

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ALBA VALÉRIA DUARTE LORDELLO

**DISPUTA HEGEMÔNICA ESTADOS UNIDOS E CHINA: EFEITOS AO
MULTILATERALISMO E À POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

São Paulo

2021

ALBA VALÉRIA DUARTE LORDELLO

**DISPUTA HEGEMÔNICA ESTADOS UNIDOS E CHINA: EFEITOS AO
MULTILATERALISMO E À POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Yi Shin Tang

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Seção Técnica de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Lordello, Alba Valéria Duarte

Disputa hegemônica Estados Unidos e China: efeitos ao multilateralismo e à política externa brasileira / Alba Valéria Duarte Lordello ; orientador: Yi Shin Tang. -- São Paulo, 2021.

93 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

1. Disputa hegemônica 2. Multilateralismo 3. Unilateralismo 4. Alinhamento automático I. Tang, Yi Shin, orient. II. Título.

CDD – 327.1

Responsável: Giseli Adornato de Aguiar - CRB-8/6813

RESUMO

Este estudo versa sobre a disputa hegemônica entre os Estados Unidos e a China. Nesta pesquisa, buscamos avaliar o primeiro episódio deste embate, que ocorreu sob a forma de guerra comercial, avaliando seus efeitos ao multilateralismo e à política externa brasileira. Durante o confronto, observamos a adoção preponderante de práticas unilaterais e bilaterais pelas superpotências, em detrimento da ordem de governança multilateral e, por isso, buscamos esclarecer se, em decorrência do alinhamento automático aos Estados Unidos, promovido pelo governo que assumiu o Brasil no período do conflito, teria havido mudanças na linha de política externa do multilateralismo para o unilateralismo e/ou bilateralismo, mas observamos que a despeito do alinhamento político, o país manteve suas tradições multilaterais.

Palavras-chave: disputa hegemônica, multilateralismo, unilateralismo, alinhamento automático

ABSTRACT

This study is about the hegemonic dispute between the United States and China. In this research, we seek to analyze the first episode of this clash, which took the form of a trade war, evaluating its effects on multilateralism and the Brazilian foreign policy. During the confrontation, we observed the predominant adoption of unilateral and bilateral practices by the superpowers, instead of the multilateral governance order and, therefore, we sought to clarify whether, as a result of the automatic alignment with the United States, promoted by the government that took over Brazil in the period of the conflict, there would have been changes in the foreign policy line from multilateralism to unilateralism and/or bilateralism, but we observe that despite the political alignment, the country maintained its multilateral traditions.

Keywords: hegemonic dispute, multilateralism, unilateralism, automatic alignment

SUMÁRIO

I. Introdução.....	5
II. Desdobramentos do exercício hegemônico.....	8
II.1 Revisão teórica: o conceito de hegemonia.....	8
II.2 O papel do <i>hegemon</i> no desenho da ordem mundial: ascensão do multilateralismo.....	11
II.3 Desafios à supremacia norte-americana na era OMC.....	21
II.4 Reações do <i>hegemon</i> : ascensão da China ao sistema multilateral de comércio.....	26
III. O conflito hegemônico e a (des)ordem multilateral.....	33
III.1 O avanço da potência emergente e os pontos de tensão com a potência estabelecida	33
III.2 Guerra comercial EUA <i>versus</i> China: 2018 – 2019.....	37
III.3 Ações unilaterais: impactos multilaterais.....	44
III.4 Ações bilaterais: impactos multilaterais.....	46
III.5 Efeitos colaterais: paralisia do Órgão de Apelação.....	49
IV. A disputa hegemônica e a política externa brasileira.....	54
IV.1 Agenda de política externa brasileira no século XXI	54
IV.2 Relação Brasil - Estados Unidos.....	59
IV.3 Relação Brasil - China.....	61
IV.4 O Brasil no contexto da guerra comercial EUA - China.....	66
IV.5 Governo Bolsonaro: alinhamento automático.....	70
IV.6 Política externa de alinhamento: do multilateral para o unilateral e/ou bilateral?.....	80
V. Conclusão.....	85
VI. Bibliografia.....	88

I. INTRODUÇÃO

A ascensão política e econômica da China e as estratégias de manutenção da supremacia dos Estados Unidos – EUA no cenário internacional suscitam um debate acadêmico de grande complexidade, que tende a se tornar mais frequente na medida em que sucessivos confrontos ocorram entre as duas superpotências no decorrer do século XXI. É bem verdade que confrontos diretos deixaram de ser uma opção viável entre países detentores de armamentos nucleares, como mostrou a Guerra Fria. Disputas hegemônicas, então, se tornaram uma equação de difícil solução, fazendo com que oponentes passassem a buscar outras formas de minar o campo de seus adversários.

É neste contexto que estudamos a guerra comercial travada pelos EUA e pela China entre 2018 e 2019, partindo do pressuposto de que este evento representa apenas o primeiro capítulo da disputa por supremacia e poder entre esses países e que está inserido em um contexto muito mais amplo para as Relações Internacionais do que o mero embate tarifário. Nesta pesquisa, por exemplo, avaliamos uma das características marcantes deste período de disputa: a adoção preponderante de práticas unilaterais e bilaterais pelas superpotências, em detrimento da ordem de governança multilateral estabelecida desde a segunda metade do século XX.

Analisamos este aspecto sob a ótica nacional. Na medida em que o Brasil possui forte relacionamento político e econômico com ambos os países, a postura seguida por estes atores pode influenciar no desenho de política externa adotado pelo país. Nesse sentido, buscamos esclarecer se, em decorrência do alinhamento automático aos EUA, promovido pelo governo que assumiu o Brasil no período do conflito, teria havido mudanças na linha de política externa do multilateralismo para o unilateralismo/bilateralismo, considerando as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: alinhamento político com rompimento das ações multilaterais;

Hipótese 2: alinhamento político sem rompimento das ações multilaterais.

Para tanto, organizamos a pesquisa em três seções. Iniciamos nosso estudo a partir do conceito de hegemonia, apontando algumas das principais correntes teóricas que se debruçaram sobre o tema: a neorrealista, a institucionalista e a crítica. Após analisar os elementos apontados por cada uma delas para qualificar um *hegemon*, entendemos a corrente crítica como a mais completa e aquela que bem caracteriza as formas de dominação exercidas pelos Estados Unidos a partir da segunda metade do século XX. Assim, buscamos relatar o papel central exercido pelo país na construção do sistema multilateral de comércio até alcançarmos a criação da

Organização Mundial do Comércio – OMC. No início do novo século, entretanto, observamos que a instituição trouxe desafios ao exercício da hegemonia norte-americana, seja pela introdução de novos temas de difícil consenso; seja pelo aumento no número de atores com interesses opostos; seja pelo aparelhamento do órgão de solução de controvérsias. Neste contexto, os EUA passaram a questionar a Organização e seu nível de interferência em temas que afetam a soberania nacional de seus membros.

Verificamos que as críticas à OMC só aumentaram com a ascensão da China. Para os norte-americanos, o país asiático não se enquadrou às normas de economias de mercado previstas para todos os membros e assim se beneficiou do sistema multilateral para ter acesso aos mercados do mundo, sem as devidas concessões, prejudicando os demais atores do fórum global. O tom de animosidade foi elevado com a chegada de Donald Trump à Casa Branca, que caracterizou a China como o inimigo número um dos EUA. Nesse sentido, além dos esforços multilaterais para enquadrar o país às regras da OMC, a administração Trump buscou resolver a questão em nível unilateral e bilateral.

Assim passamos à segunda sessão, na qual abordamos o crescimento da potência emergente e os pontos de conflito com a potência estabelecida, que levaram a instauração de uma guerra comercial entre 2018 e 2019. Descrevemos pormenorizadamente as medidas unilaterais tomadas durante o confronto, e bilaterais, assumidas com a assinatura de um Acordo Comercial, em 2020. Verificamos como essas medidas confrontaram e impactaram o sistema multilateral de comércio.

Na perspectiva da corrente crítica, entendemos que o posicionamento adotado pela potência hegemônica é capaz de influenciar o desenho de política externa em países menos poderosos, como é o caso do Brasil. Por isso, na terceira e última seção buscamos avaliar qual foi a linha diplomática adotada pelo governo brasileiro diante do contexto disputa hegemônica, marcado pela ascensão do unilateralismo e do bilateralismo.

Iniciamos a sessão com uma revisão da agenda de política externa adotada pelo país desde o começo do século XXI e observamos o crescente engajamento do Brasil em fóruns de decisões globais. A diversificação das relações internacionais, a atuação do país na agenda global e o multilateralismo se tornaram marcas da diplomacia brasileira no início do novo século. Esta proposta de política externa, todavia, foi questionada com a chegada de Jair Bolsonaro à presidência, justamente no período em que as superpotências recorreriam a mecanismos protecionistas unilaterais e que os EUA correlacionavam o multilateralismo à limitação de soberania.

O presidente brasileiro tinha como projeto de política externa intensificar as relações com os países desenvolvidos, em especial, com os EUA, promovendo, assim, uma série de iniciativas de aproximação. Nesse sentido, o alinhamento à superpotência norte-americana também se evidenciou nos discursos “antiglobalistas” e críticos à China. Observamos, no entanto, que apesar do alinhamento, o Brasil não se distanciou do sistema de governança multilateral. Ao contrário, o país foi mantido nos arranjos globais dos quais fazia parte, neles impulsionou novas agendas, além de ter investido esforços na adesão a novos organismos. Desta maneira acreditamos que, apesar do alinhamento político aos EUA, o país não rompeu suas tradições multilaterais, é o que demonstraremos nesta pesquisa.

Para conduzir este trabalho nos baseamos em análises qualitativas e quantitativas, recorrendo a fontes primárias e secundárias. As informações e os dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica, exame pormenorizado da literatura acadêmica, artigos científicos e jornalísticos, legislações internas e internacionais, documentos públicos, discursos oficiais das autoridades governamentais, publicações internacionais e nacionais, o que possibilitou a construção de um cenário abrangente sobre o tema.

Sobre as análises quantitativas, restringimos os dados numéricos a dezembro de 2019. Isto porque, logo em janeiro de 2020, EUA e China firmaram o Acordo Comercial Fase 1, na tentativa de encerrar o primeiro ciclo de confrontos. Além disso, o ano de 2020 trouxe ao mundo, e inevitavelmente, à relação entre superpotências, questões complexas relacionadas à pandemia do novo Corona Vírus, que impactou sobremaneira os indicadores de comércio internacional. Isso não obstante, seguimos com a análise qualitativa dos fatos ligados à guerra comercial até o final do governo Trump (dezembro de 2020), o que engloba, portanto, os dois primeiros anos de mandato do presidente brasileiro Jair Bolsonaro.

II. DESDOBRAMENTOS DO EXERCÍCIO HEGEMÔNICO

É de suma importância iniciar este estudo a partir de uma reflexão sobre o conceito de hegemonia. Para tanto, abordaremos referências teóricas que darão base a nossa discussão e verificaremos sua aplicação no papel exercido pelos Estados Unidos na construção da ordem multilateral que marcou a segunda metade do século XX.

Ao observar a evolução do multilateralismo, as demandas que buscou atender, seus regulamentos e configurações de poder, avaliaremos a correlação entre os momentos de fragilidade vivenciados pela potência hegemônica e as crises experimentadas por este modelo de governança global. É neste contexto que destacaremos a acessão da China à Organização Mundial do Comércio e o incremento de políticas unilaterais por parte dos Estados Unidos.

II.1 Revisão teórica: o conceito de hegemonia

O conceito de hegemonia empregado pela literatura variou de acordo com a perspectiva das correntes teóricas que se debruçaram sobre a matéria. Neste estudo, avaliamos as concepções de três grandes escolas de pensamento das Relações Internacionais: a neorrealista, a institucionalista e a crítica (neogramscianista). Isto porque, de maneira geral, estas correntes teóricas correlacionaram o termo à existência de dois fatores que gostaríamos de enfatizar: poder material e exercício de liderança.

Para os neorrealistas, o estado mais poderoso no sistema internacional é o *hegemon*, que possui vasta capacidade material, representada por recursos militares, econômicos e políticos. O poder, para esta visão, é sinônimo de atributos nacionais, que incluem o tamanho da população e do território, sua capacidade bélica e força econômica, estabilidade e competência política. Como os neorrealistas acreditam que conflitos armados são sempre uma possibilidade no meio anárquico do sistema internacional, dentre esses atributos, o poder militar é considerado o de maior relevância (WALTZ, 1979).

Barry Posen (2003), por exemplo, destaca que os recursos militares alcançados pelos EUA os colocam em uma posição de superioridade em relação às demais nações. Intimamente ligada à noção de que a hegemonia implica na concentração de capacidades materiais está a ideia de que o estado preponderante é capaz de dominar todos os estados subordinados. John Mearsheimer (2001), por exemplo, define um *hegemon* como um estado que é tão poderoso que domina todos os outros do sistema. Ele acrescenta que nenhum outro estado teria meios

militares correspondentes para lutar contra o *hegemon*. Assim, hegemonia para Mearsheimer, significa dominação do sistema, aqui interpretado como mundo.

Com essa definição podemos verificar que a hegemonia se caracteriza menos como um atributo de um único ator e mais como uma propriedade do chamado sistema internacional. Isso fica claro no trabalho de Robert Gilpin (1981), segundo o qual existe uma estabilidade hegemônica quando um único estado poderoso controla ou domina os estados menores do sistema (teoria da estabilidade hegemônica). Uma configuração menos anárquica e mais hierárquica. O autor explica que guerras se tornam mais prováveis quando existe uma relativa igualdade de poder entre os estados.

Christopher Layne (2006) concorda com Gilpin e destaca quatro características da hegemonia: (i) detenção de um forte poder armado e de supremacia econômica para sustentar este poder; (ii) criação de uma ordem internacional que proteja e mantenha seus interesses econômicos e ideológicos; (iii) configuração de polaridade, no sentido de que um estado detém mais poder que outros, formando um sistema unipolar; (iv) ambição dominante, vontade de exercer o poder imprimindo a ordem do sistema internacional.

Muitos teóricos rejeitam esta fórmula neorrealista mais estreita de enxergar o conceito de hegemonia. No entendimento da corrente institucionalista, o poder material preponderante não é descartado, mas por si só é insuficiente. Estes teóricos estão, em grande parte, interessados nos mecanismos e processos por meio dos quais a hegemonia é exercida. Nesse sentido, vale ressaltar que países como a Grã-Bretanha, no século XIX, e os EUA, a partir da segunda metade do século XX, capitanearam o desenho da ordem mundial, ao criar instituições e normas internacionais que facilitaram a coordenação dos demais atores.

A criação de regimes, definidos como conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais, tem a participação ativa de um ator hegemônico que esteja disposto a agir de maneira coletiva (KRASNER, 1982).

Para Keohane (1980), a teoria da estabilidade hegemônica é propícia ao desenvolvimento de fortes regimes internacionais, cujas regras, desenhadas pelo *hegemon*, disposto a exercer a liderança necessária para manter o sistema, são relativamente precisas e obedecidas por todos. Assim, a hegemonia é estabelecida menos por dominação e mais por consentimento ou cooperação, o que, para os institucionalistas, é uma solução mais duradoura e robusta. Por isso, Keohane descarta a visão neorrealista de que a hegemonia estaria apenas na predominância material.

Como vimos, quando o poder do *hegemon* começa a se equilibrar frente a um ou mais estados, a teoria da estabilidade hegemônica prevê que haverá um enfraquecimento da ordem estabelecida e, conseqüentemente, um declínio na força dos correspondentes acordos e regimes internacionais. Sobre este aspecto, porém, Keohane (1984), em seu famoso trabalho, *After Hegemony*, discorda, pois, para o autor, a hegemonia é extremamente útil no estabelecimento de regimes, mas não é necessária para sua manutenção, uma vez criados.

Segundo John Ikenberry (2011), existem três características fundamentais na hegemonia: (i) o estado hegemônico patrocina e opera dentro de um sistema de regras negociadas no âmbito de instituições; (ii) fornece algum conjunto de bens públicos para alcançar uma ordem que atenda a seus próprios interesses; (iii) promove canais e redes de comunicação e influência.

Para o autor, em uma realidade hegemônica, a ordem é estabelecida e mantida pelo exercício de poder do estado líder, mas este poder é usado para criar um sistema de regras que atores mais fracos e secundários concordam em aderir. Dessa maneira, a hegemonia é alcançada com menor custo, já que outros estados cumprem voluntariamente as regras estabelecidas a partir de interesses compartilhados. Ikenberry argumenta que esta ordem hegemônica é baseada no consenso, e que, o exercício de vinculação a regras acordadas requer restrição e autocontrole do estado líder. Nesse sentido, sua manutenção, bem como de sua legitimidade, também depende de o *hegemon* obedecer às regras e instituições que ajudou a criar.

A abordagem de Antonio Gramsci ao conceito de hegemonia também vai além dos atributos materiais enfatizados pelos realistas. Para o autor, a dominação pode ser exercida por coerção, mas também por consentimento. Hegemonia, para Gramsci, significa o processo pelo qual o grupo líder/classe dominante de uma sociedade transforma seus próprios interesses e valores em "senso comum" a todos os membros desta sociedade, referindo-se, com lentes nacionais, à dominação ideológica das classes subordinadas pela burguesia (GRAMSCI, 2000).

Expandindo este pensamento sobre a complexidade das Relações Internacionais, Robert Cox (1993) reforçou que a hegemonia não se reduz à dominação material, mas também está ligada à capacidade de influência ideológica do estado líder, absorvida por consenso, na medida em que oferece alguma perspectiva de satisfação aos menos poderosos. Uma nação se torna mundial quando ultrapassa suas fronteiras territoriais, penetrando fortemente os demais estados, ao "sugerir" um padrão correspondente às suas instituições econômicas, políticas e sociais.

O autor também trabalhou a importância das instituições internacionais, ressaltando seu papel para que o exercício de hegemonia ocorra em um plano consensual, mitigando conflitos e reduzindo a necessidade de recurso à força. Enquanto instituições internacionais incorporam

os interesses materiais do *hegemon*, elas também desempenham uma função ideológica na medida em que ajudam a transportar suas normas para um nível global. As instituições legitimam os interesses da potência hegemônica como interesses universais.

Segundo Cox, as instituições internacionais (i) incorporam regras que facilitam a expansão da ordem hegemônica; (ii) são produtos desta ordem; (iii) legitimam ideologicamente esta ordem; (iv) atraem as elites dos países periféricos; (v) absorvem ideias contra-hegemônicas. O autor, no entanto, ressalta que o conceito de hegemonia não pode ser reduzido à dimensão institucional. Instituições são apenas um pilar de uma ordem hegemônica, que precisa ser considerado juntamente com o poder material e com a capacidade de influência ideológica do *hegemon*.

Quando uma nova ordem hegemônica se estabelece, tal como a fundada pelos Estados Unidos no período que se inicia com o fim da Segunda Guerra Mundial, verificamos que, seguindo o raciocínio de Cox, e de acordo com Faria, há:

[...] um dado arranjo ou conjunção coerente entre uma certa configuração do poder material (uma hierarquia econômica e militar), a imagem coletiva prevalecente da ordem mundial (um certo padrão a ser preservado e mantido, inclusive com suas normas) e o conjunto de instituições que administra essa ordem com ares de universalidade no sentido de não parecer um mero instrumento de dominação do Estado líder (FARIA, 2013).

Assim, sob a perspectiva da corrente crítica, que aborda tanto os fatores sublinhados pelos neorrealistas (poder material) quanto pelos institucionalistas (exercício de liderança por intermédio de instituições), mas também acrescenta a influência ideológica neste exercício, é que avaliamos, sem avançar sobre debates sociológicos, a condução hegemônica norte-americana na configuração da ordem mundial, observada a partir da segunda metade do século XX.

II.2 O papel do *hegemon* no desenho da ordem mundial: ascensão do multilateralismo

Ao final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos substituíram a Inglaterra na condição de potência hegemônica mundial. Diferentemente da Europa e da Ásia, o país saiu da Guerra sem que seu território tivesse sido totalmente atingido, aumentou seu Produto Interno Bruto – PIB e passou a responder por quase dois terços da produção industrial internacional, assumindo, assim, a posição de maior credor, haja vista sua capacidade de exportar manufaturados e capitais aos países devastados pelo conflito. Segundo Eric Hobsbawm (2002), os EUA vivenciaram a “era de ouro” até o fim dos anos 60.

A despeito da rivalidade bélica e ideológica com a União Soviética durante a Guerra Fria, nenhum outro país se equiparava ao americano em termos de poder material – militar, econômico e político. Neste contexto, em um exercício de liderança deliberada, os EUA capitanearam o desenvolvimento de instituições internacionais, priorizando, em detrimento de ações unilaterais ou bilaterais, práticas multilaterais, por meio das quais desenharam a nova ordem mundial.

Sobre o multilateralismo, vale mencionar o entendimento das correntes teóricas consideradas neste estudo. Os neorrealistas, de fato, atribuíram reduzida importância ao termo. Segundo Brooks e Wohlforth (2005), o multilateralismo é estratégico quando seguir por ele é mais fácil e vantajoso ao *hegemon*, mas não representa um fim em si mesmo, especialmente se sua busca for constituída por altos custos.

Os institucionalistas, sem dúvida, deram maior destaque e clareza ao termo. Keohane (1990), um dos expoentes desta corrente, afirmou que o multilateralismo é a prática coordenada de políticas nacionais entre estados, que ocorre por meio de arranjos *ad hoc* ou instituições internacionais. Como vimos, o autor atribuiu ao multilateralismo, praticado por intermédio de organizações, inclusive a capacidade de manter a estabilidade do sistema internacional, mesmo sem a existência de um país *hegemon*, devido a sua eficiência e instrumentalidade.

Já os críticos entenderam o multilateralismo, especialmente aquele criado e defendido pelo país *hegemon*, como um instrumento, entre outros, utilizado para exercer sua dominação (GILL, 2003). Para Cox (1992), o multilateralismo refere-se às relações entre dois ou mais estados direcionados a uma questão específica ou a um conjunto de questões, que só podem ser tratadas de forma coletiva. O autor qualificou o multilateralismo como a nova fonte do jogo de poder global. Os EUA entenderam bem este jogo e passaram a utilizá-lo como ferramenta para manutenção de sua supremacia e para acomodação dos interesses de importantes setores de sua economia.

As decisões tomadas em âmbito multilateral, de forma consensual e coletiva, tornaram a hegemonia americana menos custosa e mais fortalecida. Segundo Tussie (1998), o multilateralismo se mostrou uma espécie de gestão mundial tipicamente estadunidense, marcada por seus princípios e valores liberais, criado à imagem de suas instituições.

Em nível econômico, destacamos sua liderança na elaboração do Acordo de Bretton Woods (1944), por meio do qual buscava-se restabelecer as condições financeiras dos estados, tendo propiciado a criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, posteriormente dividido em Banco Mundial e Banco de Investimentos, e do Fundo Monetário Internacional – FMI.

O Acordo de Bretton Woods também previu a criação da Organização Internacional de Comércio – OIC. Até que a instituição fosse implementada, um grupo formado inicialmente por 23 países firmou o *General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT (1947), por meio do qual os contratantes pretendiam harmonizar políticas aduaneiras, reduzir tarifas e outras barreiras e, conseqüentemente, aumentar o nível de trocas comerciais.¹

Apesar de ter sido uma ideia estadunidense, a OIC não prosperou, pois o próprio Congresso norte-americano, à época majoritariamente formado por representantes do Partido Republicano, entendeu que o arranjo do GATT-47 melhor se adequava aos interesses de sua diversificada economia, considerando a existência de certa flexibilidade e de condições mais propícias para o desempenho de sua supremacia e de seu poder de barganha nas rodadas de negociação (SATO, 2001).

É fato que os referidos Acordos foram de extrema valia para o desempenho da hegemonia norte-americana no pós Guerra. Vale ressaltar que nos termos de Bretton Woods a moeda norte-americana se tornou a principal reserva de valor do mundo, conversível ao ouro e aceita internacionalmente nas trocas comerciais; além disso, nos termos do GATT-47, os EUA escoaram seu excesso de produção e se utilizaram de laços comerciais para fortalecer alianças estratégicas no contexto da Guerra Fria (VIGEVANI; MENDONÇA; LIMA, 2018).

Nesse sentido, vale destacar os elementos que nortearam a liberalização comercial pretendida pelo *hegemon*. O princípio fundamental do GATT-47, constante de seu Artigo I, versou sobre a não-discriminação e previu que os países contratantes deveriam conceder tratamento equitativo entre si, ou seja, qualquer benefício concedido a um signatário, deveria ser estendido aos demais.² Deste princípio derivou a cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF) e do Tratamento Nacional.³ Enquanto a primeira buscou evitar a existência de discriminação entre as políticas externas comerciais adotadas pelos diversos países contratantes, a segunda procurou impedir a discriminação entre produtos importados e nacionais (RÊGO, 1996).

¹ Os fundadores do GATT foram: África do Sul, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Ceilão, Chile, China, Cuba, Estados Unidos, França, Holanda, Índia, Líbano, Luxemburgo, Myanmar, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Reino Unido, Rodésia do Sul, Síria e Tchecoslováquia.

Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm

² Artigo I, GATT-47: qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma Parte Contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras Partes Contratantes ou ao mesmo destinado (trecho do artigo, tradução nossa).

Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm

³ Artigo III, GATT-47: os produtos do território de qualquer Parte Contratante, importados por outra Parte Contratante, não estão sujeitos, direta ou indiretamente, a impostos ou outros tributos internos de qualquer espécie superiores aos que incidem, direta ou indiretamente, sobre produtos nacionais (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm

Além da não-discriminação no comércio internacional, o GATT-47 versou também sobre o princípio da reciprocidade,⁴ muito defendido pelos EUA, visto como a principal ferramenta para o avanço das negociações. Este princípio referia-se às trocas de concessões em termos de acesso a mercados, por meio das quais cada negociador procurava obter contrapartidas para aquilo que estava disposto a oferecer. Segundo Rêgo, a reciprocidade tornou possível a realização de uma liberalização mais ampla, a partir do poder de barganha de cada país.

É bem verdade que “cláusulas de escape” sempre estiveram presentes no GATT-47. Como exemplo, citamos o Artigo XII,⁵ que permitia aos países fazerem uso de medidas temporárias que restringissem as importações devido a problemas em suas balanças de pagamentos; o Artigo XVIII,⁶ o qual admitia o uso de instrumentos de assistência governamental para promover o desenvolvimento econômico, como no caso de indústrias nascentes; além do Artigo XIX⁷ (Cláusula de Salvaguarda), que permitia restrições ao comércio, caso as concessões negociadas implicassem em aumentos inesperados de importações, causando prejuízos à indústria nacional; e o Artigo XXIV,⁸ que tratou da criação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras (OLIVEIRA, 2006).

Assim, observamos que as excepcionalidades aos princípios fundamentais do GATT-47 foram criadas no sentido de acomodar os interesses e de adaptar as normas às realidades

⁴ Artigo XXVIII(bis), GATT-47: as Partes Contratantes reconhecem que os direitos aduaneiros constituem frequentemente sérios obstáculos ao comércio; é este o motivo pelo qual as negociações, que visam, numa base de reciprocidade e de vantagens mútuas à redução substancial de nível geral dos direitos aduaneiros e de outros encargos percebidos na importação e na exportação [...] (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXVIIIbis

⁵ Artigo XII, GATT-47: toda Parte Contratante, a fim de salvaguardar sua posição financeira exterior e o equilíbrio de sua balança de pagamentos, pode restringir o volume ou o valor das mercadorias cuja importação [...] (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm

⁶ Artigo XVIII, GATT-47: as Partes Contratantes reconhecem que pode ser necessário [...] com o objetivo de executar seus programas e suas políticas de desenvolvimento econômico orientados para a elevação do nível geral de vida de suas populações, tomar medidas de proteção ou outras medidas que afetem as importações [...] (trecho do artigo, tradução nossa).

Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXVIII

⁷ Artigo XIX, GATT-47: se, em consequência da evolução imprevista das circunstâncias e por efeito dos compromissos que uma Parte Contratante tenha contraído em virtude do presente Acordo, compreendidas as concessões tarifárias, um produto for importado no território da referida Parte Contratante em quantidade por tal forma acrescida e em tais condições que traga ou ameace trazer um prejuízo sério aos produtores nacionais de produtos similares ou diretamente concorrentes, será facultado a essa Parte Contratante, na medida e durante o tempo que forem necessários para prevenir ou reparar esse prejuízo, suspender, no todo ou em parte, o compromisso assumido em relação a esse produto, ou retirar ou modificar a concessão (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXIX

⁸ Artigo XXIV, GATT-47: as Partes Contratantes reconhecem que é recomendável aumentar a liberdade do comércio desenvolvendo, através de acordos livremente concluídos, uma integração mais estreita das economias dos países participantes de tais acordos. Reconhecem igualmente que o estabelecimento de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio deve ter por finalidade facilitar o comércio entre os territórios constitutivos e não opor obstáculos ao comércio de outras Partes Contratantes com esses territórios (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV

político-econômicas dos países contratantes. Neste contexto, é interessante observar a influência estadunidense em todo o processo de formulações de regras.

O mencionado Artigo XIX, por exemplo, traçou um paralelo com os trâmites da Seção 201 da Lei de Comércio Americana (avaliaremos com detalhes a Seção 201 no próximo item desta pesquisa); o Artigo VI,⁹ por sua vez, absorveu quase integralmente os procedimentos antidumping norte-americanos; além disso, o Artigo XI¹⁰ eliminou cotas ou quaisquer restrições quantitativas ao comércio internacional, mas protegeu a agropecuária e a pesca, atendendo aos interesses protecionistas do setor nos EUA (VIGEVANI, MENDONÇA e LIMA, 2018).

Estes são exemplos de como as regras multilaterais, que seriam aplicadas ao comércio internacional após a Segunda Guerra Mundial, absorveram institutos legais já utilizados e defendidos pelos EUA. Retomando os ensinamentos de Robert Cox (1993), pudemos observar como as instituições internacionais incorporaram os interesses materiais do *hegemon* e desempenharam uma função ideológica na medida em que ajudaram a transportar suas normas para um nível global.

Pensado inicialmente como um instrumento temporário, o GATT-47 representou o sistema multilateral de comércio por mais de quarenta anos. Neste ínterim, ocorreram oito rodadas de negociação, até que, de fato, fosse criada a Organização Mundial do Comércio – OMC, em 1995.

⁹ Artigo VI, GATT-47: as Partes Contratantes reconhecem que o "dumping", que introduz produtos de um país no comércio de outro país por valor abaixo do normal, é condenado se causa ou ameaça causar prejuízo material a uma indústria estabelecida no território de uma Parte Contratante ou retarda, sensivelmente o estabelecimento de uma indústria nacional (trecho do artigo, tradução nossa).

Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm

¹⁰ Artigo XI, GATT-47: nenhuma Parte Contratante instituirá ou manterá, para a importação de um produto originário do território de outra Parte Contratante, ou para a exportação ou venda para exportação de um produto destinado ao território de outra Parte Contratante, proibições ou restrições a não ser direitos alfandegários, impostos ou outras taxas, quer a sua aplicação seja feita por meio de contingentes, de licenças de importação ou exportação, quer por outro qualquer processo (trecho do artigo, tradução nossa).

Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm

RODADAS DE NEGOCIAÇÃO – GATT

ANO	LOCAL	TEMAS	PAÍSES
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Genebra	Tarifas	26
1960-61	Genebra (Rodada Dillon)	Tarifas	26
1964-67	Genebra (Rodada Kennedy)	Tarifas e Antidumping	62
1973-79	Genebra (Rodada Tóquio)	Tarifas, medidas não-tarifárias, normas	102
1986-94	Genebra (Rodada Uruguai)	Tarifas, medidas não-tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, têxteis, agricultura, solução de controvérsias, criação da OMC	123

Fonte: OMC. Disponível em www.wto.org.

As primeiras rodadas trataram basicamente de promover reduções tarifárias sobre produtos industrializados. Nesse sentido, o GATT-47 foi considerado eficaz principalmente para estimular as relações entre os países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento obtinham benefícios marginais e possuíam menor capacidade de influência. Entre 1947 e 1967, o GATT ficou conhecido como o clube dos ricos, que incluía toda a Europa Ocidental e o Japão (RÊGO, 1996).

Neste contexto, Rêgo destacou a Rodada Dillon, que, a propósito, levou o nome do então Secretário do Comércio dos EUA – Douglas Dillon, e teve como principal motivação analisar os impactos da criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), mediante o Tratado de Roma de 1957, sobre as demais partes contratantes do GATT.

A partir da Rodada Kennedy, cujo nome também homenageou figura política norte-americana, o presidente John Kennedy, começaram a ser discutidas barreiras não-tarifárias e os problemas relacionados ao comércio de produtos agrícolas. Também foram negociados o Acordo Antidumping e disposições em favor dos países em desenvolvimento.

Mas foi na Rodada Tóquio que, segunda a autora, as negociações multilaterais sofreram seu primeiro impasse, justamente no período em que a hegemonia norte-americana passou pela primeira onda de questionamentos. O fruto mais importante desta rodada foi a incorporação da *Enabling Clause* (Cláusula de Habilitação), a qual conferiu tratamento diferenciado e mais favorável para países em desenvolvimento.¹¹ No mais, prevaleceu a tendência protecionista

¹¹ *Contracting-Parties Decision* nº L/4.903, 28 nov./1979. A Cláusula de Habilitação permitiu que os países desenvolvidos concedessem tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. Neste particular, a Decisão, em seu parágrafo 2, previu que o tratamento tarifário preferencial, outorgado pelos países desenvolvidos não seria considerado inconsistente com o Artigo I:1 do GATT-47, pois seus efeitos estariam limitados ao disposto nos programas de Sistema Geral de Preferências – SGP, oferecidos

gerada pela recessão econômica e temas importantes como as barreiras não-tarifárias não prosperaram.

Foi nos conturbados anos 70 que os EUA viram sua balança de pagamentos apresentar saldos negativos e decidiram pelo fim da conversibilidade dólar-ouro (1971), pois a paridade mantinha sua moeda supervalorizada em relação às demais, dificultando suas exportações. Houve ainda os milagres econômicos da Alemanha e do Japão, que tornaram estes países competitivos novamente, levando vantagens sobre a superpotência, que ainda precisava arcar com gastos militares provenientes da Guerra Fria, acentuados com a derrocada na Guerra do Vietnã (SATO, 2001).

Adicionalmente, em 1973, os membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP anunciaram redução do fornecimento e um aumento vertiginoso no preço do barril, instaurando a primeira crise do petróleo, produto essencial para economias desenvolvidas. Segundo Bandeira (2006), os países integrantes da OPEP aproveitaram a guerra do Yom Kippur¹² para compensar as perdas resultantes da desvalorização do dólar, e usaram, pela primeira vez, o petróleo como arma e instrumento de pressão, suspendendo o fornecimento aos países que apoiaram Israel.

Ainda nos anos 70, com a Revolução Iraniana, que levou o xiita Aiatolá Khomeini ao poder, a relação político-econômica entre o Irã e os EUA foi desarticulada, fazendo com que os norte-americanos perdessem seu principal fornecedor de petróleo (MARINHO, 2010).

Diante deste cenário, tornou-se frequente o uso de mecanismos de proteção comercial destinados às indústrias nacionais com menor competitividade internacional por partes dos países desenvolvidos, principalmente dos EUA. Tais mecanismos eram fundamentados em barreiras não-tarifárias que visavam à redução quantitativa de importações, como antidumping, direitos compensatórios, salvaguardas (OLIVEIRA, 2006).

Para Tavares e Fiori (1997), a crise dos anos 70 era produto imediato da instabilidade hegemônica vivenciada pelos EUA. Os acontecimentos geraram, então, uma nova postura do *hegemon* para manter seu *status quo*. Além do recurso frequente a mecanismos de proteção comercial oferecidos pelo GATT-47, nas décadas de 1980 e 1990, o país implementou uma

pelos países desenvolvidos a produtos originários de países em desenvolvimento; às provisões dos acordos do GATT-47; a aspectos de acordos regionais e globais celebrados entre países menos desenvolvidos; e a quaisquer medidas gerais ou específicas adotadas em relação aos menos desenvolvidos. Disponível em

https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90970166.pdf

¹² Guerra do Yom Kippur (1973): Egito e Síria atacaram Israel na tentativa de resgatar os territórios perdidos para os israelenses na Guerra dos Seis Dias, em julho de 1967. Os dois países árabes fracassaram e Israel, com o apoio da Organização das Nações Unidas – ONU, mas principalmente, dos EUA, manteve suas aquisições (BANDEIRA, 2006).

política externa combinada, que mantinha a cooperação multilateral, mas envolvia uma tendência ao unilateralismo e ao bilateralismo, como destacou Stephen Gill (2003).

Em nível unilateral, intensificaram-se os acordos “voluntários” de restrição a exportações e o uso de medidas de proteção à indústria doméstica previstas em sua Lei de Comércio. Em nível bilateral, foram firmados os acordos de livre-comércio com Israel (1985), com Canadá (1988) e com México (1989); mais tarde, o acordo regional, *North American Free Trade Agreement* – NAFTA (EUA, Canadá e México, 1994).

Esta estratégia de política externa combinada tornou-se um instrumento relevante na busca pela segurança econômica dos Estados Unidos e pelo equilíbrio de sua balança de pagamentos. Embora não tenha sido usada em larga escala na década de 1980, ela foi ampliada no decorrer dos anos 90 e 2000.¹³

Mesmo aceitando o relativo pressuposto de declínio hegemônico da superpotência no decorrer dos anos 70, mencionado por Tavares e Fiori; e, como decorrência, a adoção de uma política externa combinada nos anos posteriores, como destacado por Gill; observamos que este cenário não impediu o avanço do GATT, que não só sobreviveu, como também se expandiu.

O sistema multilateral seguiu rumo à Rodada do Uruguai, momento auge dos EUA na Guerra Fria. Em 1995, esta rodada transformou o GATT-47 na OMC, uma organização com personalidade jurídica, já com mais de 100 membros, dentre economias desenvolvidas e em desenvolvimento, na qual estas últimas passaram a ter mais voz, além dos países em processo de negociação para adesão, como China e Rússia.

Na Rodada do Uruguai foram negociadas novas reduções tarifárias; regras sobre comércio agrícola e têxtil, antes negociadas em regimes especiais, foram (re)introduzidas ao sistema multilateral; normas relativas ao comércio de serviços e à proteção aos direitos de propriedade intelectual; além do aperfeiçoamento dos mecanismos de defesa comercial e da elaboração do Acordo sobre Salvaguardas (RÊGO, 1996).

A previsão inicial era a de que a rodada duraria quatro anos, porém, a complexidade dos temas fez com que os trabalhos se estendessem até o final de 1993. Assim, em abril de 1994,

¹³ Além dos acordos firmados com Israel, Canadá e México, os Estados Unidos firmaram mais doze Acordos Comerciais, que englobaram tanto Acordos de livre-comércio (*Free Trade Agreements* – FTA) quanto Acordos de Promoção Comercial (*Trade Promotion Agreements* – TPA) e estão em vigor com: Austrália (2005); Bahrein (2006); América Central e República Dominicana (*Dominican Republic – Central America FTA* – CAFTA-DR, 2006, 2007 e 2009); Chile (2004), Colômbia (2012); Jordânia (2001); Coreia do Sul (2012); Marrocos (2006); Omã (2009); Panamá (2012); Peru (2009); e Cingapura (2004). Recentemente o NAFTA passou a denominar-se *United States-Mexico-Canada Agreement* – USMCA, abordaremos este tópico mais adiante. Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>. Acesso em 30 de dezembro de 2020.

os representantes das partes contratantes do GATT assinaram a Ata Final da Rodada Uruguai, na cidade de Marrakesh. Sobre os resultados da Rodada Uruguai, Lampreia afirmou:

O conjunto de textos de instrumentos legais negociados desde o lançamento da Rodada, em setembro de 1986, apresenta-se na Ata Final sob a forma de anexos ao Acordo que cria a Organização Mundial de Comércio (WTO), que não fora prevista em Punta del Este, mas cuja constituição foi julgada necessária para fins de abrigar, dentro de uma única moldura institucional: o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, tal como modificado pela Rodada Uruguai (Gatt); todos os acordos e arranjos concluídos desde 1947 sob os auspícios do mesmo Gatt; e os resultados completos da recém-concluída Rodada (LAMPREIA, 1995).

As regras do GATT-47, então atualizadas pela Rodada do Uruguai, passaram a denominar-se GATT-94, sendo assim incorporadas à OMC e assumidas pelos membros em sua íntegra, nos termos do princípio *single undertaking*, segundo o qual os estados não poderiam, em função de suas preferências, aceitar apenas parcialmente os acordos, mas deveriam assumir os resultados da rodada de negociações em sua totalidade, como esclareceu a *Warwick Commission* (2007).

Um dos resultados mais relevantes da Rodada do Uruguai foi a renovação do *Dispute Settlement Body* – DSB, por meio do novo Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias – ESC (Anexo 2 do Acordo de Marrakesh), ao qual cabia analisar e dirimir os conflitos decorrentes dos direitos e obrigações assumidos no âmbito da OMC. Para Vera Thorstensen e Luciana Oliveira (2014), o novo Entendimento transformou um sistema baseado sobretudo no poder político-econômico (*power-oriented*) em um sistema fundado em regras (*rule-oriented*).

Os artigos XXII e XXIII do GATT-47 previam a possibilidade de uma parte contratante estabelecer consultas com outras para tratar de uma vantagem direta ou indireta, advinda de suas obrigações e direitos, que estivesse sendo anulada ou reduzida, bem como, caso houvesse violação das finalidades do Acordo.¹⁴ Os conflitos entre os países contratantes eram, então, resolvidos por meio de consultas, a fim de que uma solução negociada fosse alcançada.

¹⁴ Artigo XXII, GATT-47: cada Parte Contratante examinará com compreensão as representações que lhe sejam encaminhadas por qualquer outra Parte Contratante e deverá se prestar a consultas a respeito daquelas representações, desde que elas digam respeito a questões relativas à aplicação do presente Acordo.

Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXII

Artigo XXIII, GATT-47: no caso de uma Parte Contratante considerar que uma vantagem qualquer resultante para ela, direta ou indiretamente, do presente Acordo, está sendo anulada ou reduzida, ou que um dos objetivos do Acordo está sendo dificultado, em consequência: (a) do não cumprimento por outra das Partes Contratantes dos compromissos pela mesma assumidos em virtude do presente Acordo; (b) da aplicação por outra das Partes Contratantes de uma medida, contrária ou não às disposições do presente Acordo; ou (c) da existência de qualquer outra situação, dita Parte Contratante, a fim de obter solução satisfatória para a questão, poderá dirigir representações ou propostas por escrito à outra ou outras Partes Contratantes que lhe parecerem interessadas.

Nestes termos, segundo Amaral Junior (2008), o sistema de solução de controvérsias do GATT-47 foi essencialmente marcado pela diplomacia e pelo privilégio auferido pelas economias mais desenvolvidas, que detinham maior poder de barganha. O autor destacou que o primeiro aperfeiçoamento do sistema ocorreu ainda em meados dos anos 50, quando foi introduzida a fase dos Painéis.

Assim, caso as consultas não prosperassem, um Painel (grupo especial formado por três ou cinco especialistas, indicados pelo Secretariado do GATT) era formado, a fim de que fosse elaborado um relatório, contendo uma análise sobre a divergência. Os estados envolvidos adotavam a recomendação do Painel por consenso, ou seja, a orientação a ser implementada também dependia da aprovação da parte demandada (consenso positivo).

Deste modo, mesmo com a introdução dos Painéis, podemos observar, com notoriedade, o papel exercido pelos signatários no contexto de soluções de controvérsias, já que cabia às partes contratantes a decisão final sobre a vinculação da recomendação. É neste ponto que talvez resida a maior diferença entre o sistema da era GATT e aquele constituído na era OMC.

O Anexo 2 do Acordo de Marrakesh manteve a fase de consultas e a fase dos Painéis. As decisões dos Painéis, no entanto, passaram a ser adotadas pela regra do consenso negativo, ou seja, apenas não seriam colocadas em prática se todos os membros, inclusive a parte demandante, concordassem em eximir a parte demandada de sua execução. O DSB também passou a contar com uma nova instância – o Órgão de Apelação. Assim, diante de discordâncias sobre aspectos jurídicos abordados no relatório do Painel, as partes poderiam recorrer ao Órgão, cujas decisões também estavam sujeitas à regra do consenso negativo.

Nesse sentido, Vera Thorstensen (1999) destacou que a adoção das decisões dos Painéis e do Órgão de Apelação passou a ser praticamente automática, o que representou um reforço à qualidade vinculativa do sistema. Além disso, a autora ressaltou melhorias no nível de exequibilidade (*enforcement*), isto porque, nos termos do referido Anexo 2, está prevista a possibilidade de retaliação por parte do membro demandante, quando a parte demandada deixar de cumprir a decisão do DSB dentro de um prazo razoável.¹⁵

Qualquer Parte Contratante, por essa forma interpelada, examinará, com boa vontade, as representações ou propostas que lhe tenham sido dirigidas (trecho dos artigos, tradução nossa).

Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIII

¹⁵ Artigo XXII, ESC: a compensação e a suspensão de concessões ou de outras obrigações são medidas temporárias disponíveis no caso de as recomendações e decisões não serem implementadas dentro de prazo razoável. (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm

Vale ainda mencionar que, segundo o Artigo XXIII¹⁶ do ESC, os membros da OMC devem ater-se aos procedimentos previstos na solução de controvérsias sob os auspícios das regras multilaterais e não por meio de medidas retaliatórias unilaterais.

Isto posto, podemos constatar que a resolução de controvérsias baseada na diplomacia e na barganha política, que, até então, favorecia aos estados de maior poder, em especial ao *hegemon*, apesar de ainda ser possível, perdeu espaço para um modelo de resolução mais legalista e garantiu à OMC, a priori, maior capacidade de coerção e de monitoramento de compromissos assumidos por seus estados membros.

II.3 Desafios à supremacia norte-americana na era OMC

A OMC trouxe novos desafios à potência estabelecida. No início do novo século, a Organização passou a enfrentar questões complexas do mundo globalizado. Com mercados cada vez mais interdependentes, o processo de liberalização comercial, promovido por concessões tarifárias, já não era o bastante para o sistema multilateral. Assim, a OMC estendeu seu escopo ao abarcar temas como medidas não-tarifárias, barreiras agrícolas, comércio de serviços, investimentos, propriedade intelectual, entre outros. Nesse sentido, as negociações multilaterais se tornaram cada vez mais difíceis, pois além do avanço em novos temas, o número elevado de membros com interesses opostos representou um entrave às decisões baseadas na regra do consenso e no princípio do *single undertaking*.

A regra do consenso (voto de igualdade soberana) tornou-se prática usual desde os anos 50, na era GATT. Embora o Acordo previsse que decisões fossem tomadas por maioria simples

¹⁶ Artigo XXIII.1, ESC: ao procurar reparar o não-cumprimento de obrigações ou outro tipo de anulação ou prejuízo de benefícios resultantes de acordos abrangidos ou um impedimento à obtenção de quaisquer dos objetivos de um acordo abrangido, os Membros deverão recorrer e acatar as normas e procedimentos do presente Entendimento.

Artigo XXIII.2, ESC: em tais casos, os membros deverão: (a) não fazer determinação de que tenha ocorrido infração, de que benefícios tenham sido anulados ou prejudicados ou de que o cumprimento de quaisquer dos objetivos de um acordos abrangido tenha disso dificultado, salvo através do exercício da solução de controvérsias segundo as normas e procedimentos do presente Entendimento, e deverão fazer tal determinação consoante as conclusões contidas no relatório do grupo especial ou do Órgão de Apelação adotado pelo DSB ou em um laudo arbitral elaborado segundo este Entendimento; (b) seguir os procedimentos definidos no Artigo XXI para determinar o prazo razoável para que o Membro interessado implemente as recomendações e decisões; e (c) observar os procedimentos definidos no Artigo XXII para determinar o grau de suspensão de concessões ou outras obrigações e obter autorização do DSB, confirme aqueles procedimentos, antes de suspender concessões ou outras obrigações resultantes dos acordos abrangidos como resposta à não-implementação, por parte do Membro interessado, das recomendações e decisões dentro daquele prazo razoável (tradução nossa). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm

ou por dois terços dos países contratantes em casos excepcionais,¹⁷ no contexto crescente de adesão de economias em desenvolvimento, a prática do consenso acabou sendo adotada no sentido de evitar que estes países formassem coalizões com interesses opostos aos países desenvolvidos. Assim, todas as decisões passavam pela anuência dos EUA e das demais economias desenvolvidas, que representavam um menor número (GUIMARÃES, 2006).

Segundo Feliciano Guimarães, o consenso conferia legitimidade aos processos decisórios provenientes das negociações. Com o voto de consenso, os países se viam obrigados a seguir as normas que, em última instância, foram por eles acordadas. Esta regra foi, então, replicada na era OMC. Mas é bem verdade que ela se tornou um desafio à Organização, criada em um contexto muito mais complexo e heterogêneo, no que diz respeito a temas, interesses e número de membros.

Diferentemente da regra do consenso que advém dos primórdios do GATT-47, como vimos, o princípio do *single undertaking* foi inicialmente adotado na Rodada do Uruguai. Ainda que tenha sido concebido como forma de incrementar a adesão dos estados aos compromissos assumidos no plano multilateral, este princípio também vem sendo apontado como um dos obstáculos ao avanço das negociações na OMC.

Segundo a *Warwick Commission* (2007), o princípio do *single undertaking* implicou em uma adição significativa de obrigações para os países em desenvolvimento, incluindo aquelas relativas a acordos que muitos desses estados se opunham, como por exemplo, o *Agreement on Trade-Related Investment Measures – TRIMs* e o *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPs*.

Para seguir este princípio, Guimarães afirma que, em decorrência da Rodada do Uruguai, os países em desenvolvimento tiveram que acatar um conjunto único de regras e aceitar a redução de prerrogativas de tratamento diferenciado que lhes era concedido pelo GATT-47, mesmo que isso significasse uma pactuação assimétrica.

Segundo Tussie (1993), esse processo englobava um movimento de aproximação aos regimes preferidos e aplicados pelos maiores demandantes no comércio mundial, como os EUA. Na visão estadunidense, a fim de prevenir a erosão do sistema, o escopo de obrigações precisava ser estendido a todos no sentido de coibir o chamado “efeito carona” (*free rider*) dos

¹⁷ Artigo XXV, GATT-47: cada Parte Contratante terá direito a um voto em todas as reuniões das Partes Contratantes. Salvo disposições em contrário do presente Acordo, as decisões das Partes Contratantes serão adotadas por maioria de votos. Em circunstâncias especiais não previstas em outros artigos do presente Acordo, as Partes Contratantes poderão dispensar uma Parte Contratante de uma das obrigações que lhe forem impostas pelo presente Acordo, com a condição de que tal decisão seja aprovada por maioria de dois terços dos votos expressos, compreendendo essa maioria mais da metade das Partes Contratantes. (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXV

países em desenvolvimento que se beneficiavam das negociações sem adotarem comprometerimentos equivalentes (princípio da reciprocidade).

Mas os reflexos do *single undertaking* não se restringiram aos países em desenvolvimento. Embora esta abordagem tenha sido estimulada pelos EUA para fortalecer a reciprocidade e evitar o “efeito carona”, de acordo com Tarasofsky e Palmer (2006) quando associada à diversidade temática alcançada pela Organização, acabou por gerar dificuldades às negociações também em assuntos sensíveis ao *hegemon*, como por exemplo, temas agrícolas.

Vale mencionar que no início dos anos 2000, as economias em desenvolvimento ganharam força ao reunirem-se no grupo chamado de G-20¹⁸ e passaram a exigir negociações mais equitativas que incluíssem também seus temas de interesses, como a ampliação do acesso aos mercados agrícolas, a eliminação de subsídios à exportação e à redução de medidas de apoio interno (subsídios à produção).¹⁹

Foi neste cenário que transcorreu a Rodada Doha, iniciada em 2001, também conhecida como “Rodada de Doha para o Desenvolvimento”, por meio da qual os membros da OMC comprometeram-se a buscar a liberalização comercial e o crescimento econômico, com ênfase nas necessidades dos países em desenvolvimento. O mandato de Doha, dentre outros temas, incluía: agricultura; acesso a mercados para bens não-agrícolas (*Non-Agricultural Market Access – NAMA*); serviços; comércio eletrônico, facilitação de comércio; regras sobre direitos antidumping, subsídios e medidas compensatórias; acordos regionais; e aspectos de propriedade intelectual.²⁰

Os países em desenvolvimento entenderam que o centro das negociações deveria ser a liberalização dos mercados agrícolas, setor em que se concentra maior parcela de suas exportações e cujo nível de proteção por parte dos países desenvolvidos ainda é considerado elevado. Neste contexto, destaca-se o papel desempenhado por Brasil e Índia que contestaram as propostas efetuadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia para agricultura. Estes

¹⁸ Referimo-nos ao grupo formado por países emergentes e não ao grupo formado pelas maiores economias do mundo, também denominado de G-20. O grupo em questão é atualmente formado por 23 países: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm#grp016. Acesso em 30 de dezembro de 2020.

¹⁹ *Agriculture Framework Proposal* - WT/MIN(03)/W/6, de 4 de setembro de 2003. Disponível em: www.wto.org.

²⁰ OMC. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohasubjects_e.htm

países previam um acordo modesto, que fatalmente moveria agenda, mas que não atenderia aos anseios das economias em desenvolvimento, como ressaltou Miranda (2006).²¹

A Rodada, marcada pela polarização entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento, entre suspensões e retomadas, segue sem um desfecho oficial. Até o momento, os avanços de destaque foram o Acordo de Facilitação de Comércio e o Acordo de Tecnologia da Informação, alcançados em 2013 e em 2015, nas Conferências Ministeriais realizadas em Bali e Nairóbi, respectivamente. Nesta última, foi também acordada a proibição de subsídios às exportações agrícolas. O pacote contemplou decisões relacionadas a estoques públicos para fins de segurança alimentar e mecanismo de salvaguardas especiais para países em desenvolvimento.²²

Em compensação, multiplicaram-se os quadros regulatórios regionais e bilaterais, via acordos preferenciais, que envolviam países de regiões próximas ou parceiros distantes, mas com interesses comerciais em comum. Como vimos, a formação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras foi prevista no Artigo XXIV do GATT-47, mantido em 1994, desde que não implicasse em restrições ou efeitos adversos ao comércio com os demais membros da Organização. Vera Thorstensen e Ivan Oliveira (2011), no entanto, acreditam que a propagação desses regimes, de certa forma, afetou o funcionamento do sistema multilateral de comércio.²³

Os autores citaram trabalhos elaborados no sentido de verificar se os acordos preferenciais representavam blocos de construção (*building blocs*) ou blocos de contenção (*stumbling blocs*) ao multilateralismo comercial²⁴ e concluíram que os membros da OMC

²¹ As demandas brasileiras se concentraram em pedidos de maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos; no fim de medidas de apoio interno, ou seja, subsídios à produção por eles concedidos, que causam distorções no comércio agrícola internacional; e no fim dos subsídios à exportação. A Índia, por sua vez, defendeu abertura unilateral por parte dos países desenvolvidos e argumentou que os países em desenvolvimento deveriam ser excluídos de compromissos em agricultura, qual seja, não deveriam assumir reduções tarifárias ou eliminação de medidas internas. Isto porque o país também possui interesses na proteção de seus agricultores. Assim como o Brasil, a Índia também se manifestou contra os subsídios à exportação, no entanto, por entender que esta prática causa redução nos preços internacionais das *commodities* (MIRANDA, 2006).

²² Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/21584-xii-conferencia-ministerial-da-omc-mc-12>. Acesso em 30 de dezembro de 2020.

²³ Os autores esclareceram que a primeira geração de acordos preferenciais versou sobre regras já incluídas no arcabouço jurídico da Organização como tarifas, antidumping, subsídios e valoração aduaneira (OMC *intra*); já a segunda geração avançou sobre temas de difícil consenso em âmbito multilateral como serviços, investimentos, propriedade intelectual (OMC *plus*); e a atual terceira geração de acordos preferenciais abarcou temas sensíveis a políticas nacionais como concorrência, meio ambiente e padrões trabalhistas (OMC *extra*) (THORSTENSEN; OLIVEIRA, 2011).

²⁴ Destaca-se o trabalho desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e pelo Secretariado da OMC, intitulado *Regional Rules in the Global Trading System*, segundo o qual os acordos preferenciais de comércio estão se multiplicando e se consolidando; o regionalismo e o multilateralismo estão sendo construídos simultaneamente; os acordos preferenciais de comércio não podem ser ignorados e podem ser utilizados como instrumento de maior liberalização multilateral (Cf. Estevadeordal, Suominen e Teh, 2009).

passaram a contornar suas regras e, conseqüentemente, a enfraquecer a Organização, privilegiando acordos bilaterais ou regionais.²⁵

É bem verdade que Doha foi iniciada em uma conjuntura em que os traumas dos ataques terroristas²⁶ aos Estados Unidos estavam muito presentes, o que redirecionou, naquele momento, seus esforços de política externa para área de segurança. Segundo Barbosa (2002), as ações norte-americanas que se seguiram aos ataques apontaram para uma crescente tendência unilateral, marcada pela preeminência do interesse nacional. O autor também explicou que esta tendência foi temperada pela busca de entendimentos e alianças pontuais em fóruns específicos, o que chamou de multilateralismo “à la carte”.

Diante deste contexto, o país demonstrou pouco interesse em realizar esforços para destravar a atuação da OMC. Além da regra do consenso e do princípio do *single undertaking* terem se tornado fatores dificultadores para o avanço das negociações em um ambiente heterogêneo e complexo como a OMC, as reformas no sistema de solução de controvérsias também foram apontadas como inibidoras do processo decisório. Isto porque, com a renovação do DSB, o descumprimento das obrigações tornou-se alvo de sanções exequíveis.

Segundo Pauwelyn (2005), o provimento de um sistema de resolução de disputas mais eficiente, fez com que os estados e atores domésticos ficassem mais atentos e adotassem uma postura mais cautelosa nos processos de negociação de regras. Alter (2003), por sua vez, afirmou que disputas antes bloqueadas passaram a ser resolvidas, apresentando frequentemente resultados contrários aos interesses de países poderosos, como os EUA.

Em um círculo vicioso, a dificuldade no processo negociador fez com que a OMC deixasse de produzir regras necessárias para acompanhar o mundo globalizado do século XXI e o DSB passasse a ocupar as lacunas resultantes dessa ausência na solução de disputas. Os

Por outro lado, o estudo *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System* despertou a atenção para o fato de que a proliferação de acordos preferenciais de comércio está causando incoerência, custos, instabilidade e imprevisibilidade nas relações do comércio internacional (Cf. Baldwin e Low, 2009). Especificadamente em relação aos modelos seguidos pelos EUA e pela UE, o estudo *Beyond the WTO: An anatomy of EU and US preferential trade agreements* identificou as normas existentes nestes acordos como regras OMC *plus* (que aprofundam regras multilaterais) e OMC *extra* (que estão além das regras multilaterais) e concluiu que UE e os Estados Unidos estão utilizando os acordos para exportarem suas próprias abordagens de regulação (Cf. Horn, Mavroidis e Sapir, 2009).

Por fim, o estudo *The Rise of Bilateralism: comparing European and American FTAs* questionou se os acordos bilaterais são baseados em princípios geralmente aceitos, o que pode significar compatibilidade com esforços multilaterais, ou se tais acordos estabelecem padrões distintos que dificultariam uma eventual multilateralização futura (Cf. Heydon e Woolcock, 2009).

²⁵ Segundo dados da OMC, estão em vigor 342 Acordos Regionais de Comércio – RTA, que englobam bens e serviços. Disponível em: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. Acesso em 30 de dezembro de 2020.

²⁶ Os ataques terroristas aos EUA ocorreram em 11 de setembro de 2001, quando um grupo fundamentalista islâmico sequestrou quatro aeronaves comerciais e atingiu o World Trade Center e o Pentágono, centros nevrálgicos e simbólicos do poder norte-americano, matando quase 3.000 pessoas (BARBOSA, 2002).

Estados Unidos, o ator mais citado nas controvérsias examinadas pelo DSB,²⁷ reagiram e passaram a acusar o órgão de exercer ativismo judicial, ao invadir a soberania nacional dos membros na adoção de uma postura legalista que, com frequência, se pronunciava contra os norte-americanos.

Neste contexto, aumentaram as críticas da opinião pública estadunidense à participação do país na Organização, que já não lhe trazia retorno geopolítico, não atendia os interesses dos setores econômicos internos e frequentemente ainda lhe impunha sanções, por intermédio do órgão de solução de controvérsias. Segundo Tarullo (2006), corporações multinacionais norte-americanas, tradicionalmente favoráveis a acordos comerciais, demonstravam menor interesse por novos avanços multilaterais, seja porque já teriam obtido boa parte da liberalização que desejavam ou porque vislumbravam poucas chances de alcançarem alguns de seus objetivos principais, como por exemplo, o aprofundamento dos compromissos internacionais relacionados a serviços e a direitos de propriedade intelectual.

II.4 Reações do *hegemon*: ascensão da China ao sistema multilateral de comércio

Diferentemente dos Estados Unidos que assumiram a posição de líder global logo após a Segunda Guerra Mundial, pode-se dizer que o reaparecimento da China como uma potência mundial é recente e remonta ao início do novo século, o já chamado de “século chinês”, de acordo com Yilmaz (2019). O país passou por transformações significativas no fim dos anos 70, a partir das reformas adotadas por Deng Xiaoping, que marcaram a abertura gradual de sua economia, a atração de investimentos externos e o desenvolvimento local de Zonas Econômicas Exclusivas – ZEEs (ALMEIDA; GARCIA, 2016).

É interessante destacar que os EUA desempenharam um papel importante no crescimento inicial do país asiático, vislumbrando não só a contenção do avanço soviético, no contexto da Guerra Fria, mas também as oportunidades oferecidas pelo governo chinês em busca das transformações econômicas. Segundo Marti (2007), com a abertura gradual, muitas empresas norte-americanas se instalaram na China à procura de mão-de-obra barata e de redução em seus custos de produção. Essas empresas almejavam infraestrutura, baixo nível

²⁷ Das 600 disputas analisadas pelo DSB desde 1995, os EUA estiveram envolvidos em 280: em 124 como demandante e em 156 como demandado. O país também atuou como terceira parte em 163 casos. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm?country_selected=USA&sense=e. Acesso em 30 de dezembro de 2020.

regulatório, importação de manufaturas com custos reduzidos, além do abundante e crescente mercado interno chinês.

Michael Marti destaca que a aproximação dos EUA com a China intensificou o fluxo comercial entre os países e o intercâmbio de conhecimentos tecnológicos, utilizados na modernização da economia chinesa, mediante a criação de *joint ventures*, condição imposta para implementação de empresas estrangeiras nas ZEEs. Isto impulsionou a diversificação da pauta exportadora chinesa que, com o passar dos anos, passou a incluir produtos de maior valor agregado.

Neste ínterim, o gigante asiático pleiteou seu reingresso ao GATT-47. O país foi um dos 23 signatários iniciais, mas desvinculou-se do Acordo após a Revolução Chinesa em 1949, com a ascensão do Partido Comunista. Nos anos 80, após atuar como observador das rodadas de negociação, solicitou seu reingresso como parte contratante. Desde 1986, o país realizou uma longa jornada de negociações, chegando a celebrar acordos bilaterais com o Japão, União Europeia e Estados Unidos. Após quinze anos de discussões, seu Protocolo de Acesso²⁸ foi então finalizado e aceito pelos membros, já na era OMC (PRAZERES, 2005).

Para acessar a Organização, a China firmou uma série de obrigações para se transformar, em um período de quinze anos, em uma economia de mercado²⁹ e eliminar gradualmente a intervenção estatal de suas atividades econômicas. Segundo Tatiana Prazeres, as obrigações definidas ao país foram em muitos pontos mais rigorosas do que as que se aplicavam aos demais membros da Organização.³⁰

Dentre os compromissos assumidos, destacam-se a implementação imediata do TRIMs, segundo o qual vantagens governamentais na atração e definição de investimentos deveriam ser abolidas; assim como a adoção do TRIPs, que exigiu reformas em normas internas para garantia de direitos de propriedade intelectual. Sobre este aspecto, vale mencionar que a China estaria sujeita ao monitoramento anual do *TRIPs Council* (Conselho sobre Direitos de Propriedade Intelectual).

Além disso, e tendo em vista receios relacionados à prática de *dumping* ou de subsídios por parte do país asiático, o tema Defesa Comercial foi também destaque no Protocolo de

²⁸ Protocolo de Acesso da China à OMC. WT/L/432, de 23 de novembro de 2001. Disponível em www.wto.org.

²⁹ Segundo a *United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD, economias de mercado podem ser entendidas como: “*a national economy of a country that relies heavily upon market forces to determine levels of production, consumption, investment and savings without government intervention*”; enquanto as economias não de mercado - ENMs se caracterizam como: “*a national economy in which the government seeks to determine economic activity largely through a mechanism of central planning*.” Disponível em: <https://unctad.org/>

³⁰ Esta é também a opinião de autores como Henry Gao em *Elephant in the Room: Challenges of Integrating China into the WTO System* (2011); e Aaditya Matto em *China's Accession to the WTO: The Services Dimension* (2003); entre outros.

Acesso. No que diz respeito às regras antidumping, os demais membros da OMC puderam considerar a China como uma economia não de mercado, durante o período de transição, e assim utilizar metodologias alternativas para o cálculo do valor normal,³¹ o que, invariavelmente, lhes permitia alcançar montantes majorados de direitos antidumping contra as importações chinesas.³²

O Protocolo de Acesso também previu a possibilidade de aplicação de “salvaguardas transitórias” aos produtos chineses, bem como a admissão de “salvaguardas especiais” para produtos têxteis. Como destacou Tatiana Prazeres, isto correlacionava-se ao receio de que, a partir do ingresso da China na OMC, os membros da Organização poderiam vir a receber um fluxo grande e repentino de mercadorias chinesas capaz de ameaçar certas indústrias domésticas.

O país assumiu compromissos de eliminar subsídios à exportação. A China também se comprometeu a notificar à Organização sobre todos os subsídios conferidos, sejam aqueles permitidos, sejam aqueles que deveriam ser eliminados. No que diz respeito a produtos agrícolas, o Protocolo de Acesso proibiu expressamente a concessão ou manutenção de qualquer subsídio à exportação. Interessante notar, que esta proibição só fora acordada pelos demais países anos depois, como vimos, na Conferência Ministerial de Nairóbi, em 2015, na prolongada Rodada Doha.

³¹ De acordo com o Artigo VI do GATT-94, a prática de dumping ocorre quando um produto é exportado a um país a um preço inferior àquele praticado no mercado doméstico do país exportador, denominando-se este último como **valor normal**.

³² Artigo XV(a), Protocolo de Acesso: na determinação da comparabilidade de preços, sob o artigo VI do GATT 1994 e o Acordo Antidumping, o Membro importador da OMC utilizará, seja os preços e os custos chineses correspondentes ao segmento produtivo objeto da investigação, ou uma metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com preços ou custos domésticos chineses, com base nas seguintes normas: (i) se produtores investigados puderem demonstrar claramente que, no segmento produtivo que produz o produto similar, prevalecem condições de economia de mercado no que diz respeito à manufatura, produção e à venda de tal produto, o Membro da OMC utilizará os preços ou custos prevalentes na China do segmento produtivo objeto da investigação, para determinar a comparabilidade dos preços; (ii) o Membro da OMC importador poderá utilizar uma metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com os preços internos ou custos prevalentes na China se os produtores investigados não puderem demonstrar claramente que prevalecem no segmento produtivo que produz o produto similar condições de economia de mercado no que diz respeito à manufatura, produção e à venda de tal produto (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em www.wto.org.

Alguns autores defendem o reconhecimento automático da China como economia de mercado, cumprido o prazo de transição de 15 anos, e a impossibilidade de serem adotadas metodologias alternativas para o cálculo do valor normal; outros autores entendem que a alínea (a) do Artigo XV do Protocolo de Acesso extingue a presunção, mas não a obrigatoriedade de serem demonstradas condições de economia de mercado pelos exportadores chineses, a fim de que seus preços e custos sejam utilizados na definição do valor normal, relativizando o reconhecimento ao caso a caso. Cf. Christian Tietje e Karsten Nowrot em *Myth or Reality? China's Market Economy Status under WTO Anti-Dumping Law after 2016* (2011); Joris Cornelis em *Chinas's Quest for Market Economy Status and its Impact on the Use Of Trade Remedies by European Communities and the United States* (2007); Henry Gao em *If you don't believe in the 2012 myth, do you believe in the 2016 myth?* (2011); Jorge Miranda em *Interpreting Paragraph 15 of China's Protocol of Accession* (2014); Bernard O'Connor em *Market-economy status for China is not automatic* (2011).

Ainda sobre agricultura, vale mencionar que o país também se comprometeu a reduzir tarifas e a permitir que empresas privadas, inclusive estrangeiras, pudessem comercializar e distribuir os produtos, um marco significativo de rompimento do monopólio governamental, segundo Prazeres. Além disso, o país assumiu o compromisso de reduzir gradualmente barreiras de comércio (tarifárias e não tarifárias), de modo a permitir maior acesso ao seu mercado de bens e serviços.

A despeito de todas as exigências conferidas ao país pela Organização, a adesão à OMC acelerou o processo de crescimento econômico chinês e suas exportações ganharam o mundo. Segundo Yanling Wang (2012), presidente da *Chinese Economists Society*, já na primeira década, após adesão ao sistema multilateral de comércio, a economia chinesa tornou-se a segunda maior do mundo e o país um dos maiores parceiros comerciais das principais economias globais.

A China também aumentou o quórum dos países do G-20 e passou a fazer parte de coalizões como BRICS, juntamente com Brasil, Rússia, Índia e África do Sul, buscando equilibrar a balança das negociações multilaterais em favor dos interesses das economias emergentes. O país ganhou voz e peso nas questões político-econômicas internacionais. Sobre este aspecto, o multilateralismo, que auxiliou na expansão da hegemonia americana, foi o mesmo que viabilizou a estratégia de desenvolvimento da China.³³

Neste contexto, o *United States Trade Representative* – USTR³⁴ passou a monitorar a implementação das reformas prometidas pelo país asiático para ingressar na OMC e a constantemente contestar o nível de intervenção estatal ainda presente na economia chinesa.

³³ A China também expandiu sua agenda de Acordos Regionais de Comércio e possui atualmente quinze RTAs em vigor, não só com vizinhos asiáticos, mas também com países da América Latina, do Oriente Médio e da Europa. Disponível em: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> Acesso em 30 de dezembro de 2020. Vale ressaltar que, em 15 de novembro de 2020, a China capitaneou a assinatura do maior acordo comercial do mundo – *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) - junto com Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Austrália e mais dez economias do sudeste asiático. O RCEP é um acordo de livre comércio abrangente e contempla compromissos de acesso a mercados em bens, serviços, investimentos. As regras também abrangem facilitação do comércio, direitos de propriedade intelectual, comércio eletrônico, política de concorrência, compras governamentais, entre outras. Disponível em: <http://english.mofcom.gov.cn/>.

³⁴ O USTR é responsável por desenvolver e coordenar políticas de comércio exterior nos Estados Unidos. Entre suas responsabilidades estão: questões de comércio e investimentos bilaterais, regionais e multilaterais; expansão do acesso a mercados para bens e serviços; acordos internacionais de *commodities*; negociações que afetam políticas de importação; supervisão do SGP e reclamações da Seção 301 contra práticas comerciais desleais estrangeiras, bem como da Seção 201 da Lei de Comércio Americana, entre outras; questões de comércio, *commodities* e investimento direto administradas por instituições internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a UNCTAD; questões de proteção de propriedade intelectual relacionadas ao comércio; e questões relacionadas à OMC. O líder do USTR é o *Trade Representative*, que atua como principal conselheiro comercial do presidente, negociador e porta-voz de questões comerciais. Disponível em: <https://ustr.gov/>

Já na administração G.W. Bush (2001 – 2008), o *Report to Congress on China WTO Compliance* de 2008 do USTR destacou a China como um ator relevante no comércio internacional e registrou que os EUA estavam direcionando esforços para que o país asiático implementasse efetivamente as regras da Organização, dentre elas, as relativas a direitos de propriedade intelectual, que causavam particular preocupação dos EUA e das empresas norte-americanas.³⁵

Na era Obama (2009 – 2016), o USTR manteve o discurso de que o país seguia envidando esforços para fazer a China cumprir com as regras e os princípios do sistema multilateral de comércio. No *Report* de 2016, o USTR enfatizou que políticas e práticas intervencionistas do governo chinês continuavam gerando atritos e distorções comerciais e destacou suas principais áreas de preocupação: problemas graves com a aplicação dos direitos de propriedade intelectual; favorecimento de empresas estatais; subsídios; barreiras de acesso a mercado, inclusive agrícola e de serviços; e transparência inadequada.³⁶

Segundo Chad Bown (2021), as administrações Bush e Obama tentaram incitar a China no caminho da liberalização e das reformas para promover uma economia de mercado por meio de duas abordagens: (i) tratativas bilaterais de alto nível, como *Strategic Economic Dialogue* (SED), na era Bush, e como *Strategic and Economic Dialogue* (S&ED), na fase Obama; e (ii) disputas multilaterais, com o uso do sistema de solução de controvérsias da OMC.

De 2006 a 2017, excluídos os cinco anos iniciais de adesão à Organização, identificados pelo autor como “anos de carência”, os EUA iniciaram 20 disputas formais contra a China, um número elevado se compararmos com os 12 casos iniciados neste mesmo período contra todos os demais membros da Organização. Segundo o USTR, em seu *Report* de 2016, esta era uma maneira de os EUA enfatizarem a necessidade de a China aderir às regras da OMC, como um membro “maduro” e um dos principais beneficiários do sistema multilateral de comércio.

Interessante notar que, apesar das diferenças entre as linhas de política externa adotadas pelos dois partidos que permeiam a cena eleitoral norte-americana (Republicano e Democrata),³⁷ a China se tornou uma preocupação bipartidária. Mas foi, sem dúvida, com a

³⁵ USTR. 2008 *Report to Congress on China WTO Compliance*. Disponível em: https://ustr.gov/sites/default/files/asset_upload_file192_15258.pdf

³⁶ USTR. 2016 *Report to Congress on China WTO Compliance*. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-China-Report-to-Congress.pdf>

³⁷ Embora sejam frequentes as oscilações e os intercâmbios entre os paradigmas partidários, Camila Vidal buscou elencar as diferenças entre as linhas de política externa adotadas por democratas e republicanos. Para a autora, os democratas caracterizam-se pela ênfase ao multilateralismo e à governança global. A condução de política externa é normalmente marcada pelo intervencionismo multilateral e interdependente. Os democratas são favoráveis às organizações e aos tratados internacionais, os quais consideram ferramentas relevantes na promoção da ordem e

chegada de Donald Trump à Casa Branca (2017 – 2020) que o país se transformou no inimigo número um dos norte-americanos. Já durante a campanha presidencial, em comício na cidade de Monessen, no estado da Pensilvânia, o então candidato se pronunciou abertamente contra a decisão do democrata Bill Clinton (1993 – 2000) de apoiar o acesso da China à OMC, ressaltando que o país asiático roubou propriedade intelectual, destruiu empresas e empregos nos Estados Unidos.³⁸

Desde o início de seu mandato, Trump sinalizou que ocorreria uma mudança de abordagem em relação à China, apontando para o uso de mecanismos unilaterais. A propósito, o intervencionismo unilateral esteve bastante presente na política externa do novo governo que frequentemente pronunciava seu despreço às organizações internacionais. Sobre este aspecto, Trump acusava dirigentes anteriores de terem venerado mais o “globalismo” do que o “americanismo”, ao reforçar seu *slogan* de campanha “*America First*” para defender a prevalência de interesses nacionais.

Nesta linha, McMaster e Cohan (2017) afirmaram que sua eleição representou um adensamento no movimento de desconexão entre o país e as instituições internacionais. Sua administração retirou os EUA do *Trans-Pacific Partnership* – TPP³⁹ e do Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas, ambos assinados durante o governo do democrata Barack Obama. Trump também promoveu um processo de revisão do Acordo de Livre Comércio com a Coreia do Sul⁴⁰ e do NAFTA. Este último foi substituído pelo *United States-Mexico-Canada Agreement* – USMCA, diante do entendimento de que indústrias locais, especialmente as automobilísticas, se deslocaram em busca de menores impostos e de mão-de-obra barata, o que

segurança global. Já os republicanos são reconhecidos como conservadores, dão ênfase à defesa nacional, valorizaram a soberania, o território e os atores domésticos. A condução da política externa é usualmente marcada pelo intervencionismo unilateral. Para os republicanos não há necessidade de aliados na tomada de decisão, como qualquer tipo de organização ou tratado internacional, que limite de alguma forma a atuação norte-americana (VIDAL, 2018).

³⁸ Donald Trump. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jvH8jCoP0ds>. Acesso em 15 de novembro de 2020.

³⁹ Inicialmente pensado para conter a influência chinesa na região Ásia-Pacífico, o TPP englobava 12 países e previa regras abrangentes para promover o livre comércio, considerando não só a eliminação de barreiras, como também normas trabalhistas, sobre meio ambiente, propriedade intelectual e compras governamentais (OMC *extra*). A administração Trump, entretanto, sob a justificativa de proteger os interesses dos trabalhadores norte-americanos, decidiu não ratificar o acordo negociado e assinado pela administração democrata de Barack Obama. Esta decisão acabou deixando para a China a liderança comercial da região, que, como vimos, capitaneou as negociações e a assinatura do RCEP. Disponível em:

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>

⁴⁰ *US-Korea Free Trade Agreement*.

Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta/final-text>

gerou redução de empregos e déficit ao país, especialmente em relação à balança comercial com o México.⁴¹

O presidente também demonstrou insatisfação com a OMC e questionou seu papel sob o ponto de vista dos interesses norte-americanos. No fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (2017), em Danang, no Vietnã, Trump acusou a Organização de tratar seu país injustamente.⁴² Já durante a Reunião Ministerial de Buenos Aires (2017), o representante do USTR criticou a OMC, ao afirmar que a instituição estava perdendo o foco das atividades negociais e tornando-se um fórum centrado em litígios. O país afirmou que muitos membros parecem acreditar que podem ganhar concessões por meio de “ações judiciais” que eles nunca poderiam obter nas mesas de negociações.⁴³

Mesmo neste contexto de críticas à Organização, em relação à China, o USTR afirmou que, além de condutas unilaterais, os EUA utilizariam todas as ferramentas disponíveis para que os custos do sistema econômico chinês não voltado para o mercado não fossem arcados pelos norte-americanos, incluindo em suas ações: negociações bilaterais, atuação em conjunto com parceiros de ideias semelhantes e disputas multilaterais no âmbito da OMC.⁴⁴

Podemos perceber novamente o recurso do *hegemon* à estratégia de política externa combinada. Vimos no curso dos fatos históricos narrados nesta sessão o uso frequente desta política, que mantém algum nível de cooperação multilateral, mas que apresenta tendências preponderantes de unilateralismo e bilateralismo sempre que os EUA se deparam com momentos de fragilidade hegemônica. Não seria diferente no cenário de ascensão da China, especialmente diante dos obstáculos ao seu exercício de poder em âmbito institucional trazidos pela era OMC.

⁴¹ O USMCA contemplou: alterações em regras de origem para automóveis, caminhões e outros produtos (75% da produção deve ter insumos norte-americanos; entre 40% e 45% deve ser fabricada por operários que ganhem pelo menos 16 dólares por hora; e 70% do aço e do alumínio de um veículo deve ser dos EUA); disciplinas sobre manipulação cambial; modernizações e fortalecimento do comércio de alimentos e da agricultura na América do Norte; proteções à propriedade intelectual e oportunidades para o comércio de serviços; cláusulas sobre comércio eletrônico, anticorrupção e boas práticas regulatórias; um capítulo dedicado a pequenas e médias empresas. Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>

⁴² Donald Trump. Disponível em:

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>

⁴³ *Statement By Ambassador Robert Lighthizer United States Trade Representative* - WT/MIN(17)/ST/128, de 30 de janeiro de 2018, referente à Reunião Ministerial de Buenos Aires, ocorrida entre 10-13 de dezembro de 2017.

Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_plenary_e.htm

⁴⁴ *USTR's Office of China Affairs*. Disponível em: <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan>

III. O CONFLITO HEGEMÔNICO E A (DES)ORDEM MULTILATERAL

Os EUA reagiram à adesão da China à OMC, ao questionar o não cumprimento das disposições previstas em seu Protocolo de Acesso, por meio das quais o país assumiu compromissos de eliminar gradualmente a intervenção estatal de suas atividades econômicas. Para o *hegemon*, a China se beneficiou do acesso a mercados promovido pela Organização, mas não se enquadrou às regras previstas para todos os membros, desequilibrando o ambiente de competição comercial.

Com a chegada de Donald Trump à Casa Branca a relação entre as duas superpotências atingiu elevado nível de tensão. Isto porque, os norte-americanos decidiram acrescentar a seus esforços multilaterais, ações comerciais unilaterais para conter o avanço asiático e enquadrar o país às regras de mercado, o que levou a eclosão de uma guerra tarifária entre os anos de 2018 e 2019 que marcou o então governo Trump.

É fato que guerras comerciais não são um evento novo, muito menos na história dos Estados Unidos. Vale lembrar a promulgação da Lei que instituiu a tarifa Smoot-Hawley, em 1930, para proteger agricultores norte-americanos, tendo como consequência um surto de protecionismo global.⁴⁵ Transcorridos oitenta anos deste episódio, a administração Trump colocou os EUA em um novo embate tarifário, ameaçando inclusive o equilíbrio do sistema mundial de comércio. Neste contexto, vale lembrar os ensinamentos de Ikenberry (2011), segundo o qual a manutenção da ordem hegemônica, bem como sua legitimidade, depende de o *hegemon* obedecer às regras e instituições que ajudou a criar em primeiro lugar.

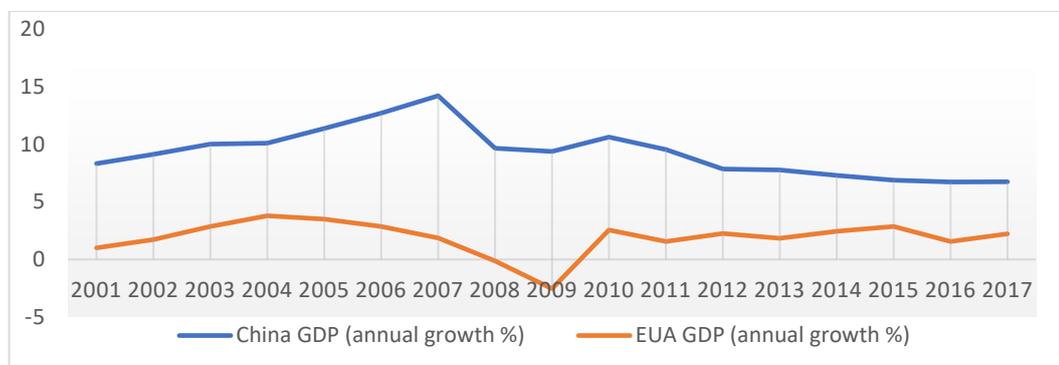
III.1 O avanço da potência emergente e os pontos de tensão com a potência estabelecida

As reformas implementadas por Deng Xiaoping e o acesso do país à OMC expandiram a economia chinesa em um ritmo sem paralelo na história mundial. Se considerarmos o período de 2001 (adesão ao sistema multilateral) a 2017 (ano pré-guerra comercial), o país asiático cresceu, em média, 9,3%, apresentando taxas de crescimento anuais robustas, mesmo

⁴⁵ Idealizada pelo senador Reed Smoot e seu representante Willis C. Hawley, a tarifa Smoot-Hawley tinha como objetivo proteger os agricultores americanos da superprodução europeia exportada a preços baixos. Neste contexto, os EUA aumentaram sua já elevada tarifa de importação de 40% para insustentáveis 47%, inviabilizando o comércio agrícola. No mesmo ano, o Canadá restringiu a entrada de uma série de produtos norte-americanos. Inglaterra e França, assim como outras economias europeias, também reagiram, desvalorizaram substancialmente suas moedas, impuseram restrições ou cotas de importação e adotaram tarifas ainda mais elevadas contra os produtos norte-americanos. Embora a Lei Smoot-Hawley não tenha sido a causa primeira da Grande Depressão (1929), o aumento das tarifas retraiu o comércio global, intensificou a crise econômica, gerou desemprego e significativa redução do PIB nos países envolvidos (HENN; MCDONALD, 2010).

considerando os impactos recessivos da crise financeira de 2008,⁴⁶ segundo dados do Banco Mundial.

TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL



Fonte: Banco Mundial.

Apesar do crescimento econômico, o PIB médio per capita na China neste mesmo período (em dólares correntes) foi bastante inferior ao norte-americano (US\$ 4.406,17 *versus* US\$ 48.416,22), o que demonstra ainda um nível alto de pobreza e um padrão de vida mais baixo quando comparado ao *hegemon*.⁴⁷ Para Molinero (2018), é evidente que os EUA continuam exercendo sua supremacia com destaque, até mais do que a Inglaterra em seus anos dourados. Mesmo assim, a China passou a representar um desafio estratégico.

O gigante asiático, conhecido como "a fábrica do mundo", ocupa atualmente a posição de maior país exportador, seguida pelos Estados Unidos.⁴⁸ O descontentamento dos norte-americanos não está apenas no fato de terem perdido a primeira posição no *ranking* de exportadores mundiais para a China, mas especialmente no fato de o país asiático ter o maior peso no déficit de sua balança comercial. Em 2017, ano anterior ao conflito, as exportações estadunidenses para a China giraram em torno de US\$ 130 bilhões, já as importações somaram cerca de US\$ 526 bilhões, o que implicou em um déficit comercial de mais de US\$ 396 milhões, 46% do total, segundo dados do Trade Map.⁴⁹

⁴⁶ A crise financeira de 2008 ocorreu devido a expansão do crédito imobiliário nos Estados Unidos, o que atraiu consumidores e causou uma supervalorização dos imóveis, não acompanhada por um aumento de renda da população. Assim, a concessão de empréstimos sem lastro de pagamento fez com que bancos e fundos de investimentos dos EUA e da Europa ficassem gravemente descapitalizados. A inadimplência ocasionou a falência de várias destas instituições e as Bolsas de Valores ao redor do mundo entraram em colapso, pois os investidores passaram a resgatar suas aplicações, diminuindo ainda mais a liquidez no mercado. Para sanar a crise, governos tiveram que investir recursos públicos no sistema bancário, o que gerou recessão e desemprego (CECHIN; MONTOYA, 2017)

⁴⁷ Banco Mundial. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/>

⁴⁸ *HowMuch*. Disponível em: <https://howmuch.net/articles/trade-timelapse-usa-china>

⁴⁹ Trade Map. Disponível em: <https://www.trademap.org/>

Outro aspecto de tensão na relação dos EUA e China é o fato de o país asiático ser um dos maiores detentores de títulos da dívida pública americana, segundo informações do Departamento do Tesouro Americano.⁵⁰ O superávit na balança comercial chinesa fez com que o país se tornasse o maior detentor de reservas cambiais do mundo (mais de US\$ 3 trilhões),⁵¹ e com isso, também um dos maiores compradores de títulos da dívida estadunidense, especialmente durante a crise financeira de 2008. Este socorro aos cofres norte-americanos acabou por deixá-los em situação bastante vulnerável dada a concentração de títulos em mãos estrangeiras.

De acordo com Salobral (2018), se a China decidisse vender esses títulos de forma maciça, teria o poder de aumentar significativamente os custos financeiros da maior economia do mundo. A mera possibilidade de isso acontecer já constitui um ponto de fraqueza para os norte-americanos. Mas esta também não é uma equação fácil para o governo chinês, uma vez que uma diminuição no valor dos títulos estadunidenses geraria um impacto negativo ao seu próprio portfólio, além de impactar seu principal parceiro comercial, o que também poderia causar danos à economia chinesa.

Junto com a expansão comercial e financeira, nos últimos anos, os chineses realizaram grandes investimentos em energia, telecomunicações, pontes, estradas, portos, aeroportos, dentro e fora do país. Destacamos a *Belt and Road Initiative*, lançada em 2013, ano em que o presidente Xi Jinping assumiu o poder. Um programa de construção de infraestrutura para facilitar o fluxo de comércio regional e intercontinental, de modo a propiciar maior integração econômica entre os países da “rota”. A *Belt and Road Initiative* envolveu inicialmente países da Ásia, Europa e África, e mais recentemente, avançou sobre América Latina e Caribe, áreas de forte influência norte-americana.⁵²

Outra iniciativa do presidente Xi Jinping foi o programa *Made in China 2025*, uma estratégia governamental que surgiu em 2015 e busca incentivar o setor industrial que elabora produtos de maior valor agregado, com destaque para as indústrias de alta tecnologia.⁵³ Sobre este aspecto, cabe salientar que os EUA definitivamente não concordaram com o projeto de desenvolvimento implementado pelo país asiático.

⁵⁰ U.S. Department of the Treasury. Disponível em: <https://home.treasury.gov/> Acesso em 30 de dezembro de 2020.

⁵¹ FMI. Disponível em <https://www.imf.org/external/index.htm> Acesso em 30 de dezembro de 2020.

⁵² The State Council of China. Disponível em: <http://english.www.gov.cn/beltAndRoad/>

⁵³ Os dez setores prioritários do “*Made in China 2025*” são: (i) tecnologia da informação de última geração; (ii) máquinas, ferramentas e robôs avançados e controlados digitalmente; (iii) aviação e equipamentos aeroespaciais; (iv) equipamentos de engenharia naval e embarcações de alta tecnologia; (v) trilhos avançados e equipamentos de trânsito; (vi) veículos de baixa e novas fontes de energia; (vii) equipamentos de energia; (viii) máquinas agrícolas; (ix) novos materiais; e (x) biofarmacêuticos e equipamentos médicos de alta tecnologia. *State Council* (2015). Disponível em: http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm

Em relatório publicado em março de 2017, a *US Chamber of Commerce* criticou duramente o *Made in China 2025*.⁵⁴ Segundo a Câmara, ao contrário dos planos adotados por outros países para impulsionar suas indústrias manufatureiras, como o *German Industry 4.0*, a China tem como objetivo promover as capacidades de pesquisa e desenvolvimento de suas empresas fornecendo-lhes acesso preferencial a capital estatal e aumentando sua competitividade por meio de tecnologia estrangeira, em flagrante quebra de direitos de propriedade intelectual, contrariando as regras de mercado estabelecidas pela OMC e assumidas pelo país em seu Protocolo de Acesso.

Segundo Mark Wu (2016), a despeito dos quinze anos previstos para adaptação do país asiático ao sistema multilateral de comércio, a China nunca esteve no caminho de se tornar uma economia de mercado ao estilo ocidental. Apesar dos benefícios auferidos com a adesão à OMC, instituição moldada pelas ideias capitalistas liberais norte-americanos, a China nunca alterou substancialmente sua visão dirigista, impregnada pela retórica socialista-comunista. Paradoxalmente, o país se inseriu em um processo de certa maneira inverso. De acordo com Nicholas Lardy (2019), apesar de algumas reformas iniciadas por Pequim, com a chegada do presidente Xi Jinping ao poder, o papel do estado na economia se expandiu significativamente.

Desta maneira a relação sino-americana se tornou altamente complexa. Chalmers Johnson (2007) a caracterizou com o binômio “engajamento-contenção”: o engajamento estaria em enfatizar o comércio como um instrumento capaz de atrair a China para o sistema ocidental, ainda dominado pelos Estados Unidos; e a contenção estaria em transformá-la no inimigo em torno do qual o sistema regional americano deveria se organizar.

A vitória de Donald Trump nas eleições americanas de 2016 despertou o momento contensão, já que o então presidente passou a se referir à China como o inimigo a ser contido e derrotado na defesa de empresas e trabalhadores norte-americanos, tendo afirmado que

*If China does not stop its illegal activities, including its theft of American trade secrets, I will use every lawful — this is very easy. This is so easy. I love saying this. I will use every lawful presidential power to remedy trade disputes, including the application of tariffs consistent with Section 201 and 301 of the Trade Act of 1974, and Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962. (TRUMP, 28 de junho de 2016)*⁵⁵

⁵⁴ *US Chamber of Commerce. Made in China 2025: Global Ambitions Built on Local Protections*, março 2017. Disponível em: <https://www.uschamber.com/report/made-china-2025-global-ambitions-built-local-protections-0>

⁵⁵ Donald Trump. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jvH8jCoP0ds>. Acesso em 15 de novembro de 2020.

Foi com este pano de fundo que os EUA iniciaram uma escalada protecionista, que atingiu muitos países, mas tinha como alvo principal a China. Logo no início do mandato, em abril de 2017, Trump lançou o *Buy American, Hire American*, um programa destinado a maximizar compras governamentais de bens, produtos e materiais fabricados nos Estados Unidos⁵⁶ e, em seguida, instaurou investigações sob o amparo da Lei de Comércio Americana, com o intuito de proteger setores econômicos expostos à concorrência chinesa.

III.2 Guerra comercial EUA versus China: 2018 - 2019

Cumprindo seus discursos de campanha, Donald Trump acionou as previsões contidas nas Seções 201 e 301 do *Trade Act of 1974* e na Seção 232 do *Trade Expansion Act of 1962*⁵⁷ sob a justificativa de proteger empresas norte-americanas e restaurar o equilíbrio da balança comercial com a China.

Quanto às normativas, cabe esclarecer que a Seção 201 trata da possibilidade de aplicação de salvaguardas em razão de surtos de importação que causem prejuízo grave à indústria doméstica. Por sua vez, a Seção 232, permite a restrição de mercadorias importadas em quantidades ou circunstâncias tais que possam ameaçar ou prejudicar a segurança nacional. Por fim, a Seção 301 permite a adoção de medidas retaliatórias em resposta a restrições injustificáveis, não razoáveis ou discriminatórias às exportações norte-americanas. Com o *Special 301*, o representante do USTR, ao identificar violação de direitos de propriedade intelectual de empresas americanas por empresas ou governos estrangeiros, pode impor sanções comerciais ao país infrator.⁵⁸

Estas análises foram iniciadas pela administração Trump logo em seu primeiro ano de mandato, em 2017, e concluídas no ano seguinte. Assim, em 23 de janeiro de 2018, os EUA anunciaram a imposição de tarifas de 30% sobre importações de painéis solares e de 20% sobre importações de máquinas de lavar, admitindo que tais importações causaram danos graves aos produtores locais (Seção 201).⁵⁹ Além disso, em março de 2018, os EUA anunciaram a

⁵⁶ *White House*. Disponível em:

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-buy-american-hire-american/>

⁵⁷ *Trade Act*. Disponível em: <https://www.congress.gov/93/statute/STATUTE-88/STATUTE-88-Pg1978-2.pdf>

⁵⁸ USTR. Disponível em: <https://ustr.gov/issue-areas/intellectual-property/Special-301>

⁵⁹ *U.S. International Trade Commission - USITC*. Disponível em:

https://www.usitc.gov/trade_remedy/731_ad_701_cvd/investigations/pub4739-vol_i_and_vol_ii_0.pdf
<https://www.usitc.gov/publications/safeguards/pub4745.pdf>

imposição de tarifas de 25% e 10% sobre às importações de aço e alumínio, respectivamente, por razões de segurança nacional (Seção 232).⁶⁰

As investigações e conclusões alcançadas no âmbito das Seções 201 e 232, embora tivessem como alvo a China, impactaram muitos outros países fornecedores destes produtos aos EUA, diferentemente da investigação amparada pela Seção 301, que se dirigiu especificadamente ao país asiático.⁶¹ Nesta análise, o USTR concluiu que o governo chinês atuou de forma discriminatória ao exigir a formação de *joint ventures* para implementação de empresas estrangeiras nas ZEEs; ao limitar acesso a crédito; ao realizar procedimentos administrativos de revisão e de licenciamento em ativos de empresas norte-americanas, com o intuito de pressionar ou exigir a transferência de tecnologia para entidades chinesas.

Além disso, a autoridade apontou que a China impôs restrições substanciais e interferiu em investimentos e atividades desempenhadas pelas empresas norte-americanas, inclusive no que diz respeito ao licenciamento de novas tecnologias. Essas restrições privaram os proprietários de negociar e definir termos baseados em regras de mercado, favorecendo injustamente os detentores chineses. Por fim, o USTR destacou que o governo chinês conduziu e apoiou invasões em redes de computadores de empresas norte-americanas, a fim de roubar propriedade intelectual e segredos industriais para viabilizar seu projeto de alavancagem científica e tecnológica.

Diante dessas conclusões, o presidente Donald Trump, em março de 2018, assinou um memorando dirigindo os seguintes atos: (i) imposição de tarifas sobre importações de produtos chineses; (ii) instauração de processo no âmbito do órgão de solução de controvérsias da OMC;⁶² e (iii) restrição de investimentos chineses nos principais setores de tecnologia.

Deste modo, deu-se início a guerra comercial entre as superpotências, pois já no aumento das alíquotas às importações do setor siderúrgico, a China decidiu responder às investidas norte-americanas e impôs tarifas de até 25% sobre importações de 128 produtos originários dos EUA, em uma lista que variava de aviões a soja, segundo dados da publicação *Freedonia* (2018), sobre os quais nos basearemos para narrar os fatos a seguir.

⁶⁰ *Executive Office of the President*. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/03/15/2018-05478/adjusting-imports-of-steel-into-the-united-states>
<https://www.federalregister.gov/documents/2018/03/15/2018-05477/adjusting-imports-of-aluminum-into-the-united-states>

⁶¹ USTR. Disponível em: https://ustr.gov/sites/default/files/Section_301_FINAL.PDF

⁶² *China – Certain Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights Request For Consultations by The United States*: WT/DS542/1-IP/D/38, de 26 de março de 2018. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/542-1.pdf&Open=True>
Request for the Establishment of a Panel by the United States: WT/DS542/8, de 19 de outubro de 2018. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/542-8.pdf&Open=True>

Vale mencionar que a China também acionou o DSB para questionar as condutas norte-americanas, seja aderindo ao pedido já protocolado pela Coreia do Sul, impactada pelas alíquotas impostas sob o amparo da Seção 201;⁶³ seja individualmente, questionando as barreiras tarifárias aplicadas com base nas Seções 232 e 301.⁶⁴

Dando sequência ao embate tarifário, em julho de 2018, os EUA impuseram tarifas de 25% sobre importações máquinas, equipamentos eletrônicos, entre outros produtos originários da China (mercadorias avaliadas em US\$ 50 bilhões). O governo chinês reagiu imediatamente impondo tarifas a uma cesta de produtos que somavam o mesmo valor. Neste momento, os principais produtos gravados foram alimentos (carne, soja, frutos do mar, nozes), veículos elétricos e híbridos, tabaco e álcool.

Em setembro de 2018, os EUA impuseram tarifas de 10% a importações originárias da China que somavam o valor de US\$ 200 bilhões. Em contrapartida, a China tributou importações no valor de US\$ 60 bilhões. No final de 2018, em dezembro, EUA e China concordaram em suspender por noventa dias a imposição de novas tarifas.

Entre abril e maio de 2019, negociadores norte-americanos e chineses chegaram a uma minuta de um acordo comercial para cessar a contenda bilateral, mas Pequim recuou e o pacto comercial retrocedeu. Os EUA, então, voltaram a ameaçar que tributariam em 25% produtos chineses no montante de US\$ 200 bilhões.

Em agosto de 2019, Trump anunciou tarifas de 10% sobre importações de produtos chineses no montante de US\$ 300 bilhões. Em resposta, a China interrompeu compras de produtos agrícolas dos EUA, desvalorizou o Renminbi em relação ao dólar, utilizando a moeda como arma de retaliação. Neste cenário, o governo americano acusou o país asiático de realizar manipulação cambial, mas decidiu adiar para dezembro a implementação das tarifas de 10%.⁶⁵

Adicionalmente à escalada tarifária, vale mencionar que os EUA também aumentaram o uso de medidas de defesa comercial sobre as importações chinesas. Em 2017, foram aplicadas 18 medidas antidumping e compensatórias; em 2018, este número subiu para 28; já em 2019,

⁶³ Consultas realizadas pela Coreia do Sul e pela China aos EUA (WT/DS546/1-G/L/1235 e WT/DS545/1-G/L/1234, ambas de 16 de maio de 2018; WT/DS562/1-G/L/1257, de 16 de agosto de 2018). As consultas não solucionaram a questão e a China solicitou a instauração de painel contra os EUA (WT/DS562/8, de 19 de julho de 2019). Disponível em: <https://www.wto.org/>

⁶⁴ Consultas realizadas pela China aos EUA (WT/DS543/1-G/L/1219, de 5 de abril de 2018; WT/DS544/1-G/L/1222, de 9 de abril de 2018; WT/DS543/1/Add.1, de 9 de julho; WT/DS543/1/Add.2, de 17 de julho; WT/DS565/1-G/L/1260, de 27 de agosto de 2018; WT/DS543/1/Add.3, de 20 de setembro de 2018; WT/DS587/1-G/L/1322, de 4 de setembro de 2019). As consultas não solucionaram as questões e a China solicitou a instauração de painéis contra os EUA (WT/DS544/8, de 19 de outubro de 2018; WT/DS543/7, de 7 de dezembro de 2018). Disponível em: <https://www.wto.org>

⁶⁵ DW Brasil. Disponível em:

<https://www.dw.com/pt-br/eua-acusam-oficialmente-a-china-de-manipular-sua-moeda/a-49909618>

totalizou 16 novas medidas. A China, em contrapartida, aplicou 8 medidas antidumping e compensatórias contra os EUA em 2017; 3 novas medidas foram aplicadas em 2018; e mais 6, em 2019.⁶⁶

Seguindo as medidas de retaliação amparadas pelas Seção 301, os EUA também aumentaram o nível de restrições aos investimentos da China em setores de alta tecnologia, em especial aqueles contemplados pelo projeto *Made in China 2025*. De acordo com Kwan (2020), os EUA restringiram o uso governamental de produtos fabricados por empresas de tecnologia chinesa; compras de peças e equipamentos de tecnologia americana por empresas chinesas; e até a concessão de vistos para acadêmicos e pesquisadores chineses que atuam na área. Empresas de tecnologia do país asiático foram adicionadas à Lista de Entidades monitoradas, sendo classificadas como ameaça à segurança nacional.⁶⁷

O autor destacou o caso da empresa Huawei. Os EUA consideraram a maior fornecedora de telecomunicações do mundo, a segunda maior fabricante de *smartphones* e líder na tecnologia 5G uma ameaça à segurança nacional. O país acusou a empresa de realizar espionagem para o governo chinês, por meio de *hardwares* instalados em redes de comunicações norte-americanas e, assim, tomou uma série de medidas para bloquear a atuação da empresa em seus mercados, incluindo a proibição de vendas de seus equipamentos a órgãos públicos.⁶⁸ Além disso, para inibir os negócios da Huawei e de outras empresas chinesas de alta tecnologia dentro e fora dos EUA, o governo norte-americano lançou o *Clean Network*. O programa visa implementar padrões de confiança digital internacionalmente aceitos em uma coalizão de parceiros confiáveis, o que exclui a China.⁶⁹

⁶⁶ OMC. Disponível em:

https://tmdb.wto.org/en/explore#page=1&members=&g20=0&measure_type=&after_dt=&before_dt=&affected_members=&product_chapters=

⁶⁷ *Bureau of Industry and Security*. A Lista de Entidades monitoradas compreende indivíduos e instituições sujeitos a licença e requisitos específicos para exportação, reexportação e/ou transferências de produtos e serviços no país. Em maio de 2019, a empresa Huawei e suas afiliadas foram adicionadas à Lista. Disponível em:

<https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/21/2019-10616/addition-of-entities-to-the-entity-list>

⁶⁸ O autor também mencionou o caso da chinesa ZTE Corporation, que, no entanto, teve início antes da guerra comercial, ainda no governo Obama. A produtora de equipamentos de telecomunicações chinesa foi adicionada pela primeira vez à Lista de Entidades monitoradas em março de 2016, por violações aos controles de exportação definidos pelos EUA. A ZTE burlou o bloqueio comercial com Irã e com a Coreia do Norte e enviou equipamentos de telecomunicações para estes países. Além disso, a empresa foi acusada de conceder declarações falsas e obstruir a Justiça ao elaborar um esquema para evitar divulgações e controles do governo americano. Além de penalidades monetárias, a empresa chinesa teve que substituir seu conselho de administração e seus executivos, implementar um programa e uma equipe de *Compliance*, atrelada ao governo norte-americano, responsável pelo monitoramento de suas atividades por 10 anos.

Disponível em: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/07/commerce-department-lifts-ban-after-zte-deposits-final-tranche-14>

⁶⁹ Em novembro de 2020, os Estados Unidos declararam que mais de 50 nações já haviam se comprometido com os princípios do *Clean Network* e incluiu nesta lista o Brasil. Apesar de declarar-se favorável ao programa

Em paralelo às ações unilaterais, como mencionamos na sessão anterior, os EUA seguiram desenvolvendo esforços multilaterais para conter a China. Neste contexto, voltamos à Reunião Ministerial da OMC de Buenos Aires, em dezembro de 2017, quando os norte-americanos criticaram a autodeclaração dos membros como economias em desenvolvimento. Como vimos, durante a Rodada Tóquio houve a incorporação da “*Enabling Clause*”, segundo a qual economias em desenvolvimento e menos desenvolvidas teriam direito a um tratamento especial e diferenciado no âmbito dos acordos do GATT-47, que foram incorporados à OMC.

No entendimento dos EUA, não é cabível sustentar que novas regras sejam aplicadas apenas a alguns membros e que outros, dentre eles um grupo formado pelas cinco ou seis maiores economias do mundo, estariam autorizados a não aplicá-las em nome de um *status* autoproclamado de economia em desenvolvimento, deixando a entender que o cumprimento de regras torna mais difícil o alcance o crescimento econômico, o que segundo o *hegemon*, requer uma reflexão séria sobre o papel da Organização.

Apesar de não terem citado a China explicitamente, os EUA ainda afirmaram que é impossível negociar novas regras quando as atuais não estão sendo cumpridas. O país afirmou estar interessado em contribuir para que os órgãos da OMC estejam focados nos novos desafios, como o excesso de capacidade e a atuação de empresas geridas pelo estado.⁷⁰ União Europeia e Japão também se manifestaram, em conjunto com os EUA, pela reforma de “terceiros”, cujas economias não são orientadas para o mercado. Os países demonstraram preocupações com o excesso de capacidade em setores-chave, devido à expansão promovida e custeada pelo estado; com condições injustas de competição, ligadas à prática de subsídios; com transferências forçadas de tecnologia e requisitos de conteúdo local.⁷¹

Em sua análise de 2018, o USTR, no *Report to Congress on China WTO Compliance*, mencionou que as políticas e práticas comerciais do país asiático representam um “desafio único e muito sério” para o sistema de comércio multilateral. Dentre as reclamações do *hegemon*, mantiveram-se: o não cumprimento de regras para transformação do país em uma economia de mercado; a falta de transparência; o condicionamento do acesso ao mercado chinês

estadunidense, até o momento, o Brasil não efetuou restrições oficiais à empresa chinesa Huawei, como veremos na seção a seguir. Disponível em: <https://www.state.gov/the-clean-network/>. Acesso em 30 de dezembro de 2020.

⁷⁰ *Statement By Ambassador Robert Lighthizer United States Trade Representative* - WT/MIN(17)/ST/128, de 30 de janeiro de 2018, referente à Reunião Ministerial de Buenos Aires, ocorrida entre 10-13 de dezembro de 2017.

Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_plenary_e.htm

⁷¹ USTR. Disponível em:

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/december/joint-statement-united-states>

à transferência forçada de tecnologia; a prática de subsídios em diversos setores; o uso de restrições comerciais como cotas, licenciamento, preços mínimos; entre outras.⁷²

Sobre a autodeclaração dos membros como economias em desenvolvimento, em fevereiro de 2019, os EUA propuseram à OMC uma classificação objetiva dos países que não deveriam ser enquadrados na referida categoria, como por exemplo: os membros da OCDE ou aqueles que tenham iniciado processo de adesão; os membros do G-20 (aqui o grupo formado pelas maiores economias do mundo); os membros da OMC que sejam classificados como país de “alta renda” pelo Banco Mundial; ou os membros da Organização que representem não menos do que 0,5% do comércio mundial de mercadorias (importações e exportações).⁷³ A proposta dos EUA afasta uma série de países da condição de economias em desenvolvimento e, por conseguinte, do tratamento especial e diferenciado concedido a estas economias, dentre elas a China, que ao acessar à Organização se autodeclarou como tal.

A repercussão foi imediata. China, Índia, África do Sul e outros membros, em resposta, enviaram comunicado à OMC, no qual reafirmaram a proeminência da Organização como o fórum global para estabelecer regras comerciais e governança a partir de decisões baseadas no consenso, e ressaltaram que o tratamento especial e diferenciado concedido às economias em desenvolvimento e menos desenvolvidas é uma das principais características do sistema multilateral de comércio. Os países apontaram a persistência de diferenças não superadas e o surgimento de novas assimetrias, como nas áreas digital e tecnológica. Assim, para este grupo, a abordagem do tema pela autodeclaração ainda seria a mais apropriada.⁷⁴

Vale ressaltar que o Brasil não assinou o comunicado junto com os demais membros dos BRICS. Em 2019, o país, sob nova administração, iniciara uma agenda de política externa voltada a promover uma aproximação aos Estados Unidos, tema que abordaremos pormenorizadamente na próxima seção.

Ainda em 2019, o USTR, no *Report to Congress on China WTO Compliance*, destacou que o sistema econômico chinês, não voltado para o mercado, causou distorções a setores críticos da economia mundial, como aço e alumínio; que setores valiosos, como o de serviços,

⁷² USTR. 2018 *Report to Congress on China WTO Compliance*. Disponível em:

<https://ustr.gov/sites/default/files/2018-USTR-Report-to-Congress-on-China%27s-WTO-Compliance.pdf>

⁷³ *Draft General Council Decision: Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO*. WT/GC/W/764, 15 de fevereiro de 2019. Disponível em:

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W764.pdf&Open=True>

⁷⁴ *The Continued Relevance Of Special And Differential Treatment In Favour Of Developing Members To Promote Development And Ensure Inclusiveness: Communication from China, India, South Africa, the Bolivarian Republic of Venezuela, Lao People's Democratic Republic, Plurinational State of Bolivia, Kenya, Cuba, Central African Republic and Pakistan*. WT/GC/W/765/Rev.2, 26 fevereiro de 2019. Disponível em:

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W765R2.pdf&Open=True>

seguiam bloqueados à concorrência estrangeira pelo governo comunista chinês; e que empresas disciplinadas por forças de mercado não poderiam competir com as empresas chinesas que operam sob forte intervenção estatal.⁷⁵

Apesar disso, depois de quase 2 anos de conflitos que, como vimos, foram além da escalada tarifária, o que, segundo Chad Bown (2021), comprometeu mais que a metade das trocas comerciais entre os dois países, em dezembro de 2019, após inúmeras tratativas, o presidente Trump anunciou o início da Fase 1 de um Acordo Comercial, que teria o intuito de relaxar as tensões vivenciadas pelas duas maiores economias do mundo.⁷⁶

O texto do Acordo foi assinado em 15 de janeiro de 2020 e passou a vigorar em 14 de fevereiro do mesmo ano. As negociações nesta fase se concentraram em temas de propriedade intelectual e expansão comercial, entendidos pela administração norte-americana como aqueles necessários para que os países avançassem a uma segunda fase de negociações, onde temas como empresas estatais chinesas e subsídios poderão ser tratados (CHOW, 2020).⁷⁷

Vale mencionar que o Acordo também contemplou procedimento de solução de controvérsias, baseado em dois elementos: consultas bilaterais e retaliação. Se a disputa não puder ser resolvida por meio de consultas, o reclamante pode suspender uma obrigação ou mesmo retaliar proporcionalmente. O Acordo também previu que qualquer das partes pode apresentar um aviso de rescisão, se acreditar que a outra está agindo de má-fé.

Nos tópicos a seguir, avaliaremos como as ações unilaterais e bilaterais tomadas pelos países durante e após o confronto, respectivamente, contrariaram às regras multilaterais de comércio e impactaram o funcionamento da OMC, que teve seu Órgão de Apelação paralisado pelo *hegemon*.

⁷⁵ USTR. 2019 *Report to Congress on China WTO Compliance*. Disponível em:

https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Report_on_China%E2%80%99s_WTO_Compliance.pdf

⁷⁶ *Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of The People's Republic of China*. Disponível em:

https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf

⁷⁷ O Acordo Comercial foi estruturado da seguinte forma: já no primeiro capítulo foram previstas as diretrizes para proteção de propriedade intelectual. Em seguida, foi registrada a proibição de transferência de tecnologia como condição de acesso a mercado. No terceiro e no quarto capítulos, foram mencionados os interesses em comércio de alimentos, agricultura e serviços, estimulando a não discriminação e a facilitação das trocas bilaterais. No quinto capítulo, foram postas as questões relacionadas a câmbio e transparência, de modo que os países se comprometeram a evitar manipulações cambiais. Por fim, no sexto capítulo, as previsões para expansão comercial.

III.3 Ações unilaterais: impactos multilaterais

Como prometido pelo presidente Donald Trump, mecanismos internos foram acionados na batalha contra as políticas comerciais chinesas. Vale mencionar que a base jurídica que permitiu aos EUA adotar ações unilaterais durante a guerra comercial contra a China, especialmente a Seção 301 da Lei de Comércio Americana, já havia sido discutida no DSB.

Na disputa “*US — Section 301 Trade Act*”, a União Europeia questionou a suspensão das concessões feitas no âmbito da OMC pelo USTR, em resposta ao suposto abuso de regras comerciais por outros países.⁷⁸ O resultado do caso foi bastante controverso. Embora o Painel registrasse a proibição de determinações unilaterais antes do esgotamento dos procedimentos do DSB, os EUA convenceram os painelistas de que haviam assumido um compromisso, por meio de uma “Declaração de Ação Administrativa”, de que apenas utilizariam sua discricionariedade de agir unilateralmente no uso das Seções 301 a 310 de Lei de Comércio.

O Painel considerou que se a Declaração fosse removida uma conclusão de conformidade com as regras da OMC não seria mais justificada. E assim foram mantidas as determinações das referidas Seções. A decisão foi tão dúbia que à época tanto a União Europeia quanto os EUA declararam que haviam vencido o caso. Os EUA interpretaram que não precisariam retificar ou modificar a Seção 301, alegando ser o dispositivo consistente às regras da OMC. Já a União Europeia considerou que a Seção deveria ser aplicada de maneira consistente às regras da OMC. Fato é que o mecanismo seguiu sendo invocado pelos EUA em ações de retaliações unilaterais e, como vimos, foi a base para o início da guerra comercial contra a China (KWA; LUNENBORG, 2018).

Ao justificar sua reação às tarifas impostas pelos EUA, o governo chinês também se fiou em mecanismos legais internos como o artigo 47 da Lei de Comércio Exterior de 2004. Este dispositivo estabelece que:

Quando qualquer país ou região celebrar ou participar de tratados ou acordos econômicos e comerciais com a República Popular da China que prive a República Popular da China ou prejudique seus interesses sob tais tratados ou acordos ou impeça a realização do objeto de tais tratados ou acordos, tem a República Popular da China o direito de solicitar ao país ou região relevantes que tome as medidas corretivas apropriadas e tem o direito de suspender ou rescindir o cumprimento das obrigações relevantes em conformidade com os tratados e acordos relevantes (tradução nossa).⁷⁹

⁷⁸ *Panel Report, US – Section 301 Trade Act.*

Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds152sum_e.pdf

⁷⁹ *Ministry of Commerce People’s Republic of China.* Disponível em:

<http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/Businessregulations/201303/20130300045871.shtml>

Acrescenta-se neste ponto, o artigo 7º da mesma lei, que dispõe:

No caso de qualquer país ou região aplicar medidas proibitivas, restritivas ou outras semelhantes de forma discriminatória contra a República Popular da China em relação ao comércio, a República Popular da China pode, conforme o caso, tomar medidas contra o país ou região em questão (tradução nossa).

A Lei de Comércio Exterior permite, então, que a China adote retaliações, suspendendo obrigações dos tratados ou acordos, quando outras partes o violarem e, por conseguinte, causarem danos aos interesses chineses. Vale mencionar que a referida Lei de 2004 é uma emenda à Lei de 1994, realizada pela necessidade de a política de comércio exterior da China se alinhar às obrigações assumidas perante a OMC, após sua ascensão em 2001 (DESMET, 2004).

É importante ressaltar, entretanto, que diferentemente da Seção 301 que já foi objeto de análise pelo DSB, não há jurisprudência da OMC sobre a consistência ou não dos artigos 7º e 47 da Lei de Comércio Exterior da China. Todavia, pode-se dizer que ambas normativas parecem infringir o espírito multilateralista do Artigo XXIII do ESC, na medida em que permitem a adoção de remédios unilaterais como resultado da violação de obrigações contraídas por outras partes em acordos e tratados dos quais estes países façam parte.

Como vimos, o Anexo 2 do Acordo de Marrakesh, que tratou dos procedimentos relativos à solução de controvérsias, em seus Artigos XXIII.1, XXIII.2 e alíneas, reforçou os princípios multilaterais e proibiu expressamente ações unilaterais em caso de identificação de suposta medida inconsistente às regras da OMC, sem que o DSB e seus procedimentos sejam acionados. Este entendimento foi sublinhado pela jurisprudência.

Na disputa “*United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*”, por exemplo, o DSB enfatizou o multilateralismo e registrou que uma abordagem unilateral como substituta de uma solução multilateral de controvérsias deveria ser rejeitada na íntegra.⁸⁰ Na disputa “*Canada – Aircraft Credits and Guarantees*”, o DSB reiterou a necessidade de os membros resolverem todas as disputas por meio do sistema multilateral de comércio, sem recorrer a instrumentos unilaterais.⁸¹

O Órgão de Apelação confirmou o entendimento do Painel no caso “*US – Certain EC Products*” ao afirmar que os Artigos XXIII.1, XXIII.2 e alíneas dizem respeito à obrigação

⁸⁰ Panel Report, *US – Shrimp*. Disponível em:

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds58sum_e.pdf

⁸¹ Panel Report, *Canada – Aircraft Credits and Guarantees*. Disponível em:

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds222sum_e.pdf

assumida pelos membros da OMC de não recorrer a uma ação unilateral.⁸² No caso “*US-Canada – Continued Suspension*”, o Órgão explicou que em cumprimento ao Artigo XXIII.1 os membros devem recorrer às regras e procedimentos do DSB ao procurar reparação de violação dos acordos cobertos pela Organização.⁸³

O artigo XXIII, assim, restringe a conduta dos membros da OMC em três aspectos: estabelece o sistema de solução de controvérsias da OMC como fórum exclusivo para resolução de disputas; requer aderência às regras do DSB; e proíbe a determinação unilateral de violação ou anulação de benefícios acordados.

À luz da guerra comercial travada entre EUA e China, podemos constatar que ambos os países infringiram os preceitos do mencionado dispositivo ao adotar retaliações unilaterais. Embora as duas partes tenham apresentado consultas e solicitado a instauração de Painéis ao DSB, os eventos revelaram que nenhuma delas aguardou por soluções multilaterais antes de adotar medidas protecionistas e mesmo de “fíndar” o confronto por meio de um acordo bilateral. O uso do multilateralismo americano “à la carte” oferece abertura suficiente para outros estados também minarem a atuação da OMC, assim como fez a China neste episódio.

III.4 Ações bilaterais: impactos multilaterais

Na primeira fase de negociações bilaterais com os EUA, a China se comprometeu a implementar proteções a direitos de propriedade intelectual e a comprar US\$ 200 bilhões em bens e serviços norte-americanos, em um período de dois anos. Em troca desses compromissos, os EUA concordaram em suspender as tarifas adicionais impostas às importações de produtos chineses.

No que diz respeito à propriedade intelectual foram previstos procedimentos para concessão de patentes, licenciamento, aspectos administrativos, criminais, entre outros. As disposições, de modo geral, visaram criar condições equitativas para empresas estrangeiras e garantir proteções a setores específicos, como por exemplo, o farmacêutico. O Acordo proibiu a China de condicionar o acesso ao mercado à transferência de tecnologia, reiterando o compromisso já assumido pelo país em seu Protocolo de Acesso à OMC, além de proibir o

⁸² *Appellate Body Report, US – Certain EC Products*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds165sum_e.pdf

⁸³ *Appellate Body Reports, US – Canada – Continued Suspension*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds320sum_e.pdf

governo chinês de direcionar investimentos com o intuito de adquirir tecnologia para cumprir os objetivos de sua política industrial.

Embora os EUA tenham saudado o Acordo como um triunfo,⁸⁴ para Mark Cohen (2020), as disposições relativas à propriedade intelectual foram vagas e os ajustes propostos foram moderados, diante da necessidade de mudanças estruturais mais profundas para colocar a China em conformidade com as normas internacionais.

No que diz respeito à expansão comercial, apesar do corte em algumas tarifas impostas durante o conflito, os países mantiveram tarifas médias elevadas, segundo Chad Bown (2019). O autor calculou que a tarifa média imposta pelos EUA à China ficaria no patamar de 19,3%, um aumento significativo se compararmos à média anterior a janeiro de 2018, de 3%. Já a tarifa média imposta pela China aos EUA ficaria em um patamar de 20,7%, um crescimento igualmente expressivo em relação à média anterior à guerra comercial, de 8%. Para Bown, isto compromete as metas de expansão comercial, o que pode colocar em risco o progresso da relação EUA-China.

Segundo análises do *Perterson Institute for International Economics* – PIIIE,⁸⁵ de janeiro a dezembro de 2020, as importações totais da China de produtos originários dos Estados Unidos e considerados no Acordo foram de US\$ 99,9 bilhões, em comparação com uma meta rateada de US\$ 173,1 bilhões. No mesmo período, as exportações totais dos Estados Unidos para a China foram de US\$ 94 bilhões, em comparação com uma meta de US\$ 159 bilhões. Assim, as compras da China estariam, de fato, aquém dos valores estipulados para o primeiro ano, resguardados os efeitos negativos da pandemia do novo Corona Vírus, que impactou sobremaneira a economia global e os indicadores de comércio exterior no período em referência.

De acordo com Yeon (2020), para cumprir o Acordo de Fase 1, a China terá que mobilizar suas empresas estatais para comprar mais produtos norte-americanos. Isto, por si só, já contradiz as intenções e prejudica o discurso estadunidense contra intervenções estatais na economia, no sentido de forçar um engajamento da China a regras orientadas para o mercado. Além disso, o autor destaca que tanto as medidas unilaterais, adotadas durante o embate

⁸⁴ USTR. *United States and China Reach Phase One Trade Agreement*. Disponível em:

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/december/united-states-and-china-reach>

⁸⁵ O PIIIE levou em conta dados de importações da china e dados de exportações dos EUA, informados pelo *Census Bureau*. Vale registrar que o Instituto não avaliou dados relativos ao setor de serviços. Disponível em: <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods> Acesso em 1º de junho de 2021.

tarifário, quanto as medidas bilaterais, previstas no Acordo de Fase 1, violaram explicitamente o princípio da não-discriminação, instituto basilar do sistema multilateral de comércio.

Sobre este aspecto, vale mencionar que o Acordo bilateral entre os EUA e a China não se caracteriza como uma união aduaneira ou uma área de livre comércio⁸⁶ e, portanto, não se qualifica para exceção aos princípios fundamentais, estabelecida no Artigo XXIV, que permitiu a formação desses arranjos, desde que não implicassem em restrições ou efeitos adversos ao comércio com os demais membros da OMC.

Daniel Chow (2020) aponta que outros grandes parceiros comerciais da China, como a União Europeia, podem vir a ter prejuízos com a redução na demanda por seus produtos em função do favoritismo concedido aos EUA, o que poderia comprometer o equilíbrio do sistema multilateral de comércio.⁸⁷ Nesta linha, Chad Bown (2020) afirma que o Acordo pode desviar, ao invés de expandir o comércio internacional.

Chow também acredita que o Acordo Fase 1 prejudica o sistema multilateral de soluções de controvérsias, já que cria um mecanismo paralelo entre as duas maiores economias do mundo. Para o autor, este modelo pode vir a ser utilizado por estes países em outros arranjos comerciais ou mesmo ser utilizado como exemplo por outras nações. Vale mencionar que o instrumento previsto no Acordo não contempla a opção de submissão da controvérsia à OMC, nem a árbitros neutros e independentes, e assim, este modelo confere ênfase à barganha político-econômica, um retorno à era GATT-47.

Desta forma, concluímos que as ações bilaterais, endereçadas pelas superpotências para “findar” a primeira fase da disputa hegemônica, além de confrontarem princípio fundamental do GATT-94, podem vir a gerar restrições ou efeitos adversos ao comércio com os demais membros da Organização, fragilizando ainda mais o sistema multilateral de comércio e a atuação do DSB.

⁸⁶ Artigo XXIV.8.b, GATT-94: entende-se por zona de livre troca um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais (...) são eliminados para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários dos territórios constitutivos da zona de livre troca (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: www.wto.org.

⁸⁷ Reuters, “Germany Likely to Lose the Most from Trade Diverted by U.S.-Sino Trade Deal,” Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-eu/germany-likely-to-lose-the-most-from-trade-diverted-by-u-s-sino-deal-idUSKBN1ZK0ZG>

III.5 Efeitos colaterais: paralisia do Órgão de Apelação

Em 10 de dezembro de 2019, o Órgão de Apelação do DSB tornou-se disfuncional após reiterados bloqueios à indicação de novos integrantes pelos EUA. Em regra, o Órgão conta com sete membros permanentes, escolhidos por consenso entre os países da OMC. Os integrantes não são vinculados a governos, possuem nacionalidades diversas e dispõem de mandatos de 4 anos (prorrogáveis apenas uma vez).⁸⁸ Ao final do ano de 2019, diante do término de dois mandatos, o Órgão passou a dispor de apenas um integrante, quando são necessários três para dirimir sobre os recursos aos Painéis e, por isso, teve suas atividades paralisadas.⁸⁹

Apesar de esta ser uma bandeira explicitamente defendida pela administração Trump, que inclusive ameaçou não cumprir suas decisões, as conclusões alcançadas pelo Órgão já estavam desagradando a superpotência há muitos anos. Como mencionamos, o país, frequentemente acionado em decisões contrárias aos seus interesses, acusou o Órgão de ativismo judicial ao preencher lacunas não negociadas pelos membros da OMC.

Segundo Daniel Chow (2020), dentre as decisões mais notáveis que desagradaram à superpotência estão aquelas que implicaram em revisões de suas legislações internas, consideradas incompatíveis com as normas da OMC; em condenações por prática de *zeroing*, no âmbito de investigações de dumping,⁹⁰ e aquelas tomadas em favor da China, que ao ver dos norte-americanos sequer cumpriu as regras previstas em seu Protocolo de Acesso.

⁸⁸ Artigo XVII, ESC: 1. O Órgão de Apelação (...) será composto por sete pessoas, três das quais servirão em cada caso. (...). 2. O DSB nomeará pessoas para servir no Órgão de Apelação por um mandato de quatro anos, e cada pessoa poderá ser renomeada uma vez. (...) 3. O Órgão de Apelação deve ser composto por pessoas de autoridade reconhecida, com comprovada experiência em direito, comércio internacional e no assunto dos acordos abrangidos em geral. Essas pessoas não devem ser afiliadas a nenhum governo. Os membros do Órgão de Apelação devem ser amplamente representativos dos membros da OMC. (...). Eles não participarão da consideração de quaisquer disputas que possam criar um conflito de interesses direto ou indireto. (...) 5. Como regra geral, os procedimentos não devem exceder 60 dias a partir da data em que uma parte da controvérsia notificar formalmente sua decisão de apelar até a data em que o Órgão de Apelação distribuir seu relatório. (...). Quando o Órgão de Apelação considerar que não pode apresentar seu relatório dentro de 60 dias, deverá informar ao DSB por escrito as razões do atraso, juntamente com uma estimativa do período dentro do qual apresentará seu relatório. Em nenhum caso, o processo deverá exceder 90 dias. 6. O recurso deve ser limitado a questões de direito cobertas no relatório do painel e às interpretações jurídicas desenvolvidas pelo painel. (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: www.wto.org.

⁸⁹ Atualmente não há mandatos em vigor, o último expirou em 30 de novembro de 2020. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm Acesso em 5 de janeiro de 2021.

⁹⁰ Os EUA foram ostensivamente acusados de superestimar as margens de dumping e, consequentemente, os direitos antidumping aplicados às importações originárias de membros da OMC. Isto porque, para efetuar o cálculo da margem, o Departamento de Comércio dos EUA atribuiu valor “zero” a operações não realizadas a preços de dumping. Se essas transações fossem consideradas, elas compensariam as transações efetuadas sob a prática desleal, o que poderia levar a uma conclusão de ausência ou uma margem de dumping inferior e, consequentemente, a aplicação de direitos menores. A OMC emitiu um total de 16 decisões condenando os EUA pela prática de *zeroing*. Em sua defesa, o país alega que o Acordo Antidumping silencia sobre esta regra e que o ativismo judicial do Órgão de Apelação prejudica a adoção de remédios comerciais previstos pela Organização e

No entendimento dos EUA, o DSB não pode adicionar ou reduzir direitos e obrigações dos membros da OMC, conforme acordado nos Artigos III e XIX do ESC.⁹¹ Tendo isto em vista, os EUA consideraram ilegítimas as decisões resultantes de ativismo judicial por parte do Órgão de Apelação, razão pela qual não estariam obrigados a cumpri-las. Para o *hegemon*, novos direitos e obrigações só podem ser criados por meio do processo de negociação entre as nações soberanas que fazem parte da OMC e não por intermédio do sistema de solução de controvérsias.⁹²

Foi a administração Obama que deu o primeiro passo para o posterior bloqueio do Órgão de Apelação. Em 2016, o governo democrata impediu a recondução do sul-coreano Seung Wha Chang ao seu segundo mandato. Em declaração na reunião do DSB, de 23 de maio de 2016, os EUA afirmaram que seu serviço não refletiu o papel atribuído pelos membros da Organização ao Órgão, destacando que este tipo de atuação prejudica a integridade do DSB e o apoio norte-americano ao sistema de soluções de controvérsias da OMC.⁹³

Já em 2017, a administração Trump deixou claro que bloquearia todos os futuros candidatos até que suas preocupações fossem resolvidas, dentre as quais incluíram: (i) ativismo judicial; (ii) descumprimento do prazo de noventa dias para conclusão dos recursos; (iii) serviço continuado de integrantes com mandato expirado; (iv) emissão de pareceres consultivos desnecessários, envolvendo questões não apresentadas pelas partes; (v) revisão de questões de fato, quando seu mandato é limitado a revisão de questões de direito; (vi) criação de um sistema de precedentes, não acordado pelos Membros da Organização.⁹⁴ Neste contexto, o USTR destacou que

A administração Trump quer ajudar a construir um sistema comercial multilateral melhor e permanecerá ativa na Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao mesmo tempo, reconhecemos que a OMC nem sempre funcionou como esperado. Em vez de servir como um fórum de negociação onde os países podem desenvolver regras novas e melhores, às vezes tem sido dominado por um sistema de solução de controvérsias onde ‘juízes’ ativistas tentam impor suas próprias preferências políticas aos Estados Membros. Em vez de restringir países que distorcem o mercado, como a China, a OMC concedeu-lhes, em

pela legislação americana. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm
Acesso em 5 de janeiro de 2021.

⁹¹ Artigo III.2, ESC: (...) as recomendações e decisões do DSB não podem aumentar ou diminuir os direitos e obrigações previstos nos acordos abrangidos; Artigo XIX.2, ESC: (...) em suas conclusões e recomendações, o Painel e o Órgão de Apelação não podem aumentar ou diminuir os direitos e obrigações previstos nos acordos abrangidos (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: www.wto.org.

⁹² USTR: 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>.

⁹³ Statement by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/us_statement_dsbmay16_e.pdf

⁹⁴ USTR: 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20I.pdf>

alguns casos, uma vantagem injusta sobre os Estados Unidos e outras economias baseadas no mercado. (tradução nossa, *The President's 2018 Trade Policy Agenda*)

Chow (2020) esclareceu que o USTR se referia especialmente ao descontamento dos EUA com o Órgão de Apelação que, ao invés de pressionar a China a adotar regras de mercado, conforme previsto em seu Protocolo de Acesso, se utilizou de ativismo judicial para beneficiá-la, dificultando a adoção de remédios contra o comércio desleal chinês pelos demais membros da OMC, como direitos antidumping e medidas compensatórias.⁹⁵

A propósito, em 15 de setembro de 2020, foi emitido o relatório do Painel *United States — Tariff Measures on Certain Goods from China*,⁹⁶ segundo o qual as tarifas adicionais aplicadas pelos EUA violaram o Artigo I.1 do GATT-94, porque se destinaram exclusivamente a produtos originários da China; e o Artigo II do GATT-94, porque ultrapassaram as tarifas consolidadas pelo país na Lista de Concessão.⁹⁷ Além disso, o Painel também concluiu que os EUA não forneceram uma explicação para demonstrar como a imposição de tarifas adicionais sobre os produtos importados da China seria capaz de contribuir para proteger a “moral pública”, descumprindo as determinações do Artigo XX.a (exceções cabíveis ao livre comércio).⁹⁸

Em reação ao relatório, o Representante de Comércio dos EUA, Robert Lighthizer, afirmou: “*This panel report confirms what the Trump Administration has been saying for four years: The WTO is completely inadequate to stop China’s harmful technology practices*”.

Embora o painel não tenha contestado as extensas provas apresentadas pelos Estados Unidos de roubo de propriedade intelectual pela China, sua decisão mostra que a OMC não oferece remédio para tal má conduta. Os Estados Unidos devem ter permissão para se defender contra práticas comerciais desleais e a administração Trump não permitirá que a

⁹⁵ Uma reclamação frequente dos EUA está na interpretação do Órgão de Apelação de que empresas estatais chinesas não possuem funções governamentais e que, por isso, as contribuições financeiras efetuadas por estas empresas a entidades empresariais não se qualificam como subsídios na acepção do *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* – SMC. Para os norte-americanos não há neste Acordo disposição que exija que um ente público se envolva em decisões governamentais para ser qualificado como aquele que fornece subsídios (CHOW, 2020). Até o momento os EUA já iniciaram 23 disputas contra a China, sendo 10 no âmbito do SCM. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm Acesso em 5 de janeiro de 2021.

⁹⁶ *Panel Report, United States — Tariff Measures on Certain Goods from China*. WT/DS543/R, de 15 de setembro de 2020. Disponível em:

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/543R.pdf&Open=True>

⁹⁷ Artigo II, GATT-94: cada Parte Contratante concederá às outras Partes Contratantes, em matéria comercial, tratamento não menos favorável do que o previsto na parte apropriada da lista correspondente, anexa ao presente Acordo (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: www.wto.org.

⁹⁸ Exceções Gerais: Artigo XX.a, GATT-94: desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas: (a) necessárias à proteção da moralidade pública (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: www.wto.org.

China use a OMC para tirar vantagem dos trabalhadores, empresas, fazendeiros e pecuaristas americanos. É importante observar que este relatório não tem efeito sobre o histórico Acordo de Fase Um entre os Estados Unidos e a China, que inclui novos compromissos exequíveis da China para prevenir o roubo de tecnologia americana (tradução nossa, USTR em 15 setembro de 2020).⁹⁹

Em 26 de outubro de 2020, os Estados Unidos notificaram o DSB sobre sua decisão de apresentar recurso ao Órgão de Apelação acerca de certas questões de direito e interpretações jurídicas do relatório do Painel. Ao fim da notificação, o próprio país registrou a inexistência de divisão no Órgão para atender ao pedido, tendo acrescentado que os Estados Unidos se reuniriam com a China para determinar o desfecho desta disputa.¹⁰⁰

Vale esclarecer que embora o Órgão de Apelação tenha sido bloqueado, os membros da OMC ainda podem exercer o direito de contestar o relatório do Painel. A paralisia do Órgão não afeta o trabalho dos painelistas. Desde que não haja recurso, seus relatórios podem ser adotados, assim como os mecanismos de compensação e retaliação. O problema reside quando há recurso ao Órgão paralisado. Nos termos do Artigo XVI.4 do ESC,¹⁰¹ se uma parte notificar sua decisão de apelar, o DSB não pode adotar a decisão do Painel até que o recurso seja concluído. Desta maneira, um membro da OMC pode violar uma obrigação, sabendo que se for posteriormente acionado, ele pode tornar a sanção comercial inexecutável.

Em uma tentativa de contornar os efeitos negativos da paralisia do Órgão de Apelação, em 2 de abril de 2020, passou a valer entre a União Europeia e mais 16 membros da OMC, dentre eles a China,¹⁰² um mecanismo provisório de arbitragem baseado no Artigo XXV do ESC,¹⁰³ chamado *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* – MPIA. Os membros

⁹⁹ USTR. Disponível em:

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/september/wto-report-us-action-against-china-shows-necessity-reform>

¹⁰⁰ *United States — Tariff Measures on Certain Goods from China. Notification of an Appeal by the United States.* WT/DS543/10, de 27 de outubro de 2020. Disponível em:

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/543-10.pdf&Open=True>

¹⁰¹ Artigo XVI.4, ESC: dentro de 60 dias após a data de circulação de um relatório do painel aos Membros, o relatório deve ser adotado em uma reunião do DSB, a menos que uma parte da disputa notifique formalmente o DSB de sua decisão de apelar ou o DSB decida por consenso não adotar o relatório. Se uma parte notificou sua decisão de apelar, o relatório do painel não será considerado para adoção pelo DSB até a conclusão da apelação. Este procedimento de adoção não prejudica o direito dos Membros de expressar suas opiniões sobre o relatório do painel (tradução nossa). Disponível em: www.wto.org.

¹⁰² Austrália, Brasil, Canadá, China, Chile, Taipé Chinês, Colômbia, Costa Rica, União Europeia, Guatemala, Hong Kong, México, Nova Zelândia, Noruega, Singapura, Suíça e Uruguai. Disponível em:

<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/04/15/council-approves-a-multi-party-interim-appeal-arbitration-arrangement-to-solve-trade-disputes/> Acesso em 5 de janeiro de 2021.

¹⁰³ Artigo XXV, ESC: 1. A arbitragem como meio alternativo de solução de controvérsias pode facilitar a solução de certas controvérsias que dizem respeito a questões claramente definidas por ambas as partes. 2. Salvo disposição em contrário neste Entendimento, o recurso à arbitragem estará sujeito a acordo mútuo entre as partes, que deverão acordar os procedimentos a serem seguidos. Os acordos de recurso à arbitragem devem ser notificados a todos os

participantes terão direito a uma revisão independente e imparcial dos relatórios de Painel, a recomendação dos árbitros terá efeito vinculante e caberá apenas às partes envolvidas na disputa.¹⁰⁴

Ocorre que o país mais demandado nas controvérsias da OMC não faz parte do MPIA e pode continuar adotando ações unilaterais ou bilaterais não equitativas para endereçar suas questões comerciais, como aconteceu no embate contra a China. Neste contexto, é interessante notar que o Acordo de Fase 1 foi firmado pelas superpotências um mês após o Órgão de Apelação ter se tornado disfuncional. Diante disto, mesmo que um membro da Organização, prejudicado pelo Acordo bilateral, decida questioná-lo, e mesmo que haja um relatório favorável a seu entendimento, basta aos EUA ou a China apelarem sobre a decisão do Painel, de modo que ela se torne inaplicável.

Assim, no contexto da disputa hegemônica, as ações de bloqueio ao Órgão de Apelação, a instauração de uma guerra comercial contra a China e a celebração de um Acordo com a potência asiática não podem ser vistas de maneira apartada. Ao identificar um novo rival, que não conseguiu conter por meio do poder institucional, o *hegemon* lançou mão de ações unilaterais e bilaterais que, como vimos, impactaram seriamente o sistema multilateral.

No papel de líder global, as posturas que os EUA adotam em relação a este sistema de governança são determinantes para a manutenção de sua credibilidade e podem influenciar outras nações. É sobre este tema que nos dedicaremos na próxima sessão, com intuito de avaliar se as condutas norte-americanas influenciaram a política externa adotada pela administração que assumiu o Brasil neste período, implicando ou não no rompimento de suas tradições multilaterais.

Membros com antecedência suficiente do início efetivo do processo de arbitragem. 3. Outros Membros podem tornar-se parte em um procedimento de arbitragem somente mediante acordo das partes que concordaram em recorrer à arbitragem. As partes no processo deverão concordar em cumprir a sentença arbitral. A sentença arbitral deverá ser notificada ao DSB e ao Conselho ou Comitê de qualquer acordo pertinente em que qualquer Membro possa levantar qualquer questão a respeito (trecho do artigo, tradução nossa). Disponível em: www.wto.org.

¹⁰⁴ *Multi-party Interim Appeal Arbitration Arrangement*.

Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/43334/st07112-en20.pdf>

IV. A DISPUTA HEGEMÔNICA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Retomando os ensinamentos da corrente crítica, o *hegemon* é aquele que também detém elevado nível de influência sobre os atores menos poderosos. Como no contexto de rivalidade EUA e China pudemos observar a prevalência do unilateralismo e do bilateralismo, em detrimento de ações em âmbito multilateral, buscamos compreender se esta conduta influenciou as linhas de política externa adotadas pelo Brasil.

Para tanto, revisamos a agenda diplomática brasileira desde o começo do século XXI a fim de resgatar o desenvolvimento do multilateralismo como uma ferramenta de inserção do país nos circuitos de decisão global; até alcançarmos a política de alinhamento automático aos EUA, adotada pelo Governo Bolsonaro a partir de janeiro de 2019. Assim buscamos avaliar se esta política gerou distanciamento do país das instituições multilaterais para adoção de uma postura mais unilateral/bilateral, como preconizava o *hegemon*, ou se, a despeito do alinhamento, o Brasil manteve sua conduta multilateral.

IV.1 Agenda de Política Externa Brasileira no século XXI

Ao observar historicamente a inserção brasileira na geopolítica mundial, Amorim (2007) destacou que o país sempre optou pelas vias de negociação diplomática, em que prevaleceram a busca por resoluções de conflitos de forma pacífica. Segundo Soares de Lima (2005), essa característica retirou, especialmente das elites brasileiras, a preocupação com a segurança do país, e as concentrou em questões de ordem econômica.

Nesse sentido, Pecequillo (2012) afirmou que a política externa brasileira do século XX, voltou-se para a relação com as Américas, especialmente para o alinhamento com os Estados Unidos, seu primeiro maior parceiro comercial. Segundo a autora, na Era Vargas, o país deu seus primeiros passos para a adoção de um modelo multilateral de atuação, mas com a chegada dos governos autoritários, a partir dos anos 60, houve um recuo desta tentativa, que só se aprofundou após a redemocratização do país e da estabilidade econômica alcançada no início do século XXI.

Traçando uma breve reconstituição das principais agendas diplomáticas do Brasil a partir dos anos 2000, observamos diferenças estratégicas que vão da diversificação de parcerias a um realinhamento automático com os Estados Unidos, a despeito de a China ter passado a ocupar a posição de maior parceiro comercial do país.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) ou FHC, como ficou conhecido, atravessou crises financeiras, que geraram fortes questionamentos ao modelo de liberalização econômica propagado nos anos 80, que contemplava desregulações de mercados, privatizações e diminuição do papel do Estado na economia. O presidente adotou um discurso crítico ao que chamou de “globalização assimétrica” e buscou defender interesses domésticos em fóruns de cooperação multilateral (SILVA, 2009).

Em nível regional, destaca-se o projeto de integração sul-americano liderado pelo país, o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL (firmado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai). O governo FHC promoveu a aproximação do bloco com a Comunidade Andina de Nações – CAN e liderou a primeira reunião de presidentes sul-americanos em 2000, ocasião em que foi lançada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA.

Em nível global, destacam-se as consultas realizadas pelo Brasil aos EUA no âmbito do DSB sobre patentes farmacêuticas. O país pleiteou a concessão de licenças compulsórias para produção de medicamentos utilizados no tratamento de HIV/AIDS.¹⁰⁵ O caso promoveu aproximação com outros países considerados emergentes, como Índia, e demonstrou que economias com menor poder relativo podem, no âmbito multilateral, obter ganhos em suas relações com as economias desenvolvidas. (OLIVEIRA; MORENO, 2007).

Esse legado foi fortemente explorado por seu sucessor, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010). Ainda que não tenha havido rupturas significativas nos rumos gerais da política externa entre um governo e outro, Lula intensificou a agenda multilateral e buscou o estabelecimento de alianças consideradas estratégicas. Desse modo, por meio de visitas oficiais, fóruns de discussão, reuniões em organizações internacionais, comitivas de empresários e de técnicos de pastas ministeriais, Lula e a equipe do Itamaraty, chefiada pelo Ministro das Relações Exteriores, o embaixador Celso Amorim, construíram um ambiente favorável à implementação da agenda de cooperação com o chamado Eixo Sul-Sul (América Latina, Ásia e África).

Segundo Moreira Junior (2020), o objetivo principal da diplomacia brasileira naquele momento era conseguir uma participação mais ativa na formulação e aplicação das normas internacionais e contribuir para reduzir as assimetrias constantes entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento por meio de organismos internacionais. Vale lembrar a atuação

¹⁰⁵ *United States – US Patents Code*: WT/DS224/1; G/L/437 IP/D/24; G/TRIMS/D/18; de 7 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/TRIMS/D18.pdf&Open=True>

contundente do país na OMC, no início da Rodada Doha, em busca de regras para promoção de maior liberalização dos mercados agrícolas.

De acordo com o autor, o processo de diversificação de parcerias fez com que a política externa ganhasse destaque junto à imprensa nacional, à academia e aos setores empresarial e político, tendo apontado, neste último, a ênfase dada à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara do Deputados e do Senado Federal. O autor também mencionou que neste período o país aumentou sua rede de representações diplomáticas no exterior.

No campo da cooperação humanitária, o Brasil liderou a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (2004 – 2017), que vivenciava grave crise política, situação agravada com um terremoto ocorrido no país em 2010 (SEITENFUS, 2019).

Na vertente da cooperação para o desenvolvimento, uma rede de instituições públicas nacionais em sintonia com ministérios e sob coordenação da Agência Brasileira de Cooperação – ABC conduziu projetos em conjunto com organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, a Organização Internacional do Trabalho – OIT, a Organização Mundial da Saúde – OMS, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, entre outros.

Segundo Hurrell (2010), o Brasil se inseriu em diferentes grupos de negociação, unindo-se a outros países em desenvolvimento, para fazer parte dos circuitos de decisão global, a começar pelo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e pelo G-20 na OMC (ambos de 2003), passando pelos BRICS (2006), pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL, 2008) e pela Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC, 2010). Assim, a busca pela diversificação de relações internacionais aumentou sua capacidade de intervir e influenciar na criação de bens públicos por intermédio da agenda multilateral.

Vale mencionar que esses movimentos, ainda segundo Moreira Junior (2020), resultaram em conquistas de posições de liderança em organismos multilaterais nos anos posteriores, dentre as quais o autor destaca: as eleições do diplomata Roberto Azevêdo como Diretor-Geral da OMC (2013), do agrônomo José Graziano como Diretor-Geral da FAO (2012) e do ministro Paulo Vannuchi para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH-OEA, 2014).

Ao contrário de Lula, que manteve Celso Amorim durante seus oito anos de governo, Dilma Rousseff (2011 – 2016) contou com três ministros nas Relações Exteriores: Antonio Patriota (2011 – 2013), Luiz Alberto Figueiredo (2013 – 2014) e Mauro Vieira (2015 – 2016),

todos diplomatas de carreira, com larga experiência em postos internacionais. Embora não tenha havido mudanças estratégicas na agenda de política externa adotada pelo Brasil na passagem de um governo a outro, de acordo com Moreira Junior, houve uma alteração no perfil de seus principais interlocutores, conhecidos por serem mais técnicos do que políticos, ao que o autor atribuiu certa retração do país na cena internacional.

Outrossim, a grave crise institucional que se instaurou no Brasil, em meados de 2013, com protestos nas ruas das principais cidades em torno de demandas como a redução do preço dos transportes públicos, a reforma política e o combate à corrupção, fez com que o governo oferecesse menos atenção à agenda de política externa. De acordo com Moreira, dois grandes legados do maior engajamento internacional conquistado pelos governos anteriores, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, ambas sediadas no Brasil, acabaram se convertendo em fonte de mais instabilidade política e desgaste da imagem do país no exterior.

Neste cenário, as atrativas taxas de crescimento econômico que marcaram a primeira década do novo século e auxiliaram o país na prospecção internacional foram também se deteriorando. A saber, segundo dados do Banco Mundial, o Brasil cresceu, em média, 3,8%, de 2000 a 2010; já de 2011 a 2016, o crescimento médio foi de apenas 0,4%. O PIB médio per capita (em dólares correntes), que cresceu significativamente até 2011, também declinou, ao passar de US\$ 13.246 para US\$ 8.710, em 2016.¹⁰⁶

Foi ainda neste período que as relações com o tradicional parceiro, os Estados Unidos, conheceram um dos momentos de maior atrito em sua história com a divulgação de atos de espionagem, conduzidos pela *Central Intelligence Agency* – CIA, à empresa Petrobrás e a membros do governo brasileiro, incluindo a própria presidenta Dilma Rousseff (BESSA, 2014). Enquanto isso, a China se firmava como maior parceiro comercial do Brasil e aumentava seu nível de investimentos e cooperação financeira na América Latina, ampliando sua plataforma de atuação, por intermédio do programa *Belt and Road Initiative*.

Fato é que a instabilidade político-econômica vivenciada no âmbito doméstico, que culminou no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, fora também mimetizada no campo das relações exteriores, primeiro com um momento de paralisia e, posteriormente, com uma mudança nos padrões de atuação. Pode-se afirmar que essa alteração de rota aconteceu paulatinamente. No interregno do governo Michel Temer (2016 – 2018), dois políticos ocuparam o cargo de Ministro das Relações Exteriores: os senadores José Serra (2016-2017) e Aloysio Nunes (2017-2018).

¹⁰⁶ Banco Mundial. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/>

Serra enfatizou a necessidade de o Brasil reorientar sua atuação internacional em direção aos países desenvolvidos, reativando a relação de cooperação no Eixo Norte-Sul (EUA, União Europeia e Japão). Ao iniciar sua gestão fez fortes críticas ao que chamou de “ideologização” da política externa nos governos de Lula e Dilma e impulsionou o processo de suspensão da incorporação da Venezuela ao MERCOSUL.¹⁰⁷ Neste cenário, Serra também estimulou que o bloco firmasse novos acordos de livre-comércio e retomou as negociações do acordo MERCOSUL-União Europeia (BERRINGER; FORLINI, 2018).

Vale mencionar que foi no governo Temer que o Acordo de Facilitação de Comércio – AFC, acordado entre os membros da OMC, em 2013, e ratificado pelo governo Dilma, em 2016, entrou em vigor no Brasil, já em fevereiro de 2017.¹⁰⁸

Afastado por problemas de saúde, o posto de Serra foi assumido por Aloysio Nunes, ex-presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado. O novo ministro colocou como prioridade em seu mandato conduzir a entrada do Brasil na OCDE e formalizou pedido de ingresso à instituição em maio de 2017.¹⁰⁹ A atuação de Nunes, entretanto, teve um escopo bem mais amplo do que se esperava à época de sua nomeação.

Sob seu mandato, o país foi alvo da China em relevantes questões de defesa comercial. Em outubro de 2018, o Brasil encaminhou consultas, no âmbito do DSB, para questionar medidas de salvaguardas impostas pelo país asiático às importações de açúcar, as quais, segundo o governo brasileiro, infringiram regras do Acordo sobre Salvaguardas da OMC.¹¹⁰ Neste ínterim, a China concluía investigação de dumping sobre as exportações brasileiras de frango e, em fevereiro de 2019, aplicou direitos antidumping, eximindo alguns exportadores locais, mediante a celebração de compromissos de preços.¹¹¹

¹⁰⁷ A Venezuela iniciou seu processo de adesão ao MERCOSUL em 2012, mas em dezembro de 2016, já na gestão Temer, este processo foi suspenso, segundo informações do Itamaraty, por descumprimento do Protocolo de Acesso, e em 2017, por violação da Cláusula Democrática que compõe o Tratado constitutivo do bloco – Tratado de Assunção. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>

¹⁰⁸ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/entrada-em-vigor-do-acordo-de-facilitacao-de-comercio-afc-da-organizacao-mundial-do-comercio-omc

¹⁰⁹ Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2017/junho/governo-brasileiro-solicita-ingresso-a-ocde-como-pais-membro>

¹¹⁰ *Request for consultations by Brazil. China - certain measures concerning imports of sugar.* WT/DS568/1, G/L/1263, G/SG/D62/1, G/LIC/D/53, G/AG/GEN/146, de 22 de outubro de 2018. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/568-1.pdf&Open=True>

¹¹¹ Ministério da Economia. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/apoio-ao-exportador-brasileiro-investigado-por-defesa-comercial-em-outras-jurisdicoes/200603_ApoioaoexportadorChina.pdf

Mas logo as atenções de Nunes voltaram-se ao episódio internacional mais desafiador do governo Temer, o aumento expressivo do fluxo de imigrantes e refugiados da Venezuela ao Brasil, ocorrido em razão da grave crise político-econômica experimentada pelo país vizinho. Esse evento marcou a transição entre os governos de Temer e de Jair Bolsonaro (2019 até atualmente). Recém-eleito com forte discurso crítico ao presidente venezuelano, Nicolás Maduro, Bolsonaro deu continuidade à Operação Acolhida, iniciada pelo governo anterior em parceria com diversas agências do sistema ONU para promover a interiorização de migrantes e refugiados do território venezuelano.

Este foi um dos poucos traços de continuidade. Desde os tempos de campanha à presidência, Bolsonaro já expressara os novos rumos da agenda de política externa: um alinhamento automático aos Estados Unidos e uma postura hostil aos organismos internacionais. Antes de narrar os acontecimentos diplomáticos que marcaram o novo governo, avaliaremos a relação do país com as superpotências.

IV.2 Relação Brasil – EUA

Para avaliar a relação Brasil-EUA, buscamos os ensinamentos de Cristina Pecequilo (2015) que sugere uma observação a partir de dois ângulos: sob a ótica EUA-Brasil, onde o Brasil é visto pelo *hegemon* como uma potência regional e nesse sentido exige políticas vezes de contenção vezes de engajamento; e sob a ótica Brasil-EUA, onde o *hegemon* é visto pelo Brasil com políticas nacionais de autonomia ou de alinhamento.

Segundo Pecequilo, a proximidade geográfica com a potência regional gera um cálculo complexo para o exercício de hegemonia norte-americana, pois o Brasil não pode ser um país muito fraco, já que ocupa a zona preferencial de influência, que deve ser mantida estável e preservada de ameaças extrarregionais; nem muito forte, a ponto de afetar sua capacidade de controlar a região.

É fato que ao assumir a posição de líder global, após a Segunda Guerra, à exceção de Cuba, os EUA não se depararam com adversários regionais que o impusessem uma forte política de engajamento, ao contrário, contaram com o apoio de forças políticas internas que defendiam a subordinação por meio de uma agenda de alinhamento automático. Nesse sentido, mesmo com o fim da Guerra Fria, o Brasil da década de 1990, não oferecia riscos como potência regional que exigissem maiores concessões ao *hegemon*. Havia, com isso, somente uma prática de contenção. Para Pecequilo, ao alinhar-se, o Brasil abria mão de barganhar melhores

condições político-comerciais com seu maior parceiro e saia do radar de prioridades, onde já estavam China e Índia.

O início do século XXI, porém, trouxe uma nova percepção dos Estados Unidos sobre o Brasil. Os primeiros passos do processo de retomada da autonomia ocorreram na administração FHC, cuja política externa em relação aos EUA foi caracterizada pelo alinhamento pragmático com focos de resistência: preservação do MERCOSUL em detrimento da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA e postura reivindicatória na OMC.

Neste período, houve um incremento nas trocas diplomáticas, com a criação de diversos grupos de trabalho para consultas bilaterais nas áreas de comércio, investimentos, política, segurança, energia, entre outros. Este amadurecimento bilateral, entretanto, não implicou em concessões dos EUA em temas que eram centrais para a agenda de Cardoso como, por exemplo, o apoio ao pleito do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Nas discussões sobre a ALCA, persistiram as discordâncias. Os EUA desejavam a liberalização do comércio para produtos industriais e serviços; enquanto o Brasil propunha regras diferenciadas de abertura dependendo do tamanho e do nível de competitividade das economias, além da abertura dos setores agrícolas e da revisão de subsídios e medidas protecionistas norte-americanas. Em discussões na OMC, repetiram-se as disparidades e acusações de que os países em desenvolvimento obtinham vantagens injustas pelo baixo preço de mão-de-obra, desrespeito aos direitos humanos e ao meio ambiente.

A adoção de uma política externa mais estratégica no governo Lula, que envolveu a diversificação de parcerias e a atuação mais ativa do país nos fóruns multilaterais, somada à estabilidade econômica da primeira década dos anos 2000, acentuaram o perfil de autonomia e colocaram o Brasil no radar norte-americano como uma nação com poder de negociação e peso regional, tornando-o menos vulnerável e maximizando as perspectivas do intercâmbio bilateral. Pecequilo lembrou o bom diálogo mantido entre as presidências Bush e Obama com Lula, o que, entretanto, não resultou na eliminação de divergências, especialmente aquelas relativas à abertura e aos subsídios do setor agrícola, ou na obrigação de alinhamento.

Mesmo com o escândalo de espionagem ocorrido no governo Dilma, não houve rupturas na agenda bilateral. Dentre os fóruns de interlocução mantidos entre os países, podemos citar: (i) Diálogo de Parceria Estratégica (conduzido pelo ministro das Relações Exteriores do Brasil e o secretário de Estado dos Estados Unidos); (ii) Diálogo de Cooperação em Defesa (conduzido pelo ministro da Defesa do Brasil e o secretário de Defesa dos Estados Unidos); (iii) Fórum Permanente de Segurança Brasil-EUA; (iv) Fórum de Altos Executivos Brasil–Estados Unidos;

(v) Fórum de Energia Brasil-Estados Unidos; (vi) Diálogo Econômico-Financeiro; (vii) Diálogo Comercial; (viii) Comissão de Relações Econômicas e Comerciais.¹¹²

A instabilidade político-econômica que tornou o Brasil menos visível internacionalmente e com menor exercício de liderança na região, desde o governo Dilma, apenas fez com que o diálogo de engajamento perdesse relevância para os EUA. Como argumentou Pecequillo, para que exista uma progressão estratégica da parceria é essencial que o Brasil sustente relações internacionais autônomas, o que não foi perseguido pelo governo subsequente de Michel Temer, e como veremos, pelo governo Bolsonaro, que buscou o alinhamento automático com a superpotência.

IV.3 Relação Brasil – China

Diferentemente dos laços seculares que unem Brasil e EUA, a relação com a China é relativamente contemporânea. Pode-se dizer que atuação diplomática de ambas as partes começou tímida ainda nos anos 70, mas foi se aprofundando de forma gradual.

Nos anos 80, os primeiros passos de aproximação foram dados por meio do Programa de cooperação espacial CBERS (sigla em inglês para "Satélite de Recursos Terrestres Brasil-China"), que previa a construção e o lançamento de satélites – projeto pioneiro entre países em desenvolvimento no campo da alta tecnologia. A partir dos anos 90, a parceria sino-brasileira passou a ser denominada como estratégica pela diplomacia nacional, o que se pode confirmar com o estreitamento de laços de cooperação no governo FHC, que inclusive apoiou o ingresso do gigante asiático à OMC (GUILHON, 2014).

Mas foi no governo Lula que a relação bilateral ganhou um caráter especial. O aumento das visitas presidenciais entre os países e o alinhamento em posicionamentos nos fóruns e encontros multilaterais indicou uma certa convergência de interesses e permitiu que os países explorassem o estreitamento de laços comerciais.

Segundo Guilhon, do ponto de vista brasileiro, a relação com a China se baseou inicialmente na busca pela inserção do país na cena internacional por meio de uma agenda multilateral, em especial na interação entre países emergentes do eixo de cooperação Sul-Sul. Brasil e China desenvolveram diálogos em mecanismos como BRICS, G20, OMC e BASIC (articulação entre Brasil, África do Sul, Índia e China na área do meio ambiente). Na perspectiva da China, a atuação em arranjos coletivos era um aspecto relevante, mas a relação com o Brasil

¹¹² Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/estados-unidos-da-america>

se inseriu especialmente nos esforços para conquistas de novos mercados, de recursos naturais, energéticos e de *commodities* agrícolas.

Em 2004, os países criaram a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação – COSBAN, copresidida pelos Vice-Presidentes do Brasil e da China. Em 2012, as relações foram elevadas ao nível de "Parceria Estratégica Global". No mesmo ano, estabeleceu-se o Plano Decenal de Cooperação e o Diálogo Estratégico Global – DEG entre Ministros das Relações Exteriores, com o objetivo de acompanhar a agenda bilateral e permitir o intercâmbio de opiniões sobre temas do contexto internacional.¹¹³

Assim as relações diplomáticas entre Brasil e China engrenaram, o que somado ao superciclo das *commodities*, possibilitou que a corrente de comércio entre os países se ampliasse de forma expressiva e que a China se tornasse a principal parceira comercial do Brasil, deslocando a posição até então ocupada pelos EUA. Foi em 2009 que a China assumiu o posto de maior destino das vendas externas do Brasil e em 2012 que o país se tornou seu maior fornecedor estrangeiro, superando o vizinho norte-americano.

BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA



Fonte: Ministério da Economia – COMEX STAT.

À exceção do déficit comercial observado em 2007 e 2008, quando as importações originárias da China superam as exportações brasileiras, ao observar o comércio bilateral Brasil-China, constatamos superávits contínuos para o Brasil. Sobre este aspecto, vale mencionar que, segundo dados do Ministério da Economia, nos últimos anos, os principais produtos exportados à China foram soja, minérios e petróleo; já os principais produtos importados foram máquinas e equipamentos, químicos e plásticos e artigos manufaturados.¹¹⁴

¹¹³ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

<https://www.gov.br/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-popular-da-china>

¹¹⁴ Ministério da Economia. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis> Acesso em 5 de janeiro de 2021.

De forma a ilustrar a posição relativa do Brasil na pauta comercial chinesa e da China na pauta comercial brasileira, apresentamos a seguir os dez principais parceiros comerciais de ambos os países no ano de 2019.

RANKING – 10 MAIORES PARCEIROS COMERCIAIS DE BRASIL E CHINA

BRASIL				CHINA			
Exportação		Importação		Exportação		Importação	
País	Part. %						
China	28,11	China	19,9	EUA	16,75	Coreia do Sul	8,39
EUA	13,18	EUA	17,0	Hong Kong	11,19	Taipé Chinês	8,35
P. Baixos	4,49	Argentina	6,0	Japão	5,73	Japão	8,29
Argentina	4,34	Alemanha	5,8	Coreia do Sul	4,44	Hong Kong	6,26
Japão	2,41	Brasil	4,0	Vietnã	3,92	EUA	5,96
Chile	2,29	Coreia do Sul	2,7	Alemanha	3,19	Austrália	5,78
México	2,17	Índia	2,4	Índia	3,00	Alemanha	5,08
Alemanha	2,10	México	2,4	Países Baixos	2,96	Brasil	3,83
Espanha	1,79	Japão	2,3	Reino Unido	2,49	Malásia	3,46
Coreia do Sul	1,53	Itália	2,3	Taipé Chinês	2,20	Vietnã	3,10

Fonte: Ministério da Economia – COMEX STAT e Trade Map.

Na tabela anterior, percebemos a relevância da China como maior parceiro comercial do Brasil, tanto na pauta exportadora quanto importadora. No caso do país asiático, em contrapartida, os EUA são o maior destino das exportações, enquanto seus vizinhos de continente lideram a origem de suas importações. Isso demonstra a diferença no peso relativo dos países quando analisada a relação bilateral. O fato é que com o passar dos anos, esta relação tornou-se também complexa e permeada por divergências.

Sob a ótica brasileira, Oliveira (2012) apontou que o desafio está em a China abastecer-se, quase que em sua totalidade, de produtos primários, enquanto exporta para o mercado brasileiro, quase que em sua totalidade, produtos manufaturados de alta tecnologia, o que torna o país asiático uma forte ameaça à indústria doméstica,¹¹⁵ tanto local quanto regionalmente, no fornecimento de produtos manufaturados para a América do Sul.

Setores industriais brasileiros, que haviam se beneficiado da estabilidade macroeconômica alcançada na primeira década dos anos 2000 e que figuravam como alternativas viáveis para a economia nacional, como por exemplo, têxtil, vestuário e calçados, brinquedos e materiais de construção civil, foram desmobilizados pela concorrência chinesa,

¹¹⁵ A China é o maior alvo das medidas de defesa comercial aplicadas pelo Brasil. De 2001 até 2020, foram 223 direitos antidumping e medidas compensatórias, sendo 64 direcionados a importações de produtos chineses (28,7%). Disponível em: <http://i-tip.wto.org/goods/Default.aspx> Acesso em 5 de janeiro de 2021.

como afirmou Moreira Jr. (2020). Segundo o autor, embora tenha desenvolvido uma parceria estratégica em sentido amplo com a China, o Brasil não construiu mecanismos capazes de diversificar os fluxos de comércio, por meio da ampliação de investimentos e da modernização do parque industrial nacional, a fim de estabelecer cadeias produtivas que rendessem ao país produtos de maior valor agregado em sua pauta exportadora.

A manutenção de uma balança comercial superavitária com a China possui, então, algumas explicações que não podem passar despercebidas. Primeiramente, a grande demanda chinesa por *commodities* primárias em função de seu enorme mercado. Em segundo lugar, a valorização do preço dessas *commodities*, dado o aumento da demanda por parte de economias emergentes, na esteira do crescimento econômico mundial. Por fim, a desindustrialização da economia nacional e a crise político-econômica enfrentada pelo país desde o governo Dilma ocasionaram certa retração das importações brasileiras, contribuindo para manutenção do superávit na balança comercial, mesmo frente à desvalorização de algumas *commodities* e à acomodação momentânea da demanda chinesa (MOREIRA JR., 2020).

Vale ressaltar que apesar de perder a posição centenária de maior parceiro do Brasil para a China, os EUA seguem ocupando um espaço importante na balança comercial brasileira, pois produtos manufaturados e semimanufaturados compõem cerca de 75% da pauta exportadora para aquele país.¹¹⁶ E quando comparamos os fluxos de investimentos estrangeiros diretos no Brasil, observamos que as superpotências ocupam posições similares.

INVESTIMENTOS CONFIRMADOS DE 2003 ATÉ 3º TRIM/2019 – PAÍSES SELECIONADOS

Ranking	Número de projetos	%	Ranking	Valor dos Projetos (US\$ milhões)	%
EUA	669	40,5	EUA	82.982	31,6
França	337	20,4	China	80.547	30,7
Japão	317	19,2	França	37.812	14,4
China	175	10,6	Japão	37.083	14,1
Itália	153	9,3	Itália	23.874	9,1

Fonte: SE-CAMEX – Ministério da Economia. Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-de-investimentos-estrangeiros/arquivos/boletim-de-investimentos-estrangeiros-2013-paises-selecionados-3o-trimestre-de-2019> Acesso em 5 de janeiro de 2021.

Os EUA responderam por 31,6% dos investimentos confirmados no período e a China por 30,7%. No contexto da rivalidade geopolítica entre as superpotências, o fluxo de investimentos no Brasil tem sido cada vez mais correlacionado às intenções de contenção, por

¹¹⁶ Ministério da Economia. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em 5 de janeiro de 2021.

parte dos norte-americanos, e de penetração na América Latina, por parte dos chineses. Vale também observar a posição do Brasil no *ranking* dos dez países que mais recebem investimentos chineses.

FLUXO DE INVESTIMENTOS DIRETOS DA CHINA DE 2008 – 2018

Países	US\$ Bilhões	%
EUA	169,86	15,8
Austrália	90,82	8,4
Grã-Bretanha	76,94	7,1
Suíça	60,89	5,6
Brasil	57,04	5,3
Canadá	53,17	4,9
Alemanha	41,11	3,8
Singapura	32,07	3,0
França	24,31	2,3
Rússia	23,75	2,2
Subtotal	629,96	58,4
Total	1.078,47	100,0

Fonte: American Enterprise Institute e Heritage Foundation, China Global Investment Tracker, 2018.

Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> Acesso em 5 de janeiro de 2021.

Como podemos notar, os EUA figuram como o maior destino dos investimentos chineses, mas o Brasil também aparece em posição relevante. Este é mais um elemento que compõe a aproximação dos países a partir dos anos 2000, pois não só o fluxo comercial, mas também o nível de investimento direto chinês no Brasil tem crescido de forma consistente.

Cariello (2019) identifica as principais etapas no fluxo de investimentos chineses no Brasil. Até meados de 2010, grande parte dos recursos chineses enviados ao Brasil era destinado à produção de *commodities* estratégicas, como soja, petróleo e minério de ferro. Intimamente vinculada às questões de segurança alimentar e energética, esta fase enfatiza as estratégias chinesas de controle dos principais estágios das cadeias de abastecimento de *commodities*

Entre 2011 e 2013, Cariello acredita que os chineses mudaram o foco de seus investimentos direcionando-os à exploração do mercado interno brasileiro, especialmente o setor automotivo e de máquinas. Este período também foi marcado pela expansão das empresas de telecomunicações e eletrônicos, como Huawei e Lenovo, no Brasil, impulsionadas por grandes mercados consumidores. Já entre 2013 e 2014, os chineses buscaram diversificar sua pauta de investimentos atingindo o setor de serviços financeiros, com a entrada no Brasil de grandes bancos como o Banco Industrial e Comercial da China – ICBC (sigla em inglês). Este movimento, que visou não só facilitar o comércio bilateral e o fluxo de transações financeiras,

também serviu para sublinhar a pretendida internacionalização gradual do Renminbi, de acordo com Cariello.

É a partir de meados de 2014, que, segundo o autor, se inicia uma nova fase dos investimentos chineses no Brasil, focada na geração de energia, ativos de transmissão e distribuição. Vale destacar a chinesa State Grid, que ganhou a licitação para a construção e operação de duas linhas de transmissão de energia da Hidrelétrica de Belo Monte – barragem elétrica que abastece a região sudeste do Brasil. Este caso desencadeou discussões quanto ao controle estrangeiro de ativos estratégicos. O autor destaca na fase mais recente dos investimentos no Brasil, os chineses passaram a destinar recursos a projetos de infraestrutura, incluindo a construção de grandes portos e ferrovias em regiões estratégicas, já no contexto da *Belt and Road Initiative*.

Preocupações com o controle chinês em projetos de infraestrutura ganharam impulso em 2018, na campanha eleitoral do candidato Jair Bolsonaro, abertamente alinhado aos EUA, de Donald Trump. Por meio de uma série de declarações polêmicas, o então candidato expressou preocupações em relação ao “excessivo” controle chinês de infraestrutura crítica, especialmente em setores de transmissão e geração de energia (VEIGA; RIOS, 2019).

IV.4 O Brasil no contexto da guerra comercial EUA-China

Como verificamos, o Brasil é um ator relevante na América Latina, tanto para os EUA, em termos geopolíticos, quanto para a China, em termos comerciais. Sem a pretensão de avaliar todos os efeitos colaterais que a guerra comercial entre as duas superpotências gerou ao país, não poderíamos deixar de observar o aumento das exportações de soja, aço e alumínio, produtos diretamente envolvidos na escalada protecionista realizada entre as superpotências, que ocupam lugar importante na pauta exportadora do país.

Vimos que a China elevou as tarifas aplicadas às importações de produtos agrícolas norte-americanos, entre eles, a soja, em retaliação às elevações de tarifas promovidas pelos EUA às importações de máquinas e equipamentos eletrônicos. Segundo dados do Trade Map,¹¹⁷ desde 2013, o Brasil já havia superado os EUA, assumindo a posição de maior fornecedor de soja à China. Com a guerra comercial, esta tendência se intensificou diante da perda de competitividade norte-americana no mercado chinês.

¹¹⁷ Trade Map. Produtos classificados nos códigos 1201.00, 1201.10 e 1201.90 do Sistema Harmonizado de Codificação e Designação de Mercadorias – SH. Disponível em: <https://www.trademap.org/>

IMPORTAÇÕES CHINESAS DE SOJA – EVOLUÇÃO GUERRA COMERCIAL

Origem	2017	2018	2019	2019/2017
Brasil (MM US\$)	20.910.376	28.843.063	23.075.548	---
Varição (%)	---	37,9	(20,0)	10,4
EUA (MM US\$)	13.934.014	7.060.309	6.686.291	---
Varição (%)	---	(49,3)	(5,3)	(52,0)
Mundo (MM US\$)	39.627.274	38.077.974	35.419.586	---
Varição (%)	---	(3,9)	(7,0)	(10,6)

Fonte: Trade Map.

Se considerarmos o período que vai de 2017 a 2019 (ano anterior à guerra comercial *versus* ano final do conflito), observamos que enquanto as importações originárias do Brasil aumentaram 10,4%, as provenientes dos EUA declinaram 52%, de onde podemos concluir que a guerra comercial entre as superpotências beneficiou o agronegócio brasileiro, ao elevar os custos do produto norte-americano, maior concorrente no mercado chinês. Apesar da queda nas importações chinesas de 2018 para 2019, ligada à redução de demanda interna, ocasionada pelo surto de peste suína, o Brasil compensou a redução das exportações de farelo de soja com o aumento das exportações de carne suína.¹¹⁸

Em menor escala, o país também exporta aos EUA, sobretudo manufaturados de aço, que também fizeram parte da contenda entre as superpotências. Como mencionamos, em março de 2018, o governo Trump anunciou a imposição de tarifas de 25% sobre às importações de aço e de 10% sobre às importações de alumínio, nos termos da Seção 232 da Lei de Comércio Americana. Neste contexto, o presidente norte-americano declarou que os parceiros comerciais com os quais os EUA detinham “*important security relationships*” poderiam discutir maneiras alternativas de contornar os problemas de segurança nacional causados pelas importações, referindo-se especificadamente a Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, UE, México e Coreia do Sul.

O USITC, então, liderou negociações com os sete parceiros comerciais determinados pelo presidente. Trump afirmou que os países mencionados teriam a elevação de tarifas temporariamente suspensa por possuírem preocupações comuns acerca do excesso de capacidade global nas indústrias em questão. Além disso, citou motivos geopolíticos para selecionar a Coreia do Sul (ameaça nuclear da Coreia do Norte), a Argentina e o Brasil (preocupações de segurança na América Latina).¹¹⁹

¹¹⁸ Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/sites-e-especiais/peste-suina-abiove-diminui-exportacao-soja/>

¹¹⁹ USITC. Disponível em: https://www.usitc.gov/documents/20180322_proc_9711_steel_relief_under_section_232_amendment.pdf

Durante as negociações com o USITC, o então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC destacou as vantagens das transações siderúrgicas entre EUA e Brasil para os norte-americanos, ao afirmar que cerca de 80% das exportações brasileiras de aço aos EUA referiam-se a produtos semiacabados, utilizados como insumo pela própria indústria siderúrgica norte-americana. Além disso, o MDIC argumentou que o Brasil era o maior importador de carvão mineral dos EUA, produto principalmente utilizado na fabricação do aço exportado àquele país. Sobre as exportações de alumínio, o governo brasileiro pontuou que elas eram reduzidas e complementares à produção estadunidense como matéria-prima para indústrias que atuam neste setor.¹²⁰

Estes argumentos, defendidos pelos Ministros do então MDIC e das Relações Exteriores, não foram acatados pelos negociadores norte-americanos, que apenas concederam a oportunidade de escolha ao Brasil: ou o aumento do imposto de importação em 10% e 25% sobre importações de alumínio e aço, respectivamente, ou restrições quantitativas (quotas de importação). Na oportunidade, os representantes do setor de alumínio indicaram que a alternativa menos prejudicial a seus interesses seria a sobretaxa de 10% inicialmente prevista pelo governo norte-americano. Já os representantes do setor do aço indicaram que a imposição de quotas seria menos restritiva que a tarifa de 25%, o que foi implementado a partir de 1º de junho de 2018, ainda durante o governo Temer.¹²¹

Sobre as exportações de aço aos EUA, segundo dados do Trade Map, Canadá e Brasil figuraram como os dois maiores fornecedores do produto classificado no capítulo 72 do Sistema Harmonizado (ferro fundido, ferro e aço), tendo respondido por 18% e 10% das importações totais, respectivamente, em 2017 (ano anterior ao conflito). A China apareceu depois da décima posição, representando apenas 2% das compras realizadas pelos EUA neste capítulo.

O exportador asiático, no entanto, figura como o principal fornecedor se considerarmos as importações realizadas pelos EUA por intermédio do capítulo 73 do Sistema Harmonizado (obras de ferro fundido ou aço), tendo representado 32% dessas compras externas, em 2017. Neste capítulo, México e Canadá também aparecem como fornecedores relevantes, ocupando a segunda e terceira posição, respectivamente. O Brasil, como apontado pelo governo Temer

¹²⁰ Nota à Imprensa MDIC e MRE – restrições americanas às importações de alumínio e aço. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/noticias/mdic/nota-a-imprensa-dos-ministros-da-industria-comercio-exterior-e-servicos-e-das-relacoes-exteriores-restricoes-americanas-as-exportacoes-de-aco-e-aluminio>

¹²¹ Vale mencionar que as quotas aplicadas ao aço brasileiro foram calculadas a partir do volume médio das exportações realizadas aos Estados Unidos de 2015 a 2017 (produtos semi-acabados e acabados). No caso de produtos acabados, foi estabelecido ainda um redutor de 30% sobre o volume médio alcançado no período de referência. USITC. Disponível em: https://www.usitc.gov/research_and_analysis/tradeshifts/2018/section_232_and_301_trade_actions_in_2018.pdf

nas negociações com o USITC, tem participação irrelevante nas importações estadunidenses de “obras de ferro fundido ou aço”. Neste capítulo, o país aparece na 27ª posição do *ranking* de exportadores em 2017, representando menos de 1% do valor total importado pelos EUA.

**IMPORTAÇÕES ESTADUNIDENSES – EM MILHARES DE US\$ – AÇO
EVOLUÇÃO GUERRA COMERCIAL**

Origem – Cap. 72	2017	2018	2019
Brasil	2.954.155	3.281.757	3.540.118
Canadá	5.284.838	5.879.963	4.839.804
China	681.416	697.393	536.866
Mundo	28.816.848	31.096.552	24.617.010
Origem – Cap. 73	2017	2018	2019
Brasil	302.542	218.439	153.369
Canadá	3.956.050	4.460.618	4.074.476
China	12.480.780	14.185.257	11.894.238
Mundo	39.124.654	43.251.680	41.126.391

Fonte: Trade Map.

Como podemos observar, apesar das restrições impostas às importações brasileiras, com a redução das exportações canadenses e chinesas, o setor siderúrgico brasileiro auferiu maiores ganhos nas vendas de produtos semiacabados ao mercado norte-americano (capítulo 72). De 2017 para 2018, as importações totais aumentaram 7,9% e as importações originárias do Brasil, 11,1%. De 2018 para 2019, as importações totais declinaram 20,8%, enquanto as importações provenientes do Brasil seguiram aumentando, 7,9%. Assim, de 2017 para 2019, as importações originárias do Brasil apresentaram um crescimento acumulado de 19,8%. Em contrapartida, houve retração significativa, de 49,3%, nas exportações de produtos acabados (capítulo 73).

Sobre os efeitos causados às exportações de alumínio, como apontou o próprio governo brasileiro, o país não ocupa uma posição relevante no *ranking* de exportadores deste produto aos EUA, que têm Canadá e China como principais fornecedores externos.

**IMPORTAÇÕES ESTADUNIDENSES – EM MILHARES DE US\$ – ALUMÍNIO
EVOLUÇÃO GUERRA COMERCIAL**

Origem	2017	2018	2019
Brasil	170.780	227.665	219.678
Canadá	8.492.868	8.233.622	7.033.518
China	3.541.545	2.998.425	2.500.060
Mundo	23.380.915	24.244.392	22.290.706

Fonte: Trade Map (produtos classificados no capítulo 76 do SH: alumínio e suas obras).

Com o recuo das importações originárias do Canadá e da China, exportadores coadjuvantes como o Brasil, que responde por menos de 1% das compras norte-americanas de alumínio, auferiram relativo ganho nas vendas ao mercado estadunidense. De 2017 para 2018, as importações totais aumentaram 3,7% e as importações originárias do Brasil, 33,3%. De 2018 para 2019, como resultado das políticas protecionistas adotadas pelo governo Trump, as importações totais declinaram 8,1%, enquanto as importações provenientes do Brasil, 3,5%. Se considerarmos os anos extremos da série sob análise, verificamos que, de 2017 para 2019, as importações totais declinaram 4,7%, já aquelas originárias do Brasil aumentaram 28,6%.

Sem a pretensão de exaurir todos os efeitos e análises pertinentes aos impactos do conflito sobre a balança comercial brasileira, pudemos observar aspectos positivos para o Brasil, o que nos leva a crer que uma estratégia neutra de política externa em relação ao conflito hegemônico teria sido um bom caminho para os governantes. Ocorre que a administração que assumiu a liderança do país durante o conflito comercial optou pelo alinhamento automático aos Estados Unidos como agenda de política externa, absorvendo os discursos de contenção proferidos pelo *hegemon* contra a China e de combate às instituições internacionais, como veremos no item a seguir.

VI.5 Governo Bolsonaro: alinhamento automático

O então candidato à presidência do Brasil em 2018, Jair Bolsonaro, buscou propagar uma linha de ruptura às condutas adotadas pelos governos centro-esquerda de Lula e Dilma, marcados naquele momento por escândalos de corrupção. Esta postura de rompimento e mudanças foi também refletida na proposta de política externa.

Como mencionamos, foi durante o governo Lula que o Brasil diversificou parcerias e intensificou sua atuação em âmbito multilateral. Na contramão, Bolsonaro optou pela ideia “antiglobalista”, correlacionando-a ao fortalecimento da soberania nacional, em inspiração aos discursos proferidos pelo já presidente Donald Trump, que propagava o *American First*.

Bolsonaro e seu ministro das Relações Exteriores, o diplomata Ernesto Araújo, apresentaram como pano de fundo para a agenda de política externa uma ideologia conservadora, inspirada no texto “Trump e o Ocidente” que o ministro publicou em 2017, antes de assumir o Itamaraty. No ensaio, a eleição do republicano foi marcada como extraordinária. Araújo enalteceu as práticas de relações exteriores adotadas por Trump como uma ação simbólica de afirmação dos valores ocidentais, ameaçados pelo “marxismo cultural” e pelo

“globalismo” (ARAÚJO, 2017). Em seu discurso de posse Ernesto Araújo mencionou: “Não estamos aqui para trabalhar pela ordem global. Aqui é o Brasil”.¹²²

Nesse sentido, Araújo retratou bem os ensinamentos de Robert Cox (1993) sobre a capacidade do *hegemon* de exercer liderança por meio de influência ideológica. Aqui devemos resgatar a corrente crítica, segundo a qual a supremacia não se reduz à dominação material ou aquela desempenhada por meio de instituições, mas também está ligada à capacidade de influência ideológica do estado líder, na medida em que oferece alguma perspectiva de satisfação aos menos poderosos.

A fim de demonstrar sintonia e iniciar sua aproximação com o governo Trump, uma das primeiras decisões de Bolsonaro foi retirar o Brasil do Pacto Global para Migração da ONU, assumido pelo governo Temer, do qual os EUA não fazem parte. Apesar de manter a Operação Acolhida, as declarações anti-imigração do presidente se alinhavam àquelas proferidas por Trump em relação à migração mexicana, de ameaça aos empregos e à segurança da população local. Como justificativa para retirar o país do Pacto Global, Bolsonaro afirmou que este tema não deveria ser tratado em âmbito multilateral, pois poderia acarretar perda de soberania nacional na condução da questão.¹²³

Outrossim, em linha com os Estados Unidos e com países do Grupo de Lima,¹²⁴ o novo governo não reconheceu a vitória de Nicolás Maduro nas eleições venezuelanas de 2018 e admitiu Juan Guaidó, presidente da Assembleia Nacional, como líder interino do país.¹²⁵

Vale mencionar que logo no início de seu mandato, Bolsonaro também anunciou sua intenção de transferir a embaixada brasileira em Israel de Tel-Aviv para Jerusalém, tal qual fizera Donald Trump meses antes.¹²⁶ Os fortes protestos e ameaças de retaliações por parte de países árabes, grandes parceiros comerciais do agronegócio brasileiro, no entanto, fizeram com

¹²² Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>

¹²³ BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46802258>

¹²⁴ Instância *ad hoc* formada para propor soluções à crise econômica, humanitária e política na Venezuela. No momento de sua criação, agosto de 2017, contava com 12 países, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Canadá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru. Os EUA, embora não integrem oficialmente o Grupo de Lima, participam das reuniões. Segundo Declarações do Grupo, o regime de Maduro representa repressão, ruptura da ordem democrática, violação sistemática de liberdades individuais, do Estado de Direito, dos Direitos Humanos, das normas internacionais e dos valores americanos. O Grupo reconhece que o acompanhamento da situação na Venezuela deve ocorrer nível ministerial e que a situação requer solução pacífica, mas contesta o resultado das eleições de 2018 e reconhece Juan Guaidó como o presidente interino da Venezuela até que novas eleições sejam realizadas (BARROS; GONÇALVES, 2019).

¹²⁵ Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/01/brasil-reconhece-juan-guaido-como-presidente-da-venezuela>

¹²⁶ BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46083386>

que o governo recuasse, determinando apenas a abertura de um escritório comercial na cidade, ligado à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX-Brasil.¹²⁷

Dando sequência à política de alinhamento, o governo brasileiro dispensou a exigência de vistos para cidadãos norte-americanos em viagens ao Brasil, uma barreira, segundo Ernesto Araújo, puramente ideológica do antiamericanismo.¹²⁸

Além disso e alterando uma posição diplomática adotada desde 1992, o Brasil votou a favor do embargo à Cuba, juntamente com Estados Unidos e Israel. A Assembleia Geral da ONU, no entanto, condenou o embargo por 187 votos e 2 abstenções.¹²⁹

Já no segundo ano de mandato, a Presidência da República promulgou o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas – AST firmado com os EUA, que prevê o lançamento de foguetes, espaçonaves e satélites que usam tecnologia norte-americana a partir do centro espacial de Alcântara, no Maranhão. Ressalta-se a determinação de que o Brasil não permitirá o uso do centro por países que os norte-americanos suspeitem apoiar atos terroristas ou que não sejam signatários do *Missile Technology Control Regime* – MTCR, excluindo, assim, a China, parceira histórica no desenvolvimento de tecnologia aeroespacial.¹³⁰

O alinhamento automático aos EUA ainda se evidenciou na escolha do novo presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o norte-americano Mauricio Claver-Carone. O Brasil deixou de fazer sua própria indicação e foi um dos primeiros a apoiar a candidatura estadunidense, que também teve os votos da Colômbia, Bolívia e Paraguai.¹³¹

Mudando o foco para o comércio internacional, o país também tomou iniciativas para estreitar laços com o *hegemon*. Em sua primeira visita oficial aos Estados Unidos, em março de 2019, Bolsonaro concordou em começar a renunciar o tratamento especial e diferenciado

¹²⁷ APEX-Brasil. Disponível em:

<https://portal.apexbrasil.com.br/noticia/apex-brasil-inaugura-escritorio-em-jerusalem-2/>

¹²⁸ Ministério das Relações Exteriores e Embaixada dos EUA. Disponível em:

<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/a-nova-politica-externa-brasileira-luanda-angola-13-12-2019> e

<https://br.usembassy.gov/pt/mensagem-para-cidadaos-americanos-isencao-de-visto-para-cidadaos-americanos/>

¹²⁹ ONU. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1693801>

¹³⁰ Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10220.htm

¹³¹ Fundado em 1959, o BID é uma das principais fontes de financiamento para a América Latina e o Caribe e visa promover a integração comercial em toda região, tendo os Estados Unidos como seu maior acionista, que detêm 30% do poder de voto. Como forma de contrabalancear o peso econômico dos EUA, a presidência do banco fora chefiada por latino-americanos ao longo de toda sua história. Mas tal tradição rompeu-se com a vitória de Mauricio Claver-Carone, que se tornou o primeiro dirigente estadunidense a dirigir o organismo. Disponível em:

<https://www.dw.com/pt-br/a-am%C3%A9rica-latina-est%C3%A1-dividida-e-portanto-mais-fraca-do-que-nunca/a-55019194>

concedido a economias em desenvolvimento nas negociações da OMC, em busca do apoio norte-americano ao pleito de ingresso do Brasil à OCDE.¹³²

O Ministério das Relações Exteriores esclareceu que, de fato, começaria a renunciar tal tratamento em negociações multilaterais futuras, mas que o anúncio não implicaria em mudanças ou reduções das flexibilidades existentes nas regras e acordos da OMC em vigor.¹³³ Este movimento representou o primeiro afastamento do Brasil às agendas comuns dos BRICS na OMC, pois, como vimos, China, Índia e África do Sul se opuseram à proposta norte-americana que condena a autodeclaração.

No final de 2019 e ainda no âmbito da escalada protecionista, o presidente Donald Trump acusou o Brasil de efetuar desvalorização cambial para obter vantagens em suas exportações de aço aos EUA. Trump ameaçou aplicar a alíquota de 25% em detrimento das quotas impostas às exportações brasileiras.¹³⁴ O discurso não foi adotado na prática, mas revelou certa insegurança quanto à efetividade das políticas de alinhamento adotadas pelo governo Bolsonaro até aquele momento.

Além disso, em fevereiro de 2020, os EUA atualizaram a lista de países em desenvolvimento para os quais seriam aplicáveis tratamentos especiais e diferenciados nas investigações de subsídios. Na ocasião, o Brasil foi retirado da lista, juntamente com Índia e África do Sul, dentre outros países. No entendimento norte-americano, o Brasil figura como pleiteante a uma vaga na OCDE, é membro do G-20, e responde por mais de 0,5% do comércio mundial de mercadorias, razão pela qual não lhe é cabível tal tratamento.¹³⁵

Outro tema que chamou bastante atenção foram as cotas preferenciais aplicáveis ao comércio bilateral de açúcar e etanol. Em setembro de 2020, o Brasil ampliou, por noventa dias, a cota de importações de etanol estadunidense livres de 20% de Imposto de Importação.¹³⁶ Os

¹³² *White House*. Disponível em:

<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-president-jair-bolsonaro/>

¹³³ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/tratamento-especial-e-diferenciado-e-a-omc

¹³⁴ DW Brasil. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/trump-acusa-brasil-de-desvalorização-maçã-do-real-e-anuncia-retaliação/a-51500198>

¹³⁵ Ao retirar o status de economia em desenvolvimento, mudaram os critérios atribuídos pela autoridade norte-americana durante a investigação de prática de subsídios: (i) o volume considerado insignificante, ou seja, aquele que mesmo exportado sob prática desleal de comércio não é capaz de gerar danos à indústria local, passou de 4% para 3%; (ii) ainda assim, esses volumes passaram a não ser considerados insignificantes quando a soma do volume de todas as origens, que não excederam 3%, resultou em um montante de 7%; por fim, (iii) a margem mínima de subsídio, ou seja, aquela que não exige aplicação de medidas compensatórias, passou de 2% para 1%. Disponível em: <https://ustr.gov/index.php/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/february/ustr-updates-list-developing-and-least-developed-countries-under-us-cvd-law>

¹³⁶ Ministério da Economia. Disponível em:

EUA, por sua vez, aumentaram a cota de importações de açúcar brasileiro de 230 mil para 310 mil toneladas/ano,¹³⁷ o que foi propagado por Bolsonaro e pelo Itamaraty como um avanço excepcional na relação com o *hegemon*. O setor sucroalcooleiro, entretanto, logo esclareceu que não havia vitórias a serem comemoradas, ao contrário, afirmou que a cota adicional concedida ao açúcar brasileiro, além de ser praxe do governo norte-americano, era consideravelmente inferior à cota mensal de etanol oferecida pelo Brasil.¹³⁸

Em âmbito multilateral, o alinhamento aos Estados Unidos e o consequente afastamento das posições dos BRICS na OMC também se refletiram nas negociações de comércio eletrônico. O Brasil defendeu o acesso a mercados, a facilitação e o desenvolvimento deste segmento, em uma crescente aproximação com as propostas norte-americanas.¹³⁹ O governo Bolsonaro também apresentou pedido de adesão ao Acordo de Compras Governamentais, do qual fazem parte as potências Estados Unidos, União Europeia e Japão.¹⁴⁰

Vale mencionar que em meados de 2020, o Brasil submeteu à OMC, em conjunto com os EUA, declaração por meio da qual ressaltaram que o estabelecimento de condições de economia de mercado pelos países membros da Organização é fundamental para o bom funcionamento do sistema multilateral de comércio. O teor da declaração foi genérico, não houve menções explícitas à China. No documento, os países expressaram preocupações com políticas e práticas não orientadas pelo mercado que geraram excesso de capacidades e concorrência desleal.¹⁴¹

<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/camex-aprova-cota-de-187-5-milhoes-de-litros-para-importacao-de-etanol-dos-estados-unidos>

¹³⁷ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21768-novo-aumento-da-quota-destinada-ao-brasil-nas-importacoes-dos-eua-de-acucar-no-ano-fiscal-2019-2020>

¹³⁸ BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54244552>

¹³⁹ *Joint Statement On Electronic Commerce - Communication from Brazil*: INF/ECOM/3; INF/ECOM/16; INF/ECOM/17, de 25 de março de 2019; INF/ECOM/27/Rev.1/Add.1 de 7 de outubro de 2019; *Joint Statement on Electronic Commerce Initiative - Communication from the United States*: INF/ECOM/23, de 26 abril de 2019. Disponível em: www.wto.org.

¹⁴⁰ O Acordo prevê tratamento isonômico a empresas nacionais e estrangeiras em processos de licitações e concorrências públicas nas áreas de bens, serviços e infraestrutura. Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/01/presidente-autoriza-inicio-do-processo-de-entrada-do-brasil-no-acordo-de-compras-governamentais-da-omc>

¹⁴¹ Brasil e Estados Unidos afirmaram que em um ambiente voltado para o mercado decisões sobre preço, custo, compra e venda devem ser livremente adotadas pelas empresas; assim como decisões relativas a investimentos, valor do capital, do trabalho, de tecnologias. Neste contexto, as empresas devem seguir padrões contábeis internacionais, legislações societárias eficazes e voltadas para o mercado; devem se submeter à lei de falência, ao direito de concorrência e de propriedade privada, e também a um sistema judicial independente; as empresas devem poder acessar informações livremente para sua tomada de decisão; e por fim, não deve haver interferência significativa do governos nas referidas decisões. Documento WT/GC/W/803, de 20 de julho de 2020. Disponível em <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W803.pdf&Open=True>

Antes disso, Ernesto Araújo, durante a reunião Ministerial em Davos, em janeiro de 2019, já saudara a iniciativa trilateral realizada pelos EUA-UE-Japão sobre questões como transferência de tecnologia e empresas estatais, temas de preocupação com a potência asiática.¹⁴²

Ainda no âmbito da OMC e no recente contexto da pandemia, o Brasil não apoiou a proposta da Índia e da África do Sul sobre quebra temporária de patentes para produção de vacinas, medicamentos e insumos hospitalares destinados ao combate da COVID-19,¹⁴³ alinhando-se à posição dos EUA, que considera o *waiver* cabível apenas para produção de vacinas, dispensando sua liderança histórica no tema, que, como vimos, propiciou a concessão de licenças compulsórias para produção do coquetel anti-HIV/AIDS, no início dos anos 2000.

O país firmou a girada de eixo de prioridades em direção às relações Norte-Sul, iniciada pelo governo Temer, além das ações unilaterais e multilaterais tomadas em aproximação aos EUA, o governo Bolsonaro comemorou o fim das negociações do Acordo de Associação entre o MERCOSUL e a União Europeia, que, entre idas e vindas, já duravam vinte anos.¹⁴⁴ Composto por três pilares – diálogo político, cooperação e livre comércio – o Acordo ainda precisa ser ratificado pelos países dos dois blocos, mas encontra resistências entre os europeus, como França, Bélgica, Holanda e Áustria, que demonstraram descontentamento com a política ambiental brasileira, além de preocupações com seus agricultores diante do potencial sul-americano no setor.¹⁴⁵

Sobre a questão ambiental, enquanto repercutia no mundo notícias sobre queimadas e desmatamento nos biomas brasileiros,¹⁴⁶ o governo Bolsonaro afirmava tratar-se de campanhas baseadas em interesses escusos para afrontar a soberania do Brasil sobre a Amazônia,¹⁴⁷ como preconizava seu aliado Donald Trump ao retirar os EUA do Acordo de Paris.

¹⁴² Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

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

¹⁴³ *Waiver from certain provisions of the TRIPS Agreement for the prevention, containment and treatment of COVID-19 - Communication From India And South Africa*: IP/C/W/669, de 2 de outubro de 2020. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True>

¹⁴⁴ Siscomex. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-uniao-europeia/>

¹⁴⁵ DW Brasil. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/resist%C3%Aancia-a-acordo-com-mercosul-cresce-na-uni%C3%A3o-europeia/a-53980904>

¹⁴⁶ Greenpeace. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/press/queimadas-na-amazonia/>

¹⁴⁷ Presidente Jair Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU, em 22 de setembro de 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/palavras-do-senhor-presidente-da-republica-na-abertura-do-debate-geral-da-lxxv-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-22-de-setembro-de-2020>

Na esteira das críticas feitas pelo presidente estadunidense à China, no âmbito da guerra comercial, desde a campanha eleitoral, Bolsonaro subiu o tom diversas vezes sobre a presença de investimentos e negócios dos asiáticos no Brasil, caracterizando a China como uma “ameaça nacional”, ao afirmar que o gigante asiático estaria “comprando o Brasil”. O candidato à presidência chegou a visitar Taiwan, em provocação à Pequim.¹⁴⁸

Ernesto Araújo, referindo-se especialmente à China, correlacionou as últimas décadas a um período de estagnação, um ciclo no qual o Brasil se reuniu com “os parceiros errados”.¹⁴⁹ A tentativa inicial de tratamento ideológico, contudo, sucumbiu à realidade e o governo Bolsonaro, em especial o Itamaraty, teve que reconhecer a relevância do país asiático diante das pressões do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e do próprio Ministério da Economia que destacaram a importância da China como origem de investimentos, financiamentos e fonte de superávit na balança comercial brasileira.

Como demonstramos, o comércio bilateral Brasil e China conseguiu angariar efeitos positivos inclusive durante a guerra comercial entre as superpotências. Nesse sentido, o presidente moderou o tom em seus discursos sobre a China e passou a adotar uma postura pragmática em relação ao país asiático, acatando pressões dos grupos domésticos não dispostos a arcar com os prejuízos decorrentes de ações movidas por ideologia (SARAIVA; SILVA, 2019). Nesta linha, durante o primeiro ano de mandato, destacaram-se: a missão do MAPA à China; a visita do vice-presidente Hamilton Mourão; a visita do presidente Bolsonaro; e a visita do presente chinês Xi Jinping ao Brasil, por ocasião da Cúpula dos BRICS.

Ocorrida em maio de 2019, a missão do MAPA rendeu a habilitação para 25 novos frigoríficos exportarem carne à China e a alocação de um representante na embaixada da China no Brasil para auxiliar o setor agropecuário em questões sanitárias de exportação.¹⁵⁰ Já a viagem de Hamilton Mourão, no mesmo mês, reativou a COSBAN e o DEG, reforçou as intenções do governo brasileiro em avançar na agenda de liberalização da economia no sentido de atrair investimentos estrangeiros e a participação de empresas chinesas em licitações.¹⁵¹

¹⁴⁸ Reuters. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/reuters/2018/10/25/discurso-anti-china-de-bolsonaro-causa-apreensao-sobre-negocios-com-o-pais.htm>

¹⁴⁹ A novos diplomatas, em aula magna no Instituto Rio Branco, Ernesto Araújo afirmou que país ‘não venderá alma’ para exportar minério de ferro e soja. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/a-novos-diplomatas-araujo-diz-que-pais-nao-vendera-alma-para-exportar-minerio-de-ferro-e-soja.shtml>

¹⁵⁰ MAPA. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/china-habilita-mais-25-frigorificos-do-brasil-para-exportacao>

¹⁵¹ DW Brasil. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/vice-brasileiro-em-bem-sucedida-miss%C3%A3o-de-controle-de-danos-na-china/a-48874599>

No fim de outubro de 2019, foi a vez do presidente Bolsonaro visitar a China. Além das interações com Xi Jinping, com o Primeiro-Ministro Li Keqiang e o Presidente da Assembleia Nacional Popular, Li Zhanshu, Bolsonaro também esteve com empresários chineses. Durante a visita, defendeu a diversificação das exportações brasileiras e a agenda de liberalização do governo, reiterando o diálogo já iniciado por Mourão, deixou claro o desejo de receber investimentos chineses, em especial no Programa de Parcerias de Investimento – PPI, desfazendo os desentendimentos provocados pelos discursos proferidos em sua campanha eleitoral.¹⁵²

Em meados de novembro de 2019, o Brasil sediou a XI Cúpula dos BRICS, ocasião em que o presidente Xi Jinping esteve no país. Em decorrência desta visita foram firmados entre Brasil e China: um Tratado para Transferência de Pessoas Condenadas; Memorandos de Entendimentos para as áreas de serviços, investimentos, transporte, medicina, cultural e audiovisual; além de protocolos sanitários aplicáveis ao comércio de pera e melão; e um plano de ação na área de agricultura para o período de 2019 a 2023.¹⁵³

No que diz respeito a agenda dos BRICS, durante o evento os países reiteraram o desejo de seguir ampliando o nível de cooperação. Na Declaração de Brasília, os países afirmaram estar comprometidos com o multilateralismo e com a necessidade urgente de fortalecer e reformar instituições como a ONU, a OMC, o FMI, de modo a torná-las mais inclusivas, democráticas e representativas, inclusive por meio de maior participação dos mercados emergentes e de países em desenvolvimento nas tomadas de decisões internacionais.¹⁵⁴

Nesta ocasião, ficou claro que o Brasil retirou da pauta temas que pudessem causar algum desalinhamento com EUA.¹⁵⁵ Por exemplo, a Declaração não fez menções ao apoio dos BRICS à agência para refugiados palestinos *United Nations Relief and Works Agency for*

¹⁵² Por ocasião da visita de Bolsonaro à China, foram firmados oito instrumentos bilaterais: Memorando de Entendimento para o Fortalecimento da Cooperação entre o MRE e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da China; Memorando de Entendimento sobre Programa Bilateral de Intercâmbio de Jovens Cientistas; Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Energia Renovável e Eficiência Energética; Memorando de Entendimento entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a Fundação Nacional de Ciência Natural da China; Protocolo Sanitário para exportação de Carne Bovina Termoprocessada; Protocolo Sanitário para exportação de Farelo de Algodão; Acordo para Reconhecimento Mútuo (ARM) de Operadores Econômicos Autorizados (AEO); Termo de liberação para Operação do Empreendimento de Energia Elétrica -Xingu Rio Transmissora de Energia S.A. Disponível em:

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-24-a-26-de-outubro-de-2019

¹⁵³ Presidência da República. Disponível em:

<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/11/conheca-os-acordos-firmados-entre-brasil-e-china>

¹⁵⁴ Declaração de Brasília – XI Cúpula do BRICS, 14 de novembro de 2019. Disponível em:

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-de-brasilia-11-cupula-do-brics

¹⁵⁵ BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50426314>

Palestine Refugees in the Near East – UNRWA e às negociações sobre o *status* de Jerusalém, cidade reivindicada como capital por palestinos e israelenses. Ambos os temas constavam no comunicado da Cúpula de 2018.¹⁵⁶ A Declaração também não fez menção à proposta norte-americana que afasta os membros dos BRICS do tratamento especial e diferenciado concedido a economias em desenvolvimento pela OMC, não apoiada pelo Brasil.

Diferentemente do ocorrido na última Cúpula sediada no Brasil (2014), líderes da América do Sul não foram convidados. No total, oito países externos ao bloco foram citados no documento de 2019, nenhum do continente. Vale mencionar que na Declaração de 2014¹⁵⁷ os países sul-americanos foram saudados pelo papel ativo no fortalecimento do multilateralismo e da cooperação internacional, bem como pela importância da UNASUL na promoção da paz e da democracia na região.¹⁵⁸

Apesar de o pragmatismo ter se imposto na relação bilateral entre Brasil e China, não se pode subestimar a política de alinhamento automático aos EUA, que, como constatamos, mudou a postura do país em relação aos pleitos na OMC e nos BRICS, e ainda pode produzir efeitos futuros com a China, em especial no que diz respeito à disputa hegemônica entre as superpotências no campo tecnológico.

Vale mencionar que tanto na visita de Mourão como na de Bolsonaro, a presença da Huawei no Brasil e sua possível participação no leilão para oferta de tecnologia 5G ao país foi abordada. Líder no uso de smartphones entre os países emergentes, o Brasil deve começar a trocar o sistema 4G pelo 5G a partir de 2021. Apesar de o Itamaraty ter demonstrado apoio aos princípios do programa norte-americano *Clean Network*,¹⁵⁹ tanto Bolsonaro quanto Mourão

¹⁵⁶ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/x-cupula-dos-brics-declaracao-de-joanesburgo-27-de-julho-de-2018-ingles

¹⁵⁷ Declaração de Fortaleza – VI Cúpula do BRICS, 15 de julho de 2014. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5704-vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julhode-2014>.

¹⁵⁸ Bolsonaro e outros liberais-conservadores que assumiram a região a partir de 2015, como Maurício Macri (Argentina), Sebastián Piñera (Chile), Iván Duque Márquez (Colômbia) e Lenín Moreno (Equador), passaram a questionar as instituições criadas pelos governos de centro-esquerda na primeira década dos anos 2000, como CELAC e UNASUL, caracterizando-as como “bolivarianas”, em alusão à Venezuela de Chávez e Maduro. Em 2019, o Brasil denunciou oficialmente o tratado constitutivo da UNASUL e, em substituição, reuniu-se a Chile, Colômbia, Equador, Argentina, Peru e Paraguai no foro para o Progresso da América do Sul – PROSUL, uma tentativa clara de promover o afastamento da Venezuela das instâncias de integração regional. O foro foi criado com o intuito promover maior integração em matéria de infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança, prevenção e atuação em desastres naturais, mas desconsiderou os avanços já percorridos pela UNASUL nestas matérias (BARROS; GONÇALVES, 2019).

¹⁵⁹ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21948-visita-do-subsecretario-para-crescimento-economico-energia-e-meio-ambiente-do-departamento-de-estado-dos-eua-keith-krach-ao-brasil-de-9-a-11-de-novembro-de-2020>

afirmaram que o país está livre para escolher a melhor proposta, deixando em aberto a participação da empresa chinesa.¹⁶⁰

Neste contexto, aumentaram as investidas estadunidenses sob a forma de investimentos e cooperação política, no intuito de conter o avanço chinês. A começar pelo tão esperado apoio para o ingresso do Brasil na OCDE. Em janeiro de 2020, Trump, que havia inicialmente declarado apoio à candidatura da Argentina e da Romênia, decidiu apoiar o Brasil, quando Alberto Fernández, peronista centro-esquerda, assumiu a presidência da Argentina.¹⁶¹

Além disso, em outubro de 2020, o ministro da Economia Paulo Guedes e Kimberly Reed, presidente do *Export-Import Bank of the United States* – EximBank, assinaram um Memorando de Entendimentos prevendo a promoção de investimentos norte-americanos no Brasil de cerca de US\$ 1 bilhão nas áreas de energia renovável, petróleo e gás, indústria, fabricação de aeronaves e telecomunicações, incluindo a tecnologia 5G.

Os governos também expandiram o Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (*Agreement on Trade and Economic Cooperation* – ATEC), assinado em 2011, com a incorporação de três anexos que versaram sobre facilitação de comércio e administração aduaneira; boas práticas regulatórias; e anticorrupção.¹⁶² Apesar destas iniciativas, o pretendido alinhamento aos Estados Unidos nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro ficou aquém das expectativas do setor econômico.

Vale mencionar que os anos de 2019 e 2020 foram marcados por um recuo no comércio bilateral entre Brasil-EUA. Segundo dados do Ministério da Economia, as exportações do Brasil para os EUA declinaram 27,7%, já as importações de produtos estadunidenses caíram 19,8%. Assim, a balança comercial registrou déficit para o Brasil no montante de 6,4 bilhões de dólares. Neste mesmo período, as exportações do Brasil para China aumentaram 7%, já as importações de produtos chineses declinaram 3,5%; e a balança comercial com o país asiático registrou superavit para o Brasil no montante de 33 bilhões de dólares, apesar da pandemia do novo Corona Vírus.¹⁶³

Fato é que o desenho de política externa baseado no engajamento do país às relações Norte-Sul, em especial aos Estados Unidos, ficou comprometido com a derrota de Donald

¹⁶⁰ Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/06/07/brasil-descarta-vetar-presenca-da-huawei-em-5g-avisa-mourao.ghtml>

¹⁶¹ DW Brasil. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/eua-apoiam-ingresso-do-brasil-na-ocde-no-lugar-da-argentina/a-52009071>

¹⁶² Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/governo-brasileiro-assina-memorando-de-entendimento-com-exim-bank-dos-eua>

¹⁶³ Ministério da Economia. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

Trump, que não conseguiu se reeleger ao fim de seu primeiro mandato em 2020, perdendo a posição para o democrata Joe Biden. A derrota de seu maior aliado deixou o governo Bolsonaro e o Itamaraty sem rumo. O presidente brasileiro foi um dos últimos líderes mundiais a reconhecer o resultado das eleições norte-americanas e a cumprimentar Biden, que fez duras críticas à política ambiental brasileira em seus discursos de campanha.¹⁶⁴

Mesmo com o pragmatismo exigido pelo empresariado brasileiro e mesmo após a saída de Donald Trump da presidência norte-americana, Bolsonaro e Araújo oscilaram nas tratativas com a China e os anseios ideológicos em relação ao país asiático voltaram à tona no contexto da pandemia. O chanceler atacou abertamente o parceiro comercial em suas redes sociais ao chamar o novo Corona Vírus de "comunavírus", o qual identificou como um "plano comunista para acelerar o projeto globalista".¹⁶⁵

Este tipo de comentário estremeceu a relação com a China, que além de ser o principal destino das exportações brasileiras, se destacou como um importante fornecedor de insumos para fabricação de vacinas contra a COVID-19. Nesse sentido, o Itamaraty recebeu duras críticas por não ter estabelecido diálogos diplomáticos positivos com países que pudessem auxiliar o Brasil no combate à pandemia, como China e Índia, parceiros do BRICS. A condição de Ernesto Araújo como Ministro das Relações Exteriores foi, então, considerada "insustentável", tendo chegado ao limite em março de 2021, quando foi substituído pelo diplomata Carlos Alberto França.

Podemos dizer que este foi o desfecho dos dois primeiros anos de política externa do governo Bolsonaro, marcados pelo alinhamento automático aos EUA, em primeira instância, pela oscilação entre ideologia e pragmatismo nas relações com a China, pelo afastamento das agendas dos países emergentes e pela tentativa de aproximação Norte-Sul.

IV.6 Política externa de alinhamento: do multilateral para o unilateral e/ou bilateral?

Como pudemos constatar, o mandato de Donald Trump foi marcado pela disputa hegemônica com a China, traduzida sob a forma de guerra comercial; momento no qual práticas unilaterais e bilaterais prevaleceram em detrimento de ações multilaterais. No Brasil, a abordagem "antiglobalista" ou "antimultilateral", do presidente norte-americano, de fato,

¹⁶⁴ DW Brasil. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/bolsonaro-finalmente-reconhece-joe-biden-como-presidente-eleito-dos-eua/a-55953296>

¹⁶⁵ Metapolítica 17 – Contra o Globalismo. Disponível em: <https://www.metapoliticabrasil.com/post/chegou-o-comunav%C3%ADrus>

esteve presente nos discursos políticos que culminaram na ascensão de Jair Bolsonaro ao poder. O objetivo era demonstrar descontinuidade em relação ao arranjo político anterior, seja ao incorporar a retórica contra organismos internacionais, correlacionando-os à limitação de soberania; seja ao atacar a China, apesar dos interesses comerciais, seguindo a influência ideológica do *hegemon*.

Em sua posse, Bolsonaro afirmou “A política externa retomará o seu papel na defesa da soberania, na construção da grandeza e no fomento ao desenvolvimento do Brasil.”¹⁶⁶ Já Ernesto Araújo, em tom mais ideológico, discursou

“O Itamaraty existe para o Brasil, não existe para a ordem global. [...] Hoje escutamos que a marcha do globalismo é irreversível. Mas não é irreversível. Nós vamos lutar para reverter o globalismo e empurrá-lo de volta ao seu ponto de partida. [...] Não deixem o globalismo matar a sua alma em nome da competitividade. Não acreditem no que o globalismo diz quando diz que para ter eficiência econômica é preciso sufocar o coração da pátria e não amar a pátria.”¹⁶⁷

A postura “antiglobalista” de Araújo parece ter sido invocada apenas em seu sentido político, em oposição à universalização de valores e culturas, dando ênfase ao nacional e à soberania, assim como pregava o republicano Donald Trump. Não nos pareceu que Araújo quisesse abarcar o sentido econômico do termo, uma vez que em muitos de seus discursos as palavras “abertura comercial” estiveram presentes. Nenhum país promove abertura comercial para manter-se isolado em seu plano soberano.

Mas mesmo em termos políticos, o que se observou ao longo dos dois primeiros anos de mandato foi a manutenção da agenda multilateral brasileira. À exceção do Pacto Global de Migração e da substituição da UNASUL pelo PROSUL, o Brasil não se desligou de outros arranjos internacionais. O país manteve-se na ONU e em suas agências especializadas, na OEA, no G20, no IBAS, na CELAC, na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OCTA (1978), na Associação Latino-Americana de Integração – ALADI (1980), na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP (1996), no Foro de Cooperação América Latina – Ásia do Leste – FOCALAL (1999) dentre tantas outras instituições regionais e globais.

¹⁶⁶ Ministério das Relações Exteriores. 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/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>

¹⁶⁷ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>

Em termos de políticas comerciais, o país seguiu atuando junto à OMC, a despeito das fragilidades enfrentadas pela instituição. Já em sua primeira participação na reunião Ministerial Informal de Davos, em janeiro de 2019, Ernesto Araújo confirmou o comprometimento do Brasil com reformas, destacando a Organização como um elemento indispensável nos esforços do país para explorar seus potenciais econômicos.¹⁶⁸

Embora tenha alterado a lógica de posicionamentos visando não só o alinhamento com os EUA, mas também uma aproximação com países do eixo Norte em geral, como vimos no item anterior, o Brasil não se afastou do sistema multilateral de comércio, sob o discurso de preservação de interesses de soberania, como fez os EUA em relação ao Órgão de Apelação. Ao contrário, o Brasil aderiu ao MPIA, arranjo firmado já no curso do governo Bolsonaro, juntamente com outros países que tentam voluntariamente contornar a paralisia do Órgão, o que confirma seu engajamento aos mecanismos de governança global.

Outro elemento que corrobora a manutenção das tradições multilaterais brasileiras é a busca pela aprovação do país como membro da OCDE. O governo Bolsonaro atuou na convergência dos padrões estabelecidos pela instituição internacional, mesmo sem ser membro pleno. Embora o pleito de adesão tenha sido endereçado pela administração anterior, Ernesto Araújo ressaltou o tema como prioritário e reforçou o comprometimento do país com a organização.¹⁶⁹

Além disso, apesar do alinhamento às agendas norte-americanas e dos conflitos ideológicos com a China, o Brasil seguiu nos BRICS, onde reforçou seu comprometimento com o multilateralismo e com instituições como a ONU e o FMI, conforme mencionamos. Vale adicionar que, em maio de 2020, o então Secretário Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia, Marcos Troyjo, foi eleito presidente do Banco dos BRICS – o Novo Banco de Desenvolvimento.¹⁷⁰

O Brasil também seguiu em parceria com os membros do MERCOSUL. Em discurso na LIV reunião ordinária do Conselho do Mercado Comum, Ernesto Araújo afirmou que o país estaria comprometido a fortalecer e a renovar o bloco, considerado um elemento que integra os

¹⁶⁸ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/intervencao-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-ernesto-araujo-na-reuniao-ministerial-informal-da-omc-davos-25-de-janeiro-de-2019>

¹⁶⁹ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/intervencao-do-ministro-ernesto-araujo-no-caffe-da-manha-sobre-o-ingresso-do-brasil-na-ocde-brasil-13-02-2020>

¹⁷⁰ Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/maio/marcos-troyjo-e-eleito-presidente-do-novo-banco-de-desenvolvimento>

pilares de política externa brasileira e que pode contribuir para uma inserção vantajosa nos mercados regional e global. Nesse sentido, Araújo destacou três linhas de ação: intensificação do relacionamento externo, revisão da Tarifa Externa Comum – TEC e fortalecimento institucional do bloco.¹⁷¹

Assim, no âmbito do MERCOSUL, o Brasil deu continuidade a negociações de acordos comerciais iniciados em governos anteriores. Sobre este aspecto, vale ressaltar a conclusão das negociações dos Acordos MERCOSUL-União Europeia (2019) e MERCOSUL-EFTA (*European Free Trade Association*, 2019). Ademais, o Brasil deu sequência às ações iniciadas, em 2018, nas tratativas do MERCOSUL com Canadá, Coreia do Sul e Singapura, além das negociações iniciadas em 2015 com o Líbano.

É fato que com a chegada de Alberto Fernández à presidência, em dezembro de 2019, a relação Brasil e Argentina estremeceu, o que gerou efeitos ao MERCOSUL. Em primeiro lugar, Fernández optou por não adotar uma política de isolamento em relação à Nicolás Maduro, o que desagradou o presidente brasileiro, que atuava em linha com os EUA na oposição ao venezuelano.¹⁷²

Outrossim, o governo argentino demonstrou ressalvas sobre o acordo MERCOSUL-União Europeia e decidiu, por conta da crise gerada pela COVID-19, suspender unilateralmente sua participação em outras negociações.¹⁷³ Dada a resistência argentina em perseguir novas negociações em bloco, Brasil e Uruguai passaram a pleitear maior flexibilidade para celebrar acordos de livre comércio fora do MERCOSUL, mas Argentina e Paraguai não concordaram.¹⁷⁴ Ademais, o país apresentou obstáculos à proposta brasileira de redução das alíquotas previstas na TEC, um dos objetivos principais do governo Bolsonaro, que vê na abertura comercial a possibilidade de inserir o país em cadeias globais de valor.

Isso tudo não obstante, na comemoração de aniversário de trinta anos do MERCOSUL, Bolsonaro afirmou que as divergências políticas e econômicas não podem afetar a integração entre os países membros e confirmou o comprometimento do Brasil com o bloco. Tanto na

¹⁷¹ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-proferido-pelo-ministro-ernesto-araujo-na-sessao-matutina-da-liv-reuniao-ordinaria-do-cmc-santa-fe-16-7-2019>

¹⁷² El País. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020/01/06/internacional/1578326030_447367.html

¹⁷³ El País. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-04-26/argentina-abandona-as-mesas-de-negociacao-e-congela-parcialmente-o-mercosul.html>

¹⁷⁴ Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/26/brasil-e-argentina-defendem-corte-da-tec-mas-diferem-sobre-formas-de-reducao.ghtml>

questão da TEC quanto na flexibilização para negociações de novos acordos de livre comércio fora do MERCOSUL, os países ficaram incumbidos de encontrar soluções.¹⁷⁵

Vale mencionar que o governo Bolsonaro assinou também Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos – ACFI com os Emirados Árabes, Equador, Índia, Marrocos, além do ATEC firmado com os EUA.¹⁷⁶ Estes Acordos bilaterais, no entanto, não representaram um rompimento de tradições multilaterais, pois em paralelo, como constatamos, o país foi mantido nos arranjos globais dos quais fazia parte, tendo inclusive ampliado sua pauta de negociações comerciais no âmbito da OMC para se aproximar de países do eixo Norte (por exemplo, propostas sobre comércio eletrônico, adesão ao Acordo de Compras Governamentais); além de ter investido esforços para adesão a mais um organismo internacional, a OCDE; e de ter impulsionado negociações comerciais no âmbito do MERCOSUL.

Sem análise de mérito quanto à assertividade dos posicionamentos adotados pelo governo Bolsonaro no âmbito das organizações multilaterais, ao longo desta pesquisa, não constatamos um descolamento do sistema multilateral de governança global. Apesar dos discursos “antiglobalistas”, expressos no despreço às instituições internacionais, em especial do ex-Ministro das Relações Exteriores, o que mudou, de fato, no contexto de disputa hegemônica entre EUA e China, foi o alinhamento automático às posições norte-americanas e um realinhamento de interesses em direção ao eixo Norte-Sul dentro dos mecanismos multilaterais, afastando o país da potência asiática em termos políticos, mas não em termos econômicos, nos quais prevaleceu a visão pragmática.

O governo Bolsonaro, portanto, não rompeu com a tradição multilateral brasileira a despeito de Ernesto Araújo, que a propósito, ao fim do segundo ano de mandato e com a não reeleição de Donald Trump, acabou sendo substituído por Carlos França, que em seu discurso de posse afirmou “O consenso multilateral bem trabalhado também é expressão da soberania nacional.”¹⁷⁷

¹⁷⁵ Presidência da República. Disponível em:

<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2021/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cupula-do-mercosul-por-ocasio-dos-30-anos-do-tratado-de-assuncao-videoconferencia-palacio-do-planalto>

¹⁷⁶ Siscomex. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/> Acesso em 30 de abril de 2021.

¹⁷⁷ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasilia-06-04-2021>

V. CONCLUSÃO

Após analisar os elementos apontados pelas correntes neorrealista, institucionalista e crítica para qualificar um *hegemon*, entendemos a corrente crítica como a mais completa e aquela que bem caracterizou as formas de dominação exercidas pelos Estados Unidos a partir da segunda metade do século XX. Revisitamos os fatos históricos que marcaram sua ascensão como ator preponderante na construção da ordem multilateral, utilizando-se de seu elevado nível de poder material, institucional e ideológico.

Focamos a pesquisa em sua atuação no sistema multilateral de comércio, onde sua liderança institucional e sua influência ideológica puderam ser exercidas de tal modo que bens e serviços estadunidenses passaram a ser consumidos em todas as partes do globo. Ao fortalecer laços comerciais, o país também angariou alianças estratégicas no contexto da Guerra Fria, da qual saiu vitorioso e marcou sua supremacia bélica, econômica e política.

A era OMC, todavia, trouxe desafios ao exercício de liderança institucional da potência estabelecida, seja com introdução de novos temas, seja com o aumento no número de atores com interesses opostos, mas especialmente, com o aparelhamento do órgão de solução de controvérsias, que passou a emitir decisões contrárias à postura do país em suas práticas de comércio exterior.

Os Estados Unidos, então, questionaram a Organização, que já não lhe trazia retorno geopolítico; não lograva êxito em atender interesses de seus setores econômicos, como o de serviços, nem de proteger direitos de propriedade intelectual; e frequentemente ainda lhe impunha sanções, por intermédio do órgão de solução de controvérsias. Vale mencionar que muitas delas foram consideradas ilegítimas pelos norte-americanos, que acusaram o Órgão de Apelação de exercer ativismo judicial. Nesse contexto, o país buscou minar sua atuação ao não concordar com a nomeação de novos integrantes para compor o Órgão, tornando-o inoperante.

Antes disso, observamos que as críticas à OMC só aumentaram com a adesão da China. Isto porque para os EUA, o país asiático não cumpriu as disposições previstas em seu Protocolo de Acesso, por meio das quais assumiu compromissos de eliminar gradualmente a intervenção estatal de suas atividades econômicas. Desse modo, a China se beneficiou do acesso a mercados promovido pela Organização, mas não se enquadrou às regras previstas para todos os membros, desequilibrando o ambiente de competição comercial, o que, segundo os EUA, não foi combatido pela instituição, que, ao contrário, por meio de ativismo judicial, ainda dificultou a adoção de remédios contra o comércio desleal chinês.

Com a chegada de Donald Trump à presidência, a China se transformou no inimigo número um dos norte-americanos, sob o discurso de que o país asiático destruiu empresas, roubou propriedade intelectual e empregos dos Estados Unidos. Nesse sentido, além dos esforços multilaterais para enquadrá-la às regras da OMC, a administração Trump buscou resolver a questão em nível unilateral e bilateral. Sobre este aspecto, constatamos que, ao longo da história de liderança norte-americana, o país por vezes recorreu à política externa combinada, qual seja, buscou manter algum nível de cooperação multilateral, mas invocou tendências preponderantes de unilateralismo e bilateralismo sempre que se deparou com momentos de fragilidade hegemônica, utilizando-se destes recursos como estratégia para manutenção de sua supremacia. Não seria diferente no cenário de ascensão da China, especialmente diante dos obstáculos ao seu exercício de poder em âmbito institucional trazidos pela era OMC.

Assim, ao identificar um novo rival, que não conseguiu conter por meio do poder institucional, o *hegemon* agiu unilateralmente e instaurou uma guerra comercial contra a China que ocorreu entre os anos de 2018 e 2019. Sobre este primeiro confronto entre as superpotências, verificamos como as medidas unilaterais, tomadas pelos dois países durante o período de conflito, e bilaterais, assumidas com a assinatura de um Acordo Comercial em 2020, impactaram negativamente o sistema multilateral de comércio, seja ao infringirem regras e princípios previstos nos Acordos da OMC, seja ao gerarem eventuais restrições ou efeitos adversos ao comércio com os demais membros, não passíveis de sanções exequíveis, dada a paralisia do Órgão de Apelação. Os países, assim, fragilizaram ainda mais o sistema multilateral de comércio, instituindo abertura suficiente para que outros estados também dispensem os controles de governança global oferecidos pela Organização.

Desse modo, constatamos que a guerra comercial, o Acordo bilateral e a paralisia do Órgão de Apelação não devem ser vistos como fenômenos isolados, mas entendidos em um contexto mais amplo de insatisfação dos Estados Unidos com o sistema multilateral para conter a potência emergente. Sob a perspectiva da corrente crítica, entendemos que o posicionamento adotado pelo *hegemon* é sempre capaz de influenciar no desenho de política externa dos países menos poderosos, como é o caso do Brasil. Por isso e nesse contexto marcado pela ascensão do unilateralismo e do bilateralismo, buscamos avaliar qual foi a linha diplomática adotada pelo governo que assumiu o país durante a guerra comercial.

Observamos, ao realizar uma revisão da política externa brasileira desde o começo do século XXI, o crescente engajamento do país em fóruns de decisões globais, ao assumir participação ativa na formulação e aplicação de normas internacionais, com intuito de contribuir para redução de assimetrias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento por meio de

organismos multilaterais. Desse modo, o multilateralismo se tornou marca da diplomacia brasileira. Mas o início do governo Bolsonaro, ainda durante a guerra comercial, gerou incertezas sobre a continuidade desta prática.

Tanto o novo presidente quanto seu Ministro das Relações Exteriores absorveram os discursos “antiglobalistas” de Donald Trump, de despreço às instituições internacionais, as quais se atribuía limitação de soberania. Bolsonaro perseguiu o alinhamento automático aos EUA e adotou uma série de medidas para se aproximar do *hegemon*, a despeito de a China ser o maior parceiro comercial do Brasil e um dos maiores investidores no país. No curso dos dois primeiros anos de mandato, verificamos que o tratamento diplomático em relação ao país asiático oscilou entre a ideologia do *hegemon* e o pragmatismo imposto pelo empresariado brasileiro.

Mas com relação à ordem multilateral, verificamos que, apesar dos discursos “antiglobalistas”, o Brasil não se desligou das organizações globais. De fato, no contexto de disputa hegemônica entre EUA e China, houve o alinhamento automático às posições norte-americanas e um realinhamento de interesses em direção ao eixo Norte-Sul dentro dos mecanismos multilaterais, como por exemplo na OMC, na ONU, nos BRICS, no MERCOSUL, afastando o país da potência asiática em termos políticos, mas não em termos econômicos, sobre os quais prevaleceu a visão pragmática.

Assim, e para concluir, não constatamos um rompimento das tradições multilaterais, na medida em que o Brasil foi mantido e ainda perseguiu participação em novas instituições internacionais. À exceção do Pacto Global de Migração e da substituição da UNASUL pelo PROSUL, o país manteve-se atuante nos arranjos globais, tendo inclusive ampliado sua pauta de negociações comerciais no âmbito da OMC, investido esforços para adesão a mais um organismo multilateral, a OCDE; e impulsionado negociações comerciais no âmbito do MERCOSUL. Desta forma, admitimos a hipótese 2 desta pesquisa, segundo a qual, o alinhamento político ocorreu sem rompimento das ações multilaterais.

VI. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Wilson de Jesus Beserra de; GARCIA, Jéssica Lara. **Brasil e China Duas Economias Complementares:** interesses nacionais entre a cooperação e os conflitos comerciais na OMC. *Revista Brasileira de Direito*, V. 12, nº 2, 2016.

ALTER, K. **Resolving or exacerbating disputes? The WTO's new dispute resolution system.** *International Affairs*, v. 79, nº 4, p. 783-800, 2003.

AMARAL JÚNIOR. Alberto do. **A solução de controvérsias na OMC.** São Paulo: Atlas, 2008.

AMORIM, C. **A diplomacia multilateral do Brasil:** Um tributo a Rui Barbosa. *In: Palestra do Ministro das Relações Exteriores na II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil e o Mundo que vem aí.* Fundação Alexandre de Gusmão: Rio de Janeiro, 2007.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Trump e o Ocidente.** *Cadernos de Política Exterior*, Brasília, v.3, n.6, p. 323-358, 2017.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Formação do Império Americano.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

BARBOSA, Rubens Antônio. **Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001:** implicações para a ordem mundial e para o Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, p. 72-91, 2002.

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia Borba. **Fragmentação da Governança Regional, o Grupo de Lima e a Política Externa Brasileira.** *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, v. 2, n. 3, p. 6-39, 2019.

BERRINGER, Tatiana; FORLINI, Luana. **Crise política e mudança na política externa no governo Temer:** contradições no seio da burguesia interna brasileira. *Conjuntura Austral*, v.9, n.48, p.5-19, 2018.

BESSA, Jorge. **O escândalo da espionagem no Brasil:** o caso Snowden. Brasília: Thesaurus, 2014.

BOWN, Chad P. **US-China Trade War Tariffs:** An Up-to-Date Chart. Peterson Institute for International Economics, 20 setembro de 2019. Disponível em:

<https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>

Acesso em: 5 de janeiro de 2021.

_____. **Phase One China Deal:** Steep Tariffs Are the New Normal. Peterson Institute for International Economics, Trade and Investment Policy Watch, 2019.

_____. **Unappreciated hazards of the US-China phase one deal.** Peterson Institute for International Economics, v. 21, n. 01, 2020.

_____. **The US–China trade war and Phase One agreement.** Journal of Policy Modeling, 2021.

BROOKS, Stephen G.; WOHLFORTH, William C. **International Relations Theory and the Case against Unilateralism.** Perspectives on Politics, 3, p. 509-24, 2005.

CARIELLO, T. **O comércio Brasil-China e os investimentos chineses no Brasil.** In *A China por sinólogos brasileiros: Visões sobre economia, cultura e sociedade.* Ed. Evandro Menezes; Janaína Silveira. Rio de Janeiro: Batel, 2019.

CECHIN, Alícia; MONTOYA, Marco Antonio. **Origem, causas e impactos da crise financeira de 2008.** Revista Teoria e Evidência Econômica, v. 23, n. 48, 2017.

CHOW, Daniel CK. **A New and Controversial Approach to Dispute Resolution Under the US-China Trade Agreement of 2020.** Ohio State Public Law Working Paper, n. 543, 2020.

_____. **US Trade Infallibility and the Crisis of the World Trade Organization.** Michigan State Law Review, 2020.

COHEN, Mark. **The Phase 1 IP Agreement: Its Fans and Discontents.** China IPR, 21 de janeiro de 2020. Disponível em:
<https://chinaipr.com/2020/01/21/the-phase-1-ip-agreement-its-fans-and-discontents/>
Acesso em: 5 de janeiro de 2021.

COX, R. W. **Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method.** In: GILL, Stephen (ed.). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations.* Cambridge: Cambridge University Press, p. 49-66, 1993.

_____. **Multilateralism and World Order.** Review of International Studies, v. 18, n. 2, p. 161-180, 1992.

DESMET, D. **China: the new foreign trade law of the peoples republic of China.** Mondaq Business Briefing, 2004.

FARIA, L. A. E. **O valor do conceito de hegemonia para as relações internacionais.** Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 2, n. 3, p. 209-232, jan./jul. 2013.

FREEDONIA. **US & China: Tariff Impact Report,** The Freedonia Group, 2018. Disponível em:
https://static1.squarespace.com/static/58eeef27d1758e9c135afa6e/t/5b7b28b3352f53632ca1b16e/1534798005519/Freedonia-US-Tariffs_whitepaper.pdf
Acesso em: 16 de maio de 2020.

GILL, S. **Power and Resistance in the New World Order.** Palgrave MacMillan, 2003.

GILPIN, R. **War and Change in World Politics.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, p. 41, 1981.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUILHON-ALBUQUERQUE, José Augusto. **Brazil, China, US: a triangular relation?** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 57, n. SPE, p. 108-120, 2014.

GUIMARAES, Feliciano de Sá. **O fim do tratamento diferenciado e a adoção da regra de reciprocidade para países em desenvolvimento na Rodada Uruguai da OMC.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 27, p. 77-105, 2006.

HENN, C.; MCDONALD, B. **Evitar el proteccionismo.** Finanzas y Desarrollo, p. 20-23, 2010. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2010/03/pdf/henn.pdf>
Acesso em: 16 de maio de 2020.

HOBBSAWM, E. **Era Dos Extremos: O Breve Século XX: 1914-1991.** Companhia das Letras, 2002.

HURRELL, Andrew. **Brazil and the New Global Order.** Current History, v.109, n. 724, p. 60-68, 2010.

IKENBERRY, G. J. **Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order.** Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 61-74, 2011.

JOHNSON, Chalmers. **Blowback: os custos e as consequências do império americano.** Rio de Janeiro: Record, 2007.

JÚNIOR, Hermes Moreira. **Política Externa Brasileira no Início do Século XXI: diversificação, realinhamento e dependência.** Entre-lugar, v. 11, n. 21, p. 240-260, 2020.

KEOHANE, Robert Owen. **The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977.** Center for International and Strategic Affairs, University of California, 1980.

_____. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.** Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984.

_____. **Multilateralism: an Agenda for Research.** International Journal, 45, p.731-764, 1990.

KRASNER, Stephen D. **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables.** International Organization, p. 185-205, 1982.

KWA, A; LUNENBORG, P. **Us' section 301 actions: why they are illegitimate and misguided.** South Center, Research Paper, Setembro, 2018.

KWAN, Chi Hung. **The China-US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting Focus and Uncertain Prospects.** Asian Economic Policy Review, p. 55-72, 2020.

LAMPREIA, Luiz Filipe P. **Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese.** Estudos Avançados, v. 9, n. 23, 1995.

LARDY, Nicholas R. **The State Strikes Back: The End of Economic Reform in China?** Washington: Peterson Institute for International Economics, 2019.

LAYNE, C. **The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present**. Ithaca: Cornell University Press, p. 4, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, n. 1, p. 24-59, Brasília, 2005.

MARINHO, H. A. M. P. **Estados Unidos: o contexto dos anos 1970 e as crises do petróleo**. Revista Eletrônica História em Reflexão, Dourados, v. 4, n. 7, jun. 2010.

MARTI, Michael E. **A China de Deng Xiaoping – O homem que pôs a China na cena do século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

MCMMASTER, H. R.; COHN, G. **America First Doesn't Mean America Alone**. The Wall Street Journal, 2017. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>
Acesso em: 16 de maio de 2020.

MEARSHEIMER, J. J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton, p. 41, 2001.

MIRANDA, B. V. **O G-20 no contexto da Rodada Doha: a aproximação entre Brasil e Índia**. Fronteira, v. 5, n. 10, p. 7-31, Belo Horizonte, 2006.

MOLINERO, J. **Estados Unidos y China: ¿Guerra comercial o disputa de hegemonía?** Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), 2018. Disponível em: <http://www.iade.org.ar/noticias/estados-unidos-y-china-guerra-comercial-o-disputa-dehegemonia>.
Acesso em: 16 de maio de 2020.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **De Havana a Doha: o sistema multilateral de comércio em perspectiva histórica**. Carta Internacional, São Paulo: 2006.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica**. Fino Traço Editora, 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; MORENO, Fernanda Venceslau. **Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC**. Dados, v. 50, n. 1, p. 189-220, 2007.

PAUWELYN, J. **The transformation of World Trade**. Michigan Law Review, v. 104, n. 1, p. 01-65, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **O Brasil e os eixos periféricos: agenda e identidade nas relações internacionais**. Cadernos de Estudos Culturais, vol. 4, 2012.

_____. **Do alinhamento e autonomia ao engajamento e contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos**. Revista Esboços, Florianópolis, v. 21, n. 32, p. 92-114, out. 2015.

POSEN, B. R. **Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony.** *International Security*, v. 28, n. 1, p. 5-46, 2003.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **A China e a OMC. Brasil-China: Comércio, Direito e Economia.** LEX Editoras S.A. e Edições Aduaneiras Ltda., São Paulo, 2005.

RÊGO, Elba Cristina Lima. **Do GATT à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio.** Terceiro Curso de Política Comercial da Organização Mundial do Comércio, Genebra, 1996.

SALOBRAL, N. **Por qué China tiene tanto poder sobre la deuda de EE.UU... y del mundo.** Cinco Días, 2018. Disponível em:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/01/11/mercados/1515682382_562530.htm.

Acesso em: 16 de maio de 2020.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. **Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro.** *Relações Internacionais (R:I)*, n. 64, p. 117-137, 2019.

SARDANA, M.M.K. **Causes and Consequences of the Escalating Trade War between the US and China.** ISID, Discussion Note, 2018.

SATO, Eiiti. **Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC.** Porto Alegre: UFRGS, 2001.

SEITENFUS, Ricardo. **A ONU e a epidemia de cólera no Haiti.** São Paulo: Alameda, 2019.

SILVA, André Luis Reis. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica.** Curitiba: Juruá, 2009.

TARASOFSKY R.; PALMER A. **The WTO in crisis: lessons learned from the Doha negotiations on the environment,** *International Affairs*. v. 82, n.5, p. 899-915, 2006.

TARULLO, D. **The end of the Big Trade Deal: Why Doha Will be the Last of the grand multilateral trade negotiations.** *International Economy*, p. 46-49, Washington, 2006.

TAVARES, M. C.; FIORI, J.L. **Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização.** Editora Vozes, 1997.

THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan T. M. **Multilateralismo Comercial em xeque: que regulação do comércio internacional no século XXI?** *Boletim de Economia e Política Internacional, Dinte-IPEA*, n. 7, Jul./Set., 2011.

THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana. **O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma primeira leitura.** São Paulo: Aduaneiras, 2014.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: As Regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio.** São Paulo: Aduaneiras, 1999.

TUSSIE, D. **Multilateralism Revisited in a Globalizing World Economy.** *Mershon International Studies Review* 42, n. 1, p. 183-93, 1998.

_____. **The Uruguay Round and the Trading System in the Balance:** Dilemmas for Developing Countries. In: AGOSTIN, M. & TUSSIE D. (eds.). *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, London: St. Martin, 1993.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. **China's FDI in Brazil:** recent trends and policy debate. Policy Brief, 19, v. 20, 2019.

VIDAL, Camila Feix. **Polarização Partidária e Política Externa nos Estados Unidos (1936-2012).** Revista Brasileira de Ciência Política, n. 25, p. 167-204, Brasília, janeiro - abril de 2018.

VIGEVANI, T; MENDONÇA, F.; LIMA, T. **Poder e Comércio:** A política comercial dos Estados Unidos. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics.** New York: Random House, 1979.

WANG, Yanling. **Ten years after accession to the WTO:** China and the world economy. The Journal of China and Global Economics, vol. 1, 2012.

WARWICK COMISSION. **The Multilateral Trade Regime:** Which Way Forward? The Report of the First Warwick Commission. Coventry: The University of Warwick, 2007.

WU, Mark. **The China, Inc. Challenge to Global Trade Governance.** Harvard International Law Journal, v. 57, n° 2, p. 261–224, 2016.

YEON, Wonho. **The Impact of COVID-19 on the US-China Phase One Agreement.** Korea Institute for International Economic Policy - KIEP Opinions, v. 185, p. 1-4, 2020.

YILMAZ, Bahri. **The US-China “Trade War”:** The War Nobody Can Win. Koç University-TUSIAD Economic Research Forum Working Papers. Working Paper 1911, 2019.