



A reforma da OMC para além dos tratados: procedimento, Soft Law e transformação normativa¹

WTO reform beyond treaties: procedure, Soft Law and normative transformation

Mariele Cunha Rocha

Doutoranda em Ciência Política (UFPEL), bolsista CAPES. Mestre em Direito e Justiça Social (FURG). Especialista em Direito Público (Damásio). Bacharela em Direito (FURG). Advogada.

63

¹ Recebido para Publicação 18/07/2025. Aprovado para Publicação em 01/09/2026.

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.21997043>





Resumo

O artigo analisa a reforma contemporânea da Organização Mundial do Comércio (OMC) diante das transformações do Direito Internacional e da crise do multilateralismo comercial. Investiga a natureza jurídica da reforma consolidada na 14ª Conferência Ministerial (CM14), examinando se ela configura uma mutação normativa informal, baseada em instrumentos de *soft law* e práticas institucionais. Adota abordagem qualitativa, com análise documental e de conteúdo dos documentos da CM14. Conclui que a reforma ocorre de forma incremental, procedimental e difusa, produzindo novas formas de normatividade que reconfiguram o sistema multilateral sem alterar formalmente seus fundamentos jurídicos.

Palavras-chave: Mutação normativa, OMC, Reforma da OMC, Regime Multilateral de Comércio, Soft Law.

Abstract

This article analyzes the contemporary reform of the World Trade Organization (WTO) in light of the transformations of International Law and the crisis of trade multilateralism. It examines the legal nature of the reform consolidated at the 14th Ministerial Conference (MC14), investigating whether it constitutes a form of informal normative change based on *soft law* instruments and institutional practices. The study adopts a qualitative approach through documentary research and content analysis of MC14 documents. It concludes that the WTO reform has developed in an incremental, procedural, and diffuse manner, producing new forms of normativity that reconfigure the multilateral trading system without formally altering its legal foundations.

Keywords: Multilateral Trading System, Normative Change, WTO, WTO Reform, Soft Law.



Introdução

A intensificação das crises que atravessam a ordem internacional liberal contemporânea tem colocado em xeque a capacidade de adaptação das instituições multilaterais, em especial no campo do comércio internacional. A Organização Mundial do Comércio (OMC), instituída em 1995, exerce um papel central como organismo internacional interestatal no âmbito do Regime Multilateral de Comércio. Entre suas principais atribuições, destacam-se a administração, a supervisão, a adoção e a implementação dos acordos que compõem o referido sistema. Ademais, a OMC funciona como um fórum privilegiado para negociações comerciais e para a resolução de controvérsias entre seus membros, contribuindo de maneira significativa para a mitigação de potenciais conflitos no comércio internacional.

Apesar de sua relevância institucional, a OMC enfrenta desafios estruturais expressivos. Desde 2013, a organização não tem logrado êxito na celebração de novos acordos comerciais multilaterais, em grande parte devido à complexidade e à morosidade das negociações, fatores que frequentemente desencorajam a participação ativa dos Estados-membros. Paralelamente, observa-se uma intensificação das tendências protecionistas no cenário global, que privilegiam ganhos econômicos imediatos em detrimento da cooperação multilateral. Esse contexto tem enfraquecido a legitimidade política da OMC e comprometido sua capacidade de atuação eficaz no sistema internacional de comércio. É nesse cenário que a agenda de reforma da organização ganha centralidade, sendo impulsionada por sucessivas Conferências Ministeriais e alcançando novo fôlego na 14ª Conferência Ministerial (CM14), realizada em março de 2026 na cidade de Iaundé em Camarões.

A CM14 não produziu uma reforma formal consolidada do arcabouço jurídico da OMC, mas revelou a emergência de um processo mais difuso e incremental, marcado pela adoção de declarações, planos de trabalho e práticas institucionais que, embora desprovidos de força jurídica formal clássica, orientam condutas, estruturam expectativas e delineiam caminhos normativos futuros. Além disso, os debates conduzidos nos âmbitos formais e informais da Conferência evidenciaram tensões relevantes em torno de princípios estruturantes do sistema multilateral de comércio, como a regra do consenso, a cláusula da nação mais favorecida e o tratamento especial e diferenciado.

Nesse sentido, o problema de pesquisa que orienta o presente artigo é: como caracterizar juridicamente o processo de reforma da OMC quando este se desenvolve por meio de instrumentos não formalmente vinculantes e práticas institucionais, e em que medida tal processo implica uma reconfiguração dos princípios estruturantes do sistema multilateral de comércio?

Parte-se da hipótese de que a reforma em curso não se dá por meio de alterações formais dos tratados constitutivos da organização, mas sim por um processo de mutação normativa informal, no qual práticas reiteradas, diretrizes políticas e arranjos procedimentais passam a desempenhar função normativa, incidindo inclusive sobre a interpretação e aplicação de princípios fundamentais.

O objetivo geral do artigo consiste em analisar, sob a perspectiva do Direito Internacional, a natureza jurídica do processo de reforma da OMC delineado na CM14, investigando se e como ele configura uma forma de transformação normativa informal. Como objetivos específicos, busca-se: a) examinar o papel de



instrumentos não vinculantes, como declarações ministeriais e planos de trabalho, na produção de efeitos normativos no âmbito da OMC; b) analisar a transformação de práticas procedimentais e sua relevância como mecanismos de mudança jurídica; c) investigar as tensões e reinterpretações dos princípios estruturantes do sistema multilateral de comércio, em especial a regra do consenso, a cláusula da nação mais favorecida e o tratamento especial e diferenciado; e, por fim, d) avaliar os limites e implicações dessa mutação normativa para a teoria das fontes e para a segurança jurídica no Direito Internacional.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho adota uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental de fontes primárias da OMC. Para a seleção do corpus de pesquisa, realizou-se levantamento na página oficial da OMC dedicada à CM14, na qual foram disponibilizados os documentos produzidos no âmbito da Conferência. Adotou-se com critério de seleção a identificação daqueles que apresentavam o termo “reforma da OMC” em seu título ou conteúdo e obteve-se três resultados, o *Chairperson’s Summary*, os relatórios dos facilitadores e os projetos de declaração e plano de trabalho sobre reforma. Complementarmente, emprega-se análise de conteúdo, com o objetivo de identificar padrões normativos, construções argumentativas e elementos de juridificação presentes nos textos examinados. O referencial teórico articula contribuições da teoria das fontes do Direito Internacional, especialmente no que se refere à expansão do *soft law*, à interpretação evolutiva e às formas de mutação normativa, permitindo uma leitura crítica das transformações em curso no sistema multilateral de comércio.

Ao final, sustenta-se que a reforma da OMC, tal como evidenciada na CM14, não se limita a um processo político-institucional, mas configura um movimento mais amplo de transformação do Direito Internacional econômico, no qual a normatividade emerge de forma progressiva e difusa, tensionando categorias tradicionais e reconfigurando, ainda que de maneira não formal, os fundamentos do sistema.

66

O contexto da reforma da OMC

A crise contemporânea do sistema multilateral de comércio tem sido amplamente reconhecida como uma das expressões mais evidentes das transformações da ordem internacional liberal nas últimas décadas. O modelo que, por décadas, sustentou a expansão do comércio global com base em regras previsíveis e universalmente aplicáveis, encontra-se hoje tensionado por mudanças geopolíticas, econômicas e tecnológicas que desafiam sua capacidade de adaptação. O aumento de medidas unilaterais, a proliferação de acordos regionais e plurilaterais, bem como a intensificação de disputas comerciais entre grandes potências, revelam um cenário de fragmentação que coloca em xeque os fundamentos do multilateralismo comercial.

O multilateralismo nas Relações Internacionais é apresentado por John Gerard Ruggie (1992), que o define como a forma institucionalizada de coordenar as relações entre três ou mais Estados com base em princípios gerais de conduta. O multilateralismo pressupõe a existência de elementos centrais em tais relações: a coordenação entre múltiplos atores em detrimento de relações bilaterais; a interação institucionalizada (e não *ad hoc*), pautada por princípios gerais de conduta compartilhados, como reciprocidade, não discriminação e regras; e a institucionalização das relações internacionais por meio de plataformas duradouras de interação, como as organizações internacionais.



Por sua vez, Lisa Martin (1992) já apontava que o multilateralismo deveria ser visto como um meio e não o fim, uma métrica para auferir a interação dos Estados e não um padrão normativo, visto que essa é apenas uma das formas possíveis para que os Estados atinjam seus interesses pessoais e no momento que não os sirvam mais, estes, os abandonam. Os Estados precisam “sacrificar níveis substanciais de flexibilidade no processo de tomada de decisão e resistir as tentações a curto prazo em favor de benefícios a longo prazo” (MARTIN, 1992, p. 767).

O avanço do processo de globalização, aliado à revolução, transformou profundamente as relações humanas e as dinâmicas socioeconômicas contemporâneas. A intensificação dos fluxos de bens, serviços, capitais e informações reconfigurou as formas de consumo, tornando-as mais ágeis, acessíveis e transnacionais, ao mesmo tempo em que reduziu significativamente as distâncias espaciais e temporais. Paralelamente, emergem novos atores dotados de capacidade efetiva de agência - como corporações transnacionais, redes da sociedade civil e indivíduos conectados - que passam a exercer influência direta sobre mercados, comportamentos e agendas políticas, relativizando o protagonismo tradicional dos Estados e contribuindo para a crescente complexidade da governança internacional.

Amitava Acharya argumenta que a ordem internacional contemporânea se apresenta na forma “multiplex” (2026, p. 506), uma metáfora que une os termos multiplicidade e complexidade, que é caracterizada pela descentralização do poder, pela pluralidade de atores e pela intensificação de interações entre diferentes níveis de governança. Em contraste com leituras tradicionais centradas na polaridade - que definiam o mundo como unipolar, bipolar ou multipolar, a multiplexidade enfatiza não apenas a distribuição material de poder, mas sobretudo a diversidade de agentes (estatais e não estatais), ideias, normas e formas de autoridade que coexistem e se entrelaçam em um sistema global interdependente.

67

Trata-se, portanto, de uma ordem composta por múltiplas fontes produtoras de governança, sejam elas globais, regionais e locais, que operam de maneira simultânea e interativa, frequentemente para além dos arranjos institucionais clássicos. Nesse contexto, a crise de instituições centralizadoras não implica necessariamente um vácuo de governança, mas sim a reconfiguração dos modos pelos quais os atores buscam coordenar interesses e promover regras, recorrendo a fóruns alternativos, coalizões flexíveis e mecanismos inovadores para atingir seus objetivos.

A OMC foi criada em 1995, no bojo dos resultados da Rodada Uruguai. Tal fato representou, na época, um avanço significativo em relação ao modelo anterior, ao consolidar um arcabouço jurídico mais abrangente, dotado de maior densidade normativa e institucional. A organização não apenas ampliou o escopo das disciplinas comerciais, incorporando temas como serviços e propriedade intelectual, como também fortaleceu mecanismos de monitoramento e solução de controvérsias, conferindo maior juridicidade ao sistema (OMC, 1994).

A trajetória que conduz à criação da OMC remonta ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, 1947), que, embora concebido como um acordo provisório, acabou por estruturar, ao longo de décadas, um regime internacional baseado na liberalização progressiva do comércio. Sob o GATT, a produção normativa ocorria majoritariamente por meio de rodadas de negociação, nas quais os Estados, mediante concessões recíprocas, ajustavam tarifas e estabeleciam regras comuns. Esse modelo, fortemente ancorado no consentimento estatal e na lógica contratual, evoluiu gradualmente até culminar na institucionalização promovida pela OMC.





Com a criação da OMC, observa-se uma intensificação do processo de juridificação do comércio internacional. As regras tornam-se mais detalhadas, os compromissos mais abrangentes e os mecanismos de *enforcement* mais eficazes. O sistema de solução de controvérsias, em particular, passa a desempenhar papel central na interpretação e aplicação das normas, contribuindo para a consolidação de uma prática jurisprudencial relativamente consistente. Esse arranjo, conforme Jackson (1998) fortalece a previsibilidade e a segurança jurídica, elementos essenciais para o funcionamento do sistema multilateral.

Todavia, a mesma estrutura que conferiu robustez ao sistema também revelou, ao longo do tempo, limitações importantes. A exigência de consenso para a adoção de decisões, embora concebida como mecanismo de proteção da soberania dos membros, passou a dificultar a atualização das regras diante de um ambiente internacional mais heterogêneo. De acordo com Silvana Schimanski (2020), a incapacidade de concluir negociações multilaterais abrangentes, evidenciada pelo impasse da Rodada Doha, ilustra as dificuldades de adaptação do modelo tradicional de produção normativa da OMC.

Paralelamente, o enfraquecimento do sistema de solução de controvérsias, especialmente a partir da crise do Órgão de Apelação, comprometeu um dos pilares fundamentais da organização. A impossibilidade de funcionamento pleno desse mecanismo reduziu a capacidade da OMC de garantir a observância de suas regras, afetando a confiança dos membros no sistema. Esse cenário contribuiu, segundo Patrick (2015), para a busca de alternativas fora do arcabouço multilateral, intensificando tendências de fragmentação e minilateralismo.

68

Diante dessas dificuldades, observa-se um deslocamento progressivo das dinâmicas normativas para além dos instrumentos formais tradicionais. Em vez de depender exclusivamente de acordos multilaterais formalmente adotados, os membros passam a recorrer a mecanismos mais flexíveis, capazes de produzir efeitos práticos sem exigir o mesmo grau de consenso. Esse movimento não implica o abandono do direito, mas sim sua transformação, na medida em que novas formas de normatividade emergem no interior das práticas institucionais.

A 14ª Conferência Ministerial da OMC (CM14), realizada em 2026, insere-se nesse contexto como um marco relevante desse processo de transformação. Diferentemente de conferências anteriores, que buscavam resultados concretos em termos de adoção de decisões vinculantes, a CM14 destacou-se pela ênfase em processos, diretrizes e agendas de trabalho. Os documentos produzidos no âmbito da Conferência - como resumos da presidência, relatórios de facilitadores e projetos de declaração - revelam uma preocupação crescente com a construção de consensos progressivos, ainda que não formalizados juridicamente (WTO, 2026).

Esses instrumentos apresentam características que desafiam as categorias tradicionais do Direito Internacional. Embora não possuam, em regra, caráter juridicamente vinculante, eles desempenham funções normativas relevantes ao orientar a atuação dos membros, estruturar processos decisórios e estabelecer parâmetros para futuras negociações. Ao fixarem cronogramas, definirem prioridades e delinearem caminhos institucionais, tais documentos contribuem para a produção de efeitos jurídicos indiretos, influenciando a interpretação e aplicação das normas existentes.

A emergência dessa normatividade sem formalização pode ser compreendida à luz da expansão do *soft law* no Direito Internacional. Para Chinkin (1989), instrumentos não vinculantes, como declarações e





planos de ação, têm sido amplamente utilizados em diversos regimes internacionais como forma de flexibilizar a cooperação e contornar impasses políticos. No entanto, no caso da OMC, esse fenômeno assume contornos particulares, uma vez que se insere em um sistema historicamente marcado por elevado grau de juridicidade e formalização.

Nesse sentido, a normatividade que emerge no contexto da reforma da OMC não substitui o direito formal, mas o complementa e, em certa medida, o transforma. Ao operar em uma zona intermediária entre o jurídico e o político, esses instrumentos permitem a construção gradual de entendimentos compartilhados, que podem, posteriormente, ser incorporados ao arcabouço formal. Trata-se, portanto, de um processo incremental de produção normativa, no qual a distinção entre direito e política se torna mais fluida.

Além disso, a prática reiterada desses instrumentos contribui para a consolidação de expectativas legítimas entre os membros, elemento central para a compreensão de sua eficácia normativa. Ainda que não sejam formalmente obrigatórios, tais instrumentos podem gerar pressões políticas e reputacionais que incentivam sua observância. Esse aspecto evidencia que a normatividade no Direito Internacional não se esgota na obrigatoriedade formal, mas envolve também dimensões sociais e institucionais mais amplas.

A análise da MC14 permite identificar, portanto, um movimento de transformação na forma de produção normativa no sistema multilateral de comércio. Em vez de depender exclusivamente de decisões formais adotadas por consenso, o sistema passa a incorporar mecanismos mais flexíveis, baseados em práticas institucionais e instrumentos não vinculantes. Essa transformação reflete uma tentativa de adaptação às novas realidades do comércio internacional, sem romper completamente com os fundamentos jurídicos do sistema.

Contudo, essa emergência de normatividade sem formalização também suscita questões relevantes do ponto de vista jurídico. A ampliação do uso de instrumentos não vinculantes pode gerar incertezas quanto à sua natureza jurídica e aos seus efeitos, desafiando as categorias tradicionais das fontes do Direito Internacional. Além disso, a ausência de procedimentos formais claros para sua adoção e aplicação pode levantar preocupações relacionadas à transparência, à legitimidade e à *accountability*.

A compreensão desse fenômeno exige uma abordagem que vá além das dicotomias clássicas entre *hard law* e *soft law*, permitindo captar a complexidade dos processos contemporâneos de juridificação. No caso da OMC, a emergência de normatividade sem formalização não representa uma ruptura com o direito, mas sim uma reconfiguração de suas formas de produção e manifestação. Trata-se de um processo que, ao mesmo tempo em que amplia as possibilidades de adaptação do sistema, desafia os limites conceituais do Direito Internacional, exigindo novas ferramentas analíticas para sua compreensão.

A reconfiguração dos princípios estruturantes do sistema multilateral de comércio

No modelo clássico da OMC, a regra do consenso constitui o eixo central da produção normativa e da tomada de decisões. Derivada da tradição do sistema do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, essa regra expressa a primazia do consentimento estatal e garante que nenhum membro seja formalmente obrigado por decisões às quais se oponha. Tal mecanismo, ao mesmo tempo em que reforça a legitimidade





das decisões, impõe limites significativos à capacidade de adaptação do sistema, especialmente em contextos de elevada heterogeneidade entre os membros.

A prática recente da OMC, contudo, revela uma flexibilização crescente desse princípio. Sem que haja uma alteração formal da regra do consenso, observa-se a adoção de estratégias procedimentais e institucionais que permitem contornar seus efeitos mais restritivos. A fragmentação das negociações, a utilização de formatos plurilaterais e a construção de acordos entre grupos de membros dispostos a avançar em determinadas agendas constituem exemplos dessa tendência. Esse fenômeno, de acordo com Pauwelyn (2014) tem sido interpretado como parte de uma tendência mais ampla de adaptação institucional em contextos de impasse, na qual atores recorrem a arranjos alternativos para manter a cooperação.

Esse movimento aponta para uma transformação na arquitetura decisória do sistema, na qual o consenso deixa de operar como condição absoluta para a produção de normatividade e passa a conviver com mecanismos mais flexíveis de coordenação. Como argumenta Joost Pauwelyn, a OMC tem evoluído para um modelo mais “pluralista”, no qual diferentes formas de cooperação coexistem dentro e ao redor da organização (ibidem). A centralidade do consenso é, assim, relativizada na prática, ainda que mantida no plano formal, configurando um caso típico de mutação normativa informal.

Paralelamente, essa flexibilização impacta diretamente o princípio da universalidade das regras comerciais, tradicionalmente associado à cláusula da nação mais favorecida (MFN). Esse princípio, ao estabelecer que qualquer vantagem concedida a um membro deve ser estendida a todos os demais, constitui um dos pilares do sistema multilateral, assegurando igualdade de tratamento e evitando discriminações, como apontam Thorstensen, Ramos e Müller (2011).

Entretanto, a crescente adoção de iniciativas plurilaterais e arranjos diferenciados introduz uma lógica mais seletiva na aplicação das regras. Segundo Hoekman e Mavroidis (2015), a participação restrita em determinados acordos, bem como a implementação de compromissos apenas por parte de alguns membros, gera uma fragmentação funcional do sistema, na qual nem todos estão sujeitos às mesmas disciplinas.

Importa destacar que essa transformação não implica a revogação do princípio da nação mais favorecida, que permanece formalmente vigente. O que se observa é sua reinterpretação prática, por meio da criação de espaços normativos paralelos ou complementares ao regime multilateral clássico. Trata-se, portanto, de uma erosão funcional, na qual o princípio mantém sua validade jurídica, mas tem seu alcance progressivamente limitado por práticas institucionais.

Nesse contexto, a arquitetura do sistema multilateral de comércio passa a se aproximar de um modelo mais flexível e policêntrico, no qual diferentes níveis de compromisso coexistem. Essa configuração permite avanços em áreas específicas, mas também levanta questões quanto à coerência e à unidade do sistema, bem como quanto à igualdade de condições entre os membros.

Para além das transformações na arquitetura decisória, a reforma da OMC também incide sobre o conteúdo substantivo dos princípios que orientam o sistema. Em particular, os debates evidenciados na MC14 revelam tensões significativas em torno da relação entre desenvolvimento, diferenciação e igualdade de condições, elementos centrais para a compreensão do regime multilateral de comércio.





O princípio do tratamento especial e diferenciado (*Special and Differential Treatment* - S&DT) constitui um dos mecanismos por meio dos quais o sistema busca acomodar as assimetrias entre seus membros. Historicamente, esse princípio reconhece que países em desenvolvimento e menos desenvolvidos necessitam de maior flexibilidade na implementação de compromissos, seja por meio de prazos diferenciados, seja por meio de obrigações menos rigorosas.

Contudo, a evolução da economia global e a crescente heterogeneidade entre os países classificados como “em desenvolvimento” têm gerado questionamentos quanto à aplicação desse princípio. As discussões recentes no âmbito da OMC indicam uma tendência à revisão de seus critérios e modalidades, refletindo disputas sobre quem deve se beneficiar dessas flexibilidades e em que medida. A literatura, Hoekman e Mavroidis (2015,) aponta para uma tendência de “recalibração” do tratamento diferenciado, especialmente diante da ascensão de economias emergentes.

Essa reinterpretação do desenvolvimento está diretamente relacionada ao conceito de *level playing field*, frequentemente invocado nos debates sobre reforma. A ideia de garantir condições equitativas de concorrência entre os membros pode entrar em tensão com a lógica de diferenciação, na medida em que a concessão de tratamento especial pode ser percebida como distorção das condições de competição.

O que se observa, portanto, é a emergência de um conflito normativo entre dois valores fundamentais do sistema: de um lado, a promoção do desenvolvimento por meio da diferenciação; de outro, a busca por igualdade de regras e condições de concorrência. Esse conflito não é resolvido por meio de alterações formais, mas por meio de práticas interpretativas e negociais que redefinem, na prática, o alcance desses princípios.

71

Nesse contexto, a reforma da OMC revela uma tendência à recalibração desses valores, com possíveis implicações para a distribuição de direitos e obrigações entre os membros. A redefinição dos parâmetros de desenvolvimento pode levar a uma maior segmentação do sistema, na qual diferentes grupos de países assumem compromissos distintos, de acordo com suas capacidades e interesses.

Ao mesmo tempo, essa transformação pode contribuir para a adaptação do sistema a novas realidades, tornando-o mais responsivo às demandas contemporâneas. A incorporação de critérios mais dinâmicos para a definição de desenvolvimento, bem como a busca por equilíbrio entre diferenciação e igualdade, pode ampliar a legitimidade e a eficácia do regime multilateral.

Entretanto, essa reconfiguração também levanta desafios importantes. A ausência de critérios claros e consensuais para a aplicação do tratamento diferenciado pode gerar incertezas e disputas, afetando a previsibilidade do sistema. Além disso, o tensionamento entre desenvolvimento e igualdade pode aprofundar divisões entre os membros, dificultando a construção de consensos.

Dessa forma, a análise dos debates sobre desenvolvimento e *level playing field* evidencia que a transformação normativa na OMC não se limita a aspectos procedimentais ou institucionais, mas atinge o próprio conteúdo dos princípios que orientam o sistema. Trata-se de um processo no qual valores fundamentais são reinterpretados à luz de novas circunstâncias, configurando uma mutação normativa que incide sobre o núcleo do regime multilateral de comércio.





A reconfiguração da arquitetura decisória: entre a flexibilização do consenso e a erosão funcional da universalidade

Se, conforme argumentado, a reforma recente da Organização Mundial do Comércio (OMC) evidencia a emergência de instrumentos normativos não formalizados, a compreensão desse fenômeno exige avançar um passo adicional: identificar os mecanismos pelos quais tais instrumentos produzem efeitos concretos no sistema. Nesse sentido, o elemento procedimental assume papel central, não mais como simples meio de viabilização de decisões, mas como estrutura capaz de organizar, direcionar e, em certa medida, condicionar a produção normativa no âmbito da organização.

No modelo tradicional da OMC, Almeida (2015) aponta que o procedimento decisório era concebido como um espaço formal, rigidamente estruturado e subordinado à lógica do consenso. A produção de normas dependia de etapas bem delimitadas, culminando na adoção de decisões ou acordos juridicamente vinculantes. Nesse contexto, o procedimento operava como uma engrenagem previsível, mas também limitada, na medida em que sua rigidez dificultava a adaptação a contextos de desacordo persistente.

A dinâmica observada na MC14 revela, contudo, uma inflexão importante: o procedimento passa a ser utilizado estrategicamente como forma de contornar bloqueios decisórios e manter a capacidade operativa do sistema. Em vez de aguardar a formação de consenso para a adoção de normas formais, os membros recorrem a arranjos procedimentais que permitem avançar agendas, estruturar compromissos e produzir coordenação, mesmo na ausência de acordos plenamente consolidados.

Um primeiro elemento relevante nesse processo é a fragmentação funcional das negociações. A utilização de sessões temáticas específicas, conduzidas por facilitadores, permite isolar áreas de convergência e reduzir o custo político do dissenso. Ao segmentar os debates em múltiplos espaços deliberativos, o procedimento cria condições para a produção de entendimentos parciais, que, embora não formalizados, passam a orientar a atuação dos membros em temas específicos.

Em segundo lugar, destaca-se o papel dos documentos intermediários, como relatórios de facilitadores, resumos da presidência e projetos de declaração, que funcionam como instrumentos de estabilização interpretativa. Esses documentos não apenas registram o estado das negociações, mas também organizam posições, sintetizam convergências e delimitam o espaço do possível. Ao fazê-lo, funcionam como referências normativas provisórias, que influenciam a conduta dos membros e moldam as etapas subsequentes do processo decisório.

Outro aspecto central diz respeito à definição de agendas e cronogramas de trabalho. O estabelecimento de marcos temporais, *checkpoints* e mecanismos de acompanhamento, como previsto no plano de reforma da OMC, cria uma estrutura de expectativas que orienta o comportamento dos membros. Ainda que tais prazos não sejam juridicamente vinculantes, seu descumprimento pode gerar custos políticos e reputacionais, conferindo-lhes eficácia prática.

Além disso, a atribuição de competências específicas a órgãos como o Conselho Geral e o Órgão de Solução de Controvérsias, no contexto do processo de reforma, contribui para a institucionalização do procedimento. Ao delimitar quem decide, quando decide e sobre o que decide, o procedimento estabelece





uma arquitetura de governança que condiciona a produção normativa, mesmo na ausência de decisões finais.

Esse conjunto de práticas evidencia que o procedimento não apenas organiza o processo decisório, mas também atua como mecanismo de coordenação entre os membros. Ao reduzir incertezas, estruturar interações e criar pontos de convergência, ele permite a formação de expectativas compartilhadas, elemento essencial para a emergência de normatividade em contextos de baixa formalização.

A eficácia desse modelo procedimental está diretamente relacionada à sua capacidade de produzir continuidade. Diferentemente das decisões formais, que operam em lógica pontual, o procedimento cria fluxos contínuos de interação, nos quais a normatividade é construída progressivamente. Cada relatório, reunião ou atualização de agenda contribui para a consolidação de entendimentos que, embora inicialmente frágeis, podem adquirir maior densidade ao longo do tempo.

Importa destacar, ainda, que esse tipo de normatividade procedimental não é neutro. A forma como os processos são estruturados, incluindo a escolha de facilitadores, a definição de temas prioritários e o desenho das etapas deliberativas, influencia diretamente os resultados. Nesse sentido, o procedimento incorpora dimensões de poder, podendo favorecer determinados interesses ou visões em detrimento de outros.

Ao mesmo tempo, a flexibilidade procedimental permite acomodar a diversidade de posições entre os membros, evitando rupturas mais profundas no sistema. Em um contexto de elevada heterogeneidade, a possibilidade de avançar por meio de compromissos graduais e não vinculantes constitui um mecanismo importante de resiliência institucional.

Do ponto de vista jurídico, a transformação procedimental observada na OMC desafia a distinção clássica entre processo e norma. Ao produzir efeitos concretos sobre a conduta dos membros e sobre a evolução do sistema, o procedimento deixa de ser apenas instrumental e passa a integrar o próprio fenômeno normativo. Essa mudança exige uma ampliação das categorias analíticas do Direito Internacional, de modo a incorporar formas mais difusas de juridicidade.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a normatividade procedimental se manifesta por meio de três dimensões principais: a) a estruturação de expectativas, por meio de agendas e cronogramas; b) a estabilização interpretativa, por meio de documentos intermediários; e c) a coordenação prática, por meio da organização das interações entre os membros. Essas dimensões, combinadas, permitem compreender como o procedimento produz efeitos normativos mesmo na ausência de formalização.

Por fim, a análise da MC14 sugere que o procedimento se tornou um dos principais vetores de transformação do sistema multilateral de comércio. Em um cenário no qual a produção normativa formal encontra-se bloqueada ou limitada, é por meio do procedimento que o sistema continua a evoluir, adaptando-se gradualmente às novas demandas. Essa evolução, embora menos visível do que reformas formais, possui impacto significativo sobre a configuração do Direito Internacional econômico.

Assim, a transformação procedimental não deve ser compreendida como um fenômeno secundário ou meramente técnico, mas como elemento central para a compreensão das mudanças em curso na OMC. Ao operar como mecanismo de produção normativa, o procedimento revela novas formas de juridificação,



nas quais a normatividade emerge de maneira indireta, incremental e profundamente vinculada às práticas institucionais.

Considerações finais

O percurso desenvolvido ao longo deste artigo partiu do reconhecimento de que a crise contemporânea do sistema multilateral de comércio não se traduz apenas em dificuldades políticas ou institucionais, mas revela transformações mais profundas na própria forma de produção e manifestação da normatividade no Direito Internacional. A análise da dinâmica recente da Organização Mundial do Comércio, especialmente a partir da CM14, permitiu evidenciar que as respostas a esse cenário não têm se dado por meio de reformas formais consolidadas, mas sim por processos mais difusos, graduais e ancorados em práticas institucionais.

Nesse contexto, torna-se possível compreender a reforma da OMC não como um evento pontual ou como uma ruptura jurídica claramente delimitada, mas como um processo em curso, caracterizado por uma transformação incremental das formas de produção normativa. Os instrumentos examinados, declarações, relatórios, planos de trabalho - ainda que desprovidos de obrigatoriedade formal, demonstram capacidade concreta de orientar condutas, estruturar expectativas e organizar o desenvolvimento das negociações. Trata-se de uma normatividade que emerge menos da imposição e mais da interação contínua entre os membros.

A centralidade assumida pelo procedimento ao longo desse processo revela uma mudança significativa na lógica de funcionamento do sistema. O procedimento deixa de ser apenas um meio técnico de viabilização de decisões para se afirmar como espaço privilegiado de construção normativa. Ao organizar agendas, estruturar debates e estabilizar entendimentos parciais, ele passa a produzir efeitos que, embora indiretos, são fundamentais para a evolução do sistema. A normatividade, nesse sentido, não se apresenta mais exclusivamente no momento final da decisão formal, mas se constrói ao longo do próprio processo.

Essa transformação procedimental está intimamente relacionada à necessidade de adaptação diante de um ambiente internacional marcado por maior heterogeneidade, complexidade e contestação. A dificuldade de alcançar consensos amplos não paralisa completamente o sistema, mas desloca sua dinâmica para formas mais flexíveis de coordenação. A fragmentação temática das negociações, a atuação de facilitadores e a produção de documentos intermediários ilustram como o sistema se reorganiza para continuar operando, ainda que em moldes distintos daqueles originalmente concebidos.

Ao mesmo tempo, esse movimento incide sobre os próprios fundamentos do regime multilateral de comércio. Os princípios estruturantes que historicamente conferiram unidade e previsibilidade ao sistema permanecem formalmente intactos, mas passam a ser operacionalizados de maneira distinta. A regra do consenso, por exemplo, segue como referência normativa central, mas sua aplicação prática é progressivamente flexibilizada por meio de arranjos que permitem avanços parciais e diferenciados. O mesmo ocorre com a lógica da não discriminação, cuja universalidade é tensionada pela proliferação de iniciativas plurilaterais.

Essa reconfiguração não se apresenta como um abandono dos princípios, mas como uma adaptação funcional que busca conciliar continuidade e mudança. A preservação formal desses elementos contribui para a manutenção da legitimidade do sistema, enquanto sua transformação prática permite acomodar novas demandas e assimetrias. Nesse espaço intermediário, o direito se transforma sem necessariamente se





alterar de maneira explícita, evidenciando a relevância das práticas interpretativas e institucionais na evolução dos regimes internacionais.

No plano substantivo, as tensões em torno do tratamento especial e diferenciado e do conceito de igualdade de condições de concorrência revelam a complexidade crescente do sistema. A tentativa de equilibrar desenvolvimento e competitividade expõe divergências profundas entre os membros, ao mesmo tempo em que impulsiona a redefinição dos critérios que orientam a distribuição de direitos e obrigações. A normatividade que emerge desse processo não é estática, mas resulta de negociações contínuas, nas quais diferentes concepções de justiça e eficiência se entrelaçam.

A análise desenvolvida também permite observar que a distinção entre direito e política se torna progressivamente mais tênue nesse contexto. Os instrumentos não vinculantes e as práticas procedimentais operam em uma zona híbrida, na qual elementos jurídicos e políticos se combinam de forma indissociável. Essa característica desafia categorias tradicionais do Direito Internacional, exigindo abordagens capazes de captar a normatividade para além da obrigatoriedade formal.

Esse cenário não está isento de tensões e desafios. A ampliação do uso de instrumentos informais pode gerar incertezas quanto ao alcance e aos efeitos das normas, afetando a previsibilidade do sistema. Além disso, a centralidade do procedimento levanta questões sobre transparência, participação e distribuição de poder entre os membros, sobretudo em um ambiente marcado por assimetrias significativas. Ainda assim, tais dinâmicas parecem constituir parte integrante do processo de adaptação do sistema às condições contemporâneas.

75

A partir desse conjunto de elementos, a reforma da OMC pode ser compreendida como expressão de uma transformação mais ampla do Direito Internacional econômico, na qual a normatividade se torna mais difusa, processual e relacional. O direito não desaparece, mas se reorganiza em torno de novas formas de produção e estabilização, nas quais práticas, interações e expectativas desempenham papel central. Trata-se de um movimento que, ao mesmo tempo em que tensiona categorias consolidadas, amplia as possibilidades de compreensão do fenômeno jurídico em contextos multilaterais complexos.

Assim, o que se observa não é o esvaziamento do sistema, mas sua reconfiguração em bases distintas, nas quais a rigidez cede espaço à flexibilidade e a formalidade convive com arranjos mais informais. A OMC permanece como um espaço relevante de coordenação, ainda que sua dinâmica normativa se afaste progressivamente do modelo tradicional que marcou sua origem. É nesse deslocamento que se inscrevem os principais desafios e também as potencialidades do regime multilateral de comércio na contemporaneidade.

Referências

ACHARYA, Amitav. Thinking beyond a polarized world: why multiplexity matters. **International Affairs**, Oxford, v. 102, n. 2, p. 503–511, mar. 2026. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iia025>.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A longa marcha da OMC: do nascimento aos impasses atuais. **Boletim Meridiano** 47, vol. 16, n. 150, jul. - ago. 2015, p. 16 a 22.





CHINKIN, C. M. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law. **The International and Comparative Law Quarterly**, Vol. 38, No. 4 (Oct., 1989), p. 850-866.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT). **General Agreement on Tariffs and Trade**. Geneva, 1947. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm. Acesso em: 21 ago. 2026.

HOEKMAN, B. M., & MAVROIDIS, P. C. Embracing Diversity: Plurilateral Agreements and the Trading System. **World Trade Review**, v. 14, 2015, p.101-116.

JACKSON, John H. *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*. London: **Royal Institute of International Affairs**, 1998.

MARTIN, Lisa. Interest, Power and Multilateralism. *International Organizations*, v. 46, n. 4, p. 765-792, 1992.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio**. Marrakesh, 1994. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_estabelece.pdf. Acesso em: 21 ago. 2026.

PATRICK, Steward. The New “New Multilateralism”: Minilateral Cooperation, but at What Cost? **Advance Access publication**, v. 1, p. 561-598, dez. 2015.

PAUWELYN, Joost. The Rule of Law Without the Rule of Lawyers? Why Investment Arbitrators Are from Mars, Trade Adjudicators from Venus. **American Journal of International Law**, v. 109, n. 4, p. 761–805, 2015. DOI: <https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.109.4.0761>.

76

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, p. 561–598, 1992.

SCHIMANSKI, Silvana. Reshaping the WTO: the context of the diagnostic phase. In: PENNAFORTE, Charles. **The world system in transition: a panoramic view**. Pelotas: Ed. UFPel, 2022, p. 59-85.

THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MULLER, Carolina. **O princípio da Nação Mais Favorecida e os desalinhamentos cambiais**. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/2558daa3-f930-4502-8354-3bebc56998d7/content>. Acesso em: 03 maio 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **WTO reform/dispute settlement reform**. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc14_e/briefing_notes_e/wtoreform_e.htm. Acesso em: 02 maio 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **MC14 concludes with adopted decisions, progress on key outstanding issues**. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news26_e/mc14_30mar26_354_e.htm. Acesso em: 02 maio 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Statement by H.E. Mr Mauro Vieira, Minister of Foreign Affairs, Brazil**. WT/MIN(26)/ST/93. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN26/ST93.pdf&Open=True>. Acesso em: 02 maio 2026.

