REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO CENTRO UNIVERSITÁRIO BELAS ARTES DE SÃO PAULO
VOL. 18 N. 1 (2025)

FUNCIONALIDADE, LEGITIMIDADE E CAPACIDADE EM RISCO: A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO NA ERA TRUMP 2.0

FUNCTIONALITY, LEGITIMACY, AND CAPACITY UNDER THREAT: THE WORLD TRADE ORGANIZATION IN THE TRUMP 2.0 ERA

Roberto Rodolfo Georg Uebel[1]
Mariana Faissola Criez Nobrega Ferreira[2]
Karolyne Byanca de Brito Prado[3]
Pedro Farjalla Borsari Esper[4]

RESUMO

Este artigo analisa a crise institucional da Organização Mundial do Comércio (OMC) a partir de três eixos interdependentes: funcionalidade, legitimidade e capacidade. Utilizando os aportes teóricos de Keohane (2005), Nye (2001) e Strange (1996), argumenta-se que a OMC atravessa um processo de desestruturação, acelerado por práticas unilaterais no segundo mandato de Donald Trump (2025-presente), que enfraquecem o regime multilateral. A fragmentação da ordem comercial internacional, marcada pela recusa às normas multilaterais e pela revalorização de acordos bilaterais, coloca em xeque a continuidade do modelo institucional vigente desde Bretton Woods. Conclui-se que a crise da OMC é sintomática de uma transição sistêmica mais ampla, cujos contornos futuros permanecem indefinidos.

PALAVRAS-CHAVE: OMC; multilateralismo; legitimidade internacional; Donald Trump; governança global.

ABSTRACT

This article examines the institutional crisis of the World Trade Organization (WTO) through three interrelated dimensions: functionality, legitimacy, and capacity. Drawing on the theoretical contributions of Keohane (2005), Nye (2001), and Strange (1996), the article argues that the WTO is undergoing a process of structural decline, accelerated by unilateral practices during Donald Trump's second presidential term (2025-present moment), which have undermined the multilateral regime. The fragmentation of the international trade order—marked by the rejection of multilateral rules and a renewed emphasis on bilateral agreements—raises questions about the viability of the institutional framework established since Bretton Woods. The article

[1] Professor de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da ESPM. Coordenador do Núcleo de Estudos e Negócios Americanos (NENAM).
[2] Graduanda em Relações Internacionais na Escola Superior de Propaganda e Marketing.
[3] Graduanda em Relações Internacionais na Escola Superior de Propaganda e Marketing.
[4] Graduando em Relações Internacionais na Escola Superior de Propaganda e Marketing.

concludes that the WTO's crisis reflects a broader systemic transition, the contours of which remain uncertain.

KEYWORDS: WTO; multilateralism; international legitimacy; Donald Trump; global governance.

INTRODUÇÃO

A Organização Mundial do Comércio (OMC), criada no contexto do pós-Guerra Fria para regular o comércio internacional e promover o multilateralismo, enfrenta hoje uma crise sem precedentes em sua legitimidade e funcionalidade. O crescente desrespeito às suas normas por parte das grandes potências, especialmente com o retorno de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos em janeiro de 2025, coloca em xeque a efetividade do sistema multilateral de comércio. Sem capacidade coercitiva efetiva e cada vez menos considerada pelos principais atores globais, a OMC vê sua autoridade e relevância sistematicamente questionadas.

Este cenário ecoa uma trajetória histórica conhecida. A Liga das Nações, criada após a Primeira Guerra Mundial com o objetivo de promover a paz e a cooperação internacional, também perdeu sua efetividade quando as grandes potências passaram a ignorar suas normas e compromissos. Hitler, por exemplo, testou repetidamente os limites do sistema sem sofrer sanções efetivas, evidenciando a perda de legitimidade e funcionalidade da organização. O fracasso da Liga em conter agressões expansionistas culminou na necessidade de construção de uma nova estrutura institucional: a Organização das Nações Unidas (ONU).

Neste contexto, surge uma questão central: a atual crise da OMC representa apenas um momento passageiro de tensão ou indica uma mudança sistêmica mais profunda na governança econômica global? A organização estaria caminhando para a obsolescência, seguindo os passos de sua predecessora do século XX?

Para responder a essas questões, este artigo analisa a crise da OMC a partir de três eixos interligados — funcionalidade, legitimidade e capacidade — sob a ótica da fragmentação do regime multilateral, intensificada no contexto do governo Trump 2.0, iniciado em janeiro de 2025. O objetivo é compreender se a OMC ainda cumpre seu papel institucional ou se caminha inevitavelmente para a obsolescência.

O trabalho está estruturado em quatro seções principais. Primeiramente, desenvolve-se um referencial teórico baseado nas contribuições de Robert Keohane, Joseph Nye e Susan Strange sobre funcionalidade, legitimidade e capacidade das organizações internacionais, fornecendo as lentes analíticas necessárias para compreender os desafios institucionais contemporâneos. Em seguida, examina-se especificamente o impacto do segundo mandato de Trump sobre a OMC, analisando como as políticas protecionistas e o desrespeito sistemático às normas multilaterais comprometem cada uma das três dimensões teóricas propostas. Por fim, a conclusão sintetiza os achados e discute as implicações mais amplas da crise da OMC para o futuro da governança econômica global, sugerindo que o declínio desta organização representa um sintoma de uma transformação estrutural mais profunda na ordem internacional.

REFERENCIAL TEÓRICO: FUNCIONALIDADE, LEGITIMIDADE E CAPACIDADE DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO SISTEMA INTERNACIONAL

As organizações internacionais, ao longo do século XX, consolidaram-se como pilares institucionais da ordem liberal internacional. A partir da Segunda Guerra Mundial, assistimos à formação de uma arquitetura normativa voltada à promoção da cooperação, da estabilidade e da previsibilidade no sistema internacional, que continua essencialmente anárquico. Nesse contexto, os trabalhos de Robert Keohane (2005), Joseph Nye (2001) e Susan Strange (1996) fornecem ferramentas fundamentais para compreender os limites e os desafios enfrentados por instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC) diante de um cenário de crescente fragmentação.

Para analisar adequadamente a crise enfrentada pela OMC, optamos por explorar as contribuições teóricas de Keohane, Nye e Strange, autores que oferecem perspectivas complementares sobre funcionalidade, legitimidade e capacidade das instituições internacionais, aspectos essenciais para compreender os desafios enfrentados pelo regime multilateral contemporâneo.

Interdependência e Institucionalismo

Para Keohane e Nye, a funcionalidade das organizações internacionais está diretamente relacionada à capacidade de mediar interdependências complexas entre os Estados. Em *Power and Interdependence* (2001), os autores propõem que, mesmo em um sistema anárquico, os Estados podem criar mecanismos institucionais para mitigar conflitos e maximizar ganhos mútuos. As instituições multilaterais, nesse sentido, são vistas como facilitadoras da cooperação e redutoras dos custos de transação, aumentando a previsibilidade do comportamento estatal.

Keohane, em *After Hegemony* (2005), aprofunda essa visão ao demonstrar que a cooperação internacional é possível mesmo na ausência de uma hegemonia dominante, desde que haja instituições funcionais que coordenem expectativas e comportamentos. Assim, a OMC, como sucessora do GATT, é entendida como uma estrutura funcional cujo objetivo é regular o comércio global por meio de normas estáveis e mecanismos de resolução de disputas. Sua funcionalidade, portanto, depende da disposição dos Estados em respeitar e aplicar suas regras. Quando grandes potências abandonam esse compromisso, a organização perde seu papel instrumental na governança econômica global.

Legitimidade e Cooperação

A legitimidade das organizações internacionais, segundo Keohane (2005), não se baseia apenas em sua funcionalidade técnica, mas também na percepção de justiça, inclusão e imparcialidade em seus processos decisórios. A legitimidade é, portanto, um componente normativo fundamental para a estabilidade do sistema internacional. Já para Joseph Nye (2001), a legitimidade institucional também se relaciona ao "*soft power*", ou seja, à capacidade das organizações de exercerem influência por meio de normas, valores e atração, em vez de coerção.

Nye (2001) argumenta que, quando as instituições multilaterais são percebidas como justas e representativas, sua autoridade cresce e sua influência se torna mais duradoura. Contudo, quando os Estados percebem que as regras são manipuladas ou desrespeitadas pelos mais poderosos, o “soft power” das instituições entra em declínio. O caso da OMC, especialmente no contexto da política comercial agressiva dos Estados Unidos sob Donald Trump, representa um ataque direto a essa legitimidade normativa. O desrespeito às decisões do Órgão de Solução de

Controvérsias, por exemplo, mina a credibilidade da organização aos olhos dos demais membros, que passam a questionar a validade de suas próprias obrigações.

Capacidade e Poder Estrutural

Susan Strange, por sua vez, oferece uma crítica contundente ao institucionalismo liberal ao destacar os limites das organizações internacionais em influenciar os principais vetores de poder no sistema global. Em *The Retreat of the State* (1996) e em seus trabalhos anteriores, publicados ainda durante a Guerra Fria, nas décadas de 1970 a 1990, Strange propõe o conceito de poder estrutural — ou seja, a capacidade de moldar os canais pelos quais os outros Estados operam, definindo as regras do jogo econômico global. Nesse contexto, ela argumenta que as organizações internacionais muitas vezes funcionam como extensões dos interesses das grandes potências, e não como mediadoras imparciais.

Para Strange, a "capacidade" de uma organização internacional deve ser analisada não apenas em termos de sua eficácia técnica, mas também em relação à sua autonomia frente aos interesses dos Estados dominantes. A OMC, nesse sentido, revela sua limitação estrutural quando não consegue impor sanções a um Estado-membro como os Estados Unidos, mesmo diante de violações sistemáticas. O bloqueio do Órgão de Apelação pela administração Trump, sem consequências efetivas, evidencia a assimetria de poder e o caráter estruturalmente desigual da governança comercial.

Strange também antecipa a crescente fragmentação do multilateralismo, ao mostrar como o poder transnacional — sobretudo das corporações e do sistema financeiro — escapa à regulação institucional. Isso coloca sob ameaça a própria razão de ser da OMC, que se vê desafiada tanto "de cima", pelas potências estatais, quanto "de baixo", pela complexidade das cadeias globais de produção e comércio que ela não consegue mais acompanhar nem controlar.

TRUMP 2.0, A OMC E A FRAGMENTAÇÃO DO MULTILATERALISMO

O segundo mandato de Donald Trump marca a intensificação de uma agenda protecionista e hostil à institucionalidade multilateral. Sua política externa e comercial não apenas se opõe frontalmente às premissas do sistema liberal construído no pós-

guerra, como também busca corroer, por dentro, os principais instrumentos de regulação do comércio global. A OMC, nesse contexto, torna-se um alvo prioritário de críticas e manobras de obstrução institucional.

Trump 2.0 retoma e amplia a lógica já observada em seu primeiro mandato, baseada na imposição de tarifas bilaterais, no desmonte de acordos plurilaterais e na rejeição ativa ao papel de organismos multilaterais como árbitros legítimos das disputas internacionais. Sua retórica anti-globalista é acompanhada de ações concretas: bloqueio de nomeações no Órgão de Apelação, paralisação de rodadas de negociação, e desconsideração sistemática de decisões arbitrais. Trata-se de uma ruptura simbólica e operacional com o princípio do multilateralismo cooperativo.

Nesse ambiente, observa-se uma fragmentação crescente do regime comercial global, na qual os Estados são incentivados a priorizar acordos bilaterais ou preferenciais, minando a centralidade normativa da OMC. Essa fragmentação é alimentada por uma percepção de que o sistema multilateral é lento, ineficaz e capturado pelos interesses das grandes potências — percepção esta que se torna realidade quando o principal proponente da ordem liberal internacional recusa submeter-se às suas regras.

Funcionalidade

A funcionalidade da OMC, desde sua criação, esteve centrada na regulação normativa do comércio internacional e na resolução de disputas entre Estados. Mesmo com reconhecida lentidão processual, a instituição cumpriu um papel relevante na estabilização das relações comerciais globais, especialmente em momentos de tensão. Casos como o DS267 (Brasil vs. EUA), sobre os subsídios ao algodão, são emblemáticos dessa função moderadora (WORLD TRADE ORGANIZATION, [s.d.]). Esse caso demonstrou claramente como a OMC pode atuar como mediadora eficiente e imparcial, garantindo que disputas comerciais sejam resolvidas com base em regras, e não na força econômica ou política dos envolvidos.

Contudo, a partir da ascensão do trumpismo, essa funcionalidade passou a ser severamente comprometida. A imposição de tarifas com base na Seção 232 da Lei de Expansão Comercial dos EUA, alegando segurança nacional para justificar barreiras contra parceiros estratégicos como União Europeia e Canadá, exemplifica o desrespeito às normas básicas da OMC (CARVALHO, 2019). Em resposta, os países

afetados retaliaram com tarifas próprias, agravando uma espiral de incerteza e questionamento institucional.

A prática reiterada do desrespeito às regras, quando protagonizada por um ator sistêmico como os EUA, compromete não apenas a eficácia normativa da OMC, mas também seu valor instrumental enquanto fórum funcional. Na ausência de *enforcement* real, a instituição perde sua capacidade de coordenação e previsibilidade, valores centrais destacados por Keohane e Nye na teoria institucionalista.

Legitimidade

A legitimidade da OMC, tal como delineada por autores como Joseph Nye e Robert Keohane, deriva não da coerção, mas da crença coletiva na justiça, imparcialidade e previsibilidade de suas normas e procedimentos. A confiança nesse sistema institucional foi minada por práticas unilaterais que contradizem seu espírito fundacional.

O desrespeito reiterado às decisões da OMC, especialmente por parte dos Estados Unidos durante o segundo governo Trump, não apenas enfraqueceu sua legitimidade normativa, mas também sinalizou aos demais membros que o descumprimento das regras multilaterais é viável sem consequências imediatas, aprofundando assim uma crise de confiança generalizada (EXAME.COM, 2008).

Essa lógica produz uma erosão difusa da legitimidade institucional, pois a repetição da desobediência desestrutura a norma, conforme já sinalizava Hennigan (2008) ainda no primeiro governo Trump. O exemplo de Trump, ao contestar publicamente a autoridade da OMC, fragiliza a ideia de que as organizações internacionais devem mediar a cooperação global. Tal comportamento, quando adotado por uma superpotência, contamina o sistema e coloca em xeque a necessidade mesma da organização. Os ataques aos direitos humanos, no mesmo passo, também sinalizam para uma perda de legitimidade daquele regime, e não apenas do comércio, conforme Finoh (2018) já apontava na primeira administração de Donald Trump.

Além disso, a percepção de que a OMC atua em favor das potências e não dos países em desenvolvimento também colabora para o enfraquecimento de sua legitimidade (CARNEGIE; CLARK, 2024). A paralisia da Rodada de Doha e a inação

diante das desigualdades estruturais reforçam a ideia de uma instituição capturada (LOPES, 2009) — crítica já prevista nos trabalhos de Susan Strange inclusive.

Capacidade

A capacidade de uma organização internacional não se resume à existência de normas ou à presença de uma burocracia funcional. Trata-se, sobretudo, da habilidade de induzir conformidade, mediar conflitos e, se necessário, aplicar medidas corretivas. Nesse aspecto, a OMC apresenta sinais alarmantes de incapacidade sistêmica.

A desestruturação do Órgão de Apelação, sem substituição de seus juízes e sob o veto reiterado dos Estados Unidos, tornou praticamente inoperante o principal mecanismo da organização. Essa paralisia institucional foi descrita por analistas como o maior golpe já sofrido pela OMC em seus quase 30 anos de existência. Sem uma instância final para resolução de disputas, a instituição se aproxima perigosamente de um modelo de fórum meramente consultivo.

Essa incapacidade institucional é agravada pela ausência de poder coercitivo. Conforme argumentado por Susan Strange (1996), a OMC revela-se estruturalmente limitada para enfrentar o poder estrutural dos Estados hegemônicos e do capital transnacional. Isso se expressa, por exemplo, na dificuldade da organização em lidar com a ascensão da China e suas práticas comerciais consideradas "injustas" por Washington — algo que Trump explorou politicamente ao retirar os EUA de negociações plurilaterais e atacar diretamente a neutralidade da instituição.

A percepção de que a OMC não pode punir nem conter os desvios das grandes potências compromete sua autoridade normativa e simbólica. Assim, mesmo sua existência formal já não garante sua relevância prática. A organização se aproxima daquilo que Strange chamava de “instituição simbólica”, cuja presença serve apenas para justificar decisões tomadas fora de seus marcos normativos.

Para restaurar sua capacidade operacional e credibilidade institucional, seria necessário que a OMC promovesse reformas estruturais, fortalecesse mecanismos alternativos de resolução de disputas e buscasse maior independência em relação aos Estados mais poderosos. Entretanto, esses movimentos dependem fortemente de consenso político e diplomático, algo desafiador no contexto atual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise da Organização Mundial do Comércio não é um fenômeno isolado, tampouco recente. Trata-se de um processo cumulativo de perda de autoridade normativa, esvaziamento funcional e paralisia operacional, que atinge o núcleo do multilateralismo contemporâneo. A OMC, antes considerada peça-chave na mediação das relações comerciais globais, encontra-se hoje em posição secundária, sendo cada vez mais ignorada por aqueles que outrora foram seus principais defensores e beneficiários. O segundo mandato de Donald Trump simboliza, mas também acelera, esse declínio, reforçando a desconfiança em relação à efetividade de organismos multilaterais como mediadores legítimos de disputas entre Estados.

A imposição da chamada “Taxa Trump”, sem qualquer respaldo técnico ou consulta à OMC, exemplifica como a política comercial norte-americana deixou de operar sob os marcos da previsibilidade institucional. Quando o maior defensor histórico da ordem liberal internacional opta pela desobediência aberta às normas multilaterais, cria-se um precedente perigoso que autoriza práticas semelhantes por parte de outros Estados. A lógica do “cada um por si” não apenas compromete a funcionalidade da OMC, mas também corrói sua legitimidade e esvazia sua capacidade de ação. O multilateralismo, nessa chave, deixa de ser uma estratégia compartilhada para se tornar um conceito em disputa.

O que se observa é uma ruptura profunda e sistêmica: um processo de fragmentação da arquitetura multilateral erguida após a Segunda Guerra Mundial. Organizações como a OMC, a ONU, a OMS e a própria OTAN passam a operar em um cenário de descrédito e desinvestimento. Ainda que permaneçam formalmente ativas, sua autoridade simbólica e efetiva se reduz em velocidade acelerada. O exemplo da OMC é emblemático, mas não único: sua incapacidade de atuar frente às políticas unilaterais dos Estados Unidos ilustra uma tendência mais ampla de esvaziamento da governança multilateral.

Essa fragmentação é, além de institucional, geopolítica. A reconfiguração de alianças estratégicas por fora das instituições tradicionais, a exemplo de aproximações entre grandes potências que desconsideram os fóruns multilaterais existentes, sinaliza a emergência de uma lógica paralela de poder. A própria ideia de multipolaridade torna-se instável, à medida que os polos de decisão se deslocam para

acordos informais, coalizões temporárias e arranjos bilaterais que fragilizam a previsibilidade e a segurança jurídica internacional.

Diante desse cenário, regiões como América Latina, Sudeste Asiático e o continente africano se veem diante do desafio de construir alternativas institucionais que garantam a previsibilidade e a cooperação. Fóruns como os BRICS+ e os acordos inter-regionais, a exemplo da ainda incerta parceria entre Mercosul e União Europeia, tornam-se estratégias necessárias de adaptação. Tais alternativas, no entanto, exigem mais do que vontade política: exigem coordenação diplomática, compromisso normativo e capacidade de resistir à erosão do consenso multilateral.

A crise da OMC deve, portanto, ser compreendida como sintoma de uma transformação estrutural na ordem internacional. A fragmentação do multilateralismo comercial indica não apenas o colapso de um modelo de governança, mas a ausência de uma nova arquitetura institucional capaz de substituí-lo de forma legítima e eficaz. Sem essa reconstrução, o sistema internacional poderá caminhar para uma era de instabilidade normativa, acordos assimétricos e ausência de arbitragem confiável — uma conjuntura que favorece conflitos, reforça desigualdades e compromete o desenvolvimento sustentável das nações.

Estudos futuros poderiam aprofundar-se na análise comparativa entre a OMC e outras instituições multilaterais que enfrentam crises semelhantes, buscando identificar padrões comuns e estratégias eficazes de adaptação ou reforma institucional.

O trabalho está estruturado em quatro seções principais. Primeiramente, desenvolve-se um referencial teórico baseado nas contribuições de Robert Keohane, Joseph Nye e Susan Strange sobre funcionalidade, legitimidade e capacidade das organizações internacionais, fornecendo as lentes analíticas necessárias para compreender os desafios institucionais contemporâneos. Em seguida, examina-se especificamente o impacto do segundo mandato de Trump sobre a OMC, analisando como as políticas protecionistas e o desrespeito sistemático às normas multilaterais comprometem cada uma das três dimensões teóricas propostas. Por fim, a conclusão sintetiza os achados e discute as implicações mais amplas da crise da OMC para o futuro da governança econômica global, sugerindo que o declínio desta organização representa um sintoma de uma transformação estrutural mais profunda na ordem internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARNEGIE, Allison; CLARK, Richard. **Multilateralism can survive Trump:** with nationalists ascendant, international organizations must learn to bend—so they don't break. Foreign Affairs, 24 dez. 2024. Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/united-states/multilateralism-can-survive-trump. Acesso em: 26 maio 2025.

CARVALHO, Patrícia Nasser de. A OMC e o multilateralismo em tempos de transformações globais. In: SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva; ROCHA, André Santos da. (org.). **Geografia e Relações Internacionais:** debates temáticos! Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2019. p. 121–145. (Coleção Comunicação e Políticas Públicas, v. 56).

EXAME.COM. **Multilateralismo, ideal para comércio, é afetado por lentidão da OMC.** Exame, 9 out. 2008. Disponível em: https://exame.com/economia/multilateralismo-ideal-para-comercio-e-afetado-por-lentidao-da-omc-m0076387/. Acesso em: 26 maio 2025.

FINOH, Maya. **Five ways the Trump administration has attacked the U.N. and international human rights bodies.** American Civil Liberties Union, 24 set. 2018. Disponível em: https://www.aclu.org/news/human-rights/five-ways-trump-administration-has-attacked-un-and-international-human-rights. Acesso em: 26 maio 2025.

HENNIGAN, W. J. **'We reject globalism.' President Trump took 'America First' to the United Nations.** Time, 25 set. 2018. Disponível em: https://time.com/5406130/we-reject-globalism-president-trump-took-america-first-to-the-united-nations/. Acesso em: 26 maio 2025.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence.** 3. ed. New York: Longman, 2001.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony:** cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 2005.

LOPES, Inez. O fracasso da Rodada Doha. **Consilium: Revista Eletrônica de Direito,** Brasília, v. 1, n. 3, p. 1–7, jan./abr. 2009. Disponível em: https://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/consilium_03_12.pdf. Acesso em: 26 maio 2025.

STRANGE, Susan. **The retreat of the state:** the diffusion of power in the world economy. New York: Cambridge University Press, 1996.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS267: United States — Subsidies on Upland Cotton.** Genebra: WTO, [s.d.]. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm. Acesso em: 26 maio 2025.