

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO

DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

DAVID CRISPIM BERNARDES

O Brasil e a Crise do Órgão de Solução de Controvérsias: um estudo do comportamento dos
atores domésticos e da condução da política externa brasileira (2017-2025)

São Paulo – SP

2026

DAVID CRISPIM BERNARDES

O Brasil e a Crise do Órgão de Solução de Controvérsias: um estudo do comportamento dos atores domésticos e da condução da política externa brasileira (2017-2025)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa”.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani.

São Paulo – SP

2026

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Bernardes, David Crispim.

B522 O Brasil e a Crise do Órgão de Solução de Controvérsias : um estudo do comportamento dos atores domésticos e da condução da política externa brasileira (2017-2025) / David Crispim Bernardes. – São Paulo, 2026.

150 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Tullo Vigevani.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2026.

1. Brasil – Relações exteriores – Séc. XXI. 2. Organização Mundial do Comércio. 3. Brasil – Relações econômicas exteriores – Séc. XXI. I. Título.

CDD 327.81

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Esta pesquisa analisa a repercussão da crise do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, investigando a interação entre o Brasil, seus atores domésticos e o sistema multilateral do comércio. Pretendemos preencher a lacuna sobre a internalização da crise da OMC no Brasil e oferecer subsídios para o estudo de decisões em cenários de incerteza.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This research analyzes the repercussions of the WTO Dispute Settlement Body crisis, investigating the interaction between Brazil, its domestic actors, and the multilateral trading system. We aim to fill the gap regarding the internalization of the WTO crisis in Brazil and offer insights for the study of decision-making in uncertain scenarios.

IMPACTO POTENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

Esta investigación analiza las repercusiones de la crisis del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, investigando la interacción entre Brasil, sus actores nacionales y el sistema multilateral de comercio. Nuestro objetivo es abordar la internalización de la crisis de la OMC en Brasil y ofrecer perspectivas para el estudio de la toma de decisiones en escenarios inciertos.

DAVID CRISPIM BERNARDES

O Brasil e a Crise do Órgão de Solução de Controvérsias: um estudo do comportamento dos atores domésticos e da condução da política externa brasileira (2017-2025)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa”.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof^a. Dr^a. Michelle Ratton Sanchez Badin (Fundação Getúlio Vargas)

Prof^a. Dr^a. Flavia de Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

São Paulo, 27 de fevereiro de 2026.

Em memória de Fátima Maria dos Santos.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da CAPES.

Agradeço aos meus pais, Carlos e Cira, a quem devo tudo o que eu sou e que me tornei.

Ao meu orientador Tullo Vigevani.

Ao meu irmão Júnior que esteve comigo em todos os meus anos de vida.

À minha companhia de todas as horas, Jayanne, minha prima e minha irmã.

Às minhas avós, Josina e Fátima (*in memoriam*), e ao meu avô Benjamim, meu mineiro.

A todos os meus amigos e companheiros da pós-graduação, especialmente Pedro Ernesto, Rafaela Guimarães e Talita Marchão.

A grandes amigos que carreguei comigo ao longo destes anos, especialmente Izabella Colino, Vivian Salgado, Karen Beatriz, Mimon Neto e Matheus Andrade.

À Profa. Natália Nóbrega de Mello que muito me ensinou sobre o ofício de docente.

A minha banca de qualificação, Profa. Michelle Badin e Prof. Marcelo Mariano.

A todos os professores do PPGRI San Tiago Dantas.

Ao Embaixador Graça Lima.

À Embaixada do Brasil em Genebra, especialmente ao Embaixador Guilherme Patriota e à diplomata Erika Watanabe.

Ao Dr. José Luiz Pimenta e à Profa. Marília Pimenta.

À Dra. Ana T. Caetano.

Aos funcionários do IPPRI, Álvaro, Giovana, Grazi, Isabela, Jeferson e Wilson.

Ao meu amor incondicional pela Sociedade Esportiva Palmeiras.

À Deus, São José e minha mãe Aparecida.

Por fim, agradeço a todos que fizeram parte desta história e que fizeram meus dias mais leves.

A alternativa dependência-autonomia, embora envolva uma dimensão cultural, é predominantemente uma opção política, com implicações econômicas. É também uma opção que interessa a sociedade individuais, no referente a seus processos de tomada de decisões; portanto, de um lado ela ultrapassa o nível do grupo menor e, de outro, só afeta indiretamente os ambientes culturais mais amplos, tais como as civilizações. (Jaguaribe, 2013, p. 28)

O próprio da condição humana é esse contraste entre a irrelevância geral e última do mundo e a relevância que o homem pode dar a sua vida. A relevância da vida humana se exerce de forma puramente subjetiva. É uma relevância autoassumida, que pode, como tal, alcançar o nível do sublime e pode, eventualmente, ultrapassar o plano puramente individual e se tornar uma relevância social ou histórica. (Jaguaribe, 2013, p. 107)

RESUMO

Esta dissertação investigou como o Brasil tem agido perante a crise do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC), compreendendo como a formulação e a ação de sua política externa incidiram sobre esta mesma crise e contribuiu à defesa do interesse nacional (2017-2025). Com abordagem qualitativa, empregamos o método *process tracing* (rastreamento de processos) apoiado sobre fontes documentais de caráter primário e secundário. Entre os principais espaços de negociações multilaterais sobre o comércio está a OMC, que possui função legislativa, para a formulação de acordos comerciais, e judiciária, para a resolução de contenciosos comerciais. Como usuário frequente do Mecanismo, o Brasil e seus grupos de interesse foram impactados pela crise do OSC deflagrada em 2017. Embora uma vasta literatura que explore as implicações sistêmicas e jurídicas dessa paralisação, nota-se uma lacuna quanto à internalização dos desdobramentos da crise no Brasil. Dada a importância do multilateralismo baseado em regras para o Brasil e para seus grupos de interesse, esta pesquisa compreende a análise dos níveis doméstico e do internacional, combinando a teoria da autonomia com mecanismos analíticos oferecidos pelas abordagens do principal-agente e da escolha-estratégica. A hipótese central é a de que o Brasil adotou uma postura defensiva em um contexto marcado pela incerteza e imprevisibilidade, com o objetivo de lidar com as pressões internas e externas. Dentro do período analisado, esta postura foi impactada por mudanças políticas nas gestões Temer, Bolsonaro e Lula, oscilando entre momentos de liderança e de coadjuvação. Porém manteve o propósito de buscar segurança jurídica para os grupos de interesse nacionais prejudicados, e evitar tensões com Estados mais poderosos.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Organização Mundial do Comércio; Órgão de Solução de Controvérsias; atores domésticos; autonomia; crise do multilateralismo.

ABSTRACT

This dissertation investigates Brazil's actions regarding the crisis of the Dispute Settlement Body (DSB) of the World Trade Organization (WTO), understanding how the formulation and action of Brazilian foreign policy impacted this crisis and contributed to the defense of national interests (2017-2025). Using a qualitative approach, we employed the process tracing method supported by both primary and secondary documentary sources. The WTO stands as one of the primary arenas for multilateral trade negotiations, maintaining a legislative function for the formulation of trade agreements and a judicial function for resolving trade disputes. As a frequent user of the mechanism, Brazil and its domestic interest groups were impacted by the DSB crisis triggered in 2017. Although a vast literature explores the systemic and legal implications of this paralysis, there is a notable gap regarding the internalization of the crisis's unfolding in Brazil. Given the importance of rules-based multilateralism for Brazil and its stakeholders, this research comprises an analysis of the domestic and international levels, combining autonomy theory with analytical mechanisms offered by principal-agent and strategic-choice approaches. The central hypothesis is that Brazil adopted a defensive posture within a context of uncertainty and unpredictability to manage internal and external pressures. Throughout the analyzed period, this posture was impacted by political changes during the Temer, Bolsonaro, and Lula administrations, oscillating between moments of leadership and minor role. However, it maintained the purpose of seeking legal certainty for aggrieved national interest groups and avoiding tensions with more powerful states.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; World Trade Organization; Dispute Settlement Body; domestic actors; autonomy; crisis of multilateralism.

RESUMEN

Esta disertación investigó cómo Brasil ha actuado ante la crisis del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), comprendiendo cómo la formulación y la acción de su política exterior incidieron en esta misma crisis y contribuyeron a la defensa del interés nacional (2017-2025). Con un enfoque cualitativo, empleamos el método de rastreo de procesos (*process tracing*) apoyado en fuentes documentales de carácter primario y secundario. Entre los principales espacios de negociaciones multilaterales sobre el comercio se encuentra la OMC, que posee una función legislativa, para la formulación de acuerdos comerciales, y una judicial, para la resolución de controversias comerciales. Como usuario frecuente del mecanismo, Brasil y sus grupos de interés se vieron impactados por la crisis del OSD desatada en 2017. Aunque existe una vasta literatura que explora las implicaciones sistémicas y jurídicas de esta parálisis, se observa una brecha en cuanto a la internalización de los desdoblamientos de la crisis en Brasil. Dada la importancia del multilateralismo basado en reglas para Brasil y para sus grupos de interés, esta investigación comprende el análisis de los niveles doméstico e internacional, combinando la teoría de la autonomía con mecanismos analíticos ofrecidos por los enfoques de principal-agente y de la elección estratégica. La hipótesis central es que Brasil adoptó una postura defensiva en un contexto marcado por la incertidumbre y la imprevisibilidad, con el objetivo de lidiar con las presiones internas y externas. Dentro del período analizado, esta postura se vio impactada por cambios políticos en las gestiones de Temer, Bolsonaro y Lula, oscilando entre momentos de liderazgo y de coadyuvancia, pero mantuvo el propósito de buscar seguridad jurídica para los grupos de interés nacionales perjudicados y evitar tensiones con Estados más poderosos.

Palabras-clave: Política exterior brasileña; Organización Mundial del Comercio; Órgano de Solución de Diferencias; actores nacionales; autonomía; crisis del multilateralismo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Jogo de dois níveis de Putnam	27
Quadro 2 –	Evolução dos estudos de política externa brasileira	29
Quadro 3 –	Representação do dilema do principal-agente	36
Quadro 4 –	Modelo clássico do processo decisório em política externa	38
Quadro 5 –	Quadro institucional da política comercial no Brasil.....	40
Quadro 6 –	Definição do processo de formulação da política externa comercial no Brasil	42
Gráfico 1 –	Número de Casos no Órgão de Solução de Controvérsias (1995–2024)..	49
Mapa 1 –	Adesão ao WT/DSB/W/609 e ao MPIA	57
Mapa 2 –	Mapa dos Membros do Mecanismo Provisório de Apelação	59
Gráfico 2 –	Exportações de Açúcar do Brasil para a Índia (2012-2025)	106
Gráfico 3 –	Exportações de Frango do Brasil para a Indonésia (1999-2025)	107

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Tabela 1 – Participação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias como Demandante e como Demandado	43
Tabela 2 – Disputas brasileiras no OSC (2017-2025).....	44
Tabela 3 – Disputas brasileiras no OSC (2017-2025).....	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEF	Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos
ABICS	Associação Brasileira da Indústria de Café Solúvel
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
APE	Análise de Política Externa
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CF	Constituição Federal
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Conex	Conselho Consultivo do Setor Privado
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DELBRASOMC	Missão do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e outras organizações econômicas em Genebra
DETAQ	Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
DG	Diretor-Geral
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
ESC/DSU	Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias
EUA	Estados Unidos da América
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOB	Free on Board
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
G20	Grupo dos 20
GATS	Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEG	Governança Econômica Global
IAB	Instituto Aço Brasil
IBAS	Fórum Índia-Brasil-África do Sul

ICONE	Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
ICSID	Centro Internacional para Resolução de Controvérsias sobre Investimentos
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IPA	Instituto Pensar Agropecuária
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MAS	Mutually Agreed Solution
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
ME	Ministério da Economia
MENA	Oriente Médio e Norte da África
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPIA	Mecanismo Provisório de Apelação
MPV	Medida Provisória
MRE	Ministério de Relações Exteriores
MSC	Mecanismo de Solução de Controvérsias
MST	Movimento Sem Terra
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
NMF	Nação Mais Favorecida
OA	Órgão de Apelação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC/DSB	Órgão de Solução de Controvérsias
PEB	Política Externa Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei
PP	Partido Progressista
REBRIP	Rede Brasileira pela Integração dos Povos

RI	Relações Internacionais
SCM	Acordos de Subsídios e Compensações
SDCOM	Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SGP	Sistema Geral de Preferências
SMC	Sistema Multilateral de Comércio
SPS	Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
SSC	Sistema de Solução de Controvérsias
SSM	Acordo de Medidas de Salvaguardas Especiais
TBT	Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
TN	Tratamento Nacional
TPRB	Órgão de Exame de Política Comercial
TPRM	Mecanismo de Exame de Política Comercial
TRIMs	Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
TRIPs	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
UE	União Europeia
UNICA	União da Indústria de Cana-de-Açúcar
USTR	United States Trade Representative

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	O BRASIL NO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO.....	25
2.1	Conceito e Definição do Campo de Política Externa Brasileira.....	26
2.2	Autonomia, Agência e Escolha-Estratégica na Política Externa	30
2.3	Processo de Formulação da Política Externa Brasileira	38
2.4	Participação do Brasil na Organização Mundial do Comércio.....	42
2.5	Considerações parciais	45
3	A CRISE DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....	46
3.1	Funcionamento do Órgão de Solução de Controvérsias.....	47
3.2	O boicote dos Estados Unidos e a Deflagração da Crise	50
3.3	Propostas de Reforma: o Processo Walker, o MPIA e o Processo Molina..	56
3.4	Implicações e repercussão internacional da crise	61
3.5	Considerações parciais	66
4	INTERNALIZAÇÃO DA CRISE: REAÇÕES INTERNAS NO BRASIL.....	68
4.1	Antecedentes e percepções iniciais (2017-2019)	70
4.2	Da deflagração da crise aos instrumentos internos de defesa comercial (2019-2022)	75
4.3	Da “Lei de Retaliações” à “Lei de Reciprocidade Econômica” (2022-2025)	81
4.4	Implicações teóricas	85
4.5	Considerações parciais	88
5	ATUAÇÃO EXTERNA DO BRASIL FRENTE À CRISE DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....	90
5.1	Percepções iniciais: do impasse à deflagração (2017-2019)	92
5.2	Articulações internacionais e propostas de reforma após a deflagração (2019-2022)	101
5.3	Da “Lei de Retaliações” à “Lei de Reciprocidade Econômica” (2022-2025)	108
5.4	Implicações teóricas.....	115
5.5	Considerações parciais	119
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
	REFERÊNCIAS.....	126

1 INTRODUÇÃO

Em meados do século XX, no contexto pós-segunda guerra mundial, buscou-se construir uma nova ordem econômica mundial baseada em instituições, normas, regras e na liberalização econômica comercial global. Este processo foi empreendido especialmente com aportes das principais potências econômicas mundiais. Assim, entre 1947 e 1948, 23 países reuniram-se em Havana (Cuba) para uma conferência internacional dedicada ao comércio. Esta conferência teve como resultado a assinatura do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que negociou e elaborou um arcabouço jurídico do direito comercial internacional (Seitenfus, 2016).

Este sistema multilateral do comércio emergente se desenvolveu ao longo da segunda metade do século XX, tendo alcançado seu apogeu de institucionalização na década de 1990, com progressivas “cessões” de soberania dos Estados para as Organizações Internacionais (OIs) (Mesquita, 2013a). Os avanços nestas negociações foram acompanhados também pela inauguração de novos arranjos de integração regional, pela criação de fóruns mistos de atores estatais e não-estatais, e por altas expectativas por parte de países-membros na definição desse sistema (Ricupero, 2019). Consequentemente, este sistema passou a contar com uma complexa gama de instituições internacionais dotadas de poder.

O sistema GATT que vigorou entre 1948 e 1994, organizou o comércio internacional e estabeleceu diretrizes para este processo de liberalização comercial global. Ao fim de sua Rodada Uruguai (1986-1994), este sistema foi então substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC), dentro do contexto da onda institucionalista dos anos 1990. Atualmente com 164 membros, a OMC recebeu a delegação de poderes normativos e jurisdicionais de caráter vinculante, contando com uma estrutura complexa repleta de características *sui generis*.

Quanto à sua finalidade, a OMC funciona como um espaço de negociações multilaterais sobre questões relativas ao comércio internacional, com estrutura funcional e características próprias. Nela são negociados tratados de liberalização comercial e processados contenciosos comerciais com resoluções de natureza vinculante. Assim, a Organização possui um vasto escopo de atuação e um arcabouço jurídico complexo voltado aos acordos comerciais e à solução de litígios. Além disso, a OMC gerencia o Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais, o *Trade Policy Review Mechanism* (TPRM), que realiza a avaliação coletiva e regular das políticas comerciais de seus membros.

A administração da Organização é feita pela Secretaria Permanente (com funcionários permanentes e um Diretor-Geral eleito em Conferência Ministerial), pelo Conselho Geral (órgão permanente que se reúne para desempenhar as funções do Órgão de Solução de Controvérsias) e pela Conferência Ministerial (conferência bienal que funciona como Assembleia dos Estados-membros) (OMC, 1994a). O processo decisório e de nomeações é dado por consenso, e suas negociações pelo princípio do *single-undertaking*, que estabelece que os acordos sejam aprovados mediante a aprovação em conjunto de cada item da agenda; ou seja, nada fica decidido até tudo ser decidido. Alguns críticos argumentam que isto pode ser simultaneamente o ponto forte e o ponto fraco da OMC. Uma vez que a divergência em questões pontuais adia a adoção das decisões na totalidade (Mendoza; Wilke, 2011).

Uma característica relevante desse sistema é a existência de um Sistema Geral de Preferências (SGP), que é um mecanismo de preferência tarifária (redução ou isenção de impostos de importação) para produtos provenientes de países emergentes. Já a maior inovação da OMC em relação ao sistema do GATT foi o desenvolvimento de um Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) mais complexo e vinculante, aplicado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), o *Dispute Settlement Body* (DSB). Na prática, o OSC funciona como o “braço judicial” da OMC onde são recebidos os contenciosos comerciais entre os países-membros, seguindo o princípio de *locus standi* e de isonomia, ou seja, de horizontalidade na solução de conflitos. Os contenciosos possuem quatro principais fases: Consultas, Painel, Apelação e Implementação. Para o terceiro estágio, o OSC conta com um Órgão de Apelação (OA) que julga os casos não resolvidos nas primeiras etapas. O OA é composto por 7 juízes eleitos em consenso pelos países-membros para um mandato de 4 anos, que julgam as disputas apeladas conforme as exigências descritas no Anexo II do Acordo Constitutivo da OMC (OMC, 1994b).

As nomeações seguem a lógica do consenso positivo dentro do OSC, ou seja, a existência de algum veto na indicação de juízes ou no estabelecimento do processo seletivo é suficiente para impedir o processo de nomeação. Logo, em caso de ausência da indicação de juízes ao Órgão, seus mandatos podem expirar e suas cadeiras ficarem vacantes. E, de fato, isto aconteceu. Em 2017, os Estados Unidos iniciaram um bloqueio sistemático às indicações de novos membros ao Órgão de Apelação, acarretando a impossibilidade da revisão de apelações. Em outras palavras, este boicote paralisou as atividades do Órgão. As atividades do OA foram

formalmente suspensas em dezembro de 2019, quando a expiração sucessiva dos mandatos dos juízes impediu a formação do quórum mínimo necessário para o seu funcionamento.

Por estar na base institucional do funcionamento do sistema multilateral de comércio (SMC), a instabilidade no Órgão colocaria em risco, como consequência, a credibilidade deste sistema, dada sua fragilidade e incapacidade de atuação plena (Georgieva, 2020). Em última instância, isso influenciaria posteriormente que países recorressem a outros meios em suas disputas, seja a arranjos paralelos à OMC, como o *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA) (Van Den Bossche, 2024a), ou mesmo à arbitragem privada (D’Avila; Catarina; Olsson, 2022). Desde sua inauguração em 1995, o OSC ascendia em prestígio, a ponto de ser amplamente considerada, como nas palavras do ex-Diretor Geral Pascal Lamy, a “joia da coroa” da OMC (WTO Press Release, 2009). No entanto, sua reputação foi abalada em 2017, em decorrência do boicote sistemático sofrido por parte dos EUA e do insucesso de suas propostas de reforma.

Para Sinha (2021) e Van Den Bossche (2024a), a inoperância do Órgão de Apelação resultou na deflagração de uma crise não só dentro da OMC, como também no próprio projeto da Organização como um todo. Também nesse sentido, Halperin (2023) compreende que a decisão dos EUA em minar as atividades do OSC faz parte de uma conjuntura ampla de disputas com a China no século XXI. Uma vez que os EUA estariam insatisfeitos com o resultado de alguns contenciosos desfavoráveis resolvidos no OSC e, por isso, estariam dispostos a penalizar todo o SMC baseado em regras para esquivar-se de obrigações com o SSC. Ora, de fato a institucionalidade do SMC já sinalizava alguns dilemas e possíveis controvérsias, como: os protestos sindicais ocorridos em Seattle (1999), a crise negocial da Rodada Doha desde seu lançamento (2001), o impasse de Cancún (2003), a crise financeira global (2008), entre outros (Cruz, 2018). No entanto, as controvérsias e contestações concentravam-se nas negociações e nas diretivas dos acordos firmados na OMC.

Ademais, no século XXI, o protecionismo ao redor do mundo e a contestação à ordem internacional vigente estabelecida em tratados internacionais têm se acentuado. Esta tendência parte principalmente de grandes potências, como os Estados Unidos, e reflete-se no constante questionamento do multilateralismo e na desestabilização das Organizações Internacionais. Esta dimensão de contestação também se estende a outras agências, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial da Saúde (OMS), acordos climáticos como o Acordo de Paris, entre outros. Na OMC, por sua vez, a erosão desse sistema atinge

desproporcionalmente os países de menor economia e economias emergentes, já que o organismo conferiria previsibilidade e garantia de aplicabilidade que foram fragilizadas pela instabilidade. Halperin (2023) e Ricupero (2019) observam não somente um desgaste no multilateralismo, como também a instauração da percepção de insegurança jurídica no comércio internacional, o que afeta principalmente os países menos desenvolvidos.

Quanto à política comercial norte-americana, o discurso do livre-comércio sempre conviveu com o elevado protecionismo agrícola em negociações e na tomada de decisões ao longo da história do SMC (Lima, 2018). Mendonça, Thomaz, Lima e Vigevani (2019) observam a ascensão de uma nova onda de protecionismo nos Estados Unidos, cuja especificidade reside no interesse pelo enfraquecimento de instituições internacionais, na intensificação do discurso do *Fair Trade* e no unilateralismo agressivo. Esta postura foi intensificada no primeiro governo Donald Trump e mantida no governo de Joe Biden (USTR, 2021, 2022). No contexto da OMC, Sinha (2021) aponta que essa postura compromete a instituição e, consequentemente, mina perspectivas de avanço em pautas prioritárias para países emergentes, como o Brasil.

O Brasil é um dos membros fundadores da OMC, onde participa ativamente das negociações realizadas, além de ser um usuário frequente do OSC e um dos países mais ativos no Órgão (Mesquita, 2013a). Até 2025, o país participou como demandante em 35 casos, demandado em 17 casos, e como terceira-parte em 177 casos. Essa atuação pode ser compreendida dentro do campo da Política Externa. Os estudos deste campo evoluíram a partir da percepção do Estado como um bloco único racional, chegando até as abordagens atuais que concebem a política externa como uma política pública, formulada e executada em um processo político marcado pela interação de atores da sociedade civil com o Estado (Casarões, 2019).

As dinâmicas de interação entre a sociedade civil e o Estado também evoluíram com a transição do insulamento burocrático da condução da política externa rumo a uma ampla coordenação com outros setores do governo e da sociedade. Nesse contexto, uma das principais atribuições do Estado passou a ser a de buscar segurança jurídica e previsibilidade aos agentes e atores privados nacionais. Por isso, grupos da sociedade civil organizada acompanharam ativamente a construção do SMC e, a partir das reformas econômicas das décadas de 1980 e 1990, inseriram-se no processo de definição da política externa brasileira para o multilateralismo comercial (Vigevani; Cepaluni, 2016). Além disso, esses grupos se adaptaram com relativa rapidez às mudanças internacionais, articulando-se para pressionar o Executivo e Legislativo para defenderem os seus interesses (Mesquita, 2013b). Para Castelán (2016), o

processo de complexificação do comportamento dos atores domésticos emergiu nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), nos anos 1990. O que levou à criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) em 1996 para acompanhar e influenciar as negociações comerciais internacionais, e mantendo-se ativa desde então. Por fim, a consagração do SMC apoiado em normas foi amplamente celebrada e assistida desde então pelas elites brasileiras (Mesquita, 2013b).

Os atores domésticos brasileiros têm acompanhado o andamento da crise do OSC e buscado influir na ação estratégica e diplomática brasileira. Sendo um usuário frequente do OSC, o Brasil tem sido negativamente impactado pela ineficiência do Órgão. Em função disso, atores como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) afirmam que a insegurança causada pela crise causou prejuízos de US\$ 4 a 8 bilhões às exportações brasileiras entre 2019 e 2024 (CNI, 2019, 2021, 2024a). Esses números mostram como a crise afeta a economia interna e preocupa o setor privado. Em virtude disso, estes atores pressionam o governo para buscar segurança jurídica, incentivando a participação brasileira em processos de reforma e em arranjos paralelos como o MPIA (D'Ávila; Catarina; Olsson, 2022).

Um episódio marcante dessa articulação ocorreu em 19 de abril de 2022, durante o Diálogo Empresarial, onde a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a CNI receberam a então Diretora-Geral (DG) da OMC, Ngozi Okonjo-Iweala. Este evento privado teve o propósito de discutir questões comerciais e alternativas jurídicas no SMC. Durante o encontro, a FIESP e a CNI entregaram à DG um documento com as prioridades do setor empresarial brasileiro, onde foi elencada como a maior prioridade da indústria brasileira a reativação do Órgão de Apelação da OMC: “a retomada das atividades do órgão é crucial para o funcionamento [da Organização]” (CNI, 2021, p. 10). O que demonstra a observação atenta dos desdobramentos políticos na Organização e interesse interno na resolução do impasse.

A literatura produzida acerca da crise do OSC tem adotado abordagens e conclusões plurais, embora tenha sido majoritariamente elaborada e explorada por especialistas e juristas diretamente envolvidos no funcionamento da OMC e na defesa comercial de seus próprios países. A produção varia desde a perspectiva de um “descontentamento” por parte dos Estados Unidos, lido como “insatisfação” ou “tristeza” com o andamento da organização (OECD, 2021), passando por perspectivas de uma conjuntura de disputa global entre os Estados Unidos e a China (Van Den Bossche, 2024a), até perspectivas mais críticas que observam o desmonte

da OMC como uma grande estratégia de poder por parte dos EUA (Halperin, 2023; Lawrence, 2022; Sinha, 2021).

O funcionamento da OMC e de outras instituições são intrinsecamente sensíveis às dinâmicas conjunturais e de poder. Para Mavroidis (2022), a pandemia de COVID-19 também favoreceu o enfraquecimento da Organização, no contexto da criação de medidas de estabilização econômica ao redor do mundo e da disputa EUA-China. Sinha (2021) adiciona que a contestação do Sistema Geral de Preferências (SGP) se dá por países como a China e Índia ainda serem classificados como emergentes no âmbito da aplicação dos acordos da OMC, apesar de suas forças industriais. Desde o início do impasse em 2017, diversas propostas de reforma foram apresentadas, porém não obtiveram sucesso e foram continuamente vetadas pelos EUA.

Para Lawrence (2022), o boicote americano significa uma “quebra da promessa” no multilateralismo por parte de seu principal promotor. Assim, desde que o antigo promotor principal desse sistema se tornou o principal agente de desestabilização, compreende-se que a crise do OSC não é somente casual ou técnica. Mas sim parte da estratégia de poder contra o multilateralismo que advém do interesse dos Estados Unidos em proteger sua economia de decisões desfavoráveis em disputas comerciais. Embora haja visões que argumentem que os EUA poderiam estar “confusos” acerca da importância do multilateralismo, como a de Fabry e Tate (2018), a influência do país no SMC sugeriria que a manutenção do impasse não fosse meramente técnica. É em decorrência disso que a decadência do prestígio do Órgão é vista como uma passagem da “joia da coroa” para a “coroa de espinhos” do multilateralismo apoiado sobre regras (Creamer, 2019).

Centralizando a figura brasileira neste cenário e considerando que a crise também é acompanhada pelos atores domésticos nacionais, alguns questionamentos podem ser feitos: havendo uma participação significativa ao longo da história da Organização, como o Brasil tem sido afetado pela ineficiência do OSC e paralisia de uma de suas instâncias? Quais os setores econômicos e sociais são ou podem ser afetados? Como os atores domésticos e grupos de interesse têm interagido com o governo? Como tem sido a ação diplomática brasileira em resposta à crise? E, quais têm sido os resultados das ações tomadas pelo Brasil no cenário doméstico e internacional?

Estas questões surgem da necessidade de investigar fenômenos contemporâneos sob uma ótica que una as dimensões nacional e internacional. Portanto, o objetivo geral deste

trabalho é de analisar como o Brasil tem agido perante a crise do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio, compreendendo como a formulação e a ação de sua política externa incidiram sobre esta mesma crise e contribuíram para a defesa do interesse nacional. A hipótese central é a de que o Brasil adotou uma postura defensiva em um contexto marcado pela incerteza e imprevisibilidade, com o objetivo de lidar com as pressões internas e externas. Dentro do período analisado, esta postura foi impactada por mudanças políticas nas gestões Temer, Bolsonaro e Lula, e oscilou entre momentos de liderança e coadjuvação. Porém manteve o propósito de buscar segurança jurídica para os grupos de interesse nacionais prejudicados, e evitar tensões com Estados mais poderosos.

A pesquisa justifica-se por revelar aspectos de atuação temáticos complexos do Brasil, seus interesses e suas estratégias, bem como pela relevância do tema para os grupos domésticos. Além disso, a importância social desta pesquisa revela-se na necessidade de compreensão das reações internas e da atuação externa do Brasil frente a processos de estagnação política global.

A combinação da análise da formulação e das ações de política externa contribui para a compreensão multifacetada desses processos. Para isso, abrangemos os determinantes da formulação da política externa brasileira (atores públicos e atores privados), e a consequente ação diplomática brasileira no multilateralismo comercial. Ademais, o estudo empírico a respeito da atuação do Brasil e das pressões internas podem contribuir para: (i) a atualização da percepção da atuação brasileira junto à OMC, (ii) a compreensão teórico-conceitual das reações internas à erosão do multilateralismo, e (iii) para elaborar uma combinação teórico-metodológica replicável. Para a sustentação da pesquisa, combinamos a teoria da autonomia com aportes analíticos oferecidos pelas abordagens da escolha-estratégica e do dilema da agência (problema do principal-agente), e seguimos o método de rastreamento de processos (*process tracing*) apoiado sobre a análise documental e pesquisa bibliográfica.

Para atingir o objetivo geral deste trabalho, contamos com quatro objetivos específicos. Em primeiro lugar, analisamos o processo de formulação e ação da política externa brasileira no sistema multilateral de comércio, no contexto da busca por autonomia. Em segundo lugar, descrevemos a deflagração da crise do Órgão de Solução de Controvérsias e as principais posições internacionais: Estados Unidos, União Europeia, China e Índia. Em terceiro lugar, investigamos as reações dos grupos de interesse brasileiros para compreender como a crise foi recebida internamente. Em quarto lugar, avaliamos a atuação da política externa brasileira diante da crise.

Utilizamos o método de rastreamento de processos (*process tracing*), apoiado em fontes de caráter primário e secundário. Os dados e documentos foram coletados em repositórios do Governo Federal, Itamaraty, Câmara e Senado, da OMC, do Representante de Comércio dos EUA (USTR), da Comissão Europeia, de entidades privadas brasileiras e da imprensa. O *process tracing* tem como foco a explicação causal dos processos, exigindo uma análise das evidências para provar como os eventos se relacionam (Lenine et al., 2024). Ao lado da decomposição das subunidades envolvidas, esse método permite identificar os mecanismos que explicam os resultados e possibilita a inferência causal da pesquisa (King; Keohane; Verba, 2021).

Para estabelecer a inferência causal, estabelecem-se dois critérios: o de unicidade (necessidade da evidência para validar apenas uma hipótese e descartar rivais) e o de certeza (suficiência da evidência para confirmar a hipótese) (Bennett, 2008; Collier, 2011). A análise se inicia pelo teste *straw-in-the-wind* para avaliar a plausibilidade inicial da hipótese. Para passar nesse primeiro teste, é necessário encontrar evidências que aumentem a plausibilidade da hipótese, embora sua presença não a confirme e sua ausência não a invalide. Ou seja, averiguamos a convergência entre as variáveis que fortalece a razoabilidade da hipótese, por exemplo: a convergência de ações entre atores.

O segundo estágio é o *hoop test* (alta certeza e baixa unicidade), que verifica evidências necessárias para que a hipótese sobreviva. Por exemplo, para testar se o objetivo do Brasil ao integrar o MPIA é proporcionar segurança jurídica a seus atores domésticos, é necessário encontrar menção explícita disto em documentos e discursos brasileiros. O terceiro teste é o *smoking gun* (baixa certeza e alta unicidade), que busca evidências suficientes para confirmar a hipótese e descartar rivais. Para isso, procurou-se localizar documentos ou discursos governamentais que vinculem decisões a alguma demanda específica de um ator doméstico. Embora o *straw-in-the-wind* seja obrigatório, uma evidência pode ser aprovada no *hoop test* e falhar no *smoking gun* (ou vice-versa), pois possuem naturezas distintas. Enquanto o *hoop test* busca o que é indispensável para a sobrevivência da hipótese, o *smoking gun* busca o que é decisivo para sua confirmação.

Existe ainda a possibilidade de um quarto teste, o *doubly decisive* (alta certeza e alta unicidade). No entanto, sua realização é extremamente rara e improvável de ser atingida em pesquisas de Ciência Política e Relações Internacionais. E, como David Collier (2011) e Andrew Bennett (2008) ressaltam, este teste não é necessário para o sucesso da pesquisa, e

hipóteses sustentadas somente no *straw-in-the-wind* e no *hoop test* já são suficientes para o sucesso da pesquisa.

A observação dos dados foi feita pela técnica da triangulação das fontes, que consiste na coleta e cruzamento de informações em fontes diversificadas (Pinto, 2023). Dessa forma, asseguramos a validade das inferências por meio do contraste entre diferentes tipos de registros. Buscamos evidências de acontecimentos, preferências e posições em documentos oficiais do Governo Federal e da OMC, em posicionamentos técnicos e manifestações de grupos de interesse e elites brasileiras, na literatura especializada acadêmica e científica, e em registros da imprensa especializada.

Para além desta Introdução, esta Dissertação conta com cinco capítulos. No Capítulo 2, estabelecemos o quadro analítico e conceitual para compreender a política externa brasileira no sistema multilateral de comércio. Neste momento, define-se o campo da política externa, relacionando-o com as teorias de autonomia, agência e escolha estratégica. Em seguida, observa-se o processo de formulação da PEB para analisar a participação do Brasil na OMC e no OSC sob o arcabouço teórico-conceitual empregado.

No Capítulo 3, abordamos a deflagração da crise do OSC, suas causas, explicações e respostas internacionais. Para isso, primeiro, observamos o funcionamento e os procedimentos da OMC e do OSC. Segundo, analisa-se a deflagração e manutenção da crise. Terceiro, investigamos a repercussão internacional do boicote, destacando as posições de alguns dos membros da Organização, especialmente a China, União Europeia e Índia. Quarto, examinamos as tentativas de superação do impasse, focando sobretudo no Processo Walker, no Mecanismo Provisório de Apelação (MPIA) e no Processo Molina.

No Capítulo 4, investigamos a internalização da crise no Brasil, a partir da análise das preferências e pressões dos grupos de interesse no processo decisório de política externa. Já no Capítulo 5, avaliamos a atuação externa brasileira no sistema internacional, no contexto de busca por autonomia. Para os Capítulos 4 e 5, adotamos três principais marcos temporais: a) do impasse nas nomeações até a deflagração da crise (2017-2019), b) da deflagração da crise até promulgação da Lei de Retaliações (2019-2022) e, c) da Lei de Retaliações até a Lei de Reciprocidade Econômica (2022-2025). Apesar de os eventos perpassarem estes marcos, foi priorizada a compreensão evolutiva da crise e das respostas adotadas pelo governo brasileiro ao longo do período. Por fim, no Capítulo 6, concluímos a investigação debatendo implicações políticas e inferências teóricas e sugerindo caminhos para pesquisas futuras.

2 O BRASIL NO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO

Participar ativamente do sistema internacional com voz e voto é uma aspiração universal dos Estados-nacionais ao aderirem às instituições internacionais, seja nas de caráter mais econômico, seja nas de caráter mais burocrático ou social. Estabelecer relações diplomáticas e comerciais significa bem mais do que a busca de relações de ganha-ganha (*win-win*). Para alguns países, criar laços internacionais complexos faz parte de suas estratégias de inserção global e busca de autonomia; para outros, significa a própria sobrevivência. No entanto, o Estado não participa dos regimes internacionais meramente como um ator unitário movido por uma lógica puramente sistêmica ou pela busca incessante de poder.

Historicamente, parte dos estudos de Política Externa limitou-se à historiografia diplomática e à aplicabilidade utilitária para os governos nacionais. Especialmente no contexto latino-americano, esses estudos assumiam finalidade normativa orientada pela primazia do prático (Tickner, 2008). Como resultado da inclusão de novos temas e agendas nas áreas de Ciência Política e Relações Internacionais, abordagens centradas na relação do internacional com o doméstico (e vice-versa) têm ganhado crescente destaque. Essas novas abordagens abrangem temas como a relação de governos, atores domésticos, elites, multinacionais, Organizações Internacionais (OIs) e Organizações Não-Governamentais (ONGs) na formulação e implementação de uma política externa. Esses novos estudos são também acompanhados de uma crescente inovação metodológica e da combinação de distintos conceitos e tradições científico-teóricas.

Do ponto de vista analítico, a investigação sobre a participação de um Estado no sistema multilateral de comércio passa a integrar elementos não-estatais ao lado dos estatais, para uma visão mais robusta do processo. Entre esses elementos, incluem-se os atores subnacionais, o Legislativo, entidades do setor privado, consultorias, ONGs, e as pressões exercidas por eles. Sendo a OMC a principal instituição do sistema multilateral do comércio e o palco das principais negociações comerciais e de resolução de contenciosos, a análise desses elementos revela interessantes dinâmicas de poder, de relações interestatais e de relações “intermésticas”.

Neste capítulo, analisamos o processo de formulação e atuação da Política Externa Brasileira no sistema multilateral de comércio, no contexto da busca por autonomia. Para isso, combinamos a teoria da autonomia com elementos analíticos presentes na teoria do principal-agente e da teoria da escolha-estratégica. A teoria da autonomia interpreta as dinâmicas de poder

no sistema internacional, localiza o Brasil e suas elites nesse sistema, oferecendo variáveis explicativas e categorias de análise para a pesquisa. A teoria do principal-agente auxilia na localização dos atores envolvidos, e na análise das dinâmicas de poder e da distribuição de informações. Por fim, a teoria da escolha-estratégica interpreta a aderência das pressões internas no cálculo estratégico do país. Essa escolha teórico-metodológica permite a sustentação da pesquisa e dos resultados em seus três eixos principais: o internacional, o estatal e o doméstico.

Para a organização do debate e da literatura, este capítulo foi dividido em quatro partes. Em primeiro lugar, definimos o conceito de política externa e apresentamos o campo científico de Política Externa Brasileira (PEB). Em segundo lugar, debatemos o conceito de autonomia e sua aplicabilidade ao comércio internacional, ao lado do problema do principal-agente e da escolha-estratégica. Em terceiro lugar, analisamos como este quadro aplica-se na PEB e no sistema multilateral do comércio. Por fim, observamos em linhas gerais a participação do Brasil na Organização Mundial do Comércio e no Órgão de Solução de Controvérsias, destacando os principais acontecimentos, ações e interesses do país na Organização.

2.1 Conceito e Definição do Campo de Política Externa Brasileira

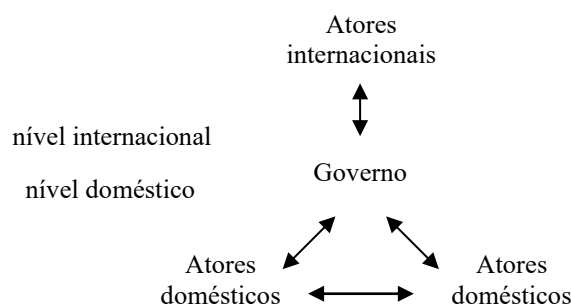
Pode-se dizer que a política externa é um conceito em constante evolução, que pode variar historicamente conforme as condições políticas e sociais do analista. Assim, identificar o *locus standi* do analista e a finalidade da análise é relevante para compreender a aplicação do seu conceito. Por mais que a concepção de diretrizes sólidas na projeção de poder de um país já estivesse presente desde os clássicos da filosofia política como Maquiavel, Grotius e Hobbes, a sistematização e cientificidade dos estudos de como um Estado se relaciona com outros surgiu em meados do século XX, com a consolidação da disciplina de Relações Internacionais como um campo do conhecimento distinto dos demais.

Em linhas gerais, o conceito de política externa pode ser definido como o comportamento e ações de um Estado no sistema internacional. Ela é resultado da dinâmica de interação entre os ambientes doméstico e internacional, cuja complexidade “antecede a tomada de decisões sobre matérias internacionais, considerando atores, instituições, preferências, características das lideranças, regras decisórias, entre outras temáticas correlatas” (Figueira, 2012, p. XI). Quanto ao seu propósito, o diplomata e cientista político Hélio Jaguaribe salienta que “a política externa de um país é condicionada, em função da imagem que se faça de si

mesmo e do mundo e dos recursos de que efetivamente disponha, pelos objetivos internacionais que se fixe e por sua capacidade de atingi-los” (Jaguaribe, 1996, p. 23). Ou seja, o país formula uma abstração de si mesmo e do sistema internacional onde está inserido, para determinar seus objetivos e, enfim, buscá-los.

As perspectivas liberais e institucionalistas da Ciência Política e Relações Internacionais trouxeram relativa centralidade para relação doméstico–internacional em alguns estudos de política externa. Robert Putnam (2010) introduziu que a formulação e a ação da política externa se envolvem em um jogo de dois níveis, em que os Estados performam simultaneamente no plano doméstico e no internacional, sob pressões internas e externas para que suas decisões sejam tomadas. Assim, a formulação de uma política externa é feita por parte do poder Executivo (que também é responsável pela sua orientação), que administra e executa a atividade diplomática, sob influência e pressões internas do poder Legislativo e de grupos de interesse. Esse jogo é representado no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Jogo de dois níveis de Putnam



Fonte: adaptado de Robert Putnam (2010)

Andrew Moravcsik (1997) salienta que ao ser formulada no Estado e dirigida pelo Estado com interesses, a política externa é motivada por um esforço de perceber visões sociais sobre fronteiras, instituições políticas e modos de regulação socioeconômica. Nesta lógica, a política externa não seria apenas uma projeção do poder do Estado, mas também uma manifestação das interações complexas entre elementos domésticos e elementos internacionais, que moldam a forma como o Estado atua e se posiciona no sistema internacional.

Dentro dos estudos de política externa no Brasil, Henrique Altemani de Oliveira (2005) define-a como um conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados. Esse conjunto de atividades abrange as dimensões: político-diplomática, militar-estratégica e econômica. Já a promoção de seus interesses está

interligada com a lógica de inserção e de projeção internacional, lógica pela qual um determinado Estado projeta-se no exterior ante uma ampla gama de atores e instituições, no plano bilateral e multilateral. Portanto, a política externa seria condicionada por uma contínua interação entre fatores internos e externos. Para Oliveira (2005), é conveniente analisá-la em duas dimensões distintas: (i) as normas de funcionamento da ordem mundial vigente e (ii) as modalidades de inserção do Estado na dinâmica do sistema internacional.

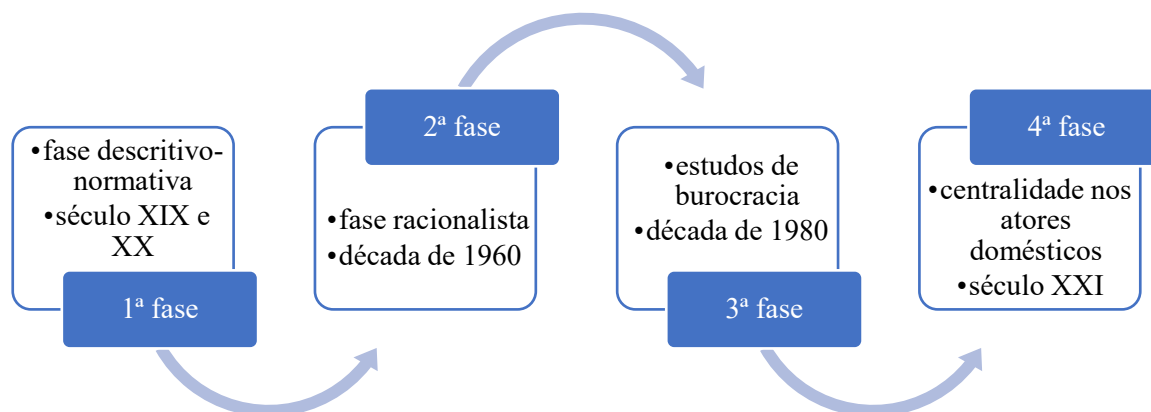
Outra característica é de que a política externa pode ser concebida como uma política pública (Sorgine; Santos, 2018). Milani e Pinheiro (2013) observam a existência de um consenso na academia a respeito desta classificação. Salomón e Pinheiro (2013) adicionam que isto não se dá apenas por sua matéria ser formulada no Estado e para o Estado, mas também por reconhecer que sua condição não é estática e inerte no contexto político-partidário dos países. Apesar da construção da autoimagem como uma política de Estado que transcenderia a ideologia política, sua análise revela que “sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política” (Milani; Pinheiro, 2013, p. 24).

Dentro do sistema multilateral do comércio, a projeção da política externa de um país também inclui a sua política comercial. Vigevani, Mendonça e Lima (2018) observam que da mesma forma que a política externa é considerada uma política pública, a política comercial é parte da política externa, uma vez que é formulada com interesses de obter vantagens no comércio internacional e de atender aos objetivos nacionais definidos por seus gestores. A formulação da política comercial é baseada em estrutura burocrática semelhante, respondendo às demandas do Estado e às normas de inserção da estrutura de poder internacional.

Antes do surgimento da Análise de Política Externa (APE) como um subcampo de Relações Internacionais, os estudos relativos aos “negócios estrangeiros” centravam-se em assuntos diplomáticos e burocráticos. Esses estudos eram produzidos geralmente por autores envolvidos diretamente na política e na diplomacia, com forte influência da Escola Francesa de diplomacia, tomando como exemplo a produção de Émile Bourgeois (Visentini, 2004). No entanto, ao limitar-se ao estudo das relações oficiais entre os governos, esses estudos acabavam por omitir dinâmicas de poder interno complexas e interessantes, ocasionando a sustentação de uma narrativa de racionalidade e de supremacia do Estado (Casarões, 2019).

Ao analisar a evolução dos debates e agendas dentro do campo de estudos da política externa brasileira, Casarões (2019) identifica quatro grandes fases ilustradas no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Evolução dos estudos de política externa brasileira



Fonte: adaptado de Casarões (2019).

A primeira fase, chamada de descritivo-normativa, foi motivada pela busca de um modelo de política externa ideal para o país. Com predominância entre o século XIX e os anos 1950, esses estudos abrangiam as perspectivas centradas na figura do Estado e na personalização de diplomatas e de governantes, servindo como *quasi* propaganda do Itamaraty e do Estado. A segunda fase, chamada de racionalista, foi marcada pela introdução do racionalismo e cientificismo no campo, com forte influência do realismo, do institucionalismo e do construtivismo. Essas novas abordagens ganharam força na década de 1960 e alinhavam-se com a produção *mainstream* nos Estados Unidos. Essa fase foi marcada pela preocupação de localizar o Brasil no mundo, as implicações regionais de sua presença global, seu papel como uma potência emergente, da singularidade de seu poder e como o país se diferenciaria das outras potências emergentes.

A terceira fase foi motivada pela análise do papel das burocracias no processo decisório da política externa. Estes estudos ganharam destaque na década de 1980, dentro do contexto de abertura política, de redemocratização e de complexificação das relações exteriores. É nesse contexto que surge o conceito de autonomia na política externa como

um paradigma ideacional ao invés de simplesmente uma estratégia de maximização de poder. Apresentar a autonomia como uma escolha e não como um destino permitiu avaliações mais objetivas da política externa brasileira nas últimas décadas, borrando a linha de julgamento entre, digamos,

uma abordagem universalista correta e uma estratégia americanista equivocada. (Casarões, 2019, p. 413, tradução própria)

Pode-se dizer que esta nova abordagem tinha propósito mais “prático” para influir no processo decisório. No entanto, outras abordagens mais descritivas também emergiam. Seus principais temas relacionavam-se com o papel do presidente na condução da política externa, o papel do Congresso, as disputas interburocráticas (entre burocracias) na formulação da política externa, e a inserção de outras unidades federativas neste processo. Por fim, a quarta e atual fase é marcada pela centralidade da compreensão da relação entre o Estado e os atores domésticos na formulação da política externa. Ganhando destaque no século XXI, esta fase compreende analiticamente a PEB como uma política pública dentro de um contexto democrático ascendente e interdependente. Na classificação de Casarões (2019), houve a inserção de quatro grupos nestas análises: a) empresários, b) organizações não-governamentais, c) partidos políticos, e d) opinião pública.

A PEB foi empregada extensivamente com graus de continuidade e de ruptura para traduzir seus interesses internos em possibilidades externas adequando-se aos cenários internacionais vigentes. Desde o manejo e mudança da compreensão diplomática a respeito da demarcação de fronteiras, até a interpretação das normas e regras do direito internacional do comércio, os governos brasileiros planejaram e articularam-se internacionalmente para alcançar seus objetivos, ou preferências, no sistema. Em suma, pode-se definir política externa como uma política pública que determina o comportamento e as ações de um Estado no sistema internacional. Ela é resultado da interação complexa entre fatores internos e externos. Seu objetivo no sistema multilateral de comércio é obter vantagens e atender aos objetivos nacionais definidos por seus gestores em diálogo com seus atores domésticos. Por sua vez, sua implementação geralmente é orientada por preferências definidas pelos governantes que delineiam estratégias. Essas preferências são discutidas a seguir na próxima seção.

2.2 Autonomia, Agência e Escolha-Estratégica na Política Externa

A produção de conhecimento na disciplina de Relações Internacionais (RI) tem carregado, diferentemente de outros campos, a especificidade de se desenvolver em paradigmas teóricos relativamente alheios entre si. A “evolução” do campo condicionou-se ao extenso e intenso debate teórico entre as principais correntes de pensamento desde o seu surgimento,

especialmente das vertentes realistas e das liberais. Esta percepção faz parte da própria construção da autoimagem de RI como um campo independente das demais ciências sociais e da busca por validação epistemológica (Halliday, 2007).

A sustentação da autoimagem da disciplina por meio da narrativa de debates suscitou a clivagem e divisão entre tradições teóricas, dificultando avanços científicos em pontos específicos, como a inclusão ou não de novas agendas, de questões sociais e de atores não-estatais em seus estudos. Apesar da incorporação e abertura a algumas agendas (como a ambiental) na ortodoxia acadêmica, a segmentação e especialização de correntes acabaram gerando “ilhas” de conhecimento, nas quais categorias, unidades e níveis de análise, além de métodos e recursos de pesquisa, se tornaram difusos. Como solução para esse “descompasso” teórico, uma tendência crescente no campo é a combinação de abordagens e conceitos, o que pode ser chamado de pluralismo teórico, ou hibridização teórica.

Essa combinação é uma tendência que representa uma evolução recente dentro do campo e pressupõe a integração deliberada e sistemática de ideias, conceitos, concepções e proposições de duas ou mais teorias, ou tradições para a construção de quadros analíticos. Schultz (2021) defende que as tradições teóricas continuam sendo úteis no século XXI, porém as novas dinâmicas e transformações na política internacional requerem inovações teóricas que “construam pontes” entre as tradições de pensamento, especialmente das teorias do Norte e das tradições latino-americanas. O autor justifica isso a partir de três argumentos: (i) as grandes teorias (paradigmas) inibem a acumulação de conhecimento substantivo, (ii) a ênfase em tradições teóricas já não reflete a prática da investigação, e (iii) o cânon do campo é inerentemente eurocêntrico e silencia vozes alternativas no estudo da política global.

Nesse mesmo sentido, Santana, Neto e Carvalho (2017) defendem que a adoção do pluralismo teórico oferece explicações que capturam a complexidade causal dos fenômenos estudados pelas RI. Não obstante, os autores indicam dois desafios neste processo de integração conceitual: o primeiro é a necessidade de um desenho de pesquisa preciso e parcimonioso para evitar a sobredeterminação de variáveis, o que poderia dificultar a demonstração de cada uma delas¹; já o segundo desafio é a necessidade de garantir a flexibilização de pressupostos metateóricos em favor do objetivo pragmático e explicativo da análise.

¹ A preocupação com a sobredeterminação das variáveis refere-se ao risco de que em um ambiente de variáveis co-constitutivas e geradas por múltiplas causas, o acúmulo de teorias possa impedir a verificação da causalidade na pesquisa.

Arlene Tickner (2014) defende a hibridização como parte do processo evolucionário e emancipatório do conhecimento produzido na América Latina. Para ela, a própria teoria da autonomia oferece conceitos e quadros pertinentes abstratamente aplicáveis ao sistema internacional na totalidade, ao mesmo tempo que carece de ferramentas e instrumentos analíticos, mas que podem ser complementados por meio do pluralismo teórico. Amado Luiz Cervo compartilha da mesma perspectiva em sua obra *O Espírito das Relações Internacionais* (2022). O autor defende que a globalização, bem como os novos temas e agendas (sobretudo os sociais e ambientais) fragmentaram a capacidade explicativa das teorias das RI predominantes. Cervo sugere que uma saída possível é o pluralismo paradigmático, ou seja, a operacionalização de conceitos e métodos de diversas teorias para superar o que chama de tradicionalismo cientificista e a “pobreza” gerada pelas lacunas dos paradigmas.

De fato, a produção científica no campo de RI e APE se deu no centro ou Norte Global. Isso originou, por sua vez, tradições e quadros analíticos inadequados para a observação e análise em contextos periféricos, como o caso da política na América Latina. A aplicabilidade de conceitos e métodos criados no Norte não se mostrou plenamente eficaz por não abarcar especificidades do Terceiro Mundo. Conceitos e princípios como anarquia internacional, sobrevivência e hegemonia se mostravam ineficazes para o estudo das relações internacionais no continente latino-americano. Esta ineficiência se evidenciara na ausência de discussões de temas como a autonomia e a dependência dos países periféricos no sistema internacional.

Briceño-Ruiz e Simonoff (2017) atestam que essas categorias desapareceram na produção teórica dominante, dado que as potências centrais já gozavam de plena autonomia e eram beneficiadas pela dependência de outros países. Em decorrência disso, houve movimentações acadêmicas e intelectuais em busca de emancipação teórica. É nesse contexto que surgiram proposições específicas formuladas em países latino-americanos e para latino-americanos. Entre estas proposições, destacaram-se as seguintes correntes: o estruturalismo cepalino, a Escola da Dependência, a corrente da RIAL, o realismo periférico, e a teoria da autonomia ou autonomismo.

A teoria da autonomia é uma teoria de RI desenvolvida na América Latina, cujo ponto de partida é o reconhecimento do sistema internacional como uma estrutura hierárquica que restringe a capacidade de ação dos Estados periféricos (Jaguaribe, 1969). E nestes Estados, os projetos e as crenças das elites nacionais determinam o tipo de relações que um país aspira ter com as grandes potências (Actis; Malacalza, 2021). O autonomismo influenciou os estudos de

política externa, integração regional e regionalismo na América Latina, especialmente na América do Sul (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014), tendo em vista o seu caráter de tentativa de compreensão da realidade visando transformá-la (Simonoff, 2016).

O princípio da autonomia é um dos princípios que orientam historicamente a atuação brasileira no exterior (Vigevani; Cepaluni, 2016). Aqui o questionamento central é: o que um Estado pode fazer para alcançar a sua autonomia e romper com a dependência? A partir dele, desenvolveram-se debates robustos que intermediaram o determinismo cepalino, o pessimismo dependentista e o positivismo das teorias hegemônicas das RI (Briceño-Ruiz; Simonoff, 2017). O conteúdo teórico-conceitual desenvolvido pelos precursores da teoria da autonomia (Juan Carlos Puig e Hélio Jaguaribe) apresentam características de hibridização ao conciliar alguns fundamentos realistas (sobretudo da soberania e da anarquia) com os debates dependentistas. De modo que o autonomismo já surge como uma teoria “hibridizada” de acordo com Briceño-Ruiz (2014) e Tickner (2014).

A compreensão clássica de autonomia está vinculada à soberania nacional, adquirindo concepções variadas do ponto de vista latino-americano. Juan Carlos Puig (1980), um dos pioneiros do estudo das RI na América Latina, formulou o conceito como a construção de uma estratégia de inserção para que, por meio dela, um Estado possa integrar-se no sistema internacional e esquivar-se de pressões das potências centrais. Para Puig (1984), as assimetrias sistêmicas separam países “autônomos” daqueles “dependentes”, e é necessário à periferia superar a dependência através de manobras estratégicas baseadas num diagnóstico político preciso. Nesse sentido, a busca por autonomia deve dar-se por meio de uma estratégia de inserção. Puig (1980) também critica a visão “atomista” do Estado, ou seja, a ideia de conceber o Estado como um monólito sólido. Para o autor, o aparelho estatal contém grupos de pressão e elites que disputam o seu controle e delineiam as diversas formas de inserção conforme suas preferências.

Outro expoente do pensamento autonomista é o cientista político Hélio Jaguaribe (2013), que analisou ao longo de sua carreira o problema da autonomia de países periféricos no sistema sob a hegemonia dos Estados Unidos. Jaguaribe compreende autonomia como a capacidade de um país exercer sua política externa de modo independente perante o “império”; neste caso, os EUA. Nesse contexto, as relações centro-periferia contam com um grupo de potências médias, como o Brasil, que emergem da situação de dependência em direção à

autonomia. Jaguaribe (1979) argumenta que esse sistema propicia uma certa margem de autonomia aos países que satisfazem certos requisitos.

Estes requisitos são, por um lado, os de ordem de habilitação: (i) a viabilidade nacional, de caráter estático e (ii) a permissividade internacional, de caráter estrutural. Por outro lado, há os requisitos de ordem de exercício: (iii) a autonomia técnico-empresarial, e (iv) a disponibilidade de uma relação intrainperial de caráter universal, ambos com caráter dinâmico e funcional. Isto é, os requisitos de ordem de exercício podem ser alterados por esforços próprios dos países periféricos ou por mudanças no comportamento dos países centrais.

A viabilidade nacional se refere aos recursos humanos e naturais que um país pode empregar nesse projeto de inserção. Mais abstrata, a permissividade internacional se refere à condição de que um país dispõe para neutralizar o risco de sua situação geopolítica e de suas relações exteriores. A autonomia técnico-empresarial refere-se à capacidade de um país de se desenvolver e de mobilizar suas próprias tecnologias e processos produtivos em um projeto de inserção internacional. Essa concepção oferece uma observação mais abrangente do projeto de busca de autonomia de um país, acordado entre o Estado, as suas elites e a sociedade.

Por fim, a disponibilidade de uma relação intrainperial de caráter universal refere-se à capacidade do país em estabelecer relações estratégicas que favoreçam sua posição no cenário global. Estas relações são alcançadas por meio de uma política que maximize sua capacidade de barganha, ampliando a margem de manobra e minimizando sua vulnerabilidade externa e dependência. Jaguaribe (1979) destaca que isso só é possível a partir da convergência da esfera governamental com a social. Esta concepção de autonomia está diretamente ligada com a sua própria definição de política externa de que ela “é condicionada, em função da imagem que se faça de si mesmo e do mundo e dos recursos de que efetivamente disponha, pelos objetivos internacionais que se fixe e por sua capacidade de atingi-los” (Jaguaribe, 1996, p. 23).

Outras abordagens mais recentes como a de Vigevani e Cepaluni (2016) compreendem autonomia como a capacidade de um determinado país de praticar sua política externa sem constrangimentos externos por parte de países centrais. Nesta linha de raciocínio, Bernal-Meza (2016) observa que a autonomia é uma percepção relativa no contexto e no espaço onde a política externa é formulada e implementada, podendo ser efetiva em determinados espaços e temas ou dependente em outros.

Os estudos autonomistas podem contribuir também para a compreensão da posição dos países latino-americanos e de suas atuações na OMC (Bernardes, 2025). Contudo, como

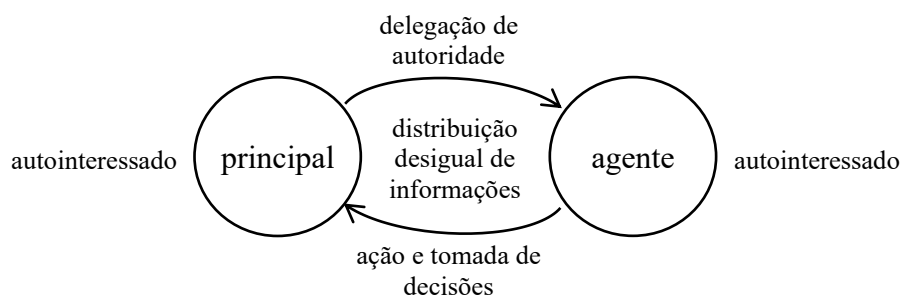
advertem Briceño Ruiz e Simonoff (2017), é preciso superar as limitações das abordagens clássicas que se restringem à análise estrita do Estado e da diplomacia; uma vez que uma visão estatocêntrica pode levar à limitação da compreensão de processos e fenômenos complexos. A teoria da autonomia interpreta as dinâmicas de poder no sistema internacional, localizando o Brasil e suas elites nesse sistema, oferecendo variáveis explicativas e categorias de análise para a pesquisa. Apesar do reconhecimento do papel das elites na busca por autonomia por parte de um Estado, o autonomismo ainda detém uma lacuna metodológica para estabelecer um mecanismo de conexão causal entre o Estado e seus atores domésticos. Portanto, valendo-se do caráter pluralista da teoria da autonomia, recorreremos às contribuições do problema do principal-agente e da escolha-estratégica.

A teoria do principal-agente é uma teoria da microeconomia que repercutiu na Ciência Política por permitir a compreensão da delegação de funções de maneira eficiente, além de poder solucionar debates analíticos e conceituais da APE. No contexto desta pesquisa, a operacionalização de conceitos da teoria do principal-agente localiza os atores envolvidos para analisar as dinâmicas de poder, considerando o dilema de agência. Quanto aos grupos de interesse, há um debate na literatura de Ciência Política sobre como se dá o intercâmbio de informação entre os atores domésticos, o Estado e a diplomacia. Nesse diálogo encontra-se o problema do principal-agente, onde um ator (principal) delega autoridade a outro ator (agente) para que aquele defenda os seus interesses (ou preferências). No entanto, tanto o principal quanto o agente são movidos por interesses próprios e atuam com desigualdade de informações (Miller, 2005).

Miller (2005) explora a questão da delegação de funções, a qual é um problema recorrente quanto às demandas e pressões dos atores envolvidos. Quanto a isto, observa-se um dilema na seguinte situação: um ator A contrata o ator B para que este o represente e defenda seus interesses. O ator A é movido por suas preferências e pressiona o ator B para que sua demanda seja atendida. O ator B tem preferências próprias e precisa considerar questões que não são compartilhadas com o ator A, e vice-versa. A distribuição de informação entre os atores é desigual. A formulação desse dilema é conhecida como o problema do principal-agente, no qual há um contratante, o principal, e um contratado, o agente, e este agente tem suas funções delegadas pelo principal. A partir disso, há três situações nas quais o problema do principal-agente é aplicado na literatura: a) tomando o principal como um ator doméstico e o Estado como o agente; b) tomando um Estado como o principal e uma Organização Internacional como o

agente; ou, c) tomando o ator doméstico como principal e uma Organização Internacional como o agente. Essa dinâmica é formulada no Quadro 3 abaixo:

Quadro 3 – Representação do dilema do principal-agente



Fonte: Baseado em Miller (2005)

Outra característica do problema do principal-agente é observada no caso da política externa por James Morrow (1999). Ele observa que os líderes podem possuir alto grau de autonomia ao implementarem políticas, mas a possibilidade de serem removidos de seus cargos caso suas políticas adotadas produzirem resultados negativos restringe suas ações. Assim, um líder (agente) considera quem pode destituí-lo e quais os interesses envolvidos. A política doméstica define quem pode “fazer e quebrar” líderes e sob quais condições. No exercício da política externa, os tomadores de decisão devem e precisam considerar que diversas informações estão distribuídas de modo desigual, além da existência do jogo político.

O problema do principal-agente serve como mecanismo de conexão entre as posições domésticas e a ação diplomática no contexto no comércio internacional. No âmbito da teoria da autonomia, essa teoria dialoga com a lógica de decisão empregada pelo Estado na avaliação da viabilidade nacional e permissividade internacional para a sua projeção internacional. No entanto, há outra questão fundamental dentro do cálculo político dos dirigentes do Estado: como as ações do Estado são definidas após absorver pressões internas e externas? E como compreender os interesses por trás das ações tomadas pelo Estado e pelos atores domésticos?

A questão do interesse é considerada uma questão central dentro de algumas teorias das relações internacionais; já em outras, a definição do interesse praticamente desaparece. Na teoria realista clássica, o interesse é definido em termos de poder; na teoria neoliberal, o interesse é compreendido em termos de ganhos absolutos (Pecequillo, 2016). Na abordagem da escolha-estratégica, por sua vez, reconhece-se que o conceito de interesse é abstrato, mas não é

universal. Em virtude disso, opta-se pelo uso do sinônimo preferência, e este conceito é analiticamente separável de sua face observável, a estratégia.

Frieden (1999) adota uma definição simples para os conceitos de preferência (interesse) e estratégia. Para ele, o ponto essencial é o de que em dado contexto, um ator prefere alguns resultados em detrimento de outros e possui uma estratégia para alcançar o resultado possível mais preferível. Dentro de uma pesquisa científica, as preferências estão em uma dimensão mais abstrata, enquanto as estratégias ou ações estratégicas estão em uma dimensão mais concreta. Dessa forma, é possível que apesar de grupos e Estados terem suas determinadas preferências, elas não refletem necessariamente as estratégias adotadas.

Para compreender as relações entre países, é necessário levar em consideração as suas preferências. No entanto, a configuração estratégica dos países não deve ser confundida com seus interesses *stricto sensu*, pois suas ações são moldadas também pelo ambiente de interação, pelas restrições institucionais e pelas expectativas de comportamento de outros atores. A abordagem da escolha-estratégica não é uma teoria de RI no sentido estrito, mas sim uma abordagem metodológica e conceitual que cruza os diversos paradigmas teóricos das Relações Internacionais. Lake e Powell (1999) introduzem que esta abordagem contém três componentes principais. O primeiro componente é o de tornar os problemas e as interações estratégicas em unidade de análise. O segundo é o de organizar a pesquisa sobre as interações estratégicas que surgem nas relações internacionais, no sentido de diferenciar os atores do ambiente em que interagem. Para os autores,

[...] atores são definidos pelas preferências e crenças que eles carregam, e o ambiente é desagregado nos conjuntos de ações e nas informações disponíveis aos atores. Estas categorias analíticas servem como base para experimentos conceituais que são recorrentes em todos os níveis da interação estratégica. É este esquema analítico que dá o poder explicativo para teorias dentro da abordagem da escolha estratégica (Lake; Powell, 1999, p. 4, tradução nossa).

O terceiro componente da abordagem da escolha-estratégica é de analisar problemas estratégicos ou um conjunto de “apostas” metodológicas a respeito do que se provarão ser maneiras produtivas de pensar sobre interações estratégicas. Para Frieden (1999), as preferências dos atores podem ser deduzidas de três maneiras: por suposição (a partir de pressupostos ou axiomas), por observação (análise do comportamento) ou por dedução (a partir de uma teoria preexistente). O autor considera a dedução como a maneira mais adequada para o trabalho científico dentro da abordagem da escolha-estratégica. A determinação das

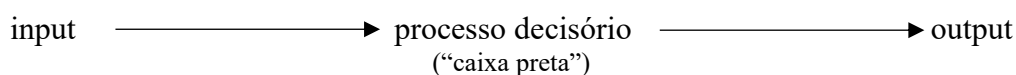
preferências pode advir da compreensão das características do ator, e a teoria prediz que em um determinado contexto, estas características fazem chegar a um conjunto particular de preferências. Portanto, é adequado partir de teorias ou paradigmas para determinar as preferências ou interesses dos Estados e atores domésticos.

No caso da política externa, ao conhecer-se as características dos atores envolvidos no seu processo de formulação, ou configuração estratégica, pode-se empregar teorias para dar sentido à análise. Os atores domésticos pressionam o governo para que estes defendam suas preferências, enquanto o governo detém suas próprias preferências. Apesar de todos os atores envolvidos na configuração estratégia terem seus próprios interesses, estes não refletem necessariamente as ações tomadas (também chamadas posições). Por fim, a abordagem da escolha-estratégica interpreta a aderência das pressões internas no cálculo estratégico do Brasil. Por conseguinte, essa escolha teórico-metodológica permite a sustentação da pesquisa e dos resultados em seus três eixos principais: o internacional, o nacional e o doméstico.

2.3 Processo de Formulação da Política Externa Brasileira

Após essas considerações teóricas e conceituais, é necessário compreender como a política externa brasileira é formulada, quais os agentes envolvidos e como o cálculo estratégico na busca de autonomia é realizado. O modelo clássico de representação e análise de política externa considerava o Estado como uma “caixa preta” que recebe insumos na forma de pressões e influências denominados *inputs*, que passam pelo processo decisório, que gera resultados na forma de ações denominadas *outputs* (Figueira, 2012). Este sistema se retroalimenta e está representado abaixo no Quadro 5.

Quadro 4 – Modelo clássico do processo decisório em política externa



Fonte: Adaptado de Figueira (2012).

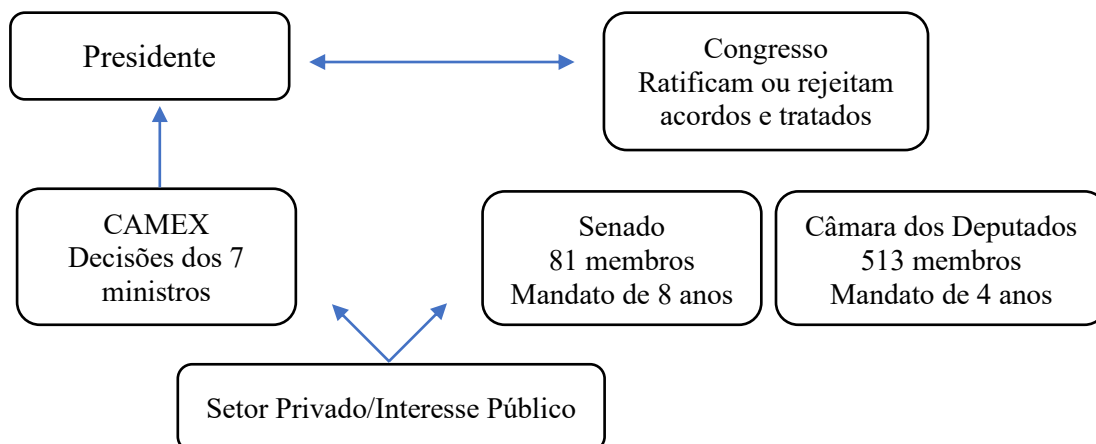
No entanto, este modelo simplista pode ignorar outras variáveis como a pluralidade institucional e a própria autoimagem do Estado, ignorando inclusive diversos condicionantes da definição da ação estratégica nacional. Entre tais condicionantes, retomam-se as dimensões

de análise distintas da política externa brasileira segundo Altemani de Oliveira (2005), que são as normas de funcionamento da ordem mundial vigente e as modalidades de inserção do Estado na dinâmica do sistema internacional. Estas duas dimensões são interpretadas pelos requisitos do estabelecimento de uma estratégia nacional de autonomia, conforme Hélio Jaguaribe (1979), nomeadamente: viabilidade nacional, permissividade internacional, autonomia técnico-empresarial, disponibilidade de relações universais.

A análise da inserção estratégica de um país no comércio internacional requer algumas definições quanto à política comercial, seus instrumentos e seus componentes. Lima-Campos e Gaviria (2018) conceituam política comercial como uma busca do ponto eficiente de políticas de importação e exportação em um espectro cujos extremos são a intervenção governamental e o livre-comércio total. Os principais objetivos de uma política comercial são (i) o de integrar um país na economia global através do fortalecimento de laços econômicos e (ii) o de estimular o crescimento e desenvolvimento socioeconômico.

Lima-Campos e Gaviria (2018) identificam que os governos utilizam diversos instrumentos para tirar vantagens do comércio internacional, sendo os principais: negociações, tarifas sobre importações, remédios comerciais, regras de origem, barreiras técnicas (ou não-tarifárias), medidas sanitárias ou fitossanitárias e programas de preferência tarifária. Estes mecanismos fazem parte da autonomia técnico-empresarial, já que se integram à construção da viabilidade para o desenvolvimento e superação da dependência (Jaguaribe, 1979).

Quanto aos seus componentes, é necessário classificar quais são os atores domésticos envolvidos na formulação da política externa para o comércio internacional. Os grupos de interesse integrados nesse processo são os atores estatais e os atores não-estatais. Entre os estatais estão o Executivo e o Legislativo; enquanto entre os não-estatais encontram-se as elites e a sociedade civil organizada, denominadas, respectivamente, como Setor Privado ou Interesse Público (Lima-Campos; Gaviria, 2018). Este quadro institucional do Brasil é representado abaixo.

Quadro 5 – Quadro institucional da política comercial no Brasil

Fonte: Lima-Campos e Gaviria (2018, p. 58).

O Executivo negocia acordos comerciais e dirige o Estado, sendo representado internacionalmente pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE, o Itamaraty) que é responsável por conduzir a ação diplomática brasileira. Na formulação da política comercial, destaca-se a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), a qual é a autoridade comercial mais importante do Brasil, é presidida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)², e tem suas funções e competências definidas no decreto nº 11.428/2023 (Brasil, 2023).

O Legislativo é o responsável por ratificar tratados e pressionar o Executivo, podendo aprovar ou rejeitar acordos comerciais que o Executivo negocia. Conforme a Constituição Federal de 1988, o Legislativo é a principal autoridade comercial e é dotado da capacidade de aprovar ou rejeitar acordos comerciais que o Executivo negocia. Apesar da visão tradicional de que o Legislativo possuiria papel somente homologatório, Anastasia, Mendonça e Almeida (2012, p.647) observam que ele “conta com um conjunto de instrumentos institucionalizados que lhe permitem, caso assim o deseje, intervir *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira”. No caso da crise do OSC, isto foi evidenciado pelo movimento legislativo por parte de uma Medida Provisória (MPV) relatada pelo senador Esperidião Amin em 2022 (Agência Senado, 2022).

O Setor Privado e/ou Interesse Público influenciam no suporte técnico e estratégico para a condução da política comercial e pressionam o Executivo e Legislativo. Este ator é composto

² A CAMEX é composta por um Comitê-Executivo de Gestão formado e influenciado também por outros ministérios. Disponível no Decreto nº 11.428, de 2 de março de 2023 (BRASIL, 2023).

por uma rede de instituições empresariais, ONGs, assessorias técnicas e econômicas, escritórios de advocacia, *think tanks*, entre outras organizações da sociedade civil. Alguns exemplos são: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), entre diversas outras associações de classe. Para fins metodológicos, adotamos Interesse Público e Setor Privado como termos intercambiáveis, reconhecendo debates da Ciência Política quanto às suas definições precisas.

Mesquita (2013a) observa que o setor empresarial brasileiro desconhecia o funcionamento do GATT (1948–1994) até meados dos anos 80. O que se alterou no período de reformas econômicas e liberalização comercial entre o fim dos anos 1980 e início dos anos 1990 (Vigevani; Cepaluni, 2016). Mesquita (2013a) observa também que o Setor Privado se adaptou a esse novo cenário de avanço de acordos comerciais nos anos 90 com rapidez e articulação para pressionar o Executivo pela defesa de seus interesses. Castelán (2016) aponta que esse fortalecimento das elites na PEB se deu desde as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) nos anos 1990. Exemplo disso foi a criação da Coalizão Empresarial Brasileira em 1996 para acompanhar e influenciar as negociações de acordos, mantendo sua participação ativa desde então.

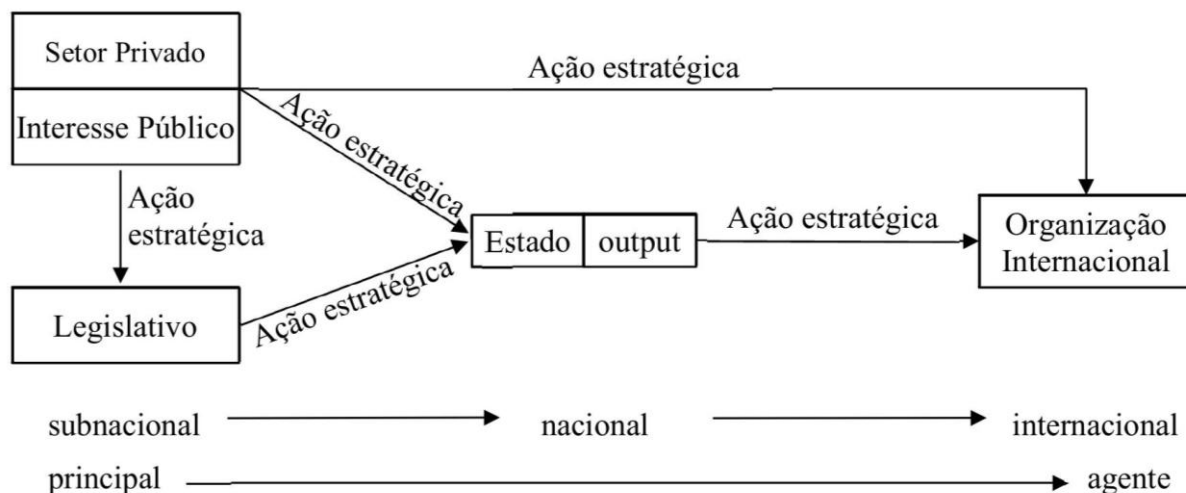
Ao longo do funcionamento da Organização, o governo e os grupos de interesse nacionais estiveram assessorados e acompanhados de uma rede crescente de escritórios de advocacia e de assessoria de economistas. Michele Badin (2021) observa como a especialização de conhecimento acerca do direito internacional do comércio tem transitado entre o setor público e privado desde a conformação do Sistema de Solução de Controvérsias atual. Para a autora, o Brasil consolidou-se também como um modelo para outras economias emergentes ao prescindir do suporte técnico de grandes escritórios estadunidenses ou europeus, recorrendo, em vez disso, aos escritórios de advocacia nacionais. A autora exemplifica que no início dos anos 2000, a Associação Brasileira de Avicultura (ABEF)³ e a Associação Brasileira da Indústria de Café Solúvel (ABICS) financiaram o escritório de advocacia paulistano Veirano Advogados para trabalhar assessorando o governo brasileiro. Essa articulação público-privada garantiu resultados favoráveis em dois contenciosos na OMC, um contra a Argentina e outro

³ Atualmente integrante da Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA).

contra a União Europeia. Além da Veirano, destaca-se também a participação Barral M Jorge (BMJ) em assessorias contratadas pelo Itamaraty e grandes empresas.

Desse modo, as considerações teóricas e conceituais desta pesquisa são baseadas na compreensão: (a) da busca da autonomia do Estado como estratégia para projeção e superação da dependência; (b) do dilema de agência delegada dos grupos de interesse ao Estado, do Estado às Organizações Internacionais, e dos grupos de interesse às Organizações Internacionais; e, (c) da configuração estratégica do país a partir de preferências traduzidas em suas ações. Estas considerações são somadas à compreensão do campo de política externa, seu conceito, sua classificação como política pública e sua abrangência sobre a política comercial. Portanto, a figura do governo torna-se responsável pela conciliação das posições internas ao país, traduzidas no exercício da política externa e da diplomacia. Por fim, o quadro 7 ilustra o processo de formulação de política externa brasileira, considerando seus atores domésticos, o dilema de agência e a configuração estratégica.

Quadro 6 – Definição do processo de formulação da política externa comercial no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

2.4 Participação do Brasil na Organização Mundial do Comércio

O Brasil é um país emergente que atua historicamente na Organização Mundial do Comércio de modo positivo e pacífico tanto nas negociações de acordos como na resolução de contenciosos. Gois e Albuquerque (2018) constataam que os interesses brasileiros envolvem atingir objetivos de desenvolvimento, de proteção da indústria e de ampliar suas relações de

mercado. A atual agenda brasileira coincide com os fundamentos de liberalização do comércio da organização, chegando a ser considerado até mais liberalizante do que das grandes potências em muitos temas, como observam os pesquisadores Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2016, p. 11): “[...] alguns países em desenvolvimento, como o Brasil, adotam uma agenda setorial mais liberalizante do que grandes países industrializados, como os Estados Unidos e alguns países europeus, em questões como a redução dos subsídios agrícolas”.

Uma das interpretações disponíveis na literatura para a compreensão da postura do Brasil perante o sistema multilateral do comércio é esta oferecida por Amado Cervo. Essa postura adotada pelo Brasil seria consonante aos interesses do país, aos seus itinerários (Cervo, 2022). Tal característica estende-se também à OMC, de forma que o Brasil se tornou um dos países que mais a utiliza como canal de resolução de disputas. Desde a inauguração da Organização (1995–2025), o Brasil esteve envolvido como parte demandante em 35 casos, demandado em 17 casos, e em 177 casos como terceira-parte. A relação casos por país está detalhada a seguir na Tabela 1.

Tabela 1 - Participação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias como Demandante e como Demandado

País	Reclamante	Reclamado	Total
Estados Unidos	12	4	16
União Europeia	8	5	13
Canadá	4	1	5
Argentina	2	1	3
Peru	1	1	2
Índia	1	1	2
Japão		2	2
Indonésia	2		2
Turquia	1		1
Sri Lanka		1	1
África do Sul	1		1
Tailândia	1		1
China	1		1
México	1		1
Filipinas		1	1
Total	35	17	52

Fonte: adaptado de Organização Mundial do Comércio.

Rubens Ricupero (2019) destaca que a organização trouxe um novo *locus standi*⁴ para todos os seus membros. A horizontalização das relações entre delegações nas negociações da Rodada Doha, bem como nos contenciosos negociados no Órgão de Solução de Controvérsias, trouxe a oportunidade de reduzir, ao menos em teoria, a assimetria de poder entre os membros. Esta característica tende a gerar maior permissividade internacional para que países de menor poder busquem segurança jurídica em suas relações comerciais (Amaral Júnior; Pires; Carneiro, 2019). Foi valendo-se disso que o Brasil se tornou um dos países que mais acionaram o Órgão de Solução de Controvérsias em sua história de funcionamento.

Por meio da OMC, o Brasil obteve vitórias como a retirada de sobretaxa imposta ao suco de laranja nacional por parte dos Estados Unidos (Ramos et al., 2021), na vitória no impasse sobre a exportação de peito de frango desossado e nos subsídios de açúcar (CNI, 2019), e no direito de retaliação contra os Estados Unidos no caso de subsídio do algodão (Lima, 2006). Este último caso foi articulado em conjunto com o empresariado do setor cotonicultor e com outros países membros, como investigado por Wagner Iglesias (2007).

Gois e Albuquerque (2018) ressaltam que o Brasil tem avaliado riscos em conjunto com setores nacionais para o exercício de uma barganha amigável e não-impositiva; delineando a estratégia de autonomia no âmbito do SSC, por exemplo, ao apoiar o Processo Walker e o Processo Molina, e ao ingressar e advogar pela expansão do MPIA para o alcance de uma reforma na OMC. Os casos em que o Brasil esteve envolvido no período são:

Tabela 2 – Disputas brasileiras no OSC (2017-2025)⁵

Número da Disputa	Setor	País Alvo	Status
DS472/DS497	Política Industrial	Brasil (Japão e UE)	Concluído
DS484	Aves	Indonésia	Congelado
DS506	Bovino	Indonésia	Consultas
DS507	Açúcar	Tailândia	Concluído
DS514	Produtos de Aço	Estados Unidos	Consultas
DS522	Aeronaves	Canadá	Concluído
DS568	Açúcar	China	Consultas
DS579	Açúcar	Índia	Congelado

⁴ Do latim, *locus standi* significa “lugar para ficar de pé”. No contexto das OIs, *locus standi* designa a capacidade de um Estado estar presente e participar com isonomia das atividades das Organizações, sem a existência de constrangimentos ou de limitação formal de poder.

⁵ Atualizado em 1 de janeiro de 2026.

DS596	Filmes PET	Brasil (Peru)	Consultas
DS607	Aves	União Europeia	Consultas
DS640	Medidas Tarifárias	Estados Unidos	Consultas

Fonte: Organização Mundial do Comércio.

Conforme levantamento da CNI (2024), o prejuízo gerado pelos casos da 2ª a 8ª linha são estimados em US\$ 4,4 bilhões para o ano 2024. Os casos classificados como “congelados” referem-se ao fato de terem sido apelados após o esvaziamento do Órgão de Apelação em 2019, em outros termos, foram “apelados no vazio”, no “limbo”. O Brasil também é demandado no caso DS596, estabelecido em 10 de julho de 2020. A disputa foi estabelecida pelo Peru e é referente às medidas relativas à importação de filmes PET advindos do Peru.

2.5 Considerações parciais

Neste capítulo, estabelecemos um quadro analítico e conceitual para compreender a PEB no contexto da crise do OSC, a partir da teoria da autonomia, com elementos do principal-agente e da escolha-estratégica. Observamos também o processo de formulação da PEB e elementos de sua participação do Brasil na OMC. Os interesses e preferências do Setor Privado foram e têm sido afetados pelos eventos ocorridos na OMC, como evidenciado no estudo do contencioso da informática de Tullo Vigevani (1994), de algodão de Thiago Lima (2006) e do açúcar de Wagner Iglesias (2007). Desse modo, considerando que o campo de PEB está em transformação, abarcando o estudo dos atores domésticos, e de que as dinâmicas globais do século XXI requerem quadros teóricos e conceituais mais precisos para a nova realidade, analisamos a participação do Brasil na OMC e no OSC compreendendo a configuração estratégica e a sua implementação, através da abordagem desenvolvida ao longo deste capítulo. Antes disso, é necessário investigar a deflagração da crise do Órgão de Solução de Controvérsias e suas implicações para o sistema internacional.

3 A CRISE DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS⁶

O impasse na indicação dos juízes do Órgão de Apelação em 2017 foi um marco dentro da OMC. Mas tão marcante quanto esse impasse é a persistência deste cenário, que é decorrente do veto nas nomeações, expressão do boicote à estabilidade da Organização e de sua repercussão internacional. Ora, se, de fato, a Rodada Doha encontrava-se em crise desde o seu lançamento em 2001, os fatos decorridos em seguida ao boicote de 2017 configurariam um novo ambiente no comércio internacional; ambiente no qual são contestados não somente a formulação de acordos, como também a própria estrutura de conciliação e a resolução de litígios que sustentam o sistema multilateral do comércio.

Anteriormente, a construção da OMC visou ordenar em perspectiva liberal as negociações de comércio internacional (Preeg, 2012), e a conformação desta ordem deve-se muito ao interesse dos Estados Unidos em construí-la (Cruz, 2012). Filipe Mendonça (2011) destaca que os EUA carregam a especificidade de ser o formulador e o garantidor dos regimes internacionais, arcando com custos, usufruindo de seus benefícios e desempenhando o papel de maior influência. Esta ordem ganhou aceitação universal e refletiu o extraordinário poder dos Estados Unidos na modelagem do sistema (Cruz, 2018), de modo que sua relação com a OMC é classificada por Carolina Preto (2015) como uma relação de criador e criatura.

Vigevani, Mendonça e Lima (2018) observam que um sistema internacional guiado por regras e pelo livre-comércio é conveniente para os EUA quando estes têm máxima capacidade competitiva em setores econômicos específicos. Quando não a possui, a ordem é contestada. A partir disso, a perspectiva de interesse dos Estados Unidos pelo multilateralismo esgota-se já nos anos 2000, acelerando-se provavelmente com a crise financeira de 2008 (Cruz, 2018), tendência que foi aprofundada nos anos 2010, com a ascensão de Donald Trump.

Outrora, uma das principais contestações dos Estados Unidos dentro da OMC era a aplicação do Sistema Geral de Preferências (SGP) – sistema de preferência comercial para importações provenientes de países emergentes – às potências comerciais concorrentes, nomeadamente, a China, a Índia e, em alguns casos, o Brasil. Atualmente, as críticas não estão concentradas somente no SGP, mas somam-se à contestação das instâncias legislativas e dos

⁶ O conteúdo desse Capítulo encontra-se parcialmente ou integralmente submetido ou publicado em revistas acadêmicas.

próprios fundamentos jurídicos da Organização. Esse cenário ocorre em conjunção com a crise econômica decorrente da COVID-19, com a disputa entre Estados Unidos e China, e com a intensificação de práticas protecionistas ao redor do mundo (Mavroidis, 2022). É por consequência destes fatores que alguns analistas como Sinha (2021) expressam que a crise da OMC deixou de ser uma crise negocial para tornar-se uma crise do projeto da Organização.

Neste capítulo, apresentamos e analisamos o processo de deflagração da crise do Órgão de Solução de Controvérsias e a sua repercussão internacional. Inicialmente, explicaremos o funcionamento e operação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, com base no Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC), suas principais características e as etapas dos contenciosos.

Em segundo lugar, expomos a deflagração do boicote ao Órgão de Apelação por parte dos Estados Unidos em 2017, durante a gestão Trump I. Nesse momento, é observado também como as gestões Trump I, Biden e Trump II mantiveram a posição e o bloqueio à operação do OSC, revelando continuidade na política estadunidense e interesse na inoperância do Órgão. Sugerimos que a ação estratégica de manter o Órgão de Apelação desativado é de interesse bipartidário dos Estados Unidos.

Em terceiro lugar, analisamos a repercussão internacional do boicote americano e elencamos alguns dos principais posicionamentos internacionais à crise. Ao lado dos EUA, os países centrais nesta análise são: China, União Europeia e Índia, três das maiores economias do mundo e países com grande poder político no comércio global. Por fim, analisamos as propostas e processos de reforma do Órgão de Solução de Controvérsias, especialmente nos três principais esforços realizados: o Processo Walker, o Mecanismo Provisório de Apelação (MPIA) e o Processo Molina.

3.1 Funcionamento do Órgão de Solução de Controvérsias

Com a substituição do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) pela OMC ao fim da Rodada Uruguai (1986-1994), o antigo Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) deu lugar ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). O objetivo deste Órgão é o de assegurar o cumprimento dos acordos comerciais acordados na organização, servindo como um espaço para a resolução de contenciosos comerciais por meio de negociações. Sua criação tinha como propósito garantir uma governança internacional do comércio baseada em regras, a fim de trazer

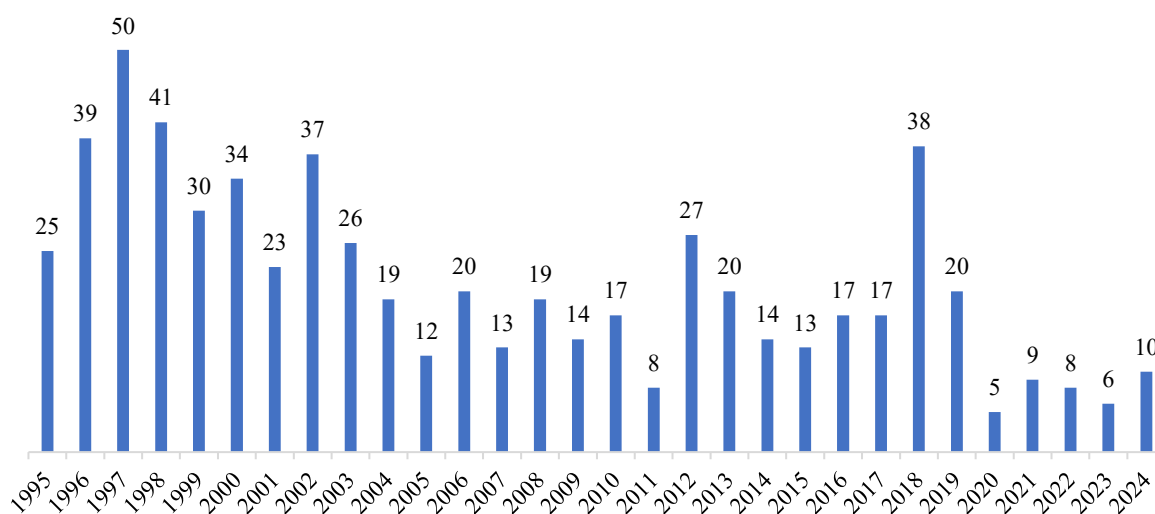
segurança jurídica e transparência no processo de resolução das disputas entre os Estados. Conforme o Acordo Constitutivo da OMC (1994a), seguem-se os seguintes princípios em todas as instâncias da Organização: i) a não-discriminação, dada pela cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF) e pelo princípio do Tratamento Nacional (TN); ii) a liberalização comercial gradual, através de negociações; iii) a previsibilidade; iv) a promoção da competição justa; v) e o encorajamento ao desenvolvimento e à reforma econômica.

As normas de funcionamento desse sistema estão prescritas no Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC), também conhecido como *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Este documento é o Anexo II do Acordo de Marrakesh e regula as etapas dos contenciosos comerciais, bem como orienta os relatórios e as decisões tomadas em seus estágios (1994b). Em linhas gerais, as etapas dos contenciosos dentro do OSC são: consultas, painel, apelação e implementação. As Consultas são iniciadas quando um membro requer o diálogo direto com a parte contestada a respeito de um caso. Os contenciosos solucionados nesta etapa partem do alcance de Soluções Mutuamente Acordadas (MAS). Caso a disputa não seja resolvida nesta fase, a parte reclamante pode solicitar o estabelecimento de um Painel, com a participação de outros países-membros. Nesta etapa, realiza-se a análise minuciosa da questão com especialistas, examinam-se as evidências e acompanham-se os argumentos das partes e terceiras-partes. Ao fim, é emitido um Relatório Final com as decisões a serem cumpridas pelas partes.

Após a circulação do Relatório Final, a decisão do Painel pode ser apelada por alguma das partes, dando início à etapa de Apelação, que ocorre no Órgão de Apelação (OA). Caso ambas as partes estejam insatisfeitas com o resultado do Painel, ou se houver insatisfação com a Apelação da outra parte envolvida, as duas partes podem apelar da decisão do Painel, configurando uma Apelação Cruzada. O OA é formado por sete juízes indicados pelos membros da OMC e eleitos por consenso no Conselho Geral da OMC, seus mandatos duram quatro anos, podendo ser reeleitos uma única vez. O OA sorteia três dos sete membros para cada contencioso apelado. Estes juízes podem confirmar, modificar ou revogar as conclusões e decisões jurídicas do grupo especial. As decisões dessa etapa são vinculantes e devem ser implementadas pelas partes do contencioso, passando-se automaticamente para a quarta fase, a de Implementação. Caso não haja a implementação dessas medidas, está prevista a retaliação cruzada em outros setores e a submissão de uma arbitragem.

O Sistema de Solução de Controvérsias é um sistema complexo que ganhou vitalidade e prestígio ao longo dos anos de seu funcionamento, sendo referida por vezes como a “joia da coroa”⁷ da OMC (Creamer, 2019; WTO Press Release, 2009). É importante ressaltar que a OMC e o seu Órgão de Solução de Controvérsias são a única organização internacional *quasi-judicial*, com decisões de caráter vinculante que permitem retaliação e sanções no sistema internacional (Mavroidis, 2022). Até o dia 31 de dezembro de 2024, 631 casos foram apresentados no OSC de acordo com os seguintes temas e acordos: acordos antidumping (144 casos), subsídios (141 casos), agricultura (89 casos), medidas de salvaguardas (62 casos), barreiras técnicas ao comércio (TBT) (57 casos), acordo de medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) (54 casos), procedimentos de licenciamento de importação (49 casos), medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMs) (49 casos), direitos de propriedade intelectual (TRIPs) (44 casos) e comércio de serviços (GATS) (33 casos).

Gráfico 1 - Número de Casos no Órgão de Solução de Controvérsias (1995–2024)



Fonte: Criado pelo autor, baseado em Organização Mundial do Comércio⁸.

O gráfico acima demonstra a ocorrência anual do estabelecimento de litígios dentro do OSC. Observa-se que a credibilidade imediata da Organização como fórum de conciliação

⁷ A expressão “joia da coroa” pode ser atribuída originalmente a uma fala do ex-Diretor Geral Pascal Lamy exaltando o prestígio e estabilidade do Órgão de Solução de Controvérsias (WTO Press Release, 2009).

⁸ Dados disponíveis em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputstats_e.htm. Acesso em: 12 de setembro de 2025.

motivou o estabelecimento de painéis e a sua recorrência frequente no lugar de vias diplomáticas externas à OMC. Isto é demonstrado pelo alcance de cifras expressivas logo em 1996 com 41 casos, em 1997 com 50 casos, e em 1998 com 41 casos. O gráfico também reflete o momento de desaceleração comercial global em 2011 (8 casos), após a crise econômica de 2008, e o surgimento de novos Acordos de Comércio Regionais (RTAs) e Acordos de Livre Comércio (FTAs) com mecanismos próprios de solução de controvérsias. Observa-se também o crescimento no número de disputas em 2018 e 2019, em relação aos anos anteriores, o que é explicado pelo pacote de tarifas do governo Trump I em 2017 aos seus parceiros (Sacerdoti, 2019) e pela procura dos Estados-membros em resolverem e adiantarem suas disputas comerciais em observância da possibilidade da instauração de uma crise mais profunda na Organização (Fiorini et al., 2020). Após a deflagração da crise do Órgão de Solução de Controvérsias e desativação do Órgão de Apelação, o número de casos anuais foi drasticamente reduzido a 5 em 2020, 9 em 2021, 8 em 2022 e 6 em 2023.

3.2 O boicote dos Estados Unidos e a Deflagração da Crise

No contexto pós-segunda guerra mundial, a construção do sistema multilateral do comércio visou ordenar em perspectiva liberal as negociações de comércio internacional (Preeg, 2012), e a conformação desta ordem deve-se principalmente ao interesse dos Estados Unidos em construí-la (Cruz, 2012). Naquela oportunidade, Mendonça (2011) destaca que os Estados Unidos se interessavam em influenciar a construção do sistema internacional por meio de *instituições*. Suas ações lhe deram uma posição solar no sistema, e o dotaram da especificidade de ser tanto o formulador quanto o garantidor dos regimes internacionais, arcando com custos, usufruindo de seus benefícios e desempenhando o papel de maior influência. Cruz (2018) observa que esta ordem ganhou aceitação universal e refletiu a excepcionalidade do seu poder e posição solar na modelagem do sistema, de modo que a sua relação com a OMC é classificada por Preto (2015) como uma relação de criador e criatura.

Em contrapartida, Vigevani, Mendonça e Lima (2018) observam que um sistema internacional guiado por instituições, normas e regras pelo livre-comércio é conveniente para os Estados Unidos quando este tem máxima capacidade competitiva em setores econômicos específicos. Quando não a possui, a ordem é passível de ser contestada. Nesse sentido, com as sucessivas mudanças e transformações do mundo pós-Guerra Fria, a perspectiva de interesse

dos Estados Unidos pelo multilateralismo começou a se esgotar nos anos 2000. O início desse afastamento ocorreu entre o final do governo Bush e o governo Obama com a transferência de prioridade das negociações na Rodada Doha para negociações de acordos de livre comércio. No entanto, essa tendência foi aprofundada nos anos 2010, com a ascensão de Donald Trump e de seus discursos e ações baseados em ataques às instituições multilaterais e ao livre-comércio como violadores da soberania e dos interesses norte-americanos (Motta, 2022; Oliveira; Leite, 2021).

A primeira contestação dos Estados Unidos ao Órgão de Apelação registrada foi no caso DS2 Venezuela-EUA sobre padrões de gasolina, em 1997, ainda na gestão Clinton. Na ocasião, o OA emitiu decisão favorável à Venezuela e acrescentou que os acordos abrangidos não devem ser interpretados em isolamento clínico (*clinical isolation*) do direito internacional. Ou seja, o Órgão declarou que deveriam ser levados em conta os Princípios Gerais de Direito. Diversas outras contestações por parte de associações empresariais americanas foram registradas na USCC⁹. O governo iniciaria oficialmente suas críticas ao Órgão pelo menos desde 2003, durante a gestão Bush. No entanto, o governo americano e sua representação na OMC não haviam tomado medidas em resposta às suas alegações.

A primeira vez que a indicação de um juiz do OA foi bloqueada pelos Estados Unidos foi no governo Obama em 2016. Isso ocorreu quando os EUA tomaram a medida sem precedentes de bloquear a indicação de um juiz de outro país, Seung Wha Chang da Coreia do Sul, por discordância com o seu papel em decisões que os EUA contestavam (United States, 2016). Essa decisão foi acompanhada de críticas por parte da Coreia do Sul, ao lado de manifestações de preocupações por parte do Brasil, China, União Europeia, Índia, entre outros (United, 2016). Anteriormente, as únicas vezes que os Estados Unidos haviam bloqueado indicações foram de candidatos estadunidenses: Jennifer Hillman, em 2011, e James Gathii¹⁰, em 2013 e 2014 (Elsig; Pollack; Shaffer, 2016).

Ainda no contexto do governo Obama, já eram discutidas propostas de reformas como mecanismos de prevenção de bloqueio. De acordo com um artigo publicado pelo *American Journal of International Law*, destacavam-se as propostas: a) renovação automática dos mandatos em caso de ausência de acusações de má conduta ou questões médicas; b) determinar

⁹ Câmara de Comércio dos Estados Unidos: organização de *lobbying*.

¹⁰ Professor Titular de Direito na Universidade de Chicago, James Gathii poderia ter sido o primeiro e único juiz negro do Órgão de Apelação.

mandatos únicos (sem reeleição), porém mais longos; c) estabelecimento de um sistema eleitoral para o Órgão; d) e a proibição de juízes de atuarem em casos que envolvam os seus países de origem (United, 2016). Para Zaccaria (2022), o tipo de contestação das administrações Bush e Obama em relação ao OSC diferenciava-se daquela adotada durante o governo Trump. Por um lado, as gestões Bush e Obama expressavam seu descontentamento por meio de ataques retóricos e do emprego de mecanismos *ex ante* para influenciar a nomeação de juízes no tribunal de apelação. Por outro lado, Trump intensificou essa retórica com o argumento do ativismo judicial para negar todas as novas indicações de juízes: “Essa tática representou o uso de estruturas de oportunidade existentes dentro do design da instituição, com efeitos muito semelhantes à tática de controle *ex post* de reconstrução” (Zaccaria, 2022, p. 330, tradução própria).

Em 2017, os Estados Unidos expressaram preocupação a respeito do funcionamento e credibilidade do Órgão de Apelação. A delegação estadunidense em Genebra declarou, no encontro do OSC do dia 31 de agosto de 2017, as suas preocupações acerca do andamento da Disputa DS442¹¹. Esta disputa foi demandada pela Indonésia contra a União Europeia, na qual os Estados Unidos figuravam como terceira-parte do caso. Em seu discurso, a delegação norte-americana elencou as suas insatisfações. Dentre elas, encontrava-se uma crítica à permissão dada a juízes do OA de permanecerem julgando disputas mesmo com mandatos expirados, quando havia pendência nos relatórios. No caso DS442, dois dos três juízes do caso estavam com mandato expirado, mas permaneciam em atividade. Além disso, o Órgão havia infringido o prazo para a emissão do Relatório de Apelação, estipulado em cerca de 60 dias, com limite de 90 dias para emissão em casos excepcionais; este prazo foi cumprido pelos juízes envolvidos. O Relatório de Apelação foi enfim enviado no dia 5 de setembro daquele ano, 207 dias após a Apelação.

Ainda nesta mesma declaração, os Estados Unidos vetaram a nomeação de novos juízes, considerando que “a primeira prioridade para o OSC é discutir e decidir como lidar com os relatórios sendo emitidos por pessoas que não são mais membros do Órgão de Apelação” (USTR, 2017, p. 4, tradução própria). O veto de agosto de 2017 configurou-se como o marco

¹¹ A disputa DS422 foi o caso “União Europeia - Medidas antidumping sobre importações de certos álcoois graxos da Indonésia”, em que a Indonésia foi demandante, a UE como demandada, e Índia, Coreia do Sul, Turquia, Estados Unidos, Malásia e Tailândia como terceira-parte. Após o relatório de painel, o caso recebeu apelação cruzada, apelado pela Indonésia em 10 de fevereiro de 2017, e pela União Europeia em 15 de fevereiro de 2017.

do início da crise. Este momento de inflexão institucional marcou também a natureza da contestação norte-americana: de críticas pontuais e tentativas de ingerência para uma estratégia ativa de paralisia institucional que redefiniria as decisões futuras.

Além desta questão, a delegação também expressou os seguintes argumentos: o não-cumprimento do prazo de 90 dias para a emissão dos relatórios; descontentamento com interpretações consideradas extensivas e restritivas de direitos por parte do OA; a existência de pareceres consultivos que iam além das questões de direito; o interesse na revisão dos relatórios; e críticas contra a permissão do OA para que membros com mandatos expirados permaneçam julgando disputas pendentes de relatórios (USTR, 2017). Ao longo desses acontecimentos, houve pronunciamentos e discussões internas a respeito de alternativas para a nomeação dos juízes e fim do bloqueio. Em resposta a estas preocupações expressas por outros países membros, a delegação dos Estados Unidos fez um pronunciamento no dia 28 de fevereiro de 2018. Os Estados Unidos declararam que não estavam em posição para apoiar quaisquer decisões, reafirmando sua crítica à permanência dos juízes após o fim dos mandatos. Criticaram também a tentativa de criação do sistema de precedentes, o que intitulam de tentativa de criação de “algum tribunal internacional” sem concordância com os Estados-membros. Enfatizaram a contestação a respeito dos procedimentos de transição entre juízes (United States, 2018).

Essa cadeia argumentativa se manteve nos discursos e documentos da delegação e do Representante Comercial dos Estados Unidos (USTR). Os Estados Unidos mantiveram o veto à nomeação de juízes, adicionando críticas ao que chamam de “ativismo judiciário” por parte do Órgão de Apelação. A alegação de “ativismo judiciário” refere-se à tentativa autônoma do Órgão de Apelação de criar um sistema de precedentes baseado nas resoluções do Órgão de Solução de Controvérsias (Van Den Bossche, 2021). Esse termo apareceu pela primeira vez na Agenda de Política Comercial e Relatório Anual do Presidente de 1 de março de 2019. Nesta agenda, a gestão Trump I posicionou-se a respeito do sistema multilateral do comércio e pelos fracassos nas negociações multilaterais, adereçando como dois principais motivos: (i) a inabilidade da OMC em diferenciar países em desenvolvimento, e (ii) o ativismo judiciário do Órgão de Apelação.

Outra razão importante para o fracasso das negociações multilaterais é que o ativismo judicial no Órgão de Apelação da OMC induziu os países a exigirem privilégios especiais por meio de litígios - em vez de buscar a construção de consenso por meio de negociações. Por muitos anos, o Órgão de Apelação da OMC repetidamente conquistou mais poder para si - ao mesmo tempo em que

minava e desconsiderava as próprias regras sob as quais o sistema de solução de controvérsias foi criado. As ações do Órgão de Apelação levaram à falta de confiança nas decisões que emergiram de seu processo. Anos de reclamações de governos anteriores dos EUA sobre ativismo no Órgão de Apelação foram ignorados. Além disso, esse ativismo teve o efeito desastroso de dificultar que países com base no mercado, como os Estados Unidos, reagissem a práticas desleais no exterior e os desencorajou a ajustar suas próprias políticas comerciais em resposta às crescentes preocupações com a globalização. De fato, um dos desenvolvimentos mais marcantes dos últimos anos é que, embora os Estados Unidos há muito expressem preocupações sobre o Órgão de Apelação, a China - uma enorme economia não mercantil - defende dar a esse órgão ainda mais poder sobre a política comercial. (USTR, 2019, p. 6, tradução própria)

Com o término dos mandatos do juiz indiano Ujal Singh Bhatia e do estadunidense Thomas R. Graham em 10 de dezembro de 2019, seis das sete cadeiras ficaram vagas¹². Logo as atividades dos juízes membros do Órgão de Apelação foram suspensas no dia 11 de dezembro de 2019 (WTO, 2020a, p. 122). A respeito do período imediatamente posterior ao boicote, é interessante notar que a primeira apelação feita ao Órgão desativado foi feita pela Índia no caso “DS541 – medidas relacionadas [a subsídios] à exportação” demandado pelos Estados Unidos, no dia 19 de dezembro, oito dias após a suspensão do Órgão de Apelação (WTO, 2023a). A gestão Trump I contestou continuamente o Órgão de Apelação, e a capacidade da OMC e do Órgão de Solução de Controvérsias de responderem às suas contestações.

Em caso de expectativas de que a eleição de um outro presidente para os Estados Unidos reverteria o bloqueio, tais expectativas seriam frustradas, já que neste ponto a política americana se manteve praticamente inalterada com a gestão Biden. Já no início de 2021, a gestão Biden afirmou que o Órgão estaria abusando deliberadamente de sua autoridade e desrespeitando os acordos de comércio negociados dentro da OMC, e violando a capacidade dos Estados Unidos de protegerem seus trabalhadores e negócios: “Tal excesso restringe a capacidade dos Estados Unidos de regulamentar no interesse público ou proteger os trabalhadores e as empresas dos EUA contra práticas comerciais desleais” (USTR, 2021, p. 166, tradução própria). Apesar do termo “ativismo jurídico” não aparecer nas Agendas do governo Biden, a essência do argumento permaneceu, com a substituição pelo termo judicialização do sistema.

Em julho de 2023, a delegação dos Estados Unidos em Genebra circulou o documento “Objetivos dos EUA para um Sistema de Solução de Controvérsias Reformado” (WTO, 2023b). Neste documento, expressa-se preocupação com o mau funcionamento do OSC e a necessidade

¹² A última cadeira do OA que era ocupada pelo juiz chinês Hong Zhao foi enfim esvaziada em dezembro de 2020. Todavia, suas atividades foram suspensas por falta de quórum para o funcionamento do Órgão.

de uma reforma que limitasse “a complexidade desnecessária e o excesso interpretativo que caracteriza a Solução de Controvérsias nos últimos anos” (WTO, 2023b, p. 1, tradução própria). Questiona também o sistema de precedentes do OSC e afirma que o Órgão não pode ser “um meio de mudar os compromissos e as regras dos acordos da OMC sem o consentimento dos seus membros” (WTO, 2023b, p. 2, tradução própria). Em seguida, argumenta que os juízes interpretaram por conta própria os compromissos e regras da OMC de modo que minam os valores centrais da Organização, como a “habilidade dos membros de protegerem seus trabalhadores e negócios de distorções econômicas não mercantis, promover a democracia e os direitos humanos, ou proteger a saúde humana, ou o meio ambiente” (WTO, 2023b, p. 2, tradução própria). Então, critica: a “judicialização do sistema” alegada, os altos custos financeiros para os membros estabelecerem litígios, a grande demora de solução de alguns casos que prejudica governos e partes interessadas, a falta de transparência do Órgão. Por fim, conclamou pela necessidade de reforma para reconstruir a confiança no sistema e nos seus princípios, mas sem explicitar suas propostas.

O mesmo teor foi encontrado na Agenda do Presidente de Política Comercial de 2024, que mantém a decisão de não indicar novos juízes ao Órgão de Apelação, e reiterou as críticas feitas desde 2017 (USTR, 2024). Considerando a hipótese de que manter o Órgão de Apelação desativado é de preferência bipartidária dos Estados Unidos, e de que os mesmos seriam beneficiados com a crise do OSC, ao questionar-se: “a política adotada pelo governo Trump 1 (2017-2021) para o Órgão de Solução de Controvérsias se manteve na gestão Biden (2021-2025)?” A resposta seria afirmativa e suas evidências mais sólidas encontram-se ao se observar as declarações expressas pela gestão Donald Trump II de que a política externa dos EUA para a OMC seria “bipartidária”. A gestão reconheceu explicitamente que a política de Biden para a OMC foi adequada e que chegou a aprofundar as decisões tomadas na gestão Trump I. Como indicado na Agenda do Presidente de Política Comercial para 2025: “Por fim, uma das evidências mais convincentes da abordagem ‘*America First*’ é sua credibilidade bipartidária: todas as conquistas comerciais do primeiro mandato do presidente Trump foram mantidas pelo governo seguinte e, em alguns casos, até mesmo ampliadas” (USTR, 2025, p. 5, tradução própria). Nos termos do *process tracing*, esta evidência passa no *hoop test*, por configurar uma evidência necessária que testifica a hipótese.

Ao longo destes 8 anos de impasse na indicação de juízes, os EUA mantiveram a declaração de estarem interessados em uma reforma do OSC. No entanto, observa-se a contínua

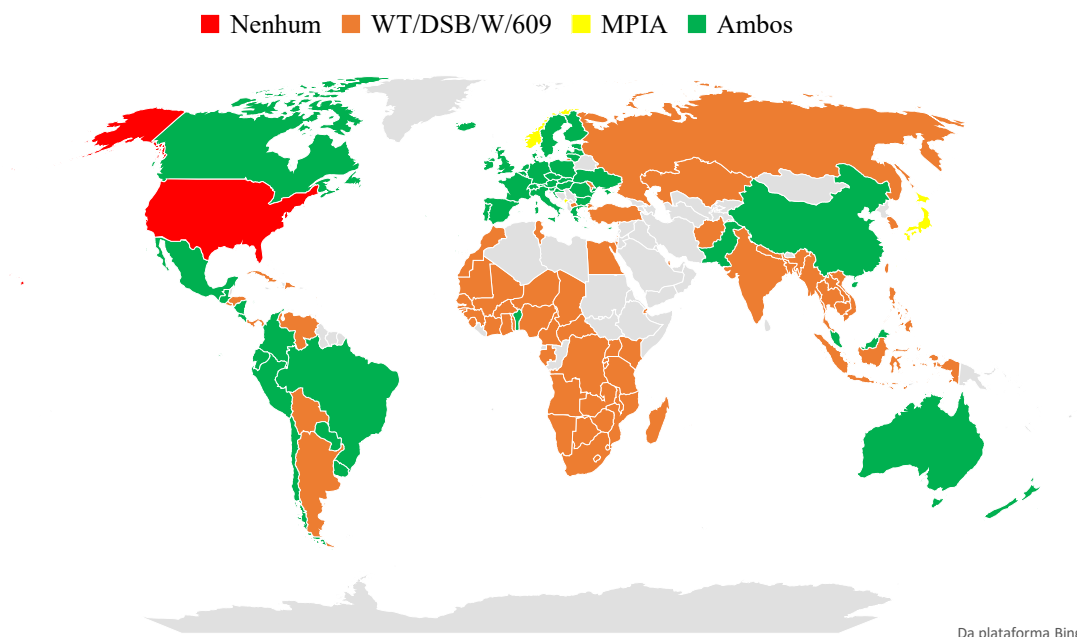
rejeição às propostas recebidas e a contínua declaração que uma resolução apropriada para suas considerações ainda não foi encontrada. Assim, a política adotada pelo governo Trump I ao boicotar o funcionamento do Órgão de Solução de Controvérsias foi mantida praticamente inalterada na gestão Biden. Preservar essa estratégia transcende a disputa ideológica, alcançando a credibilidade bipartidária, evidenciada na continuidade das decisões tomadas entre os governos Trump I, Biden e, recentemente, Trump II. Portanto, comprova-se a hipótese do interesse bipartidário.

3.3 Propostas de Reforma: o Processo Walker, o MPIA e o Processo Molina

Logo após o impasse de 2017, os países-membros manifestaram-se intensivamente pela formalização de um processo seletivo para juízes do Órgão de Apelação. Os debates e propostas se arrastaram continuamente ao longo dos 8 anos analisados nesta Dissertação. Ao longo do período, destaca-se a relevância do Processo Walker, em 2019, a criação do MPIA, em 2020, e o Processo Molina, entre 2023 e 2024. Iniciamos esta seção com uma breve exposição dos acontecimentos entre os principais marcos da crise, desde sua deflagração.

Em 7 de novembro de 2017, os Membros circularam na OMC um pedido de abertura imediata do processo seletivo. Sob o código WT/DSB/W/609, o documento foi originalmente assinado por 24 membros¹³, sendo submetido, revisado e emendado 26 vezes. Até setembro de 2022, sua adesão alcançaria 130 países. Em contrapartida, em todas as suas reapresentações e discussões registradas nas transcrições de *meetings* da OMC, a delegação norte-americana manteve o veto sob a justificativa de sempre de que suas preocupações permaneciam não atendidas e que os EUA não apoiariam a decisão proposta. No Mapa 2 abaixo, observamos a receptividade internacional do pedido de nomeação de árbitros (WT/DSB/W/609), ao lado dos países que posteriormente se integrariam no MPIA.

¹³ Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, União Europeia, Guatemala, Honduras, Hong Kong, México, Nicarágua, Noruega, Paquistão, Peru, Rússia, Singapura, Suíça, Taiwan, Turquia, Uruguai e Vietnã.

Mapa 1 - Adesão ao WT/DSB/W/609 e ao MPIA

Em uma reunião realizada em maio de 2019, quatro propostas de reforma do OA/OSC foram apreciadas no Conselho Geral da OMC, sendo estas apresentadas por (i) Taiwan, (ii) Brasil, Paraguai e Uruguai, (iii) Japão, Austrália e Chile, e, por último, (iv) Tailândia. Na ocasião, a proposta brasileira inclusive sugeriu a “adoção de diretrizes baseadas numa abordagem minimalista e pragmática” (WTO, 2019e, p. 2019, tradução própria). Ao fim, as propostas não obtiveram grande repercussão na OMC ou nos veículos de mídia. A brasileira não tornou a ser citada em outros documentos da Organização, nem em relatórios de gestão do Brasil, nem nas resenhas de política exterior (*ver* Capítulo 5.1).

Ainda em 2019, antes da paralisa total do Órgão de Apelação, o Diretor-Geral Roberto Azevêdo havia indicado o Embaixador da Nova Zelândia David Walker como facilitador de um processo de negociação multilateral e horizontal para a resolução do impasse. Este processo ficou conhecido como Processo Walker. Estas discussões culminaram na elaboração do documento “Processo Informal sobre Questões Relacionadas ao Funcionamento do Órgão de Apelação” de 15 de outubro de 2019, que em linhas gerais buscaram atender às críticas da Missão dos EUA em Genebra e do USTR.

Conforme Walker (2019), o resultado dessas negociações considerou: i) a necessidade de regras de transição para os juízes do OA com mandatos próximos a expirar; ii) a proibição de revisão [voluntária] de fatos e legislações domésticas por parte do OA; iii) a proibição da

emissão de pareceres consultivos; iv) a definição de que os precedentes do OSC não devem ser vinculantes; v) as recomendações e as decisões do OA não devem adicionar ou restringir direitos, ou obrigações previstas nos acordos da OMC; vi) a criação de um mecanismo de diálogo entre o OSC e o OA que permitisse que os membros se manifestassem sobre os Relatórios de Apelação. Em contraste, a delegação dos Estados Unidos não se engajou ou endossou as discussões do Processo Walker. Em decorrência disso, o Processo Walker falhou e não alcançou uma resolução da crise do Órgão de Apelação.

Van Den Bossche (2024a, 2024b) demonstrou que os Estados Unidos persistiram em questionar se o OA conseguiria aderir aos próprios pontos estabelecidos nos Princípios Walker. A delegação americana argumentou que se o Órgão de Apelação não conseguiu cumprir com os EUA, não seria razoável supor que o OA pudesse incorporar o Processo Walker. Após esse episódio, países-membros como o Canadá, a China, a União Europeia, o Japão, Austrália, Brasil e outros continuaram apresentando e apoiando propostas de reforma do Órgão de Apelação e do Órgão de Solução de Controvérsias. Para Van Den Bossche (2024b), as propostas apresentadas abordaram temas e métodos similares com pontos levemente diferentes entre si e do Processo Walker. Entretanto, assim como o Processo Walker, essas outras propostas também não alcançaram aprovação.

Em 2020, em resposta a necessidade de segurança jurídica na resolução de contenciosos comerciais, a União Europeia liderou a criação de um arranjo paralelo ao Órgão de Solução de Controvérsias e ao Órgão de Apelação, sob o artigo 25 do Entendimento de Solução de Controvérsias - relativo às medidas de arbitragem. Este arranjo foi estabelecido com a intenção de: (i) fazer os contenciosos comerciais alcançarem resolução, (ii) oferecer algum grau de previsibilidade aos países membros do acordo, e (iii) advogar por uma reforma da OMC (Van Den Bossche, 2024). Antes do estabelecimento do MPIA, a invocação de um mecanismo de arbitragem foi utilizada somente em uma única disputa dentro da OMC, não como uma medida substitutiva ao Relatório de Apelação, mas dentro do estágio de implementação, após o Relatório do OSC já ter sido adotado pelas partes¹⁴. Como ilustrado nos Mapas 1 e 2, o *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement*, ou Mecanismo Provisório de Apelação (MPIA), reúne atualmente 57 países: Austrália, Benin, Brasil, Canadá, China, Chile, Colômbia, Costa

¹⁴ O caso em questão é o DS160, “United States – Section 110(5) of the US Copyright Act”, reclamado pela União Europeia contra os estados Unidos no caso da legislação norte-americana de direitos autorais, que estava em desconformidade com o TRIPS.

dos membros da OMC; desde que o MPIA sirva como uma reforma experimental, em vez de uma reforma formalizada do OSC.

Apesar disso, para Pauwelyn (2023) e Van Den Bossche (2024) ainda falta clareza se este tipo de arranjo teria legitimidade universalmente reconhecida no longo prazo, e o que poderia ser avaliado pelos membros a respeito disso. Com efeito, desde seu estabelecimento em 2020, o MPIA logrou a conclusão de apenas três contenciosos e em todos eles a União Europeia foi a parte demandante. Além disso, é importante notar as ausências de países que não aderiram ao MPIA. É clara a ausência de países como os Estados Unidos, Rússia, Belarus, Argentina, Índia, Indonésia, Tailândia, todos os países do Oriente Médio e Norte da África (MENA), e de todo o continente africano (com exceção de Benin).

Em 2023, o diplomata guatemalteco Marco Molina passou a liderar discussões informais e formais a respeito de possibilidades e caminhos de uma reforma da OMC, do OSC e do OA. As discussões do Processo Molina foram intensas e contaram com séries de discursos, iniciativas coletivas, documentos de trabalho e reuniões. O Relatório das discussões foi apresentado em fevereiro de 2024 com as seguintes principais propostas: (i) a expansão do uso de ferramentas voluntárias para resolver disputas sem a necessidade de litígios prolongados, incluindo o uso de mediadores na fase inicial de consultas, antes mesmo da criação de um painel; (ii) limitação do número de palavras das petições e maior rigidez nos prazos de revisão, com a exigência de que todas as evidências fossem apresentadas na primeira submissão; (iii) flexibilidades processuais e fortalecimento da ACWL (*Advisory Centre on WTO Law*)¹⁷ para fornecer defesa legal a baixo custo para países com menor capacidade técnica e/ou menos desenvolvidos; (iv) criação de regras de distribuição geográfica, paridade de gênero, e abertura pública das sessões privadas (sabatinas) de seleção de juízes; e (v) a criação de um mecanismo periódico de prestação de contas de que o Órgão estaria cumprindo adequadamente com as suas obrigações.

Molina foi demitido em fevereiro, dez dias antes da 13ª Conferência Ministerial, sem justificativa oficial do governo da Guatemala. Os países presentes na reunião do OSC de março de 2023 lamentaram o ocorrido e apoiaram a adoção do texto consolidado por Molina (WTO, 2024c). Posteriormente, o processo passou a ser liderado pela facilitadora Usha Dwarka

¹⁷ O ACWL é um organismo que presta assessoria jurídica em direito da OMC, em contenciosos e no treinamento em direito da OMC para países menos desenvolvidos, em desenvolvimento e com economias em transição.

Canabady (embaixadora das Ilhas Maurício na OMC), mas manteve o título de Processo Molina. Por fim, os Estados Unidos mantiveram a posição de que suas preocupações permaneciam não atendidas, e o processo não alcançou os resultados esperados.

3.4 Implicações e repercussão internacional da crise

Como discutido amplamente na literatura, alguns países conseguiriam se aproveitar (efeito carona, ou *free ride*) da crise para fortalecer políticas protecionistas internas, ao lado dos Estados Unidos. Observando quais países mais congelaram disputas na OMC, destacam-se: os Estados Unidos, a Índia, a Indonésia e a Turquia. Nesta perspectiva, a crise do OSC estaria conectada a uma dimensão mais ampla e mais profunda da crise da governança global. Anteriormente chamado de "joia da coroa" da OMC, o OSC passou a ser chamado de "coroa de espinhos" por alguns acadêmicos (Creamer, 2019). O trabalho de Cosette Creamer (2019) é um ponto de partida interessante para questionar por que o comércio internacional baseado em normas não conseguiu enfrentar os desafios que enfrenta. Se anteriormente, sua natureza horizontal equilibrava o fato de envolver os interesses das grandes potências, garantindo reconhecimento e boa reputação, agora, este sistema está em decadência. Não por ter fracassado ou por sua institucionalidade não cumprir com suas obrigações, mas sim porque o maior financiador deste sistema optou por boicotá-lo.

Fato é que a OMC e as negociações da Rodada de Doha enfrentam a disputa pelo poder entre os Estados Unidos e a China e as reorientações dos interesses das grandes potências na governança global. O livre comércio e os arranjos internacionais baseados em normas só são convenientes para os Estados Unidos quando estes têm a máxima capacidade competitiva em setores econômicos específicos. Quando não têm, a ordem é contestada (Vigevani; Mendonça; Lima, 2018). Acima de tudo, há uma série de implicações e dimensões de poder que exigem investigações mais aprofundadas. Uma agenda poderia se concentrar na reconfiguração da governança econômica global e no papel de atores, como os países da União Europeia, como possíveis novos credores e apoiadores de acordos multilaterais.

Os membros da OMC acompanharam com cautela e proximidade a deflagração da crise, sendo interessante o comportamento de três grandes players: a União Europeia, a China e a Índia. A União Europeia é o membro que tem mais promovido o diálogo a respeito da reforma da OMC. Para Hopewell (2021), a UE é quem estaria disposta a arcar com a sustentação do

sistema multilateral do comércio. Para a autora, apesar de algumas percepções de que a disputa Estados Unidos-China faria com que a China ocupasse a posição de sustentadora do regime, o presente cenário indica que a parte mais interessada é a União Europeia. Como expresso na comunicação do CG, é de interesse da UE recuperar a estabilidade da organização nos padrões anteriores à crise deflagrada em 2017 (WTO, 2018j). Ressalta-se também que a UE é a maior promotora do arranjo MPIA e sua posição é vista como estratégica tanto como caminho conciliador quanto de resistência às ações do governo americano (Weinberger; Van Kerckhoven, 2022; Wouters; Hegde, 2022; Zhang; Rabe, 2024).

Ao analisar o comportamento chinês frente à crise, Hoekman, Tu e Wolfe (2023) observam que a China se engaja nas propostas e tentativas de reforma da OMC e do OSC. A perspectiva dos autores é de que o maior desafio da China é defender as normas internacionais existentes e seu direito sob elas, enquanto “explora as possibilidades de criar ou apoiar formas de cooperação que sustentem seu desenvolvimento econômico” (Hoekman; Tu; Wolfe, 2023, p. 291, tradução própria). Dessa forma, uma das estratégias de projeção internacional da China seria a de ocupar o “vácuo de poder” deixado pelo esvaziamento de Organizações Internacionais e pelo protecionismo norte-americano. Exemplos disso podem ser tanto o apoio chinês à reforma da OMC quanto do CPTPP (Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpácífica)¹⁸:

Embora os EUA argumentem repetidamente que a China tem perturbado o sistema internacional baseado em regras, a China acredita que foram os EUA que violaram intencionalmente as regras estabelecidas na OMC porque o resultado da liberalização do comércio na China e da adesão à OMC tem sido benéfico para a China, tornando a economia cada vez mais competitiva. (Hoekman; Tu; Wolfe, 2023, p. 291, tradução própria)

Na visão dos autores, os Estados Unidos boicotariam o sistema multilateral de comércio por ser um bem público internacional e por buscarem privar a China dos benefícios da liberalização comercial. Em consequência disso, a demanda estadunidense por reforma da OMC e do OSC seriam “códigos” para desvigorar as normas existentes para impor restrições e medidas de importação com o intuito de conter as exportações e investimentos estrangeiros vindos da China; esta visão é compartilhada também por outros autores (Gao, 2021; Guo; Kong, 2024; Khan; Wu, 2021; Liang, 2023; Liao; Mavroidis, 2022). Apesar disso, estes autores ainda

¹⁸ O Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpácífica é um acordo substitutivo ao Acordo de Parceria Transpácífica, abandonado pelos Estados Unidos na gestão Trump I.

veem a negociação e a concordância direta entre os Estados Unidos, a União Europeia e a China como a melhor saída para a eficácia de uma reforma na OMC. Ao lado disso, soma-se que a China tem se engajado nas tentativas e projetos de reforma da OMC, sendo atualmente integrante do MPIA.

Por outro lado, é interessante notar que a Índia não tem se engajado nas tentativas de reforma da OMC, e declarou que não entraria no MPIA, apesar de declarar preocupações acerca do andamento da crise. Na análise de Malkawi (2020), a não-aderência ao MPIA pode ser explicada por dois motivos. O primeiro é a relutância dos países em tomar posições e adotar compromissos, sendo preferível “esperar e ver” o desdobramento dos acontecimentos. O segundo é a própria possibilidade de ganho com a manutenção do *status quo* e da paralisação dos contenciosos, como a Índia nas disputas sensíveis acerca dos subsídios ao açúcar, tarifas sobre eletrônicos e a pressão dos Estados Unidos para o país abdicar do *status* de país em desenvolvimento. Em contrapartida, Mohan e Raj (2021) afirmam que a Índia se beneficiaria mais ao entrar no MPIA, pois evitaria sanções unilaterais por parte de outros membros. Eles contra-argumentam a ideia de que a Índia se beneficia da crise e que tem interesse em manter os contenciosos paralisados, baseando-se no argumento de que se houvesse interesse estrangeiro em retaliar a Índia, estes países já o teriam feito. Apesar disso, Malkawi (2020) expressou que o fato de a Índia possuir contenciosos congelados com o Brasil e com a União Europeia que são integrantes do MPIA é um fator desestimulante para o engajamento indiano no processo, já que são previstas derrotas para a Índia nos casos congelados. Nessa lógica, a União Europeia e o Brasil ainda não a retaliaram com vistas a barganhar sua adesão ao Mecanismo Provisório de Apelação e às negociações de reforma da OMC.

Durante o desenrolar da crise, a opinião pública e a repercussão internacional também foi se modificando. Isto pode ser devido à política do governo Trump I ainda não estar clara aos analistas no período entre o boicote (2017) e a desativação do OA (2019). Partindo-se para uma reflexão acerca da repercussão internacional, questionamos: como a crise foi percebida no momento de sua deflagração? A revisão de literatura e observação de imprensa indicam que havia uma expectativa de que o governo Trump reverteria a decisão de bloquear as nomeações de juízes, e essa expectativa fundamentava-se em duas ideias: a primeira de que a gestão aprenderia a importância da manutenção do sistema, e a segunda de que incorporar as críticas estadunidenses em propostas de reforma reverteria a situação.

Nesse sentido, é interessante notar que a produção e a repercussão foram relativamente escassa entre 2017 e o início de 2018, estando mais presente a partir do final de 2018. Ainda assim, propostas de reforma e criação de arranjos paralelos de arbitragem e apelação já eram debatidas em *think tanks*. Robert McDougall (2017) advertiu em um boletim do *European Centre for International Political Economy* (ECIPE) que a paralisia do OA poderia tornar-se uma crise do sistema inteiro. O consultor criticou a ideia de que a única solução seria a de excluir os EUA da tomada de decisões e das operações do OSC, uma vez que considerava que isso aceleraria o afastamento dos Estados Unidos do sistema multilateral do comércio, e considerava também que as críticas dos Estados Unidos eram claras e mereciam ser ouvidas.

Em nota de 2017 do *European Policy Centre*, Peter S. Rashish expressou que “[Trump] não está demarcando novos territórios, mas sim intensificando um desafio aos poderes da OMC iniciados durante o governo Obama” (Rashish, 2017, p. 2, tradução própria). Petersmann (2018) atribui a mudança da postura dos Estados Unidos (de garantidor a contestador) à mudança da percepção dos negociadores. Ele argumenta que apesar da constituição norte-americana garantir que tratados internacionais sejam incorporados no ordenamento jurídico nacional, os negociadores passaram a tratá-la como um contrato intergovernamental ao invés de uma organização internacional vinculante. Petersmann (2018) considerou que essa mudança se deu por conta de dois fatores: a) a distorção do “equilíbrio de concessões” por parte da China, já que supostamente ela não estaria cumprindo com as disciplinas da OMC (no caso dos subsídios, empresas estatais, compras governamentais, direitos de propriedade intelectual); b) e pelo fracasso das negociações da Rodada Doha em desenvolver e melhorar as disciplinas jurídicas da OMC.

Sobre as ameaças de saída da OMC, Kuijper (2018) defendeu a proposta de eleição de juízes por maioria simples, sem a presença dos Estados Unidos. O pesquisador também apresentava uma perspectiva “disciplinatória”, considerando que a próxima gestão reverteria as decisões de Trump, ou que os EUA se tornariam um pária do comércio internacional com uma eventual saída da OMC. Pelo Instituto *Jacques Delors*, Fabry e Tate (2018) defenderam que a política de contestação de Trump seria temporária e corrigida após diálogos bilaterais com a China e com a União Europeia acerca de suas preocupações com o funcionamento do Órgão. Pelo *Elcano Royal Institute for International and Strategic Studies*, Higgott (2018) mantém posição semelhante de que os problemas da OMC só serão superados com mais institucionalização e mais liberalização. A visão otimista do autor deu-se de modo que

considerava inclusive que o futuro do regime de comércio global dependeria da iniciativa de educar o presidente Trump, seus apoiadores e outros populistas de que o comércio liberal é uma oportunidade e não um risco, e que a OMC ainda é a melhor alternativa disponível.

Pelo IPEA, Ribeiro (2018) publicou uma nota técnica sobre as tarifas de importação do aço e do alumínio, dentro do contexto do início do boicote às indicações do Órgão de Apelação. A nota considera os perigos que a disputa comercial entre Estados e China poderiam trazer para o comércio global e às instituições internacionais. Com efeito, o autor considera que não se pode descartar que a estratégia e objetivo dos EUA sejam “minar as regras que organizam o atual sistema mundial de comércio e induzir um sistema baseado em negociações bilaterais, no qual os EUA seriam capazes de utilizar mais diretamente a sua posição econômica dominante para obter maiores concessões dos parceiros” (Ribeiro, 2018, p. 24). Meses antes da desativação completa do OA, Markus Wagner (2019) afirmara que caso se considerasse que a crise do OSC fosse um dano colateral de um contexto mais amplo sobre o futuro da governança comercial internacional, “resolver problemas técnicos e jurídicos dentro do OSC sobre a posição adequada do OA na solução de disputas da OMC provavelmente será inútil neste jogo maior” (Wagner, 2019, p. 85, tradução própria)

Já após a desativação em dezembro de 2019, o debate acerca da crise da OMC deixou de vez a perspectiva “pedagógica” para assumir contornos mais conformistas ou de procura de alternativas. Mattoo e Staiger (2020) argumentam que os Estados Unidos estavam buscando promover uma mudança na governança internacional baseada em normas (*norm-based*) para o retorno da governança baseada em poder (*power-based*). Para eles, a nova estratégia estava em dirimir a legitimidade do sistema da OMC e alcançar uma maior margem de barganha no comércio global, com o propósito de retornar ao antigo modelo do GATT. Sheldon (2022) concorda parcialmente à medida que considera que os resultados têm se mostrado limitados. O autor argumenta que o objetivo de reduzir o déficit fiscal não foi atingido, e não houve progresso na discussão do uso de subsídios pela China, bilateral ou multilateralmente. Nesse contexto, o risco tomado ao enfraquecer a OMC faria parte da estratégia de contenção da China, especialmente pelos EUA acreditar ter sido estrangido pelo OSC por causa do seu uso de remédios comerciais.

Visões de que Biden iria reverter o boicote nas indicações também estiveram presentes nos Estados Unidos, Simon Lester (2020) do *think tank* CATO Institute argumentava que se Biden ganhasse a eleição, os EUA seriam receptivos a retomarem o compromisso com a OMC,

ou até mesmo a aderirem às propostas de reforma como o MPIA. Em 2021, após a eleição de Ngozi Okonjo-Iweala, o professor emérito da Universidade de Paris, Jean-Marc Siroën (2021) argumentou que a OMC estaria perdendo seu caráter multilateral para tornar-se plurilateral. Isto é, que a organização estaria perdendo sua capacidade de abrangência a todos os membros, para tornar-se uma agência com múltiplas partes. Hopewell (2025) também acrescenta que muitos Estados (não apenas os EUA) estão se aproveitando da ausência de um Órgão de Apelação funcional para bloquear as decisões dos painéis da OMC, apelando para o vazio. Assim, o que teria sido um impasse na nomeação de juízes se transformou em uma crise mais ampla de toda a OMC. Como evidenciado anteriormente no Gráfico 1, o número de casos levados à OMC despencou para aproximadamente um terço do nível anterior ao colapso do OA, o que sinaliza que os Estados podem não ver mais o OSC como um meio eficaz para fazer cumprir as regras e defender seus direitos comerciais. Por fim, a autora conclui que a ordem jurídica que antes sustentava o comércio global está ruindo.

3.5 Considerações parciais

Neste capítulo, debatemos a dimensão internacional da crise do Órgão de Solução de Controvérsias. Ressalta-se, em primeiro lugar, que a crise de legitimidade do organismo afeta desigualmente os países mais desenvolvidos (com maior capacidade de defesa comercial) e os menos desenvolvidos (menor capacidade de defesa comercial). A consequência direta disso é que, apesar do *locus standi*, a crise gera um déficit democrático no sistema multilateral do comércio (Yu; Murta, 2021). Essa questão seria mais sensível em contenciosos altamente complexos que exigem custos elevados em sua preparação e condução, tendo em vista que os países periféricos não dispõem de recursos humanos e financeiros suficientes para utilizar os procedimentos em sua plenitude, mesmo que organismos afirmativos como o ACWL existam.

Em segundo lugar, parte das expectativas e análises mostraram-se equivocadas com o passar do tempo. Para além da expectativa de reversão do boicote e do protecionismo americano com a chegada de Biden, poderia ser especulado inclusive que os Estados Unidos mudariam sua estratégia de competição com a China, incluindo a OMC como prioridade (Prazeres, 2020). A transição para a gestão Biden não apenas frustrou as expectativas de uma reversão, como também ilustrou uma estabilização das medidas anti-multilateralismo adotadas. Uma vez estabelecida a estratégia de bloqueio como ferramenta de barganha pela gestão anterior, os

custos políticos para revertê-la unilateralmente, sem obter concessões significativas, tornaram-se elevados, o que criaria uma condição de inércia na política externa dos EUA.

Por último, a instauração e manutenção da crise configuram um dilema para o sistema multilateral do comércio como um todo, impactando as modalidades de projeção internacional e as estratégias de busca por autonomia de países como o Brasil. A decisão americana emergiu de uma escolha-estratégica que buscava obter ganhos unilaterais em detrimento de todo o sistema. Portanto, é diante desse cenário de insegurança, incerteza, imprevisibilidade e erosão de regras mutuamente acordadas anteriormente que os Estados e sociedades civis se inserem. Aprofundamos a observação da crise do ponto de vista brasileiro nos Capítulos 4 (atores domésticos e política interna) e Capítulo 5 (ação exterior brasileira).

4 INTERNALIZAÇÃO DA CRISE: REAÇÕES INTERNAS NO BRASIL

Um estudo encomendado pela ICC (*International Chamber of Commerce*) e conduzido pela *Oxford Economics* concluiu que o Brasil é o país mais vulnerável a crises na OMC (Oxford Economics; ICC, 2025). Em um cenário hipotético de destituição completa do sistema, o impacto estimado no longo prazo é uma retração de 45% nas exportações brasileiras de produtos não-energéticos. Essa vulnerabilidade é especial em relação às barreiras comerciais, tendo em vista que alguns dos principais produtos exportados (como soja, carne e açúcar) são muito sensíveis a tais medidas (Borges, 2025). Este cenário consequentemente influencia as ações tomadas pelos agentes envolvidos no comércio internacional brasileiro.

Portanto, se por um lado, há atores possivelmente interessados na desestabilização do sistema multilateral do comércio, por outro, há atores que acompanham ativamente as transformações do sistema para a defesa de seus interesses comprometidos. Tal observação não se restringe à atuação diplomática e governamental empreendida pelos Estados, como discutido anteriormente no Capítulo 2. Com efeito, o entrelaçamento e sobreposição de preferências e ações estratégicas de atores estatais e não-estatais se dão de modo tão complexo que uma visão estatocêntrica torna-se limitada e exclui as dinâmicas de interação e agência. Neste capítulo, analisamos a repercussão e a internalização da crise do Órgão de Solução de Controvérsias no Brasil, a partir do exame dos grupos de interesse e das pressões exercidas pelos mesmos no processo decisório de política externa.

A investigação diferenciou os grupos de interesse e suas capacidades de influir no processo de formulação da política externa. Contudo, sem perder de vista que a análise destes atores não pode ser substitutiva ou igualada a do próprio Estado (Mesquita, 2013b). Para isso, realizamos a reconstituição cronológica das subunidades ao longo do tempo para compreender este processo de modo desagregado. Nesse sentido, foram adotados três principais marcos temporais: a) do impasse nas nomeações até a deflagração da crise (2017-2019), b) da deflagração da crise até promulgação da “Lei de Retaliações” (2019-2022) e, c) da “Lei de Retaliações” até a “Lei de Reciprocidade Econômica” (2022-2025).

Apesar de os eventos perpassarem estes marcos, a divisão priorizou a compreensão da deflagração da crise e da evolução dos instrumentos de defesa comercial adotados pelo governo brasileiro no período. Consideramos também a relativa convergência temática nas gestões que lidaram com este processo. No âmbito do Executivo: Michel Temer (2016-2018), Jair

Bolsonaro (2019-2022) e Lula III (2023-). No Ministério das Relações Exteriores, o período compreendeu as gestões: Aloysio Nunes (2017-2018), Ernesto Araújo (2019-2021), Carlos França (2021-2022) e Mauro Vieira (2023-). Já na Representação Permanente junto à OMC: Evandro Didonet (2016-2018), Alexandre Parola (2018-2022), Braz da Costa Baracuh Neto (interino, 2022-2023), e Guilherme de Aguiar Patriota (2023-).

Como será exposto a seguir, é possível visualizar de antemão uma relativa continuidade tanto no comportamento e declarações governamentais quanto no engajamento dos atores não-estatais. Nessa perspectiva, foi analisado o comportamento e as posições expressas em artigos, documentos e entrevistas de organizações do setor privado, principalmente oriundos da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Ademais, destacamos a participação chave de grandes escritórios de advocacia, assessorias jurídicas e assessorias de economistas para a definição da política externa brasileira nesse processo.

Finalmente, apesar da relevância desses atores, é necessário contextualizar que além destes possuírem suas próprias preferências, os documentos produzidos e veiculados carregam perspectivas e percepções *sui generis*. Desse modo, é necessário destacar que estes grupos se tratam de atores privados economicamente autointeressados. Além disso, no caso de barreiras comerciais, é preciso distinguir as perdas reais das expectativas de ganhos frustradas decorrentes da instabilidade da OMC. Ou seja, deve-se ater que, em virtude do seu caráter econômico privado, o teor dos documentos pode assumir a perda de potencial de comércio como prejuízos tangíveis.

Para a reconstituição cronológica e factual, este capítulo foi dividido em quatro sessões. Em primeiro lugar, serão introduzidos os antecedentes e a receptividade da imprensa e de atores domésticos com o decorrer dos acontecimentos na OMC. Em segundo, são expostas as percepções e preocupações com a deflagração da crise e as articulações internas para a atualização de instrumentos internos de defesa comercial, destacando sobretudo o mecanismo de conexão causal entre pressões domésticas e as medidas adotadas pelo governo brasileiro. Em terceiro lugar, observa-se as movimentações internas da aprovação da “Lei de Retaliações” até o processo que culminou na aprovação da “Lei de Reciprocidade Econômica”. Por último, analisamos as implicações teóricas, refletindo sobre as dinâmicas de busca de autonomia, dilema de agência e definição das ações estratégicas adotadas pelos atores domésticos.

4.1 Antecedentes e percepções iniciais (2017-2019)

Como parte da política industrial da gestão de Dilma Rousseff, o governo federal implementou em 2012 o programa Inovar Auto com o propósito de fomentar o aumento da competitividade e da atração de investimentos estrangeiros no setor automobilístico. O programa determinava o aumento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em 30 pontos percentuais, que poderiam ser abatidos por montadoras que investissem em produção nacional, pesquisa e desenvolvimento, inovação tecnológica e melhoria da eficiência energética de veículos (Brasil, 2012). Além disso, estabelecia um sistema de crédito presumido limitado a uma cota de importações de automóveis.

Esse programa foi posteriormente contestado pela União Europeia e pelo Japão na OMC, por meio de consultas abertas pela União Europeia em dezembro de 2013 (DS472), e pelo Japão em julho de 2015 (DS497). As partes demandantes alegavam o descumprimento do acordo de subsídios e compensações (SCM) e do acordo de medidas de investimentos (TRIMs). Em outubro de 2015, o OSC optou por apreciar os dois casos em conjunto, devido à elevada complexidade dos casos e por tratarem da mesma matéria. As discussões e a análise dos casos duraram quase quatro anos até que o Relatório do Painel foi circulado no dia 30 de agosto de 2017, resultando em uma derrota para o Brasil. Em paralelo, no dia seguinte, os Estados Unidos iniciaram o boicote sistêmico ao Órgão de Apelação, com o veto nas nomeações.

O Relatório do Painel condenou sete programas de incentivo industrial adotados pelo Brasil, a saber: o Inovar Auto, a Lei de Informática, o PATVD (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital), o Programa de Inclusão Digital, o RECAP (Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras), o PADIS (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores e Displays) e o PEC (Programa destinado a empresas predominantemente exportadoras).

A cobertura da imprensa brasileira sobre o relatório do Painel foi intensa, prevendo inclusive a derrota ainda no começo daquele ano (Moreira, 2017a). A intensa repercussão contou com afirmações de que esta era a maior derrota já sofrida pelo Brasil na OMC (Ventura, 2017). Em contrapartida, a mesma atenção não foi dada ao veto que ocorrera no dia 31. Parte da mídia estava veiculando preocupações acerca do futuro da indústria automobilística, incluindo o pronunciamento de predisposição da CNI de propor novas políticas industriais ao

governo brasileiro para lidar com o incidente (Ventura, 2017). Por outro lado, encontravam-se também comemorações da condenação do Brasil na OMC de cunho antipetista, como veiculado em jornais do período, que sugeriam que as reclamações da UE e do Japão estariam sendo feitas em favor do Brasil (O Globo, 2017).

Para o então diretor de Desenvolvimento Industrial da CNI, Carlos Abijaodi, parte dos programas condenados pela OMC surgiu como medidas para contornar as distorções decorrentes do sistema tributário brasileiro, e que a reforma tributária seria uma via para corrigir a distorção e melhorar a competitividade da indústria (Caleiro, 2017). O Brasil recorreu posteriormente das decisões dos painéis no dia 28 de setembro. No dia 3 de outubro, a União Europeia e o Japão notificaram a apelação cruzada. Um dos argumentos da apelação brasileira era a limitação dos programas e a criação de novas estratégias nacionais. Mesmo assim, a criação do Rota 2030 como substituto ao Inovar-Auto atraiu receios de novas condenações na OMC, o que gerava debates dentro da gestão Temer de como proceder com a política automobilística (Ritter; Graner, 2017).

A primeira menção ao impasse apareceu na edição do jornal O Estado de S. Paulo do dia 1 de setembro de 2017. Em uma matéria curta de Jamil Chade, repercutiu-se que as ações dos Estados Unidos na OMC ameaçavam a funcionalidade do organismo, destacando que o governo americano estaria “mudando as justificativas para não aceitar a nomeação de juízes” (Chade, 2017). A questão voltou a ser mencionada na imprensa brasileira somente em 9 de outubro no Valor Econômico por Assis Moreira (2017). Naquele momento, o Brasil tentava indicar o Embaixador José Alfredo Graça Lima, enquanto os Estados Unidos resistiam novamente à criação do processo seletivo de novos juízes. Já a primeira menção ao impasse na revista Interesse Nacional foi feita em outubro de 2017, por Rubens Barbora (2017), em que destacava a “periculosidade” das decisões de Trump em boicotar o multilateralismo baseado em regras. Além disso, o autor destacou o início da falta de credibilidade de Trump com suas decisões polêmicas que provocaram ansiedade no mundo (Barbosa, 2017).

Considerando a veiculação praticamente ausente de notícias e pareceres a respeito da crise do OSC imediatamente após o impasse, é provável que a baixa repercussão no Brasil sobre o impasse na nomeação de juízes do OA tenha decorrido da atenção dada ao resultado do contencioso da política industrial brasileira, o que é esperado devido à significância da derrota sofrida na OMC. Finalmente, a condenação de dois dos sete programas contestados pelo Japão

e União Europeia foi revertida pelo Órgão de Apelação com o Relatório circulado no dia 13 de dezembro de 2018 (MRE, 2018b).

Em outubro de 2017, o Relatório de Painel do contencioso do frango com a Indonésia (DS484) foi circulado com parecer favorável para o Brasil. A determinação foi de que a Indonésia deveria aceitar o certificado sanitário internacional para a entrada do frango brasileiro. Após a Indonésia declarar que não iria apelar do caso, o MRE, ABPA e a imprensa comemoraram, levando em consideração também a derrota recente sofrida pela Indonésia em um caso semelhante levantado pelos EUA (Moreira; Bonfanti, 2017). A ABPA comemorou esta declaração de não-apelação por parte da Indonésia, e afirmou a existência de um “horizonte positivo para a concretização dessas exportações” após a vitória brasileira (Santin, 2017). Nesta disputa, a ABPA e o MRE foram assessorados pelo escritório Barral M Jorge Consultores Associados, que também comemorou o resultado (BMJ, 2017).

Também em outubro, Roberto Azevêdo concedeu entrevista à Folha de S. Paulo a respeito do impasse do OA. O DG expressou que os EUA ainda não teriam ou não ofereceriam uma visão de solução possível, mas que garantiram estar refletindo e seguindo com o diálogo. Em seguida, declarou que a solução já estava atrasada e que o impasse poderia fazer a OMC “sofrer forte impacto sistêmico” (Azevêdo, 2017).

No início de 2018, já havia perspectivas de não-retorno ao pleno funcionamento do OSC na imprensa brasileira. Em uma coluna para o Estadão, Rubens Barbosa declarou que a OMC “contestada diretamente pelo governo norte-americano, deve sofrer mudanças profundas durante 2018, correndo o risco de perder o último de seus pilares, o órgão de apelação que dirime controvérsias comerciais entre os países-membros” (Barbosa, 2018a). Sobre a *Trade Policy Agenda* de Trump para 2018, Barbosa comentou a respeito do crescimento do protecionismo no mundo e da intensificação da agressividade comercial americana sob o argumento de “segurança nacional”. O autor destacou a delicadeza de lidar com contenciosos que envolviam os EUA, onde qualquer decisão do OA poderia agravar ainda mais a situação da OMC. Caso essa ordem fosse rompida, “as normas do mecanismo multilateral de comércio [que] atuam como um elemento de dissuasão para a escalada protecionista no mundo e seu desmantelamento significaria a desordem internacional, deixando os países em desenvolvimento sem um importante recurso contra medidas protecionistas” (Barbosa, 2018a).

A respeito da reforma da OMC no contexto de guerra comercial entre Estados Unidos e China, Barbosa (2018) repercutiu a tensão emergente para a economia global como um todo e

o risco de uma reforma que tornasse a OMC mais esvaziada. Barbosa ressaltou que interessava ao Brasil buscar manter a Organização ativa e influente na regulamentação do comércio internacional, tendo um papel primordial de advogar pelo fortalecimento e avanço da instituição. Por fim, expressou a necessidade de definição de uma nova estratégia de negociação brasileira (Barbosa, 2018b).

Em maio de 2018, com a indicação de Alexandre Parola¹⁹ para chefiar a DELBRASOMC (Missão do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e outras organizações econômicas em Genebra), ocorreu a sua sabatina na Comissão de Relações Exteriores (CRE) no senado. Ao ser perguntado a respeito da crise do OSC, Parola classificou os Estados Unidos como o agente de disrupção da ordem, citando a opacidade de sua posição e a obstrução das negociações:

A grande dificuldade para que isso ocorra é a oposição que vem sendo feita pelo governo dos EUA. É uma situação difícil, porque os representantes norte-americanos simplesmente não dizem o que querem. É praticamente impossível negociar, eles só dizem que não estão satisfeitos com o atual status quo, mas também não sugerem nada. Talvez estejam aguardando uma proposta formal para dizerem qual vai ser o preço. Uma alternativa apontada por Parola seria recompor o sistema de solução de controvérsias sem a participação dos EUA, o que "teria um limite claro, mas ao menos definiria uma estrutura". (Senado Notícias, 2018)

Sua candidatura foi posteriormente aprovada e o candidato assumiu o posto de representante permanente (embaixador) em outubro.

No contexto das eleições presidenciais de 2018, na revista Interesse Nacional, Cláudia Trevisan (2018) refletiu sobre a conjuntura internacional com a qual o próximo presidente eleito iria lidar. Neste artigo, a analista teceu críticas à condução da política norte-americana, citando que Trump desprezaria o multilateralismo e que privilegiaria uma abordagem belicosa em suas relações exteriores. Quanto à crise da OMC, discorreu que a política protecionista de Trump e suas retaliações globais estariam promovendo insegurança às cadeias de produção e ao próprio avanço da globalização. Sem o OA, o cenário é de incerteza devido ao enfraquecimento das regras de resolução de disputas, o que travaria investimentos e comprometeria o crescimento econômico mundial. Após a eleição de Bolsonaro, Barbora (2018) publicou recomendações para a condução da política externa. Quanto à OMC, o autor repercutiu como uma das maiores

¹⁹ Parola foi ex-Porta-Voz do governo Temer e ex-presidente da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

necessidades da diplomacia brasileira a necessidade de engajamento no OSC e a necessidade de reagir à decisão do OA sobre os setores automotriz e de informática contestados pela UE e pelo Japão, criando políticas alternativas e abrindo o mercado brasileiro (Barbosa, 2018c).

Já no início da gestão Bolsonaro, em artigo para a *Interesse Nacional*, Barbosa (2019) discutiu como principal desafio da PEB a crise do multilateralismo intensificado pelo fracasso da Rodada Doha, pelos ataques de Donald Trump e pelo esvaziamento da OMC. Nesse contexto, o autor destacou a necessidade de lidar com o mau funcionamento do Órgão de Apelação, com as negociações de acordos de facilitação de comércio, de segurança alimentar e de serviços. Barbosa criticou a estratégia de negociações brasileira na OMC, argumentando que ao “[colocar] todas as suas fichas nas negociações multilaterais da OMC, o Brasil deixou de lado os acordos bilaterais. O Brasil esteve na contramão das tendências globais e isolado no grande jogo entre os países desenvolvidos na Ásia e no hemisfério Norte” (Barbosa, 2019, p. 37). Por fim, criticou novamente o resultado do Relatório de Apelação no caso da política industrial brasileiro, que fora anteriormente comemorado pelo governo brasileiro.

No início da gestão Bolsonaro, o Brasil circulou uma proposta de reforma do OA que almejava adereçar as demandas e críticas feitas pelos Estados Unidos. Rubens Ricupero (2020) considerou que o alinhamento de Bolsonaro a Trump poderia trazer prejuízos para o Brasil, caso decidisse seguir o comportamento norte-americano frente ao OSC. Mas como observado posteriormente, esta tendência seria relativamente limitada (*ver* Capítulo 5.1).

Outra questão relevante para a observação de atores e determinantes domésticos são as mudanças ocorridas na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que foi transferida para o Ministério da Economia em junho de 2019. Até meados de 2018, a CAMEX detinha um órgão consultivo composto por integrantes do setor privado, o Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX) que fora desativado sem causa pública declarada. Ainda em 2018, o governo contratou uma consultoria prestada pelo PNUD, o Projeto BRA/18/023, com o objetivo de delinear diretrizes para modernizar a economia brasileira, aumentar a participação do Brasil em plataformas internacionais e aprimorar a governança e a gestão. Dentre as recomendações desta consultoria, encontrava-se a necessidade de reestruturação do Conex, que foi novamente regulamentado pelo Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019²⁰. A participação do PNUD foi

²⁰ O decreto nº 10.044 de 4 de outubro de 2019 foi posteriormente revogado pelo decreto nº 11.428, de 2 de março de 2023, com o retorno da CAMEX para o MDIC, uma vez que a Câmara fazia parte do antigo Ministério da Economia.

categorizada como o “principal subsídio para uma transformação de impacto para a política de comércio exterior brasileira, que foi a reestruturação do Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex)” (PNUD, 2025, p. 21). Por fim, o Órgão só voltaria ao funcionamento em dezembro de 2020, após mais de 2 anos desativado. Ou seja, após 2 anos sem uma instância consultiva público-privada para a política comercial do Brasil.

Dias antes da paralisação completa do OA, a imprensa brasileira já repercutia visões negativas a respeito do “fim” da OMC ou do SSC conhecido até aquele momento. Tatiana Prazeres (2019) escreveu para a Folha que a crise não significava o fim da OMC ou do seu SSC, tendo em vista que a Organização detinha diversas outras funções. No entanto, Prazeres alertava que “o ano de 2019 será um capítulo sombrio na história do uso do direito para a solução de controvérsias internacionais” (Prazeres, 2019). O Estadão também repercutia o “O fim da OMC como a conhecemos”, expressando que o questionamento da OMC por parte dos Estados Unidos decorria de sua insatisfação com alguns resultados negativos: “O excesso judicial está nos olhos de quem vê. Os perdedores sempre acharão que não foram tratados de maneira justa, e os EUA são rápidos em comemorar decisões da OMC quando saem vitoriosos” (Estadão, 2019). Por fim, prevendo que:

Tudo isso significa que o comércio global está prestes a se tornar muito menos previsível e muito mais contencioso. Sem o órgão de apelação para agir como um intermediário de confiança, as disputas entre os membros de mais peso devem se intensificar. De todas as políticas comerciais adotadas por Trump, esta talvez seja a mais difícil de reverter e terá os efeitos mais duradouros. Não é impossível que os EUA retomem o papel de xerife do comércio global, como faziam na época do GATT. (Estadão, 2019)

4.2 Da deflagração da crise aos instrumentos internos de defesa comercial (2019-2022)

No dia da paralisação completa do OA, o DG Roberto Azevêdo concedeu entrevista ao Jornal Nacional a respeito do fim do poder vinculante do OSC, e destacou a gravidade da situação na possibilidade de os contenciosos brasileiros caírem no limbo:

Se houver a lei da selva, a primeira vítima vai ser a previsibilidade. Se não há previsibilidade, não há investimento. Se não tem investimento, não tem crescimento econômico. Se não tem crescimento econômico, não tem emprego. Não ter OMC é um mau negócio para todo mundo. Nós vamos encontrar alguma solução. Não sei qual é. (Jornal Nacional, 2019)

Na Folha de S. Paulo, o teor foi mais negativo com uma matéria de Pablo Bentes (2019) que expressou: “Morreu hoje, aos 24 anos, o Órgão de Apelação da OMC. Foi assassinado pelos Estados Unidos, por asfixia”. Bentes repercutiu que a decisão foi tomada por inconformidade com as derrotas sofridas no Órgão, em suas palavras, por serem “maus perdedores”. O autor incluiu a discussão de que os EUA criticaram o funcionamento do órgão ao longo de duas décadas, mas que o relativo desconforto na questão de defesa comercial era compensado pelos ganhos obtidos em outros temas da OMC, especialmente oriundos do TRIPS e do GATS. Quanto ao SSC, destacou o crescimento da assimetria entre países mais ricos (mais capazes de estabelecer e contestar medidas de outros países) e menos ricos (menos capazes de estabelecer e contestar).

Com a chegada da pandemia de COVID-19, a repercussão midiática e a articulação doméstica e internacional concentraram-se, sobretudo, nas questões de patentes de vacinas e questões de propriedade intelectual. Duas principais movimentações foram observadas: a criação do Mecanismo de Apelação Provisório (MPIA) e a ameaça de bloqueio do orçamento da OMC. O Brasil foi um dos membros fundadores deste arranjo e advogou continuamente pelo seu papel na restauração da ordem. Quanto à ameaça de bloqueio do orçamento da OMC por causa do MPIA, não foram encontrados registros de participação brasileira ou de demanda doméstica nesta ocasião (*ver* Capítulo 5.2).

Apresentada em setembro daquele ano, a Agenda Internacional de 2020 da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) incluiu explicitamente que a proposta dos Estados Unidos para a OMC era de acabar com o Órgão de Apelação (FIESP; Zanotto, 2020). A agenda reportou reuniões do setor de defesa comercial da Federação com o MRE, com a DELBRASOMC e com Ministério da Economia acerca da matéria.

Em novembro de 2020, foi circulado o Relatório do Painel de Conformidade do contencioso do frango com a Indonésia, no qual esta foi novamente condenada pela política de restrição à carne de frango brasileira. O resultado foi repercutido e comemorado pela ABPA como uma vitória para o Brasil, visto o reconhecimento na OMC do descumprimento dos acordos SPS e TBT por parte da Indonésia. Em entrevista para a Valor Econômico sobre a questão, o Embaixador Graça Lima sublinhou que parte das declarações de prejuízo da indústria seriam mais bem compreendidas como frustrações de possíveis ganhos do que como prejuízos propriamente. Adicionou também que o país “esperava vender até 3.000 toneladas por ano em uma fase inicial no caso de abertura daquele mercado” (Moreira; Lopes, 2020), em um mercado

que, até então, não tinha previsão de abertura. Por fim, em dezembro de 2020, com o retorno das atividades do Conex após dois anos desativado, foi elaborado o seu *Plano de Trabalho Conex 2021-2022*. Paradoxalmente, o plano não incluiu questões de defesa comercial (CAMEX, 2021).

A criação de um instrumento de defesa comercial voltado à crise do OSC foi discutida nas reuniões 177^a (17 de dezembro de 2020), 180^a (17 de março de 2021) e 182^a (19 de maio de 2021) do Comitê-Executivo de Gestão (GECEX) da CAMEX. Nesta última reunião, o Diretor do Departamento de Política Comercial do Itamaraty, o diplomata Fernando Pimentel, declarou que a crise do OA continuava e que não havia perspectiva de resolução do impasse a curto prazo. Ao fim, Pimentel afirmou que o MRE estava trabalhando em um projeto de medida provisória e em uma Exposição de Motivos Interministerial (EMI) com propostas de mudança no ordenamento brasileiro que seriam encaminhados em breve (GECEX, 2021).

Em maio de 2021, a Eurocâmaras (Câmara de Mediação e Arbitragem das Eurocâmaras, organização representativa da comunidade empresarial europeia) realizou o lançamento de um Anuário que contou com a participação de embaixadores, empresários e acadêmicos. Nesta edição, o então embaixador do Brasil na OMC Alexandre Parola e o então segundo secretário Leonardo Bento expressaram suas percepções e expectativas para a MC12. Por sua vez, os autores defenderam uma reforma que flexibilizasse a estrutura negocial rígida em favor da negociação de acordos plurilaterais. Quanto à reforma e ao impasse na OMC, foram omitidos o motivo e o responsável pelo bloqueio nas nomeações, expressando apenas que a “falta de consenso sobre o funcionamento do sistema de solução de controvérsias tem levado ao bloqueio da nomeação de novos membros para o OA” (Parola; Bento, 2021, p. 25). Alguns argumentos empregados por estes diplomatas estavam em sintonia com as manifestações americanas. Parola e Bento (2021) sustentaram que os mecanismos de freios e contrapesos da OMC não deveriam servir apenas para inibir violações ou evitar a imposição de obrigações indesejadas aos membros, mas também para assegurar que aqueles dispostos a aprofundar seus compromissos pudessem fazê-lo voluntariamente, sem restrições impostas pela arquitetura institucional. Ao final, os autores enfatizaram que caso a flexibilização da estrutura da OMC se consolidasse como eixo central da MC12, seria imprescindível a obtenção de resultados concretos nas iniciativas plurilaterais, como forma de conferir legitimidade e efetividade ao processo reformista.

Com vistas à modernização de mecanismos de defesa da CAMEX, a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM) da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia (SECEX) abriu uma consulta pública sobre investigações de subsídios e medidas compensatórias. A consulta contou com declarações breves e revisões longas da ABIMAQ, ABIQUIM, ABRINQ, AEB, CCOIC, CNI, EMBRACO, FIESP, representação do Governo da China, IBRAC, JT And N e Uno Trade (MDIC, 2024b). Posteriormente, a consulta deu origem ao Decreto nº 10.839, de 18 de outubro de 2021, que regulamentou os procedimentos administrativos relativos à investigação de existência de subsídios e à aplicação de medidas compensatórias (Brasil, 2021a). Este decreto foi defendido no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) da SDCOM, publicado em fevereiro de 2022. Conforme o documento, a antiga regulamentação, datada de 1996, estaria defasada e insuficiente para orientar os processos de investigação de subsídios. Ao final, o Relatório serviu para justificar a Portaria Secex nº 172, de 14 de fevereiro de 2022 (Brasil, 2021b), que substituiu a Circular nº 20/1996, tornando-se o instrumento normativo válido para condução das investigações antissubsídios no Brasil (Brasil, 2022b).

A EMI para a criação de uma lei de retaliações foi finalmente circulada em novembro de 2021, sendo assinada pelos então ministros Carlos Alberto Franco França (MRE), Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias (MAPA) e Paulo Roberto Nunes Guedes (ME) (Brasil, 2021). O documento apresentou o contexto da crise do Órgão de Solução de Controvérsias e a necessidade de criação de mecanismos que formalizassem a capacidade de retaliações da CAMEX. O documento destacou que o instrumento seria autocontido e de natureza defensiva e excepcional. Sua finalidade diplomática seria a de “dissuadir eventuais ‘apelações no vazio’ por outros parceiros comerciais, além de contribuir para facilitar negociações de meios alternativos de solução de controvérsias, em particular a arbitragem prevista no artigo 25 do ESC” (Brasil, 2021, p. 2).

O projeto da Lei de Retaliações (Lei nº 14.353/2022) foi originado a partir da Medida Provisória (MPV) 1098/2022 relatada pelo Senador Espiridião Amin, do Partido Progressista (PP). A MPV foi posteriormente aprovada na Câmara e no Senado sem alterações (Lei, 2022). A medida estabeleceu precedente para a suspensão de concessões ou de outras obrigações na hipótese de descumprimento de obrigações multilaterais por membros da OMC (Brasil, 2022). Na prática, a lei autorizaria a retaliação contra países que congelem contenciosos comerciais ativos com o Brasil, aproveitando-se da inoperância do Órgão de Apelação, como no caso dos

contenciosos da Índia e da Indonésia. A medida foi amplamente divulgada e defendida pela imprensa e pelos setores empresariais brasileiros. Posteriormente em novembro daquele ano, o Brasil teria sua política comercial examinada na OMC. Na ocasião, a Lei de Retaliações não fora questionada, mas declarada pelo Brasil como uma tentativa “de remediar as presentes falhas do SSC da OMC ao criar iniciativas para alcançar uma solução através de negociações entre as partes em disputa e/ou o recurso de meios alternativos de solução” (Brasil, 2022a, p. 19, tradução própria) (*ver* Capítulo 5.2).

A CNI realizou uma série de publicações e eventos setoriais a respeito da conjuntura do comércio global. Suas principais atividades de monitoramento de defesa comercial e cenários para o futuro da OMC e do Órgão de Solução de Controvérsias foram publicadas em sua “Prestação de Contas do Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022” (CNI, 2022). Dentre as informações apresentadas no arquivo, é relevante notar a constante articulação com o governo e a diplomacia brasileira, apoiando ativamente a entrada do Brasil no MPIA. Além de realizar diversas reuniões em articulação com CEB, FIESP, CNA e ABPA; um exemplo encontrado na agenda foi a realização de uma reunião direta com a então Vice-Diretora-Geral da OMC, Anabel González, em 30 de agosto de 2021, para tratar das crises e caminhos na OMC.

Em 18 de abril de 2022, a Diretora-Geral Ngozi Okonjo-Iweala realizou uma visita de cortesia à Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) em conjunto com o Instituto Pensar Agropecuária (IPA). Uma carta entregue pelo IPA elencou como prioridades do setor os “sistemas de diligência devida; reconhecimento da agricultura tropical como modo sustentável de produção; ofertas de insumos; e recomposição do órgão de apelação da OMC” (Pacheco, 2022). Ainda no mesmo dia, a DG encontrou-se com o presidente Jair Bolsonaro e com o Chanceler Carlos França: “A MP é a reação brasileira aos países que costumam apelar no vazio. [...] O texto permite adotar compensações a essas iniciativas com base na decisão do painel. Queremos o Órgão de Apelação funcionando em sua totalidade” (França apud Chrispim, 2022).

A Lei de Retaliações foi enfim promulgada no dia 26 de maio de 2022, com intenção declarada de “dissuadir eventuais apelações no vazio por outros parceiros comerciais e contribuir para facilitar negociações de dissídios por meios alternativos de solução de controvérsias, em particular a arbitragem prevista no art. 25 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias” (Brasil, 2022c, p. 9). A declaração do MRE endossou que “o Governo brasileiro reafirma seu compromisso com o sistema multilateral de comércio e continuará trabalhando para o reestabelecimento pleno do sistema de solução de controvérsias da OMC. Mantém, além

disso, a firme convicção de que devem ser privilegiadas soluções negociadas para todos os contenciosos dos quais é parte ou venha a fazer parte” (MRE, 2022).

A lei alterou as regras de defesa comercial para permitir que o Brasil suspenda concessões ou outras obrigações (por meio de retaliações) contra um membro da OMC quando: a) um painel da OMC tiver emitido um relatório favorável ao Brasil; b) o outro país apelar desse relatório para um OA inoperante ("no vazio"); c) o outro país recusar-se a firmar um acordo de arbitragem substitutiva (como o MPIA) para finalizar a disputa.

Após a aprovação por unanimidade no Senado, a Folha de S. Paulo repercutiu a medida como um instrumento criado mirando a Índia e a Indonésia (Folha de S. Paulo, 2022). Já em entrevista concedida à Valor Econômico, o senador Espiridião Amin comemorou e defendeu a medida como instrumento de legitimação dos interesses brasileiros e barganha do cenário internacional:

A ausência desse instrumento deixaria os legítimos interesses brasileiros desamparados, mesmo após avaliação imparcial por painel da OMC. A MPV vem, assim, reforçar a capacidade de ‘ameaçar a retaliação’, o que por si só já pode induzir o lado recalcitrante a repensar sua posição. (Amin apud Lima; Truffi, 2022)

Em entrevista para um portal de comunicações brasiliense, o Brasil 61, Luciana Morilas²¹ expressou expectativa de reparação de perdas do setor produtivo decorrentes da crise do OSC. Para a especialista, ainda seria questão de tempo para lidar com os efeitos de subsídios e barreiras de acesso nos segmentos de carne bovina, carne de frango e açúcar. Já em um artigo publicado pelo escritório Souto Correa, Gabriella de Salvio (2022) avaliou que a finalidade da lei aparentava mais uma margem de segurança jurídica e de pressão política à Índia e Indonésia do que necessariamente a sinalização de que o Brasil estivesse interessado em retaliações. Outra interpretação foi dada por Bernardo Leite (2022) da Grinberg e Cordovil, que considerava como incertos os resultados da Lei, mas indicou que eventuais medidas contra a Índia e Indonésia serviriam como ensaio. Por fim, destaca-se que a medida não é única no mundo. A União Europeia já adotou medida semelhante com a publicação do Regulamento UE nº 2021/167, de fevereiro de 2021.

²¹ Professora de direito comercial e direito internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP).

4.3 Da “Lei de Retaliações” à “Lei de Reciprocidade Econômica” (2022-2025)

Após a aprovação da “Lei de Retaliações”, o Brasil não sofreu condenações ou questionamentos na ocasião da Revisão de Política Comercial quadrienal da OMC, o que pode ser devido ao argumento de defesa comercial em virtude da crise ou à promulgação de instrumentos semelhantes por outros membros, como a União Europeia (*ver* Capítulo 5.2). A 12ª Conferência Ministerial da OMC (MC12), que estava prevista para dezembro de 2021, foi adiada duas vezes em decorrência da crise de COVID-19. Por fim, a Conferência viria a ocorrer apenas em junho de 2022, em Genebra.

Nos preparativos para a MC12, a CNI publicou um documento de posição no qual classificou como seus três grandes interesses prioritários: o “destravamento do Órgão de Apelação, subsídios industriais e facilitação de investimentos” (CNI, 2021, p. 9). Conforme o estudo apresentado, foi projetado o valor anual de US\$ 4,4 bilhões em prejuízos causados pelas barreiras de acesso ao mercado geradas pelos contenciosos do Brasil na OMC. A CNI propôs:

Atingir um consenso junto aos membros para a nomeação de novos árbitros e, com isso, a retomada do OA ao seu funcionamento pleno, restaurando, assim, a integridade do sistema de solução de controvérsias e preservando o consenso negativo e o duplo grau de jurisdição, com um Órgão de Apelação devidamente reformado. Em paralelo, trabalhar pela expansão de membros no arranjo interino de arbitragem (MPIA, na sigla em inglês), sobretudo aqueles países contra os quais o Brasil possui contenciosos. (CNI, 2021, p. 14)

Quanto ao trabalho dos árbitros, a CNI sugeriu as seguintes mudanças:

Aumento do número de árbitros no OA de 7 para 10. Essa decisão permitiria aos árbitros uma melhor organização e divisão dos trabalhos internos com ganhos significativos em tempo e produtividade; Transformar o trabalho dos árbitros do OA em um trabalho de tempo integral; Alterar as regras no DSU para que árbitros que estejam em final de mandato sejam previamente autorizados a concluir um julgamento que esteja pendente; Prever um mandato mais longo, de até 8 anos, para Membros do OA. Isso reduziria preocupações dos Membros em relação à independência do OA e ajudaria no aumento da eficiência, já que se teria o benefício de uma maior especialização e experiência de trabalho. (CNI, 2021, p. 32)

Por fim, a MC12 não logrou avanços na questão do Órgão de Solução de Controvérsias.

Em setembro de 2022, o embaixador Alexandre Parola foi redesignado para representar o Brasil junto à OCDE, e o embaixador Braz Baracuhy Neto assumiu interinamente o posto

como embaixador da DELBRASOMC. Em novembro, a FUNAG publicou um curso virtual intitulado "Memórias do Brasil na OMC", que contou com a participação de diplomatas e atores privados. Nesta ocasião, o então ex-embaixador do Brasil na OMC, Alexandre Parola (2022) defendeu a ideia de que não era possível atribuir a paralisia da Organização exclusivamente à administração Trump, tendo em vista que o desconforto em relação ao SSC e à OMC como um todo foi crescente ao longo de diferentes governos e com caráter bipartidário. Parola (2022) argumentou que as críticas americanas encontravam respaldo em problemas recorrentes no funcionamento do OA, como o descumprimento sistemático do prazo de 90 dias para a circulação dos relatórios.

Parola (2022) sustentou em seguida que, em determinados momentos, o Órgão teria extrapolado seu mandato original ao assumir um papel de natureza quase legislativa, quando sua função deveria se restringir à revisão de erros cometidos pelos painéis, os chamados "*ingredients errors*". Essa percepção teria alimentado a avaliação norte-americana de que o funcionamento do sistema se afastou do acordo originalmente pactuado entre os membros. Desse modo, a crise do Órgão de Solução de Controvérsias seria o resultado previsível de um longo processo de desgaste institucional e não um evento abrupto e inesperado. Por fim, o embaixador destacou que esse processo se somou a uma retórica nos EUA que passou a questionar a própria necessidade de permanência do país na OMC, caso a Organização continuasse a operar nos termos então contestados.

Em contraste, neste mesmo curso da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Baracuh Neto (então embaixador interino) apontou a rivalidade entre os Estados Unidos e a China que transcende a OMC, como explicação para a crise do OSC. Em seguida, Baracuh Neto (2022) argumentou que função do Brasil deveria ser a de evitar uma fragmentação das regras do comércio que deve ser combatida com uma rede complexa de negociações bilaterais e multilaterais no âmbito da OMC. Nesse sentido, o MPIA apareceria como uma plataforma estratégica multidirecional para a reforma da Organização que, em sua percepção, deveria ser liderada pelo Brasil.

Em 2023, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do Brasil e escolheu Mauro Vieira, o ex-Chanceler do segundo mandato de Dilma Rousseff, como seu Ministro de Relações Exteriores. A nova gestão propôs mudanças de posicionamento internacional, buscando protagonismo coordenado com o setor privado, característica marcante de seus dois primeiros mandatos (Cervo; Bueno, 2022; Milani; Ives, 2023). Posteriormente, o MRE apresentou a

candidatura do diplomata Guilherme de Aguiar Patriota como embaixador do Brasil na OMC para ser apreciada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado. No Planejamento Estratégico da Delegação do Brasil junto à OMC, destaca-se que a CRE aprovou como metas de Patriota:

7. Atuar nas negociações sobre a reforma do Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC) da OMC, com vistas à retomada da sua funcionalidade, conforme acordado na 12ª Conferência Ministerial;
8. Enquanto não se restabelecer plenamente o Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC), explorar meios alternativos de solução de controvérsias, a fim de garantir os interesses brasileiros ante violações de regras multilaterais do comércio por outros Membros da OMC, como o Arranjo Provisório de Arbitragem e Apelação (MPIA, da sigla em inglês), do qual o país faz parte; (MRE, 2023a, p. 16)

Patriota foi designado para a Representação Permanente do Brasil junto à OMC pelo governo brasileiro em abril de 2023, sendo aprovado em 29 de maio de 2023. Em sua sabatina na CRE, Patriota ressaltou vitórias importantes do Brasil no OSC e no OA. Expôs que o boicote teve início na gestão Obama, mas que foi contornada com a mobilização de outros países. O Embaixador ressaltou em seguida que trabalharia em prol da restauração do Mecanismo. Quanto à motivação dos EUA, Patriota atribuiu às derrotas dos EUA como catalisador do bloqueio nas nomeações à instância de apelação:

Os americanos são alvo de muitas disputas e perdiam várias na verdade, então eles passaram a não gostar mais da maneira como estava funcionando sobretudo o Órgão de Apelação, porque eles achavam que os juízes do Órgão de Apelação extrapolavam suas funções de se aterem às questões factuais, etc., eles começavam a produzir mais normas, no fundo, que os países não tinham negociado. (CRE, 2023)

Ao longo de todo o período, os atores domésticos continuaram se reunindo com o governo e atores internacionais para discussão de caminhos alternativos à crise. Em 2024 ocorreria a MC13 em Abu Dhabi. As organizações CNI, FIESP e CEB fizeram séries de eventos, palestras e reuniões no período de preparação para a Conferência Ministerial. O documento de posição oficial da CNI foi assessorado pela MPA Trade Law - Marques & Pupo Advogados, e elencou como prioridades para o Brasil e a indústria nacional: i) a reforma da OMC, com a flexibilização do *single undertaking*, criação de um conselho consultivo global do setor privado, restauração do OSC e do OA; ii) avanços na agenda de comércio e sustentabilidade ambiental; e, iii) a conclusão do acordo sobre comércio eletrônico e aprovação

do Acordo de Facilitação de Investimentos (AFI) (CNI, 2024a). Após a conclusão da MC13, apesar de nenhum avanço no âmbito do OSC, os atores domésticos comemoraram os avanços no acordo de comércio eletrônico e de facilitação de investimentos (CNI, 2024b).

A respeito da MC 13 em Abu Dhabi, Rubens Barbosa (2024) declarou, na revista Interesse Nacional, que a reunião confirmou a crise do multilateralismo por conta de disputas geopolíticas e as medidas protecionistas. Ele declarou que: “O Brasil defendeu a reforma da OMC com o fortalecimento do órgão de apelação do mecanismo de solução de controvérsias e se envolveu em todas as principais discussões”. Na ocasião, também não houve progresso nas negociações de medidas de salvaguardas especiais (SSM) e de subsídios do algodão. Além disso, o autor acrescentou que:

O comunicado final do encontro mostra o grau de marginalização da OMC em vista do adiamento de todas as decisões sem perspectiva de resolução a curto prazo. O colapso foi quase total [...]. No tocante à reforma do mecanismo de solução de controvérsias, os ministros reconheceram progressos feitos com vistas a permitir um sistema de solução de disputas funcionando e acessível a todos os membros ainda este ano e instruíram seus funcionários a acelerar as discussões, aproveitar os avanços já alcançados, e trabalhar nas questões não resolvidas. Apesar das promessas contidas no comunicado ministerial, a OMC se transformou em um palco de debates técnicos no comércio exterior, sem possibilidade de cumprir o mandato desde sua criação no sentido de formular regras e de solucionar controvérsias no comércio internacional. (Barbosa, 2024)

Em junho de 2024, o DECOM (CAMEX) lançou o Painel de Defesa Comercial, com o propósito de facilitar os procedimentos de investigações de defesa comercial, sua modernização e transparência. Na plataforma é possível acompanhar em tempo real todos os pedidos de investigação, investigações em curso e as medidas aplicadas (MDIC, 2024a). Ainda nesse contexto, o governo brasileiro e os atores domésticos começaram a formular ainda novos instrumentos de defesa comercial dentro da CAMEX.

A Lei nº 15.122, de 11 de abril de 2025, que passou a ser conhecida como a “Lei de Reciprocidade Econômica” somou-se à Lei de Retaliações de 2022 como um instrumento brasileiro de defesa comercial (Brasil, 2025b). A medida foi apresentada no Projeto de Lei (PL) 310/2025 proposto pelo deputado federal Murilo Galdino (Republicanos-PB). O autor justificou que o teor da proposta era de autorizar: “o Congresso Nacional, por motivo de segurança nacional, a permitir que a República Federativa do Brasil, adote medidas imediatas de reciprocidade a País-Membro que, em desacordo com as normas da Organização Mundial do

Comércio, determine a elevação de tarifas de produtos brasileiros destinados à exportação” (Brasil, 2025a). O deputado do Republicanos acrescentou também que:

Em outras palavras, se um país sobretaxar os nossos produtos de maneira intempestiva, o governo brasileiro, pelas regras atuais da OMC não tem autonomia para adotar medidas recíprocas imediatamente. De acordo com a Lei nº 14.353/22, essas medidas só poderão ser aplicadas após o ingresso de ação de solução de controvérsias na OMC, isto é, o país dispõe de limitações jurídicas para reagir. Para superar essas dificuldades, estamos propondo que o Congresso Nacional, mediante o reconhecimento de necessidade por motivos de segurança nacional, possa preventivamente permitir que o Brasil aplique essas medidas retaliatórias, o que acreditamos, poderá inibir a adoção de aumentos tarifários, uma vez que muitos países se utilizam da demora no julgamento dos casos para alcançarem seus objetivos. (Brasil, 2025a)

Posteriormente, a Lei nº 15.122 incluiu também a suspensão de concessões comerciais, suspensão de investimentos e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual. A lei incluiu também a possibilidade de retaliação em caso de “medidas unilaterais com base em requisitos ambientais” desproporcionais aos existentes na legislação brasileira. Além disso, em sua redação final houve também a mudança da expressão “por motivo de segurança nacional” por medidas “[que] interfiram nas escolhas legítimas e soberanas do Brasil” (Brasil, 2025b). A decisão foi amplamente comemorada pela CNI e FIESP. Em abril de 2025, o governo Trump II anunciou um tarifaço global, dentro da super Seção 301 da política comercial americana. Apesar de a Lei de Reciprocidade Econômica do Brasil estar dentro do contexto de defesa comercial e da crise da OMC, repercutiu-se amplamente na imprensa que a Lei foi idealizada em resposta às medidas de Trump (CNN, 2025; Holanda, 2025; Pati, 2025).

4.4 Implicações teóricas

Partindo do exame da sequência temporal dos eventos relacionados à internalização da crise do Órgão de Solução de Controvérsias, analisamos as implicações teóricas deste processo para a Política Externa Brasileira. Ao longo do período analisado, foi observada a existência contínua de diálogos, intercâmbio de informações e coordenação entre atores públicos e privados. Este intercâmbio envolveu múltiplos canais de interação em diversos níveis: i) atores domésticos-Estado, ii) Estado-internacional, e iii) atores domésticos-internacional. Essa dinâmica de agência pôde ser identificada na participação recorrente de representantes do setor privado em consultas e fóruns organizados pelo governo brasileiro, na produção e circulação

de documentos técnicos por entidades empresariais, no contato direto desses atores com organismos internacionais e autoridades da OMC, entre outras modalidades. Portanto, conclui-se que a crise tem sido acompanhada ativamente pelos grupos de interesse, e não internalizada de modo passivo pela burocracia estatal.

De fato, a incerteza institucional na OMC e a restrição da aplicabilidade plena do OSC configuraram um cenário de insegurança jurídica para o setor privado brasileiro. Essa insegurança foi expressa na forma de perdas comerciais imediatas, perdas potenciais e, especialmente, na erosão da previsibilidade que caracterizava o sistema multilateral do comércio e o Sistema de Solução de Controvérsias. Neste cenário, os grupos de interesse se mobilizaram em diversos momentos para demandar do Estado brasileiro meios de mitigar os efeitos da instabilidade institucional internacional.

No plano doméstico, os principais resultados relacionados a esta mobilização foram: a realização de fóruns e encontros público-privados voltados ao debate da crise do OSC, a reativação do Conselho Consultivo do Setor Privado da CAMEX, a reforma da CAMEX e a criação de mecanismos de defesa comercial e de defesa do interesse público. Portanto, é possível inferir que a crise, enquanto choque, serviu como um catalisador para o reforço de instrumentos de coordenação e defesa comercial; mesmo que tais instrumentos não tenham sido concebidos exclusivamente em resposta à crise do OSC, e mesmo que isso não tenha incitado mobilizações nos níveis das negociações da ALCA. No plano internacional, os principais resultados relacionados a esta mobilização foram: o apoio do engajamento contínuo do Brasil e a assessoria do governo brasileiro nos contenciosos.

Do ponto de vista teórico, esses achados dialogam diretamente com a definição clássica de autonomia como a busca por ação no sistema internacional sem constrangimentos externos. No caso brasileiro, a autonomia se manifestaria como a capacidade de administrar constrangimentos externos, selecionar estratégias viáveis e preservar margens de manobra em contextos adversos. Nesse sentido, o questionamento “onde está a autonomia neste cenário?” pode ser respondido na definição de escolhas-estratégias compatíveis com a estrutura de poder do sistema internacional e com as limitações impostas pela permissividade internacional. A defesa da restauração do Órgão de Apelação, o engajamento em arranjos provisórios e a recusa a soluções unilaterais ou confrontacionais indicam uma forma de autonomia exercida por meio da contenção e da adaptação, mobilizando os grupos de interesse e a burocracia estatal nesse processo.

Apesar da coordenação entre os grupos de interesse e o governo brasileiro na defesa do multilateralismo apoiado em instituições, normas e regras, a permissividade internacional para que o Brasil advogasse por uma restauração plena da ordem mostrou-se restrita. Esse elemento estrutural da teoria da autonomia (*ver* Capítulo 2.2) explica por que as ações disponíveis ao Brasil foram limitadas, mesmo diante de pressões domésticas consistentes. Os dados coletados nos Capítulos 4 e 5 demonstram que a convergência de interesses internos pode não ter sido suficiente para expandir o leque de opções externas, apesar da (a) contínua pressão doméstica sobre o governo brasileiro, e da (b) contínua pressão da política externa brasileira sobre o multilateralismo. Isso decorre do fato de que o funcionamento do sistema multilateral do comércio depende de dinâmicas de poder que transcendem as capacidades de influência de potências médias, como o Brasil.

Podemos inferir que o governo brasileiro buscou atender às demandas domésticas por segurança jurídica dentro dos limites do possível, evitando ações que pudessem comprometer sua posição no sistema ou gerar custos políticos excessivos. Com efeito, as pressões internas observadas nesta pesquisa ultrapassaram o monopólio tradicional do Itamaraty em matéria de política externa. A atuação direta de setores empresariais junto a agentes internacionais e à própria OMC indica uma transformação gradual nas formas de articulação entre atores domésticos, estatais e internacionais. Essa dinâmica não implicou de maneira alguma a substituição da diplomacia estatal por outras formas de inserção, mas contribuiu para a pluralização dos canais de influência e para o reforço do caráter interméstico da política comercial brasileira.

Outra questão interessante é que, apesar do alinhamento ideológico entre o governo Bolsonaro e o governo Trump em diversos temas, o Brasil optou por se engajar no MPIA, arranjo questionado e condenado pelos Estados Unidos. Observando o governo Bolsonaro em retrospecto, a adesão ao MPIA não representaria um afastamento ideológico, mas (a) uma escolha estratégica diante da escassez de alternativas viáveis, (b) ou a percepção de insuficiência de resultados imediatos do alinhamento automático (*ver* Capítulo 5.1). Para um funcionário de alto escalão do Brasil, quando as possibilidades de ação se tornam mais restritas, “seguir em frente” implicaria selecionar caminhos que preservem a previsibilidade jurídica e minimizem os riscos para seus grupos de interesse, mesmo que esses caminhos não sejam ideologicamente preferenciais para determinados segmentos do governo.

Essa escolha evidencia que o elemento ideológico não foi determinante para alterar o padrão de comportamento brasileiro no sistema multilateral do comércio, mesmo que (a) estivesse presente na prática e no discurso político, e (b) o governo tenha se engajado numa proposta de reforma que visava legitimar as críticas americanas (*ver* Capítulo 5.1). Portanto, o elemento ideológico do governo Bolsonaro não ultrapassou a contingência do padrão histórico de comportamento brasileiro. No Capítulo 5.4, aplicamos o método do *process tracing* para testar e confirmar que essa continuidade é bem mais relacionada à estabilização de escolhas-estratégicas tomadas pelo Brasil ao longo do tempo do que de propósitos rígidos e imutáveis. Por fim, ressaltamos a identificação da convergência temporal e funcional explícita entre o governo e a sociedade ao longo deste levantamento documental.

4.5 Considerações parciais

Este capítulo observou como os atores domésticos tiveram atuação proeminente na definição da política comercial frente à crise do Órgão de Solução de Controvérsias. Embora a repercussão tenha sido modesta diante da deflagração da crise, por conta da derrota sofrida pelo setor automobilístico, os setores interessados se organizaram para o *advocacy* em prol de seus interesses, conectando-se nas instâncias domésticas e internacionais. Essa ampla coordenação evidenciou uma capacidade de mobilização para além da noção tradicional de insulamento burocrático da política externa brasileira. Com efeito, o que se observou foi o protagonismo desses atores na definição desta política.

A observação da atuação desses grupos sugere uma configuração complexa da interação entre as burocracias estatais, os grupos de interesse e as arenas internacionais. Mesmo que esta perspectiva não elimine as assimetrias de poder, nem a desigualdade de informações e preferências do seu quadro analítico, ela ainda contribui para uma compreensão holística e concreta do processo de formulação da política externa. A aprovação da Lei de Retaliações, em 2022, e da Lei de Reciprocidade Econômica, em 2025, está intimamente ligada a essa dinâmica. Quanto a este instrumento de 2025, embora a mídia o retrate como uma medida de prevenção à gestão Trump, o fato é que os instrumentos adotados pelo governo brasileiro não se aproximam do escopo e autorizações concedidas ao presidente dos Estados Unidos na Seção 301. Isto poderia indicar uma opção deliberada por soluções mais restritas e juridicamente

controladas, ou seja, por soluções que buscaram conciliar demandas de grupos de interesse e evitar tensões com os Estados mais poderosos.

Algumas visões poderiam expressar que o setor privado possui perspectivas predominantemente voltadas para a expansão e inserção de mercado, em detrimento de investimentos de longo prazo em modernização e produtividade. Contudo, os dados analisados indicam que a principal preocupação manifestada pelos atores empresariais no contexto da crise do OSC foi a preservação da previsibilidade e da segurança jurídica. Em contrapartida, as perdas econômicas imediatas da crise poderiam ser inferiores à frustração de expectativas de ganhos futuros, ou seja, os prejuízos oriundos da crise do OSC podem ser menores do que a métrica empregada em alguns estudos do setor privado; sobretudo quando se considera que parte dessas estimativas incorpora expectativas frustradas de ganhos e não apenas perdas efetivamente realizadas. No próximo capítulo, observamos a atuação externa brasileira e como esta incidiu sobre a mesma crise e buscou contribuir na defesa nacional.

5 ATUAÇÃO EXTERNA DO BRASIL FRENTE À CRISE DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

A condução da política externa brasileira é reconhecida pela existência de padrões sólidos de comportamento e diretrizes estáveis que perpassam a sua história. Como discutido no Capítulo 2, compreendemos o exercício diplomático brasileiro como o resultado da interseção entre padrões históricos, projetos políticos e demandas oriundas da pressão de atores internos e externos, estatais e não-estatais. Após o exame do comportamento dos grupos de interesse brasileiros frente à crise do Órgão de Solução de Controvérsias, este capítulo é dedicado à avaliação da atuação externa brasileira neste processo. Optamos por uma compreensão síncrona e cronológica para privilegiar a análise evolutiva do engajamento brasileiro sinalizado pelas principais inflexões institucionais e estratégias disponíveis. Portanto, dividimos esta análise em três grandes períodos, seguindo os mesmos marcos adotados no Capítulo 4.

Em primeiro lugar, analisamos a receptividade e engajamento brasileiro desde o impasse em agosto de 2017 até a deflagração completa em dezembro de 2019. Em segundo lugar, analisamos a atuação brasileira desde a deflagração até a aprovação da Lei de Retaliações de 2022. Em terceiro lugar, da Lei de Retaliações até a Lei de Reciprocidade Econômica, cobrindo declarações e documentos de até o mês de novembro de 2025. Por último, avaliamos a atuação diplomática brasileira em um contexto de busca por autonomia, agência e ação estratégica para sua defesa comercial. Ao longo do exame, expomos também a convergência entre a diplomacia brasileira e os grupos de interesse.

O capítulo foi construído a partir das notas à imprensa, declarações ministeriais e presidenciais, declarações conjuntas de foros internacionais, entrevistas disponíveis publicamente, transcrições de reuniões na OMC, artigos de jornais e revistas, e artigos de opinião. Não nos propomos a cobrir exaustivamente todas as declarações e documentos assinados, mas sim destacar os principais momentos e inflexões do ponto de vista cronológico, considerando também a sincronicidade dos eventos. Além disso, parte das declarações conjuntas e dos documentos circulados tiveram redação semelhante ou idêntica, o que poderia demonstrar redundância ou reafirmação. Isto ocorre especialmente nas declarações conjuntas do BRICS sobre a crise da OMC, nos *working papers* e nos *meetings* da OMC.

Ao longo do período analisado, o Brasil esteve envolvido como demandante em nove disputas e demandado em duas. Estes casos são indicados abaixo na Tabela 3.

Tabela 3 – Disputas brasileiras no OSC (2017-2025)

Número da Disputa	Setor	País Alvo	Status
DS472/DS497	Política Industrial	Brasil (Japão e UE)	Concluído
DS484	Aves	Indonésia	Congelado
DS506	Bovino	Indonésia	Consultas
DS507	Açúcar	Tailândia	Concluído
DS514	Produtos de Aço	Estados Unidos	Consultas
DS522	Aeronaves	Canadá	Concluído
DS568	Açúcar	China	Consultas
DS579	Açúcar	Índia	Congelado
DS596	Filmes PET	Brasil (Peru)	Consultas
DS607	Aves	União Europeia	Consultas
DS640	Medidas Tarifárias	Estados Unidos	Consultas

Fonte: Adaptado de Organização Mundial do Comércio.

O Brasil engajou-se em todas as propostas conjuntas, processos e declarações conjuntas encontradas no acervo da OMC, estando presente continuamente nos debates de recomposição do OSC e reforma da OMC. Além disso, o Brasil articulou-se com diversos países em múltiplos fóruns para a consecução de seus objetivos, no IBAS, no BRICS, no G20, entre outros. Entre dezenas de declarações e ofícios, uma síntese da atuação e objetivos brasileiros voltados à melhoria ou à reforma desse sistema foi expressa junto ao BRICS na Declaração de Kazan (2024), na qual declarou:

apoio ao sistema comercial baseado em regras, aberto, transparente, justo, previsível, inclusivo, equitativo, não discriminatório, consensual e multilateral, com a Organização Mundial do Comércio (OMC) em seu núcleo, com tratamento especial e diferenciado (S&DT) para os países em desenvolvimento, incluindo os países menos desenvolvidos, e rejeitamos as medidas unilaterais de restrição ao comércio que sejam inconsistentes com as regras da OMC. (BRICS, 2024)

De antemão, é necessário contextualizar as mudanças políticas e institucionais ocorridas no Brasil ao longo do período estudado (2017-2025). O governo Temer (2016-2018) foi marcado por relativa instabilidade e recomposição política, com medidas de cunho liberal. Apesar de estar marcado pela aproximação às economias ocidentais (Estados Unidos e União

Europeia), a gestão preservou elementos como o não-alinhamento, priorização do multilateralismo e autonomia do Itamaraty.

Por sua vez, o governo Bolsonaro (2019-2022) observou uma política de alinhamento ao governo de Trump marcada por concessões unilaterais e adesão a algumas de suas posturas no multilateralismo, somado ao rompimento abrupto com parte da tradição diplomática brasileira (Thomaz; Vigevani, 2023). Como será indicado posteriormente, o Brasil reduziu significativamente a intensidade de discursos em defesa do OA, abandonando declarações longas e carregadas de argumentos jurídicos para dar lugar a breves declarações protocolares de necessidade de reforma da Organização. No entanto, por mais que a proposta brasileira para a reforma do OSC do início da gestão de Ernesto Araújo contemplasse as demandas estadunidenses (WTO, 2019c), o exame da participação brasileira ao longo da crise revela uma postura de estabilidade, predominantemente alinhada à defesa dos objetivos mencionados acima.

Já no governo Lula, com a chancelaria de Mauro Vieira, a condução da política externa tem sido marcada pela recuperação de padrões e comportamentos brasileiros sob o *slogan* de “retomada”, incluindo apostas no multilateralismo e busca pela restauração de organismos internacionais (Ricupero, 2024). Por fim, como discutido anteriormente, nos distanciamos da definição tradicional da política externa como política de Estado estável e invariável para observar o *contexto* e o *processo* que embasaram e legitimaram as medidas adotadas pela política externa brasileira para a OMC, em um contexto de busca por autonomia.

5.1 Percepções iniciais: do impasse à deflagração (2017-2019)

Como observado no capítulo 3, o Brasil esteve ao lado da Coreia do Sul, China, Índia e União Europeia durante o episódio do boicote à nomeação de Seung Wha Chang da Coreia do Sul para o Órgão de Apelação (United, 2016). Posteriormente, no início de 2017, o governo brasileiro comunicou a indicação do Embaixador José Alfredo Graça Lima para ocupar a cadeira latino-americana do OA (MRE, 2017). No dia 30 de agosto, o Brasil receberia o resultado desfavorável do contencioso da política industrial. No dia 31 de agosto, a abertura do processo de votação foi paralisada após o veto dos Estados Unidos. Embora a indústria e a imprensa brasileira repercutissem com intensidade o contencioso do Japão e União Europeia com o Brasil, o país participou ativamente das discussões na OMC.

No mesmo encontro em que os Estados Unidos declararam o boicote ao OSC, o Brasil havia defendido o estabelecimento de painel no caso de aeronaves comerciais contra o Canadá (DS522)²². Após o *statement* americano, diversos dos representantes presentes declararam preocupação com a ausência de abertura do processo seletivo. O Brasil acrescentou que as questões de recondução de juízes discutidas em 2016 careciam de precedentes para fundamentar o bloqueio à renovação de mandatos de membros do Órgão de Apelação. Em seguida, adicionou que “esperava que, dadas as circunstâncias que envolviam esses processos, o Órgão de Solução de Controvérsias não passasse de uma ‘situação de crise’ para uma ‘situação de crise grave’” em decorrência desse impasse (WTO, 2017a, p. 11, tradução própria). Em outro momento, o Brasil expressou novamente sua preocupação, destacando que o OSC já se encontrava em uma situação difícil devido à vacância de duas cadeiras no OA e que “agora, no meio do caminho, havia um ‘grande obstáculo’ que impedia o OSC de avançar. [...] não deveria haver qualquer vínculo entre questões sistêmicas e os processos de seleção para nomear novos membros do Órgão de Apelação” (WTO, 2017a, p. 13, tradução própria).

No encontro do dia 23 de outubro, o representante brasileiro enumerou dados acerca do sucesso e da defesa da existência do OA, citando que o órgão havia recebido 150 apelações em vinte anos, o equivalente ao número de casos processados pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) em 70 anos. Defendendo a legitimidade e confiança dos membros no sistema, realizou um longo discurso lírico ressaltando o sucesso histórico do Órgão:

“Não era esse o espectro do comércio global, das regras do comércio global em movimento e, às vezes, em crise? Não tinham todos os membros seus casos favoritos e suas perspectivas de raciocínio preferidas? E não tinham também aquelas disputas que consideravam injustas ou que ainda estavam tentando entender?” Esta era a floresta formidável: uma miríade de reivindicações e argumentos jurídicos intratáveis que haviam sido reduzidos à sua essência e expostos à luz das regras comuns acordadas, em um exercício de excelência profissional que testemunhava a capacidade de resolver disputas pacificamente. E tudo isso havia sido feito nos prazos mais curtos de qualquer órgão ou tribunal arbitral do mundo, com membros do Órgão de Apelação em tempo parcial e recursos limitados. Isso foi feito em um ambiente onde dois terços das disputas foram levadas à apelação, o que demonstrava a confiança que os membros depositavam no sistema de resolução de disputas e no Órgão de Apelação. Agora os membros tinham a perspectiva. A sensação de perplexidade só aumentou quando o Brasil percebeu que o Órgão de Solução de Controvérsias estava permitindo que o Órgão de Apelação definhasse

²² A abertura do Painel foi rejeitada no encontro do dia 31 de Agosto de 2017, mas sendo aprovada posteriormente no encontro do dia 29 de setembro de 2017.

lentamente. Em menos de dois meses, restariam apenas quatro membros do Órgão de Apelação e a perspectiva de que, por vários motivos, não seria possível formar uma única divisão do Órgão de Apelação se tornava iminente. [...] Os membros têm que se perguntar coletivamente: o que restava da máquina, sem suas principais características? O que restava de uma entidade como o Órgão de Apelação, sem seus membros, sua essência? A resposta foi: um esqueleto, uma sombra do que fora, uma figura verdadeiramente triste. (WTO, 2017b, p. 18–19, tradução própria)

Ao fim, o Brasil expressou que esperava que este impasse fosse um bom capítulo com um final feliz na história da organização, destacando que os membros ainda poderiam reverter a situação (WTO, 2017b). Posteriormente, o Brasil assinaria a declaração conjunta WT/DSB/W/609, datada do dia 9 de novembro, que pressionava pela abertura de um processo seletivo para três vagas no OA. A declaração foi discutida no encontro do dia 22 de novembro de 2017, onde o Brasil retornou a defender exaustivamente a abertura do processo seletivo de juízes. Foi argumentado que os membros precisavam avaliar o funcionamento do SSC, levando em consideração a eficiência demonstrada desde sua criação. Em seguida, criticou sutilmente a opacidade dos argumentos do impasse, ou seja, a falta de clareza e a incerteza do cenário:

Embora poucas informações tivessem sido transmitidas pelo Membro interessado em propor alterações aos Procedimentos de Trabalho para Revisão em Apelação, o Brasil estava aberto a discutir novas ideias e trabalhar em melhorias que pudessem ser benéficas para todos os Membros. No entanto, quaisquer alterações desse tipo deveriam respeitar os elementos cruciais de independência e o bom funcionamento do sistema de solução de controvérsias. Isso significava que qualquer proposta para alterar o Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC) ou os Procedimentos de Trabalho do Órgão de Apelação, embora bem-vinda em um esforço para aprimorar o sistema e ajustá-lo aos novos desenvolvimentos no ambiente jurídico e econômico da OMC, deveria ser testada e discutida à luz dos valores aos quais o Brasil acabara de se referir. Se os Membros conseguissem chegar a um acordo sobre os pontos essenciais, o resto seria mais fácil. Se os Membros pudessem consolidar as suas ideias, organizá-las em conjunto e consolidar as boas ideias, talvez pudessem progredir. (WTO, 2017c, p. 21)

No encontro de 22 de janeiro de 2018, o Brasil voltou a expressar preocupação e que o impasse persistiria até que os Estados Unidos expressassem quais eram suas reais preocupações e o que eles propunham concretamente para resolvê-las (WTO, 2018a). No dia 28 de fevereiro, o Brasil realizou um longo discurso em defesa da abertura do processo seletivo. Unindo-se às críticas realizadas pelos outros membros, o Brasil adicionou dois principais argumentos: a) a ausência de um OA funcional faria retornar ao antigo sistema do GATT e com legitimidade

reduzida²³; b) todos os órgãos de segunda instância têm a característica de interpretar os acordos comerciais e de criar jurisprudência; desse modo, a tentativa de mudar sua natureza faria com que sua estrutura essencial não resistisse ao peso das contradições internas (WTO, 2018b).

O Embaixador responsável pela delegação brasileira na OMC, Evandro Didonet (setembro de 2016 – abril de 2018), apresentou em abril de 2018, o relatório de sua gestão ao Senado Federal. Didonet (2018) elencou como principais desafios a paralisação do pilar negociador desde 2008 e a iminência da paralisação do pilar jurídico. Além disso, esclareceu que o Brasil era parte principal em seis contenciosos²⁴ e terceira-parte em quatro casos naquele momento. Sobre o OA, Didonet expressou que seu enfraquecimento era motivo de sua mais séria preocupação, portanto estava buscando meios para a superação do impasse com outros membros. Assim, destacou o copatrocinio de 65 membros na pressão por abertura do processo seletivo (WTO, 2018c). Em seguida, exprimiu que a candidatura de Graça Lima não chegou a ser formalizada em decorrência do bloqueio ao processo seletivo, e expressou preocupação com a complexidade dos contenciosos e da necessidade de qualificação no governo e no setor privado “em quadro geral de recursos escassos e de procedimentos administrativos complexos para a contratação, quando necessário, de assessoria jurídica” (Didonet, 2018, p. 12).

Ao início de maio, o Brasil assinou um comunicado conjunto liderado pela Suíça no Conselho Geral da OMC. O documento foi endereçado ao DG Roberto Azevêdo, aos EUA e à China. Seu conteúdo solicitava que as disputas entre as duas potências não se desdobrassem em boicotes ao OSC, conclamando pelo destravamento do processo seletivo do OA (Moreira, 2018; WTO, 2018d). O comunicado foi posteriormente emendado no dia 28 de maio para incluir Burkina Faso como copatrocinador. No encontro do OSC do dia 28 de maio, o Brasil lamentou que o impasse estivesse aproximando o SSC do risco de paralisação. O Brasil questionou quem arcaria com os custos dos danos tangíveis e substanciais incorridos pelos Membros se eles não puderem mais contar com esse sistema para resolver suas controvérsias comerciais. O país

²³ “Os membros da OMC teriam que convencer as partes interessadas nacionais, tanto privadas quanto governamentais, a empreender mudanças significativas na legislação com base em decisões tomadas por uma única instância, que, em certos casos, pode não ter feito a avaliação adequada. Na situação de diferentes interpretações dadas por painéis para casos semelhantes, não haveria outra instância adjudicatória para harmonizá-las. O que poderia funcionar bem em um caso como reclamante, poderia voltar a assombrar o mesmo membro como réu. De um ponto de vista sistêmico, mas também pragmático, fazia sentido ter a melhor decisão possível, baseada em raciocínio sólido e interpretação das disposições legais. Sem um Órgão de Apelação permanente, a independência dos membros selecionados por consenso desapareceria.” (WTO, 2018b, p. 15, tradução própria)

²⁴ Em abril de 2018, nos casos: DS484, DS506, DS507, DS514 e DS522, como demandante; e DS472/497 como demandado.

também declarou que vincular o processo de seleção do OA e as discussões sobre o seu funcionamento não era útil e carecia de mérito. Por fim, convidou os Estados Unidos a reconsiderarem sua posição (WTO, 2018e).

No encontro de 20 julho de 2018, o Brasil declarou que o bloqueio empreendido pelos EUA agravou e aprofundou as próprias preocupações que desejavam resolver. Em seguida, chamou atenção de que o número de consultas, painéis e apelações estava crescendo continuamente, como exposto no Gráfico 1. Em seguida, advertiu que caso o impasse não fosse resolvido, os membros não poderiam mais recorrer dos Relatórios de Painel e que poderiam, inclusive, escolher não os adotar. Por último, expressou descontentamento com os custos financeiros envolvidos no início dos procedimentos de solução de controvérsias, o que constituiria, em último caso, uma anulação e prejuízo dos direitos dos membros sob o ESC:

Esse cenário privou os membros e seus setores privados de um meio confiável, independente e eficiente de resolver disputas comerciais. Essa consequência extrema do impasse atual era simplesmente algo que os membros não podiam se dar ao luxo de aceitar. O Brasil esperava que todos os membros trabalhem juntos para superar qualquer resistência persistente em iniciar os processos de seleção de novos membros do OA. (WTO, 2018f, p. 11, tradução própria)

Em 26 de setembro, a representação dos Estados Unidos voltou a ser questionada a respeito da manutenção do impasse. O Brasil argumentou que os EUA nunca informaram aos Membros de qualquer fundamento jurídico para bloquear os processos de nomeação e recondução de membros do OA, ou de vincular tais processos às preocupações sistêmicas: “levantar preocupações sobre o funcionamento do SSC não equivalia a ter um fundamento jurídico sólido para justificar as ações dos EUA” (WTO, 2018g, p. 31, tradução própria). Ressaltando posteriormente que “os membros estavam em meio a uma crise e não deveriam perder de vista o fato de que não lhes havia sido dada uma justificativa legal para as graves consequências resultantes do bloqueio dos processos de seleção do Órgão de Apelação” (WTO, 2018g, p. 32, tradução própria).

Paradoxalmente, a questão do impasse não foi mencionada nas Resenhas de Política Exterior do Itamaraty do segundo semestre de 2017 e do primeiro semestre de 2018. Sendo citada pela primeira vez dentro da transcrição de um pronunciamento do Ministro Aloysio Nunes Ferreira na Reunião Ministerial de Ottawa sobre a reforma da OMC, em outubro de 2018

(MRE, 2018a). Os países participantes²⁵ da Conferência emitiram um comunicado conjunto expressando atenção à situação do OSC, declarando que reconheciam as preocupações levantadas por outros países, mas que esperavam que o diálogo entre as delegações alcançasse soluções para o impasse “preservando as características essenciais do sistema e de seu Órgão de Apelação” (MRE, 2018a, p. 118).

Já em outubro, com a saída de Didonet como embaixador da DELBRASOMC (Missão do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e outras organizações econômicas em Genebra), o governo federal indicou o embaixador Alexandre Parola para ocupar o cargo. Em diálogo na Comissão de Relações Exteriores do Senado, Parola responsabilizou os Estados Unidos pela crise do OA e do OSC, citando a opacidade de sua posição e a obstrução das negociações (*ver* Capítulo 4.1).

No dia 29 de outubro de 2018, o OSC debatia novamente o impasse. Nesta ocasião, o Brasil argumentou que a crise provocada pelo veto dos EUA violava o próprio ESC, pois estabelecia a obrigatoriedade do estabelecimento e manutenção do funcionamento do OA. Assim, concluiu que “somente por meio da renegociação do Acordo de Marraquexe, somente por consenso de todos os Membros, o OA poderia ser extinto ou transformado em algo diferente. De forma alguma isso poderia ser alcançado por meio de ação unilateral” (WTO, 2018h, p. 46, tradução própria). Adicionou em seguida que essas medidas afetaram os interesses comerciais e sistêmicos de todos os Membros que desejavam invocar o seu direito de resolver disputas por meio do SSC:

Diante disso, o Brasil se viu compelido a fazer uma pergunta muito direta que exigia resposta: qual era a justificativa legal para um único Membro causar tal perturbação nos direitos legais de outros Membros? E esse Membro seria responsabilizado – legal, financeira, política e economicamente – por sua conduta ilegal? O Brasil estava profundamente preocupado com o impasse atual e seus efeitos sobre o funcionamento adequado do sistema de solução de controvérsias da OMC e, mais fundamentalmente, sobre o sistema multilateral de comércio. Diante do exposto, e na ausência de qualquer justificativa legal para bloquear os processos de seleção do Órgão de Apelação, o Brasil desejava instar o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) a seguir o texto do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC), a iniciar os processos de seleção do Órgão de Apelação e a nomear novos membros para o Órgão de Apelação. (WTO, 2018h, p. 46, tradução própria)

²⁵ O grupo foi formado por Austrália, Brasil, Canadá, Chile, União Europeia, Japão, Quênia, Coreia do Sul, México, Nova Zelândia, Noruega, Singapura e Suíça.

No dia 21 de novembro, o pedido de nomeações de juízes foi reapresentado por 71 membros, e o Brasil tornou a criticar a alegação de que “‘preocupações sistêmicas permanecem sem resposta’, como se essa alegação, por si só, pudesse fornecer um fundamento jurídico para seus argumentos” (WTO, 2018i, p. 36, tradução própria). O Relatório da Apelação do contencioso da política industrial foi circulado no dia 13 de dezembro de 2018, que reverteu parte das condenações sofridas pelo Brasil. Parte da argumentação brasileira esteve baseada em uma exceção das cláusulas de Nação Mais Favorecida (NMF) e do Tratamento Nacional (TN) que poderia respaldar a criação das políticas de cotas e subsídios dos programas condenados. Em decorrência disso, a diplomacia brasileira obteve mérito na desclassificação do PEC e do RECAP como subsídios (*ver* Capítulo 4.1). Quanto ao Inovar Auto, o Brasil argumentara que o programa não poderia ser condenado por já estar concluído; assim, o país conseguiu a anulação da possibilidade de condenação retroativa. Apesar desta vitória parcial brasileira, para Keite Wieira (2023):

Ainda que se conte com a exceção da Cláusula de Habilitação em relação à aplicação das cláusulas da NMF e do TN, trata-se de um mecanismo fraco, não promovendo qualquer garantia de sua aplicação ou de sua efetividade, conforme visto nas decisões do Painel e Grupo de Apelação. Conforme o julgamento do caso Inovar Auto, a igualdade de competição pretendida pelo sistema multilateral de comércio, na verdade, impôs que as empresas brasileiras concorressem com os produtos e insumos estrangeiros que contam com tecnologia mais avançada, pesquisa e estratégia de mercado, sem poder incentivar a indústria doméstica em relação à obtenção dessas condições de concorrência. (Wieira, 2023, p. 397).

Portanto, apesar de importante, a reversão da condenação não sinalizaria a possibilidade de avanços tecnológicos domésticos, sem alterar de maneira alguma a dependência tecnológica, podendo mesmo reforçá-la.

No dia 18 de dezembro de 2018, ocorrera o último encontro do ano do OSC, onde a representação brasileira se ateve a dois grandes pontos: sobre o contencioso do frango com a Indonésia e sobre a crise do OA. Em primeiro lugar, sobre a implementação do painel DS484 (Indonésia - Frango), a Indonésia havia reportado a harmonização de regulações conforme determinação do painel. O Brasil manifestou em contrapartida que alguns pontos não haviam sido solucionados e que a Indonésia não havia eliminado completamente a sua política de lista

positiva de barreiras comerciais²⁶. Além disso, criticou o status insatisfatório da análise do certificado sanitário veterinário brasileiro para a importação de carne de frango e produtos de frango (WTO, 2018k). Quanto ao impasse do Órgão de Apelação, o representante dos Estados Unidos expôs neste encontro os “argumentos” jurídicos para a sua decisão de bloquear as eleições do OA. Sua argumentação foi fundamentada especialmente pela ausência de regra de *stare decisis*²⁷ na OMC.

Em um longo discurso de resposta, o Brasil contra-argumentou que o único Relatório que o OA determinou como precedente vinculativo havia sido o do caso DS344²⁸. Em seguida, acrescentou que a disposição conferia um propósito adicional de proporcionar "clareza" às disposições existentes dos Acordos da OMC. Declarou-se cético quanto à possibilidade de segurança, previsibilidade e clareza em um sistema no qual as decisões anteriores fossem constantemente desconsideradas ou onde houvesse incentivo para que os painéis o desconsiderassem. O Brasil acrescentou que a consideração de casos anteriores era desejável de uma perspectiva sistêmica, a fim de proporcionar coerência ao SSC, e repetiu seu discurso realizado na reunião anterior, incluindo que “à medida que o debate em torno da questão da ‘reforma da OMC’ ganhava impulso, o impasse no OA ameaçava minar a confiança dos Membros no pilar de negociação e na eficácia das novas regras” (WTO, 2018, p. 44, tradução própria). Ao final, os Estados Unidos responderam mantendo que suas demandas não foram devidamente consideradas.

O presidente Jair Messias Bolsonaro e o chanceler Ernesto Araújo tomaram posse no dia 1 de janeiro de 2019, com postura de alinhamento ideológico e automático à gestão Trump. Na abertura do Fórum Econômico Mundial, em janeiro de 2019, Bolsonaro declarou que buscava “integrar o Brasil ao mundo também por meio de uma defesa ativa da reforma da OMC, com a finalidade de eliminar práticas desleais de comércio e garantir segurança jurídica das trocas comerciais internacionais” (Bolsonaro, 2019a). Na ocasião, o presidente criticava implicitamente a alegada adoção de práticas desleais por parte da China. Já em uma reunião ministerial em Davos, em 25 de janeiro de 2019, Araújo declarou que o Brasil estaria disposto

²⁶ Uma política de lista positiva é um mecanismo de listagem de produtos autorizados para importação ou exportação. Neste caso, a barreira foi estabelecida pela definição de cortes específicos, pela exigência de certificações sanitárias pelo governo da Indonésia que levavam anos para serem emitidas, e pela possibilidade de arbitrariedade na emissão de licenças.

²⁷ Princípio que determinaria que OA deveria seguir as decisões anteriores ao julgar casos semelhantes, ou seja, princípio de precedentes.

²⁸ EUA – Aço Inoxidável (México).

a procurar meios de satisfazer as demandas de negociações existentes na OMC. Afirmou em seguida que o funcionamento e a existência da instância de apelação eram pressupostos da própria existência do SSC. Adicionou que o Brasil circularia em breve um “documento conceitual com suas ideias e visões sobre a reforma da OMC” (Araújo, 2019).

Logo no encontro do OSC de 28 de janeiro, o tom dos discursos brasileiros a respeito da crise do Órgão de Apelação passou a ser mais brando, deixando de lado as declarações extensas e intensas dirigidas contra os Estados Unidos por falas concisas de incentivo ao diálogo (WTO, 2019a, p. 18, 2019b, p. 14). A circulação da proposta brasileira ocorreu em 28 de março de 2019, com a expressão de desejo em assumir posição de liderança nas discussões sobre a reforma da OMC (MRE, 2019a). Submetida ao Conselho Geral da OMC, a proposta incluía a limitação de alguns poderes do OA, como proibição da adoção de precedentes vinculativos e a proibição de emissão de relatórios fora do prazo de 90 dias (WTO, 2019c).

A proposta incluiu posteriormente o Paraguai e o Uruguai como copatrocinadores em 25 de abril de 2019 (WTO, 2019d). O encontro do CG do dia 7 de maio recebeu quatro propostas de reforma²⁹, incluindo a brasileira que propunha a “adoção de diretrizes baseadas numa abordagem minimalista e pragmática” (WTO, 2019e, p. 2019, tradução própria). Ao fim, as propostas não obtiveram grande repercussão na OMC ou nos veículos de mídia, e a brasileira não tornou a ser citada em outros documentos da Organização, nem em relatórios de gestão do Brasil, nem nas resenhas de política exterior. Em virtude disso, é possível afirmar que a ocorrência desse evento foi praticamente ignorada. Ressalta-se que o teor da proposta contrariava o discurso brasileiro proferido em outubro de 2018, segundo o qual as demandas americanas feririam o acordo de Marraquexe.

Após este evento, o Brasil continuou se engajando no OSC e em outros fóruns multilaterais. Um exemplo dessa participação foi uma reunião informal de líderes do BRICS feita à margem da Cúpula do G20, em junho de 2019 (MRE, 2019b). Na ocasião, Bolsonaro frisou a importância de uma reforma da OMC com a restauração da funcionalidade do OSC e do OA nos parâmetros estabelecidos originalmente em 1994 (Bolsonaro, 2019). Visão semelhante foi expressa na Declaração de Brasília da XI Cúpula do BRICS, em novembro de 2019 (BRICS, 2019).

²⁹ WT/GC/W/763/Rev.1 do Taiwan; WT/GC/W/767/Rev.1 do Brasil, Paraguai e Uruguai, WT/GC/W/768/Rev.1 do Japão, Austrália e Chile, e WT/GC/W/769 da Tailândia.

Em novembro de 2019, a CRE (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional) realizou em parceria com a CNI, o *Seminário Internacional Novos Anseios da Política Externa Brasileira - Renovar para Avançar*. Neste evento, o Embaixador Alexandre Parola classificou o embate entre a visão dos EUA e da UE como um choque de tradições jurídicas:

Alexandre Lopes Parola: Há a tradição jurídica europeia, que entende o órgão de apelação como quase uma corte supranacional, e há a tradição norte-americana, que diz: "Não foi esse o acordo que nós assinamos". Essa é uma das dimensões que temos buscado superar. A posição do Brasil tem sido, mais uma vez, construtiva. E consiste em quê? Nós oferecemos, "tabulamos" - é o jargão - uma proposta formal de *guideline*. Essas *guidelines* são o quê? Em 1995, no acordo constitutivo, o Acordo de Marrakesh, nós nos comprometemos com um conjunto de coisas. A ser reconhecido como pertinente o argumento norte-americano de que de 1995 para cá a atuação do órgão de apelação se apartou do negociado, este é o momento de se voltar ao negociado. Portanto, essas *guidelines* são uma espécie de roteiro de implementação do que se acordou em Marrakesh. Isso está em curso agora. (CRE, 2019)

A respeito da MC12, Parola destacou a importância de desassociar o pilar jurisdicional (o OSC) do pilar negociador para tentar obter vantagens negociais em relação aos então três principais temas de interesse ao Brasil: subsídios, facilitação de investimentos e comércio eletrônico. Posteriormente, Parola reproduziu as críticas americanas ao sistema, enquadrando-as no eixo de transparência e articulando, subsequentemente, críticas à China:

Alexandre Lopes Parola: [...] Existe, finalmente, o pilar da transparência. No fundo, a questão é a seguinte: o que adianta eu me comprometer com regras se eu não tenho como comprovar que essas regras estão sendo cumpridas? Existe um país em desenvolvimento, por exemplo, que passou 15 anos sem apresentar notificações. Como eu sei se as regras estão sendo seguidas ou não? Então, essas três coisas estruturam a agenda de reforma e a agenda da nossa atuação em Genebra. Uma coisa que fundamenta a atuação é um diagnóstico muito claro, é o diagnóstico de que o *status quo* não nos convém. Então, nós estamos comprometidos, sim, com a reforma, porque a manutenção da situação atual não é o melhor quadro para um País como o Brasil, que quer crescer e quer crescer de forma integrada. E, recuperando a frase do Presidente, quer criar condições de vida cotidianas melhores para o conjunto da sua população. (CRE, 2019)

5.2 Articulações internacionais e propostas de reforma após a deflagração (2019-2022)

Após a paralisação oficial do OA, o OSC encontrou-se no dia 18 de dezembro, ocasião na qual os membros expressaram preocupações a respeito do impasse. Após uma série de

discursos e debates calorosos, os Estados Unidos mantiveram mais uma vez a posição de que o OA “extrapolou e abusou da autoridade que lhe foi conferida no âmbito do sistema de resolução de disputas, minou a legitimidade do sistema e prejudicou os interesses de todos os membros da OMC” (WTO, 2019f, p. 13, tradução própria). Em contraste com seu histórico de longos discursos líricos dotados de argumentos e contrapontos, o Brasil realizou um pronunciamento breve declarando somente que os membros precisavam resolver o impasse do órgão. Este se tornaria o padrão de declarações posteriormente (WTO, 2020b).

Em 2020, o Brasil foi um dos países signatários do MPIA e a indicação do Embaixador Graça Lima foi aprovada no arranjo. Graça Lima declarou que expressou convergência em sua atuação com o ímpeto brasileiro de reformar o OSC e de reafirmar “inequívoco comprometimento com o fortalecimento do sistema multilateral de comércio através de reformas urgentes na estrutura institucional da OMC” (Graça Lima; Prado, 2022, p. 54). No entanto, ressalta-se que os países com os quais o Brasil tem os casos mais delicados (Indonésia e Índia) não aderiram ao MPIA.

Na ocasião dos longos debates dentro do OSC sobre o estabelecimento do MPIA, o discurso brasileiro manteve-se curto com declarações de que o país “aguardava com expectativa a continuidade do seu diálogo com todos os membros, a fim de encontrar uma solução multilateral a longo prazo para o impasse do OA” (WTO, 2020c, p. 27, tradução própria); o que, novamente, contrasta com os longos discursos registrados até 2018. Além das acusações por parte dos EUA de que o MPIA seria um acordo entre a União Europeia e a China, houve um impasse no orçamento da OMC em 2020 e ameaça de não-aprovação. O orçamento foi posteriormente aprovado. Não foram encontrados registros formais de que o Brasil tenha atuado nas negociações a respeito do orçamento da OMC.

Destacamos a seguir outras manifestações relevantes ocorridas na gestão Bolsonaro-Araújo. Na Reunião de Ministros de Comércio e Investimentos do G20, em 22 de setembro de 2020, Ernesto Araújo criticou a concepção de Sul Global citando a OMC: “O Brasil está se reposicionando na OMC, para a reforma da OMC, para sair justamente dessa dialética de países desenvolvidos contra países em desenvolvimento” (Araújo, 2020). Na Cúpula do G20 ocorrida em novembro daquele ano, em um discurso de condenação aos subsídios agrícolas e de defesa do acordo de facilitação de investimentos, Bolsonaro destacou que o Brasil defendia “avanços nos três pilares da OMC: negociações; solução de controvérsias; e monitoramento e

transparência. Também esperamos que o Órgão de Apelação possa voltar à plena operação o mais rápido possível” (Bolsonaro, 2020).

O Relatório de Painel de Conformidade do contencioso do frango com a Indonésia foi circulado em 10 de novembro de 2020, apelado no dia 17 de dezembro pela Indonésia, e com apelação cruzada pelo Brasil no dia 22 de dezembro. O representante brasileiro expressou descontentamento na última reunião de 2020 do OSC (18 de dezembro), contestando a outra parte após o envio de uma carta do próprio embaixador da Indonésia na OMC afirmando que não apelaria da decisão do painel. A Indonésia argumentou que esta era a única opção possível para lidar com os erros jurídicos do Painel de Conformidade. Por fim, ambas as partes se dispuseram a alcançar uma solução mutuamente acordada assim que possível (WTO, 2020).

Já em 2021, em uma Reunião Ministerial Informal, Araújo proferiu discurso defendendo a OMC como motor do comércio exterior, da democracia liberal, das economias de mercado e da prosperidade das nações. O Chanceler frisou que, para alcançar isso, “o sistema multilateral de comércio deve ser previsível e requer um sistema de solução de controvérsias funcional e justo [...] [considerando] a preservação de dois níveis de julgamento e do consenso negativo” (Araújo, 2021a). Posteriormente, em 22 de março de 2021, Araújo participaria de Videoconferência com a recém-eleita DG Ngozi Okonjo-Iweala para apresentar-se e parabenizá-la. Na ocasião, o chanceler tornou a exaltar o livre-comércio e pleno funcionamento da OMC como “instrumentos para a liberdade, democracia e dignidade humana”, reiterando a importância da restauração do OA e da definição de uma solução multilateral definitiva (Araújo, 2021b).

Em 26 de março, em um encontro do OSC, o Brasil votou contra a abertura de painel no caso DS574³⁰, solicitado pela Venezuela contra os EUA. A justificativa brasileira era de que os representantes do regime de Maduro não tinham legitimidade para falar em nome da Venezuela na OMC (WTO, 2021). Ernesto Araújo renunciou no dia 29 de março de 2021, após forte pressão do Senado (Coletta; Uribe; Carvalho, 2021) e de protestos de diplomatas e da opinião pública pela sua demissão (Mello, 2021). Após sua saída, o ministro Carlos Alberto Franco França foi designado para o cargo de Chanceler no dia 6 de abril. Posteriormente, França declarou apoio à reforma da OMC e reestruturação do OA na reunião dos Ministros das Relações Exteriores do BRICS em junho de 2021 (BRICS, 2021), e em uma Reunião

³⁰ Estados Unidos - Medidas Relativas ao Comércio de Bens e Serviços (Venezuela).

Ministerial informal realizada em Paris com a presença de Katherine Tai (representante do USTR). Neste encontro, o chanceler Carlos França destacou a importância de avanços na agenda de subsídios industriais e agrícolas, além de reiterar a importância da restauração do OA (MRE, 2021).

No encontro do OSC do dia 28 de junho, o Brasil acolheu a nova DG e declarou disposição nas negociações de reforma do sistema. Adicionou em seguida a expectativa de alcançar um “Entendimento Ministerial sobre o Papel e os Procedimentos do Órgão de Apelação” na MC 12 que ocorreria em junho do ano seguinte (WTO, 2021b). Entretanto, esse Entendimento não chegou a ser incluído como proposta nos arquivos da conferência.

No final daquele ano, no dia 24 de dezembro de 2021, a Índia apelou simultaneamente nos contenciosos do açúcar e cana-de-açúcar levantados pelo Brasil (DS579), Austrália (DS580) e Guatemala (DS581). O OSC incluiu na agenda do encontro do dia 25 de janeiro de 2022 a solicitação do Brasil, Austrália e Guatemala para discutirem a respeito do programa indiano da apelação e do programa de subsídios indiano aos setores de açúcar e cana-de-açúcar, pejorativamente referido como “*Sugar Subsidy Scheme*”. O Brasil iniciou a seção recordando que o Painel encontrou que o apoio doméstico indiano aos produtores de cana-de-açúcar era incompatível com o Acordo de Agricultura (AoA), e que os esquemas de exportação configuravam subsídios contingentes à exportação.

Em tom amistoso, o Brasil prosseguiu enfatizando que as medidas deprimiam os preços internacionais de açúcar, afetando a concorrência em mercados globais sensíveis e provocando perdas diretas a produtores brasileiros. Acrescentou que estava engajado em uma solução negociada que pudesse adereçar o impacto negativo das ações indianas. Em seguida, denunciou o uso estratégico do vácuo institucional deixado pelo OA como forma de perpetuar medidas ilegais que estaria gerando risco à credibilidade do sistema multilateral. Em seguida, o representante australiano destacou que a Índia tinha o direito de apelar, mas sustentou que não houve erro jurídico no Relatório do Painel, como alegado pela Índia. Após isso, o representante da Guatemala realizou um longo discurso com apontamentos jurídicos para tentar refutar as teses indianas elencadas em sua apelação. A Guatemala fez um discurso mais crítico, relatando que a Índia não havia preenchido adequadamente a documentação de apelação, já que ela entregou cópias vazias às partes do caso. O representante guatemalteco expressou em seguida que a possibilidade de apelação no vazio beneficiaria somente a parte demandada, e prejudicaria assimetricamente os menores países na relação:

A ausência de decisões vinculativas proporcionou um tipo diferente de incentivo, particularmente para as partes demandadas. Bastava observar a grande maioria das disputas que foram levadas a recurso, sem solução aparente. E este caso, infelizmente, não foi diferente. Para que conste, as partes reclamantes fizeram todos os esforços para chegar a um acordo com a Índia sobre a criação de um mecanismo *ad hoc* para revisar os erros jurídicos alegados no Relatório do Painel ou sobre uma solução mutuamente acordada para a disputa. Lamentavelmente, a Índia rejeitou a proposta das reclamantes para um mecanismo *ad hoc* e nunca forneceu *feedback* à proposta escrita das reclamantes para uma solução negociada. Por fim, é importante observar que a Guatemala, como um pequeno país em desenvolvimento, depende totalmente de um sistema multilateral baseado em regras que funcione bem para resolver suas disputas com outros membros da OMC. (WTO, 2022a, p. 13, tradução própria)

O representante da Índia defendeu-se expressando que todas as medidas estavam de acordo com as obrigações do acordo de agricultura (AoA) e de subsídios (SCM). Sustentou que o Painel cometeu vários erros de interpretação, especialmente ao não compreender que o programa de subsídios adereçava produtores de baixa renda na Índia, e defendeu que o suporte de preço de mercado referido não poderia enquadrar-se como subsídio. Em seguida, o representante indiano defendeu o direito de apelar argumentando que não poderia aceitar uma decisão com “graves erros” cometidos pelo Painel, que seriam adereçados pelo OA no seu devido curso.

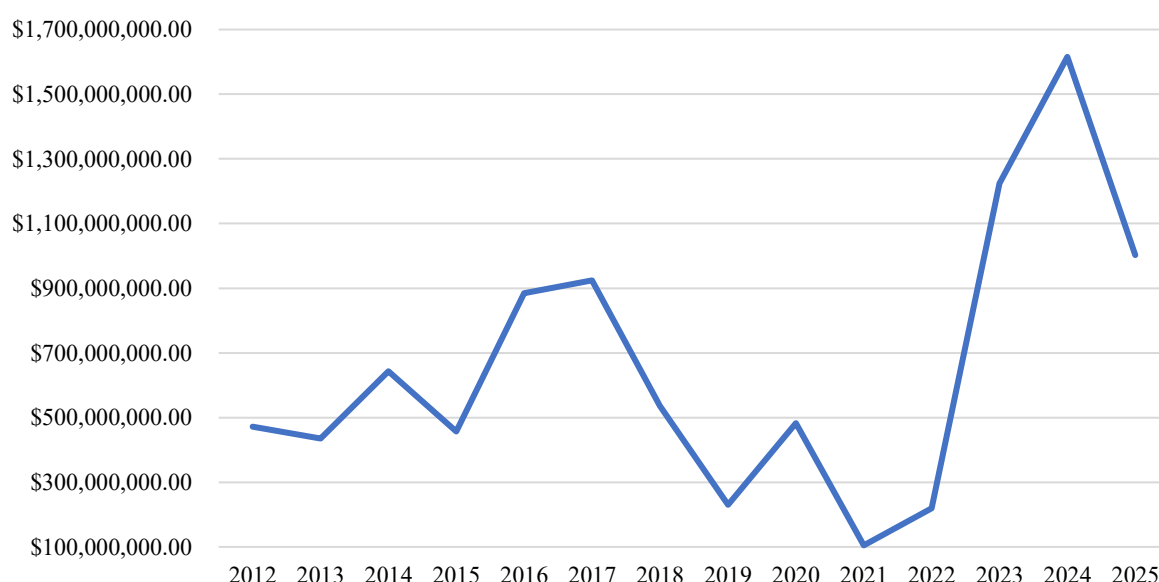
Ainda na sessão, o Canadá (terceira-parte) reiterou sua percepção de regularidade das decisões do Painel. Criticou a postura indiana ao apelar da decisão do Painel: “Nenhum membro deveria buscar levar vantagens injustas do presente impasse” (WTO, 2022a, p. 15). E por fim, convidou a Índia a considerar juntar-se ao MPIA a fim de salvaguardar a resolução vinculante de disputas com acesso à revisão em segunda instância. Em seguida, a União Europeia (terceira-parte) acrescentou que a disputa discutida seria resultado do bloqueio de 2017. Após isso, a Rússia (terceira-parte) expressou que reiterava seu desapontamento com a prática de apelar no vazio para congelar disputas. Afirmou ainda que tais ações ameaçavam a efetividade do MSC e minavam inevitavelmente a confiança na OMC.

Ao final da discussão, a Índia justificou a acusação de que o painel cometeu “*gross legal errors*” em virtude do erro alegado de interpretação das políticas domésticas e do interesse de um dos painelistas em candidatar-se ao posto de arbitragem no MPIA. Quanto a juntar-se ao MPIA, o representante indiano afirmou que “seria difícil de resolver [a disputa] se alguém trabalhasse com a mentalidade de um advogado” (WTO, 2022a, p. 15, tradução própria), em

crítica à possibilidade de os árbitros agirem autointeressados em suas próprias carreiras privadas. No tópico da agenda sobre o OA, o Brasil ressaltou que o prejuízo aos interesses dos Membros e à OMC estava aumentando. Entretanto, destacou que a sua percepção era de que havia um impulso positivo no momento que precisava ser aproveitado para identificar possíveis soluções concretas para o impasse.

Apesar do congelamento do caso na OMC, as exportações de açúcar se normalizaram em 2023, após uma safra bem-sucedida de açúcar e de cana na Índia, como observado no Gráfico 2 abaixo:

Gráfico 2 - Exportações de Açúcar do Brasil para a Índia (2012-2025)³¹



Fonte: ComexStat³².

Quanto ao contencioso do frango com a Indonésia, é necessário voltar a 2017. As consultas foram abertas em 16 de outubro de 2014, com apoio da ABPA e assessoria da BMJ Advogados Associados. O painel foi solicitado em 15 de outubro de 2015, e devido ao alto grau de complexidade do caso, a circulação do resultado do Painel só ocorreria em 17 de outubro de 2017. A indústria comemorou o resultado favorável ao Brasil, e a imprensa nacional e internacional veiculou que a Indonésia não apelaria da decisão do Painel. Em 22 de novembro

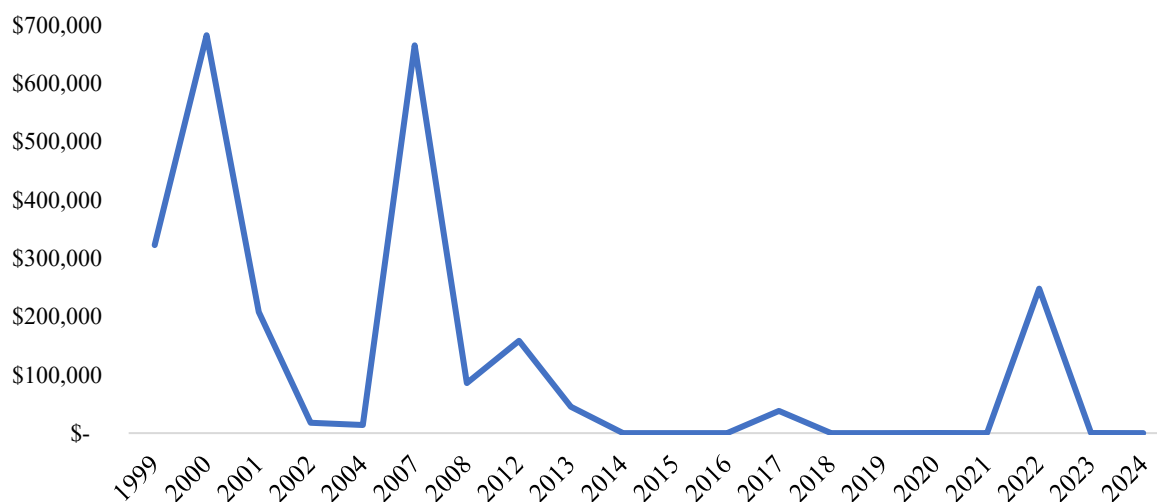
³¹ Foi considerado apenas o NCM 17.01.14.00 – outros açúcares de cana – por ser o produto com volume de exportação mais relevante.

³² Para o ano de 2025, considerou-se os valores disponíveis até novembro.

de 2017, o Relatório foi adotado no OSC, e a Indonésia declarou que precisaria de um período razoável para ajustar as medidas consideradas inconsistentes. Em 15 de dezembro de 2017, a Indonésia solicitou a extensão do prazo de implementação argumentando, à luz da Conferência Ministerial de Buenos Aires e do encerramento do ano fiscal na OMC, que as partes poderiam prorrogar o prazo.

A solicitação foi aceita pelo Brasil em 11 de janeiro de 2018. Após uma série de negociações, as partes informaram no dia 15 de março de 2018 que o prazo de ajuste seria de 8 meses, ou seja, o novo prazo de cumprimento do relatório seria 22 de julho de 2018. O Brasil solicitou um Painel de Conformidade (*compliance panel*), em 13 de junho de 2019, para que os painelistas analisassem se a Indonésia havia cumprido ou não as determinações do Painel original. O Brasil venceu neste novo painel, após conclusão daquele que a Indonésia não realizou os devidos ajustes, reforçando a necessidade do cumprimento das decisões do OSC. Já com o Órgão de Apelação desativado, a Indonésia apelou no dia 17 de dezembro de 2020. Cinco dias depois, no dia 22 de dezembro de 2020, o Brasil interpôs uma apelação cruzada. Desde então, a questão encontra-se congelada. No Gráfico 3 abaixo, observamos o volume de exportação de carne de frango do Brasil para a Indonésia na série histórica.

Gráfico 3 – Exportações de Frango do Brasil para a Indonésia (1999-2025)



Fonte: Dados do ComexStat, Valor US\$ FOB³³.

³³ Foi considerado o NCM 0207 (Carnes e miudezas, comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas, das aves da posição 01. 05). Não foi registrado comércio de aves vivas para a Indonésia neste período. Não foram registrados dados para o ano de 2025.

5.3 Da “Lei de Retaliações” à “Lei de Reciprocidade Econômica” (2022-2025)

Como observado no Capítulo 4, foi mirando os contenciosos congelados na OMC e a modernização do sistema de defesa comercial que o Brasil aprovou a chamada “Lei de Retaliações”, seja como mecanismo de pressão/dissuasão, seja como mecanismo de prevenção ou atualização. Além disso, há menção explícita na Lei 14.353/2022 que a apelação no vazio e a não-participação em arranjos plurilaterais alternativos de arbitragem configuraria argumento de aprovação de retaliações. Este é o caso do frango com a Indonésia (DS484) e açúcar com a Índia (DS579). No entanto, esse instrumento não foi acionado até o momento, e apesar de sua existência, o Brasil tem optado por alternativas pacíficas na resolução dos litígios existentes.

Em novembro de 2022, o TPRB (Órgão de Exame de Política Comercial) reportou o Relatório de observação das políticas comerciais brasileiras, incluindo leis, decretos, tarifas e outros elementos. O TPR de 2022 não questionou a criação da Lei de Retaliações, mas considerou-a como uma medida semelhante a ações adotadas por outros membros (WTO, 2022b). Ainda assim, a Lei foi defendida pelo Brasil no TPRM com a justificativa de que “o objetivo desta lei era de remediar as presentes falhas do SSC da OMC ao criar iniciativas para alcançar uma solução através de negociações entre as partes em disputa e/ou o recurso de meios alternativos de solução” (Brasil, 2022a, p. 19, tradução própria). O país exemplificou a adoção de uma medida semelhante adotada pela União Europeia no ano anterior.

No encontro do dia 26 de outubro de 2022, o Brasil reiterou o compromisso estabelecido na MC12 o prazo de reativar o OA até 2024. Reiterou o papel das reuniões informais para alcançar vias de resolução, e adicionou o compromisso de incentivar os membros a considerarem o MPIA como alternativa enquanto o OA permanecesse inoperante (WTO, 2022c). Em setembro, Parola havia sido removido do cargo de Embaixador na OMC para representar o Brasil junto à OCDE. O posto da DELBRASOMC foi assumido interinamente pelo diplomata Braz Baracuhy Neto. Em um curso virtual organizado pela FUNAG, os dois diplomatas expressaram visões relativamente divergentes quanto às causas, responsabilidades e possibilidades de atuação no cenário mundial (*ver* Capítulo 4.3).

Logo no início do governo Lula III, em 2023, o presidente e o chanceler Mauro Vieira citaram em seus discursos a necessidade de reforma da OMC e de restauração da ordem. Embora não se referindo ao Órgão de Apelação ou de Solução de Controvérsias inicialmente, o discurso de reforma da OMC em defesa dos países menos desenvolvidos foi retomado. A

Representante do USTR, Katherine Tai visitou o Brasil em março de 2023, onde se encontrou com Mauro Vieira e o Vice-Presidente Geraldo Alckmin. Brasil e Estados Unidos trataram da cooperação bilateral e multilateral e comercial. Quanto à OMC, uma nota conjunta do MRE e do MDIC afirmou que o Brasil ressaltou a importância da restauração do OSC e do OA, que estaria prejudicando a efetividade do sistema (MRE, 2023b). Em contrapartida, a questão não foi mencionada no encontro de Katherine Tai com a CNI, que tratou de sua agenda ambiental e cooperação estratégica (Louise, 2023).

Em 2023 também foram iniciadas as discussões lideradas por Marco Molina, diplomata guatemalteco, que levariam à criação do futuro Processo Molina em 2024. O Brasil manteve sua participação ativa nesses debates, declarando satisfação com o nível de engajamento e com a profundidade dos diálogos; afirmando inclusive que o MPIA “provou ser uma forma testada, eficaz e viável para os Membros exercerem seu direito de resolver disputas ao abrigo do ESC” (WTO, 2023b, p. 23, tradução própria). Em maio de 2023, Guilherme de Aguiar Patriota foi designado como Embaixador da Representação Permanente do Brasil junto à OMC. Baracuhy foi posteriormente redesignado para a Embaixada na Finlândia.

O representante brasileiro na OMC elogiou repetidamente o processo (até então) informal conduzido por Molina, destacando que “o processo possibilitou discussões substanciais, criativas e francas, ao mesmo tempo em que garantiu a participação de todos os Membros e assegurou total transparência ao longo de todo o processo” (WTO, 2023c, p. 18, tradução própria). Acrescentando também sua confiança de que o processo seria formalizado e aguardava com expectativa a continuidade do diálogo com todos os Membros para “concluir as discussões sobre as questões pendentes e preparar o terreno para negociações baseadas em texto que, esperava-se, levariam os Membros ao objetivo acordado pelos Ministros” (WTO, 2023c, p. 18, tradução própria).

No encontro de 26 de outubro de 2023, o Brasil voltou a defender a restauração urgente do SSC em duas instâncias até 2024, ressaltando que a falta de um mecanismo vinculativo funcional prejudicava a credibilidade de toda a Organização e deixava o comércio de países em desenvolvimento mais vulnerável. Em seguida, criticou o fato de que o enfraquecimento do SSC ocorria em paralelo ao surgimento de medidas unilaterais e protecionistas por parte das economias mais desenvolvidas, especialmente em subsídios industriais e em barreiras comerciais sob pretexto ambiental, que, segundo o Brasil, não podem ser plenamente

contestadas na OMC. Por fim, concluiu que a formalização e a conclusão das reformas até a MC13 seria a prioridade máxima para garantir a isonomia dos Membros (WTO, 2023d, p. 14).

Em novembro de 2023, o Brasil voltou a defender o ponto de vista de que os países em desenvolvimentos eram os mais afetados pelo impasse, tanto por serem os mais vulneráveis à dinâmica de poder global, quanto pela quase impossibilidade de contestar medidas unilaterais (WTO, 2023e). O discurso foi repetido em dezembro, ao receber o relatório informal do Processo Molina. Neste encontro, o Brasil sugeriu emular os parâmetros estabelecidos para a observação de capital nas negociações sobre pesca como um caminho possível para a elaboração de propostas de reforma (WTO, 2023f).

Nos preparativos para a MC13, o ministro Mauro Vieira declarou, em 26 de janeiro de 2024, na Reunião Ministerial de Países Latino-Americanos membros da OMC que o Brasil considera como prioridade máxima avançar no restabelecimento do SSC até o final do ano:

A paralisia do Órgão de Apelação e o enfraquecimento do sistema de solução de controvérsias não são do interesse dos países em desenvolvimento. Com uma ação coordenada, a nossa região dará uma contribuição muito importante não só para o sucesso da MC13, mas também para a revitalização da própria OMC. O Brasil continua pronto para se juntar a toda a região na realização desse objetivo essencial para o nosso povo. (MRE, 2024)

No primeiro encontro de 2024, ocorrido também em 26 de janeiro, o Brasil agradeceu o esforço de Molina na condução das negociações, defendendo a formalização do processo. Destacou em seguida que apesar dos avanços das conversas, o objetivo de restaurar o sistema de duas instâncias ainda não havia sido atingido (WTO, 2024a). Molina foi demitido em fevereiro pelo governo da Guatemala, dez dias antes da 13ª Conferência Ministerial, sem justificativa oficial. O representante brasileiro no OSC lamentou o episódio em março, defendendo a utilização do texto consolidado por Molina para basear as discussões de reforma. Ao fim, declarou que continuaria a participar das negociações com vistas a ter um sistema vinculativo de solução de controvérsias em dois níveis, plenamente funcional e acessível até o fim de 2024 (WTO, 2024c).

Por fim, a declaração de Abu Dhabi de 2 de março de 2024 sobre o OSC não avançou na matéria, declarando somente que instruíu os negociadores a acelerarem suas discussões de modo inclusivo e transparente (WTO, 2024b). O conteúdo dos rascunhos (*drafts*) submetidos foi idêntico ao da declaração final aprovada; ou seja, não houve avanços nas negociações. O

fracasso da MC13 para o Sistema de Solução de Controvérsias foi lamentado posteriormente no 13º Encontro da Comissão Ministerial Trilateral do IBAS (IBAS, 2025).

O contencioso do açúcar com a Tailândia (DS507) foi oficialmente concluído em março de 2024, após a circulação de uma solução mutuamente acordada (MAS). Este caso havia se estendido por quase 8 anos, entre 4 de abril de 2016 e 6 de março de 2024. A MAS foi circulada no dia 8 de março de 2024³⁴, quando o governo tailandês alterou a sua política nacional de importação para adequá-la aos acordos da OMC. Enfim, apesar da instabilidade da Organização, a solução do caso foi favorável ao Brasil.

Em junho de 2024, o representante brasileiro no OSC reafirmou seu compromisso e expectativas de alcançar uma solução negociada até o final daquele ano, destacando que a restauração do sistema era a sua principal prioridade na organização (WTO, 2024d). Este mesmo pronunciamento e ênfase foram repetidos exaustivamente até o final daquele ano. Em outubro de 2024, os membros do BRICS aprovaram a famosa Declaração de Kazan, que previa dentro de suas disposições a criação de uma Estrutura Consultiva Informal do BRICS sobre questões da OMC. O bloco acolheu os resultados da MC13, mas destacou que havia muitas questões pendentes, sendo o OSC a questão mais sensível e urgente a ser tratada (BRICS, 2024).

Novamente no OSC, mesmo que o Brasil não tenha retomado o teor argumentativo e confrontativo registrado em 2017 e 2018, os discursos recuperaram seus longos traços “líricos” de convocação e disposição ao diálogo multilateral:

[...] Sem ele [o OSC], os Membros ficavam sem recursos para neutralizar medidas unilaterais ou interpretações unilaterais por parte de parceiros comerciais mais poderosos. Em Abu Dhabi, os Membros receberam um mandato claro: acelerar as "discussões" sobre a reforma da solução de controvérsias para "ter" um sistema de solução de controvérsias plenamente funcional até 2024. O Brasil havia investido profundamente nesse processo, mas o tempo estava se esgotando. [...]. Este seria o quinto ano sem um sistema de Solução de Controvérsias (OSC) em funcionamento, porque o mecanismo de recurso estava em impasse devido à falta de consenso sobre as nomeações do Órgão de Apelação. [...] O Brasil não estava sozinho em levantar essas preocupações. O Pacto para o Futuro conclamava a "Trabalhar para concluir a necessária reforma da OMC"; o Apelo à Ação do G20 reafirmou os mandatos da MC12 e MC13 sobre a Reforma da Solução de Controvérsias; a Declaração de Kazan do BRICS reiterou o apelo por um sistema vinculativo de dois níveis. [...] Se o prazo de 2024 não for cumprido, os membros perderão a oportunidade de fortalecer o multilateralismo e resolver as tensões comerciais por meio de regras estabelecidas. Isso seria especialmente prejudicial aos países em desenvolvimento. Os membros estavam mais vulneráveis a medidas

³⁴ WT/DS507/4, G/L/1146/Add.1 G/SCM/D110/1/Add.1, G/AG/GEN/131/Add.1

comerciais unilaterais e dinâmicas de poder que poderiam distorcer o cenário. Nenhum fundo para litígios ou melhorias de acessibilidade mudariam esse cenário negativo. Era imprescindível que os membros não se desviassem de sua missão principal e demonstrassem flexibilidade para garantir que o processo de reforma alcançasse um resultado significativo até o final de 2024. (WTO, 2024e, p. 8, tradução própria)

Foi com pesar, mas não sem esperança, que os Membros viram o prazo final se aproximar, sem nenhuma perspectiva viável e realista de se ter um pacote significativo e completo sobre a reforma do SSC. [...] Ao comemorarem o quinto ano sem um Órgão de Apelação operacional, os Membros também testemunharam a ruptura da estabilidade e da previsibilidade de um sistema no qual ainda confiavam e desejavam continuar confiando. A restauração de um sistema robusto de resolução de disputas exigia flexibilidade. Embora o Brasil reconhecesse o papel central do Órgão de Apelação para a credibilidade e a aplicação do sistema de negociação baseado em regras, seu desempenho até o momento não foi isento de críticas, mesmo por parte dos Membros que valorizavam muito a "joia da coroa". A realidade que os Membros tiveram que enfrentar, no entanto, foi que restaurar o Órgão de Apelação como era originalmente poderia não ser viável nem necessariamente indispensável. (WTO, 2024f, p. 13, tradução própria)

Como observado, as expectativas de restaurar o Órgão de Apelação e o Órgão de Solução de Controvérsias não se concretizaram em 2024, e o impasse se manteve inalterado.

Passando para o ano de 2025, o Brasil esteve ausente nos registros de debates no OSC sobre a crise entre fevereiro e junho de 2025. Em maio, o BRICS emitiu a Declaração do BRICS sobre a Reforma da OMC e o Fortalecimento do Sistema Multilateral de Comércio, reafirmando seu compromisso com o SSC a necessidade de resolução do impasse:

Acreditamos firmemente que um sistema de solução de controvérsias da OMC acessível, eficaz, plenamente funcional, de dois níveis e vinculativo é de suma importância para reconstruir a confiança no sistema multilateral de comércio e para prevenir a proliferação de medidas protecionistas, inclusive sob o pretexto de proteção ambiental, em violação às regras da OMC. Embora apreciemos os esforços empreendidos pelos Membros da OMC para cumprir o mandato da MC13, lamentamos que o prazo de 2024 para o restabelecimento integral de um sistema de solução de controvérsias da OMC plenamente funcional tenha expirado sem um resultado definitivo. Mantemos o nosso compromisso com o restabelecimento urgente de um sistema plenamente funcional e acessível a todos os Membros até o mais tardar, a 14ª Conferência Ministerial da OMC. Nesse sentido, reafirmamos a nossa disposição de acelerar o trabalho sobre as questões não resolvidas de forma inclusiva e transparente, e apelamos a todos os outros Membros da OMC para que façam o mesmo. (BRICS, 2025a, p. 6, tradução própria)

Em 2025, foi determinado um sorteio para definir o encerramento do mandato de cinco dos dez árbitros do MPIA. Apesar de internamente o Arranjo optar pela busca de paridade de

gênero nas nomeações, as quatro árbitras mulheres foram sorteadas para saírem do MPIA. A quinta pessoa sorteada para sair foi o Embaixador Graça Lima. Para ocupar o seu lugar, o Brasil indicou a jurista Ana T. Caetano, no dia 28 de maio de 2025, para ocupar o cargo (MRE, 2025). Ana T. Caetano é advogada e sócia do Veirano Advogados, que foi o primeiro escritório de advocacia a prestar assistência jurídica ao governo brasileiro perante o Órgão de Solução de Controvérsias, desde 2001. Além de prestar assessorias ao governo brasileiro, Caetano já participou como painelistas de casos no OSC, como no caso DS154 (União Europeia - Café, reclamado pelo Brasil) e no DS553 (Coreia do Sul - Barras de aço inoxidável, reclamado pelo Japão) (Badin, 2021).

Em entrevista, Ana T. Caetano ressaltou que MPIA não é apenas um substituto ao Órgão de Apelação, mas sim um laboratório que adereceria todas as críticas ou parte das críticas ao OA. Para Caetano (2025):

Quando o Órgão de Apelação da OMC e o Órgão de Solução de Controvérsias e o órgão de apelação estavam em alta, o empresariado brasileiro era muito empolgado e dava muito suporte ao governo brasileiro com relação a esse ser um braço que é possível de se levar e se ganhar, ou se obviamente essa for o resultado. E aí, com o não funcionamento do órgão de apelação, houve uma nova percepção do empresariado de que não existia mais a OMC como uma alternativa no campo de solução de controvérsias. E aí eu acho que a gente agora tem que ter uma nova percepção: De que existe? Sim! Ela só não vai existir para todos os membros. (Caetano, 2025)

Em 2025, com o início da gestão Trump II e a continuidade da retórica anti-OMC e protecionista por parte dos EUA, as expectativas de resolução do impasse podem ter decrescido ainda mais. Temores da instauração de um grande “tarifaço” global e combate às instituições multilaterais já estavam no radar de governos, de acadêmicos e do setor privado. O Brasil sofreu a aplicação de imposto *ad valorem* de 10% sobre mercadorias originárias do Brasil e imposto *ad valorem* adicional de 40% sobre determinados produtos. O Vice-Presidente Geraldo Alckmin viajou para Washington em conjunto com uma comitiva de diplomatas, advogados e empresários para negociarem a eliminação, flexibilização das taxas e/ou expansão da lista de exceções. Destacou-se o trabalho da BMJ Advogados Associados na assessoria da vice-presidência e do Itamaraty no processo.

O Brasil requereu consultas no OSC no dia 5 de agosto: caso EUA – Medidas Tarifárias (Brasil), código DS640 (WT/DS640/1; G/L/1579). Os EUA comunicaram no dia 15 de agosto aceitando o estabelecimento de consultas, e reafirmando a posição dos Estados Unidos de que

suas ações eram “questões de segurança nacional”; portanto, não sendo suscetíveis de revisão ou passíveis de resolução pelo MSC (WT/DS640/2). Declarações internas de funcionários de alto escalão expressaram ciência da possibilidade de irresolução, carência de exequibilidade e ineficácia do MSC para resolver a questão. No entanto, a decisão de requerer consultas foi tomada como reforço do compromisso brasileiro com a Organização e reafirmação do desejo de vê-la novamente funcional.

Em abril de 2025, o Brasil aprovou a famosa “Lei de Reciprocidade Econômica”. Parte da repercussão doméstica brasileira afirmava que o instrumento mirava retaliar os Estados Unidos (*ver* Capítulo 4.3). O que não seria razoável do ponto de vista da teoria da autonomia e da necessidade de relação intrainperial, nos termos de Hélio Jaguaribe (*ver* Capítulo 2.2), nem razoável em perspectiva histórica do comportamento brasileiro no sistema multilateral do comércio (*ver* Capítulo 2.4).

Na Cúpula dos BRICS realizada no Rio de Janeiro, em 6 de julho de 2025, a coalizão tornou a expressar preocupação com o avanço do protecionismo no mundo e saudaram o processo de adesão da Etiópia e do Irã à OMC. Além disso, o grupo reforçou seu compromisso com a reforma da OMC e com a “restauração urgente de um sistema de soluções de controvérsias da OMC que seja acessível, efetivo, completamente funcional e vinculante em duas instâncias” (BRICS, 2025b, p. 4). O Brasil voltou a debater a crise no encontro do OSC de 25 de julho. O representante declarou que os membros não poderiam normalizar a disfuncionalidade da Organização. Questionando a perda de credibilidade e de previsibilidade jurídica da OMC, o Brasil argumentou que “se a solução de controvérsias não fosse restaurada, a aplicação seria prejudicada e o valor das regras da OMC seria comprometido” (WTO, 2025, p. 7, tradução própria). Por fim, ressaltou o papel do MPIA e seu caráter temporário e transitório.

A questão da crise do OSC voltou a ser repercutida e citada pelo Brasil no encontro dos Ministros das Relações Exteriores do BRICS, às portas da 80ª Sessão da AGNU (BRICS, 2025c). Ainda em Nova Iorque, o chanceler Mauro Vieira realizou uma intervenção na Reunião de Chanceleres do BRICS, conclamando a necessidade de restauração de um MSC funcional. O Chanceler declarou ainda que o Brasil estava trabalhando naquele momento (26 de setembro de 2025) em uma nova proposta de reforma que poderia fomentar o debate (Vieira, 2025). A referida proposta não foi veiculada até o momento de escrita dessa pesquisa.

5.4 Implicações teóricas

Nesta seção, os achados empíricos são confrontados com as observações teóricas para compreender o posicionamento e a estratégia brasileira para lidar com a crise do OSC. Como discutido anteriormente, as principais considerações teóricas e conceituais desta pesquisa são baseadas na: (a) compreensão da busca da autonomia do Estado como estratégia para projeção e superação da dependência; (b) no dilema de agência delegada dos grupos de interesse ao Estado, do Estado às Organizações Internacionais, e dos grupos de interesse às Organizações Internacionais; e, (c) na configuração estratégica do país a partir de preferências traduzidas em ações estratégicas. A partir disso, compreende-se a figura do governo como a responsável pela conciliação de demandas internas e externas, traduzidas em sua política externa e diplomacia; sendo sua atuação impulsionada por valores, por pressões (internas e externas) e pela percepção de vulnerabilidade frente ao desgaste do multilateralismo.

Quanto à sua vulnerabilidade, o Brasil é o país que apresenta o comércio internacional mais dependente dos acordos da OMC, como apontado pela *Oxford Economics* e ICC (2025). De fato, o cenário de ruptura total do sistema neste estudo internacional é apenas hipotético. Entretanto, isso ainda implicaria a preferência brasileira pela manutenção/conservação de um padrão de previsibilidade dos acordos. Não apenas as capacidades de acesso a mercado, mas também a segurança de transações comerciais em um ambiente de protecionismo ascendente ao redor do globo. É tendo isso em vista que o país advoga pela credibilidade do Órgão de Solução de Controvérsias, indo na contramão da derrocada de sua legitimidade internacional.

A realização de discursos públicos e assinatura de posições expressas em documentos multilaterais consistiriam em evidências plausíveis para a afirmação de hipóteses. A hipótese desta pesquisa é a de que o Brasil adotou uma postura defensiva em um contexto marcado pela incerteza e imprevisibilidade, com o objetivo de lidar com as pressões internas e externas. Esta postura seria impactada por mudanças políticas nas gestões Temer, Bolsonaro e Lula, oscilando entre liderança e coadjuvação, e mantendo o propósito de buscar segurança jurídica e evitar tensões com Estados mais poderosos. Em resumo, argumentamos que a continuidade da PEB surgiu bem mais da estabilização de escolhas-estratégicas do que de propósitos rígidos e imutáveis.

Esta ótica questiona a percepção de uma política externa formulada no “vácuo” intelectual-burocrático para observar o contexto e o processo que embasaram e legitimaram as

medidas adotadas, em um contexto de busca por autonomia. Vale ressaltar que observar elementos de continuidade ou ruptura é diferente de constatar invariância política. Portanto, compreendemos a estabilidade observada enquanto uma estabilidade politicamente construída. O mecanismo de conexão causal entre os atores e o processo emergem da seguinte sequência: a) crise do OSC, b) redução da permissividade internacional, c) definição e redefinição do cálculo estratégico a partir da coordenação interna e internacional, d) ação externa brasileira.

O Brasil sempre esteve engajado em discussões sobre a desobstrução da eleição de juízes do OA e as propostas de reforma do OA e do OSC. Quanto às reuniões diplomáticas transcritas e divulgadas publicamente, a postura brasileira foi alterada na passagem da gestão Temer-Bolsonaro. Apesar da ausência e quase inexpressão de posicionamentos à imprensa por parte do Itamaraty, o Brasil manteve postura confrontativa e incisiva nas reuniões do OSC até 2018. A partir de 2019, os longos discursos carregados de fundamentos históricos e jurídicos para criticar abertamente os EUA foram substituídos por breves declarações de apoio à resolução de problemas e da necessidade de mais diálogos. Nesse período, o Brasil continuou a se engajar com os grupos domésticos e com os processos de reforma, alterando seu conteúdo, mas não sua finalidade. Apesar do alinhamento à gestão Trump, o Brasil assinou e advogou pelo MPIA, frequentemente referido pelos EUA como um Arranjo UE-China. A partir de 2023, com a gestão Lula-Vieira, as longas manifestações líricas foram retomadas, apesar de não reassumir a postura confrontativa.

A chamada “autonomia pela ideologia” praticada na gestão Araújo não rompeu com a perspectiva brasileira de manutenção de benefícios oriundos do sistema, da preservação do SSC e da defesa de instituições que geram ganhos ao Brasil e ao setor privado (Doro, 2023). Assim, o Brasil manteve sua defesa na resolução do impasse, mas passando a adotar discurso mais brando. De fato, a apresentação da proposta de março de 2019 contrastava com aquilo defendido na gestão anterior ao reproduzir as críticas e as demandas norte-americanas ao sistema. No entanto, este episódio aparenta ter sido isolado, tendo em vista a ausência de qualquer menção ou referência em documentos brasileiros e da OMC após sua apresentação em maio de 2019. Independentemente do arquivamento da proposta se dever ao seu fracasso, ou à percepção da impossibilidade de progresso, ou à conformidade com a crise, ou à pressão não identificada, a proposta não foi legitimada internamente (pouca ou nenhuma repercussão) ou mesmo externamente (os EUA mantiveram que suas demandas permaneciam não atendidas).

A evidência da alteração e recomposição contínua, mesmo que discreta, da posição brasileira é suficiente para passar o teste *straw-in-the-wind*, confirmando a plausibilidade mediante os dados coletados da hipótese de continuidade proveniente da estabilização de escolhas-estratégicas no lugar de propósitos rígidos e imutáveis. Para passar no *hoop test*, é necessário encontrar evidências necessárias para a sobrevivência da hipótese que explicitem a sequência do processo, sua temporalidade e sua legitimação. Ou seja, seria necessário indicar uma sequência de: i) incerteza, ii) ajuste ou reinterpretação, e iii) legitimação *ex post*.

Nesta sequência, identificamos a seguinte dinâmica: (i) a incerteza revela-se na paralisia decisória e no bloqueio sistemático de juízes pelos EUA a partir de 2017, o que gerou prejuízo na segurança e previsibilidade para o setor privado brasileiro. Em seguida, (ii) o ajuste ou reinterpretação se materializou na transição discursiva da diplomacia brasileira e mudanças na forma de expressão nas gestões Temer-Bolsonaro-Lula. Por fim, (iii) a legitimação posterior evidenciou-se pela adesão brasileira ao MPIA em 2020 com apoio dos grupos domésticos, pela modernização dos mecanismos de monitoramento e defesa comercial, e pelo exercício de múltiplas frentes de pressão no sistema internacional. Portanto, a hipótese passa no *hoop test*.

O *smoking gun* (evidência cabal) exigiria uma peça de evidência que, embora não seja estritamente necessária, seria suficiente para confirmar a relação causal entre a pressão dos atores domésticos e a escolha estratégica do governo. Argumentamos que esta prova cabal é explicitada pela terceirização e financiamento das capacidades técnicas por parte de associações como a ABPA e a UNICA, além dos intensos intercâmbios com a CNI, FIESP e ABPA, e das contratações da BMJ e Veirano. A existência dessa prática relaciona-se com a continuidade da posição brasileira no OSC, explicitando que este padrão é fruto da simbiose entre o interesse privado e a ação externa, e não de um isolamento burocrático.

Outra evidência dessa convergência, sintonia ou reconhecimento de competências presentes no Setor Privado por parte do governo e do Itamaraty resultou na escolha de Ana T. Caetano como árbitra do MPIA, para substituir o Embaixador Graça Lima. O Brasil recorreu à OMC contra o “tarifaço” de 2025 de Trump, mesmo com percepções internas de que o caso não teria resultados.

Algumas explicações concorrentes poderiam argumentar que a resposta brasileira tem sido tecnocrática e protocolar, ou ainda que o Brasil se atrasou para reagir à crise. Essas visões poderiam ser sustentadas: (i) pela ausência de declarações ministeriais ou presidenciais sobre a questão até 2019, e (ii) pela quase exclusividade de debates e cobertura do contencioso do setor

automotivo e política industrial. No entanto, as evidências e documentos compilados refutam essa possibilidade de interpretação.

Destacamos também outras implicações teóricas e empíricas decorrentes deste estudo. Em primeiro lugar, pode-se afirmar que a partir da gestão Bolsonaro, as dimensões jurídica e negocial da reforma da OMC passaram a ser parcialmente tratadas de forma desacoplada. Em segundo lugar, a política comercial tem apresentado alinhamento de agência relativamente satisfatório, tendo em vista que a tese de continuidade ou estabilização estratégica também é resultado desse alinhamento. Portanto, apesar da desigualdade natural de informações entre o principal (setor privado) e o agente (governo brasileiro), a coordenação entre as partes foi colaborativa e sintonizada no recorte investigado.

Em terceiro lugar, por que mesmo alinhado aos Estados Unidos, o Brasil de Bolsonaro aderiu ao MPIA que os Estados Unidos condenaram? A interpretação é que o Brasil queria se prevenir de apelações no vazio, viabilizar recursos de arbitragem, e sinalizar abertura para a flexibilização da OMC em direção ao plurilateralismo. Portanto, a adesão não teria se dado apenas pela trajetória histórica de defesa do multilateralismo, mas também como uma estratégia para destravar a Rodada Doha e o SSC.

Em quarto lugar, observamos como o comportamento brasileiro foi diluído no discurso multilateral, em diversos fóruns e com diversos atores. Nesse contexto, a continuidade da PEB não seria a causa de suas ações, mas sim o efeito delas. Essa persistência contextualiza a mudança como uma resposta adaptativa às demandas internas e externas ao longo dos oito anos investigados.

Em quinto lugar, poder-se-ia problematizar que a autonomia na política externa brasileira entra como um recurso discursivo de legitimação, não como uma orientação própria de exercício. Dada a vulnerabilidade e o risco envolvido na crise, a percepção brasileira do multilateralismo não seria somente uma preferência normativa, mas também um elemento de estabilização das vantagens brasileiras no comércio internacional. Portanto, a fragilização da viabilidade nacional e a necessidade de reinterpretação estratégica interagiram continuamente com a incerteza estrutural resultante da crise, legitimando as ações do governo no plano internacional, quaisquer que fossem. Assim, a confirmação da hipótese não invalida a tese de imobilidade, mas matiza a condução diplomática e o diálogo interméstico em um contexto de sucessivas mudanças institucionais e políticas.

Em suma, os eventos analisados neste capítulo indicam que a política externa brasileira não se orientou por uma lógica de ruptura ou de alinhamento automático, mas sim por uma estratégia adaptativa. A estratégia refletiu a interação entre os constrangimentos estruturais do sistema internacional, as pressões domésticas e as escolhas realizadas pelos formuladores. Tal dinâmica confirma a utilidade do quadro teórico adotado nesta pesquisa para compreender a complexidade da atuação brasileira no SMC em um período de crise institucional.

5.5 Considerações parciais

O Brasil é um dos países que mais acionaram o OSC, apesar de ter participação de pouco mais de 1% no comércio internacional. A aposta e a confiança no multilateralismo como solução e oportunidade de projeção no comércio global que impulsionaram o engajamento brasileiro na construção do sistema, agora fomentam seu envolvimento com a preservação e reforma do sistema. Essa disposição tem sido possível em virtude de seus valores, mas especialmente da sincronia entre as demandas de atores domésticos, da diplomacia e da política externa. A contínua adaptação estratégica brasileira mobilizou estes setores com vistas a alcançar alternativas para contornar os efeitos da crise do Órgão de Solução de Controvérsias.

Caso o comportamento brasileiro fosse visto como coparticipação na destruição do sistema e na passagem do multilateralismo para o plurilateralismo fragmentado, essa perspectiva desconsideraria a necessidade de adaptação estratégica para garantir alguma margem ou institucionalidade às alternativas para a crise. Com efeito, a participação brasileira no “Arranjo China-União Europeia” (como chamado pelos EUA) não obstruiria diálogos que já estavam obstruídos pelo garantidor do sistema. Ou seja, não poderia haver relação causal para determinar que o MPIA mina o SSC, quando todas as alternativas de diálogo já haviam se esgotado.

O fato de os novos mecanismos brasileiros de defesa comercial não terem sido condenados no Mecanismo de Revisão de Política Comercial (TPRM) indica que estas medidas foram legitimadas tanto pela erosão do multilateralismo quanto pela inauguração deste instrumento por parte da União Europeia; a qual, valendo-se dos dispositivos presentes nos acordos, já havia criado o seu próprio mecanismo de facilitação de retaliações.

A transição entre as gestões Temer, Bolsonaro e Lula foi observada também no conteúdo das declarações realizadas pelos representantes brasileiros no OSC. Até 2018, o Brasil

advogava pela restauração do sistema com tom argumentativo e relativamente confrontativo. Entre 2019 e 2022, este tom deu lugar a falas protocolares e de afirmação dos compromissos já tomados, mas manteve seu engajamento intenso no Órgão e em coalizões internacionais. Em 2023, apesar de o Brasil não retomar publicamente o tom confrontativo, manteve seu engajamento intenso reforçando o argumento de preocupação com os países menos-desenvolvidos e advogando pela restauração do sistema em todas as instâncias, nos moldes de Marraquexe.

Quanto à proposta brasileira arquivada, a disponibilidade (real ou fictícia) de relação intrainperial (nos termos de Jaguaribe) atingiu seu limite na tentativa de adereçar as demandas norte-americanas sobre o Órgão de Apelação. Este “passo atrás” e subsequente redefinição de posicionamento evidenciou a *preferência* brasileira pela restauração imediata do Órgão sob qualquer forma e demonstrou a percepção de incerteza estrutural na OMC. Em uma dimensão abstrata, o propósito da gestão seria de barganhar por qualquer solução possível, e porventura lograr o posto de líder da restauração da ordem, mesmo que isso implicasse a redução da qualidade do sistema.

Por fim, os mecanismos de inserção nos debates sobre a reforma da OMC e o aprendizado diplomático adquirido foram eficientes para contornar os impactos da crise, buscando fornecer segurança jurídica aos agentes nacionais privados interessados, a partir da dialética entre a viabilidade nacional e a permissividade internacional. Apesar da não conclusão de todas as disputas, o Brasil teve êxito nos fluxos comerciais envolvidos nesses embates, com o encerramento do contencioso do frango com a Tailândia e a restauração do comércio do setor açucareiro com a Índia, apesar da permanência do congelamento do painel.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC faz parte de um contexto mais amplo de disputas de poder global. Com efeito, o que é observado extensivamente na literatura e nos grandes fóruns internacionais são sinais da transição de um sistema multilateral para um sistema plurilateral. Ou seja, há uma tendência de que grandes acordos e negociações saiam do âmbito global para arranjos com países específicos. No entanto, ainda é necessário debater se há sinais de que o SSC poderia adquirir contornos mais semelhantes aos da arbitragem privada.

Argumentos técnicos de crítica à OMC estiveram presentes no discurso americano desde o governo Bush; demandas por distanciamento desse sistema já podiam ser identificadas desde a sua primeira derrota na OMC, em 1997, no primeiro contencioso da gasolina com a Venezuela. As análises genealógicas do descontentamento norte-americano com a OMC conferem à entrada da China na OMC em 2001 o título de precursor dessa instabilidade. E de fato sua acessão foi marcada por polêmicas e críticas, especialmente envolvendo o SGP. Após isso, somou-se a crise financeira global de 2008 e todas as transformações ocorridas na década de 2010.

A questão é que a ausência desses fatores determinantes para a deflagração da crise e da realização do boicote em 2017 não eliminaria o risco de entraves nesse sistema, tendo em vista a existência de críticas ao Órgão de Apelação desde sua fundação. E é em virtude disso que argumentamos que a decisão dos Estados Unidos de sabotar a OMC por meio da indicação de juízes não poderia ser interpretada como uma questão técnica limitada ao “descontentamento”, “desconfiança” ou “frustração” com o sistema. Pelo contrário, a construção ou a desconstrução das Organizações Internacionais podem fazer parte igualmente da estratégia de poder dos Estados Unidos no sistema multilateral do comércio.

Quanto à internalização da crise no Brasil, os grupos de interesse nacionais monitoraram e se posicionam frente às dinâmicas da OMC, dialogando por dentro e fora do Estado. Foi abundante o número de pesquisas, matérias, publicações, reuniões e seminários a respeito do cenário do sistema multilateral do comércio. No contexto da pesquisa, os atores privados mais notáveis foram a CNI, FIESP, CNA, CEB e ABPA. Além disso, como é de praxe, foram estes grupos que contrataram e financiaram escritórios e assessorias para o governo brasileiro e para o Itamaraty para fomentar suas atuações nos contenciosos comerciais.

No estágio inicial desta pesquisa, as nuances da passagem do governo Temer-Bolsonaro-Lula foram relativamente desafiadoras de serem identificadas, em virtude da considerável estabilidade e inalteração discursiva pública. A mudança do comportamento brasileiro gerada pelo alinhamento automático de Bolsonaro a Trump pode ter sido pouco explícito no caso da OMC. No entanto, ao observar as transcrições dos *meetings* em Genebra ao longo de todo o período, notamos engajamento ativo e confrontativo aos Estados Unidos na gestão Temer, o que pode ser devido a uma maior margem de autonomia dos representantes na OMC. Se por um lado, o Ministro Aloysio Nunes fez poucos e curtos discursos a respeito do impasse, os diplomatas brasileiros organizavam longos discursos e calhamaços argumentativos ao lado da União Europeia e outros membros contra o veto americano.

Imediatamente após o início da gestão Bolsonaro, os discursos brasileiros tomaram teor mais protocolar. Em seguida, o Brasil apresentou uma proposta de reforma que adereçava as críticas feitas pelos Estados Unidos ao Órgão de Apelação e ao OSC. Entretanto, como observado no Capítulo 5, esta proposta fracassou de modo que não voltou a ser citada em nenhum outro documento, relatório, nota à imprensa ou notícia. Qual seria a razão disso se a proposta não foi mal-recebida no Conselho Geral da OMC? Redefinição estratégica? Experimentalidade? Coadjuvação? Uma interpretação plausível é a de que o insucesso de uma proposta pensada nas demandas americanas e sua rejeição por parte dos EUA frustraram os esforços empreendidos pelo Brasil. Esse episódio expôs a limitação do alinhamento (ou subordinação) do Brasil de Jair Bolsonaro e Ernesto Araújo aos EUA de tal modo que se optou por desconsiderar o evento: seguir como se a proposta nunca tivesse existido.

Apesar de sempre ter se engajado em todos os fóruns e de ter discursado em favor do OSC, a gestão Bolsonaro manteve o caráter protocolar em suas ações. Com a chegada do governo Lula III, o teor retórico, intenso e longo foi retomado, mesmo que sem o caráter confrontativo e argumentativo registrado anteriormente até 2018. A gestão passou a adotar discurso de liderança, apoiando as propostas de reforma e pressionando via BRICS+ e G20 pela resolução do impasse.

O Brasil esteve na gênese do MPIA e apoiou o Processo Walker e o Processo Molina, com o constante apoio de entes nacionais como a CNI e a FIESP. A desativação do Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex) da CAMEX em 2018 pode ter afastado os grupos de interesse da burocracia institucionalizada, mas não os distanciou do processo decisório e da posição de pressão. Não foram encontrados quaisquer documentos ou inferências para

determinar o motivo da desativação do Conex em 2018. Alguns artigos de imprensa e de agentes setoriais noticiaram que sua reativação em 2020 tinha o propósito de facilitar a retaliação e os mecanismos de investigação de políticas comerciais de outros países. No entanto, essa reestruturação esteve mais próxima às reformas sugeridas pelo PNUD e implementadas após a fase mais crítica da pandemia em 2020 do que de mirar outros países. Uma evidência que sustenta isso é a própria ausência de temas de defesa comercial no Plano de trabalho deste Conselho Consultivo.

Não foram observadas mobilizações relevantes por parte de sindicatos ou movimentos sociais quanto à crise do Órgão de Solução de Controvérsias. Em contrapartida, o volume do material produzido por estes grupos era robusto e numeroso, nas décadas de 1990 e 2000. Caberia citar o exemplo do Movimento sem Terra (MST) que se posicionava e pressionava o governo federal historicamente contra quase todas as negociações e acordos liberalizantes no âmbito da OMC, da ALCA, do Mercosul, entre outros (Castelán, 2016). Inclusive, em conjunto com a CUT e a Via Campesina, o MST celebra o dia 10 de setembro como o Dia Internacional de Luta contra a OMC e os Acordos de Livre Comércio.

Para estes grupos, a OMC favoreceria somente o latifundiário e grandes corporações multinacionais, e o SSC estaria em consonância com a sociedade em última instância, visto assim como “uma complexa estrutura de regras utilizadas na defesa dos interesses de grandes multinacionais e de seus países sedes” (Mendonça, 2006, p. 6). Nessa perspectiva, a OMC seria a expressão máxima da prevalência do poder econômico e da barganha dos países mais ricos que subordina os países mais pobres (Cedro, 2015).

Portanto, podemos questionar se os grupos historicamente contrários à liberalização comercial no Brasil se beneficiam de alguma maneira com a paralisação desses organismos e da crise do sistema multilateral de comércio. Os dados coletados neste trabalho não permitem responder este questionamento com precisão, não havendo indícios de que isso ocorra. No entanto, podemos inferir que a não comemoração do desmantelamento do sistema está ligada à dinâmica de poder dos Estados Unidos na equação; ou seja, se da mesma forma o sistema foi construído para beneficiar a si e está sendo enfraquecido para beneficiar a si, não haveria como determinar uma vitória ou emancipação quando a forma muda, mas o poder é o mesmo.

É difícil falar de protagonismo do Setor Privado na condução da crise por parte do Brasil, já que a “supremacia” do exercício político ainda pertenceria ao governo brasileiro e ao Itamaraty. Ainda assim, os grupos empresariais e suas pressões foram determinantes neste

processo. Como observado, embora o MPIA e a “plurilateralização” do SMC não representam o cenário mais desejável possível, são os melhores disponíveis, devido à baixa e instável permissividade internacional.

Questionamos como o processo de desmantelamento da Ordem Internacional Liberal tem impactado o posicionamento de grupos empresariais brasileiros favoráveis a reformas econômicas, abertura comercial e à adesão à agenda liberal da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De fato, estes grupos estariam interessados em um multilateralismo robusto e “com dentes”, mas o contexto histórico faz com que prefiram optar pelos ganhos possíveis no plurilateralismo, em acordos fora da OMC e em novos mecanismos internacionais. Nesse contexto, assessorias econômicas e escritórios de advocacia de direito internacional do comércio tendem a obter cada vez mais espaço e influência nesse processo. Alguns sinais notáveis deste influxo podem ser desde a reestruturação da CAMEX assessorada pelo PNUD, até as comitivas jurídicas que negociaram diretamente a lista de exceções do tarifário de Donald Trump em 2025.

Quanto aos resultados da atuação externa brasileira e como esta incidiu sobre esta mesma crise e contribuiu para a defesa do interesse nacional, consideramos que o Brasil ponderou as possibilidades de ação em um contexto de restrição. Pode ser desafiador tratar de previsibilidade e segurança quando estes são exatamente os elementos que não existem. Porém de fato, como argumentamos ao longo deste trabalho, o país adotou uma postura defensiva em um contexto marcado pela incerteza e imprevisibilidade, lidando com as pressões internas e externas e oscilando entre momentos de liderança e coadjuvação; sempre com o propósito de buscar segurança jurídica para os grupos de interesse prejudicados, e evitar tensões com Estados mais poderosos.

O Brasil ocupou duas vezes uma das cadeiras de árbitros do MPIA, com o embaixador Graça Lima e com a jurista Ana T. Caetano, nomes de referência em direito internacional do comércio. Além disso, esteve presente em quase todos os diálogos, reuniões e processos registrados no acervo documental da OMC, embora seu teor tenha se modificado durante a gestão Bolsonaro.

Os resultados e dados coletados nesta pesquisa podem impactar a compreensão de como os grupos de interesse inserem-se na política externa em tempos de crises, como a do sistema multilateral de comércio. Consideramos também que a combinação de diferentes tradições, conceitos e mecanismos analíticos contribui para repensar novas abordagens no campo de

estudos da política externa brasileira. Neste trabalho, propomos a combinação de elementos da teoria da autonomia, do problema do principal-agente e da abordagem da escolha-estratégica por conta da adequação conceitual para lidar com a transversalidade das dinâmicas analisadas.

Por se tratar de uma pesquisa exploratória e original, esta dissertação limitou-se a uma análise holística e generalista da crise do OSC. A agenda poderia ser futuramente beneficiada com a análise de telegramas diplomáticos, de documentos classificados dos contenciosos comerciais do Brasil, e de pesquisa no acervo da delegação brasileira em Genebra. Um conjunto documental importante que são os telegramas diplomáticos da DELBRASOMC que citaram a crise no período (2017-2025). Estes documentos podem ser obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), mas ficaram de fora por conta do volume estimado em mais de 1.588 documentos ou 4.764 páginas; o que configura desproporcionalidade nos termos da LAI. Por fim, esperamos ter explorado esta lacuna da literatura e contribuído para a análise multidimensional de processos de estagnação institucional global.

REFERÊNCIAS

ACTIS, Esteban; MALACALZA, Bernabé. Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 291, p. 114-126, 2021.

AGÊNCIA SENADO. **Esperidião Amin destaca atuação do Itamaraty na condução da política externa**. Brasília, DF, 22 jun. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/22/esperidiao-amin-destaca-atuacao-do-itamaraty-na-conducao-da-politica-externa>. Acesso em: 30 mar. 2024.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Manual do candidato**: noções de Direito e Direito Internacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PIRES, L. M. O.; CARNEIRO, C. L. (org.). **The WTO dispute settlement mechanism**: a developing country perspective. Cham: Springer, 2019.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 617-657, jul./dez. 2012.

ARAÚJO, Ernesto. **Apresentação do Ministro Ernesto Araújo na reunião ministerial informal da OMC, em Davos**. Davos: Ministério das Relações Exteriores, 25 jan. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/apresentacao-do-ministro-ernesto-araujo-na-reuniao-ministerial-informal-da-omc-em-davos>. Acesso em: 10 dez. 2025.

ARAÚJO, Ernesto. **Discurso do Ministro Ernesto Araújo na Reunião de Ministros de Comércio e Investimentos do G20**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 22 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discorso-do-ministro-ernesto-araujo-na-reuniao-de-ministros-de-comercio-e-investimentos-do-g20>. Acesso em: 28 nov. 2025.

ARAÚJO, Ernesto. **Intervenção do Ministro Ernesto Araújo em Reunião Ministerial Informal da OMC**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 29 jan. 2021a. Videoconferência. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/ernesto-araujo/intervencao-do-ministro-ernesto-araujo-em-reuniao-ministerial-informal-da-omc-29-01-2021>. Acesso em: 11 dez. 2025.

ARAÚJO, Ernesto. **Intervenção do Ministro Ernesto Araújo na Videoconferência Ministerial do Grupo de Ottawa (OMC)**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 22 mar. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/intervencao-do-ministro-ernesto-araujo-na-videoconferencia-ministerial-do-grupo-de-ottawa-omc>. Acesso em: 11 dez. 2025.

AZEVEDO, Roberto. OMC pode sofrer forte impacto sistêmico, diz Roberto Azevêdo. [Entrevista concedida a] Isabel Fleck. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 19 out. 2017. Disponível

em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1928286-omc-pode-sofrer-forte-impacto-sistemico-diz-roberto-azevedo.shtml>. Acesso em: 6 out. 2025.

BADIN, Michelle Ratton Sanchez. Building legal capacity and adapting state institutions in Brazil. In: SHAFFER, Gregory (org.). **Emerging powers and the world trading system: the past and future of international economic law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. p. 81-127.

BARACUHY NETO, Braz. **Memórias do Brasil na OMC**: entrevista – Braz da Costa Baracuh Neto. Entrevistador: Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2022. 1 vídeo (56 min 51 s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=U7NdI8zDIPA>. Acesso em: 10 set. 2025.

BARBOSA, Rubens. Crise do multilateralismo: paralisia na OMC. **Interesse Nacional**, São Paulo, 11 mar. 2024. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/portal/rubens-barbosa-crise-do-multilateralismo-paralisia-na-omc/>. Acesso em: 7 set. 2025.

BARBOSA, Rubens. Desafios internos e externos para o novo governo. **Interesse Nacional**, São Paulo, v. 11, n. 44, p. 35-43, 2019.

BARBOSA, Rubens. Guerra comercial e reforma da OMC. **Interesse Nacional**, São Paulo, 2018a. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/guerra-comercial-e-reforma-da-omc/>. Acesso em: 8 set. 2025.

BARBOSA, Rubens. Nova política comercial dos EUA. **Interesse Nacional**, São Paulo, 2018b. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/nova-politica-comercial-dos-eua/>. Acesso em: 8 set. 2025.

BARBOSA, Rubens. A política externa e o novo governo. **Interesse Nacional**, São Paulo, 13 nov. 2018c. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/a-politica-externa-e-o-novo-governo/>. Acesso em: 7 set. 2025.

BARBOSA, Rubens. O perigoso caso de Donald Trump. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 out. 2017. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opinioao/o-perigoso-caso-de-donald-trump/>. Acesso em: 8 set. 2025.

BENNETT, Andrew. Process tracing: a Bayesian perspective. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David (org.). **The Oxford handbook of political methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 702-730.

BENTES, Pablo M. Morre hoje, aos 24 anos, o Órgão de Apelação da OMC. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, dez. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/morre-hoje-aos-24-anos-o-orgao-de-apelacao-da-omc.shtml>. Acesso em: 14 out. 2025.

BERNAL-MEZA, Raúl. Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 59, n. 1, p. 1-32, 2016.

BERNARDES, David. A questão da autonomia na periferia: uma problematização da América Latina e a Organização Mundial do Comércio. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 14, p. 1-29, 16 set. 2025.

BMJ. **Indonésia não apelará de parecer favorável da OMC à carne de frango do Brasil**. São Paulo: Barral M Jorge Consultores Associados, 17 out. 2017. Disponível em: <https://bmj.com.br/indonesia-nao-apelara-de-parecer-favoravel-da-omc-a-carne-de-frango-do-brasil/?lang=es>. Acesso em: 9 set. 2026.

BOLSONARO, Jair. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a Abertura da Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial**. Brasília, DF: Biblioteca da Presidência da República, 22 jan. 2019. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-a-abertura-da-sessao-plenaria-do-forum-economico-mundial-2019>. Acesso em: 9 set. 2025.

BOLSONARO, Jair. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante abertura da Reunião Informal dos Líderes do BRICS**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/jair-messias-bolsonaro-2019-2022/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-abertura-da-reuniao-informal-dos-lideres-do-brics>. Acesso em: 11 dez. 2025.

BOLSONARO, Jair. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cúpula do G20 (videoconferência)**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 21 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/jair-messias-bolsonaro-2019-2022/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cupula-do-g20-videoconferencia-palacio-do-planalto>. Acesso em: 14 out. 2025.

BORGES, André. Comércio do Brasil é o mais vulnerável a colapso da OMC, aponta estudo. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2 ago. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/08/comercio-do-brasil-e-o-mais-vulneravel-a-colapso-da-omc-aponta-estudo.shtml>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 310, de 2025**. Autoriza o Congresso Nacional, por motivo de segurança nacional, a permitir que a República Federativa do Brasil adote medidas imediatas de reciprocidade a País-Membro que, em desacordo com as normas da Organização Mundial do Comércio, determine a elevação de tarifas de produtos brasileiros destinados à exportação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 6 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.839, de 18 de outubro de 2021**. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação de existência de subsídios e à aplicação de medidas compensatórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 24, 19 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 11.428, de 2 de março de 2023**. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX. Brasília, DF: Presidência da República, 2 mar. 2023. Disponível em:

https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11428.htm. Acesso em: 6 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, 17 set. 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12715-17-setembro-2012-774180-publicacaooriginal-137602-pl.html>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.353, de 26 de maio de 2022**. Dispõe sobre procedimentos de suspensão de concessões ou de outras obrigações na hipótese de descumprimento de obrigações multilaterais por membro da Organização Mundial do Comércio (OMC). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 15.122, de 11 de abril de 2025**. Estabelece critérios para suspensão de concessões comerciais, de investimentos e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual em resposta a medidas unilaterais adotadas por país ou bloco econômico que impactem negativamente a competitividade internacional brasileira; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15.122-de-11-de-abril-de-2025-623734149>. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário, pelo Deputado Darci de Matos (PSD/SC), à Medida Provisória nº 1.098, de 2022, Pela Comissão Mista**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2022]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2313778>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Comércio Exterior. **Portaria nº 172, de 18 de outubro de 2021**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 out. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/secex/portaria-secex/arquivos/2022/portaria-secex-172_2022.pdf/@download/file. Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. **Relatório de Análise de Impacto Regulatório referente à regulamentação do decreto Nº 10.839/21: Decreto Antissubsídios**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Ministro Mauro Vieira na Reunião Ministerial de Países Latino-Americanos membros da OMC**. Santiago do Chile: Ministério das Relações Exteriores, 26 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-ministro-mauro-vieira-na-reuniao-ministerial-de-paises-latino-americanos-membros-da-omc-2014-santiago-do-chile-26-01-2024>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Intervenção do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Ernesto Araújo, na reunião ministerial informal da OMC**. Davos: Ministério das Relações Exteriores, 25 jan. 2019. Disponível em:

<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/ernesto-araujo/intervencao-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-ernesto-araujo-na-reuniao-ministerial-informal-da-omc-davos-25-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Textos-base para as intervenções do ministro Aloysio Nunes Ferreira na Reunião Ministerial sobre Comércio e Investimentos do G-20**. Mar del Plata: Ministério das Relações Exteriores, 14 set. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/alloysio-nunes-ferreira/discurso-elementos-comerciais-e-de-investimentos-das-cadeias-globais-de-valor-do-agronegocio>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Economia. **Exposição de Motivos Interministerial nº 157/2021 MRE MAPA ME, de 11 de novembro de 2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 11 nov. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1098-22.pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Trade Policy Review Body. **Trade Policy Review Report By Brazil**. WT/TPR/G/432. Genebra: Organização Mundial do Comércio, 2022.

BRICEÑO-RUIZ, José. Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto: su relación con el regionalismo en América Latina. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 9, n. 18, p. 9-41, 2014.

BRICEÑO-RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 49, n. 186, p. 39-89, 2017.

BRICS. **Declaração conjunta do BRICS sobre o Fortalecimento e a Reforma do Sistema Multilateral**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 1 jun. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-do-brics-sobre-o-fortalecimento-e-a-reforma-do-sistema-multilateral. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRICS. **Declaração do Rio de Janeiro**: fortalecendo a Cooperação do Sul Global para uma Governança mais Inclusiva e Sustentável. Rio de Janeiro: BRICS+, 6 jul. 2025. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/07/Declaracao-Lideres-Brics-Rio.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRICS. **Encontro dos Ministros das Relações Exteriores/Assuntos Internacionais do BRICS à margem da 80ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nota à Imprensa, n. 452. Nova Iorque: Ministério das Relações Exteriores, 26 set. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/encontro-dos-ministros-das-relacoes-exteriores-do-brics-a-margem-da-80a-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nota-conjunta-brics. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRICS. **Joint Declaration of the 15th BRICS Trade Ministers Meeting**. Brasília, DF: BRICS+, 21 maio 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/brics/comercio/ingles/brics_tmm_package_of_outcomes_v21-05-25_final-version.pdf. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRICS. **XI Cúpula do BRICS: Declaração de Brasília**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 14 nov. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-de-brasilia-11-cupula-do-brics. Acesso em: 9 dez. 2025.

BRICS. **XVI Cúpula do BRICS – Kazan, Rússia, 22 a 24 de outubro de 2024: Declaração Final**. Declaração de Kazan. Kazan: Ministério das Relações Exteriores, 23 out. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/xvi-cupula-do-brics-2013-kazan-russia-22-a-24-de-outubro-de-2024-declaracao-final. Acesso em: 7 dez. 2025.

CAETANO, Ana T. O futuro da OMC e do multilateralismo. Webinar Britcham. **Câmara Britânica de Comércio e Indústria no Brasil (Britcham)**. YouTube, 1 out. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qcj-Rcw9vDM>. Acesso em: 10 dez. 2025.

CALEIRO, João Pedro. 6 respostas sobre a condenação do Brasil na OMC. **Exame**, São Paulo, 30 ago. 2017. Disponível em: <https://exame.com/economia/6-respostas-sobre-a-condenacao-do-brasil-na-omc/>. Acesso em: 14 out. 2025.

CAMEX. Conselho Consultivo do Setor Privado. **Plano de Trabalho CONEX 2021-2022**. Brasília, DF: Câmara de Comércio Exterior, 1 maio 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/camex/resolucoes/conex/SEI_ME14602004PlanodeTrabalho.pdf/view. Acesso em: 13 set. 2025.

CASARÕES, Guilherme. The evolution of foreign policy studies. *In*: AMES, Barry. (org.). **Routledge handbook of Brazilian politics**. 1. ed. New York: Routledge, 2019. p. 406-429.

CASTELÁN, Daniel. Domestic coalitions in the FTAA negotiations: the Brazilian case. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 313-348, jan./abr. 2016.

CEDRO, Rafael Rosa. Desenvolvimento e a OMC: liberdade para quem? **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 198-217, 2015.

CERVO, Amado Luiz. **O espírito das Relações Internacionais**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2022.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 6. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2022.

CHADE, Jamil. Países acusam Trump de paralisar tribunais da entidade. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. B10, 1 set. 2017.

CHRISPIM, Denise. Brasil pede à OMC meio para manter comércio de fertilizantes. **Poder 360**, Brasília, DF, 19 abr. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/brasil-pede-a-omc-meio-para-manter-comercio-de-fertilizantes/>. Acesso em: 14 out. 2025.

CNI. **A indústria em favor da OMC**: prioridades para a 12ª Conferência Ministerial (MC 12). Brasília, DF: CNI, 2021.

CNI. **Documento de posição**: prioridades para a 13ª Conferência Ministerial da OMC (MC 13). Brasília, DF: Confederação Nacional da Indústria; MPA Trade Law Marques & Pupo Advogados, 2024a.

CNI. MC 13 é concluída e traz novos avanços nas regras multilaterais de comércio. **Informe Política Comercial**, Brasília, DF, v. 3, n. 5, p. 1-4, mar. 2024b.

CNI. **Prestação de Contas do Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022**. Brasília, DF: Confederação Nacional da Indústria, 2022. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/mapa-estrategico-da-industria/prestacao-de-contas/>. Acesso em: 14 set. 2025.

CNI. **Sem a OMC, lei da selva pode imperar no comércio exterior**. Entrevista concedida por Norberto Moretti. Brasília, DF: Confederação Nacional da Indústria, 5 set. 2019. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/entrevistas/norberto-moretti/sem-a-omc-lei-da-selva-pode-imperar-no-comercio-exterior/>. Acesso em: 5 mar. 2024.

CNN. Decreto que regulamenta Lei da Reciprocidade Econômica é publicado. **CNN Brasil**, 15 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/decreto-que-regulamenta-lei-da-reciprocidade-economica-e-publicado/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

COLETTA, Ricardo Della; URIBE, Gustavo; CARVALHO, Daniel. Pressão do Congresso derruba Ernesto Araújo, o chanceler de Bolsonaro. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/ernesto-araujo-deixa-comando-do-itamaraty-apos-pressao-do-congresso.shtml>. Acesso em: 11 dez. 2025.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science & Politics**, Cambridge, v. 44, n. 4, p. 823-830, out. 2011.

CRE. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. **Notas Taquigráficas da 11ª Reunião**. Brasília, DF: Senado Federal, 18 maio 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/11338>. Acesso em: 12 dez. 2025.

CRE. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Seminário Internacional Novos Anseios da Política Externa Brasileira: Renovar para Avançar**. Brasília, DF: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (DETAQ) da Câmara dos Deputados, 21 nov. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&tpReuniaoEvento=Semin%C3%A1rio&dtReuniao=21/11/2019&hrInicio=01/01/1900%2009:31:20&hrFim=01/01/1900%2018:32:40&origemDiscurso=ESCRIBA&nmLocal=Audit%C3%B3rio%20Nereu%2>

0Ramos&nuSessao=58502&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=09:31&sgFaseSessao=&Data=21/11/2019&txApelido=&txFaseSessao=&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=09:31&txEtapa=. Acesso em: 14 out. 2025.

CREAMER, Cosette D. From the WTO's crown jewel to its crown of thorns. **AJIL Unbound**, Cambridge, v. 113, p. 51-55, 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/from-the-wtos-crown-jewel-to-its-crown-of-thorns/A694F7C8B6EA004ECDEEF8D3EA33883E>. Acesso em: 15 ago. 2024.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. **Estados e mercados: os Estados Unidos e o sistema multilateral de comércio**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. **Os Estados Unidos no desconcerto do mundo: ensaios de interpretação**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

D'AVILA, Julia; CATARINA, Santa; OLSSON, Giovanni. A inoperância do Órgão de Apelação no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: perspectivas futuras e a arbitragem. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, v. 8, n. 1, p. 75-86, 2022.

DIDONET, Evandro de Sampaio. **Relatório de Gestão (2016-2018)**: Embaixador Evandro Didonet. Brasília, DF: Delegação do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e demais organizações econômicas sediadas em Genebra (DELBRASOMC), 19 abr. 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7722567&ts=1567530423632&disposition=inline>. Acesso em: 8 dez. 2025.

DORO, Maurício. A política externa bolsonarista: a tentativa da construção da autonomia pela ideologia. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 12, n. 2, p. 203-214, 2023.

ELSIG, M.; POLLACK, M.; SHAFFER, G. The U.S. is causing a major controversy in the World Trade Organization. Here's what's happening. **The Washington Post**, Washington, D.C., 6 jun. 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/06/06/the-u-s-is-trying-to-block-the-reappointment-of-a-wto-judge-here-are-3-things-to-know/>. Acesso em: 4 set. 2025.

ESTADÃO. O fim da OMC como a conhecemos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 1 dez. 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/the-economist-o-fim-da-omc-como-a-conhecemos/>. Acesso em: 13 set. 2025.

FABRY, Elvire; TATE, Erik. **Sauver l'Organe d'Appel de L'OMC ou revenir au far west commercial?** Policy Paper N° 225. Paris: Institut Jacques Delors, 29 mai. 2018. Disponível em: <https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/SauverlOA-FabryTate-mai2018-1.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

FIESP; ZANOTTO, Thomaz. **Agenda Internacional**. Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior. São Paulo: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 28 set. 2020. Disponível em: <https://www.sicongel.org.br/br/wp->

content/uploads/2020/10/2020_09_28_Reuniao_de_Diretoria_Derex.pdf. Acesso em: 7 out. 2025.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

FIORINI, Matteo *et al.* WTO dispute settlement and the Appellate Body: insider perceptions and members' revealed preferences. **Journal of World Trade**, v. 54, n. 5, p. 667-698, 2020.

FOLHA DE S.PAULO. **Medida que permite ao Brasil retaliar países da OMC é aprovada no Senado**. São Paulo, 2 maio 2022. Disponível em: <https://aovivo.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/02/6125-bolsas-dolar-e-empresas-acompanhe-ao-vivo-o-mercado.shtml#post416603>. Acesso em: 6 out. 2025.

FRIEDEN, Jeffry A. Actors and preferences in international relations. In: LAKE, David A.; POWELL, Robert (org.). **Strategic choice and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1999. p. 39-76.

GAO, Henry. Finding a rule-based solution to the Appellate Body crisis: looking beyond the Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement. **Journal of International Economic Law**, v. 24, n. 3, p. 534-550, set. 2021.

GECEX. **Ata da 180ª Reunião Ordinária do GECEX**. Brasília, DF: Câmara de Comércio Exterior, 2021.

GEORGIEVA, Virdzhiniya Petrova. La crisis de la Organización Mundial del Comercio: problemas e (im) posibles soluciones. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, v. 1, n. 20, p. 25-60, 2020.

GOIS, Irene; ALBUQUERQUE, Rodrigo. O sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio: o que a teoria dos jogos nos diz acerca da estratégia brasileira? **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 182-205, 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/228832309.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

GRAÇA LIMA, José Alfredo; PRADO, Victor do. **Recomendações sobre política do comércio exterior**. São Paulo: CEBRI, 2022.

GRUSZCZYNSKI, L.; MENKES, M.; BILKOVA, V.; FARAH, P. (org.). **The crisis of multilateral legal order: causes, dynamics and implications**. [S. l.]: Routledge, 2022.

GUO, Shuai; KONG, Qingjiang. A holistic approach for WTO dispute settlement mechanism reforms: US demands and the restoration of the Appellate Body. **Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy**, v. 19, n. 2, p. 315-348, set. 2024.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HALPERIN, Marcelo. **Por qué los países en desarrollo deberían oponerse al desmantelamiento del sistema de solución de diferencias en la OMC**. [S. l.: s. n.], 2023.

Disponível em: <http://marcelohalperin.com.ar/2023/12/28/por-que-los-paises-en-desarrollo-deberian-oponerse-al-desmantelamiento-del-sistema-de-solucion-de-diferencias-en-la-omc/>. Acesso em: 12 maio 2024.

HIGGOTT, Richard. From policy to populism: Donald Trump's trade policy in global context. **Elcano Royal Institute**, Madrid, n. 47, p. 1-11, 2018.

HOEKMAN, Bernard; TU, Xinquan; WOLFE, Robert. China and WTO reform. In: GAO, Henry; RAESS, Damian; ZENG, Ka (org.). **China and the WTO: a twenty-year assessment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. p. 275-298.

HOLANDA, Marianna. Câmara aprova PL da reciprocidade após anúncio de tarifaço de Trump. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2 abr. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/04/camara-aprova-pl-da-reciprocidade-apos-anuncio-de-tarifaco-de-trump.shtml>. Acesso em: 17 ago. 2025.

HOPEWELL, Kristen. Unravelling of the trade legal order: enforcement, defection and the crisis of the WTO dispute settlement system. **International Affairs**, v. 101, n. 3, p. 1103-1117, 1 maio 2025.

HOPEWELL, Kristen. When the hegemon goes rogue: leadership amid the US assault on the liberal trading order. **International Affairs**, v. 97, n. 4, p. 1025-1043, 1 jul. 2021.

IBAS. **13º Encontro da Comissão Ministerial Trilateral do IBAS: Comunicado Conjunto**. Comunicado de Imprensa. Nova Iorque: Ministério das Relações Exteriores, 26 set. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/13o-encontro-da-comissao-ministerial-trilateral-do-ibas-comunicado-conjunto. Acesso em: 7 dez. 2025.

IGLECIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política - as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 75-97, jun. 2007.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Revista Estudios Internacionales**, Santiago, n. 49, p. 91-130, abr./jun. 1979.

JAGUARIBE, Hélio. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, Helio *et al.* (org.). **La dependencia político-económica de América Latina**. Ciudad de México: Siglo XXI, 1969. p. 1-8.

JAGUARIBE, Hélio. **Estudos filosóficos e políticos**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

JAGUARIBE, Hélio. Introdução geral. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Crescimento, modernização e política externa**. São Paulo: Cultura Editores Acadêmicos, 1996. v. 1. (Coleção Sessenta Anos de Política Externa Brasileira). p. 23-36.

LEI autoriza o Brasil a retaliar países em disputas paralisadas na OMC. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 27 maio 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/880554->

LEI-AUTORIZA-O-BRASIL-A-RETALIAR-PAISES-EM-DISPUTAS-PARALISADAS-NA-OMC. Acesso em: 7 set. 2025.

JORNAL NACIONAL. Sem juízes, tribunal da OMC fica sem condições de intervir em guerras comerciais. **G1**, Rio de Janeiro, 10 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/12/10/sem-juizes-tribunal-da-omc-deixa-de-intervir-em-guerras-comerciais.ghtml>. Acesso em: 14 out. 2025.

KHAN, A.; WU, X. Reforms for culmination of the deadlock in appellate body of WTO: an agenda of saving the multilateral trading system. **Journal of Humanities, Social and Management Sciences (JHSMS)**, v. 2, n. 1, p. 50-62, 2021. Disponível em: <https://ideapublishers.org/index.php/jhsms/article/view/407>. Acesso em: 14 mar. 2025.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 2021.

KUIJPER, P. J. From the Board: the US attack on the WTO Appellate Body. **Legal Issues of Economic Integration**, v. 45, n. 1, p. 1-11, 2018.

LAKE, D. A.; POWELL, R. (org.). **Strategic choice and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

LAWRENCE, Jessica C. We have never been 'multilateral': consensus discourse in international trade law. *In*: GRUSZCZYNSKI, L.; MENKES, M.; BILKOVA, V.; FARAH, P. (org.). **The crisis of multilateral legal order: causes, dynamics and implications**. [S. l.]: Routledge, 2022. p. 228-246.

LEITE, Bernardo. Brasil deverá aplicar retaliações unilaterais em disputas comerciais. **Grinberg e Cordovil Advogados**, São Paulo, 18 jan. 2022. Disponível em: <https://gcalaw.com.br/brasil-devera-aplicar-retaliacoes-unilaterais-em-disputas-comerciais/>. Acesso em: 13 set. 2025.

LENINE, E.; GRIZENTI, E.; BIA, A.; CARDOSO, B. Process tracing na Ciência Política e nas Relações Internacionais brasileiras: uma análise bibliométrica (2012-2023). **Carta Internacional**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 1-26, 2023.

LESTER, S. **Can interim appeal arbitration preserve the WTO dispute system?** Washington, DC: Cato Institute, 2020. (Free Trade Bulletin, n. 77). Disponível em: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2020-08/FTB-77.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

LIANG, Yi. Reform of WTO dispute settlement mechanism in the context of retaining or abolishing the appellate body. **Law Science**, v. 2, n. 1, p. 209-242, 2023. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/lawscn2023&i=219>. Acesso em: 20 mar. 2025.

LIAO, S.; MAVROIDIS, P. China, the European Union, and the WTO dispute settlement crisis. *In*: HOEKMAN, B.; TU, X.; WANG, D. (org.). **Rebooting multilateral trade cooperation: perspectives from China and Europe**. London: Centre for Economic Policy Research Press, 2021. p. 61-73.

LIMA, Thiago. O contencioso do algodão: cenários para mudança na política de subsídios dos EUA. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 49, n. 1, p. 139-158, jan. 2006.

LIMA, Thiago. **O protecionismo agrícola nos Estados Unidos**: resiliência e economia política dos complexos agroindustriais. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

LIMA, Vandson; TRUFFI, Renan. Senado aprova MP que autoriza Brasil a retaliar membros da OMC em disputas comerciais. **Valor Econômico**, Brasília, DF, 24 maio 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/05/24/senado-aprova-mp-que-autoriza-brasil-a-retaliar-membros-da-omc-em-disputas-comerciais.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2025.

LIMA-CAMPOS, Aluisio de; GAVIRIA, Juan Antonio. **Introduction to trade policy**. London: Routledge, 2018.

LOUISE, Fernanda. Importância da parceria Brasil-EUA é reafirmada em encontro entre governo norte-americano e CNI. **Confederação Nacional da Indústria**, Brasília, DF, 21 mar. 2023. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/importancia-da-parceria-brasil-eua-e-reafirmada-em-encontro-entre-governo-norte-americano-e-cni/>. Acesso em: 10 dez. 2025.

MALKAWI, Bashar H. MPiA and use of arbitration: bypassing the WTO Appellate Body. **JURIST - Professional Commentary**, [S. l.], 28 maio 2020. Disponível em: <https://www.jurist.org/commentary/2020/05/bashar-malkawi-mpia-wto-appellate-body/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

MATTOO, Aaditya; STAIGER, Robert W. Trade wars: what do they mean? Why are they happening now? What are the costs? **Economic Policy**, v. 35, n. 103, p. 561-584, jul. 2020.

MAVROIDIS, Petros. **The WTO Dispute Settlement System**: how, why and where? Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022.

MCDUGALL, Robert. **The search for solutions to save the WTO Appellate Body**. ECIPE Bulletin. Bruxelas: European Centre for International Political Economy (ECIPE), 2017. Disponível em: <https://ecipe.org/publications/the-search-for-solutions-to-save-the-wto-appellate-body/>. Acesso em: 4 set. 2025.

MDIC. **Painel de Defesa Comercial**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, [2025]a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/estatisticas-e-historico/estatisticas-de-defesa-comercial>. Acesso em: 7 nov. 2025.

MDIC. **Consultas Públicas Encerradas**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, [2025]b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/consultas-publicas-air-projetos-de-cooperacao/consultas-publicas/consultas-publicas-encerradas>. Acesso em: 13 out. 2025.

MELLO, Patrícia Campos. Grupo de mais de 300 diplomatas publica carta para pedir saída de Ernesto. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 27 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/grupo-de-mais-de-300-diplomatas-publica-carta-para-pedir-saida-de-ernesto.shtml>. Acesso em: 11 dez. 2025.

MENDONÇA, Filipe. **Entre a teoria e a história: a política comercial dos Estados Unidos na década de 1980**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

MENDONÇA, Filipe; THOMAZ, Lais Forti; LIMA, Thiago; VIGEVANI, Tullo. "America First But Not Alone": uma (nem tão) nova política comercial dos Estados Unidos com Donald Trump. **Revista Tempo do Mundo**, v. 5, n. 1, p. 107-141, 2019.

MENDONÇA, Maria Luísa. **A OMC e os efeitos destrutivos da indústria da cana no Brasil**. Cadernos de Formação, v. 2. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos; Recife: CPT, 2006.

MENDOZA, Miguel Rodríguez; WILKE, Marie. Revisiting the single undertaking: towards a more balanced approach to WTO negotiations. In: DEERE BIRKBECK, Carolyn (org.). **Making global trade governance work for development: perspectives and priorities from developing countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 486-506.

MESQUITA, Paulo Estivallet de. O papel central do setor privado na atuação do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC. In: BENJAMIN, Daniela Arruda (org.). **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira**. Brasília, DF: FUNAG, 2013b. p. 251-264.

MESQUITA, Paulo Estivallet de. **A Organização Mundial do Comércio**. Brasília, DF: FUNAG, 2013a.

MILANI, Carlos; IVES, Diogo. A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional. **CEBRI-Revista**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 127-146, 2023.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jun. 2013.

MILLER, Gary J. The political evolution of principal-agent models. **Annual Review of Political Science**, v. 8, n. 1, p. 203-225, 2005.

MOHAN, M. P. Ram; RAJ, Vishakha. Appellate Body crisis at the World Trade Organization: view from India. **Journal of World Trade**, v. 55, n. 5, p. 829-852, 2021. Disponível em: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/55.5/TRAD2021035>. Acesso em: 16 abr. 2025.

MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. **Review of International Organizations**, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

MOREIRA, Assis. País terá que acelerar a revisão de incentivos condenados pela OMC. **Valor Econômico**, São Paulo, 22 mar. 2017a.

MOREIRA, Assis. Países pedem a EUA e China que evitem guerra comercial. **Valor Econômico**, São Paulo, 8 maio 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/coluna/paises-pedem-a-eua-e-china-que-evitem-guerra-comercial.ghtml>. Acesso em: 14 out. 2025.

MOREIRA, Assis. Trump esvazia tribunal e ameaça desestabilizar a OMC. **Valor Econômico**, São Paulo, 9 out. 2017b. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/coluna/trump-esvazia-tribunal-e-ameaca-desestabilizar-a-omc.ghtml>. Acesso em: 14 out. 2025.

MOREIRA, Assis; BONFANTI, Cristiane. OMC confirma vitória do Brasil em contencioso com Indonésia. **Valor Econômico**, São Paulo, 18 out. 2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2017/10/18/omc-confirma-vitoria-do-brasil-em-contencioso-com-indonesia.ghtml>. Acesso em: 14 out. 2025.

MOREIRA, Assis; LOPES, Fernando. Nova vitória do Brasil contra Indonésia na OMC. **Valor Econômico**, São Paulo, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2020/11/11/nova-vitoria-do-brasil-contraindonesia-na-omc.ghtml>. Acesso em: 9 set. 2025.

MORROW, James. The strategic setting of choices: signaling, commitment, and negotiation in international politics. In: LAKE, David A.; POWELL, Robert (org.). **Strategic choice and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1999. p. 77-114.

MOTTA, Bárbara. De Trump a Biden: a política externa dos EUA e a ordem liberal internacional. **Conjuntura Internacional**, v. 19, n. 2, p. 42-54, 2022.

MRE. **Brasil circula proposta para superar impasse do Órgão de Apelação na OMC**. Nota à Imprensa nº 80/2019. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 29 mar. 2019a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/brasil-circula-proposta-para-superar-impasse-do-orgao-de-apelacao-na-omc. Acesso em: 9 dez. 2025.

MRE. **Candidatura do Embaixador José Alfredo Graça Lima ao Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio**. Notas à Imprensa. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 30 jan. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/candidatura-do-embaixador-jose-alfredo-graca-lima-ao-orgao-de-apelacao-da-organizacao-mundial-do-comercio. Acesso em: 9 dez. 2025.

MRE. **Decisão do Órgão de Apelação da OMC nos contenciosos envolvendo Brasil, União Europeia e Japão sobre medidas tributárias brasileiras**. Notas à Imprensa. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 13 dez. 2018b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/decisao-do-

orgao-de-apelacao-da-omc-nos-contenciosos-envolvendo-brasil-uniao-europeia-e-japao-sobre-medidas-tributarias-brasileiras. Acesso em: 17 out. 2025.

MRE. Discurso do Ministro Mauro Vieira na Reunião Ministerial de Países Latino-Americanos membros da OMC - Santiago do Chile. Santiago: Ministério das Relações Exteriores, 26 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exterores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-ministro-mauro-vieira-na-reuniao-ministerial-de-paises-latino-americanos-membros-da-omc-2014-santiago-do-chile-26-01-2024>. Acesso em: 28 out. 2025.

MRE. Indicação da brasileira Ana Caetano para o Arranjo Provisório de Arbitragem Apelação no âmbito da OMC. Nota à Imprensa nº 228. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 28 maio 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/indicacao-da-brasileira-ana-caetano-para-o-arranjo-provisorio-de-arbitragemapelacao-da-omc. Acesso em: 10 dez. 2025.

MRE. Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Economia e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: Medida Provisória que autoriza Brasil a suspender concessões a Membros da OMC que apelem “no vazio”. Notas à Imprensa. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 28 jan. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exterores-do-ministerio-da-economia-e-do-ministerio-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento-medida-provisoria-que-autoriza-brasil-a-suspender-concessoes-a-membros-da-omc-que-apelem-201cno-vazio201d. Acesso em: 21 nov. 2025.

MRE. Planejamento estratégico da Delegação do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) e outras Organizações Econômicas em Genebra. Candidato: Guilherme de Aguiar Patriota. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2023a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9359241&ts=1684443515726&disposition=inline>. Acesso em: 7 maio 2025.

MRE. Resenha de política exterior do Brasil: 2º semestre de 2018. 123. ed. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2018a. v. 46.

MRE. Reunião informal de líderes do BRICS à margem da Cúpula do G20: comunicado conjunto de imprensa. Nota à Imprensa nº 168/2019. Osaka: Ministério das Relações Exteriores, 28 jun. 2019b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/reuniao-informal-de-lideres-do-brics-a-margem-da-cupula-do-g20-comunicado-conjunto-de-imprensa-osaka-28-de-junho-de-2019. Acesso em: 9 dez. 2025.

MRE. Reunião Ministerial Informal da OMC. Nota à Imprensa nº 121. Paris: Ministério das Relações Exteriores, 5 out. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/reuniao-ministerial-informal-da-omc. Acesso em: 10 dez. 2025.

MRE. **Visita oficial da Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR), embaixadora Katherine Tai, ao Brasil.** Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Brasília, DF: Presidência da República, 8 mar. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/vice-presidencia/assuntos/noticias/2023/visita-oficial-da-representante-de-comercio-dos-estados-unidos-ustr-embaixadora-katherine-tai-ao-brasil>. Acesso em: 15 out. 2025.

O GLOBO. **'Ensinaamentos da OMC ao Brasil':** reclamações da UE e do Japão contra incentivos e práticas protecionistas brasileiras atingem políticas intervencionistas e estatistas do lulopetismo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 22 jul. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/ensinaamentos-da-omc-ao-brasil-21771201>. Acesso em: 14 out. 2025.

OECD. Global governance in an era of discontent. *In*: OECD. **Perspectives on Global Development 2021: from protest to progress?** Paris: OECD Publishing, 2021. p. 179-219.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, T. G. G.; LEITE, L. A. B. “O futuro não pertence aos globalistas”: Donald Trump e a instrumentalização política do nacionalismo. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 12, n. 57, p. 51-67, 2021.

OMC. **Acordo Constitutivo da Organização Mundial de Comércio.** [S. l.: s. n.], 1994a. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_estabelece.pdf. Acesso em: 28 fev. 2024.

OMC. **Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias.** [S. l.: s. n.], 1994b. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_soluciao_controversias.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

OXFORD ECONOMICS; ICC. **The impact on developing economies of WTO dissolution: a country-level analysis.** Oxford: Oxford Economics; International Chamber of Commerce, [2025]. Disponível em: https://iccwbo.org/wp-content/uploads/sites/3/2025/07/2025_ICC_WTO_Study_final.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

PACHECO, Rafael. Diretora-geral da OMC encoraja setor produtivo a mostrar o agro brasileiro ao mundo. **Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)**, Brasília, DF, 19 abr. 2022. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2022/04/19/diretora-geral-da-omc-encoraja-setor-produtivo-a-mostrar-o-agro-brasileiro-ao-mundo/>. Acesso em: 15 out. 2025.

PAROLA, Alexandre. **Memórias do Brasil na OMC:** Entrevista – Alexandre Guido Lopes Parola. [S. l.]: FUNAG, 17 nov. 2022. 1 vídeo (1 h 3 min 47 s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OIRvQEO9TOk>. Acesso em: 9 set. 2025.

PAROLA, Alexandre; BENTO, Leonardo Rocha. Brasil, União Europeia e o êxito da décima segunda Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio. *In*: EUROCÂMARAS (org.). **Anuário Eurocâmaras 2021.** São Paulo: Câmara Oficial Española de Comercio en Brasil, 2021. p. 24-31.

PATI, Camila. O que diz o decreto que regulamenta a Lei da Reciprocidade Econômica. **Veja Negócios**, [S. l.], 15 jul. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/o-que-diz-o-decreto-que-regulamenta-a-lei-da-reciprocidade-economica/>. Acesso em: 15 out. 2025.

PAUWELYN, Joost. The WTO's Multi-Party Interim Appeal arbitration arrangement (MPIA): what's new? **World Trade Review**, [S. l.], v. 22, n. 5, p. 693-701, 2023.

PECEQUILO, Cristina S. **Teoria das Relações Internacionais**: o mapa do caminho: estudo e prática. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

PETERSMANN, E. U. The 2018 American and Chinese trade wars risk undermining the world trading system and constitutional democracies. **SSRN Electronic Journal**, [S. l.], p. 1-37, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3275188. Acesso em: 15 nov. 2025.

PINTO, Vania Carvalho. **Métodos de pesquisa em Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Contexto, 2023.

PNUD. **Relatório de conclusão de projeto**: histórico, resultados e lições aprendidas: Projeto BRA/18/023 - Modernização da economia e ampliação qualificada da inserção comercial brasileira. Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), 2025.

PRAZERES, Tatiana. Com Biden, o que esperar para a OMC? **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/entenda-como-os-eua-querem-fragilizar-a-estrutura-atual-da-omc.shtml>. Acesso em: 14 out. 2025.

PRAZERES, Tatiana. Era uma vez um tribunal internacional. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 6 dez. 2019.

PREEG, Ernest H. The Uruguay Round negotiations and the creation of the WTO. In: DAUNTON, Martin; NARLIKAR, Amrita; STERN, Robert M. (org.). **The Oxford handbook on the World Trade Organization**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PRETO, Carolina. **Os Estados Unidos e a OMC**: reflexões sobre a influência dos EUA no sistema multilateral de comércio. Curitiba: Editora Appris, 2015.

PUIG, Juan Carlos. **América Latina**: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1980.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

RAMOS, J.; CARVALHO, A.; SOARES, N.; RÊGO, L. Performance internacional do suco de laranja brasileira. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, [S. l.], v. 1, n. 8, p. 382-395, out./dez. 2021.

RASHISH, P. S. **US trade policy in the age of Trump**: what role for Europe in the 'new nationalism'? Bruxelas: European Policy Centre, 2017. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/132579403.pdf>. Acesso em: 5 set. 2025.

RIBEIRO, F. **O aumento das tarifas norte-americanas de importações de aço e alumínio e seus impactos sobre o Brasil e o mundo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Nota Técnica, 13). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8584>. Acesso em: 5 set. 2025.

RICUPERO, Rubens. Rubens Ricupero: 'A atitude do governo Bolsonaro contraria os interesses comerciais brasileiros'. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 jan. 2020. Economia. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/rubens-ricupero-atitude-do-governo-bolsonaro-contraria-os-interesses-comerciais-brasileiros-24185273>. Acesso em: 14 out. 2025.

RICUPERO, Rubens. WTO in crisis: déjà vu all over again or terminal agony? In: AMARAL JÚNIOR, A.; PIRES, L. M. O.; CARNEIRO, C. L. (org.). **The WTO Dispute Settlement Mechanism**: a developing country perspective. Cham: Springer, 2019. p. 17-23.

RITTER, Daniel; GRANER, Fabio. Temor de nova condenação na OMC trava Rota 2030. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 nov. 2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2017/11/17/temor-de-nova-condenacao-na-omc-trava-rota-2030.ghtml>. Acesso em: 14 out. 2025.

SACERDOTI, Giorgio. The WTO in 2018: systemic developments, disputes and review of the Appellate Body's reports. **The Italian Yearbook of International Law Online**, [S. l.], v. 28, n. 1, p. 351-411, out. 2019.

SALOMÓN, Monica; PINHEIRO, Leticia. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetórias, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SALVIO, Gabriella de. A Lei nº 14353/2022 e os impactos para os contenciosos envolvendo o Brasil na OMC. **Souto Correa Advogados**, [S. l.], 30 maio 2022. Disponível em: <https://www.soutocorrea.com.br/artigos/a-lei-no-14353-2022-e-os-impactos-para-os-contenciosos-envolvendo-o-brasil-na-omc/>. Acesso em: 13 set. 2025.

SANTANA, Jenifer; NETO, José; CARVALHO, Pedro. O pluralismo teórico nas relações internacionais: uma breve revisão de literatura. **REI - Revista de Estudos Internacionais**, Campina Grande, v. 8, n. 2, p. 170-183, maio/ago. 2017.

SANTIN, Ricardo. Indonésia libera entrada de carne de frango brasileira. [Entrevista concedida a] Elaine Valdez. **Canal do Boi**. Campo Grande: YouTube, 30 out. 2017. 1 vídeo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MgPmL6QfTQQ>. Acesso em: 14 nov. 2025.

SCHULZ, Carsten-Andreas. El pluralismo teórico y el estudio de las relaciones internacionales en América Latina. In: ÁLVAREZ, Gonzalo; DECIANCIO, Melisa; CRUZ, Giovanni Molano; OVANDO, Cristian. **La disciplina de las relaciones internacionales en América Latina**: contribuciones, límites y particularidades. Santiago: RIL, 2021. p. 233-256.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 6. ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2016.

SENADO NOTÍCIAS. Comissão aprova Alexandre Parola para representação na OMC. **Agência Senado**, Brasília, DF, 10 maio 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/05/10/comissao-aprovou-alexandre-parola-para-representacao-na-omc>. Acesso em: 14 out. 2025.

SHELDON, Ian M. The United States' power-based bargaining and the WTO: has anything really been gained? **Applied Economic Perspectives and Policy**, [S. l.], v. 44, n. 2, p. 605-618, 2022.

SIMONOFF, Alejandro. La escuela autonomista: pasado y presente. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 47-59, 2016.

SINHA, Aseema. Understanding the 'crisis of the institution' in the liberal trade order at the WTO. **International Affairs**, [S. l.], v. 97, n. 5, p. 1521-1540, 2021.

SIROËN, Jean-Marc. L'OMC, une organisation sans avenir? **Paysans & Société**, [S. l.], v. 387, n. 3, p. 17-22, 20 maio 2021.

SORGINE, Guilherme Ferreira; SANTOS, Maria Helena de Castro. A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, Brasília, DF, n. 19, p. e19009, 2018.

THOMAZ, Lais; VIGEVANI, Tullo. Bolsonaro's subservience to Trump, 2019 and 2020: a demanding agenda and limited reciprocity. **Latin American Perspectives**, [S. l.], v. 50, n. 1, p. 254-271, 2023.

TICKNER, Arlene B. Autonomy and Latin American international relations thinking. In: DOMINGUEZ, Jorge; COVARRUBIAS, Ana (org.). **Routledge handbook of Latin America in the world**. Abingdon: Routledge, 2014. p. 74-84.

TICKNER, Arlene B. Latin American IR and the primacy of *lo práctico*. **International Studies Review**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 735-748, 2008.

TREVISAN, Claudia. Novo presidente enfrentará desordem global. **Interesse Nacional**, [S. l.], v. 11, n. 43, p. 34-42, out. 2018.

UNITED States blocks reappointment of WTO Appellate Body member. **American Journal of International Law**, [S. l.], v. 110, n. 3, p. 573-579, 2016.

UNITED STATES. Mission to the World Trade Organization. **Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body**. Genebra: US Embassy, 2018. Disponível em: https://common.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/25/2024/03/Feb28.2018.DSB_.Stmt_.as-delivered.fin_.public.pdf. Acesso em: 9 set. 2025.

UNITED STATES. **Statement by the U.S. at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body.** Genebra: World Trade Organization, 2016. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/us_statment_dsbmay16_e.pdf. Acesso em: 4 set. 2025.

USTR. **2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report on the President of the United States on the Trade Agreements Program.** Washington, DC: United States Trade Representative, 2020.

USTR. **2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report on the President of the United States on the Trade Agreements Program.** Washington, DC: United States Trade Representative, 2019.

USTR. **2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report on the President of the United States on the Trade Agreements Program.** Washington, DC: United States Trade Representative, 2020.

USTR. **2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report on the President of the United States on the Trade Agreements Program.** Washington, DC: United States Trade Representative, 2021.

USTR. **2022 Trade Policy Agenda and 2021 Annual Report on the President of the United States on the Trade Agreements Program.** Washington, DC: United States Trade Representative, 2022.

USTR. **2023 Trade Policy Agenda and 2022 Annual Report on the President of the United States on the Trade Agreements Program.** Washington, DC: United States Trade Representative, 2023.

USTR. **2024 Trade Policy Agenda and 2023 Annual Report on the President of the United States on the Trade Agreements Program.** Washington, DC: United States Trade Representative, 2024.

USTR. **2025 Trade Policy Agenda and 2024 Annual Report on the President of the United States on the Trade Agreements Program.** Washington, DC: United States Trade Representative, 2025.

USTR. **FACT SHEET: the President's Trade Agenda and Annual Report.** Washington, DC, 1 mar. 2017. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/march/fact-sheet-president%E2%80%99s-trade-agenda-and>. Acesso em: 20 mar. 2025.

USTR. **Statements at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body Under Items 6 and 7.** Genebra, 31 ago. 2017. Disponível em: [https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/Aug31.DSB.Stmt.\(Items%206%20and%207_AB%20terms\).\(public\).pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/Aug31.DSB.Stmt.(Items%206%20and%207_AB%20terms).(public).pdf). Acesso em: 25 set. 2024.

USTR. **Trade Representative Report on the Appellate Body of the World Trade Organization.** Genebra, fev. 2020. Disponível em:

<https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/USTR.Appellate.Body.Rpt.Feb2020.pdf>. Acesso em: 25 set. 2024.

VAN DEN BOSSCHE, Peter. Can the WTO Dispute Settlement System be revived? Options for addressing a major governance failure of the World Trade Organization. *In*: PETERSMANN, Ernst-Ulrich; STEINBACH, Armin. **Constitutionalism and transnational governance failures**. Leiden: Brill, 2024a. p. 308-335.

VAN DEN BOSSCHE, Peter. **The demise of the WTO Appellate Body**: lessons for governance of international adjudication? Berna: World Trade Institute, 28 out. 2021. 17 p. (WTI Working Paper, n. 02/2021). Disponível em: https://www.wti.org/media/filer_public/c2/ef/c2efc2de-ce85-45c7-9512-9286e14fca47/wti_working_paper_02_2021.pdf. Acesso em: 19 abr. 2025.

VAN DEN BOSSCHE, Peter. **The uncertain future of WTO dispute settlement**: an appraisal of the February 2024 consolidated text resulting from the Molina process on dispute settlement reform. Berna: Universität Bern, World Trade Institution, 2024b. v. 2.

VENTURA, Manoel. Brasil sofre sua maior derrota na OMC. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 22, 31 ago. 2017.

VIEIRA, Mauro. **Intervenção do Ministro Mauro Vieira na Reunião de Chanceleres do BRICS, à margem do Debate Geral da 80ª AGNU**. Nova Iorque: Ministério das Relações Exteriores, 26 set. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/intervencao-do-ministro-mauro-vieira-na-reuniao-de-chanceleres-do-brics-a-margem-do-debate-geral-da-80a-agnu-nova-york-26-setembro-de-2025>. Acesso em: 10 dez. 2025.

VIGEVANI, Tullo. **O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática**: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1994.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **Política externa brasileira**: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

VIGEVANI, Tullo; MENDONÇA, Filipe; LIMA, Thiago. **Poder e comércio**: a política comercial dos Estados Unidos. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

WAGNER, Markus. The impending demise of the WTO Appellate Body: from centrepiece to historical relic? **SSRN Electronic Journal**, [S. l.], 26 jun. 2019.

WALKER, David. **Informal process on matters related to the functioning of the Appellate Body**: report by the facilitator, H.E. Dr. David Walker (New Zealand). [S. l.]: WTO, 15 out. 2019. (JOB/GC/222).

WEINBERGER, Jonas; VAN KERCKHOVEN, Sven. **The EU's trade dispute settlement mechanism**: an alternative to the WTO DSU? [S. l.: s. n.], 20 out. 2022. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4253946>. Acesso em: 29 mar. 2025.

WIEIRA, Keite. O Programa Inovar Auto e o alcance da igualdade de competição frente às cláusulas da nação mais favorita e do tratamento nacional da Organização Mundial do Comércio. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 13, n. 1, p. 440-456, 2023.

WOUTERS, Jan; HEGDE, Vineet. Reform of global trade governance: the role of the European Union. **Journal of European Integration**, [S. l.], v. 44, n. 5, p. 715-730, 2022.

WTO disputes reach 400 mark. [S. l.]: WTO Press Release, 6 nov. 2009. (Press/578). Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/pres09_e/pr578_e.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

WTO. **Annual Report 2020**. Genebra, Suíça: World Trade Organization, 2020a.

WTO. **Joint Communication dated 8 May 2018 circulated at the request of the delegation of Switzerland**. WT/GC/192. Genebra: World Trade Organization, 8 maio 2018d.

WTO. **Communication From The European Union, China, Canada, India, Norway, New Zealand, Switzerland, Australia, Republic Of Korea, Iceland, Singapore, Mexico, Costa Rica and Montenegro to The General Council**. WT/GC/W/752/Rev.2. Genebra: WTO, 11 dez. 2018j. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W752R2.pdf&Open=True>. Acesso em: 29 ago. 2025.

WTO. **Communication from Brazil**: Guidelines for the Work of Panels and the Appellate Body. WT/GC/W/767. Genebra: WTO, 28 mar. 2019c. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W767.pdf&Open=True>. Acesso em: 9 dez. 2025.

WTO. **Communication from Brazil, Paraguay and Uruguay to the General Council**. WT/GC/W767/Rev.1. Genebra: WTO, 25 abr. 2019d.

WTO. **General Council**: Minutes of meeting - Held in the Centre William Rappard on 7 May 2019. WT/GC/M/177. Genebra: WTO, 7 maio 2019e.

WTO. **Trade Policy Review Report by the Secretariat**: Brazil. Genebra: Trade Policy Review Body, 2022.

WTO. **DS541**: India - Export Related Measures (United States). Genebra: Dispute Settlement Body, 2023a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds541_e.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

WTO. **U.S. Objectives for a Reformed Dispute Settlement System** – Communication from the United States: JOB/DSB/4. Genebra: World Trade Organization, 2023b. Disponível em: <https://docsonline.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/DSB/4.pdf&Open=True>. Acesso em: 19 mar. 2025.

WTO. **Dispute Settlement Reform**: Ministerial Decision. WT/L/1192; WT/MIN(24)/37. Genebra: World Trade Organization, 2 mar. 2024b. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN24/37.pdf&Open=True>. Acesso em: 7 dez. 2025.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 31 August 2017**: WT/DSB/M/400. Genebra: WTO, 2017a.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 23 October 2017**: WT/DSB/M/403. Genebra: WTO, 2017b.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 22 November 2017**: WT/DSB/M/404. Genebra: WTO, 2017c.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 22 January 2018**: WT/DSB/M/407. Genebra: WTO, 2018a.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 28 February 2018**: WT/DSB/M/409. Genebra: WTO, 2018b.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 28 February 2018**: WT/DSB/W/609/Rev.3. Genebra: WTO, 2018c.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 28 May 2018**: WT/DSB/M/413. Genebra: WTO, 2018e.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 20 July 2018**: WT/DSB/M/415. Genebra: WTO, 2018f.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 26 September 2018**: WT/DSB/M/419. Genebra: WTO, 2018g.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 29 October 2018**: WT/DSB/M/420. Genebra: WTO, 2018h.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 21 November 2018**: WT/DSB/M/421. Genebra: WTO, 2018i.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 18 December 2018**: WT/DSB/M/423. Genebra: WTO, 2018k.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 18 December 2018**: WT/DSB/M/423. Genebra: WTO, 2018l.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 28 January 2019**: WT/DSB/M/425. Genebra: WTO, 2019a.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 25 February 2019**: WT/DSB/M/426. Genebra: WTO, 2019b.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 18 December 2019**: WT/DSB/M/438. Genebra: WTO, 2019f.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 27 January 2020**: WT/DSB/M/440. Genebra: WTO, 2020b.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 29 July 2020**: WT/DSB/M/443. Genebra: WTO, 2020c.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 18 December 2020**: WT/DSB/M/447. Genebra: WTO, 2020d.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 26 March 2021**: WT/DSB/M/450. Genebra: WTO, 2021a.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 28 June 2021**: WT/DSB/M/453. Genebra: WTO, 2021b.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 25 January 2022**: WT/DSB/M/460-2. Genebra: WTO, 2022a. Disponível em: <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=dsbminutes/M460.pdf&mode=download#page=9.17>. Acesso em: 14 dez. 2025.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 26 October 2022**: WT/DSB/M/472. Genebra: WTO, 2022c.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 30 May 2023**: WT/DSB/M/479. Genebra: WTO, 2023c.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 28 July 2023**: WT/DSB/M/482. Genebra: WTO, 2023d.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 26 October 2023**: WT/DSB/M/484. Genebra: WTO, 2023e.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 27 November 2023**: WT/DSB/M/485. Genebra: WTO, 2023f.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 18 December 2023**: WT/DSB/M/486. Genebra: WTO, 2023g.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 26 January 2024**: WT/DSB/M/487. Genebra: WTO, 2024a.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 19 March 2024**: WT/DSB/M/488. Genebra: WTO, 2024c.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 24 June 2024**: WT/DSB/M/491. Genebra: WTO, 2024d.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 28 October 2024**: WT/DSB/M/494. Genebra: WTO, 2024e.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 25 November 2024**: WT/DSB/M/495. Genebra: WTO, 2024f.

WTO. Dispute Settlement Body. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 25 July 2025**: WT/DSB/M/504. Genebra: WTO, 2025.

WTO. WORLD TRADE ORGANIZATION. **Thailand – Measures Affecting the Importation of Sugar from Brazil**. [Relatório do Painel]. Genebra: WTO, 2021. Disponível em: <https://www.docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/507-4.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

WTO. WORLD TRADE ORGANIZATION. **U.S. Objectives for a Reformed Dispute Settlement System** – Communication from the United States. JOB/DSB/4. Genebra: WTO, 5 jul. 2023. Disponível em: <https://docsonline.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/DSB/4.pdf&Open=True>. Acesso em: 20 mar. 2025.

YU, Johnny Tzu Sien; MURTA, Giulia Tavares. O déficit democrático no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: perspectivas à luz de um tribunal arbitral "ad hoc". **Revista do IBRAC**, [S. l.], n. 2, p. 189–210, 2021.

ZACCARIA, Giuseppe. You're fired! International courts, re-contracting, and the WTO Appellate Body during the Trump presidency. **Global Policy**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 322–333, 1 jun. 2022.

ZHANG, Yaning; RABE, Wiebke. Explaining the EU's policy shift toward China: an institutional approach. **Journal of European Integration**, [S. l.], p. 1–21, nov. 2024. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2024.2432329>. Acesso em: 10 abr. 2025.