

**A POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA DOS EUA E O MULTILATERALISMO: ENTRE REFORMA NA OMC, TARIFAS RECÍPROCAS E ARRANJOS À LUZ DAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS****U.S. FOREIGN TRADE POLICY AND MULTILATERALISM: BETWEEN WTO REFORM, RECIPROCAL TARIFFS, AND ARRANGEMENTS IN LIGHT OF INTERNATIONAL RELATIONS THEORIES****LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EL MULTILATERALISMO: ENTRE LA REFORMA DE LA OMC, LOS ARANCELES RECÍPROCOS Y LOS ACUERDOS A LA LUZ DE LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

10.56238/revgeov16n5-317

**Affonso Celso Leal de Mello Junior**

Mestrando em Direito das Relações Internacionais e da Integração Latino-Americana

Instituição: Universidad de la Empresa (UDE)

E-mail: aclomell97@gmail.com

**Ronaldo Thomaz Cordeiro Barbosa Filho**

Mestrando em Direito das Relações Internacionais e da Integração Latino-Americana

Instituição: Universidad de la Empresa (UDE)

E-mail: ronaldothomaz1@hotmail.com

**RESUMO**

O artigo examina a reconfiguração da política socioeconômica externa dos Estados Unidos e seus impactos sobre a governança do comércio internacional, tomando como estudo de caso o litígio comercial Brasil-Estados Unidos de 2025. Argumenta-se que a estratégia norte-americana contemporânea configura um padrão de multilateralismo seletivo, marcado pelo engajamento funcional em determinadas agendas multilaterais, pela contestação de elementos institucionais centrais da Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente a função recursal do sistema de solução de controvérsias, e pela expansão de arranjos plurilaterais regulatórios. A análise mobiliza os referenciais do realismo, do idealismo wilsoniano e do neoliberal-institucionalismo para interpretar o uso de tarifas como instrumento de poder, a função das regras multilaterais e o papel dos regimes internacionais na redução da incerteza.

**Palavras-chave:** Multilateralismo Seletivo. Organização Mundial do Comércio. Exceção de Segurança. Política Comercial dos Estados Unidos. Comércio Internacional.

**ABSTRACT**

This article examines the reconfiguration of United States external socio-economic policy and its impacts on the governance of international trade, using the 2025 Brazil–United States trade dispute as a case study. It argues that the contemporary U.S. strategy reflects a pattern of selective multilateralism, characterized by



functional engagement in specific multilateral agendas, the contestation of core institutional elements of the World Trade Organization (WTO), particularly the appellate function of the dispute settlement system, and the expansion of plurilateral regulatory arrangements. The analysis draws on realism, Wilsonian idealism, and neoliberal institutionalism to interpret the use of tariffs as instruments of power, the role of multilateral rules, and the function of international regimes in reducing uncertainty.

**Keywords:** Selective Multilateralism. World Trade Organization. Security Exception. United States Trade Policy. International Trade.

## RESUMEN

El artículo examina la reconfiguración de la política socioeconómica exterior de Estados Unidos y sus repercusiones en la gobernanza del comercio internacional, tomando como caso de estudio el litigio comercial entre Brasil y Estados Unidos de 2025. Se argumenta que la estrategia estadounidense contemporánea configura un patrón de multilateralismo selectivo, marcado por el compromiso funcional en determinadas agendas multilaterales, por la impugnación de elementos institucionales centrales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), especialmente la función de recurso del sistema de solución de controversias, y por la expansión de acuerdos regulatorios plurilaterales. El análisis moviliza los referentes del realismo, el idealismo wilsoniano y el neoliberalismo institucionalista para interpretar el uso de los aranceles como instrumento de poder, la función de las normas multilaterales y el papel de los regímenes internacionales en la reducción de la incertidumbre.

**Palabras clave:** Multilateralismo Selectivo. Organización Mundial del Comercio. Excepción de Seguridad. Política Comercial de los Estados Unidos. Comercio Internacional.



## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo examina a reconfiguração recente da política socioeconômica externa dos Estados Unidos e seus impactos sobre a governança do comércio internacional e a interpretação contemporânea do multilateralismo. Argumenta-se que, em lugar da dicotomia clássica entre multilateralismo e unilateralismo, observa-se a consolidação de um multilateralismo seletivo: os EUA mantêm engajamento em instituições e instrumentos multilaterais quando estes se alinham a objetivos de segurança econômica, competitividade tecnológica e resiliência de cadeias, ao mesmo tempo em que restringem ou contestam mecanismos institucionais percebidos como limitadores de sua margem de manobra, notadamente a função recursal do sistema de solução de controvérsias da OMC.

O objetivo é duplo: (i) descrever os eixos dessa estratégia, com ênfase nos movimentos normativos de 2025 (ordens executivas tarifárias e expansão de arranjos minilaterais/plurilaterais), e (ii) avaliar juridicamente sua compatibilidade com princípios estruturantes do regime multilateral de comércio (não discriminação, cláusula NMF/MFN e consolidações tarifárias), bem como seus possíveis efeitos macroeconômicos no curto prazo (2025–2026). A análise combina pesquisa documental e normativa (atos executivos, comunicações oficiais e registros de órgãos internacionais) com literatura especializada em Direito Internacional Econômico e Teoria das Relações Internacionais, adotando como estudo de caso o litígio comercial EUA–Brasil de 2025.

Metodologicamente, trata-se de um estudo qualitativo, de caráter descriptivo-analítico, que integra três referenciais teóricos: o realismo, para interpretar o uso de tarifas como instrumento de poder e barganha; o idealismo wilsoniano, para situar a função civilizadora de regras públicas e organizações; e o neoliberal-institucionalismo, para explicar como regimes reduzem incerteza e viabilizam cooperação sob anarquia. O artigo contribui ao debate ao propor um enquadramento de “multilateralismo seletivo” aplicado ao comércio, discutir critérios de calibragem da exceção de segurança do GATT e indicar condições institucionais mínimas, em especial, a restauração de um componente recursal funcional na OMC, para mitigar fragmentação normativa e preservar bens públicos de previsibilidade e igualdade de tratamento.

### 1.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O LÍTIGO COMERCIAL DE 2025 DO GOVERNO TRUMP 2 CONTRA O GOVERNO LULA 3

A Organização Mundial do Comércio (OMC) nasceu com o objetivo de consolidar um ambiente multilateral de negociações e oferecer um sistema institucionalizado de solução de controvérsias capaz de limitar práticas unilaterais entre os Estados. Conforme expõe Marcelo Varella (2016), trata-se de um projeto liberal que parte da premissa de que a ampliação do comércio gera desenvolvimento, reduz as possibilidades de guerra e promove melhores condições de vida no plano global. Nesse sentido, a OMC incorporou os princípios da reciprocidade e da não discriminação como



fundamentos essenciais de sua estrutura normativa, os quais garantem previsibilidade e igualdade nas relações comerciais. Assim, a Organização Mundial do Comércio (OMC) tem como objetivo central promover a expansão do comércio global. Para tanto, utiliza instrumentos destinados a institucionalizar um ambiente permanente de negociações multilaterais e a consolidar um sistema eficaz de solução de controvérsias comerciais entre Estados.

A OMC foi criada em 1995, pelo Acordo de Marrakech, considerado uma consolidação tardia do sistema de Bretton Woods, estabelecido quatro décadas antes. Embora houvesse expectativa de criação da organização naquele contexto, a negativa do Senado dos Estados Unidos em ratificar o tratado constitutivo impediu sua formalização imediata. Em resposta, os Estados Unidos impulsionaram a liberalização do comércio mundial por meio de acordos firmados no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Revisto em diversas rodadas de negociação, o GATT foi incorporado integralmente à OMC.

Em conjunto com o papel desempenhado pela OMC, o Fundo Monetário Internacional (FMI) age como guardião da estabilidade macroeconômica global, monitorando políticas cambiais, reservas monetárias e balanços de pagamentos dos seus Estados-membros, além de prestar assistência técnica e financeira. Em sua cooperação com a OMC, o FMI participa de fóruns e reuniões para fornecer relatórios e pareceres sobre medidas cambiais ou de câmbio que possam afetar obrigações comerciais – por exemplo, quando existe suspeita de manipulação cambial ou quando políticas monetárias interferem em comércio internacional. Uma formalização dessa relação encontra-se no “*Agreement between the IMF and the WTO*” (1996), que prevê que o FMI informe por escrito corpos da OMC sobre medidas de câmbio sob sua jurisdição, avaliando sua consistência com os estatutos do FMI. Isso dá ao FMI uma função normativa de alerta ou consulta, ainda que não lhe atribua poder para impor sanções comerciais diretamente.

A análise da recente controvérsia entre Brasil e Estados Unidos evidencia, contudo, um tensionamento desses princípios. O Brasil submeteu ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC uma solicitação de consultas contra tarifas impostas unilateralmente pelos Estados Unidos em 2025, que alcançaram até cinquenta por cento sobre produtos brasileiros. O fundamento jurídico utilizado pelo governo norte-americano repousa em atos presidenciais que declararam estado de emergência nacional com base em alegadas ameaças à segurança nacional e à economia interna. Tal justificativa, ao se apoiar no artigo XXI do GATT, pretende afastar a apreciação da OMC, convertendo um problema econômico-comercial em uma questão de soberania não suscetível de revisão internacional.

Do ponto de vista da dogmática descrita por Varella, a invocação da cláusula de segurança nacional para justificar barreiras tarifárias excepcionais compromete a lógica do sistema multilateral. A reciprocidade, entendida como a extensão automática dos benefícios concedidos a um membro a todos os demais, resta mitigada quando se impõem tarifas punitivas específicas ao Brasil. Da mesma



forma, o princípio da não discriminação, que veda tratamento desigual entre parceiros comerciais e exige que produtos importados recebam tratamento não menos favorável do que os nacionais, mostra-se violado pela imposição de tarifas superiores às vinculadas nos compromissos dos Estados Unidos no âmbito da OMC.

A controvérsia também demonstra o esvaziamento da função central do Órgão de Solução de Controvérsias. Varella destaca esse órgão como um dos maiores avanços institucionais da OMC, ao substituir a lógica de retaliações unilaterais por decisões colegiadas que, mesmo não sendo autoexecutáveis, produzem pressão política suficiente para induzir mudanças normativas nos Estados. A recusa dos Estados Unidos em submeter suas medidas à apreciação da OMC, sob o argumento de que se trata de questão política interna, representa uma fragilização direta do sistema multilateral, pois desloca o debate do campo do direito internacional econômico para o da decisão discricionária estatal.

Em última análise, o conflito entre Brasil e Estados Unidos materializa o dilema descrito por Varella: a tensão permanente entre soberania e multilateralismo no direito internacional econômico. Se, de um lado, a OMC busca garantir igualdade de tratamento, previsibilidade e confiança recíproca entre os membros, de outro, a invocação indiscriminada da segurança nacional ameaça dissolver esse pacto normativo. A disputa evidencia, portanto, os limites e desafios do sistema da OMC na atualidade, especialmente diante de potências que utilizam justificativas políticas e securitárias para contornar compromissos multilaterais.

## 1.2 O GIRO TARIFÁRIO DE 2025: BASE JURÍDICA E ARRANJO INSTITUCIONAL

Em 31 de julho de 2025, a Casa Branca expediu a ordem executiva “Further Modifying the Reciprocal Tariff Rates”, atualizando anexos tarifários e estabelecendo parâmetros para a aplicação de alíquotas adicionais com fundamento, entre outros, na International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) e na National Emergencies Act. Em 5 de setembro de 2025, seguiu-se a ordem “Modifying the Scope of Reciprocal Tariffs and Establishing Procedures for Implementing Trade and Security Agreements”, que ampliou o escopo e instituiu procedimentos para operacionalizar compromissos firmados (The White House, 2025a; The White House, 2025b). Em 4 de setembro, ato específico tratou da implementação de acordo com o Japão, evidenciando o caráter calibrado por parceiro e setor (The White House, 2025c). Fichas informativas associadas relacionaram as medidas a objetivos de segurança econômica e fortalecimento industrial (The White House, 2025d).

O efeito imediato foi a reintrodução de elevada discricionariedade tarifária, com alíquotas adicionais escalonadas por NCM/HTS e por origem. Em termos sistêmicos, o movimento tensiona dois pilares da ordem comercial: a cláusula da nação mais favorecida (NMF/MFN) e a estabilidade das consolidações tarifárias vinculadas. A literatura de política comercial interpretou esse conjunto como parte de uma “volta das tarifas altas”, com potencial de remodelar a arquitetura do comércio (Wolff,



2025a; Wolff, 2025b). O CRS, por sua vez, mapeou as bases legais invocadas, o histórico de medidas análogas (como as tarifas de aço e alumínio da seção 232) e os instrumentos de controle congressional (CRS, 2025c).

Há um componente de coreografia estratégica nesse desenho: anúncios em janelas temporais que permitem às empresas antecipar compras (frontloading), seguidos de revisões e exceções negociadas, produzem ciclos de curto prazo que melhoram indicadores no ano corrente e rebaixam a trajetória subsequente (WTO, 2025b). Esse padrão aparece nos dados de 2025 e foi detectado nas projeções revisadas da OMC.

### 1.3 OMC: REFORMA DO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

A 13<sup>a</sup> Conferência Ministerial da OMC (MC13, 2024) aprovou orientações para a reforma do sistema de solução de controvérsias, com atenção específica à função recursal. A posição americana, reiterada em declarações no Conselho de Solução de Controvérsias em abril de 2025, sustenta que a restauração de um mecanismo de apelação deve vir com salvaguardas contra aquilo que considera excedentes interpretativos do antigo Órgão de Apelação (WTO, 2024; USTR, 2025b). Trata-se de debate técnico sobre padrões de revisão, prazos, escopo de análise e deferência ao texto acordado, com implicações práticas para previsibilidade e cumprimento de decisões.

A crítica americana não implica rejeição da OMC como foro. Ao contrário, documentos oficiais reconhecem a necessidade de um mecanismo efetivo de solução de controvérsias, desde que redesenhado. Propostas de “reformas pragmáticas” incluem clarificar padrões de revisão, ajustar prazos para evitar longas pendências e reforçar disciplina sobre relatórios *per curiam* (Wolff, 2025a). Um sistema recursal funcional é crucial para evitar fragmentação de jurisprudência e reduzir incentivos a retaliações unilaterais.

## 2 CONCEITO E CONTEXTO DO MULTILATERALISMO SELETIVO

Multilateralismo seletivo, aqui, designa a combinação de três atitudes: (i) engajamento funcional em agendas multilaterais específicas (sustentabilidade, cadeias críticas, anticorrupção); (ii) contestação explícita a aspectos institucionais de regimes existentes (em especial, a função recursal no sistema de controvérsias da OMC); e (iii) construção paralela de arranjos plurilaterais (minilaterais) focados em padrões regulatórios, sem, necessariamente, acesso preferencial por redução tarifária (USTR, 2025a; CFR, 2023). Esse padrão não representa abandono do multilateralismo, mas sua reinterpretação em chave instrumental.

O pano de fundo é a transformação da economia política internacional, marcada por competição estratégica e tensões em cadeias de valor. O “Annual Threat Assessment 2025” do Escritório do Diretor de Inteligência Nacional (ODNI) enfatiza riscos em tecnologias críticas e interdependências



vulneráveis, elementos que, do ponto de vista das autoridades americanas, justificam a recalibragem de instrumentos de política comercial (ODNI, 2025). A agenda oficial de comércio nos EUA, consolidada anualmente pelo USTR, passou a atribuir peso maior a enforcement e a noções de reciprocidade, com linguagem que aproxima comércio de segurança econômica e de objetivos de reindustrialização (USTR, 2025a; USTR, 2025c).

## 2.1 VIAS ALTERNATIVAS: IPEF E O MINILATERALISMO REGULATÓRIO

Paralelamente, os EUA investem em arranjos plurilaterais que priorizam cooperação regulatória e resiliência de cadeias, com menor ênfase em cortes tarifários clássicos. O Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) organiza-se em quatro pilares – comércio, cadeias de suprimento, energia limpa e anticorrupção – e tem produzido instrumentos de coordenação e listas de boas práticas, mais do que concessões tarifárias (USTR, 2025d; CFR, 2023). Essa estratégia é politicamente mais viável domesticamente e pode funcionar como incubadora de padrões que, acreditam seus proponentes, poderão ser multilaterizados no futuro.

Contudo, a virtude dos minilaterais depende de seu desenho institucional: notificações transparentes, portas abertas para adesão, compatibilidade com a não discriminação e tratamento justo de terceiros. Sem esses cuidados, o risco é a formação de “clubes regulatórios” que produzem desvio de comércio e aumentam custos de conformidade para não membros.

## 2.2 IMPACTOS MACROECONÔMICOS E SETORIAIS (2025–2026)

Em 16 de abril de 2025, a OMC revisou a projeção para o crescimento do comércio global de mercadorias em 2025 para –0,2%, citando a escalada tarifária como um dos fatores de deterioração do cenário de base (WTO, 2025a; Reuters, 2025a). Em 8 de agosto do mesmo ano, atualização elevou a projeção de 2025 para +0,9%, explicando o movimento pela antecipação de importações (frontloading) e por respostas medidas por parte de alguns parceiros; ao mesmo tempo, reduziu a projeção de 2026 para 1,8%, observando que tarifas mais altas pesam cumulativamente sobre demanda e cadeias (WTO, 2025b). Em termos setoriais, serviços registraram desaceleração, enquanto o transporte foi impulsionado por picos de movimentação associados ao frontloading (WTO, 2025c).

Esse padrão ilustra como instrumentos de política comercial podem gerar ganhos de curto prazo acompanhados de custos intertemporais. Para países exportadores, há efeitos assimétricos segundo a exposição setorial às novas alíquotas e a capacidade de desviar comércio. Para multinacionais, os custos de conformidade aumentam, sobretudo quando regras se tornam heterogêneas entre arranjos minilaterais e disciplinas multilaterais.



### **3 DEBATE DOMÉSTICO NOS EUA E CENÁRIOS LEGISLATIVOS**

O debate interno americano é intenso. O CRS registra que o Uruguay Round Agreements Act prevê revisão periódica da participação dos EUA na OMC e relata iniciativas legislativas recentes para retirar a aprovação congressual dos acordos, reabrindo, ainda que como jogo político, a possibilidade de um desligamento (CRS, 2025a; CRS, 2025b). Outras notas compilaram votos históricos sobre acordos e Trade Promotion Authority, e analisaram choques de retaliação sobre o agronegócio (CRS, 2025d; CRS, 2025e). Think tanks oferecem leituras contrastantes: o PIIE descreve uma tendência estrutural de alta de tarifas e os riscos sistêmicos dela decorrentes; o Cato Institute enfatiza custos econômicos e geopolíticos de uma eventual saída americana da OMC (Wolff, 2025a; Wolff, 2025b; Bacchus, 2025).

Em síntese, coexistem, no plano doméstico, três correntes: (i) reformistas que desejam preservar a OMC com ajustes institucionais; (ii) céticos que preferem uma ordem de acordos preferenciais e minilaterais; e (iii) rupturistas que defendem a desvinculação formal. A correlação de forças entre essas correntes condiciona o espaço de política da Administração e de seus parceiros.

### **4 ENQUADRAMENTO JURÍDICO: EXCEÇÃO DE SEGURANÇA E NÃO DISCRIMINAÇÃO**

O núcleo jurídico do debate está na aplicação da exceção de segurança do Artigo XXI do GATT e na preservação dos princípios de não discriminação e de consolidações tarifárias. O CRS relaciona a invocação crescente do Artigo XXI a medidas adotadas nos últimos anos e explica sua interação com a legislação doméstica, lembrando que, embora a letra do dispositivo conceda ampla deferência ao Estado que invoca a exceção, a prática internacional e decisões recentes indicam que seu uso não é inteiramente autojulgado (CRS, 2025c). Em paralelo, a multiplicação de alíquotas diferenciadas por parceiro e setor, quando combinada com minilaterais, pode gerar fricções com a cláusula NMF/MFN, a menos que enquadrada em exceções ou exceções gerais compatíveis.

Do ponto de vista de governança, a previsibilidade do sistema depende de três condições: transparência nas notificações, mecanismos de revisão com prazos definidos e possibilidade de reparação efetiva. A restauração de uma função recursal funcional no sistema da OMC é, portanto, elemento-chave para recompor expectativa de cumprimento, reduzir incentivos a retaliações e desarmar a corrida por exceções (WTO, 2024; Wolff, 2025a).

### **5 RACIONALIDADE NEGOCIADORA E ESTRATÉGIA DE ANCORAIS**

A literatura de negociação oferece lente útil para interpretar o uso de tarifas como instrumento de poder de barganha. Em termos técnicos, trata-se de uma estratégia de âncora: o ator estabelece um patamar inicial elevado, deslocando o ponto de referência da negociação, e passa a administrar



concessões graduais que convertam reduções tarifárias em contrapartidas específicas. Aumenta-se, assim, o valor do BATNA ao sinalizar a disposição para operar fora do trilho tradicional quando necessário, por meio de arranjos minilaterais ou medidas unilaterais, mantendo “ameaças críveis” para recompor equilíbrio (Trump; Schwartz, 1987). Essa racionalidade pode ser internamente coerente e eficaz em negociações específicas; seu custo sistêmico, entretanto, cresce quando múltiplos atores adotam estratégias similares, elevando a incerteza jurídica e os prêmios de risco, como sugerem projeções e análises recentes (WTO, 2025a; WTO, 2025b; Wolff, 2025a).

## 6 BREVE ANÁLISE DA SITUAÇÃO A PARTIR DAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O realismo nas Relações Internacionais parte da premissa de que o sistema internacional é anárquico, isto é, carece de uma autoridade central que regule o comportamento dos Estados. Nessa moldura, os Estados, principais atores das RI, agem racionalmente para garantir sobrevivência e segurança. Como observa Hobbes, em um mundo de desconfiança e medo, eles se comportam como indivíduos no “estado de natureza”, buscando meios de autopreservação (HOBBES, 2003, pp. 310-311). O neorealismo de Waltz desloca o foco para a estrutura: é a configuração do sistema, distribuição de capacidades, que condiciona o comportamento estatal (WALTZ, 1979, pp. 91-93). No realismo clássico, Morgenthau sustenta que a política internacional obedece a leis objetivas ancoradas na natureza humana, sendo o poder o interesse que orienta a ação externa; a moral cede ao pragmatismo do interesse nacional, especialmente quanto à segurança e ao equilíbrio de poder (MORGENTHAU, 2003, pp. 5-6). Já o realismo ofensivo de Mearsheimer enfatiza que, para garantir sua sobrevivência no longo prazo, Estados buscam maximizar poder e alcançar hegemonia regional quando possível; guerras, intervenções e alianças tornam-se respostas racionais a um ambiente competitivo e sem garantias de cooperação duradoura (MEARSHEIMER, 2001, p. 42).

Em contraste, o idealismo wilsoniano apostava que a paz pode ser instituída por regras públicas, transparência diplomática e organizações internacionais capazes de converter rivalidades em cooperação organizada. Ao rejeitar o velho equilíbrio de poder, o projeto desloca a estabilidade para uma comunidade de poder, operacionalizada por princípios como “*open covenants of peace, openly arrived at*” (diplomacia aberta), limitação de armamentos, liberdade dos mares, remoção de barreiras econômicas e autodeterminação, além da criação de uma organização internacional (Liga das Nações) com consulta, arbitragem e sanções para reduzir incerteza e desestimular violações. A lógica subjacente é que normas públicas, compromissos publicizados e procedimentos institucionais tornam a cooperação previsível, reposicionando incentivos e expectativas entre os membros.

O neoliberal-institucionalismo dialoga com esse ideal normativo ao explicar por que a cooperação é possível mesmo na anarquia. Para Keohane, regimes internacionais, conjuntos de regras,



normas, procedimentos e órgãos, reduzem incertezas ao ampliar informação, viabilizar monitoramento e verificação, elevar custos reputacionais do descumprimento e codificar reciprocidade em interações repetidas; “ao reduzir assimetrias de informação... os regimes internacionais reduzem a incerteza”, expandindo o espaço para acordos mutuamente vantajosos (KEOHANE, 1984, p. 94). É precisamente essa engenharia institucional que fundamenta a arquitetura da Organização Mundial do Comércio (OMC): um foro multilateral que consolida negociações permanentes e um sistema institucionalizado de solução de controvérsias, limitando unilateralismos (VARELLA, 2016). A OMC, criada pelo Acordo de Marrakech (1995), incorporou reciprocidade e não discriminação como princípios estruturantes, conferindo previsibilidade e igualdade às relações comerciais, expressão prática do racional institucionalista.

A interação com o FMI acrescenta a camada macro-financeira: como guardião da estabilidade de balanços e regimes cambiais, o Fundo colabora com a OMC em avaliações técnicas quando medidas de câmbio afetam obrigações comerciais, nos termos do Agreement between the IMF and the WTO (1996). Esse desenho sustenta o ideal liberal de que a expansão do comércio pode promover desenvolvimento, reduzir riscos de guerra e melhorar padrões de vida (VARELLA, 2016). Contudo, a controvérsia Brasil–Estados Unidos (2025) ilustra tensões entre soberania e multilateralismo: tarifas unilaterais elevadas, justificadas por exceção de segurança nacional (art. XXI do GATT), pressionam os pilares de não discriminação e de consolidações tarifárias, além de esvaziarem a função do Órgão de Solução de Controvérsias quando a apreciação internacional é afastada. À luz de Varella (2016), tal invocação amplia o atrito entre o pragmatismo estatal (leitura realista do interesse) e a governança por regras (aposta institucionalista), expondo os limites atuais do regime.

No plano de política comercial, as ordens executivas de 2025 da Casa Branca, que reconfiguram tarifas com base, entre outros fundamentos, na IEEPA e na National Emergencies Act (The White House, 2025a; 2025b; 2025c; 2025d), reabilitam discricionariedade tarifária e tensionam a NMF/MFN e a estabilidade dos tetos consolidados. A agenda doméstica dos EUA combina reforma do mecanismo recursal da OMC, tarifas como âncora de barganha (TRUMP; SCHWARTZ, 1987) e minilaterais regulatórios (p.ex., IPEF) como vias alternativas (USTR, 2025a-d; CFR, 2023). A OMC registrou, em 2025, revisões de projeções de comércio associadas a ciclos de frontloading e a efeitos intertemporais das tarifas (WTO, 2025a; 2025b; 2025c), enquanto análises do CRS e de ex-dirigentes multilaterais discutem riscos sistêmicos e caminhos de reforma (CRS, 2025a-e; WOLFF, 2025a; 2025b; BACCHUS, 2025). O resultado é um multilateralismo seletivo: engajamento funcional em algumas agendas, contestação de dispositivos institucionais centrais (recurso), e construção de arranjos plurilaterais. Para recompor previsibilidade, um bem público essencial à cooperação, a literatura e as propostas oficiais convergem na necessidade de restaurar uma função recursal eficaz na OMC, calibrar o uso de exceções (inclusive a de segurança) e garantir transparência em iniciativas plurilaterais.



## 7 CONCLUSÃO

Em síntese, o litígio Brasil–Estados Unidos de 2025 revela a fricção estrutural entre soberania estatal e ordem multilateral baseada em regras. As tarifas unilaterais, justificadas por exceções de segurança, testam os limites de princípios como não discriminação e previsibilidade, pilares que sustentam a confiança mútua no comércio. Ao recorrer ao mecanismo de controvérsias da OMC, o Brasil sinaliza a necessidade de preservar a solução colegiada de disputas e conter o retorno a práticas unilaterais que elevam a incerteza jurídica e os custos de transação.

Do ponto de vista teórico, o realismo ajuda a compreender o uso de tarifas como instrumento de poder e barganha; o idealismo wilsoniano recorda que publicidade dos compromissos, transparência diplomática e instituições robustas diminuem a propensão ao conflito; e o neoliberal-institucionalismo explica como regimes bem desenhados, com informação, monitoramento e reciprocidade, tornam a cooperação possível mesmo na anarquia. A controvérsia de 2025, portanto, não é apenas um caso bilateral: ela funciona como estudo de caso sobre a resiliência das regras multilaterais frente a incentivos domésticos e estratégicos.

Para avançar, três frentes são cruciais: (i) restaurar um componente recursal funcional e previsível no sistema da OMC, a fim de recompor expectativa de cumprimento e reduzir incentivos à retaliação; (ii) calibrar o uso da exceção de segurança, com transparência e critérios verificáveis, evitando sua instrumentalização para políticas puramente protecionistas; e (iii) garantir que arranjos plurilaterais ou minilaterais sejam compatíveis com a não discriminação e mantenham portas abertas à adesão. Somadas à cooperação técnica com o FMI em matéria cambial, essas medidas ajudam a preservar bens públicos de previsibilidade e igualdade de tratamento, equilibrando objetivos domésticos legítimos com a estabilidade que o comércio global exige.



## REFERÊNCIAS

- BACCHUS, James. *What Happens If the United States Leaves the WTO?* Policy Analysis n. 996. Washington, DC: Cato Institute, 3 jun. 2025. Disponível em: <https://www.cato.org/policy-analysis/what-happens-united-states-leaves-wto>. Acesso em: 18 set. 2025.
- CFR – COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. MANAK, Inu. *Unpacking the IPEF: Biden's Indo-Pacific Trade Play*. Nova York, 8 nov. 2023. Disponível em: <https://www.cfr.org/article/unpacking-ipef-bidens-indo-pacific-trade-play>. Acesso em: 18 set. 2025.
- CRS – CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. CIMINO-ISAACS, Cathleen D.; DAVIS, Christopher M.; HAMMOND, Keigh E. *Congressional Review of U.S. Membership in the WTO (IF12997)*. Washington, DC, 12 maio 2025. Disponível em: <https://www.congress.gov/crs-product/IF12997>. Acesso em: 18 set. 2025.
- CRS – CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. HAMMOND, Keigh E. *Congressional Votes on Free Trade Agreements and Trade Promotion Authority (R45846)*. Washington, DC, 16 abr. 2025. Disponível em: <https://www.congress.gov/crs-product/R45846>. Acesso em: 18 set. 2025.
- CRS – CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ROSCH, Stephanie; TSUI, Benjamin. *Retaliatory Tariffs on U.S. Agriculture and USDA's Responses: FAQs (R48548)*. Washington, DC, 27 maio 2025. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov>. Acesso em: 18 set. 2025.
- CRS – CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. CIMINO-ISAACS, Cathleen D. *World Trade Organization (IF10002)*. Washington, DC, 30 jul. 2025. Disponível em: <https://www.congress.gov/crs-product/IF10002>. Acesso em: 18 set. 2025.
- HOBBES, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Agreement between the IMF and the WTO (1996)*. Washington, D.C.: IMF, 1996. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2012/pdf/3b.pdf>. Acesso em: 17 set. 2025.
- KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- ODNI – OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. *2025 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*. Washington, DC, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf>. Acesso em: 18 set. 2025.
- REUTERS. *WTO slashes 2025 trade growth forecast, warns of deeper slump*. Genebra, 16 abr. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/markets/wto-slashes-2025-trade-growth-forecast-warns-deeper-slump-2025-04-16/>. Acesso em: 18 set. 2025.
- REUTERS. *Deal to curb billions in overfishing subsidies comes into force at WTO*. Genebra, 15 set. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/environment/deal-curb-billions-overfishing-subsidies-comes-into-force-wto-2025-09-15/>. Acesso em: 18 set. 2025.
- THE WHITE HOUSE. *Fact Sheet: Reciprocal Tariffs and Economic Security (release)*. Washington, DC, 5 set. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/>. Acesso em: 18 set. 2025.
- THE WHITE HOUSE. *Further Modifying the Reciprocal Tariff Rates (Executive Order)*. Washington, DC, 31 jul. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/further-modifying-the-reciprocal-tariff-rates/>. Acesso em: 18 set. 2025.



THE WHITE HOUSE. *Implementing the United States–Japan Agreement (Presidential Action)*. Washington, DC, 4 set. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/09/implementing-the-united-states-japan-agreement/>. Acesso em: 18 set. 2025.

THE WHITE HOUSE. *Modifying the Scope of Reciprocal Tariffs and Establishing Procedures for Implementing Trade and Security Agreements (Executive Order)*. Washington, DC, 5 set. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/09/modifying-the-scope-of-reciprocal-tariffs-and-establishing-procedures-for-implementing-trade-and-security-agreements/>. Acesso em: 18 set. 2025.

TRUMP, Donald J.; SCHWARTZ, Tony. *Trump: The Art of the Deal*. Nova York: Random House, 1987. Dados editoriais em catálogo público e registro ISBN.

USTR – UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *2025 Trade Policy Agenda & 2024 Annual Report*. Washington, DC, 28 fev. 2025. Disponível em: <https://ustr.gov/>. Acesso em: 18 set. 2025.

USTR – UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) – Trade Pillar*. Washington, DC, 2025. Disponível em: <https://ustr.gov/>. Acesso em: 18 set. 2025.

USTR – UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *President Trump's 2025 Trade Policy Agenda*. Washington, DC, 3 mar. 2025. Disponível em: <https://ustr.gov/>. Acesso em: 18 set. 2025.

USTR – UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body – 25 April 2025*. Washington, DC, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://ustr.gov/>. Acesso em: 18 set. 2025.

VARELLA, Marcelo D. *Direito internacional público*. São Paulo: Saraiva Educação, 2016.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*, v. 1, 1979.

WILSON, Woodrow. *Address to the Senate of the United States: “A World League for Peace”*. Washington, D.C., 22 jan. 1917. Disponível em: ver link na citação. Acesso em: 11 out. 2025.

WOLFF, Alan Wm. *Is US tariff policy reshaping the world trading system?* Washington, DC: Peterson Institute for International Economics (PIIE), 23 jul. 2025. Disponível em: <https://www.piie.com/>. Acesso em: 18 set. 2025.

WOLFF, Alan Wm. *The WTO at 30: The return of higher tariffs*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics (PIIE), 10 abr. 2025. Disponível em: <https://www.piie.com/>. Acesso em: 18 set. 2025.

WORLD BANK. *Trade overview*. Washington, D.C.: World Bank, 2025. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/trade/overview>. Acesso em: 17 set. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Agreement on Fisheries Subsidies enters into force* (news item; factsheet; acceptances). Genebra, 15 set. 2025. Disponível em: <https://www.wto.org/>. Acesso em: 18 set. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Frontloading, measured responses cushion tariff impact in 2025 but risk high for 2026*. Genebra, 8 ago. 2025. Disponível em: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news25\\_e/tfore\\_08aug25\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/tfore_08aug25_e.htm). Acesso em: 18 set. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Global Trade Outlook and Statistics – April 2025*. Genebra, 16 abr. 2025. Disponível em: [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/trade\\_outlook25\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trade_outlook25_e.htm). Acesso em: 18 set. 2025.



WORLD TRADE ORGANIZATION. *MC13 – WTO reform (briefing note/outcomes)*. Genebra, 2024. Disponível em: <https://www.wto.org/>. Acesso em: 18 set. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States – Tariff measures on goods from Brazil: request for consultations by Brazil*. WT/DS640/1; G/L/1579. Geneva: WTO, 11 Aug. 2025. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1579.pdf&Open=True>. Acesso em: 17 set. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States – Tariff measures on goods from Brazil: communication from the United States*. WT/DS640/2. Geneva: WTO, 18 Aug. 2025. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/640-2.pdf&Open=True>. Acesso em: 17 set. 2025.

