict strategy. CARICOM's involvement demonstrates that regional actors can offer a more contextually sensitive and politically legitimate form of engagement than distant global institutions.

However, the Haitian case also serves as a cautionary tale. Without addressing the underlying structural issues and without a fundamental reform of the global security architecture, regional mechanisms risk merely replicating the managerial logic of their global counterparts, managing a perpetual crisis rather than forging a sustainable path to its resolution. The challenge, therefore, is to harness this regional agency and other multilateral mechanisms to transform conflict management from a reactive necessity into a proactive framework focused on societal approach for genuine peacebuilding, redefining security from the South outward.

Looking ahead, the trajectory of Haiti's crisis and the role of regional actors will likely be defined by two tensions. First, the tension between the continuation of security interventions in the country and a long-term need for an inclusive political settlement that CARICOM advocates. The success of any security mission will be ephemeral without the latter. Second, the evolution of CARICOM's role itself,

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

testing whether it can move from being a primarily diplomatic facilitator to orchestrating a coherent regional framework that synergizes security, political and developmental support in sustained partnership with Haitian civil society. The coming years will reveal if regional agency can catalyze a fundamental shift or if it will be subsumed by the persistent global logic of crisis management.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

BADACHE, F.; HELLMÜLLER, S.; SALAYMEH, B. Conflict management or conflict resolution: how do major powers conceive the role of the United Nations in peacebuilding?. **Contemporary Security Policy**, v. 43, n. 4, p. 547-571, 2022.

CAREY, H.; MANUKYAN, A. Misguided Multilateralism? The Saga of UN Peacebuilding in Haiti. **JIOS**, v. 11, n. 2, 2020.

CARICOM appoints Eminent Persons Group to broker discussions with Haitian Interests. **Caribbean Community Secretariat**, May 26, 2023. Available at: https://caricom.org/caricom-appoints-eminent-persons-group-to-broker-discussions-with-haitian-interests/. Access on: Dec. 8, 2025.

GARCÍA, D.; HERNÁNDEZ, C.; BEDOYA, J. Haití: la gestión de su crisis bajo el mandato de la ONU. **Revista Científica General José María Córdova**, v. 22, n. 45, p. 108-131, 2024.

HALIDU, A. et al. Regionalism among the small states: the prospects and challenges of the Caribbean community (CARICOM). **British Journal of Interdisciplinary Research**, v. 2, n. 6, p. 94-111, 2025.

MEKELBERG, Y. The continued failure of collective security to prevent or resolve conflicts. **Arab News**, May 1, 2024. Available at: www.arabnews.com/sites/default/files/rsu_the_continued_failure_of_collective_security_.pdf. Access on: Nov. 1, 2025.

OLIVEIRA, L. Haiti on the edge of security: is the violence in the country a narcoterrorism phenomenon?. **Revista PETREL**, v. 6, n. 3, p. 84-90, 2024.

PERALES, J. Haiti and the regional dynamics of international cooperation. In: HEINE, J.; THOMPSON, A. (Ed.). **Fixing Haiti**: MINUSTAH and beyond. United Nations University Press, p. 175-190, 2011.

SANTOS, M. Haiti e CARICOM: legitimidade em via de mão dupla. **Revista PETREL**, v. 6, n. 3, p. 91-99, 2024.

TOLEDO, A.; BRAGA, L. Abuso e exploração sexual em operações de paz: o caso da MINUSTAH. **Revista Estudos Feministas**, v. 28, p. e60992, 2020.

A ONU como instrumento de poder: paralisia no conflito iemenita

Anna Luiza Fagundes

A chamada “guerra esquecida” no Iêmen retornou recentemente à agenda internacional em razão dos ataques com drones e mísseis lançados pelos houthis, grupo armado iemenita, contra o território israelense. Em resposta, Israel realizou operações militares que resultaram na morte do chefe militar do movimento (Al Jazeera, 2025). Ainda que o país tenha retornado ao noticiário em função da atuação externa dos houthis, é fundamental retomar o olhar para a crise humanitária interna que assola o Iêmen há mais de uma década.

Em 2019, o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários estimava que 79% da população necessitava de ajuda humanitária emergencial (Elayah; Fenttiman, 2021). De acordo com relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2021, o conflito já causou cerca de 377 mil mortes. Trata-se, assim, de uma das situações mais graves do sistema internacional contemporâneo, na qual a atuação das instituições multilaterais, em especial da Organização das Nações Unidas (ONU), tem se mostrado limitada e ineficaz na mitigação da crise. Em fevereiro de 2025, a organização chegou a suspender suas operações humanitárias nas áreas controladas pelos houthis no norte do país, após o sequestro de funcionários locais (The New York Times, 2025).

Desse modo, a guerra no Iêmen expressa, em sua complexidade, a sobreposição de múltiplos fatores estruturais: a forma como instituições ocidentais se relacionam com o Oriente Médio; a interdependência entre guerra, indústrias armamentistas e interesses petrolíferos; e, sobretudo, a disputa geopolítica entre potências regionais como Irã e Arábia Saudita. Nesse contexto, evidenciam-se os limites da diplomacia multilateral, tanto pela incapacidade da ONU de sustentar processos de paz duradouros, quanto pela obstrução de avanços decorrente dos interesses estratégicos de atores regionais e globais. Diante de tal conjuntura, a presente análise

propõe examinar a ineficácia da ONU na resolução da guerra no Iêmen, explorando os elementos por trás dessas falhas estruturais e que, em última instância, revelam as limitações do sistema multilateral na gestão de conflitos.

As iniciativas da ONU no Iêmen

A guerra no Iêmen, embora tenha raízes mais remotas, atingiu seu ponto crítico em 2014, quando os houthis avançaram sobre a capital Sanaa (Albertini; Silva, 2020). A partir desse momento, o conflito se intensificou, envolvendo diretamente a Arábia Saudita, que passou a liderar uma coalizão militar, e o Irã, que fornece apoio político e material aos houthis. Antes mesmo da queda da capital, a ONU já vinha promovendo iniciativas de estabilização, porém essas ações fracassaram por ignorar as dinâmicas estruturais da política doméstica iemenita e as complexas coalizões de poder no país.

Em fevereiro de 2014, antes da ampliação do conflito, foi adotada a Resolução 2140, primeira sob o Capítulo VII da Carta da ONU, autorizando medidas coercitivas e impondo sanções financeiras e restrições de viagem a indivíduos que obstruíssem o processo de transição apoiado pela organização (Lackner, 2020). Poucos meses depois, buscou-se consolidar o Acordo de Paz e Parceria Nacional (PNPA), mediado pelo Enviado Especial da ONU para o Iêmen. No entanto, ambas as iniciativas mostraram-se tardias e ineficazes, incapazes de impedir o avanço militar dos houthis e a subsequente eclosão da guerra civil (Lackner, 2020).

Com o colapso do governo de transição e a fuga do presidente Abdrabbuh Mansour Hadi, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou em 2015 duas medidas que acabaram por comprometer sua neutralidade. A primeira foi uma Declaração Presidencial, reafirmando a legitimidade de Hadi e condenando as ações dos houthis (Lackner, 2020). A segunda, a Resolução 2216, impôs um embargo de armas direcionado contra indivíduos ou entidades designadas, além de diversas determinações de contenção das ações dos houthis (UNSC, 2015). A parcialidade dessas medidas, denunciada inclusive pela Rússia — cuja atuação é criticada pela utilização massiva do poder de veto —, minou a unidade do Conselho e marcou o início da fragmentação política interna em torno da questão iemenita (Lackner, 2020).

Nos anos seguintes, o CSNU tornou-se cada vez mais

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

paralisado por divergências internas, sobretudo devido à influência da Arábia Saudita. Nesse contexto, a ONU passou a atuar subordinadamente em relação ao Quad (Diálogo de Segurança Quadrilateral) — composto por Estados Unidos, Reino Unido, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos —, o que comprometeu sua autonomia e sua credibilidade como mediadora imparcial. Assim, as negociações foram conduzidas majoritariamente pelos países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), enquanto a ONU perdia legitimidade diante das partes beligerantes, que passaram a percebê-la como instrumento de interesses externos (Lackner, 2020). Apesar disso, os diálogos foram levados adiante por Enviados Especiais das Nações Unidas, sem que nenhuma apresentasse resultado efetivo.

Em 2018, a ONU intermediou o Acordo de Estocolmo, que previa um cessar-fogo na cidade portuária de Hudaydah, mas o pacto jamais foi integralmente implementado, resultando em nova perda de credibilidade da instituição como garantidora da trégua. Em 2021, o Conselho de Direitos Humanos agravou esse quadro ao não renovar o mandato do Grupo de Especialistas Eminentes, responsável por investigar violações de direitos humanos (Abdul-Hadi-Jadallah, 2023). Paralelamente, a ajuda humanitária enviada ao país tornou-se objeto de politização e exploração por facções armadas, convertendo-se em instrumento da economia de guerra (Elayah; Fenttiman, 2021).

Em fevereiro de 2025, o Programa Mundial de Alimentos suspendeu suas operações nas áreas controladas pelos houthis após sequestros e saques, deixando milhões de civis sem assistência (The New York Times, 2025). Nesse mesmo ano, o Escritório do Enviado Especial do Secretário-Geral para o Iêmen (OSESGY) segue conduzindo negociações técnicas entre representantes do governo iemenita e o Comando das Forças Conjuntas no Comitê de Coordenação Militar (CCM), facilitado pela ONU (OSESGY, 2025). Dessa maneira, tal histórico demonstra os esforços exercidos pelas Nações Unidas, que não obtiveram êxito no estabelecimento permanente de nenhum acordo ou cessar-fogo definitivo.

Por conseguinte, todas essas tentativas malsucedidas de pacificação evidenciam uma ineficácia crônica da ONU na resolução de conflitos complexos e prolongados. A atuação da organização tem se mostrado dependente de atores externos, especialmente da coalizão liderada pela Arábia Saudita e das potências permanentes do CSNU, o

que prejudica sua autonomia e sua capacidade de mediação. As negociações conduzidas pelos Enviados Especiais foram excludentes e parciais, privilegiando a estrutura política dos países do Golfo e negligenciando atores domésticos cruciais. Além disso, até mesmo a ajuda humanitária acabou sendo instrumentalizada, reforçando a dependência e a desconfiança da população iemenita. Em conjunto, esses fatores expõem o déficit de legitimidade do sistema multilateral e a crescente instrumentalização política de suas estruturas em função dos interesses de potências regionais e globais.

A ONU como instrumento de poder

As principais instituições multilaterais atuantes, segundo Ikenberry (2001), constituem parte de uma estratégia de autocontenção de poder conduzida pelos Estados Unidos, voltada à criação de uma ordem internacional capaz de preservar a sua posição hegemônica no longo prazo. Nesse sentido, o institucionalismo liberal não se apresenta como um campo neutro, mas como um instrumento moldado pelos interesses e pelas dinâmicas da política internacional. Ainda que as organizações internacionais possuam certa autonomia burocrática, elas permanecem suscetíveis à instrumentalização por parte dos Estados que concentram maior poder material e influência decisória.

A ONU exemplifica essa lógica, especialmente por meio do CSNU, cuja estrutura reflete a assimetria de poder entre seus membros. Como observa Jones (2024), a atuação humanitária e diplomática do Conselho tem sido progressivamente limitada pela desconfiança e pela competição entre as potências permanentes, o que afeta sua capacidade de ação autônoma. Incapaz de intervir sem o respaldo das grandes potências, o CSNU acaba por operar mais como um instrumento político do que como um mediador imparcial da paz e da segurança internacionais. Tal lógica é visualizada hoje, sobretudo, no bloqueio de resoluções que envolvem as guerras em Gaza e na Ucrânia, objetos de discordância dos membros permanentes (Gowan, 2025).

O caso do Iêmen também ilustra de forma contundente essa dinâmica: as deliberações do Conselho permaneceram paralisadas por interesses regionais e geopolíticos, sobretudo os da Arábia Saudita e de seus

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

aliados, que buscaram moldar as resoluções e os mecanismos de mediação de acordo com seus próprios objetivos estratégicos, notadamente relacionados à indústria bélica e ao controle de importantes rotas de escoamento de petróleo. A guerra iemenita, dessa forma, revela as contradições entre os princípios universais da diplomacia multilateral e a prática seletiva de sua aplicação.

A atuação do Conselho de Segurança também foi atravessada pela influência direta dos Estados Unidos e do Reino Unido — aliados da Arábia Saudita e principais fornecedores de armas da coalizão (CAAT, 2025; Magdy, 2023). Como argumenta Lackner (2020), a resultante parcialidade das resoluções e a exclusão de atores locais das negociações transformaram o processo de paz em um mecanismo de legitimação da intervenção saudita, e não em uma mediação genuinamente multilateral. A própria ONU, em vez de atuar como agente autônomo, passou a operar sob o controle político do Quad, reproduzindo a lógica de poder que deveria transcender.

Abdul-Hadi-Jadallah (2023) reforça que essa assimetria institucional também afetou os esforços diplomáticos dos Enviados Especiais, cuja margem de manobra foi constantemente restringida pelos vetos implícitos das potências envolvidas. O resultado foi uma diplomacia de fachada, pautada por acordos de cessar-fogo frágeis e por uma retórica de neutralidade que encobria a seletividade do processo. Essa seletividade corroeu a confiança das partes e reduziu a credibilidade da ONU como mediadora legítima.

Além disso, como apontam Elayah e Fenttiman (2021), o próprio sistema humanitário da ONU foi capturado pela dinâmica do conflito. A dependência financeira de grandes doadores — muitos deles diretamente envolvidos na guerra — fez com que a ajuda internacional se tornasse parte integrante da economia de guerra iemenita, sujeita à manipulação de facções armadas e usada como instrumento político de controle da população. O humanitarismo, nesse contexto, não representa uma neutralidade moral, e opera dentro da mesma lógica de poder que estrutura o sistema multilateral.

Desse modo, a ineficácia da ONU diante da guerra do lêmen não decorre apenas de falhas de coordenação ou de escassez de recursos, mas de limites institucionais e estruturais intrínsecos à ordem multilateral contemporânea. O Conselho de Segurança, concebido

para garantir a segurança coletiva, converte-se em arena de competição geopolítica; as missões humanitárias tornam-se vulneráveis à politização; e a própria ONU vê sua legitimidade corroída pela incapacidade de agir sem o aval das potências que a sustentam. O conflito iemenita, portanto, evidencia o esgotamento de um modelo de governança internacional baseado na pretensa universalidade das normas, mas sustentado por uma realidade de poder seletiva e assimétrica.

Considerações finais

A guerra no Iêmen configura-se como uma das mais graves tragédias humanitárias do presente. Milhares de civis enfrentam diariamente condições de vida degradantes, marcadas pela fome, pela insegurança e pela ausência de perspectivas de reconstrução. Diante de tamanha devastação, a comunidade internacional, por meio das organizações multilaterais, sobretudo da ONU, teria, em tese, a capacidade e a responsabilidade de alterar esse quadro. No entanto, tais organismos permanecem imobilizados pelas dinâmicas de poder e pelos interesses políticos e econômicos dos atores que dominam suas instâncias decisórias.

A análise do caso iemenita revela, portanto, o abismo entre os princípios fundadores do sistema multilateral e a prática concreta de suas ações. No interior da própria ONU — instituição concebida para salvaguardar a paz e promover o bem-estar coletivo —, os ideais de justiça e humanidade são frequentemente subordinados a agendas estratégicas. O sofrimento do povo iemenita torna-se, assim, um símbolo eloquente da crise de legitimidade das instituições internacionais e da erosão de sua capacidade moral de agir.

Em última instância, o conflito no Iêmen expõe o quanto a preservação da vida humana deixou de ser prioridade na condução da política global. Quando as decisões sobre a paz e a guerra são moldadas por cálculos de poder e por interesses nacionais, a própria essência do multilateralismo se esvazia. O que se perde, mais uma vez, é aquilo que deveria ser inegociável: a proteção da existência humana e a reafirmação do valor universal da vida. Nesse sentido, a ineficácia da esfera multilateral abre espaço para o aprofundamento da regionalização do conflito, com a consequente ampliação da participação de atores não estatais nos processos de negociação. Essa tendência, longe de estar restrita ao contexto iemenita,

pode ser visualizada em outras guerras no Oriente Médio, como no caso do conflito entre Israel e Hamas.

Referências

ABDUL-HADI-JADALLAH, A. Exploring United Nations Mediation Efforts in Yemen, 2011-2019. In: **Conflict Mediation in the Arab World**. New York: Syracuse University Press, 2023.

ALBERTINI, M. DE L. M.; SILVA, B. T. P. Iêmen: A Pior Crise Humanitária do Mundo. **Virtuajus**, v. 5, n. 8, p. 146–174, 8 ago. 2020.

ELAYAH, M.; FENTTIMAN, M. Humanitarian Aid and War Economies: The Case of Yemen. **The Economics of Peace and Security Journal**, v. 16, n. 1, 25 abr. 2021.

FASSIHI, F. U.N. Suspends Humanitarian Work in Yemeni Area After Houthis Detain More Staff. **The New York Times**, New York, 10 fev. 2025. Disponível em: https://www.nytimes.com/2025/02/10/world/middleeast/united-nations-yemen.html. Acesso em: 30 out. 2025.

GOWAN, R. The U.N. Security Council is Struggling. We Still Need It. **Time**, 2025. Disponível em: https://time.com/7319232/u-n-security-council-is-struggling/. Acesso em: 8 dez. 2025.

IKENBERRY, G. J. **After Victory**: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars. Princeton: Princeton University Press, 2001.

JONES, B. Instrument of order: Does the UN Security Council matter in an era of Global South diplomacy and major power tensions? **Brookings**, 2024. Disponível em: https://www.brookings.edu/articles/instrument-of-order/. Acesso em: 1 nov. 2025.

LACKNER, H. The Role of the United Nations in the Yemen Crisis. In: **Global, Regional, and Local Dynamics in the Yemen Crisis**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

MAGDY, S. Report: Arms supplied by UK, US killed civilians in Yemen. **Associated Press**, Cairo, 11 jan. 2023. Disponível em: https://apnews.com/article/politics-united-kingdom-yemen-government-saudi-arabia-a8dd0a5e5d2f42f1ae4b0e6d309f96cb. Acesso em: 2 nov. 2025.

THE Office of the Special Envoy Concludes Meetings on Ceasefire and Security Arrangements. **Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Yemen**, Amman, 11 ago. 2025. Disponível em: https://osesgy.unmissions.org/office-special-envoy-concludes-meetings-ceasefire-and-security-arrangements. Acesso em: 31 out. 2025.

UK Arms to Saudi Arabia. **Campaign Against Arms Trade**, 2025. Disponível em: https://caat.org.uk/data/countries/saudi-

Referências

arabia/uk-arms-to-saudi-arabia/. Acesso em: 2 nov. 2025.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Assessing the Impact of War in Yemen: Pathways for Recovery**. Sana'a: PNUD, 2021. Disponível em: https://www.undp.org/publications/assessing-impact-war-yemen-pathways-recovery. Acesso em: 30 out. 2025.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2216 (2015)**. New York: UNSC, 2015. Disponível em: https://docs.un.org/en/S/RES/2216%20(2015). Acesso em: 31 out. 2025.

YEMEN'S Houthis say military chief killed as Israel claims responsibility. **Al Jazeera**, [s.l.], 16 out. 2025. Disponível em: https://www.aljazeera.com/news/2025/10/16/yemens-houthis-say-military-chief-killed-as-israel-claims-responsibility. Acesso em: 30 out. 2025.

Paz no Reconhecimento: o desinteresse em prevenir e solucionar o genocídio palestino

Bianca Pinheiro e
João Paulo Urbano

Em outubro de 2025, entrou em vigor o acordo de cessar-fogo entre o Hamas e o governo de Israel, proposto pelo presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. O plano em questão, composto de 20 tópicos, aborda a troca de indivíduos detidos e a retomada das operações humanitárias, como também a desmilitarização da Faixa de Gaza e a reconstrução da região (Gjevori, 2025). Entretanto, o reconhecimento da estatalidade (statehood) palestina se limita a uma menção aspiracional, e não como parte factual do processo de paz. De imediato, é delimitada somente a instalação de uma governança de transição, com supervisão de um órgão internacional chefiado por Trump, assemelhando-se fortemente a um sistema de tutelagem parcial. A formalização do Estado palestino é projetada a um futuro vago, condicionada a concretização de outras medidas e, mesmo assim, sem a segurança de sua implementação, já que o primeiro-Ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, se opôs verbalmente a este trecho da proposta (Weller, 2025).

Perante o Direito Internacional, a Palestina já é considerada um Estado, por preencher os quatro critérios de estatalidade, definidos pelo art. 1 da Convenção de Montevidéu, de 1933: população permanente, território definido, governo próprio e efetivo, e capacidade de manter relações exteriores (Crawford, 1976). Contudo, o reconhecimento desta estatalidade por outros Estados configura-se como um instrumento político relevante neste processo, capaz de moldar as relações internacionais. Quando os demais atores internacionais não reconhecem determinada entidade como Estado, consequentemente sua soberania sob o território não é respeitada (Biersteker; Weber, 1996). Dessa forma, no contexto do genocídio em Gaza, o reconhecimento internacional constitui o primeiro passo fundamental para que se construam as bases da soberania palestina e, assim, se assegure de modo duradouro a proteção dos seus direitos. No entanto, esse caminho é frequentemente preterido em favor de alternativas mais alinhadas aos

interesses de Israel e dos Estados Unidos, países com maior capacidade de influência no sistema internacional.

Nesse sentido, esta análise busca entender como o fato de o Estado palestino não ser reconhecido politicamente, tanto no passado quanto no presente, dificultou a prevenção e a célere resolução das hostilidades (Mekelberg, 2024). A ausência do reconhecimento contribuiu para impossibilitar a convivência pacífica na região, aprofundando a escalada da violência. Com o legado colonial israelense e a partilha incompleta em 1948, as grandes potências e a Organização das Nações Unidas (ONU) tornaram inviável que os palestinos fossem verdadeiramente soberanos sob suas terras, uma vez que não lhes foi assegurada uma posição equivalente à de Israel no plano político e jurídico internacional. Ademais, ao ainda retardar esse reconhecimento, a sociedade internacional desempenhou um papel significativo no genocídio em curso.

Falha em prevenir: a falsa partilha de 1948 e a política colonial de Israel

O não reconhecimento do Estado palestino é, em essência, a negação do próprio povo palestino. Esta negação é o principal fundamento do sionismo, a ideologia fundadora do Estado de Israel, que parte de uma premissa colonial: a desumanização desse povo. Ao hierarquizá-lo como racialmente inferior, o sionismo o considera indigno de construir uma nação soberana, e dessa forma, nega qualquer direito a sua autodeterminação. É crucial notar que essa construção ideológica antecede largamente a Partilha da ONU. Já no final do século XIX, quando os ideais sionistas tomavam forma, a concepção de um Estado Judeu já trazia implícito o projeto de colonização da Palestina (Said, 2012).

Para executar esse projeto, a primeira missão sionista foi legitimar sua ambição colonial perante o mundo. Mobilizou-se, para isso, um aparato cultural e ideológico que retratava a Palestina como um território "abandonado" ou "desocupado", habitado apenas por árabes "primitivos" e sem cultura. Construiu-se, assim, o mito do "fardo colonizador" — o suposto dever de "ocidentalizar" o Oriente (Said, 2012). Essa mesma ideologia colonial opera, até os dias atuais, como um dos

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

pilares do mito fundacional do Estado de Israel.

Ao longo do início do século XX, o aprofundamento das operações de ocupação da Palestina foi marcado por uma violência colonial extrema (Da Costa; Cela, 2015). A expropriação forçada de terras, os massacres perpetrados por milícias de colonos, o envenenamento de plantações e o assassinato de homens, mulheres e crianças lançaram as bases para o projeto de limpeza étnica, que se manteve e aprofundou ao longo das décadas. A Resolução 181(II) da Assembleia Geral da ONU, de 1947, serviu como o instrumento jurídico internacional que consolidou e validou esse processo colonial já em andamento (Imseis, 2023). Ao partilhar o Mandato Britânico em dois Estados — um árabe e um judeu — e impor um regime internacional a Jerusalém, a resolução permitiu que Israel declarasse sua independência e se consolidasse por meio da construção de um verdadeiro regime de Apartheid contra o povo palestino.

Em 1948, esse processo culminou na primeira guerra Árabe-Israelense. Nela, os Estados Unidos, como ávidos apoiadores de Israel, reconheceram a legitimidade do novo Estado, ao mesmo tempo que negavam qualquer direito soberano ao Estado palestino. Essa dinâmica confirma a análise de Edward Said: "[...] Israel, assim como seus defensores, tentou obliterar os palestinos com palavras e ações, porque o Estado judeu constrói-se de muitas maneiras (mas não todas) sobre a negação da Palestina e dos palestinos." (Said, p. LV, 2012). Dessa forma, as barreiras impostas à consolidação da soberania palestina, alinhadas às políticas sionistas, impediram qualquer tentativa de prevenção de conflitos entre as partes.

A Guerra dos Seis Dias, em 1967, tornou-se outro marco no avanço da ocupação israelense sobre os territórios definidos como palestinos pela Resolução 181(II). A vitória israelense intensificou o domínio e o controle de toda a infraestrutura de áreas, teoricamente, fora de sua jurisdição: muros foram erguidos e o acesso à água e energia passou a ser rigidamente controlado. Nem as negociações iniciadas em Camp David, nem os Acordos de Oslo posteriores, frearam o aprofundamento do regime de apartheid e a contínua ocupação (Gresh, 2001). Diante do fracasso diplomático para a construção da Palestina como um Estado soberano, a persistência do cenário de não reconhecimento exige novas reflexões sobre o papel da comunidade internacional frente às possibilidades de ruptura com as políticas sionistas.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Nesse ínterim, é preciso entender que o não reconhecimento por parte de Israel e de seus apoiadores surge como parte da estratégia maior de manter e de aprofundar o regime colonial imposto no território palestino. Do ponto jurídico e formal, esta política historicamente dificulta e impossibilita o Estado palestino de atuar no sistema internacional, impedindo-o de frear o ímpeto genocida israelense e de garantir a proteção da população local. Na prática, esse vácuo jurídico que Israel busca criar — visando fugir de qualquer responsabilidade perante as normas estabelecidas pelo direito internacional — compõe uma das práticas mais comuns do país. Essa tática consiste em, ao mesmo tempo, descredibilizar as instituições e normas jurídicas internacionais, enquanto constrói narrativas e interpretações que validem e consolidem seu papel colonial na região.

Falha em solucionar: reconhecimento tardio e incompleto pelas potências

Ao longo das décadas, ocorreram diferentes ondas de reconhecimento. Quando o Conselho Nacional Palestino declarou, em 1988, o estabelecimento do Estado palestino, 83 países formalizaram o seu reconhecimento, sendo a maioria de origem africana, asiática e leste-europeia (Samra; Chouiref, 2025). Nos anos 2000, os governos latino-americanos seguiram o mesmo padrão. Foi apenas em 2012, quando 132 Estados-membros já haviam reconhecido a Palestina, que a Assembleia Geral da das Nações Unidas (AGNU) elevou seu status de observador para "Estado não membro", reconhecendo oficialmente a estatalidade palestina (ONU, 2012).

Em relação às potências da União Europeia, a Suécia foi, em 2014, o primeiro e último país a reconhecer a Palestina antes dos ataques do Hamas de outubro de 2023. Somente quando a ofensiva israelense já se estendia por sete meses, um novo grupo de países europeus — Irlanda, Noruega e Espanha — se mobilizaram para conjuntamente reconhecer a independência do Estado palestino, demandar a entrada de ajuda humanitária em Gaza e pressionar por um cessar-fogo (Al Jazeera Staff, 2024). Entretanto, neste momento de 2024, quando o número de Estados que reconheciam a Palestina chegou a 146, o número de mortos na Faixa de Gaza já totalizava mais de 30 mil pessoas, majoritariamente mulheres e crianças, e

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

mais de 70% das zonas residenciais do enclave já haviam sido bombardeadas (ACNUDH, 2024). Meses antes, em fevereiro, o Presidente do Brasil já havia denunciado as ações das forças armadas de Israel como um genocídio do povo palestino (Vilela, 2024), assim como relatores especiais de direitos humanos da ONU em março (ACNUDH, 2024).

Dessa forma, se a demora desses países já representava uma ação tardia e de impacto limitado, os reconhecimentos que se seguiram posteriormente revelam uma negligência ainda mais grave diante da urgência humanitária e política. Quando o Reino Unido e a França, ambos membros permanentes do CSNU, juntamente com os governos canadense, australiano e português, reconheceram a estatalidade palestina na ocasião da 80ª sessão da AGNU (Holton et al, 2025), a Faixa de Gaza já estava no chão após 2 anos de conflito. Diante de tamanho sofrimento, o "receio" em reconhecer pelas grandes potências ocidentais não foi apenas intencional, como contribui para a perpetuação do massacre, sem que houvesse cobranças significativas ao agressor.

Além disso, essas mobilizações tardias falharam em pressionar Israel e o seu principal financiador, os Estados Unidos, a aceitarem condições duradouras de paz. Ainda que tenham defendido publicamente o direito à autodeterminação do povo palestino, os diferentes líderes globais receberam positivamente o acordo de cessar-fogo proposto pelo governo Donald Trump, mencionado anteriormente (Sim, 2025). Tal proposta, contudo, prioriza fundamentalmente a segurança de Israel, sem avançar na consolidação de dois Estados igualmente soberanos, reproduzindo a lógica colonial histórica que tem orientado negociações sobre o tema (Lee, 2024). A fragilidade atual da Palestina, diante da destruição de Gaza e dos reconhecimentos descompassados, impediu que as negociações considerassem o interesse e os direitos do povo palestino. Assim, trata-se de uma solução que perpetua a assimetria, em vez de superá-la, e a retórica daqueles que supostamente defendem a paz é esvaziada.

Considerações finais

O cenário da questão palestina se coloca, hoje, mais urgente do que nunca. O reconhecimento tardio da soberania palestina, embora seja um passo relevante diante do genocídio em curso, é apenas uma medida inicial e insuficiente se desacompanhado de uma pressão

efetiva para desmantelar a estrutura colonial israelense e garantir soberania real à população. Ao evitar pressionar ativamente Israel e seus defensores por uma resolução à altura da questão, a comunidade internacional se mostra incapaz de reverter a lógica de negação e de desumanização que fundamentou o projeto sionista desde seu início.

Nesse sentido, é preciso reafirmar que os Estados que ainda retardam esse reconhecimento desempenham um papel significativo na perpetuação da violência. A comunidade internacional tem optado por declarações mínimas em vez de mobilizações efetivas pelo fim do massacre. Esse apoio tácito, ou a inação explícita, revela que as iniciativas de reconhecimento da Palestina permanecem incompletas, pois carecem do componente político essencial: a exigência inequívoca de que Israel respeite, de maneira plena e vinculante, a soberania de seu vizinho. Somente quando esse compromisso for central às negociações será possível assegurar condições reais e duradouras de segurança e autodeterminação ao Estado palestino.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

ACNUDH. A/HRC/55/73: Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967. **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos**, 25 mar. 2024. Disponível em: www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5573-report-special-rapporteur-situation-human-rights-palestinian. Acesso em: 26 out. 2025.

AL JAZEERA STAFF. Ireland, Norway and Spain recognise Palestine. What has that changed?. **Al Jazeera Media Network**, 28 maio 2024. Disponível em: www.aljazeera.com/news/2024/5/28/ireland-norway-and-spain-recognised-palestine-what-has-that-changed. Acesso em: 26 out. 2025.

BIERSTEKER, T. J.; WEBER, C. **State sovereignty as social construct**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CRAWFORD, J. The criteria for statehood in international law. **British Yearbook of International Law**, v. 48, n. 1, 1976, p. 93-182.

DA COSTA, L. S.; CELA, V. B. A Colonização da Palestina: A Questão do Direito à Terra e à Autodeterminação dos Povos. **Revista de Estudos Jurídicos do UNI-RN**, n. 1, p. 152-152, 2015.

GJEVORI, E. Here's the full text of Trump's 20-point plan to end Israel's war on Gaza. **Al Jazeera**, 29 set. 2025. Disponível em: www.aljazeera.com/news/2025/9/29/heres-the-full-text-of-trumps-20-point-plan-to-end-israels-war-on-gaza. Acesso em: 19 out. 2025.

GRESH, A. Como a paz foi perdida. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 1 set. 2001. Disponível em: https://diplomatique.org.br/como-a-paz-foi-perdida/. Acesso em: 1 nov. 2025.

HOLTON, K. et al. Explainer: What would wider recognition of Palestine mean for Palestinians and Israel?. **Reuters**, 2025. Disponível em: www.reuters.com/world/middle-east/what-would-wider-recognition-palestine-mean-palestinians-israel-2025-09-19/. Acesso em: 26 out. 2025.

IMSEIS, A. **The United Nations and the Question of Palestine**: Rule by Law and the Structure of International Legal Subalternity. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.

LEE, S. Less Than a State. **The Cairo Review**, 2024. Disponível em: www.thecairoreview.com/essays/less-than-a-state/. Acesso em: 26 out. 2025.

MEKELBERG, Y . The continued failure of collective security to

Referências

prevent or resolve conflicts. **Arab News**, 1 maio. 2024. Disponível em: www.arabnews.com/sites/default/files/rsu_the_continued_failure_of_collective_security_.pdf. Acesso em: 7 set. 2025.

ONU. Resolution 67/19: Status of Palestine in the United Nations. **Assembleia Geral das Nações Unidas**, Nova Iorque, 2012. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/739031?v=pdf. Acesso em: 25 out. 2025.

SAID, E. W. **A questão da Palestina**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

SAMRA, Q. A.; CHOUIREF, T. Timeline: countries recognizing state of Palestine since 1988. **Anadolu Agency**, Ramallah e Istambul, 23 set. 2025. Disponível em: www.aa.com.tr/en/middle-east/timeline-countries-recognizing-state-of-palestine-since-1988/3696119#. Acesso em: 26 out. 2025.

SIM, T. Líderes mundiais reagem ao plano de Trump para acabar com a guerra em Gaza. **CNN Brasil**, 30 set. 2025. Disponível em: www.cnnbrasil.com.br/internacional/lideres-mundiais-reagem-ao-plano-de-trump-para-acabar-com-a-guerra-em-gaza/. Acesso em: 26 out. 2025.

VILELA, P. R. Lula chama guerra em Gaza de genocídio e critica "hipocrisia". **Agência Brasil**, 23 fev. 2025. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-02/lula-chama-guerra-em-gaza-de-genocidio-e-critica-hipocrisia. Acesso em: 26 out. 2025.

WELLER, M. Trump's Gaza plan is still not a complete peace settlement. **Chatham House**, 17 out. 2025. Disponível em: www.chathamhouse.org/2025/10/trumps-gaza-plan-still-not-complete-peace-settlement. Acesso em: 19 out. 2025.

Conflitos em Curso: a Rivalidade Indo-Paquistanesa e o Controle dos Recursos Hídricos

Júlia Medeiros e
Nicolas Koeller

A rivalidade entre Índia e Paquistão é um dos conflitos mais duradouros e complexos do sistema internacional contemporâneo, em mais de sete décadas de disputas territoriais, religiosas e estratégicas. Desde a partição do subcontinente indiano em 1947, a questão da Caxemira tornou-se o epicentro da instabilidade no Sul da Ásia, impulsionando guerras, corridas armamentistas e crises diplomáticas que desafiam os limites da atuação multilateral. No contexto atual, esse antagonismo ganha novas dimensões ao se entrelaçar com questões ambientais e hídricas, especialmente diante das mudanças climáticas que agravam a escassez de recursos e intensificam a competição por poder e sobrevivência.

Diante disso, esta análise propõe discutir o conflito indo-paquistanês à luz das limitações do multilateralismo contemporâneo, examinando como as dinâmicas geopolíticas, históricas e ambientais revelam a ineficiência das instituições internacionais em atuar de forma decisiva na promoção da paz e da cooperação regional. O estudo considera, em particular, a disputa pela Bacia do Rio Indo como um eixo estruturante da rivalidade, na medida em que o controle dos recursos hídricos se converte em instrumento de poder e coerção. Dessa maneira, busca-se demonstrar que, embora o multilateralismo pós-Segunda Guerra Mundial tenha sido concebido como mecanismo de estabilidade e cooperação global, sua eficácia permanece limitada diante de interesses nacionais, rivalidades regionais e dos novos desafios transnacionais impostos pelas mudanças climáticas.

A ineficiência multilateral na resolução do conflito

A longa duração do conflito entre esses dois países demonstra uma ineficiência de longa data do multilateralismo em atuar de forma decisiva na

construção da paz no Sul da Ásia. Dessa forma, a ideia de crise multilateralismo como fenômeno recente é posta em questão com a rivalidade indo-paquistanesa. Simultaneamente, sob outra ótica, é possível evidenciar uma crise do multilateralismo, já que a capacidade dessas instituições de influenciar as condições da contenda, por exemplo, evitando escaladas ou efeitos agravantes, vem sendo reduzida ao longo do tempo, ainda que não se observe alteração na capacidade do multilateralismo em encontrar uma solução que institua paz duradoura.

A rivalidade afeta não somente as partes beligerantes, mas sim a região como um todo, uma vez que, além de três guerras (Primeira Guerra da Caxemira, Segunda Guerra da Caxemira e Guerra de Independência do Bagadlesh), ela é marcada por constantes enfrentamentos nas fronteiras dos dois países, o que prejudica a cooperação e os fluxos econômicos na Ásia do Sul. Na perspectiva liberal, tal conjuntura reduz os proveitos colhidos por todos os Estados da região que se beneficiariam de uma maior interconexão econômica (Waggy; Hassan, 2023). Nesse cenário de disputa constante, desde a primeira guerra entre as partes, a Caxemira tornou-se central, dominando as relações entre os dois por décadas. Dessa forma é necessário questionar a razão da longevidade da beligerância que é tão negativa para o Sul da Ásia.

Uma análise realista da questão apontaria para a assimetria de poder existente entre Índia e Paquistão, responsável pelo temor dos paquistaneses quanto à sua segurança dentro do sistema anárquico e, consequentemente, pelas tentativas destes de equilibrar a balança de poder com o país rival. Seria um exemplo clássico de rivalidade interestatal centrada na busca por poder afirmada na lógica da autoajuda e na vontade de concretizar os respectivos interesses nacionais. Por outro lado, uma interpretação construtivista se voltaria para a noção de construção de identidades nacionais incompatíveis. Já a visão paquistanesa é derivada da "Teoria de Duas-Nações", a qual entende como impossível a coexistência pacífica de hindus e islâmicos em um mesmo Estado. Seguindo essa lógica, a identidade do Paquistão é estabelecida sobre um enfoque étnico-religioso, enquanto a da Índia ampara-se em um nacionalismo secular e democrático, em oposição a um regime que se expressa através de uma separação étnico-religiosa rígida (Michael, 2018).

Essas são as razões endógenas aos dois Estados

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

beligerantes para a persistência da disputa. Todavia, elas não explicam o motivo das instituições multilaterais não terem interferido na questão em favor da paz. O Conselho de Segurança da ONU (CSNU) aprovou uma resolução em relação a Caxemira em 1948, a qual a Índia recusou-se a seguir (Ranjan, 2011); outras resoluções e mediadores da ONU atuaram sem eficácia duradoura; o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e outros acordos de objetivo análogo foram ignorados por Nova Delhi e Islamabad. Considerando esse contexto, quais seriam as razões para tal ineficácia multilateral?

A principal justificativa, com amparo na história e na teoria realista, seria a dos interesses das grandes potências relativos ao conflito ou às partes que participam dele. Durante o período da Guerra Fria, os Estados Unidos da América (EUA) entenderam que o Paquistão seria um país-chave para conter a influência da União Soviética (URSS) na região, restringir a política de não-alinhamento da Índia e contrabalancear o nacionalismo iraniano após a queda do Shah (especialmente na Ásia Central). Assim, os EUA forneceram assistência econômica e militar a Islamabad, o que fez com que a Índia se aproximasse, por sua vez, da URSS, garantindo a ineficácia do CSNU sobre a temática (Wojczewski, 2014).

Após o fim da Guerra Fria, o interesse dos EUA no Sul Asiático foi reduzido. Contudo, a ascensão da China garantiu que ao menos uma grande potência permaneceria com interesses na questão, especialmente pois ela obteve o controle de parte do território que a Índia reivindica após delimitar as fronteiras com o Paquistão. A crescente rivalidade sino-estadunidense fez com que os EUA tornassem a se interessar pelo conflito, apoiando a Índia frente ao eixo China-Paquistão. Garantiu-se, portanto, que o CSNU não seria efetivo mantendo dois membros do P5 em lados contrários da contenda. Além disso, tal estado da geopolítica produziu a permanência de tensões entre ambas as partes mesmo com a reconfiguração global de forças.

É notável que, apesar da limitação histórica do multilateralismo, houve uma atuação efetiva para evitar a escalada do conflito em determinados momentos. Em 1948, o cessar-fogo determinado pelo CSNU foi respeitado e evitou uma maior escalada, mesmo que as determinações relativas à Caxemira tenham sido ignoradas. Em 1971, após a Guerra do Bangladesh, a atuação da ONU foi fundamental para evitar o recrudescimento das tensões que poderiam ter emergido

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

da gestão dos prisioneiros de guerra ao final da confrontação. Essa habilidade parece ter se perdido nas últimas décadas, com as instituições multilaterais falhando em sequer mitigar fatores da rivalidade e os países preferindo a tentativa de solucionar a questão bilateralmente (Ranjan, 2011).

É interessante também destacar que duas das principais alternativas sugeridas ao multilateralismo tradicional do pós-Segunda Guerra, o regionalismo e o chamado "novo multilateralismo" (mais flexível e adaptado ao mundo multipolar), parecem ineficazes na resolução deste conflito até o momento. A Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC) tem seu funcionamento comprometido pela pugna entre seus dois maiores membros com diversos encontros da organização sendo boicotados por pelo menos um deles (Waggy; Hassan, 2023). A Organização para Cooperação de Xangai, exemplo do "novo multilateralismo", contando com Índia e Paquistão como membros, tem sido utilizada por ambos como forma de tentar coibir o outro, seja pela formação de agenda dentro da organização, seja pela execução de pressão diplomática com ajuda das potências membras, Rússia e China. Além disso, o caráter flexível desse tipo de organização evita que sejam endereçadas questões consideradas sensíveis por seus membros, de modo que os sul-asiáticos podem manter a Caxemira fora da agenda.

Isto posto, o longevo palco de disputa que se configura como a região de Caxemira encontra agora, para além das questões étnico-religiosas, entraves territoriais vinculados ao controle estratégico dos recursos hídricos, intensificados pelas mudanças climáticas. Anteriormente, as soluções multilaterais se mostraram lânguidas por meio de arranjos interestatais e influências externas. O cenário atual incorpora a governança hídrica, cujas tensões são aprofundadas entre Índia e Paquistão.

Disputa hídrica como propulsora de tensões geopolíticas

Recentemente, a rivalidade Indo-paquistanesa tem ganhado novas dimensões para além daquelas que marcam a questão tradicionalmente, trazendo novos desafios à construção de uma paz duradoura e à intervenção multilateral efetiva. Entre elas se destacam as mudanças climáticas, como demonstram Munir, Khalid e

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Shahkrukh, que aumentam a pressão sobre os recursos hídricos de ambos os países de modo a tornar ainda mais importante o controle da região da Caxemira, rica em recursos dessa categoria. Além disso, é uma pauta que expõe, mais uma vez, a perda da capacidade mitigadora do multilateralismo diante do conflito em questão, uma vez que há uma dificuldade em elaborar medidas eficazes diante das mudanças climáticas e de assegurar o cumprimento de seus princípios.

Índia e Paquistão enfrentam crescente escassez hídrica, impulsionada tanto pelo aumento populacional quanto pelas mudanças climáticas, e essa pressão se intensifica porque a Caxemira, região onde estão localizadas as cabeceiras dos principais rios compartilhados, incluindo a Bacia do Indo, tornou-se o principal espaço de rivalidade entre os dois países (Munir; Khalid; Shahkrukh, 2021). No que tange à demarcação de fronteiras no final de 1947, a Índia anexou territórios de maioria muçulmana, ficando com a região ribeirinha montante, ou seja, conferindo maior controle fluvial a Nova Délhi. Em contrapartida, restou ao Paquistão a região ribeirinha jusante, com a direção rio abaixo. Dessa forma, foi estabelecida a forte dependência paquistanesa dos canais controlados pela Índia.

Com o intuito de garantir um espaço de cooperação em relação à gestão compartilhada dos recursos hídricos, Índia e Paquistão assinaram, em 1960, o Tratado das Águas do Indo (Indus Water Treaty - IWT), sob mediação do Banco Mundial (Vater, 2021). Entretanto, nas últimas décadas, o Paquistão passou a interpretar a construção de barragens e projetos hidrelétricos por parte da Índia, nas cabeceiras dos rios ocidentais, como uma violação do acordo (Raazia, 2022). A ferramenta de controle hídrico utilizado pela Índia, com a viabilidade de interromper o fluxo do rio por meio das barragens na Caxemira, serve para manter o país vizinho sob pressão, além de comprometer a agricultura do Paquistão, o que, por consequência, afeta negativamente a sua segurança alimentar e energética, com impactos diretos em sua economia. Nesse sentido, a competição em prol do controle hídrico pode acabar resultando em uma guerra pela água.

O principal recurso fluvial do Paquistão, a Bacia do Indo, possui seu reabastecimento advindo do derretimento das geleiras do Himalaia. Em virtude das mudanças climáticas, os ciclos de secas e cheias tornaram-se mais irregulares e intensos, prejudicando a produtividade agrícola. Somado a isso, o relatório realizado pelo Fundo Monetário

Internacional (FMI) demonstrou que, em 2015, a infraestrutura hídrica limitada do país garantiria o abastecimento para somente 30 dias, enquanto a Índia disporia da capacidade de armazenamento equivalente a aproximadamente 220 dias, graças a uma rede de barragens e reservatórios mais desenvolvidos.

Assim, a tensão entre esses dois Estados é cada vez maior e implica na segurança regional. Para Vater (2021), o objeto de nacionalismo desenvolvimentista tomou a forma da água, e as relações entre Índia e Paquistão estão sendo remodeladas devido ao poder hídrico. Com base nos estudos dos autores Zahoor & Huma (2024), a disputa hídrica não se limita a questões de acesso, mas se insere em estratégias mais amplas de competição regional. No caso indo-paquistanês, o controle de canais adquire valor político e militar ao evidenciar como o meio ambiente se tornou um vetor de poder e vulnerabilidade simultaneamente.

Para além de uma crise bilateral, a disputa hídrica entre Paquistão e Índia revela as fragilidades do multilateralismo contemporâneo. Embora o direito humano à água tenha sido reconhecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2010, e essa iniciativa estabeleça o dever dos Estados de assegurar o acesso equitativo à água potável, os mecanismos multilaterais se mostram ineficientes frente às dinâmicas de poder e securitização que permeiam o conflito. Nesse sentido, a disputa pelas águas do Indo reafirma a contradição do multilateralismo: ao mesmo tempo em que propõe a cooperação global, ele esbarra na resistência dos Estados em renunciar parcelas de soberania sobre recursos, sobretudo quando esses recursos estão em declínio e se tornam instrumentos de poder regional. Ademais, essa postura reflete que as normas internacionais diante dos interesses estratégicos nacionais assumem um caráter mais declaratório do que efetivamente vinculante. Assim, o caso indo-paquistanês ilustra como o multilateralismo falha em transformar princípios universais em cooperação concreta, trazendo à tona uma assimetria na governança global agravada pelo surgimento de novos desafios.

Considerações Finais

Em um cenário de percepção ampla de uma crise do multilateralismo, especialmente frente aos conflitos que ocorrem ao redor do globo, o estudo da rivalidade longeva entre Índia e Paquistão, é de particular interesse. Como

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

podemos observar, esse conflito ilustra de maneira evidente a principal limitação enfrentada pelo multilateralismo construído ao final da Segunda Guerra Mundial: a sua incapacidade de agir sem que considere o interesse nacional das grandes potências, de modo que todo aparato multilateral pode ser paralisado por elas, seja pelo seu poder de veto dentro do CSNU, da sua capacidade de pautar agenda dentro de outros organismos ou do poder de impedir o financiamento de instituições multilaterais.

Se anteriormente as instituições multilaterais foram capazes de evitar maiores escaladas do conflito e mitigar fatores agravantes, cada vez mais percebe-se que sequer lidar com componentes que levam ao acirramento da disputa está dentro das habilidades do multilateralismo. Dentre esses fatores destaca-se o hídrico, que torna-se um elemento cada vez mais significativo da rivalidade, o que faz com que o multilateralismo se veja incapaz de fazer valer seus princípios universalistas de segurança humana ou de estabelecer uma ação conjunta para conter as mudanças climáticas e seus efeitos. Simultaneamente, as possíveis alternativas ao multilateralismo tradicional mostram, até o momento, inaptidão, uma vez que suas configurações evitam que tais temáticas sejam pautadas.

O prognóstico é negativo para o futuro próximo, especialmente com um acirramento das tensões geopolíticas na região e ao redor do globo. Em larga medida esse fenômeno se deve à deterioração da relação entre China e Estados Unidos, o que se reflete diretamente na região com o interesse de tais potências. Ademais, as mudanças climáticas agravam ainda mais a pressão sobre os recursos hídricos regionais, especialmente sobre o Paquistão. Dessa maneira, a tendência é de manutenção da situação de antagonismo, com escaladas eventuais, como a observada em 2025.

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

JAMALI, A. B.; LIU, Hongsong. India in contested regional multilateralism: Between seeking institutional balancing and avoiding rising power dilemmas. **Pacific Focus**, v. 39, n. 2, p. 332-360, 2024.

MICHAEL, A.. Realist-Constructivism and the India–Pakistan Conflict: A New Theoretical Approach for an Old Rivalry. **Asian Politics & Policy**, v. 10, n. 1, p. 100-114, 2018.

MUNIR, K., KHALID, I., & SHAHRUKH, M. W. Water conflict between Pakistan and India: Implications to regional peace and security. **Journal of Humanities, Social and Management Sciences (JHSMS)**, v. 2, n. 2, p. 255–270, 2021.

RANJAN, A. India-Pakistan: Failed in the Field and Across the Table. **Pakistaniaat**: A Journal of Pakistan Studies, v. 3, n. 3, 2011.

RIZVI, H. Pakistan and India: Divergent Goals and Bilateral Relations. In: **Pakistan and the Geostrategic Environment**: A Study of Foreign Policy. London: Palgrave Macmillan UK, 1993. p. 18-49.

SHABBIR, S. Pakistan slams India's bypassing of Indus Waters Treaty in flood warning. **Arab News**, Islamabad, 25 ago. 2025. Disponível em: https://www.arabnews.com/node/2612965/pakistan. Acesso em: 27 out 2025.

UNITED NATIONS. Water. New York: **United Nations**, [s.d.]. Disponível em: https://www.un.org/en/global-issues/water. Acesso em: 27 out 2025.

VATER, J. J. The Indus Waters Treaty: Prospects for India-Pakistan Peace. Singapore: **Institute of South Asian Studies (ISAS)**, 23 jun. 2021. Disponível em: https://www.isas.nus.edu.sg/papers/the-indus-waters-treaty-prospects-for-india-pakistan-peace/. Acesso em: 28 out 2025.

WAGGY, M. M.; HASSAN, K. W. Antagonistic States in Multilateral Forums: India and Pakistan in SAARC and SCO. **Cappadocia Journal of Area Studies**, v. 5, n. 2, p. 110-126, 2023.

WOJCZEWSKI, T. The persistency of the India–Pakistan conflict: Chances and obstacles of the bilateral composite dialogue. **Journal of Asian Security and International Affairs**, v. 1, n. 3, p. 319-345, 2014.

ZAHOOR, I., & HUMA, Z. Exploring the Pakistan-India Water Dispute in the Context of Climate Change: An Environmental Security Perspective. **Journal of Development and Social Sciences**, v. 5, n. 1, p. 359–368, 2024.

Sudão: um retrato da crise do multilateralismo global

Bárbara Gonçalves e
Luísa Ribeiro

A Carta das Nações Unidas inaugura seu texto afirmando ter como propósito "manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim, tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer outra ruptura da paz" (Carta da ONU, 1945). Portanto, um mundo em reconstrução após um dos piores conflitos da história decidiu fundar uma nova ordem internacional baseada na cooperação e na ação coletiva pela paz. Todavia, quase oito décadas depois, o cenário global revela 120 conflitos em andamento (CICV, 2024), muitos sem perspectiva de solução no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) — o principal organismo multilateral.

Essa realidade reflete a crise do multilateralismo, marcada pela fragmentação institucional, pela perda de legitimidade e pelo deslocamento da centralidade da ONU como espaço de resolução de disputas. O conflito no Sudão, por exemplo, é a expressão concreta dessa crise. Classificado como a pior crise humanitária em curso (ACNUR, 2025), o conflito iniciado em 2023 expõe a inoperância do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e a incapacidade das instituições de responderem de forma eficaz e inclusiva. Paralelamente, organismos fora do sistema ONU como o Quad (Diálogo de Segurança Quadrilateral, em inglês) — fórum estratégico entre EUA, Japão, Austrália e Índia, focado em promover um Indo-Pacífico livre e aberto e contrabalançar a influência chinesa — e a IGAD (Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento, em inglês) — bloco de integração econômica e política dos países do Chifre da África, que atuam na resolução de conflitos e segurança regional, colocaram-se como mediadores do conflito.

Entretanto, esses mecanismos reproduzem a falha estrutural da ONU na gestão de conflitos periféricos, ao excluir o próprio Estado sudanês dos processos decisórios e evidenciar a falta de legitimidade e de coordenação global que corroem o sistema multilateral. Diante disso, a presente análise busca elucidar como o processo de

mediação do conflito no Sudão pelos organismos supracitados evidencia a crise do multilateralismo contemporâneo e o enfraquecimento da ONU como centro da governança internacional.

Multilateralismo: uma crise anunciada?

Robert Cox (1996) afirma que as instituições concebidas no pós-guerra refletem as relações de poder existentes no momento de sua criação e tendem a promover imagens coletivas coerentes com essas relações. Assim, o multilateralismo surge como produto de uma determinada configuração da sociedade internacional. A ordem multilateral vigente foi estruturada sob a hegemonia americana, resultando em um sistema moldado pelos interesses dos Estados Unidos e de seus aliados (Burley, 1993).

Nesse contexto, seu principal organismo — o sistema onusiano — reproduz a lógica interna estadunidense para a solução dos problemas globais: a intervenção por meio de organizações administrativas especializadas (Burley, 1993). Embora formalmente amparada no artigo 1º da Carta da ONU, essa intervenção revela-se cada vez mais seletiva e orientada por interesses estratégicos, em detrimento da efetiva promoção da paz. Essa seletividade ajuda a explicar o bloqueio da ONU diante do conflito sudanês, no qual a ação coletiva é filtrada pela disputa de poder entre potências.

No sistema internacional, as assimetrias de poder entre as potências e os países menores impõem-se às decisões multilaterais, gerando paralisia nas instâncias decisórias, principalmente quando os temas em pauta não oferecem ganhos imediatos às potências. Em um cenário ideal, as organizações multilaterais deveriam pautar-se por seus princípios e normas gerais, sobrepondo-os aos interesses nacionais e assegurando coordenação entre desiguais, inclusão, representatividade e reciprocidade (Soares de Lima; Albuquerque, 2020). Contudo, a falta de representatividade na ONU compromete sua eficácia, provocando uma profunda crise de legitimidade que fragiliza suas instituições e desloca a centralidade da resolução de conflitos para outras esferas fora de seu sistema (Soares de Lima; Albuquerque, 2020).

Esse deslocamento evidencia que, diante do

enfraquecimento da governança global, coalizões ad hoc, organizações regionais e grupos restritos de países vêm assumindo papéis centrais na gestão de crises e mediações internacionais. Muitas vezes isso ocorre sem a legitimidade ou a representatividade necessárias, o que é evidente em crises como a do Sudão. Nesse caso, as coalizões de mediação são frequentemente percebidas como movidas pelos interesses econômicos e geoestratégicos dos países externos, em detrimento dos próprios agentes sudaneses, minando assim a aceitação e a sustentabilidade das soluções propostas.

Tal cenário reflete o movimento identificado por Buzan e Waever (2003), em que os níveis regionais de segurança se tornam cada vez mais autônomos e proeminentes na política internacional, substituindo a capacidade integradora do sistema multilateral. É justamente essa transferência de centralidade — do plano global para arranjos regionais e coalizões ad hoc — que define o ambiente em que se inserem os processos contemporâneos de mediação de conflitos, como o do Sudão. A dinâmica sudanesa, marcada pela prevalência de atores regionais e grupos restritos sobre as instâncias universais da ONU, constitui uma expressão concreta desse movimento, ilustrando de forma nítida as limitações e contradições do multilateralismo.

A Face Humana da Crise

Em abril de 2023, uma guerra civil irrompeu no Sudão, marcada pelo confronto entre as Forças Armadas Sudanesas (SAF, em inglês) e o grupo paramilitar Forças de Apoio Rápido (RSF, em inglês) . O país já vivia um período de instabilidade desde a destituição do presidente Omar al-Bashir, que havia chegado ao poder por meio de um golpe de Estado em 1989. Em 2021, outro golpe de Estado ocorreu e na linha de frente estavam o general Abdel Fattah al-Burhan, atual presidente, e o general Mohamed Hamdan Dagalo, conhecido como "Hemedti", líder das RSF (Booty; Chothia, 2025).

Para Booty e Chothia (2025), a discordância entre al-Burhan e Hemedti sobre o futuro do Sudão foi a principal causa para a luta de poder iniciada em 15 de abril de 2023. Os combates se intensificaram e hoje, três anos depois, ainda não chegaram ao fim. Estima-se que cerca de 150 mil pessoas foram mortas e mais de 14 milhões deslocadas, incluindo 3 milhões de sudaneses que fugiram para outros países instáveis como o Chade, a Etiópia e o

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Sudão do Sul (Center for Preventive Action, 2025). Atualmente, nenhuma mediação foi acolhida por ambas partes beligerantes. Dessa forma, a crise humanitária e a insegurança regional não possuem perspectiva de melhoria e a crise sudanesa segue, a cada dia, agravando-se mais.

No quesito humanitário, a Missão Internacional Independente de Apuração de Fatos das Nações Unidas para o Sudão registrou o aumento do uso de armamento pesado em territórios povoados e o crescimento dos casos de violência sexual e de gênero. Ainda, o governo sudanês realiza prisões arbitrárias de ativistas dos direitos humanos, pessoal humanitário e profissionais da saúde considerados pró-RSF (OHCHR, 2025). O auxílio humanitário é dificultado em todo país, principalmente com as restrições feitas pelas SAF e os saqueamentos das RSF, os quais acentuam o quadro de fome do Sudão, de forma que a comida está sendo utilizada como arma de guerra. Ademais, o país enfrenta um surto de cólera e com diversos casos de malária, dengue e febre tifoide que não podem ser tratados devido à destruição das infraestruturas (Salhani, 2025).

Essa deterioração humanitária expõe não apenas a gravidade interna do conflito, mas também a paralisia das instituições multilaterais, que há muito já deveriam ter intervido por meio de soluções mais efetivas. Em 2024, o Reino Unido apresentou ao Conselho de Segurança da ONU um projeto de resolução que solicitava maior proteção aos civis no Sudão (ONU, 2024). O texto, no entanto, foi vetado pela Rússia, que alegou que ele "continha uma compreensão equivocada sobre quem tem a responsabilidade de proteger os civis e sobre quem deve decidir convidar forças estrangeiras para o Sudão" (ONU, 2024). O veto evidencia o bloqueio decisório do Conselho de Segurança, prática recorrente há alguns anos, motivado por interesses estratégicos. A Rússia mantém envolvimento no conflito por meio do grupo paramilitar Wagner, ligado ao fornecimento de armas ao RSF (Lahrich, 2024). O conflito sudanês, assim, torna-se emblemático da incapacidade da ONU de agir diante de crises humanitárias graves, escancarando a erosão do multilateralismo.

Sudão no tabuleiro geopolítico

Segundo Shea (2024), o Sudão exemplifica os conflitos regionais contemporâneos, caracterizados pela

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

interseção entre dinâmicas locais e internacionais, cenário que faz as crises humanitárias se intensificarem diante das rivalidades e tensões geopolíticas. Ademais, o cenário é agravado principalmente pela posição estratégica sudanesa, com 800 km de litoral às margens do Mar Vermelho e a sua proximidade da Arábia Saudita (Shea, 2024).

Devido à importância estratégica do Mar Vermelho para o comércio regional e às sete fronteiras que o Sudão compartilha — com Egito, Eritreia, Etiópia, Sudão do Sul, República Centro-Africana, Chade e Líbia —, a instabilidade no país tende a se espalhar para os vizinhos, afetando também os Estados do Sahel, do Chifre da África e da África Oriental (Shea, 2024). Ainda, os refugiados sudaneses se deslocam também para a Europa. O Sudão, também, acusou diversas vezes os Emirados Árabes Unidos (EAU) de apoiar as RSF, tornando-se "cúmplices do genocídio" em Darfur Ocidental (UN News, 2025). Assim, é evidenciado as repercussões transnacionais do conflito sudanês.

Portanto, interferências estrangeiras ocorrem por motivações além das questões de segurança, os Estados também buscam garantir outros interesses — econômicos e estratégicos – na região. Um exemplo disso são as parcerias transnacionais, como a supracitada do Grupo Wagner. Além disso, países do Oriente Médio, como os Emirados Árabes Unidos, têm investido em infraestrutura portuária e logística no país, visando controlar rotas comerciais no Mar Vermelho e expandir sua influência regional (Plaut, 2024). Esta conjuntura elucida como o conflito sudanês está inserido em um tabuleiro geopolítico global, em que potências e atores externos instrumentalizam a guerra para fins próprios, esvaziando o princípio da soberania e deslocando as negociações de paz para o controle de recursos e influência. Destarte, é essencial que medidas multilaterais sejam tomadas para estabilizar a região e evitar uma crise na segurança internacional que afeta três continentes, sendo eles o africano, o europeu e o asiático.

Mediação Ativa, Sudão Ausente

No dia 12 de setembro de 2025, o Departamento de Estado dos Estados Unidos (EUA) divulgou uma declaração conjunta do Quad — grupo composto pelos EUA, Egito, Arábia Saudita e EAU — que relatava um plano para encerrar o conflito no Sudão. Os princípios elencados

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

incluem preservar a soberania sudanesa, manter a resolução em meios pacíficos, facilitar a assistência humanitária, proteger os civis, e o fim do apoio militar externo, entre outros (U.S Department of State, 2025). O grupo ainda solicitou um período de trégua humanitária, inicialmente por três meses, que levaria a um cessar-fogo permanente. A declaração também estabeleceu que o mesmo se comprometeria a acompanhar a implementação do cronograma e incentivou as negociações entre as SAF e as RSF.

O que se destaca no plano do Quad é a ausência de participação das partes beligerantes em sua elaboração. Ainda mais grave, Estados diretamente acusados de favorecer um dos lados no fornecimento militar — caso dos EAU — participam diretamente da composição do plano. O governo sudanês rejeitou essa proposta, que sugeria a exclusão das partes em guerra da transição política. Embora tenha declarado apoio aos esforços para encerrar o conflito, Cartum afirmou que não aceitará interferências que desrespeitem a soberania nacional e defendeu que apenas o povo sudanês deve decidir seu futuro (The Arab Weekly, 2025). Além disso, criticou as sanções internacionais e reafirmou sua legitimidade, destacando que já formou um governo civil de transição para preservar a unidade do país (The Arab Weekly, 2025). As RSF não emitiram nenhuma declaração acerca do plano Quad.

Nesta conjuntura, a União Africana (UA) e a IGAD acolheram a proposta do Quad, afirmando que a posição do grupo se alinha plenamente aos seus próprios roteiros (União Africana, 2025). Reiteraram que não há solução militar para a crise e anunciaram novas consultas com grupos civis sudaneses em outubro de 2025, em parceria com a Liga dos Estados Árabes, as Nações Unidas e a União Europeia, visando um diálogo inclusivo liderado pelos sudaneses (União Africana, 2025). Poucos detalhes foram divulgados sobre essas consultas, mas, até o dia 30 de outubro de 2025, não se tem relato de que as mesmas tenham ocorrido.

A ausência de transparência e de envolvimento efetivo dos atores sudaneses nessas mediações explicita a crise do multilateralismo contemporâneo. As negociações de paz, conduzidas às margens das instâncias onusianas e sem a participação plena do próprio Sudão, perdem legitimidade política e social, sendo orientadas pelos interesses estratégicos dos países participantes. Essa prática reflete a diplomacia seletiva, na qual pequenos grupos de

Estados assumem papéis decisórios que tradicionalmente caberiam às instituições multilaterais.

A ONU, portanto, perde capilaridade e relevância, enquanto organismos externos e regionais assumem funções de mediação movidos muitas vezes por objetivos particulares. Como consequência, os acordos resultantes tendem a ser frágeis e de baixa implementação, pois carecem do apoio institucional robusto e da legitimidade global que apenas um sistema multilateral global efetivo poderia fornecer. A substituição de fóruns universais por coalizões restritas indica uma mudança estrutural na governança internacional de conflitos, em que a eficiência imediata é priorizada em detrimento da legitimidade e da sustentabilidade da paz. Assim, o conflito sudanês não apenas revela as limitações práticas da ONU, mas também simboliza a erosão de sua autoridade normativa, confirmando a crise de credibilidade e de coordenação que caracteriza o multilateralismo contemporâneo.

Considerações finais

Percebe-se, então, que a realidade no Sudão escancara a crise do multilateralismo no sistema internacional. Para além de questões de segurança, os impactos nas instituições e nos cidadãos sudaneses demonstram de maneira clara a instabilidade e falta de credibilidade de organismos como a ONU na resolução de conflitos. Ademais, é de se questionar qual eficácia pode ser alcançada se os próprios beligerantes não são inclusos nos processos de paz e como isso ocorreria, visto que seria baseada exclusivamente em interferências externas motivadas por seus próprios interesses.

Consequentemente, ao analisar o processo de paz no Sudão é necessário reconhecer que a legitimidade e a durabilidade de qualquer acordo dependem da inclusão efetiva das partes envolvidas e da participação ativa dos próprios sudaneses — os reais afetados pelo conflito. A proposta do Quad e os diálogos da UA com a IGAD podem ser considerados paralisados no momento. Entretanto, a situação catastrófica do Sudão segue se intensificando e piorando a cada dia. O caso sudanês revela mais do que a falência de uma mediação específica: ele simboliza a transformação da ordem internacional, em que a centralidade da ONU é substituída por uma arquitetura fragmentada de poder, refletindo um sistema global em reconfiguração, mais instável, competitivo e marcado pela desconfiança do próprio multilateralismo.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Mesmo que a solução proposta pelo Quad entre em vigor, a falta de legitimidade do governo sudanês e a ausência de ações específicas para implementar seus termos gerais tornam improvável um resultado positivo. Isso ocorre porque as medidas apresentadas não buscam reparar as condições de vida da população nem enfrentar as causas da crise no Sudão, mantendo o país em um estado contínuo de instabilidade. Nesse contexto, as consultas civis sugeridas pela União Africana e pela IGAD representam uma alternativa mais eficaz, capaz de orientar futuros acordos de paz e torná-los realmente aplicáveis, visando não só o fim do conflito mas o restabelecimento e desenvolvimento do Sudão.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Referências

ACNUR. Dois anos depois, o Sudão é uma catástrofe que o mundo não pode mais ignorar. **ACNUR Brasil**, 15 abr. 2025. Disponível em: https://www.acnur.org/br/noticias/notas-informativas/dois-anos-depois-o-sudao-e-uma-catastrofe-que-o-mundo-nao-pode-mais. Acesso em: 24 out. 2025.

AFRICAN UNION COMMISSION; INTERGOVERNMENTAL AUTHORITY ON DEVELOPMENT. **AUC and IGAD welcome the QUAD outcome on Sudan**. Addis Ababa & Djibouti: African Union; 14 set. 2025. Disponível em: https://au.int/en/pressreleases/20250914/auc-and-igad-welcome-quad-outcome-sudan. Acesso em: 28 nov. 2025.

BOOTY, N.; CHOTHIA, F. Sudan conflict: what you need to know. **BBC News**, 29 out. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/news/articles/cjel2nn22z9o. Acesso em: 29 out. 2025.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

BURLEY, A. M. Regulating the world: Multilateralism, international law, and the projection of the New Deal regulatory state. In: RUGGIE, J. G. **Multilateralism matters:** The theory and praxis of an intitutional form. Nova York: Columbia University Press, 1993, p. 125-156.

CENTER FOR PREVENTIVE ACTION. Civil War in Sudan. **CFR**, 27 out. 2025. Disponível em: https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/power-struggle-sudan. Acesso em: 27 out. 2025.

CICV. CICV em 2024: defender a humanidade nos conflitos armados. **CICV**, 16 nov. 2024. Disponível em: https://www.icrc.org/pt/artigo/cicv-2024-defender-humanidade-conflitos-armados.

COX, R. Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. In: COX, R.; SINCLAIR, T. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University FPress, 1996, p. 85-123

LAHRICH, I. Crisis in Sudan: A Complex Power Play With Regional Implications and Global Stakes. **Policy Center for the New South**, 19 nov. 2024. Disponível em: https://www.policycenter.ma/publications/crisis-sudan-complex-power-play-regional-implications-and-global-stakes. Acesso em: 29 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf. Acesso em: 28 de outubro de 2025.

Referências

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução para conter a guerra no Sudão é vetada no Conselho de Segurança. **ONU News**, 18 nov. 2024. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2024/11/1840866. Acesso em: 23 out. 2025.

PLAUT, M. Why the United Arab Emirates supports Sudan's Rapid Support Forces. **Martin Plaut**, 24 nov. 2024. Disponível em: https://martinplaut.com/2024/11/17/why-the-united-arab-emirates-supports-sudans-rapid-support-forces/. Acesso em: 2 nov. 2025.

SALHANI, J. War in Sudan: Humanitarian, fighting, control developments. **Al Jazeera**, 30 set. 2025. Disponível em: https://www.aljazeera.com/features/2025/9/30/war-in-sudan-humanitarian-fighting-control-developments-september-2025. Acesso em: 23 out. 2025.

SHEA, J. Sudan: Is this an even more geopolitical conflict than Ukraine or Gaza? **Friends of Europe**, 13 set. 2024. Disponível em: https://www.friendsofeurope.org/insights/critical-thinking-sudan-is-this-an-even-more-geopolitical-conflict-than-ukraine-or-gaza/. Acesso em: 25 out. 2025.

SOARES DE LIMA, M. R.; ALBUQUERQUE, M. Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, p. 4–13, 2020. Disponível em: https://cebri.org/media/documentos/arquivos/PolicyNote_3_Reordenamento_Glo60cd11a150953.pdf.

THE ARAB WEEKLY. Sudanese government pushes back against quad peace plan, faces RSF drone onslaught. **The Arab Weekly**, 15 set. 2025. Disponível em: https://thearabweekly.com/sudanese-government-pushes-back-against-quad-peace-plan-faces-rsf-drone-onslaught. Acesso em: 27 out. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Sudan: war intensifying, devastating consequences for civilians – UN fact-finding. **OHCHR**, jun. 2025. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/06/sudan-war-intensifying-devastating-consequences-civilians-un-fact-finding. Acesso em: 24 out. 2025.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Joint statement on restoring peace and security in Sudan. **U.S Department of State**, 12 set. 2025. Disponível em: https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/09/joint-statement-on-restoring-peace-and-security-in-sudan. Acesso em: 28 nov. 2025.

Análise de Conjuntura: uma proposta de questões orientadoras e critérios de qualidade

Daniel Jatobá*

* Doutor em Ciência Política (IESP/UERJ) e Mestre em Relações Internacionais (IREL/UnB). Tutor do Programa de Educação Tutorial do Curso de Relações Internacionais (PET-REL/UnB). Professor do IREL/UnB, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais/UnB (PPGECsA/ICS/UnB) e um dos Coordenadores do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (NEL/IREL/UnB).

CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/4101446986138775..

Eis a dupla função deste texto: servir como roteiro de elaboração para quem escreve análises de conjuntura e, simultaneamente, como referência formativa para quem assume a tarefa de avaliá-las - docentes, discentes, pareceristas ou editores de periódicos. O roteiro proposto consiste em questões orientadoras para elaborar e avaliar análises, as quais por sua vez remetem a um conjunto de categorias que as caracterizam.

Além disso, proponho também um conjunto de critérios de qualidade para fomentar, quem sabe, um debate sobre as características que possuem as análises de conjuntura de excelência, a partir de parâmetros que possam ser adotados na avaliação e apresentação de devolutivas para textos dessa natureza submetidos à publicação.

É preciso advertir, entretanto, que as questões orientadoras e os critérios de avaliação aqui propostos não constituem uma receita mecânica, mas uma estrutura conceitual que sustenta análises mais claras, coerentes e interpretativamente densas.

O texto parte de uma premissa simples: a elaboração de uma análise de conjuntura é uma atividade intelectual especializada, que exige método, categorias claras e procedimentos rigorosos. Não se trata de descrever fatos, comentar acontecimentos recentes ou emitir opiniões qualificadas sobre o tempo presente.

O que se entende por análise de conjuntura? Conforme argumentei em artigo anterior[4], ela pode ser definida como uma operação interpretativa que articula teoria e evidências empíricas para conferir inteligibilidade a uma configuração específica de processos, acontecimentos, agentes e relações de poder, delimitada por recorte temático, temporal e espacial preciso. O núcleo de uma análise é a reconstrução das dinâmicas que os conectam, das forças que os movem e dos condicionantes históricos e estruturais que conferem sentido a determinada conjuntura.

[4] *JATOBÁ, Daniel. Análise de conjuntura: o que é e como se faz?* **Revista PETREL,** *v. 7, n. 1, p. 189-206, 2025. Disponível em: https://petrel.unb.br/images/Boletins/Petrel_v7_n1_mai_2025/Jatoba_Analise.pdf.*

Não há interesse em repetir os fundamentos já desenvolvidos antes. Em vez disso, o presente texto visa a complementá-los por meio de um registro mais operacional, destinado a apoiar a elaboração e a apreciação crítica de análises concretas.

Essa mudança de ênfase implica uma alteração de linguagem e de formato: em lugar de desenvolvimentos conceituais e teóricos extensos, privilegia-se a sistematização de perguntas orientadoras e critérios de qualidade que convertam categorias analíticas em operações intelectuais efetivas. Trata-se de explicitar o que analistas experientes fazem, muitas vezes de modo tácito: selecionar acontecimentos relevantes, delimitar recortes, identificar agentes, estimar recursos, reconstruir correlações de forças, articular conjuntura, história e estrutura e avaliar desdobramentos possíveis, distinguindo aqueles mais prováveis.

Por fim, cabe reiterar aqui um compromisso epistemológico fundamental, apoiado na distinção entre conhecer e julgar. A análise só preserva seu valor cognitivo quando explicita seus pressupostos e subordina suas interpretações às evidências. Sem essa distinção, a análise se reduz à mera opinião; com ela, converte-se em instrumento de compreensão rigorosa do presente.

O texto desenvolve-se em três seções. Na primeira, é realizada uma breve reativação conceitual de cada um dos sete componentes fundamentais da análise de conjuntura, seguida de questões destinadas tanto à sua elaboração quanto à sua avaliação crítica. Na segunda, propõe-se uma tipologia de maturidade analítica estruturada em três níveis qualitativos — insuficiente, adequada e excelente. Na última seção, realiza-se uma síntese interpretativa do percurso desenvolvido, explicitando o sentido epistemológico dos critérios propostos e reafirmando a análise de conjuntura como prática metodologicamente disciplinada de produção de inteligibilidade e lucidez estratégica.

1. Reativação conceitual e questões orientadoras para a elaboração e avaliação de análises de conjuntura

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Antes de formular critérios de qualidade, convém que se reative, de modo sintético, o repertório conceitual mínimo que estrutura a análise de conjuntura. Como discutido no artigo anterior, esse tipo de análise organiza-se em torno de um conjunto relativamente estável de categorias que funcionam como ferramentas intelectuais para ordenar a investigação empírica e a interpretação dos processos sociais: acontecimentos disparadores da conjuntura; agentes envolvidos na conjuntura e seus interesses, recursos e comportamentos; correlação de forças entre eles; arenas ou espaços de disputa; articulação entre conjuntura, história e estrutura; desdobramentos ou cenários possíveis, distinguindo os mais prováveis; e orientações estratégicas, quando cabíveis.

Esses componentes não se apresentam prontos na realidade, não são dados à mera observação neutra do analista. Eles constituem construções analíticas, isto é, são formas de recortar, selecionar e relacionar informações dispersas, de modo a produzir inteligibilidade a determinada conjuntura. O que segue não é uma reapresentação exaustiva desses conceitos, mas definições operacionais concisas, imediatamente acompanhadas de questões orientadoras voltadas tanto à elaboração quanto à avaliação de análises de conjuntura.

1.1 Acontecimentos disparadores da conjuntura

Toda análise inicia-se pela identificação dos acontecimentos e processos que estruturam a configuração singular da conjuntura examinada. Um acontecimento é um fato dotado de capacidade explicativa, na medida em que produz efeitos relevantes sobre a dinâmica política, econômica ou social. É preciso identificar aquilo que altera a correlação de forças, que reorganiza as estratégias de agentes e/ou que inaugura novos horizontes de possibilidade.

Não se trata de enumerar fatos, mas de discernir aqueles que, por sua relevância e efeitos, desencadeiam reconfigurações do campo político, econômico ou social. O trabalho analítico consiste em distinguir o que são fatos, simples fatos, daquilo que são acontecimentos, explicitando os critérios de seleção desses acontecimentos e demonstrando por que são centrais para a compreensão da conjuntura e para os processos que põem em movimento.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Acontecimentos disparadores da conjuntura	
Questões para a elaboração	**Questões para a avaliação**
1. Quais acontecimentos e processos configuram o núcleo explicativo da conjuntura analisada?	1. A escolha dos acontecimentos revela critérios analíticos explícitos ou parece arbitrária?
2. Que problema específico orienta a seleção desses acontecimentos?	2. Há distinção consistente entre descrição factual e hierarquização interpretativa?
3. O recorte temporal e espacial está claramente delimitado e justificado?	3. O recorte adotado é coerente com o problema formulado?
4. Em que medida os eventos destacados expressam rupturas, inflexões ou culminações de dinâmicas cumulativas?	4. Os acontecimentos selecionados sustentam, de forma demonstrável, a interpretação apresentada?

1.2 Agentes envolvidos na conjuntura, seus interesses, recursos e comportamentos

A conjuntura se materializa por meio da atuação de sujeitos concretos — indivíduos, grupos, organizações, classes, Estados ou coalizões — que por sua vez interpretam a realidade e buscam influenciar seus desdobramentos. Identificar os agentes relevantes exige mais do que nomeá-los: é necessário explicitar os interesses que orientam sua ação, estimar os recursos de que dispõem e compreender como os mobilizam estrategicamente. Em esforço de síntese apertada, cabe afirmar que interesses definem direções, recursos condicionam possibilidades e padrões de comportamento revelam como tais capacidades são efetivamente exercidas na prática.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Agentes e seus interesses, recursos e comportamentos	
Questões para a elaboração	**Questões para a avaliação**
1. Quais agentes detêm capacidade efetiva de influenciar a conjuntura e como se distinguem, entre eles, os atores centrais dos periféricos?	1. A identificação dos agentes é coerente com a dinâmica apresentada ou revela lacunas relevantes?
2. Que interesses substantivos orientam suas estratégias e posicionamentos?	2. Os interesses atribuídos estão fundamentados em evidências ou resultam de inferências frágeis?
3. De que recursos dispõem e como esses recursos são mobilizados na prática?	3. A estimativa de recursos distingue capacidade formal de influência efetiva?
4. Como se configuram os comportamentos dos agentes envolvidos na conjuntura examinada?	4. A caracterização dos agentes evita simplificações, personalizações excessivas ou generalizações indevidas?

1.3 Correlação de forças

A correlação de forças corresponde à configuração relacional entre agentes, seus interesses, recursos e estratégias em determinado momento. Não se trata da soma de capacidades isoladas, mas do modo como essas capacidades se confrontam, se articulam ou se neutralizam na interação concreta. O poder, aqui, não é um atributo fixo, mas uma relação dinâmica, historicamente situada e permanentemente tensionada.

Analisar a correlação de forças implica observar como os agentes se posicionam uns em relação aos outros, que alianças se formam, que antagonismos se intensificam, quais capacidades são efetivamente mobilizadas e como o equilíbrio vigente se estabiliza ou se desloca ao longo do tempo. Mais do que identificar quem possui recursos, trata-se de compreender quem consegue convertê-los em influência real na dinâmica da conjuntura.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Correlação de forças	
Questões para a elaboração	**Questões para a avaliação**
1. Como se configuram, em termos relacionais, as posições dos agentes na conjuntura analisada?	1. A análise reconstrói a correlação de forças de modo relacional ou apenas enumera recursos isolados?
2. Que alianças, antagonismos ou convergências estruturam o equilíbrio vigente?	2. As mudanças no equilíbrio são demonstradas com base em evidências ou apenas afirmadas?
3. Quais capacidades são efetivamente mobilizadas e com que resultados?	3. Há articulação entre eventos específicos e reconfigurações na distribuição de poder?
4. O equilíbrio observado apresenta estabilidade, fragilidade ou tendência a deslocamento?	4. As conclusões decorrem logicamente da dinâmica apresentada?

1.4 Arenas ou espaços de disputa

Nenhuma disputa se desenvolve no vazio. As interações entre agentes ocorrem em arenas específicas — institucionais, territoriais ou simbólicas — dotadas de regras próprias, graus diferenciados de acesso e mecanismos distintos de validação e decisão. Parlamentos, tribunais, governos, ruas, meios de comunicação, mercados ou organismos internacionais constituem espaços nos quais a disputa se organiza e adquire forma.

Cada arena estrutura possibilidades e limites: favorece determinados agentes, impõe constrangimentos a outros e condiciona o tipo de recurso que pode ser mobilizado com maior eficácia. A mudança de arena pode alterar significativamente a correlação de forças, deslocando o eixo da disputa e reconfigurando estratégias. Analisar a conjuntura exige, portanto, identificar onde a disputa se efetiva, compreender a lógica interna de cada espaço e examinar como os agentes ajustam sua atuação em função dessas condições.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Arenas ou espaços de disputa	
Questões para a elaboração	**Questões para a avaliação**
1. Em quais arenas se concentram as interações decisivas da conjuntura analisada?	1. A análise identifica claramente o espaço onde as decisões se produzem ou trata a disputa de forma abstrata?
2. Que regras formais ou informais estruturam o funcionamento desses espaços?	2. As particularidades institucionais das arenas são consideradas na interpretação?
3. Determinadas arenas favorecem estruturalmente alguns agentes em detrimento de outros?	3. O texto demonstra como a mudança de arena impacta a correlação de forças?
4. Há deslocamentos estratégicos entre arenas que alteram o curso da disputa?	4. Há articulação consistente entre dinâmica espacial e estratégias dos agentes?

1.5 Articulação entre conjuntura, história e estrutura

Nenhuma conjuntura é autossuficiente. Ela constitui uma condensação temporal na qual se entrelaçam dinâmicas imediatas, heranças históricas e condicionantes estruturais de média e longa duração. Compreender uma conjuntura exige situá-la em múltiplas temporalidades: captar o evento presente sem dissociá-lo dos processos acumulados que moldam o campo das possibilidades.

As estruturas, sejam elas definidas em termos institucionais, econômicos, sociais ou sistêmicos, não determinam mecanicamente os resultados, mas delimitam margens de ação, distribuem recursos e estabelecem relações possíveis. A análise deve distinguir transformações conjunturais de mudanças estruturais, identificar continuidades que persistem sob a aparência de ruptura e reconhecer sinais de inflexão que possam indicar reconfigurações mais profundas. Temporalizar a análise é evitar tanto o impressionismo do presente quanto o determinismo retrospectivo.

Articulação entre conjuntura, história e estrutura	
Questões para a elaboração	**Questões para a avaliação**
1. Quais condicionantes históricos e estruturais delimitam o campo de possibilidades da conjuntura analisada?	1. A análise evita tratar o presente como fenômeno isolado ou excepcional?
2. Como o evento presente se articula com processos de média e longa duração?	2. A dimensão estrutural é mobilizada como explicação analítica ou apenas mencionada de forma genérica?
3. O texto distingue adequadamente inflexões conjunturais de transformações estruturais?	3. Há coerência entre diagnóstico conjuntural e condicionantes históricos apresentados?
4. Há indícios de permanência, acomodação ou ruptura na dinâmica histórica em curso?	4. O texto equilibra reconhecimento de limites estruturais com abertura às possibilidades emergentes?

1.6. Cenários possíveis, distinguindo os mais prováveis

A análise de conjuntura não se encerra na descrição do equilíbrio presente. A partir da configuração atual de agentes, recursos, arenas e correlação de forças — articulada às condicionantes históricas e estruturais — torna-se possível projetar desdobramentos plausíveis. Não se trata de antecipar o futuro como exercício de adivinhação, mas de formular hipóteses prospectivas ancoradas nas tendências identificadas no diagnóstico.

Toda conjuntura contém um campo de possibilidades aberto, porém desigualmente estruturado. Nem tudo o que é possível é igualmente provável. A tarefa analítica consiste em identificar vetores em fortalecimento ou declínio, reconhecer pontos de inflexão potenciais e hierarquizar cenários segundo graus relativos de probabilidade. Essa hierarquização deve explicitar as incertezas envolvidas e os fatores críticos capazes de alterar significativamente o curso dos acontecimentos. Prospectar é, portanto, prolongar o diagnóstico no tempo, mantendo rigor e prudência.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Cenários possíveis, distinguindo os mais prováveis	
Questões para a elaboração	**Questões para a avaliação**
1. Quais cenários plausíveis emergem da configuração atual da conjuntura?	1. A prospectiva apresentada decorre logicamente do diagnóstico anterior?
2. Que tendências observáveis sustentam cada um desses cenários?	2. Há distinção clara entre possibilidades abstratas e probabilidades fundamentadas?
3. Como se distribuem, entre eles, diferentes graus de probabilidade?	3. Os cenários são sustentados por tendências identificáveis ou por suposições especulativas?
4. Quais fatores críticos poderiam alterar significativamente o curso projetado?	4. O texto explicita incertezas e variáveis condicionantes relevantes?

1.7 Orientações estratégicas, quando cabíveis

Em determinadas circunstâncias, a análise de conjuntura pode fundamentar orientações estratégicas dirigidas a atores específicos. Essas orientações, contudo, não constituem parte necessária da análise, mas derivação eventual de um diagnóstico previamente estabelecido. Só são legítimas quando decorrem logicamente da configuração descrita e das probabilidades estimadas.

A formulação estratégica exige clareza quanto ao destinatário, explicitação dos objetivos considerados e coerência com os recursos efetivamente disponíveis. Recomendações que ignoram a correlação de forças, os condicionantes estruturais ou os cenários mais prováveis rompem a consistência analítica. Orientar estrategicamente não significa substituir a análise por mera prescrição normativa, mas explicitar implicações práticas que emergem do diagnóstico, mantendo a distinção entre compreensão do real e preferência política.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Orientações estratégicas	
Questões para a elaboração	**Questões para a avaliação**
1. A orientação proposta decorre logicamente do diagnóstico apresentado?	1. Há coerência entre diagnóstico, cenários projetados e recomendações formuladas?
2. O destinatário estratégico está claramente definido?	2. A orientação ignora condicionantes estruturais ou limites operacionais?
3. Os objetivos considerados são compatíveis com a correlação de forças e os recursos disponíveis?	3. O texto preserva a distinção entre análise e posicionamento político?
4. As recomendações distinguem probabilidade analítica de perspectiva normativa?	4. As implicações práticas são apresentadas como hipóteses condicionais ou como afirmações categóricas?

Os componentes apresentados nesta seção não operam no vazio teórico. Toda análise de conjuntura pressupõe um enquadramento analítico — esteja ele explícito ou implícito — que orienta a seleção dos acontecimentos, a identificação dos agentes, a leitura da correlação de forças e a própria definição do que conta como estrutura ou como mudança relevante. Não há observação neutra da conjuntura; há sempre uma perspectiva que organiza o olhar.

Por essa razão, é metodologicamente recomendável que o analista explicite a matriz teórica que informa sua interpretação, as dimensões que privilegia e aquelas que tende a marginalizar. Cada enquadramento ilumina certos aspectos da realidade e obscurece outros; cada escolha conceitual delimita um campo de inteligibilidade e, simultaneamente, produz zonas de sombra. Reconhecer esses limites não enfraquece a análise — ao contrário, reforça sua consistência e sua honestidade intelectual.

Do ponto de vista avaliativo, importa verificar se os pressupostos mobilizados estão claros, se há coerência entre perspectiva adotada e conclusões formuladas e se o texto demonstra consciência reflexiva acerca de possíveis interpretações alternativas. A maturidade analítica não se

mede apenas pela densidade do diagnóstico, mas também pela capacidade de explicitar os próprios limites.

2. Critérios de qualidade e padrões de maturidade analítica

As questões orientadoras apresentadas na seção anterior explicitam um conjunto de operações analíticas que estruturam uma análise de conjuntura. Contudo, responder formalmente a essas perguntas não garante a qualidade do resultado, pois é possível empregar categorias pertinentes e ainda assim produzir textos meramente descritivos, fragmentários, opinativos ou frágeis do ponto de vista argumentativo. Nesses casos, o texto não convencerá leitores mais críticos, nem servirá como guia confiável para a tomada de decisões.

Por essa razão, proponho uma tipologia de maturidade analítica estruturada em três níveis qualitativos — análises insuficientes, adequadas e excelentes. Trata-se de um conjunto de critérios de avaliação. Não se trata, porém, de mera rubrica escolar, mas de uma tipologia epistemológica destinada a explicitar o que distingue análises superficiais de leituras intelectualmente maduras da realidade.

Antes disso, cabe dizer que análises de alta qualidade tendem a compartilhar certas propriedades estruturais, que busco resumir antes de propor os critérios de avaliação.

A primeira é a clareza do recorte: a delimitação temática, temporal e espacial deve ser explícita e coerente com o problema formulado, definindo com precisão o objeto da análise e os limites do que está sendo examinado.

A segunda é a seleção e hierarquização de evidências: os acontecimentos e processos não são listados de modo indiscriminado, mas escolhidos por sua relevância explicativa e organizados segundo uma hierarquia analítica, e não apenas segundo sucessão cronológica.

Em terceiro lugar, é preciso caracterizar os agentes centrais e secundários, com a identificação de seus interesses, estratégias e recursos efetivamente mobilizáveis, sempre fundamentada nas evidências disponíveis e isenta de atribuições arbitrárias.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

Quarto, a análise deve reconstruir a correlação de forças, concebida não como simples agregação de capacidades isoladas, mas como configuração relacional e dinâmica de alianças, antagonismos e recursos efetivamente convertidos, ou potencialmente conversíveis, em influência sobre o curso da conjuntura.

Quinto, uma análise madura combina diferentes escalas, articulando níveis distintos — conjuntural, histórico e estrutural — e distinguindo adequadamente transformações conjunturais de possíveis mudanças estruturais.

Sexto, o texto deve manter um alto nível de coerência argumentativa, isto é, suas conclusões devem derivar de forma consistente do marco teórico adotado e das evidências mobilizadas, mantendo coerência interna entre pressupostos, dados e inferências.

Sétimo, é crucial que a análise possua densidade interpretativa. O texto deve ir além da mera descrição, para conferir inteligibilidade à conjuntura, por meio da explicitação de mecanismos causais, mediações institucionais e relações plausíveis entre os fenômenos investigados. Não basta relatar o que aconteceu; é preciso interpretar por que ocorreu e quais são suas implicações para o desdobramento da história.

Por fim, com relação à construção de cenários futuros e à apresentação de recomendações estratégicas, as análises devem derivar logicamente do diagnóstico, explicitar suas condições de validade e distinguir claramente possibilidades, probabilidades e incertezas.

Com base nessas propriedades, é possível caracterizar três níveis qualitativos de maturidade interpretativa — não como rótulos rígidos, mas como uma gramática comum para fomentar a discussão da qualidade intrínseca de determinada análise de conjuntura por parte daqueles que formam parte de uma comunidade científica interessada nesse gênero textual.

2.1 Análises insuficientes

As análises insuficientes caracterizam-se por fragilidade estrutural na articulação entre categorias analíticas e evidências empíricas. Embora possam mencionar alguns dos componentes obrigatórios da análise de conjuntura, ou até todos eles, não conseguem integrá-los de modo

coerente e relacional. Predomina a descrição factual, a enumeração cronológica de acontecimentos ou a exposição de opiniões normativas que não derivam de diagnóstico sistematicamente construído.

O recorte temático, temporal ou espacial tende a ser impreciso; a identificação de agentes e interesses aparece superficial ou arbitrária; a reconstrução da correlação de forças é ausente ou meramente declarativa. As afirmações explicativas carecem de sustentação empírica consistente, e eventuais cenários prospectivos são apresentados como conjecturas desvinculadas das tendências identificadas.

Em síntese, análises insuficientes distinguem-se por: uso incompleto ou superficial das categorias estruturantes; predominância de descrição ou opinião; ausência de reconstrução relacional do poder; generalizações não fundamentadas; projeções especulativas. Nessas condições, o texto não alcança o patamar mínimo de inteligibilidade exigido para ser considerado análise propriamente dita.

2.2 Análises adequadas

As análises adequadas mobilizam de forma consistente as categorias constitutivas da análise de conjuntura e articulam-nas com evidências empíricas pertinentes. O recorte é claramente delimitado, o problema é explicitado e os agentes centrais são identificados com seus respectivos interesses, recursos e estratégias. A correlação de forças é reconstruída de modo plausível, ainda que sem grande sofisticação teórica ou fundamentação empírica.

Há coerência interna entre pressupostos teóricos, evidências mobilizadas e conclusões apresentadas. As explicações propostas são sustentadas por dados e mantêm razoável equilíbrio entre descrição e interpretação. Quando há cenários prospectivos, estes decorrem do diagnóstico, embora possam carecer de maior hierarquização de probabilidades ou aprofundamento dos mecanismos causais envolvidos.

Em síntese, análises adequadas apresentam: recorte preciso; uso consistente das categorias estruturantes; articulação básica entre teoria e empiria; explicações plausíveis; coerência argumentativa. São interpretações corretas e informativas, capazes de iluminar a conjuntura examinada, ainda que não esgotem suas mediações nem

explorem plenamente suas implicações interpretativas e estratégicas.

2.3 Análises excelentes

As análises excelentes alcançam elevado grau de integração entre marco teórico e evidências empíricas, articulando de maneira orgânica os diferentes componentes da análise de conjuntura. O recorte é preciso e problematizado; os agentes são identificados com clareza; seus interesses, recursos e estratégias são reconstruídos de modo relacional; e a correlação de forças é analisada como configuração dinâmica sujeita a deslocamentos.

Essas análises articulam escalas temporais — conjuntura, história e estrutura — e explicitam os mecanismos causais que conectam acontecimentos, decisões e tendências. Demonstram consciência reflexiva quanto aos limites do próprio enquadramento analítico e reconhecem incertezas sem abdicar da hierarquização de probabilidades. A síntese interpretativa organiza grande volume de informações com clareza conceitual, ampliando significativamente a inteligibilidade do fenômeno examinado.

Em síntese, distinguem-se por: integração orgânica entre teoria e empiria; reconstrução relacional consistente da correlação de forças; articulação entre as escalas conjuntural, histórica e estrutural; explicitação de mecanismos causais; consciência reflexiva dos limites; prospectiva disciplinada e hierarquizada. Nesses casos, a análise não apenas descreve ou explica a conjuntura, mas produz efetiva ampliação de compreensão e fornece base sólida para decisões estratégicas.

3. Síntese interpretativa e conclusão: análise de conjuntura como produção de lucidez estratégica

A tipologia de maturidade apresentada na seção anterior reforça um ponto central: análise de conjuntura é um modo específico de produzir inteligibilidade. Sua identidade deriva do emprego articulado de categorias

Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

analíticas e da qualidade das operações que mobiliza — entre outras, recortar, selecionar, hierarquizar, relacionar, explicar, projetar cenários e, quando pertinente, orientar decisões.

Procurei tornar essa prática científica mais explícita e, portanto, passível de ser ensinada e, não menos importante, avaliada. Ao reativar o significado de cada uma das sete categorias estruturantes, convertê-las em questões orientadoras e, em seguida, propor um conjunto de critérios de qualidade e níveis de maturidade, espero ter avançado do plano das definições para o plano das operações analíticas. O objetivo foi explicitar o que torna uma análise mais robusta, intelectualmente interessante e socialmente útil — em outras palavras, o que distingue diagnósticos consistentes de leituras impressionistas, meramente descritivas ou opinativas.

Nesse sentido, o texto oferece, a quem elabora análises, um repertório de autorreflexão: um conjunto de parâmetros que permite revisar recortes, qualificar a seleção de evidências, aprimorar a caracterização de agentes e correlações de forças e estruturar cenários prospectivos de forma disciplinada. Do ponto de vista da comunidade científica, considerada em sua dimensão institucional, propõe ainda uma linguagem comum para discutir e avaliar análises segundo critérios mais transparentes e justificáveis.

Analisar uma conjuntura é, em última instância, ordenar a complexidade do presente sob critérios explícitos de rigor. Se a análise deve produzir lucidez estratégica, essa lucidez resulta de disciplina intelectual e responsabilidade metodológica. Quando conduzida com método, a análise amplia a inteligibilidade das disputas em curso e fundamenta decisões com maior prudência. Essa é sua contribuição específica — e também a exigência permanente que acompanha o exercício dessa prática.

 Recebido em 22 dez. 2025 | Publicado em 23 abr. 2026

[v.8 | n. 1] [abril | 2026]

petrel

