

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

MICHELLE DA SILVA BORGES

**ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E CODEX
ALIMENTARIUS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUALIDADE NO
MERCADO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS**

Uberlândia-MG
2013

MICHELLE DA SILVA BORGES

**ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E CODEX
ALIMENTARIUS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUALIDADE NO
MERCADO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico

Orientador: Professor Dr. Antonio César Ortega

Uberlândia-MG
2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

B7320 Borges, Michelle da Silva, 1981 -
2013 Organização mundial do comércio e Codex Alimentarius : a
institucionalização da qualidade no mercado internacional de alimentos /
Michelle da Silva Borges. - 2013.

179 f. : il.

Orientador: Antonio César Ortega.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de
Pós-Graduação em Economia.

Inclui bibliografia.

1. Economia -- Teses. 2. Barreiras não- tarifárias – Teses. 3.
Organização Mundial do Comércio – Teses. 4. Codex Alimentarius --
Teses. 5. Comércio internacional – Teses. I. Ortega, Antonio César. II.
Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em
Economia. IV. Título.

CDU: 330

MICHELLE DA SILVA BORGES

**ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E CODEX
ALIMENTARIUS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUALIDADE NO
MERCADO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico

Uberlândia, 28 Junho de 2013.

Banca Examinadora

Professor Dr. Antonio César Ortega
Orientador - Universidade Federal de Uberlândia-UFU

Professor Dr. Walter Belik
Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP

Pesquisador Dr. Otávio Valentim Balsadi
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária- Embrapa

Professora Dr^a. Débora Nayar Hoff
Universidade Federal de Uberlândia-UFU

Professor Dr. Carlos Alves do Nascimento
Universidade Federal de Uberlândia-UFU

Aos meus pais, Adriana e Carlos.

AGRADECIMENTOS

Penso que os agradecimentos é o momento mais difícil, entretanto, também, o mais sublime. Mais difícil, pois fico com receio de cometer injustiça, esquecendo o nome de algumas pessoas que foram tão importantes neste processo; e sublime porque é a hora que posso realmente me despir de qualquer força ou vaidade. O fim dessa tese não representa somente à conclusão de uma pesquisa, mas, também, o recomeço de uma vida.

Apreendi nestes últimos anos que agradecimento nunca é demais, e que as boas palavras fortalecem. Portanto, quero agradecer:

À Deus, fonte inesgotável de bondade e amor. Nestes últimos quatro anos nossos encontros foram frequentes, não tinha ora e nem lugar para os pedidos e agradecimentos. Deus, muito obrigada pelos ensinamentos, os quais, em sua maioria, vieram na forma da dor.

Aos meus pais, Carlos e Adriana. Seres humanos surpreendentes, que me ensinam diariamente a força de um sorriso e o poder do trabalho. São mais que pais, são mestres da vida. Pessoas que não se curvam diante da dor e nem da dificuldade. A possibilidade de perdê-los me fez repensar no sentido da vida e traçar outras rotas para o meu futuro.

À grande amiga e irmã Najara. Quero agradecer por sua presença constante em minha vida e pelo belo presente que nos deu em 2009. O Luis Miguel foi um sopro divino em nossa família, com ele nossa casa se encheu de esperança.

Ao Amarildo, paz eterna da minha vida. Um homem maravilhoso, que me ensinou a força de um grande amor, que me despertou os melhores sentimentos e que cada dia me faz mais feliz! Grande companheiro e amigo, que sempre apoiou incondicionalmente minhas escolhas. Obrigada coração!

Às minhas queridas amigas Jucyene e Samantha. Como vocês foram importantes para mim nesta jornada! Ju me faltam palavras para lhe agradecer. Você me ensinou o real sentido da palavra amizade, me fez acreditar que as pessoas são boas, e que a vida pode ser levada com mais leveza. À Samantha, quero agradecer pelos abraços apertados e os sorrisos contagiantes. Tenho certeza que meus dias foram mais alegres pela presença de vocês.

Aos professores do Instituto de Economia, e em especial, ao meu orientador César Ortega. Seu apoio incondicional a este trabalho foi decisivo para que o mesmo saísse do mundo das ideias e se concretizasse nestas páginas. Obrigada pela confiança em mim depositada.

Aos meus amigos, Fernanda, Marta, Ana Flávia, Nayara, Karine, Marisa Amaral, Henrique, Daniel, Camila Paula, Camila Hermida, Ester, Vanessa Pereira.

Agradeço a todos os funcionários do IE/UFU, especialmente as queridas amigas, Tatiana, Rejane, Sirlene, Maura, Flávia e D. Cleuzinha.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), pelo apoio financeiro a este trabalho.

Enfim, agradeço a todos que participaram direta ou indiretamente na construção deste trabalho.

EPÍGRAFE

Na maioria dos casos há disfarces. Uma barreira sanitária é fortemente uma barreira comercial também. Veja o caso da África do Sul. Até 2005, o Brasil exportava carne bovina e carne suína. Aí houve o foco de aftosa em Mato Grosso do Sul, e a África do Sul suspendeu as exportações. Dos grandes mercados com que tivemos problemas, foi o último a ser reaberto. Eles reabriram agora em março (2010). Mas carne bovina, não suína. E o foco ocorreu em bovinos. A ministra da Agricultura da África do Sul esteve aqui no Brasil no início de Abril, e nós reclamamos. Na verdade, eles não reabriram por problemas comerciais. A Associação Brasileira de Exportadores de Carne de Frango (Abef) esteve numa missão na Indonésia, e eles disseram que não dava para abrir o mercado, porque eles têm uma produção doméstica e pode prejudicar. Ora, a maioria desses países é membro da Organização Mundial de Saúde Animal (OIE). Quem reconheceu o status sanitário do Brasil foi a Organização. Portanto, se a Indonésia é um país membro, deve reconhecer a medida da Organização Mundial de Saúde Animal, e não ficar postergando, fazer da barreira sanitária uma barreira comercial. O Uruguai até agora em março não reconhecia o status sanitário do Brasil em aves, sob a alegação que nós tínhamos a doença de New Castle. O último foco dessa doença ocorreu no Rio Grande do Sul. O ministro uruguaiio esteve aqui com o nosso ministro e o Inácio Kroetz, secretário de Defesa Agropecuária. E o Inácio virou para o ministro do Uruguai e disse: olha, os pássaros que podem ter a doença no Rio Grande do Sul vão para o Uruguai o tempo todo. E os de vocês também. Então, qual é o problema? Finalmente foi assinado um acordo, e eles concordaram em aceitar o status sanitário do Brasil, desde que a gente aceitasse uma quota de exportação. Acabamos aceitando. Só para evitar o vexame de ter um vizinho duvidando do nosso status sanitário. (Célio Porto, 2010)

RESUMO

Nas últimas décadas do século XX, o protecionismo comercial ganhou novos fundamentos. Tanto que especialistas em comércio internacional afirmam que se presencia no comércio mundial, atualmente, um neoprotecionismo. O que chama a atenção é que alguns desses novos mecanismos de proteção ganharam respaldo, principalmente da sociedade, pois se sustentam em fundamentos legítimos, como por exemplo, quanto à proteção da saúde do consumidor. Entretanto, alguns autores afirmam que esse novo protecionismo, apesar de sua legitimidade, continua com a mesma função: proteger mercados. Assim, se verifica que partir de 1947, com a instituição do GATT e por meio das rodadas de negociação, as barreiras tarifárias foram reduzidas significativamente, porém, paralelamente, outras formas de barreiras comerciais, mais sutis, de difícil identificação foram criadas, as chamadas medidas não tarifárias. Entre estas medidas, nesta tese, destacam-se as medidas sanitárias e fitossanitárias. O que instigou esta pesquisa foi justamente o caráter paradoxal que envolve essa temática, pois, se por um lado as medidas sanitárias e fitossanitárias representam preocupações legítimas quanto à segurança e proteção à saúde humana; por outro, elas, também, podem representar um protecionismo velado, criando restrições ao comércio internacional. Portanto, se questiona: como garantir que essas medidas não sejam utilizadas de forma indiscriminada pelos países? Quais mecanismos capazes de coibir essas ações? O presente trabalho se propõe demonstrar que com o advento de novas formas de barreiras comerciais, sobretudo as sanitárias e fitossanitárias, a Organização Mundial do Comércio (OMC) foi impelida a criar um aparato legal-institucional para coibir as ações oportunistas, pois o que se verifica é que determinados países utilizam as medidas sanitárias e fitossanitárias de forma arbitrária e injustificada. A hipótese que orienta este trabalho é de que as notificações e os organismos de harmonização possuem um papel primordial para garantir que as medidas sanitárias e fitossanitárias não se transformem em barreiras comerciais. Cada vez mais os países estão atendendo as normas sanitárias e fitossanitárias definidas pela OMC, por meio de notificações; e participando de organizações internacionais de harmonização, como o *Codex Alimentarius*. Para se comprovar esta hipótese utilizam-se dois instrumentos: o primeiro é a análise das notificações referentes às medidas sanitárias e fitossanitárias emitidas à OMC, no período de 1995 a 2011; e o segundo é a análise de um questionário aplicado para diversos países, no ano de 2002, pela Comissão Mista FAO/OMS do *Codex Alimentarius*. Especialmente, conclui-se que: no geral, o número de notificações, sobre assuntos referentes às questões sanitárias e fitossanitárias, aumentou; demonstrando uma maior preocupação dos países em relação às recomendações da OMC. Entretanto, a OMC não consegue coibir totalmente as ações oportunistas, pois na pesquisa realizada pelo grupo FAO/OMS, todos os países entrevistados responderam que as normas *Codex* são relevantes, contudo, nas reuniões realizadas por esse grupo os países trocam acusações, afirmando que são poucos os que adotam as normas. Como entender os países? Reconhecem as normas, mas não as adotam! O referencial teórico do institucionalismo nos ajudou a compreender que, as normas *Codex*, baseadas na ciência, são importantes, entretanto, o poder político de alguns países no comércio internacional é maior, e, que, portanto, muitas vezes, a ciência se subordina à política.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; Barreiras Não tarifárias; Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; Codex Alimentarius.

ABSTRACT

In the last decades of the 20th century, trade protectionism got new principles. The international trade experts said that is observed in world trade, currently, a neoprotectionism. What is striking is that some of these new protection mechanisms have gained support, especially society, as are supported by legitimate reasons, for example, regarding the protection of consumer health. However, some countries, especially developing, claim that this new protectionism, despite its legitimacy, continues with the same function: to protect markets. Thus, it appears that from 1947, with the establishment of GATT and through rounds of negotiation, tariff barriers have been reduced significantly, however, at the same time, other forms of trade barriers, more subtle, difficult to identify were created, the calls non-tariff measures. Among these measures, in this thesis, there are the sanitary and phytosanitary measures. What encouraged this research was precisely the paradoxical nature that surrounds this issue, because, on the one hand the sanitary and phytosanitary measures represent serious concerns about the safety and protection of human health and on the other, they also can represent veiled protectionism creating restrictions on international trade. So, ask yourself: how to ensure that such measures are not used indiscriminately by countries? What mechanisms to curb these actions? This thesis aims to demonstrate that with the advent of non-tariff measures, particularly the SPS, the World Trade Organization (WTO) was compelled to create a legal and institutional, to curb opportunistic behavior, because what is happening is that certain countries use the sanitary and phytosanitary measures in an arbitrary and unjustified. The hypothesis that guides this work is that the notifications and harmonization bodies have a key role to ensure that sanitary and phytosanitary measures do not transformem in trade barriers. Increasingly countries are meeting sanitary and phytosanitary standards set by the WTO, through notifications, and participating in international standardization organizations such as the Codex Alimentarius. To prove this hypothesis are used two instruments: the first is to examine the notifications relating to sanitary and phytosanitary measures issued to the WTO, in the period 1995-2011, and the second is the analysis of a questionnaire applied to several countries in the period 2002 by the Joint FAO / WHO Codex Alimentarius. Especially, it is concluded that: in general, the number of reports on matters relating to sanitary and phytosanitary issues, increased, which demonstrated the concern of countries to meet the recommendations of the WTO. However, the WTO can't curb totally opportunistic, because the survey group by FAO / WHO, all countries surveyed responded that Codex standards are relevant, however, in the meetings held by this group countries trade accusations, claiming that they are few who adopt the standards. Understand countries? They recognize the standards, but not adopt! Our theoretical framework helped us understand that the Codex standards, based on science, are important, however, the political power of some countries in international trade is higher. Thus, we conclude that the Codex reflects the asymmetry of power existing in the WTO, demonstrating that often science is subordinated to politics.

Keywords: World Trade Organization; Barriers Non-Tariff; Sanitary and Phytosanitary Measures; Codex Alimentarius.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- Número total de notificações SPS apresentadas à OMC por ano, no período de 1995 a 2011	110
GRÁFICO 2- Notificações (SPS) sobre preocupações comerciais específicas apresentadas à OMC, no período de 1995 a 2011	111
GRÁFICO 3- Número de notificações emitidas à OMC pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, período de 1995 a 2011	116
GRÁFICO 4- Participação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento no total das notificações, no período 1995 a 2011, em (%)	117
GRÁFICO 5 - Países em desenvolvimento que mais notificaram no período de 1995 a 2011	118
GRÁFICO 6- Países desenvolvidos que mais notificaram no período de 1995 a 2011	119
GRÁFICO 7- Notificações emitidas à OMC (SPS) por Regiões, (1995 a 2011).....	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)	55
Quadro 2- Ata Final dos Resultados da Rodada Uruguai.....	69
Quadro 3- Classificação Internacional das Medidas Não Tarifárias	90
Quadro 4- Síntese do Acordo SPS.....	100

LISTA DE BOX

BOX 1- O Impacto das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias sobre as Exportações Agrícolas e de Produtos Alimentares de Países em Desenvolvimento.....	102
BOX 2- Análise de Risco	138

LISTA DE ORGANOGRAMAS

ORGANOGRAMA 1- Estrutura da OMC	72
ORGANOGRAMA 2- Estrutura Organizacional do Codex	136

LISTA DE MAPA

MAPA 1- Distribuição dos laboratórios de referência no mundo	127
--	-----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1-Rodadas de Negociação do GATT/OMC (1947-2004).....	62
TABELA 2- Compromissos Acordados sobre Agricultura.....	79
TABELA 3- Produtos cobertos pelas notificações de emergência e rotina (1995 a 2012)....	115
TABELA 4- Importância das normas Codex para os países	145
TABELA 5- Utilização das normas Codex pelos países (em %)	147
TABELA 6- Razões pelas quais os países não aplicam as normas Codex.....	148
TABELA 7- Participação dos países no Codex.....	149
TABELA 8- Problemas destacados pelos países que dificultam a participação no Codex....	151
TABELA 9- Balanço do envolvimento e influência de alguns grupos de observadores no <i>Codex</i>	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BIRD- Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
 CCAB- Comissão Codex Alimentarius Brasil
 CCCF- Codex Committee on Contaminants in foods/ Comitê sobre Contaminantes em Alimentos
 CCFA- Codex Committee on Food Additives /Comitê sobre Aditivos Alimentares
 CCFH- Codex Committee on Food Hygiene /Comitê sobre Higiene de Alimentos
 CCFICS- Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems /Comitê sobre Sistemas de Inspeção e Certificação de Importação e Exportação de Alimentos
 CCFL- Codex Committee on Food Labelling /Comitê sobre Rotulagem de Alimentos
 CCGP- Codex Committee on General Principles /Comitê sobre Princípios Gerais
 CCMAS- Codex Committee on Methods of Analysis and Sampling /Comitê sobre Métodos de Análise e Amostragem
 CCNFSDU- Codex Committe on Nutrition and Foods for Special Dietary Uses /Comitê sobre Nutrição e Alimentos para Dietas Especiais
 CCPR- Codex Committee on Pesticide Residues /Comitê sobre Resíduos de Pesticidas
 CCRVDF- Codex Committee on Residues of Veterinary Drugs in Foods /Comitê sobre Resíduos de Medicamentos Veterinários em Alimentos
 CDC- Centers for Disease Control and Prevention
 CEE- Comunidade Econômica Europeia
 CEPE- Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa
 IPPC/CIPV- International Plant Protection Convention/Convenção Internacional para Proteção dos Vegetais
 EFSA- European Food Safety Authority
 EUA- Estados Unidos da América
 FAO- Food and Agriculture Organization of the United States/Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
 FDA- Food and Drug Administration
 FMI - Fundo Monetário Internacional
 GATT- General agreement on Tariffs and Trade/Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
 IPPC- International Phytosanitary Protection Convention
 JECFA- Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives /Grupo FAO/OMS de Especialistas sobre Aditivos e Contaminantes
 JEMRA - Joint FAO/WH Expert Committee on Microbiological Risk Assessment /Grupo FAO/OMS de Especialistas em Avaliação de Risco Microbiológico
 JMPR- Joint FAO/WHO Expert Committee on Pesticide Residues /Grupo FAO/OMS de Especialistas sobre Resíduos de Pesticidas
 MNT- Medidas NãoTarifárias
 MSF - Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
 NMF- Nação Mais Favorecida
 OCDE - Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento
 OIC- Organização Internacional do Comércio
 OIE – Organização Mundial de Saúde Animal/ World Organisation for Animal Health
 OIT- Organização Internacional do Trabalho
 SPS- Sanitary and Phytosanitary Measures

TRAINS- Trade Analysis and Information System/ Sistema de Análise e Informação Comercial

TRIMS- Trade-related Investment Measures

TRIPS- Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights

UNCTAD- Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

USDA- United State Department of Agriculture

WTO/OMC- World Trade Organization/ Organização Mundial do Comércio

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 INSTITUIÇÕES E AMBIENTE INSTITUCIONAL: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA QUALIDADE.....	22
1.1 Exigências de qualidade e comércio internacional de alimentos: contexto e teoria	22
1.2 Institucionalistas: uma resposta não convencional à dinâmica capitalista	27
1.3 Do “velho” ao “renovado” institucionalismo	30
1.3.1 O novo institucionalismo econômico: a nova economia institucional e os neoinstitucionalistas	33
1.3.2 A Nova Economia Institucional (NEI): as instituições como forma de coordenação	34
1.3.3 As contribuições da Teoria Francesa das Convenções (TC)	40
CAPÍTULO 2 A INSTITUCIONALIDADE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: DA CARTA ATLÂNTICA À CARTA DE HAVANA.....	46
2.1 O Regime de Bretton Woods: reorganizando o sistema político, financeiro e comercial pós II Guerra Mundial.....	46
2.1.1 A proposta de Bretton Woods para o comércio internacional.....	50
2.2 O GATT e as Rodadas de Negociação: as regras básicas do comércio internacional	52
2.2.1 Princípios do GATT: não discriminação, tratamento nacional, transparência e eliminação de restrições quantitativas	53
Princípio da não discriminação	53
Princípio da Transparência	56
Princípio da liberalização: eliminação geral de restrições quantitativa.....	56
2.2.2 Exceções, Cláusulas de escape e Salvaguardas: as prerrogativas do GATT....	57
2.2.3 As Rodadas de Negociação: de Genebra ao Uruguai	61
2.3 Organização Mundial do Comércio	68
2.3.1 Princípios e estrutura do sistema multilateral de comércio	70
2.3.2 As Conferências Ministeriais: as rodadas continuam.....	75
2.4 Acordos da OMC: o tema da agricultura no sistema multilateral de comércio	78
CAPÍTULO 3 ACORDO SOBRE MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUALIDADE NO COMÉRCIO AGROALIMENTAR	83
3.1 As medidas não tarifárias (MNT) nas rodadas de negociação do GATT/OMC....	83
3.2 Definição e classificação das medidas não tarifárias: algumas dificuldades.....	86

3.3 Acordos referentes às medidas técnicas na Rodada Uruguai: o Acordo sobre Barreiras Técnicas (TBT) e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS).....	91
3.3.1 O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT)	93
3.3.2 Revisitando o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS).....	98
3.4 Instrumentos do Acordo SPS: do Acordo à prática	101
3.4.1 O princípio da transparência: a pedra angular do Acordo SPS	105
3.4.1.1 Análises das notificações no período recente (1995 a 2011): aplicação do Acordo SPS	109
CAPÍTULO 4 PROCESSO DE HARMONIZAÇÃO DO ACORDO SOBRE MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS (SPS): A TRÍADE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS.....	122
4.1 As organizações internacionais de harmonização vinculadas ao Acordo SPS: as três irmãs	122
4.1.1 Organização Mundial de Sanidade Animal.....	125
4.1.1.2 OIE e o Acordo SPS: elaboração e definição das normas sanitárias no comércio internacional	128
4.1.2 Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária.....	130
4.2 Comissão Codex Alimentarius: antes e depois da OMC	131
4.2.1 Origens do Codex Alimentarius: “um clube de cavalheiros”	131
4.2.2 Estrutura e funcionamento do Codex Alimentarius: elaboração de normas, códigos de práticas e diretrizes	134
4.2.2.1 Elaboração das normas: “desafio de cavalheiros”	139
4.3 Avaliações do Codex: a percepção dos países em relação aos trabalhos da Organização Codex.....	142
4.3.1 Os resultados de 40 anos de atividade do Codex	144
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS	159
APÊNDICE A- NOTAS METODOLÓGICAS DAS NOTIFICAÇÕES SPS.....	170
ANEXO A- CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DAS MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS	172
ANEXO B- COMMITTEE ON TECHNICAL BARRIERS TO TRADE	176
ANEXO C- JOINT FAO/WHO EVALUATION OF THE CODEX ALIMENTARIUS AND OTHER FAO AND WHO WORK ON FOOD STANDARDS.....	178

INTRODUÇÃO

A expressão “Segurança Alimentar” ganhou proeminência ao longo do século XX, sobretudo na década de 1990, com a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, na qual ficou estabelecida que o objetivo da segurança alimentar (*Food Security*) é assegurar a todo momento e a toda população o acesso físico e econômico a alimentos seguros e nutritivos, possibilitando o pleno desenvolvimento de uma vida ativa e saudável. Em uma análise minuciosa percebe-se que este conceito abrange distintas dimensões, quais sejam: i) a garantia da produção e oferta agrícola; ii) a garantia do direito de acesso aos alimentos e; iii) a garantia da qualidade sanitária e nutricional dos alimentos (PRESSER e ALMEIDA, 2004). Assim, o conceito de segurança alimentar está associado a diversos conteúdos que vão desde questões ligadas à capacidade produtiva do setor agrícola, passando pela abordagem do direito à alimentação até a temática de saúde humana e controle de qualidade dos alimentos. Entre esses diversos conteúdos, nesta tese, destaca-se uma das dimensões do conceito, que é a qualidade sanitária e inocuidade do alimento (*Food Safety*).

Sob este enfoque, a segurança alimentar significa garantir ao consumidor a aquisição de alimentos de boa qualidade¹, livres de contaminação química, biológica, física, ou de qualquer outra natureza que acarrete prejuízos à sua saúde (SPERS, 2003).

A segurança alimentar na perspectiva da qualidade e inocuidade do alimento está cada vez mais presente, seja no setor produtivo, comercial (nacional e internacional), ou nos debates do meio acadêmico. A proeminência dessa temática pode ser explicada, sobretudo, pelo avanço do processo de globalização, o qual é caracterizado, entre outros fatores, pela progressiva liberalização do comércio internacional.

Segundo dados da Organização Mundial do Comércio (OMC), entre 1990 a 2008, as exportações mundiais (volume) cresceram a uma taxa média de 6% ao ano, enquanto o Produto Interno Bruto mundial (PIB) cresceu a uma taxa média de 3,2% ao ano. Os dados ainda revelam que, entre 2000 e 2008, o comércio de produtos agrícolas cresceu a uma taxa média anual de 4%. O que demonstra o avanço rápido e progressivo do comércio internacional. Entretanto, o processo de liberalização comercial não abriu somente as fronteiras, ele também

¹ É importante destacar que o conceito de qualidade é subjetivo, portanto, complexo. A noção de qualidade se modifica paralelamente às mudanças ocorridas na produção e hábitos de consumo. Assim, não se pode precisar este conceito, mas acompanhar suas evoluções ao longo das grandes transformações.

potencializou os perigos e riscos de proliferação de doenças transmitidas por alimentos (WTO, 2012).

Assim como o alimento pode ser fonte de nutrientes, ele, também, pode ser portador de substâncias (aditivos alimentares, medicamentos veterinários, entre outros) e de patógenos (como bactérias, protozoários, parasitas e fungos) maléficos à saúde dos seres humanos.

Segundo estimativas da Organização Mundial da Saúde, morrem anualmente 2,2 milhões de pessoas, dessas 1,9 são crianças, devido à ingestão de alimentos contaminados por patógenos (WHO, 2007). De acordo com o Centro de Controle de Doenças e Prevenção dos Estados Unidos (CDC², 2011), estima-se que anualmente um em cada seis americanos fica doente, 128.000 são hospitalizados e 3.000 morrem de doenças transmitidas por alimentos. No continente europeu os números também são preocupantes, segundo a Organização Mundial da Saúde, na Itália foram notificados 190.000 casos de doenças transmitidas por alimentos, somente no ano de 1999 (WHO, 2004). Assim como nos Estados Unidos, a *Salmonela* e a *Listeria* foram os principais patógenos causadores de doenças em território italiano. Conforme dados da Secretaria de Vigilância em Saúde (2011), entre os anos de 2000 a 2011, foram notificados no Brasil 8.663 surtos de doenças veiculadas por alimentos, que resultaram em 163.425 pessoas hospitalizadas e 112 mortes.

É difícil estimar o ônus decorrente dos alimentos contaminados, pois a maioria dos casos de doenças transmitidas por alimentos não são oficialmente notificados. Contudo, estudos do Departamento de Agricultura (USDA³) e de Administração de Medicamentos e Alimentos dos Estados Unidos (FDA⁴) estima-se que são gastos, anualmente, entre 5 e 6 bilhões de dólares com doenças transmitidas por alimentos contaminados. No Brasil, de 1999 a 2004, os custos estimados foram de 280 milhões de reais com doenças transmitidas por alimentos (SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE, 2005).

Estes números somente reforçam o quão grave são as doenças de origem alimentar e como este problema vem se tornando uma preocupação mundial, uma vez que, dada a intensificação do fluxo comercial, essas doenças podem se propagar rapidamente de um país para outro. Diante dessa preocupação, diversos países decidiram reformular suas normas nacionais de segurança alimentar, elevando o nível de proteção em seus territórios, a fim de evitar a disseminação de pestes e doenças. Por exemplo, a União Europeia, que em 2002 criou

² CDC-Centers for Disease Control and Prevention.

³ USDA- United State Department of Agriculture.

⁴ Food and Drug Administration.

uma Autoridade Europeia para Segurança dos Alimentos (EFSA⁵) em resposta às crises alimentares provocadas, principalmente, pelos surtos do “mal da vaca louca” e de febre aftosa em diversos países europeus, na década de 1990. Essa Autoridade possui entre outras incumbências, a gestão de sistemas de alerta rápido, a comunicação e diálogo com os consumidores sobre questões de segurança dos alimentos e de saúde, e a articulação de agências nacionais e organismos científicos.

Todavia, essas novas exigências sanitárias e fitossanitárias, criadas por determinados países, passaram a desempenhar um duplo papel: se por um lado essas normas representam a legitimidade de um país em exigir a segurança do território e de seus consumidores, por outro, se utilizadas de forma discriminatória, podem representar um protecionismo velado, comprometendo o comércio internacional.

Na tentativa de evitar que as medidas sanitárias e fitossanitárias fossem utilizadas de forma arbitrária, a OMC passou a regulamentá-las a partir de 1995. A recomendação da OMC foi de que os países signatários harmonizassem suas normas internacionais de produtos, para que as mesmas não se tornassem barreiras comerciais.

Dessa forma, surge o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), criado ao final da Rodada Uruguai⁶, com intuito de proteger a saúde humana, animal e vegetal de possíveis pestes e doenças. Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o objetivo do Acordo SPS é equilibrar o direito dos países membros de adotar medidas para proteger, em seus territórios, à saúde dos consumidores de riscos contidos nos alimentos comercializados e nos produtos agrícolas, com o escopo da liberalização do comércio no setor de alimentos e produtos agrícolas. Este Acordo estabeleceu regras, parâmetros e diretrizes para a adoção e aplicação de medidas em matéria de qualidade e inocuidade dos alimentos para o mercado internacional, com o intuito de impedir que as medidas sanitárias e fitossanitárias fossem utilizadas de forma discricionária e injustificada pelos países.

Logo, o SPS reuniu, concomitantemente, um sistema internacional de normatização, constituído pelo *Codex Alimentarius* (CODEX)⁷, o qual elabora normas referentes a inocuidade e qualidade dos alimentos; a Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária

⁵ Sigla em inglês: *European Food Safety Authority*.

⁶ Rodada Uruguai iniciou-se em 1986 em Punta Del Este (Uruguai) e teve seu encerramento em 1994, em Marraqueche (Marrocos).

⁷ O Codex é um Programa conjunto entre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), criado em 1963, que desenvolve normas internacionais para os alimentos, seus objetivos são: proteger saúde dos consumidores e assegurar práticas equitativas no comércio internacional de alimentos. (FAO, 2011)

da FAO (CIPV)⁸, encarregada de eleborar normas para o controle e preservação dos vegetais e a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE)⁹, que se refere à normas para a sanidade animal. É importante destacar que estes organismos não foram criados pelo Acordo SPS, porém, eles fazem parte de sua estrutura institucional e, portanto, servem de instrumento global para a harmonização de medidas sanitárias e fitossanitárias no comércio internacional.

Tendo em vista essa discussão, lança-se o seguinte questionamento: como garantir que essas medidas não sejam utilizadas de forma indiscriminada pelos países? Quais mecanismos capazes de coibir essas ações?

Parte-se da hipótese de dois mecanismos capazes de coibir as ações oportunistas dos países: as notificações e os organismos de harmonização. Cada vez mais os países estão atendendo às exigências técnicas e sanitárias dos mercados agroalimentares, e uma prova disso é a crescente emissão das notificações e o aumento da participação desses países em organizações internacionais de inocuidade dos alimentos, como o *Codex Alimentarius*. Apesar dessa maior participação, acredita-se que os países em desenvolvimento possuem dificuldades em demonstrar no comércio internacional a qualidade dos seus alimentos, devido às exigências técnicas e sanitárias mais elevadas de outros mercados, como da União Europeia, Estados Unidos, Canadá e Japão. Por conseguinte, acredita-se, também, que essas exigências, principalmente para os países em desenvolvimento estão se tornando barreiras comerciais.

O objetivo da tese é demonstrar que com o advento das medidas não tarifárias, sobretudo as sanitárias e fitossanitárias, a Organização Mundial do Comércio (OMC) foi impelida a criar um aparato legal-institucional para coibir as ações oportunistas, pois o que se verifica é que determinados países utilizam as medidas sanitárias e fitossanitárias de forma arbitrária e injustificada. Esta análise teve como ponto de partida o Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitária da OMC, uma vez que, em 1995, alguns organismos internacionais de elaboração de normas, como o *Codex Alimentarius*, passaram a ser aceitos como referência no comércio internacional de alimentos, de modo a promoverem a harmonização das

⁸ A Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIPV), aprovada em 1951, no âmbito da FAO, é um tratado multilateral para a cooperação internacional em proteção fitossanitária, servindo como instrumento global para a harmonização de medidas fitossanitárias no comércio internacional. O objetivo da CIPV é comprometer os países signatários a assegurar medidas tecnicamente fundamentadas para prevenir a disseminação e a introdução de organismos nocivos aos vegetais. (FAO, 1997)

⁹ A OIE foi criada em 1924, porém foi somente em 1998 que se tornou uma organização internacional especializada, quando estabeleceu parceria com a OMC. Assim, a partir deste período, a organização começou a desenvolver normas para garantir a segurança sanitária animal para o comércio internacional; coletar, analisar e disseminar informações científicas veterinárias; garantir a transparência do status dos países relativos às doenças animais.(OIE, 2010)

legislações nacionais dos países signatários da OMC. Em outros termos, esses organismos passam a integrar a agenda política internacional, fazendo parte de um poderoso arcabouço legal para regulamentação do mercado de alimentos.

Para cumprir o objetivo dessa tese, esta pesquisa está dividida em quatro capítulos, para além dessa introdução e as considerações finais.

No Capítulo 1 é tratado o conceito de segurança alimentar em seu contexto histórico, e os aspectos teóricos sobre a qualificação do produto. Para esta construção analítica utiliza-se a ampla corrente teórica do aporte institucionalista, sobretudo a Teoria Francesa das Convenções. Essa Teoria convida os pesquisadores a olharem a “qualidade” como uma construção social, ou seja, a qualificação do produto como um processo de disputa, o qual envolve conflitos e interesses. Portanto, as normas que são apregoadas no acordo da OMC sobre medida sanitária e fitossanitária são delineadas a partir de intensos debates e tentativas de imposição da questão da qualidade de alguns países sobre os outros. A qualidade dos alimentos não é pré-determinada, a mesma é definida, redefinida, negociada, renegociada a partir dos interesses de cada país.

Para a construção do referencial teórico utiliza-se a pesquisa bibliográfica. Os principais textos sobre os institucionalistas são extraídos, principalmente, do site *JSTOR*.

No capítulo 2 contextualiza-se a instituição das regras multilaterais para as medidas sanitárias e fitossanitárias. Apresenta-se brevemente o reordenamento político, financeiro e comercial após a II Guerra Mundial, destacando a proposta de Bretton Woods para o comércio internacional. Em seguida, analisam-se os princípios, normas e exceções do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*GATT*¹⁰- 1947), enfatizando suas modificações por meio de suas rodadas de negociações. Despendem-se maiores análises na Rodada Tóquio (1973-1979) e na Rodada Uruguai (1986-1994), tendo em vista que o tema sobre medidas não tarifárias (MNTs)¹¹, incluído as de natureza sanitária, ganha maior relevância nessas rodadas comerciais, devido à liberalização das medidas convencionais (por exemplo, as tarifas aduaneiras) de proteção ao comércio e às mudanças processadas a partir dos anos de 1970. Por fim, são destacados os resultados da Rodada Uruguai do GATT, principalmente a criação da OMC, a qual estabelece um acordo específico para regulamentar as ações sobre as medidas sanitárias e fitossanitárias no comércio internacional.

¹⁰Sigla em inglês: *General Agreement on Tariffs and Trade*.

¹¹ Na literatura de comércio internacional esta sigla é apresentada da seguinte forma: NTMs- que significa non-tariff barriers.

A elaboração do capítulo 2 é realizada com base em livros nacionais e internacionais e trabalhos de organizações internacionais, como a OMC e a UNCTAD. Ademais, utilizam-se diversos documentos da OMC referentes às medidas não tarifárias.

No capítulo 3 comprehende-se o que são as medidas não tarifárias e quais os motivos que levam seu surgimento nas rodadas de negociação, e como essas novas barreiras, sobretudo as sanitárias, passam a ser regulamentadas, de forma que não se tornem obstáculos ao comércio. Dastaca-se a Rodada Tóquio, na qual surge o primeiro acordo (*Standards Code*) para regulamentar as barreiras técnicas ao comércio. Em seguida, analisa-se o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), instituído na Rodada Uruguai. E finalmente, destaca-se o mecanismo de aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias, as notificações, as quais se revelam extremamente importantes, pois evidenciam o comportamento dos países membros no “jogo internacional”.

O capítulo 3 é estruturado a partir do Sistema de Gestão de Informação do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, no qual se coleta as notificações para as análises. Nesta tese limita-se à apresentação de uma análise descritiva sobre as notificações.

No capítulo 4 consegue-se revelar e compreender o objetivo da tese, destacando as principais organizações internacionais de harmonização ligadas ao Acordo SPS, sobretudo a Comissão Mista FAO/OMS do Codex Alimentarius, a qual elabora normas referentes à qualidade e inocuidade do alimento. A escolha por essa organização se justifica pela disponibilidade de informações. Apesar das outras organizações fazerem parte da estrutura internacional de harmonização, somente o Codex possui pesquisas mais contundentes sobre suas atividades junto aos países membros.

Para endossar os argumentos do capítulo 4 são utilizados dois instrumentos: os resultados de uma pesquisa encomendada pelos Diretores Gerais da FAO/OMS, realizada em 2002, sobre a percepção de alguns países membros em relação às atividades do *Codex Alimentarius*; e uma entrevista com a Coordenadora da Comissão Codex Alimentarius Brasil (CCAB), da qual resultou o convite para participar de uma das reuniões da delegação brasileira do Codex Brasil, em Brasília. Essa participação possibilitou uma percepção mais direta das negociações na elaboração das normas Codex.

CAPÍTULO 1

INSTITUIÇÕES E AMBIENTE INSTITUCIONAL: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA QUALIDADE

Neste capítulo se analisa a ampla corrente teórica do aporte institucionalista, sobretudo a Teoria Francesa das Convenções, para entender como que as exigências de qualidade ganham proeminência no comércio internacional de alimentos, e o porquê desses padrões serem cada vez mais elevados. Em outras palavras, procura-se demonstrar que a qualidade passa a ser um dos elementos principais na coordenação das negociações entre os agentes econômicos, e mais, que a qualidade não é um elemento exógeno ao processo, mas sim uma construção social, que envolve conflitos e interesses.

1.1 Exigências de qualidade e comércio internacional de alimentos: contexto e teoria

A elevação dos padrões de qualidade dos alimentos, decorrente das mudanças das estratégias competitivas das empresas e pela nova dinâmica do comércio internacional, somada à preocupação com a saúde animal e vegetal, levou a Organização Mundial do Comércio (OMC) à necessidade de regulamentar as medidas sanitárias e fitossanitárias no comércio internacional dos alimentos, a partir de 1995, por meio do Acordo SPS.

A globalização da economia a partir dos anos de 1980 está associada à fragmentação dos mercados, às mudanças tecnológicas, além dos fatores políticos e econômicos. Com isso, aumentou significativamente a quantidade de competidores habilitados para o mercado internacional. Em decorrência, aumentou a competição e a rivalidade entre as empresas. Essa rivalidade passa a ser uma questão de sobrevivência competitiva em vários segmentos de mercado, nos quais empresas de diferentes setores e capacidades são forçadas a competir diretamente para manter suas fatias de mercado. Nesta nova conjuntura, a vantagem competitiva passa a nortear as estratégias das empresas; a meta das gerências volta-se para o desenvolvimento mais rápido e eficaz de produtos novos e com melhor qualidade. (CONSALTER, 1996, p.72, destaque nosso)

A qualidade passou a ser um dos elementos centrais da atividade econômica, tanto do lado da oferta como da demanda. Pelo lado da oferta, devido às transformações nos padrões de competitividade das indústrias; e pela demanda, por meio das exigências dos consumidores. Entretanto, é importante destacar que, mesmo reconhecendo a importância dos consumidores

no processo de construção da qualidade, estes não possuem a maior representatividade¹², principalmente quando se refere aos países em desenvolvimento. Acredita-se que a questão da qualidade é definida, sobretudo, pelas empresas como forma de estratégia competitiva, na expectativa de conquistarem maiores fatias de mercado.

Segundo Grunert (2005, p.369), diversos fatores contribuiram para que expressões da qualidade associadas à segurança alimentar ganhassem proeminência, entre eles destacam-se: a ocorrência de crises alimentares, principalmente a partir da década de 1990¹³, que despertou atenção do público¹⁴ para as questões da qualidade e sanidade do alimento, e a elevação dos padrões de qualidade, decorrente da nova dinâmica do comércio internacional. Segundo essa mesma análise Unnevehr (2003) destaca que:

A segurança alimentar está recebendo maior atenção devido a várias tendências mundiais que afetaram os sistemas alimentares. O crescente movimento de pessoas, animais vivos e produtos alimentares para além das fronteiras; rápida urbanização em países em desenvolvimento; mudanças na manipulação e consumo de alimentos; e a emergência de novos ou resistentes patógenos a antibióticos, tudo contribui para aumentar os riscos da segurança alimentar (food safety). Mudanças na manipulação de alimentos e consumo, por exemplo, incluem a preparação mais frequente de alimentos fora de casa, o aumento do consumo de alimentos frescos e minimamente processados, e maior consumo de peixes, frutos do mar, carnes e aves em todo o mundo. Estas tendências têm alterado a natureza e a incidência de riscos da segurança alimentar no sistema de produção de alimentos. (UNNEVEHR, 2003, p.1, tradução nossa)

É importante ressaltar que o conceito de Segurança Alimentar foi construído ao longo do século XX, especialmente, a partir da II Guerra Mundial. A noção de segurança alimentar ganhou contornos mais claros à medida que se avançava a discussão sobre os problemas da fome e da agricultura. Pessanha (1998, p.3), em suas análises sobre o desenvolvimento dessa expressão, concluiu que o “conceito de segurança alimentar assume significados distintos, muitas vezes contraditórios, que refletem a sua apropriação por diferentes atores”. Assim,

¹² Temos que deixar claro que a presença dos consumidores neste debate é de extrema relevância, porém temos que assumir, também, que, nem todos os países possuem uma legislação global e integrada quando o assunto é a segurança do alimento.

¹³ Isso não implica dizer que antes não houvesse crises alimentares.

¹⁴ Em meados da década de 1990, as crises alimentares provocadas, sobretudo, pelas doenças do o mal da ‘vaca louca’ (*Encefalopatia Espongiforme Bovina*) e da febre aftosa constituíram um ponto de reversão na política europeia em matéria da defesa dos consumidores e da segurança dos alimentos. No intuito de uma reformulação da legislação, a Comissão Europeia publicou, em 1997, o Livro Verde sobre os princípios gerais da legislação alimentar da União Europeia, que constituiu o ponto de partida para uma ampla reflexão sobre a legislação em vigor e as suas possíveis melhorias. Em 2000, o debate iniciado com o Livro Verde conduziu à publicação do Livro Branco, o qual continha um amplo quadro jurídico sobre a segurança do alimento abrangendo toda a cadeia alimentar. Os princípios gerais que regem as propostas do Livro Branco são: transparéncia e informação ao consumidor, ciência e princípio da precaução, análise de risco. (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000, p.4) Maiores detalhes sobre a legislação europeia (Livro Branco) em: <http://eur-lex.europa.eu>.

quando se menciona a expressão segurança alimentar está se referindo “a garantia da produção e oferta agrícola; a garantia do direito de acesso aos alimentos e a garantia da qualidade sanitária e nutricional dos alimentos”.

Na mesma linha de argumentação, os autores, Maluf e Menezes (2001, p.3) salientam que “a questão alimentar mexe com interesses diversos e até contrários, o que faz com que a definição do significado da segurança alimentar se transforme em um espaço de disputa. Além do mais, não é um conceito já estabelecido, mas em construção”.

A utilização do conceito de segurança alimentar dá origem a diferentes interpretações. Países ricos, grandes produtores agrícolas, costumam alegar motivos de segurança alimentar para impor barreiras às importações e elevar artificialmente os preços dos alimentos. Países pobres, governados por líderes populistas, utilizam-se desse conceito para tabelar preços e impor pesadas perdas aos produtores agrícolas com o fim de contentar os seus eleitores. Da mesma maneira, a segurança alimentar é invocada por interesses particulares para promover a destruição do meio ambiente ou mesmo a destruição dos hábitos culturais de um povo. Enfim, não há como ignorar a importância das políticas de segurança alimentar como mobilizadoras das forças produtivas. (BELIK, 2003, p.13)

Na década de 1980, o tema da segurança alimentar deixou de ser discutido pela ótica estritamente produtiva e agregou-se a ela a questão distributiva. A partir da Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, se estabeleceu que:

Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo o momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentar, a fim de levarem uma vida ativa e saudável (CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN, 1996, p. 40, destaque nosso).

Na década de 1990, foi incorporado ao conceito¹⁵ questões como preferência individual, balanço nutricional e inocuidade dos alimentos. Desse modo, nota-se que o conceito de segurança alimentar foi construído a partir das intensas transformações históricas, políticas e socioeconômicas que foram processadas ao longo do século XX.

A respeito da dimensão da inocuidade dos alimentos, a questão do risco à saúde humana associada a alimentos contaminados ganha visibilidade no comércio internacional e nas políticas públicas dos Estados, principalmente, a partir dos anos de 1990, com as crises alimentares provocados pelo mal da “vaca louca” e da febre aftosa no continente europeu.

¹⁵ Segundo FAO, o conceito segurança alimentar foi construído sob quatro pilares: i) disponibilidade de alimentos; ii) acesso aos alimentos; iii) utilização dos alimentos e iv) estabilidade. (FAO, 1996, p.1)

A segurança do alimento (enfoque qualitativo), ou seja, a garantia do consumidor adquirir um alimento com atributos de qualidade que sejam de seu interesse, entre os quais se destacam os atributos ligados à sua saúde tem crescido em importância, juntamente com os novos processos de industrialização e com as novas tendências de comportamento do consumidor. (SPERS, 2003, p.13)

Sob o enfoque da qualidade e inocuidade, a segurança alimentar significa “garantir ao consumidor a aquisição de alimentos de boa qualidade, livres de contaminação química, biológica, física, ou de qualquer outra natureza que acarrete prejuízos à sua saúde” (SPERS, 2003, p.4).

Para Flórez (2000, p.63) o conceito de qualidade no setor de alimentos está estreitamente relacionado com a “conformidade do produto em relação às especificações ou normas de combate à fraude e a garantia da segurança dos produtos”. Logo, nas análises desta autora, o termo qualidade somente pode ser compreendido por meio de três atributos, a saber: inocuidade, aspecto nutricional e valor.

A exigência da inocuidade como atributo da qualidade de um alimento, é aceito no âmbito internacional para todos os tipos de alimentos, a qualquer nível da cadeia alimentar. A qualidade nutricional, outro atributo, se refere à capacidade dos alimentos para satisfazer as necessidades do organismo em termos de energia e nutrientes. As enfermidades da civilização (câncer, obesidade, enfermidades cardiovasculares, entre outras) tem aumentado a sensibilidade do consumidor neste sentido, por meio da relação entre saúde e nutrição. A qualidade sensorial traduz as características organolépticas (aparência, odor, textura, sabor, cor) e a satisfação no ato de alimentar-se ligada às tradições sócioculturais, a educação, a necessidade de convivência. (FLÓREZ, 2000, p.64, tradução nossa)

Grunert (2005), assim como Flórez, reconhece a dificuldade em se definir o que é qualidade, pois o termo pode ser definido em função de diferentes critérios. Simplificadamente, para Grunert, o termo qualidade está definido em duas dimensões: a objetiva, a qual se refere às características físicas incorporadas ao produto e que é geralmente tratada pelos engenheiros e tecnólogos de alimentos; e a subjetiva, que é a qualidade percebida pelos consumidores. É importante ressaltar que os consumidores são importantes neste processo, porém eles não possuem a mesma representatividade na discussão da qualidade no comércio internacional de alimentos.

Identificar a qualidade por meio das características organolépticas dos alimentos não significa garantir a inocuidade¹⁶ dos mesmos. Por exemplo, determinado alimento pode

¹⁶ Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2002), os termos inocuidade e qualidade do alimento podem induzir a equívocos. Assim, quando se trata da questão da inocuidade do alimento se refere a todos os riscos, crônicos ou agudos, que pode tornar um alimento prejudicial a saúde do consumidor. O conceito de qualidade compreende todos os outros atributos que influenciam no valor de um

apresentar bons aspectos físicos, como cor e textura, porém pode não ser inócuo, apresentando elevados teores de alguma substância maléfica à saúde do consumidor.

Nesta tese, defende-se que a complexidade, mais do que a definição, está na determinação da qualidade. Assim, o debate toma uma dimensão maior ainda, nos levando a questionar quem ou o que determina essa qualidade no comércio internacional de alimentos e, se se consegue estabelecer um consenso em torno da mesma. Parte-se do pressuposto institucional que a qualidade é uma construção social, e, portanto, envolve interesses e conflitos. Somente se consegue perceber a definição de qualidade no comércio internacional, a partir do “jogo de interesse” dos agentes. Diferentemente do que apregoa a Teoria Microeconomica Neoclássica, a qualidade não é uma variável exógena ao processo, e as informações não estão disponíveis para todos os agentes econômicos.

Para entender essas mudanças e a complexa dinâmica que a coordenação da qualidade assume nas negociações internacionais utilizar-se-á o arcabouço amplo do institucionalismo, destacando, sobretudo a contribuição teórica da Economia das Convenções. Segundo a Teoria Francesa das Convenções, a qualidade representa um dos domínios de coordenação da atividade econômica. Por isso, a qualidade é uma construção social, que envolve acordos e a interação dos agentes econômicos. Logo, essa negociação não é fácil e envolve vários conflitos, devido o caráter heterogêneo do comportamento dos atores e do processo de qualificação do produto.

Deste modo, as normas sobre medida sanitária e fitossanitária da OMC são delineadas a partir de intensos debates e tentativas de imposição das legislações nacionais de alguns países sobre os outros. A qualidade dos alimentos não é pré-determinada, a mesma é definida, redefinida, negociada e renegociada a partir dos interesses de cada país.

A escolha desse referencial teórico se justifica pela sua capacidade de fornecer elementos que nos permite ter uma visão mais dinâmica do processo, e reconhecer que as instituições, definidas como normas, são importantes, principalmente para moldar o comportamento dos indivíduos. Ademais, paralelamente à apresentação desse referencial far-se-á uma contraposição ao pensamento da Escola Convencional (neoclássica), a qual concebe a qualidade (produto homogêneo) como uma variável exógena ao processo, ou seja, uma variável que não é passível de disputa.

produto para o consumidor. Abrange desde atributos negativos como, deterioração, contaminação, descoloração, odores desagradáveis; até atributos positivos como denominação de origem, cor, sabor, textura e método de processamento.

Na proxima seção será apresentado o referencial teórico que balizará esta tese, e sempre que possível, buscar-se-á elementos para endossar o nosso objeto que é entender como ocorre a institucionalização da qualidade no comércio internacional de alimento.

1.2 Institucionalistas: uma resposta não convencional à dinâmica capitalista

De acordo com a visão microeconômica neoclássica, a atividade econômica pode ser pensada a partir de três pressupostos metodológicos: i) o Individualismo, pressuposto que considera a unidade de análise como sendo o indivíduo e a firma. “Os agentes econômicos ao perseguirem os seus próprios interesses promovem os interesses da sociedade que é apenas a agregação dos resultados das ações individuais” (PINTO, 2008, p.7); ii) a Racionalidade Substantiva, que é fruto do desenvolvimento da mesma base filosófica do Individualismo, que estabelece que os agentes são racionais e tomam suas decisões com pleno conhecimento da realidade (simetria de informações). A microeconomia neoclássica supõe conhecimento prévio dos eventos e atribui a eles uma probabilidade. Isso é possível levando em consideração os resultados obtidos anteriormente. Logo, a incerteza, para esta Escola, não existe; iii) o Modelo de Equilíbrio, pressuposto da visão autorreguladora do mercado, que leva o mesmo para um equilíbrio estável de longo prazo.

Nesta visão, o sistema econômico, mesmo com interferências externas, sempre tenderia ao equilíbrio. Assim, mudança e dinâmica não são palavras de ordem no pensamento neoclássico.

Devido seus pressupostos irrealistas, incapazes de fornecer uma explicação adequada da realidade, a teoria neoclássica foi alvo de intensas críticas, abrindo, assim, espaço para outras teorias, as quais ofereceram respostas mais complexas e igualmente satisfatórias. Um desses oponentes ao pensamento ortodoxo neoclássico são os institucionalistas. Esta escola se negou a pensar a economia em torno da noção de equilíbrio. Hodgson (2001, p.30) explica que a Teoria Geral do *mainstream* econômico somente se sustenta devido suas hipóteses restritivas, e que “verdadeiramente a teorização geral se revelou ser difícil, se não impossível”. O autor conclui que a fraqueza da Teoria Neoclássica “deriva em parte de sua busca desenfreada da universalidade¹⁷, bem como das limitações de seus axiomas básicos”.

¹⁷ Abstrações e simplificações são necessárias em qualquer teoria. Teóricos gerais, no entanto, constroem sobre características o que são tomados como comum ou universal, em vez de se basearem nas especificações histórico-culturais. Seus exemplos de orientações a este respeito são unificações explanatórias bem sucedidas e

Em suma, para Hodgson, a escola neoclássica negligenciou o problema da especificidade histórica.

Em 1993, na cerimônia de entrega do Prêmio Nobel, Douglass North expressou sua visão sobre a Escola afirmando que:

A Teoria neoclássica é simplesmente uma ferramenta inadequada para analisar e prescrever políticas que induzem o desenvolvimento. Ela está preocupada com o funcionamento dos mercados, não com a forma como os mercados se desenvolvem. Como se pode prescrever políticas quando não se entende como as economias se desenvolvem? Os próprios métodos empregados pelos economistas neoclássicos têm ditado o assunto e militado contra tal desenvolvimento. Essa teoria na forma pura deu precisão matemática e elegância a um modelo de mundo sem atrito e estático. Embora aplicada à história econômica e desenvolvimento, com foco no desenvolvimento tecnológico e, mais recentemente, no investimento de capital humano, ignorou a estrutura de incentivos incorporada em instituições que determinaram o grau de investimento da sociedade nesses fatores. Nas análises do desempenho econômico, ao longo do tempo, isso evidenciou dois pressupostos errados na teoria neoclássica: uma de que as instituições não importam e outra que o tempo não importa. (NORTH, 1993, p.359, tradução e destaque nosso)

Se os institucionalistas negam veementemente os pressupostos do *mainstream* e se recusam a pensar a economia em torno da noção de equilíbrio, qual é a sua unidade de análise? Diferentemente do pensamento neoclássico, os institucionalistas procuram entender as interações humanas por meio das instituições. Desse modo, sua unidade de análise são as instituições. Analisar a economia com a “lupa” institucional é perceber uma realidade social complexa, composta de agentes com racionalidade limitada, desequilíbrios e incertezas. Um dos maiores legado dessa escola foi restabelecer o diálogo da Ciência Econômica com as outras Ciências, sobretudo, com a Sociologia, Antropologia, História e Política. Assim, os elementos históricos, culturais e políticos passam a ser fundamentais para compreender a dinâmica do sistema econômico.

Porventura, tratar de institucionalismo é apenas perceber que o mundo da economia é o da regulação, isto é, o mundo que obriga a compreender que, no vazio intelectual criado por uma economia que não veja para além da mecânica abstrata de uma engenharia econômica, encontramos afinal realidades complexas em que há mercado, há Estado, há hierarquias empresariais, há associação de interesses e há comunidades ativas e que todas são formas institucionais da macroeconomia. E que tais formas se juntam a “regularidades de comportamento”, a normas aceites generalizadamente pelos membros dos grupos sociais, dando origem a ambientes institucionais significativos e a arranjos institucionais precisos, isto é, organizações que constituem agentes coletivos e formas institucionais que estipulam o modo como se consagra a dinâmica econômica. (REIS, 1998, p.4)

teorias gerais que são encontradas nas ciências naturais. Por exemplo, na economia, os teóricos do equilíbrio geral fizeram suposições ostensivamente gerais concernentes aos agentes humanos, suas doações e interações. Com estas suposições eles tentam deduzir alguns resultados gerais relativos ao equilíbrio econômico. Da mesma forma, na teoria social, pressupostos gerais são feitos sobre os agentes sociais, suas “trocas” e as estruturas sociais que eles habitam. (HODGSON, 2001, p.23, tradução nossa)

Diante do exposto, é fácil entender que o institucionalismo é uma alternativa ao neoclassicismo, porém, não é nada trivial compreender as diversas abordagens que compõem aquele arcabouço teórico. É consenso entre diversos autores, como Conceição (2001), Pondé (2005) e Felipe (2008), que nas últimas décadas do século XX, houve uma proliferação de abordagens teóricas que se definem como institucionalistas, e junto a essas abordagens surgiram distintos conceitos de instituições. Segundo Conceição (2001, p.85), no interior dessas abordagens se identificam diversos conceitos de instituições, as quais são entendidas “ora como normas ou padrão de comportamento, ora como formas institucionais, ora como padrão de organização da firma, ou, ainda como direito de propriedade”. Segundo as análises de Conceição, Felipe exemplifica alguns tipos de instituições.

Ora aparecem como organizações concretas, tais como universidades, institutos de pesquisa industrial e tecnológica, departamentos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, agências governamentais e agências de consultorias, etc. Ora aparecem como instrumentos que têm fins específicos: criação de estabilidade, de coordenação e regulação das atividades econômicas. Nesses casos pode-se citar, como exemplo, o sistema de Direitos de Propriedade Intelectual, de patentes e as leis que regulam as atividades econômicas. Mais ainda: ora se apresentam como arranjos informais que moldam o comportamento, a linguagem, a cultura, os hábitos, os tabus e as rotinas, seja das empresas, seja do comportamento individual. (FELIPE, 2008, p.246).

Mas o que é instituição? Qual sua importância para o entendimento da interação dos agentes econômicos? Nesta tese não se tem a pretensão de estender exaustivamente o debate sobre as vertentes institucionalistas, até mesmo porque diversos autores realizaram esta tarefa de forma exímia¹⁸. O intuito é apresentar os conceitos de instituição das diferentes abordagens para ter clareza do processo de institucionalização da qualidade no comércio internacional de alimentos.

É importante ressaltar que alguns autores se dividem quanto o assunto é sobre a diversidade de definições de instituição. Conceição (2001) afirma que essas várias definições correspondem à própria fonte de riqueza do pensamento institucionalista, enquanto Pondé (2005, p.1) explica que o “emaranhado de variações conceituais e pressupostos da escola institucionalista obscurece a noção de instituição”.

Independente das discordâncias, o fato é que “grande parte dessa confusão desaparece quando se admite que o renovado institucionalismo não se constitui em uma corrente de pensamento unificado” (HALL; TAYLOR, 2003, p.2).

¹⁸ Como a tese do professor Octavio Augusto Camargo Conceição: Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista. (2001). Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br>>.

1.3 Do “velho” ao “renovado” institucionalismo

De acordo com Hodgson (2001, p.154), o institucionalismo¹⁹ americano teve suas origens na Escola Histórica Alemã²⁰, no final do século XIX. Os principais economistas americanos²¹ atravessaram o Atlântico para ampliarem as fronteiras do conhecimento, pois, indiscutivelmente, naquele período, a Alemanha possuía uma forte tradição intelectual nas ciências sociais. Assim, a Escola Alemã teve uma grande influência sob a Americana.

O movimento intelectual proposto pelos economistas americanos, sob influência da Escola Histórica Alemã, se circunscrevia a dois pontos principais: i) negar a existência de leis naturais imutáveis na economia, destacando a importância das especificidades históricas de cada país e; ii) negar os benefícios do absoluto sistema *laissez-faire*, refutando, principalmente, o pressuposto do interesse próprio como o único regulador da ação econômica (HODGSON, 2001, p.155).

Desta maneira, percebe-se que um novo pensamento, fortemente contrário à Escola Neoclássica, ia se configurando em território americano. Nota-se a constituição de uma pluralidade de ideias²², mesmo que divergentes, entre os economistas americanos.

De um lado ficavam basicamente aqueles que estudaram na Alemanha sob a batuta dos economistas da Escola Histórica. Já do outro lado estavam os mais tradicionalistas e conservadores, ainda bastante influenciados pelo classicismo britânico e defensores do *laissez-faire*. (CAVALIERI, 2012, p.4)

Hodgson (2001) destaca que as ideias dos historicistas alemães foram se espalhando sobre o continente, pois os economistas americanos, que tiveram contato direto com a Escola Alemã, procuravam influenciar outros economistas. Um desses economistas foi Thorstein Veblen, que sofreu influência intelectual direta do professor John Bates Clark.

¹⁹ “A rigor deve-se esclarecer que a definição de institucionalismo não é propriamente muito clara no conjunto das ciências sociais. Não se pode afirmar que tal corrente de interpretação constitua uma escola no sentido estrito do termo, como costumeiramente se faz com relação ao marxismo ou ao funcionalismo, por exemplo. Muito do que se convencionou chamar de estudos institucionais estava, na verdade, vinculado a outras matrizes de pensamento, quando não aos clássicos das ciências sociais, como Marx e Durkheim”. (DA SILVA, 2010 p.290).

²⁰ Alguns autores reconhecem que a Escola Histórica Alemã está dividida em três vertentes, a saber: a velha escola histórica, liderada por Wilhelm Roscher (1817-1894), Karl Knies (1821-1898), e Bruno Hildebrand (1812-1878); A nova escola histórica, liderada por Gustav von Schmoller (1838-1917) e incluindo Lujo Brentano (1844-1931) e Karl Bucher (1847-1930). Por último, aparece o que muitos autores chamam de novíssima escola histórica, liderada por Werner Sombart (1863-1941) e incluindo também Max Weber (1864-1920). (MAXIMO, 2010, p.6)

²¹ Henry Carter Adams, John Bates Clark, Richard T. Ely e Edwin R.A. Seligman. (HODGSON, 2001, p.154)

²² Maiores detalhes sobre a questão da pluralidade pode ser encontrada no trabalho de Bradley W. Bateman. (History of Political Economy, 1998).

Indiscutivelmente, Veblen²³ é considerado um dos maiores expoentes da linha de investigação dos estudos institucionais e crítico impiedoso²⁴ da teoria neoclássica.

Segundo Liagouras (2009, p.6), Veblen foi o primeiro pensador importante que apresentou para as ciências sociais a “ideia da história humana como um processo evolutivo²⁵ de mudança sem um fim predeterminado (determinista) e, muito menos com um padrão específico de desenvolvimento”.

Para desenvolver seu argumento em relação ao processo evolutivo da vida econômica, Veblen descontruiu, em seu famoso artigo “Why is Economics not an Evolutionary Science?”, dois dos principais postulados da escola neoclássica: o pressuposto hedonista e utilitarista da natureza humana; e o postulado do equilíbrio de todos os fenômenos econômicos. Para tanto, ele centrou suas análises sobre os instintos, hábitos, instituições e suas evoluções.

Segundo Veblen (1898, p.389), todas as formulações da teoria econômica convencional “concebe o ser humano em termos hedonista, isto é, toma a natureza humana como passiva e substancialmente inerte e imutável”. Veblen negou veementemente esta visão hedonista, disseminando a “ideia que o comportamento humano é explicado inteiramente nos termos das estruturas, instituições e cultura”. (HODGSON, 2001, p.157, tradução nossa)

[...] Os economistas têm aceitado os preconceitos hedonistas referentes à natureza e ação humana, e a concepção do interesse econômico, os quais não propiciam elementos para uma teoria do desenvolvimento da natureza humana. Sob o hedonismo o interesse econômico não é concebido em termos de ação. Portanto, não é facilmente apreendido ou apreciado em termos de um crescimento acumulado de hábitos de pensamento [...]. A mudança é sempre, em última instância, uma mudança de hábitos de pensamento. (VEBLEN, 1989, p.391, tradução nossa)

Se o indivíduo não é “calculador do prazer e da dor”, então o que é o indivíduo? Para Veblen o indivíduo é um ser formado social e institucionalmente. Ou seja, só entendemos o indivíduo, ou melhor, suas ações, a partir de sua interação com os demais. A análise principal não é do comportamento individual, mas sim, do comportamento coletivo. Veblen não vê a

²³ Commons e Mitchel também são considerados autores importantes para o pensamento institucional, porém em menor grau.

²⁴ Aliás, Veblen não poupa críticas. Embora ele se aproximasse do pensamento da escola histórica alemã, o mesmo, fez duras críticas, também, às limitações de sua própria referência intelectual. “Eles (escola histórica) tem se contentado com uma enumeração de dados e uma narrativa do desenvolvimento industrial, e não ofereceram uma teoria de qualquer coisa ou elaboraram seus resultados em um corpo de conhecimento consistente” (VEBLEN, 1989, p.375, tradução nossa).

²⁵ Embora a teoria vebleniana seja conhecida, não por acaso, como uma teoria evolucionista, Veblen procura distanciar das características biológicas darwinianas e se aproximar dos princípios culturais para explicar as ações humanas no sistema econômico. Portanto, é um erro afirmar que essa teoria é uma mera transposição dos princípios de Darwin para as ciências sociais. Mas, mesmo assim, Veblen sofreu diversas críticas, devido sua “filiação” à economia evolucionária.

evolução como algo que acontece para os indivíduos, mas como uma mudança coletiva da sociedade. (HODGSON, 2001)

O paradigma institucionalista originário²⁶ assenta na concepção essencial de que a atividade humana é um ato coletivo e de que os indivíduos superam as suas irredutíveis limitações através da construção de convenções, isto é, de padrões de ação e comportamento que resultam em interações, mais do que capacidades inatas. O mundo da ação é um mundo de que faz parte o conflito e a distribuição assimétrica de informação e de poder. (REIS, 1998, p.9)

Os indivíduos são ações, portanto, são produtos dos seus traços hereditários e de suas experiências passadas, cumulativamente operadas sob um dado corpo de tradições convencionalistas e circunstâncias materiais. Assim, destaca-se que Veblen, contrariamente a escola neoclássica, procurou entender o processo socioeconômico como um processo evolutivo²⁷, e, logo, passível de mudanças, sobretudo pela mudança de hábitos (de pensamento), ou mudanças das instituições, uma vez que o mesmo define instituição como um “conjunto de hábitos, costumes e modos de pensar que são cristalizados em práticas aceitas e incorporadas pela sociedade” (ALMEIDA, 1987, p.XIII). No lugar de uma natureza humana hedonista, Veblen percebeu instintos e hábitos como a base do comportamento humano.

Salienta-se que o conceito de instituição de Veblen, apesar de ter como resultado a aceitação e incorporação das mudanças, não implica passividade dos agentes econômicos, pelo contrário, “as instituições mudam, e, mesmo através de mudanças graduais, podem pressionar o sistema por meio de explosões, conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações” (CONCEIÇÃO, 2001, p.91). Por conseguinte, o pensamento vebleniano nos leva compreender o sistema socioeconômico a partir de mudanças, conflitos e poder. Dessa forma, os institucionalistas concebem a economia muito mais do que um sistema de mercados. A economia também é um sistema de poder, isto é, o poder, sobretudo político, é intrínseco à economia.

Inegavelmente, os velhos institucionalistas forneceram contribuições importantes para a teoria econômica, por meio de uma “concepção mais dinâmica e mais próxima da economia real, no qual o conceito de processo histórico e o enfoque interdisciplinar permitiu considerar argumentos políticos e antropológicos” (YÁÑEZ, 2006, p.3). Em outras palavras, esses

²⁶ Alguns autores chamam os velhos institucionalistas de institucionalistas originários.

²⁷ Apesar de Veblen reconhecer o sistema econômico como um processo evolutivo ele se distingue de seus pares. Enquanto estes explicam o comportamento humano exclusivamente em termos das características biológicas (Darwinismo/determinismo), aquele se utiliza dos termos culturais para explicar as mudanças. Veblen rejeita as análises deterministas.

pensadores perceberam as limitações das teorias econômicas tradicionais e revelaram a importância das normas, hábitos e costumes nas relações econômicas.

Apesar da importância do pensamento institucional, a partir dos anos de 1920, ele perdeu espaço na teoria econômica. Devido a variados e complexos fatores, o “velho” institucionalismo declinou²⁸. Entretanto, ele ressurgiu nas décadas de 1970 e 1980 com renovado fôlego.

1.3.1 O novo institucionalismo econômico: a nova economia institucional e os neoinstitucionalistas

Como mencionado na seção anterior, no final do século XIX e início do século XX, o institucionalismo era claramente o pensamento dominante da economia americana, entretanto, não era o único. Muitos apostavam, devido a força do pensamento institucional e o enfraquecimento do *laissez-faire*, que essa configuração iria permanecer, até mesmo depois da depressão de 1929. Entretanto, os institucionalistas não foram capazes de fornecer respostas satisfatórias aos problemas desencadeados pela depressão.

A depressão poderia ter afetado positivamente o *status* dos institucionalistas. Eles eram, afinal, os economistas em 1929 mais centralmente envolvidos na elaboração e controle do desempenho econômico, e assim os seus serviços seriam mais demandados. Ademais, o *laissez-faire* não era uma ideia tão popular com o desdobramento de 1930. Apesar de suas experiências, os institucionalistas não foram capazes de fornecer um conjunto de recomendações de políticas que eram vistas como bem-sucedidas contra a depressão. (BATEMAN,1998, p.46, tradução nossa)

Após a depressão, o keynesianismo suplantou diversos tipos de planejamento e se tornou a estrutura dominante da política econômica. Ademais, não demorou muito para os neoclássicos, “como John Ricks, Roy Harrod e Samuelson fazerem da macroeconomia keynesiana um ramo saudável da maximização de utilidade neoclássica”. (BATEMAN,1998 p.48, tradução nossa)

²⁸ As razões que explicam o declínio do institucionalismo americano depois de 1930 são variadas e complexas. Primeiro, embora o institucionalismo fosse muito influente no período entre guerras, em meados de 1920, seus fundamentos filosóficos e psicológicos sofreram intensos ataques, sendo substituídos por versões do positivismo e behaviorismo. Em segundo, esse ataque combinado à perda de confiança interna dos próprios membros, colocou em xeque a possibilidade de o institucionalismo ser uma alternativa teórica. Terceiro, em 1930, o institucionalismo foi ofuscado pelo keynesianismo, o qual apareceu oferecendo soluções esperançosas para os problemas de depressão e desemprego. Quarta, houve uma moda crescente dentro da economia para modelagem matemática e econométrica, em parte estimulado pela cultura tecnocrata. (HODGSON, 2001, p.190, tradução nossa)

Gradativamente, os velhos institucionalistas foram superados pela influência das grandes teorias que estavam em evidência. Segundo Hodgson (2001, p.190), o que aconteceu com o institucionalismo após 1920 “é uma história longa e complexa, na qual um grupo de economistas neoclássicos conseguiu, por sorte e trabalho árduo, afastar o institucionalismo do circuito da teoria econômica”. Deste modo, o pensamento institucionalista adormeceu durante décadas, ressurgindo com a corrente dos novos institucionalistas.

Como salientado no final da seção 1.2, o renovado institucionalismo surge com diversas nuances conceituais. Alguns autores como Conceição (2001, p.93) agrupam as correntes institucionalistas, “não sem alguma arbitrariedade, nas seguintes abordagens: a nova economia institucional, os neoinstitucionalistas, os evolucionários e os regulacionistas”.

Matthews (1986) destaca que nas últimas décadas do século XX a economia das instituições se tornou uma das principais pensamentos da teoria econômica. Este corpo teórico permitiu uma reaproximação da economia com as demais áreas das ciências sociais. O grande problema, para alguns autores, é que este pensamento, apesar de partir de uma mesma crítica à escola neoclássica, não é unificado. Assim, pode-se constatar diferentes elementos conceituais, sobretudo, referente ao conceito de instituição. Se as críticas ao neoclassicismo econômico os aproximam, não se pode dizer o mesmo quando o assunto são as instituições.

Nas análises de Matthews é possível identificar três formas de se compreender instituições do renovado institucionalismo.

A primeira trata as instituições como direitos de propriedade. Essa abordagem defende que é impossível conduzir o sistema ao ótimo de pareto, devido aos custos de transação, entretanto, algumas instituições podem minimizar estes custos que envolvem o sistema. É importante salientar que essa abordagem conecta a literatura das leis (Direito) com a economia. A segunda abordagem trata as instituições nos termos de convenções ou normas do comportamento econômico, considerando-as como complemento das próprias leis. Essa abordagem se aproxima da base da filosofia moral. A terceira abordagem trata as instituições no sentido de tipos de contratos. (MATTHEWS, 1986, P.904)

Certamente, mais importante do que destacar as múltiplas conotações que este termo pode assumir é perceber que o conceito envolve um conjunto de normas e obrigações que afetam a vida econômica das pessoas.

1.3.2 A Nova Economia Institucional (NEI): as instituições como forma de coordenação

De acordo com March e Olsen (2008), o neoinstitucionalismo não é exclusividade da Ciência Política. O recente interesse pelas instituições também está presente em outras

Cências Sociais, como a Economia e a Sociologia. Segundo Williamson (1989, p.26), “desde princípios dos anos de 1970 houve uma renovação do interesse pelas instituições e uma reafirmação de sua importância econômica”. Essa reemergência do institucionalismo é o reconhecimento evidente das limitações, cada vez maiores, da teoria neoclássica do *mainstream*.

Segundo Furubotn e Richter (2008, p.15), o institucionalismo moderno mostrou significativo avanço teórico, por meio de trabalhos inovadores, tal como: economia dos custos de transação, análises de direitos de propriedade, direito e economia, economia constitucional, relação de contratos, abordagem do agente principal, entre outros. Predominantemente, na área de economia, o institucionalismo moderno ficou conhecido como a Nova Economia Institucional (NEI), expressão cunhada por Williamson, um dos principais expoentes dessa escola, ao lado de Coase e North. Embora a NEI se intitule como uma escola institucionalista, e, por pressuposto, crítica ao pensamento neoclássico, diversos autores, como o próprio Williamson, destacam que essa abordagem “é complementar da economia neoclássica” (REIS,1989,p.14). Isso não seria controverso? Sobre esta questão, Coase em seu artigo *The New Institutional Economics* argumenta que:

[...] O que distingue os modernos economistas institucionais não é que eles falam sobre as instituições, nem que eles introduziram uma nova teoria econômica, embora possam ter modificado a teoria existente de várias maneiras, mas que eles usam a teoria econômica *standard* para analisar o funcionamento dessas instituições e para descobrir o papel que elas desempenham no funcionamento da economia. (COASE, 1984,p.230, tradução nossa)

Portanto, a NEI representa os institucionalistas que “empregam a metodologia geral da teoria marginalista contemporânea” na análise das instituições (Furubotn e Richter, 2008, p.16, tradução nossa). Se a filiação da NEI à escola ortodoxa traz contenção, não se pode dizer o mesmo de sua contribuição no tratamento das questões institucionais e organizacionais na economia. Inquestionavelmente, a NEI se destacou e se afirmou na arena econômica.

É comumente destacado que a origem da NEI está no trabalho seminal de Coase de 1937, “*The Nature of the Firm*”, o qual tratou explicitamente dos custos de transação na análise econômica. Neste trabalho, Coase apresentou uma nova concepção da “firma”, buscando superar a visão simplista da escola neoclássica, que concebe esta como mera função de produção. Ele inicia o artigo afirmando que:

Espero demonstrar no seguinte *paper* uma definição da firma que seja não somente realística no sentido que corresponde ao que se entende por firma no mundo real, mas, que é tratável por dois instrumentos poderosos da análise econômica desenvolvido por Marshall, a ideia de margem e da substituição, que juntas dão a ideia de substituição na margem. (COASE, 1937, p.386-387, tradução nossa)

Coase estabeleceu um novo paradigma no campo organizacional ao “perceber que, no mundo real, uma grande quantidade de transações é realizada dentro da firma, dispensando a coordenação do mercado” (BELIK et al, 2007, p.108). Logo, a firma seria uma alternativa ao mercado. Coase apresenta esta relação entre a firma e o mercado da seguinte maneira:

[...] Fora da firma, o preço movimenta produção direta, que é coordenada através de uma série de transação sobre o mercado. Dentro da firma, essas transações de troca de mercado são eliminadas e no lugar da complicada estrutura do mercado é substituída pelo empreendedor-coordenador, que direciona a produção. Está claro que estes são métodos alternativos de coordenação de produção [...] A coordenação de vários fatores de produção são realizadas sem a intervenção do mecanismo de preços. (COASE, 1937, p.388, tradução nossa)

Em contraposição a análise neoclássica, Coase procurou estabelecer uma “ponte entre a hipótese que os recursos são alocados por meio do mecanismo dos preços relativos e a hipótese que esta alocação, também, é dependente do empreendedor-coordenador” (COASE, 1937, p.389). Em outras palavras, este autor procurou entender quais os componentes dos custos de transação, e quais são as condições em que o mecanismo de preços relativos realmente representa a forma mais eficiente de alocação. Assim, a firma não é somente o *locus* de produção. “A firma coasiana é um conjunto de contratos coordenados que levam à execução da função produtiva” (ZYLBERSZTAJN, 2005, p.24).

Muito mais do que uma relação mecânica entre um vetor de insumos e um de produtos, associada a uma determinada tecnologia, a firma é uma relação orgânica entre agentes que se realiza através de contratos, sejam eles explícitos, como os contratos de trabalho, ou implícitos, como uma parceria informal. (ZYLBERSZTAJN, 2005, p.24)

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) surge em contraposição aos argumentos neoclássicos sobre o funcionamento da firma e dos mercados. Ao contrário dos pressupostos neoclássicos, a abordagem institucional considera que os agentes econômicos estão imersos em um ambiente incerto, ou seja, partes envolvidas na transação não conhecem plenamente o comportamento, a estratégia e as condições de seus concorrentes. Assim sendo, estes agentes têm capacidade limitada de obter e processar todas as informações sobre os demais agentes e sobre a própria transação. Segundo a Teoria dos Custos de Transação, os agentes conduzem, na tentativa de minimizar este ambiente incerto, relações coordenadas, estabelecendo normas e regras limitando o caráter oportunista de certos agentes. Desta forma, são criadas

instituições, mecanismos que são capazes de estabelecer um ambiente de rotina e, por conseguinte, um ambiente de estabilidade para as transações²⁹.

Williamson (1989, p.28), contrapondo-se à visão tradicional da firma como unidade abstrata de produção, destaca que na teoria dos custos de transação “o conceito da empresa como função de produção se vê substituído pelo conceito da empresa como uma estrutura de governança”. Esta reformulação procura demonstrar que a busca genérica de maior “eficiência” é algo inerente aos diferentes sistemas produtivos, refletindo-se no padrão de conduta dos agentes e de maneira como as atividades econômicas são organizadas e coordenadas.

Rejeitando a hipótese neoclássica de que os agentes são dotados de racionalidade substantiva ou maximizadora, Williamson (1989), postula que a racionalidade é limitada e que os agentes são oportunistas. O conceito de “racionalidade restritiva”, de acordo com Williamson (1989, p.28), se refere a uma “competência cognitiva que, ao se consolidar, reforça paulatinamente o caráter racional da conduta dos agentes econômicos, a partir de critérios para tomada de decisão, diferentes dos procedimentos maximizadores” considerados pela escola ortodoxa. O conceito de “oportunismo” “refere-se à possibilidade de mudança repentina no comportamento dos agentes sem uma explicação plausível”, o que se pode configurar como ausência de transparência nas transações, dificultando a tomada de decisões dos agentes. Ademais, o comportamento oportunista potencializa a incerteza nas transações.

Portanto, a TCT parte do pressuposto de que o ambiente é incerto e que a racionalidade é limitada (restrita). “A racionalidade restrita advém do fato que se considera que os agentes não conhecem perfeitamente o futuro porque as informações não são livres, não estão totalmente disponíveis e não são rapidamente processáveis” (FRANSMAN, 1998, p. 160).

Nas análises de Williamson (1989, p.28), a TCT se distingue dos demais enfoques do estudo da organização econômica pelo fato de que:

- a) É mais microanalítica;
- b) Introduz e desenvolve a importância econômica das especificidades dos ativos;
- c) Recorre mais à análise institucional comparada;

²⁹ Os efeitos das instituições do capitalismo são o de economizar os custos de transação. O propósito principal não deve ser confundido com o único propósito. As instituições são comuns a diversos objetivos. O peso desmesurado que forneço à economização dos custos de transação é uma estratégia para inverter uma condição prévia de descuido e subavaliação. (WILLIAMSON, 1989, p.28)

d) Considera a empresa como uma estrutura de governança.

O aspecto central da TCT é que os contratos ganham destaque como forma dos agentes se protegerem (salvaguardas) frente ao ambiente incerto de racionalidade restrita e com possibilidades de comportamentos oportunistas. Outro aspecto importante é o papel desempenhado pelas instituições, estas são vistas como mecanismos que são capazes de gerar um ambiente mais seguro para tomada de decisões dos agentes.

Como destaca Furubotn e Richter (2008) o campo de abrangência da NEI é amplo e agrupa diversos estilos analíticos, tais como: economia do direito de propriedade; economia dos custos de transação e uma nova abordagem institucional para a história econômica. O principal expoente desta última abordagem é Douglass North. Este autor, ao lado de Coase e Williamson, formam a tríade da NEI.

A principal contribuição de North foi a “desconstrução” do pressuposto ortodoxo da racionalidade instrumental. Ele rompe com esse princípio apresentando uma “noção diferente da natureza da informação de que os agentes dispõem do papel atribuído à incerteza e da noção que forma acerca dos modelos mentais dos indivíduos” (REIS, 1998, p.17).

North acredita que as raízes da dinâmica econômica estão nas interações entre as instituições e as organizações. Segundo suas análises, as instituições são as “regras do jogo de uma sociedade, ou mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem para estruturar as interações socioeconômicas e políticas”. Essas limitações podem ser divididas em formais e informais. “As limitações formais incluem as regras, leis e constituições”. De outro lado, as limitações informais são mais complexas e “envolvem normas ou códigos de conduta, cultura, valores, convenções e ideologias formadas em geral no seio da própria sociedade” (NORTH, 1994,p.360, tradução nossa). As organizações são “formadas por um grupo de pessoas unidas por um objetivo comum para atingir determinados objetivos. Organizações incluem órgãos políticos, organismos econômicos, corpos sociais e órgãos educacionais” (NORTH, 1991, p.97, tradução nossa). North apresenta uma comparação interessante entre as instituições e as organizações. “Se as instituições são as regras do jogo, as organizações são os jogadores”.

As instituições, ao longo da história, foram criadas pelos seres humanos com o intuito de minimizar as incertezas e, assim, reduzir os custos de transação. Segundo North, a existência da incerteza pode se apresentar como uma barreira às transações econômicas. “Desde os primórdios até hoje, indivíduos interagem a partir de regras. Somente a partir do surgimento destas, é possível entender a organização das sociedades” (GALA, 2003, p.100).

As incertezas se devem às informações incompletas referentes à conduta dos indivíduos no processo de interação humana e às próprias limitações computacionais dos indivíduos, as quais são determinadas pela capacidade da mente de processar, organizar e utilizar as informações. As limitações cognitivas somadas às informações incompletas conduzem à criação de normas e procedimentos que simplificam o processo de tomada de decisão. Isto quer dizer que as instituições, entendidas como normas e procedimentos de conduta humana, são responsáveis por diminuírem as incertezas tornando o ambiente social mais favorável para que os indivíduos sejam estimulados a tomarem decisões econômicas e políticas. (NORTH, 1994, p.362, tradução nossa)

É inegável a contribuição e a predominância da NEI na área econômica, no entanto, críticas não faltam a esta escola. Dugger (1990, p.424, tradução nossa) chama atenção para o fato de que “o “novo institucionalismo”, representado por Coase, Williansom e North, pode ser novo mas não é institucionalista”. Em sua argumentação ele demonstra que o elemento central do neoinstitucionalismo é o conceito de processo, enquanto que no “novo” é o conceito de ótimo. Este explica a estrutura do estado ideal, aquele explica o processo de contínua mudança. Diversos autores, como Pereira (2005, p.2), afirmam que os novos institucionalistas econômicos dominantes incorporaram as instituições no tradicional modelo econômico da teoria neoclássica.

São vários os que nos lembram que o notável desenvolvimento do institucionalismo na cena econômica posterior aos anos de 1970 não é o resultado da reemergência do chamado institucionalismo originário (velho institucionalismo). Pelo contrário, onde este é visão coletiva da vida econômica, aquele é a visão do liberalismo clássico, em que o que conta é indiscutivelmente o indivíduo. É, de fato, sobre a ideia atomística do “indivíduo abstrato” (com interesses, necessidades, vontades e propósitos dados) que o novo institucionalismo se constrói. (REIS, 1998, p.14)

Intensos e extensos são os estudos³⁰ que procuram analisar se os novos institucionalistas se aproximam ou não do velho institucionalismo. Nas análises de Coase (1998), a intenção de Williamson quando cunhou o termo “nova economia institucional” foi diferenciar a nova vertente dos institucionalistas econômicos dos antigos. Na visão de Coase (1998, p.72, tradução nossa), “Commons, Mitchell e os demais pensadores associados a eles foram grandes intelectuais, entretanto eles foram anti-teóricos, e sem uma teoria para reunir uma coleção de fatos, eles tinham muito pouco a oferecer para teoria econômica”. Outros autores, como Di Maggio e Powell (1991), destacam que um dos pontos principais que colocam velhos e novos institucionalistas em lados opostos é o grau de relevância dos conflitos de interesses nas interações humanas.

³⁰ Como os trabalhos de: Philip Selznick (1996), Institutionalism old and new e William Dugger (1990), The new institutionalism: new but not institutionalist. Disponível em: <http://www.jstor.org>

O velho institucionalismo era fundamentalmente político, em suas análises dos conflitos de grupos e nas estratégias organizacionais. Por outro lado, o novo institucionalismo tem usualmente implantado os conflitos de interesse dentro e entre as organizações, e enfatizou como as organizações respondem a tais conflitos, mediante a elaboração de estruturas altamente elaboradas, tratando de evitar que os atores atuem com base em seu próprio interesse. Embora as abordagens novas e antigas concordem que a institucionalização restringe a racionalidade organizacional, as abordagens antigas enfatizam que a priorização de determinados interesses dentro da organização é devido às escolhas e alianças políticas, enquanto que a moderna enfatiza que a relação entre estabilidade, legitimidade e poder de acordos comuns raramente são articulados de uma maneira explícita. (DI MAGGIO; POWELL, 1991, p.4-5)

Com essas observações não se pretende invalidar as contribuições da NEI, muito menos dos velhos institucionalistas para as nossas discussões, mas chamar a atenção que, ainda, para esta tese, necessita-se de mais elementos para se compreender o nosso objeto. Logo, estender-se-á o caminho institucionalista, por meio das contribuições da Teoria Francesa das Convenções (TC).

1.3.3 As contribuições da Teoria Francesa das Convenções (TC)

Segundo Théret (2003), apesar das diferentes formas de desenvolvimento, as correntes da NEI compartilham da mesma visão sobre as instituições: como mecanismos de restrições das ações humanas.

De acordo com Théret (2003, p.231), na economia, assim como em outras ciências sociais, no novo institucionalismo pode-se observar uma “configuração tripolar isomorfa”. Em outras palavras, podem-se identificar diferentes pólos do novo institucionalismo no interior da mesma disciplina. Por exemplo, na economia existem diversas escolas institucionalistas com enfoque diferentes. Hall e Taylor (2003) identificam três dimensões do institucionalismo econômico: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo sociológico e o histórico. A NEI é identificada como a representante da escolha racional, neste enfoque “as instituições têm sobre o comportamento do indivíduo o efeito de reduzir a incerteza em relação como será a ação dos outros” (HALL; TAYLOR, 2003, p.228).

Entretanto, no novo institucionalismo econômico pode se identificar outros pólos não ortodoxos, como por exemplo, o institucionalismo sociológico e o histórico. Registra-se que não se estenderá as análises para o institucionalismo histórico, por uma questão de foco, entretanto, se reconhece a importância desse enfoque.

O institucionalismo sociológico é representado pela Economia das Convenções, “que apareceu na França nos anos de 1980, e tem sua contrapartida na análise da segmentação do mercado de trabalho e na teoria do salário eficaz que se desenvolveu nos EUA a partir de 1970, com Leibenstein e Akerloff”. (HALL; TAYLOR, 2003, p.231)

Precisamente, a economia francesa das convenções tem suas origens na Conferência sobre o Mercado de Trabalho em 1984. O material resultante dessa conferência foi editado por Salais e Thévenot, sob o título de *Le travail. Marchés, Règles, Conventions*. Este trabalho procurou entender como ocorre a qualificação do trabalho por meio da aplicação de regras, normas e convenções. As análises sobre o mercado de trabalho foram extrapoladas para outros mercados. Assim, a TC procurou identificar como se dá o processo de qualificação não somente das pessoas, mas, sobretudo, dos produtos. Parte-se do “pressuposto que toda a circulação de mercadorias pressupõe processos prévios de qualificação”. (WILKINSON, 1999, p.66)

A abordagem convencionista desenvolveu-se em torno de um tema tradicional — a singularidade da mercadoria “trabalho” (reconhecida também na nova microeconomia sob a forma do “contrato incompleto”) — e desenvolveu uma análise das regras, das normas e das convenções que subscreveram a relação salarial. Dois desenvolvimentos, do meu ponto de vista, serviram para transformar essa visão setorial numa perspectiva geral para a análise da atividade econômica. Por um lado, a crítica da escola das convenções ao conceito de regras na teoria dos jogos e ao problema aparentemente insolúvel da regressão infinita, [...] de regras para regras que explicam regras e daí para regras que [...] levou à elaboração de uma teoria geral da construção e validação de regras, normas e convenções como base de toda a atividade econômica [...]. O segundo desenvolvimento igualmente decisivo foi o reconhecimento de que não apenas o trabalho, mas qualquer mercadoria sofreu as deficiências de “contratos incompletos”, precisando, por isso, de regras, normas e convenções para sua produção e sua troca. Enquanto o “fordismo” se baseava na “qualificação” do trabalho para a maior quantificação da produção, a atual dinâmica econômica baseia-se precisamente na qualificação do produto, capturada pela atual obsessão com a “qualidade”. (WILKINSON, 1999, p.65, destaque nosso)

O pensamento convencionista foi se estabelecendo ao longo dos anos de 1980, quando foi publicada uma edição especial na France Revue Economique sobre a Economia das Convenções. Neste trabalho, seis autores (Jean-Pierre Dupuy, François Eymard-Duvernay, Olivier Favereau, André Orléan, Robert Salais, e Laurent Thévenot) “buscaram demonstrar as limitações do pensamento *standard* e as contribuições da economia francesa das convenções para o entendimento da coordenação coletiva das ações” (WILKINSON, 1999, p.65).

De acordo com Thévenot et al (2003, p.1, tradução nossa), a Economia das Convenções traz à teoria “econômica três questões que foram dissociadas por um século: a caracterização do agente e razões para suas ações; as modalidades de coordenação das ações e o papel dos valores e bens comuns”.

A Teoria das Convenções faz duras críticas à teoria neoclássica e a teoria dos novos institucionalistas (NEI). Para eles, essas teorias focam demasiadamente sobre o individualismo metodológico. O argumento central dos convencionistas é que a racionalidade individual sozinha não é suficiente para explicar a interação social entre atores quando a incerteza está presente. Por isso, a teoria das convenções se propõe a repensar o conceito de ação humana.

Teoria “padrão” foi construída sobre uma rígida compartmentalização entre duas questões, a racionalidade e a coordenação, as quais foram axiomatizadas separadamente, a primeira pela teoria de tomada de decisões e a segunda pela teoria do equilíbrio geral. Estas duas questões foram isoladas de um terceiro elemento, que diz respeito a juízos de valores e considerações normativas. Ao contrário, o quadro de análises que temos construído propõe uma articulação entre essas três questões. Se concordarmos que a coordenação das ações humanas é problemática e essa não é resultado de leis da natureza ou restrições, podemos entender que a racionalidade humana é, acima de tudo interpretativa, e não apenas ou imediatamente calculista. (THÉVENOT et al, 2003,p.1, tradução nossa)

Conforme Wilkinson (1999) o objetivo geral da Teoria das Convenções é a construção de um quadro teórico, pluridisciplinar, permitindo abordar a questão geral da coordenação coletiva das ações individuais por meio das convenções. Em outros termos, a teoria das convenções procurou reaproximar a economia e a sociologia. Certamente, não foi por acaso que o trabalho seminal (*De la Justification*) da economia das convenções foi escrito por um sociólogo (Boltanski) e um economista (Thévenot).

Segundo Silva Filho (2011, p.67), “essa nova abordagem busca analisar os condicionantes e demais fenômenos relacionados à emergência espontânea de padrões de coordenação e interpretação do comportamento dos agentes no ambiente econômico”. Apesar das divergências de interesses, os agentes buscam cooperar³¹ para que as trocas aconteçam. Busca-se estabelecer convenções para coordenar as ações dos atores. Para a “teoria das convenções, as regras não são anteriores à ação e tampouco são elaboradas de fora da ação, surgindo no interior do processo de coordenação dos atores” (WILKINSON, 1999, p.67).

³¹ Porém, a ideia de cooperação não afasta a questão do conflito.

A convenção pode ser definida como um grupo de informações junto em coerência, intencionadas para dar compatibilidade aos comportamentos dos agentes. Diferente de um contrato, que existe antes da ação, a convenção é para construir e para dar coerência às ações individuais. É também uma ferramenta para que essas ações aconteçam. Com isto, os agentes fazem uso de um conhecimento comum, suas ações são apoiadas por um estoque de recursos compartilhados, incluindo conhecimento, habilidade, regras, normas, critérios de avaliação e marcas de qualificação. Na coordenação entre os agentes, o uso repetido da convenção irá resultar na criação de rotinas e hábitos, e a coordenação será eficiente porque será baseada em princípios comuns memorizados pelos agentes, dando-lhes a possibilidade de antecipar o comportamento dos outros. (FONSECA, 2005, p. 122-123)

A teoria das convenções defende que não são somente os preços que coordenam a atividade econômica, outros mecanismos podem desenvolver este papel, como por exemplo, as convenções de qualidade. A teoria econômica neoclássica trata da qualidade de forma exógena. A qualidade dos produtos é perfeitamente definida e os atores podem, portanto, classificar as mercadorias de acordo com suas preferências e maximizar a sua utilidade. Pela ótica das convenções, a qualidade é um dos domínios da atividade econômica e é construída endogenamente. Na realidade, quando se fala sobre a qualidade está se referindo “a qualificação dos objetos”. “O escopo de tal ação coletiva é dinamicamente determinado por um processo permanente de justificação e teste” (WILKINSON, 1999, p.67, destaque nosso).

Os convencionistas assumem que o mundo real é baseado em incertezas e instabilidades e rejeitam a homogeneidade do mundo descrito pela teoria ortodoxa. É por isso que os preços não são exclusivamente os únicos balizadores da atividade econômica. O argumento desses teóricos baseia-se “explicitamente na análise de contratos incompletos da teoria econômica descrevendo situações em que os bens considerados não estão totalmente definidos antes da troca” (JAGD, 2004, p.4, tradução nossa). “Em sua singularidade comum, qualquer coordenação é incerta, na medida em que coloca em jogo atores heterogêneos e tem como objetivo um produto que nunca é totalmente predefinido”. (THÉVENOT et al, 2003,p.9). Logo, as convenções emergem como respostas às incertezas.

Segundo Diaz-Bone e Thévenot (2010), o conceito de convenção é complexo e envolve diversos fatores, pois é construído a partir de uma relação interdisciplinar.

As convenções podem ser entendidas como estruturas interpretativas desenvolvidas e utilizadas pelos atores para realizar avaliação de situações e coordenação de ações. Os atores usam convenções com a finalidade de fazer valer e justificar as qualidades. Convenções e formas culturais são coletivamente criadas para coordenar e avaliar. (DIAZ- BONE; THÉVENOT, 2010, p.4, tradução e destaque nosso)

Percebe-se que na definição de Thévenot são mencionadas qualidades e não qualidade, pois cada “mundo” tem seu modo específico de avaliar a qualidade. Desse modo, existe uma

pluralidade de convenções (modos de coordenação), ou seja, diferentes formas de se avaliar a qualidade. Sylvander (1994, p.36, tradução nossa) define quatro formas³² para avaliar a qualidade:

- a) Coordenação industrial, que se baseia em padrões, normas, regras objetivadas, e procedimentos de testes;
- b) Coordenação doméstica, que se baseia na confiança de pessoas, lugares ou marcas;
- c) Coordenação cívica, que depende da adesão de um grupo de atores para um conjunto de princípios coletivos. Comércio Justo é o protótipo desta coordenação;
- d) Coordenação de mercado, ou coordenação pelas leis do mercado, basicamente por meio do mecanismo de preços.

Eymard-Duvernay (1993), em seu trabalho, *La négociation de la qualité*, destaca que o interesse da economia das convenções é demonstrar que a difusão de um bem não depende unicamente do mecanismo de preços. A qualidade, também, é um dos domínios da atividade econômica. “A hipótese básica dos convencionistas é que as negociações não se dão somente a base de preço de troca, mas a qualidade também é negociada por uma rede de atores” (FONSECA, 2005, p. 127).

Em quais mecanismos são baseados a difusão de um bem? A resposta clássica em termos de preço é inválida, como vimos, ao reconhecer a qualidade. Por isso, é necessário modificar a “gramática” de economia *standard*. Dois caminhos estão abertos: a introdução de instituições coletivas que estabelecem as regras de qualidade e fornece meios para fazer cumprir estas regras e; o reconhecimento de formas de ligações entre atores locais, onde a proximidade permite a comunicação, a expressão de desacordos, e a negociação. (EYMARD-DUVERNAY, 1993, p.42, tradução nossa)

Endossando as análises desse autor, Wilkinson (1999, p.68) chama atenção para o fato de que, entre esses diferentes “mundos” não existe hierarquia. “A legitimação desses mundos procede por justificação e qualificação interna e por negociação externa”. Dessa forma, a abordagem da Teoria das Convenções implica em uma dura crítica ao “imperialismo do mercado”. Em outras palavras, os convencionistas demonstram que o comportamento econômico “eficiente” depende de critérios estranhos à ideologia do mercado. (WILKINSON, 1999, p.68)

Em suma, a economia das convenções considera a incerteza que pesa sobre a coordenação do comportamento dos agentes, diferenciando formas de incerteza e, portanto, informações, e procura relacioná-las a diferentes formas de avaliação. Avaliação é então vista

³² Tem-se ciência que na obra original de Thévenot e Boltanski, são destacados seis tipos de “mundos”, porém optamos por adotar a adaptação de Sylvander sobre o sistema agroalimentar.

como sendo o centro da coordenação. Em toda a coordenação, quer no mercado, numa empresa, ou tendo em vista um acordo político, existe incerteza. Para superação da incerteza requer a construção de convenções, que são mecanismos que garantem a interação entre os agentes.

CAPÍTULO 2

A INSTITUCIONALIDADE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: DA CARTA DO ATLÂNTICO À CARTA DE HAVANA

O objetivo deste capítulo é contextualizar a instituição de regras multilaterais sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias. Para tanto, faz-se uma breve apresentação do reordenamento político, financeiro e comercial após a II Guerra Mundial, destacando a proposta de Bretton Woods para o comércio internacional. Em seguida, se analisa os princípios, normas e exceções do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*GATT*³³ 1947), enfatizando suas modificações por meio das rodadas de negociação. São despendidas maiores análises sobre a Rodada Tóquio (1973-1979) e a Rodada Uruguai (1986-1994), tendo em vista que a temática sobre as medidas não tarifárias³⁴, incluído as de natureza sanitária, ganham maior relevância nessas rodadas comerciais, devido à liberalização das medidas convencionais de proteção ao comércio e às mudanças processadas a partir dos anos de 1970. Por fim, salientam-se os resultados da Rodada Uruguai do *GATT*, principalmente a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), a qual estabelece um acordo específico para regulamentar as ações sobre as medidas sanitárias e fitossanitárias no comércio internacional.

2.1 O Regime de Bretton Woods: reorganizando o sistema político, financeiro e comercial pós II Guerra Mundial

Em 1944, as nações aliadas³⁵, acossadas por três décadas de depressão, ruína financeira e guerras mundiais reuniram-se na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, em Bretton Woods, Estados Unidos (EUA), com o intuito de delinear uma “nova” ordem econômica mundial no pós-guerra. Os novos preceitos que deveriam conduzir a

³³ Sigla em inglês: *General Agreement on Tariffs and Trade*.

³⁴ O debate sobre a definição e identificação das medidas não tarifárias será realizado no capítulo 3 nesta tese. Portanto, por hora, somente apresenta-se o contexto em que as mesmas ganham destaque. Assim, neste capítulo utiliza-se o termo barreiras não tarifárias, porém, no próximo capítulo se elucidará melhor o debate acerca do que se entende na literatura internacional por barreiras e medidas não tarifárias.

³⁵ Apesar da presença de outros países, somente os Estados Unidos (EUA) e a Inglaterra de fato poderiam influir nas decisões do encontro de Bretton Woods, sendo que os EUA estavam ascendendo como nação hegemônica pós 2º Guerra, assim era inegável sua supremacia sobre qualquer outro país.

dinâmica da economia mundial e a criação de instituições internacionais foram os temas centrais da reunião em Bretton Woods.

Mas essa reunião, entre as nações aliadas, não representava a primeira tentativa de elaborar ideias e propostas para reorganizar o mundo no pós-guerra. Entre 1919 e 1933, grandes esforços foram realizados em outras Conferências – com destaque para a Conferência de Paz (1919) – na tentativa de estabelecer uma solidariedade econômica e política entre os países, porém, a divergência entre os Estados Nacionais se sobrepôs a qualquer tentativa de cooperação.

Segundo Keynes (2002), na I Guerra Mundial, os países vitoriosos estavam mais preocupados em impor a derrota aos países derrotados, ao invés de discutirem novos rumos das economias. A Conferência de Paz era desejada como uma oportunidade de enfraquecer os fatores de instabilidade econômica após a guerra e reestruturar a economia mundial, criando um ambiente de cooperação internacional. Entretanto, os termos do Tratado de Versalhes, principal documento produzido pela Conferência, foram elaborados com intuito de minar a economia alemã, impondo toda a responsabilidade da guerra a este país.

As preocupações da Conferência relacionavam-se com fronteiras e nacionalidades, com o equilíbrio de poder, a expansão imperialista, o futuro enfraquecido de um inimigo forte e perigoso (Alemanha), com a vingança e a transferência pelos vitoriosos de uma carga financeira insuportável para os ombros dos vencidos. (KEYNES, 2002, p.37)

A partir de 1940, a hostilidade entre os Estados Nacionais perdeu força e a cooperação econômica e política ganha destaque nas negociações. Os EUA e a Grã-Bretanha simbolizaram essa cooperação assumindo alguns compromissos em relação ao planejamento da ordem internacional. A Carta Atlântico (1941) e o Acordo de Ajuda Mútua (1942) ratificaram o empenho desses dois países em compatibilizar seus interesses sobre a reorganização da economia internacional. Eichengreen (2000) destaca que este esforço foi representado nas propostas de John Mynard Keynes e Harry Dexter White.

Nos termos da Carta do Atlântico de Agosto de 1941 e do Acordo de Ajuda Mútua de Fevereiro de 1942, os britânicos assumiram o compromisso de restaurar a conversibilidade da libra na conta corrente e aceitaram o princípio da não-discriminação comercial em troca das promessas americanas de oferecer ajuda financeira em termos favoráveis e de respeitar a prioridade que os britânicos atribuíam ao pleno emprego. Estavam empenhados na tentativa de compatibilizar esses objetivos: John Maynard Keynes, naquele momento já o grande nome da Teoria econômica e consultor do Ministro das Finanças Britânico, e Harry Dexter White, um ex-acadêmico impetuoso e truculento e economista do Tesouro norte-americano. (EICHENGREEN, 2000, p.135)

De forma geral, destaca-se que a proposta britânica inicial, sobre o reordenamento do sistema monetário-financeiro, priorizava políticas econômicas que objetivavam a estabilidade monetária e o nível de emprego. A proposta norte-americana defendia um mundo livre, sem amarras para os setores financeiro e comercial. De acordo com Delgado (2009, p.32), “os dois objetivos fundamentais de política econômica do pós-guerra, a obtenção e a conservação do pleno emprego doméstico e a expansão do comércio mundial, deveriam ser buscados de modo que um não sobrepusesse o outro”. Todavia, os resultados do embate dessas duas propostas expressavam mais a assimetria no poder de barganha dos EUA³⁶ e a Grã-Bretanha do que a tentativa de conciliação. Logo, as propostas de White prevaleceram sobre as de Keynes³⁷, pois, como esclarece Moffit (1984), o fator decisivo não eram os méritos intelectuais do plano de Keynes contra o plano de White, mas sim a realidade mais contundente do poderio americano, e White era firme no tocante aos interesses americanos.

Conforme Eichengreen (2000, p.135), Keynes e os britânicos estavam negociando numa posição fundamentalmente desfavorável. White percebeu isso e assegurou que os EUA “ditassem os termos essenciais das negociações em Bretton Woods”. Moffit (1984, p.15) conclui, assim, que, os EUA eram capazes de ditar as “regras do jogo”, depois da II Guerra, porque era o único país com “meios para financiar a reconstrução econômica do mundo; ademais, além do dinheiro, detinha, com a bomba atômica, um poderio militar incontestável”.

Mas, mesmo com a supremacia norte-americana, ao longo de exaustivos encontros e intensos debates, os dois planos foram revistos e modificados, sendo a versão final apresentada em 1º de Julho de 1943, na Conferência de Bretton Woods.

A Conferência de Bretton Woods, portanto, representou a tentativa, mais uma vez, dos países aliados consertarem os erros³⁸ do período entre-guerras, os quais catalisaram os conflitos e as instabilidades mundiais. Em outros termos, por trás dessa Conferência estava o entendimento de que, as velhas formas de barreiras que protegeram as economias dos países,

³⁶ Era inegável o poderio financeiro/econômico e político desse país. Segundo Landes (2005), ao longo da II Guerra Mundial, a economia americana tinha crescido 72% enquanto outros países sentiam o efeito perverso da guerra. A Grã-Bretanha apresentou um crescimento ínfimo, comparado aos EUA, de apenas 15%. A França, Itália e a Holanda tiveram sua renda reduzida pela metade e a Alemanha, além da dívida, reduziu seu produto em 6%.

³⁷ Os norte-americanos se opuseram à Clearing Union, já que na sua proposta constava o envolvimento de obrigações ilimitadas para os credores em potencial. Previsivelmente, os negociadores norte-americanos, “não assinariam um cheque em branco”. Por essa razão, o Plano White limitou os direitos totais de saque a um teto muito mais baixo, de US\$ 5 bilhões, e a obrigação dos norte-americanos a US\$ 2 bilhões. (EICHENGREEN, 2000, p.135)

³⁸ Esses erros proviam da Conferência de Paz que concebeu o Tratado de Versalhes, o qual impôs as novas regras de jogo para os países vencidos, sobretudo à Alemanha, encerrando a I Guerra Mundial, em 1919.

como altas tarifas protecionistas, quotas restritivas às importações e controle de câmbio, utilizadas em 1930, levaram o mundo ao caos e, então, não poderiam se repetir.

Para evitar a repetição do desastre era necessário, antes de tudo, constituir uma ordem econômica internacional capaz de alentar o desenvolvimento, sem obstáculos, do comércio entre as nações, dentro de regras monetárias que garantissem a confiança na moeda-reserva, o ajustamento não-deflacionário do balanço de pagamentos e o abastecimento de liquidez requerido pelas transações em expansão. Tratava-se, portanto, de erigir um ambiente econômico internacional destinado a propiciar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social. (BELLUZZO, 1995, p.11-12)

Logo, a proposta da Conferência de Bretton Woods era criar um sistema de cooperação internacional gerando o ordenamento das relações política, econômico-financeiro e comercial entre os países. A Conferência buscou estabelecer instrumentos que promovessem o livre comércio, a estabilidade econômica, garantia de liquidez internacional e um conjunto de cláusulas para a reconstrução e desenvolvimento dos países atingidos pela guerra, principalmente a Europa.

Para reestruturar o sistema internacional foram pensadas e delineadas, pelos “planejadores”³⁹ norte-americanos e britânicos, várias organizações, cada qual responsável por atingir um determinado objetivo da reorganização da economia internacional. Destacam-se: o Fundo Monetário Internacional (FMI), responsável pela estabilidade monetário-financeira do sistema econômico internacional; o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com a função de viabilizar a reestruturação dos países afetados pela guerra; e a Organização Internacional do Comércio (OIC), responsável pela regulação e desenvolvimento do comércio internacional, fundamentado nos princípios do multilateralismo⁴⁰ e liberalismo.

Ocorre, entretanto, que, somente o FMI e o BIRD foram criados em 1944, na própria Conferência de Bretton Woods. As propostas para a instituição da OIC não avançaram rapidamente como às referentes ao reordenamento monetário-financeiro.

³⁹Expressão utilizada por Nelson Giordano Delgado em seu livro “O regime de Bretton Woods para o comércio mundial: origens, instituições e significado (2009).

⁴⁰ De acordo com Delgado (2009,p.11) com base nas análises de Ruggie (1993), multilateralismo não é sinônimo de livre comércio. O primeiro se refere a uma “forma institucional” que coordena, com base em princípios generalizáveis de conduta, as relações entre três ou mais parceiros, tendo em vista eliminar a discriminação entre eles. O segundo implica necessariamente na eliminação de todas as barreiras existentes entre os vários parceiros de um regime comercial. Sendo assim, ele é incompatível tanto com a existência de barreiras tarifárias e não-tarifárias, como com a discriminação comercial.

2.1.1 A proposta de Bretton Woods para o comércio internacional

Paralelamente às discussões sobre o reordenamento político/econômico foram realizadas, também, inúmeras negociações em torno das questões comerciais entre os países. De acordo com Jackson (1997, p.37), no total foram realizadas quatro reuniões preparatórias para completar o projeto da carta da OIC. A primeira foi em Londres, em 1946; a segunda em Nova York, no início de 1947; a terceira e a principal em Genebra, de Abril a Novembro de 1947; e por último, o encontro em Havana, em 1948. “Os vários registros oficiais desses encontros foram compilados em 27 mil páginas em mais de 100 volumes”.

O encontro de Genebra foi dividido em três grandes partes. O primeiro relacionado à preparação de uma carta para a criação de uma instituição internacional do comércio, a OIC; a segunda focada na redução das tarifas e a terceira, na elaboração de “cláusulas gerais” para obrigações tarifárias. Todavia, somente a segunda e a terceira parte foram completadas em 1947, representando o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

O GATT foi assinado por 23 países, em 30 de Outubro de 1947, e as concessões tarifárias entraram em vigor em 30 de Junho de 1948, por meio de um “Protocolo de Aplicação Provisória” (WTO, 2011, p.15). O projeto da OIC foi perdendo espaço para o GATT, e este ganhando cada vez mais signatários. Este fato se justificava principalmente pela questão que o GATT era um projeto menos complexo e representava menos resistência aos projetos dos EUA. A carta da OIC foi concluída na Conferência de Havana, em Março de 1948, contudo, não foi ratificada.

Segundo Delgado (2009, p.79), a Carta da OIC era um “documento longo e complexo, contendo nove capítulos, 106 artigos e 16 anexos, enquanto o GATT era constituído por quatro partes distribuídas em 38 artigos e nove anexos”. Para além das questões comerciais, a Carta da OIC apresentava capítulos sobre emprego e atividade econômica, desenvolvimento econômico e reconstrução, práticas empresariais restritivas, entre outros. De forma geral, pode-se afirmar que o projeto da OIC era mais ambicioso, pois visava compatibilizar os avanços do “*free trade*” com as políticas domésticas.

A morosidade no tratamento das questões comerciais, mais especificamente à questão do livre comércio estava associada principalmente aos interesses do Congresso e de grupos internos nos EUA. Deste modo, a proposta da criação de uma organização responsável pela coordenação, desenvolvimento e regulação do comércio internacional foi aniquilada por um

projeto menos ambicioso⁴¹ e que acomodava melhor os interesses dos países capitalistas industrializados.

O interesse pelo livre comércio, por sua vez, era, por assim dizer, mais contido. A redução generalizada de barreiras comerciais enfrentaria sérias resistências internas, tanto no Congresso como entre os grupos de interesse privados, de modo que, embora mantendo uma retórica expressiva favorável ao ideal do *free trade*, os “planejadores” norte-americanos estavam mais comprometidos com a eliminação dos controles sobre o comércio, sobre o balanço de pagamentos e com o estabelecimento do sistema tarifário como o único instrumento de proteção comercial compatível com a implementação de uma ordem comercial multilateral. (DELGADO, 2009, p. 21)

Conforme Finlayson e Zacher (1981, p.561, tradução nossa), “o Congresso dos EUA não conseguiu aprovar a participação americana na OIC; ironicamente, o defensor mais fervoroso de um completo código de direito internacional para reger as políticas comerciais foi em si o grande responsável pela queda do regime da OIC”. Nas análises de Eichengreen, mais uma vez os países se deparavam com os problemas do passado, os quais se resumiam no problema de coordenação e cooperação das nações aliadas, problema este que se desdobrava em intensos embates.

A duras penas obteve-se um acordo (GATT) resultante de pressões, de um lado, os protecionistas que se opunham ao avanço liberalizante e, de outro, os perfeccionistas, que criticavam a miríade de exceções ao livre comércio admitidas aos países que procuravam atingir o pleno emprego, acelerar seu desenvolvimento econômico ou estabilizar os preços das exportações de “commodities”. (EICHENGREEN, 2000, p.141)

Logo, de 1948 até 1994, de simples acordo, o GATT adquiriu progressivamente caráter de uma organização internacional, coordenando e supervisionando regras aplicáveis para uma grande parte do comércio internacional.

A Conferência de Havana iniciou em 21 de Novembro de 1947, menos de um mês após a assinatura do GATT. A Carta da OIC foi finalmente acordada em Havana, em Março de 1948, mas a ratificação em algumas legislaturas nacionais revelou-se impossível. A oposição mais importante foi no Congresso dos EUA, mesmo sendo o governo americano uma das forças motrizes da Carta da OIC. Em 1950, o governo americano anunciou que não iria insistir na ratificação da Carta pelo Congresso e a OIC foi efetivamente extinguida. Assim, o GATT se tornou o único instrumento multilateral que coordenou o comércio internacional de 1948 até o estabelecimento a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. (WTO, 2011, p.16, tradução nossa)

O objetivo geral do GATT era reduzir os obstáculos ao comércio, em especial às tarifas alfandegárias. De acordo com Irwin (1995, p.325, tradução nossa), a proposta do

⁴¹ O projeto da Carta da OIC foi ambicioso. Além de envolver os temas referentes ao comércio mundial se estendeu para incluir regras sobre o emprego, acordo de commodities, prática comercial restritivas, investimento internacional e serviço. (WTO, 2001)

GATT era simples e direta: “celebrar acordos recíprocos e mutuamente vantajosos, direcionados para a redução substancial de tarifas e outras barreiras ao comércio e para a eliminação do tratamento discriminatório no comércio internacional”. O que se observou é que as propostas do GATT buscavam equilibrar os objetivos das legislações nacionais das partes contratantes e suas obrigações internacionais.

A não existência de uma organização formal, que delineasse direitos e obrigações através de estatutos, permitia, como de fato aconteceu ao longo dos anos, que os padrões de comércio fossem sendo estabelecidos através de rodadas de negociação, em que cada país podia usar amplamente seu poder de barganha, o que, obviamente, punha os Estados Unidos em situação bastante privilegiada. (SATO, 2001, p.10)

Assim sendo, por meio de várias rodadas de negociação foi concebido o sistema de regras do comércio internacional. Majoritariamente as seis primeiras Rodadas (Genebra, Annecy, Torquay, Genebra, Dillon, Kennedy) visaram à diminuição tarifária de produtos industrializados. Somente as últimas três rodadas foram mais amplas, passando a incluir outros temas nas negociações, para além dos direitos aduaneiros. A oitava Rodada, a Rodada Uruguai, foi um grande divisor de águas nas negociações estabelecidas no âmbito do GATT. Foi iniciada em 1986, no Uruguai, e se estendeu até 1994, quando foi assinada pelos participantes, em Marrocos. (WTO, 2011)

2.2 O GATT e as Rodadas de Negociação: as regras básicas do comércio internacional

Com a não ratificação da OIC, o GATT tornou-se, de forma gradual, de 1948 a 1995, no único instrumento multilateral capaz de estabelecer regras para grande parte do comércio internacional. Os objetivos centrais do Acordo eram estabelecer normas coordenadas e transparentes com o intuito de reduzir as práticas protecionistas, vigentes no passado, e aumentar o fluxo do comércio internacional. Para tanto, o texto do GATT que vigorou até 1994⁴² e, que, depois, foi substituído pela OMC, foi elaborado com vistas a estabelecer direitos e obrigações às partes contratantes, referentes a não discriminação, liberalização, reciprocidade, direitos de ação de “salvaguarda” e desenvolvimento econômico.

⁴² Ao longo de quase 50 anos, grande parte dos princípios jurídicos do GATT permaneceu os mesmos. Seus dirigentes fizeram pequenas alterações em alguns artigos e nas partes. Em 1960, adicionaram uma seção sobre o desenvolvimento, em 1970, acrescentaram acordos “plurilaterais”, além de continuarem com os esforços de reduzirem as tarifas.

O sistema de regras construído no âmbito do GATT visa liberalizar as trocas entre as partes contratantes, através da prática de um comércio aberto a todos, bem como a partir de um conjunto de regras que estão fundamentadas em alguns princípios básicos: o primeiro é que o único instrumento de proteção permitido dentro das atividades de trocas comerciais é o definido em termos de tarifas aduaneiras [...]. Fica, assim, estabelecido que o uso de quotas, restrições quantitativas ou outras barreiras devem ser eliminadas no comércio internacional. O segundo é que uma vez estabelecida uma nova tarifa ou concedido um benefício, estes passam a ser estendidos de forma não discriminatória. O terceiro garante que uma vez dentro da fronteira de uma parte contratante, produtos importados não podem ser discriminados com relação aos produtos nacionais. (THORSTESEN, 2001, p.32)

Destaca-se que o GATT era um acordo provisional⁴³, assim, embora fosse presidido por Conselhos e Comitês para implementação e supervisão das regras no comércio internacional, cada parte contratante possuía autonomia. Uma cláusula importante presente no Acordo, a qual assegurava essa autonomia às partes contratantes, era a “*grandfather clause*”. Segundo esse dispositivo, as normas do GATT não poderiam sobrepor-se às legislações nacionais, e dessa forma, as partes contratantes não precisariam respeitar as regras multilaterais estabelecidas, quando já existissem regras internas que regulassem as negociações. Logo, por seu caráter provisional, o GATT já surge com sérias limitações estruturais e jurídicas.

2.2.1 Princípios do GATT⁴⁴: não discriminação, tratamento nacional, transparência e eliminação de restrições quantitativas

Princípio da não discriminação

No quadro 1 apresenta-se a estrutura do GATT. A parte I do Acordo é composta de dois artigos, o Artigo I “Tratamento Geral da Nação Mais Favorecida (NMF)” e o Artigo II “Lista das Concessões”. Estes artigos enfatizam a norma da não discriminação.

⁴³ Em 1947, na Conferência de Genebra, em meio às pressões e como forma de proteger as concessões tarifárias já negociadas, 23 países (partes contratantes) decidiram aceitar um conjunto de normas sobre o comércio e 45.000 concessões tarifárias, que ficou conhecido como Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Porém, esse Acordo tinha um caráter provisional, ou seja, a partir do momento que a Carta da OIC fosse aprovada, imediatamente ele deixaria de existir, contudo, não foi isso que aconteceu. O GATT passou, na prática, a estabelecer, coordenar e supervisionar as regras do comércio internacional, de 1948 a 1994.

⁴⁴ As análises dessa seção serão realizadas a partir do texto do GATT de 1947 e suas alterações. Assim, as regras apresentadas nessa seção incluem as modificações realizadas em: i) 1948 - que modifica o artigo XIV, XXIV, Parte I e XXIX, Parte II e XXVI; ii) 1949 - que altera o artigo XXVI; iii) 1955 – Emenda das Partes II e III e 1965 - inserção da Parte IV ao Acordo, referente ao Comércio e Desenvolvimento.

A cláusula da NMF estabelece qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma Parte Contratante em relação a um produto originário ou de destino 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 destino. (GATT, 1986, p.2. Destaque nosso)

Esta cláusula, segundo a fundamentação jurídica do GATT, devia ser ilimitada (aplicada a qualquer mercadoria presente no comércio) e incondicional (a qualquer país, sendo parte contratante ou não), portanto, a mesma procurava assegurar o princípio da não discriminação, em outros termos, estimulava à cooperação internacional entre as nações no comércio, objetivo central das negociações do pós II Guerra. (DELGADO, 2009)

Segundo Finlayson e Zacher (1981), apesar do princípio de não discriminação ser tratado pelos seus dirigentes como a “pedra angular” do Acordo, ao longo dos anos, a cláusula da NMF muitas vezes permaneceu no “papel”, pois, foi, frequentemente, desobedecida. Nas análises dos autores, “a maioria das regras originais do GATT sobre a não discriminação permanece “nos livros”; elas são frequentemente desobedecidas, e o GATT pouco faz para promover a sua implementação”. (FINLAYSON; ZACHER, 1981, p.566, tradução nossa)

Outros autores, como Thorstesen (2001) e Lima (2005), destacam que a NMF incondicional, apesar de estimular a liberalização do comércio, trouxe outra consequência não desejável, que foi a possível “prática dos caronas” (*free riders*). “Os “*free riders*” se aproveitam dos benefícios propiciados pelos acordos firmados, sem terem que “pagar”, com alguma reciprocidade, pelos benefícios obtidos” (DELGADO, 2009, p.180). Dessa maneira, a NMF incondicional desestimulava a participação das nações no GATT.

Apesar das designações, ilimitada e incondicional da cláusula NMF, o Artigo II trata sobre a possibilidade das partes contratantes adotarem práticas preferenciais.

Nenhuma disposição presente neste artigo impedirá que, uma parte contratante, a qualquer tempo, aplique no tocante à importação de qualquer produto: “a) um encargo equivalente a um imposto interno exigido, conforme o § 2 do artigo III; b) direitos destinados a contrabalançar ou compensar o *dumping*, conforme artigo IV; c) taxas ou outros encargos que guardem proporção com os custos dos serviços prestados”. (GATT, 1986, p.4).

A parte II do acordo é composta por 20 artigos (Quadro 1) e versa especialmente sobre o Princípio do Tratamento Nacional (Artigo III), “que estabelece que as partes contratantes não devem impor encargos internos e legislações que afetem os produtos importados com o objetivo de proteger a produção doméstica”. Pode-se analisar esta norma como um complemento do artigo I (NMF) do Acordo, com o intuito de assegurar práticas não discriminatórias e, assim, promover o “*free trade*”. Contudo, este artigo apresenta algumas

exceções, no § 8 ressalta-se que as disposições do artigo III não se aplicam “às leis, regulamentos ou exigências que se refiram a aquisições, por órgãos governamentais de produtos comprados para atender às necessidades dos poderes públicos e não se destinam à revenda, no comércio” (GATT, 1986, p.6). Outra exceção, de extrema relevância, também presente no §8, estabelece que as disposições no artigo III não impedem o pagamento de subsídios via à compra de produtos nacionais por poderes públicos.

Quadro 1- Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)

ARTIGOS	TEMAS
	PARTE I
ARTIGO I	TRATAMENTO GERAL DA NAÇÃO MAIS FAVORECIDA
ARTIGO II	LISITAS DE CONCESSÕES
	PARTE II
ARTIGO III	TRATAMENTO NACIONAL NO TOCANTE A TRIBUTAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO INTERNA
ARTIGO IV	DISPOSIÇÕES ESPECIAIS RELATIVAS A FILMES CINEMATOGRÁFICOS
ARTIGO V	LIBERDADE DE TRÂNSITO
ARTIGO VI	DIREITOS "ANTIDUMPING" E DE COMPENSAÇÃO
ARTIGO VII	VALOR PARA FINS ALFANDEGÁRIOS
ARTIGO VIII	EMOLUMENTOS E FORMALIDADES REFERENTES À IMPORTAÇÃO E À EXPORTAÇÃO
ARTIGO IX	MARCAS DE ORIGEM
ARTIGO X	PUBLICAÇÃO E APLICAÇÃO DOS REGULAMENTOS RELATIVOS AO COMÉRCIO
ARTIGO XI	ELIMINAÇÃO GERAL DAS RESTRIÇÕES QUANTITATIVAS
ARTIGO XII	RESTRIÇÕES DESTINADAS A PROTEGER O EQUILÍBRIOS DA BALANÇA DE PAGAMENTOS
ARTIGO XIII	APLICAÇÃO NÃO DISCRIMINATÓRIA DAS RESTRIÇÕES QUANTITATIVAS
ARTIGO XIV	EXCEÇÕES À REGRA DE NÃO DISCRIMINAÇÃO
ARTIGO XV	ACORDOS EM MATÉRIA DE CÂMBIO
ARTIGO XVI	SUBVENÇÕES
ARTIGO XVII	EMPREENDIMENTOS COMERCIAIS DO ESTADO
ARTIGO XVIII	AJUDA DO ESTADO EM FAVOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
ARTIGO XIX	MEDIDAS DE EMERGÊNCIA PARA OS CASOS DE IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS ESPECIAIS
ARTIGO XX	EXCEÇÕES GERAIS
ARTIGO XXI	EXCEÇÕES RELATIVAS À SEGURANÇA
ARTIGO XXII	CONSULTAS
ARTIGO XXIII	PROTEÇÃO DE CONCESSÕES E VANTAGENS
	PARTE III
ARTIGO XXIV	APLICAÇÃO TERRITORIAL- TRÁFICO FRONTEIRÇO-UNIÕES ADUANEIRAS E ZONAS LIVRES DE TROCA
ARTIGO XXV	AÇÃO COLETIVA DAS PARTES CONTRATANTES
ARTIGO XXVI	ACEITAÇÃO, ENTRADA EM VIGOR E REGISTRO
ARTIGO XXVII	SUSTENÇÃO OU RETIRADA DAS CONCESSÕES
ARTIGO XXVIII	MODIFICAÇÕES DAS LISTAS
ARTIGO XXVIII bis	NEGOCIAÇÕES TARIFÁRIAS
ARTIGO XXIX	RELAÇÃO DO PRESENTE ACORDO COM A CARTA DE HAVANA
ARTIGO XXX	EMENDAS
ARTIGO XXXI	RETIRADA
ARTIGO XXXII	PARTES CONTRATANTES
ARTIGO XXXIII	ADESÕES
ARTIGO XXXIV	ANEXOS
ARTIGO XXXV	NÃO APLICAÇÃO DE ACORDO ENTRE AS PARTES CONTRATANTES
	PARTE IV (Comércio e Desenvolvimento)
ARTIGO XXXVI	PRINCÍPIOS E OBJETIVOS
ARTIGO XXXVII	COMPROMISSOS
ARTIGO XXXVIII	AÇÃO COLETIVA
	ANEXO A
	ANEXO B
	ANEXO C
	ANEXO D
ANEXOS	ANEXO E
	ANEXO F
	ANEXO G
	ANEXO H
	ANEXO I

Fonte: GATT, 1986.

Segundo Delgado (2009, p.188), “a inclusão dessa exceção é resultado das imposições feitas pelos EUA, durante as negociações para a elaboração da Carta de Havana, tendo em vista preservar o funcionamento de seus programas agrícolas”. Essa ressalva do artigo III, assim como outras no texto do GATT, demonstra a fragilidade desse acordo, na medida em que seus artigos são resultados de barganhas dos países.

Princípio da Transparência

O princípio da transparência é um dos pilares do sistema internacional do comércio, ele exprime um maior grau de claridade, previsibilidade e informação sobre as políticas, normas e regulamentos. Portanto, esse princípio assegura que, por meio do artigo X do acordo, “as leis, regulamentos, decisões judiciais e administrativas de aplicação geral, serão prontamente publicados de maneira a permitir aos Governos ou aos comerciantes deles tomar conhecimento” (GATT, 1986, 16).

O objetivo desse princípio é desestimular políticas comerciais abstrusas que possam se transformar em práticas protecionistas e, assim, interromper o fluxo do comércio. É importante salientar que, ao longo dos anos, esse princípio ganhou relevância devido à própria evolução e aos novos desafios colocados ao comércio internacional. Por ora, não será estendida a discussão desse princípio, pois nas próximas seções, e até mesmo pelo objeto dessa tese, ele será tratado exaustivamente.

Princípio da liberalização: eliminação geral de restrições quantitativa

A proposta central dos “planejadores” do pós-guerra era criar um aparato regulatório para o comércio com vistas à liberalização, ou seja, que as práticas discriminatórias das importações fossem revogadas, exceto as tarifas alfandegárias, as quais seriam gradualmente reduzidas por meio das rodadas do GATT, e dessa forma, criaria um ambiente com o mínimo possível de barreiras ao comércio. Assim sendo, para que esta conjuntura fosse atingida, o Acordo, por meio do artigo XI, estabeleceu que:

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. (GATT, 1986, p.17)

Mas qual a justificativa dos “planejadores” do GATT para manter somente as tarifas alfandegárias como o único instrumento de restrições às importações? Afinal, toda e qualquer

restrição, sendo ela quantitativa ou não, não consubstanciaria em uma barreira ao comércio? De acordo com Delgado (2009), a preferência pelas tarifas se justifica por dois argumentos:

De um lado, a teoria econômica neoclássica vem argumentando tradicionalmente que as tarifas são menos maléficas à alocação de recursos, pois, além de serem mais transparentes em seus efeitos negativos sobre a concorrência internacional, não isolam completamente o mercado interno do mercado internacional (...). De outro lado, as tarifas facilitam as negociações comerciais internacionais, já que são facilmente quantificáveis, e sua aplicação, ao contrário do que acontece com as restrições quantitativas, favorece tanto uma política de liberalização comercial, pois torna relativamente simples a formulação de *targets* de redução tarifária ao longo do tempo, quanto o monitoramento da observância do princípio da não-discriminação. (DELGADO, 2009, p.192)

Destarte, segundo as disposições do artigo XI, nenhum tipo de restrição ao comércio, exceto a tarifa alfandegária, poderia ser utilizado nas negociações. Embora, no próprio artigo, no § 2, estabelecesse que as regras presentes no artigo não se estenderiam aos seguintes casos:

Restrições aplicadas, por tempo determinado, à exportação para prevenir ou remedir uma situação de escassez de alimentos ou de outros produtos essenciais para a parte contratante exportadora; Restrições à importação ou à exportação necessárias à aplicação de normas ou regulamentos referentes à classificação, controle de qualidade ou venda de produtos destinados ao comércio internacional; Restrições a qualquer produto agrícola ou de pescaria, quando forem necessárias à aplicação de medidas governamentais (GATT, 1986, p.17).

É importante ressaltar que a agricultura possuía um espaço ínfimo nos artigos do GATT de 1947. Dos 38 artigos, a questão agrícola foi citada diretamente uma única vez, nas exceções do artigo XI. Este fato pode ser explicado, mais uma vez, pelos interesses dos países participantes do Acordo. A discussão sobre os subsídios agrícolas era um assunto demasiadamente “caro” para os EUA e a Europa, e, além disso, os esforços dos “planejadores” se concentravam em reduzir tarifas e nada mais. Entretanto, a partir da Rodada Tóquio, a agricultura ganhou cada vez mais espaço na agenda internacional.

Esta discussão será tratada detidamente nas próximas seções. Por ora, somente destaca-se que a agricultura, por longos anos, ocupou papel secundário no acordo internacional do comércio.

2.2.2 Exceções, Cláusulas de escape e Salvaguardas: as prerrogativas do GATT

Ao longo do texto do GATT pode se verificar determinadas exceções às regras estabelecidas. Essas “brechas” ofereciam às partes contrates a flexibilidade de aplicarem ou não as disposições presentes nos artigos, contanto que, a não adoção das regras fossem

justificadas. Portanto, a ideia de um comércio liberalizante tinha como condicionante o não comprometimento à dinâmica da economia doméstica. Segundo Delgado (2009, p.187), estas exceções foram estabelecidas “para evitar colidir frontalmente com as políticas econômicas e com as legislações nacionais” das partes contratantes.

Mas quais os argumentos para adoção de cláusulas de escape e salvaguardas, em que momento as restrições às importações seria lícito, em um acordo comercial que se propunha à liberalização? Na seção anterior se destacou algumas exceções, como a referente ao artigo sobre eliminação de restrições quantitativas, sinalizando que era admissível adotar licenças ou quotas para resguardar “os preços e as rendas dos produtores”. (DELGADO, 2009, p.196) Outra exceção, referente à restrição quantitativa, está presente no artigo XII, o qual estabelece que “toda parte contratante, a fim de salvaguardar sua posição financeira exterior e o equilíbrio de seu balanço de pagamentos, pode restringir o volume ou o valor das mercadorias cuja importação ela autoriza”. (GATT, 1986, p.18)

Segundo Finlayson e Zacher (1981), até 1950 os países da Europa Ocidental⁴⁵ utilizavam intensivamente a salvaguarda de balanço de pagamentos (quotas e restrições cambiais) com a justificativa de recuperar suas economias. Esses autores também destacam que, desde meados de 1960, os países em desenvolvimento⁴⁶ empregavam esta salvaguarda, devido seus frequentes déficits no balanço de pagamentos.

Na primeira seção deste capítulo analisou-se que, após a II Guerra Mundial, os “planejadores” americanos e britânicos objetivavam lançar instituições que fossem capazes de restituir uma “nova” ordem política, econômica e comercial. E mais do que isso, que as ações dessas instituições funcionassem de maneira sincronizada. Tanto que os negociadores de Bretton Woods propunham a “criação de uma organização irmã que ficaria encarregada de

⁴⁵ Segundo Eichengreen (2000, p.151-152), “sacrificar o crescimento e o nível de emprego através da elevação nas taxas de juros com o objetivo de restabelecer o equilíbrio externo teria colocado em risco a acomodação entre o capital e o trabalho. Por isso, os países europeus, ao registrar problemas em seus balanços de pagamentos, não podiam tentar se ajustar através da elevação das taxas de juros. O único recurso era implementar controles de câmbio. O fato de que essas restrições eram impostas em conjunto com a União Europeia de Pagamentos (UEP) tornava a política aceitável para seus parceiros de comércio. Já o fato de que os controles eram exceções dentro de um processo permanente de liberalização, e de que a imposição dos mesmos estava sujeita à aprovação da UEP, emprestava credibilidade que eles eram temporários. Isso significava que os controles eram aplicados simultaneamente às importações de todos os países da UEP, o que minimizava distorções”.

⁴⁶ Nas análises de Eichengreen (2000, p.161), “os países em desenvolvimento participaram plenamente do Sistema de Bretton Woods, muitos deles mantiveram taxas cambiais fixas por longos períodos, atrás da proteção das barreiras ao comércio e dos controles de capital. Esses países foram submetidos a fortes impactos nos balanços de pagamentos, enfrentando frequentes desvalorizações de suas moedas. Assim, os líderes do terceiro mundo firmaram a posição de que suas necessidades de financiamento do balanço de pagamentos eram pelo menos tão grandes quanto as dos países industrializados”.

remover as barreiras tarifárias, da mesma forma que o FMI iria supervisionar a eliminação dos obstáculos monetários ao comércio". (EICHENGREEN, 2000, p139)

Isto posto, é possível destacar que as ações do tripé de cooperação internacional (FMI, BIRD e OIC) deveriam ocorrer de forma coordenada, com o intuito de reestruturar a economia mundial pós-guerra. Mas, para que isso acontecesse era necessário que as políticas domésticas dos países não se tornassem obstáculo a essas ações. Em outras palavras, as partes contratantes não poderiam fazer das exceções as regras, pois, poderiam gerar um ambiente protecionista, levando os países aos velhos problemas do período entre guerras.

Se por um lado, as exceções, as cláusulas de escape e as salvaguardas presentes no GATT levavam em consideração as dificuldades existentes principalmente nas economias europeias, no pós II Guerra; por outro, forneciam "brechas" para que as partes contratantes protegessem suas economias domésticas. Antevendo esse paradoxo, os "planejadores" do Acordo estabeleceram, no artigo XX, as exceções gerais. As quais determinavam que, a adoção de qualquer medida de cunho restritivo não poderia se "constituir em discriminação arbitrária ou injustificada entre países onde as mesmas condições prevalessem, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional". (GATT, 1986, p.37)

Logo, qualquer decisão das partes contratantes em restringir as importações somente seria admissível quando fossem necessárias para "proteger a moral pública e a saúde humana, animal e vegetal; o comércio de ouro e prata; proteção de patentes, marcas e direitos do autor; tesouros artísticos e históricos; recursos naturais exauríveis, e garantia de bens essenciais". (THORSTENSEN, 2001, p.34, destaque nosso)

Na seção 2.1 destacou-se que o debate entre os EUA e a Grã-Bretanha, em torno da reestruturação da economia mundial, polarizou-se entre dois argumentos: de um lado, os "planejadores" americanos, defendendo a expansão do comércio a qualquer custo; de outro, os britânicos, preocupados em conservar o pleno emprego doméstico. Portanto, a tarefa de uma nova organização internacional do comércio era conciliar as duas propostas: expandir o comércio tendo em vista a preservação, ou melhor, a geração de emprego. Mas, como se analisou em seções anteriores, a proposta americana prevaleceu sobre a proposta britânica e com ela os argumentos sobre a preferência de uma política comercial. Somente em meados de 1960, a discussão entre comércio e emprego voltou a fazer parte da agenda internacional de negociações comerciais.

Ao longo das rodadas do GATT a participação dos países em desenvolvimento foi crescendo gradualmente, assim como o debate entre comércio e desenvolvimento. E foi, em

1965, acrescida ao texto do Acordo a parte IV, a qual versava sobre o tratamento especial ao comércio dos países em desenvolvimento. Desde o surgimento do GATT os países em desenvolvimento tinham sido marginalizados nas negociações. Segundo Delgado (2009), este fato pode ser explicado por dois fenômenos que estavam ligados diretamente às cláusulas do Acordo:

O primeiro é a completa exclusão dos produtos agrícolas das negociações tarifárias, por razões que estavam ligadas, inicialmente, as políticas domésticas dos EUA e da Europa e, logo a seguir, à concepção e desenvolvimento da política agrícola da Comunidade Econômica Europeia (CEE) [...]. Como as commodities primárias (agrícolas ou não) eram as principais exportações da grande maioria dos países subdesenvolvidos até pelo menos a década de 1970 (inclusive), sua exclusão das negociações tarifárias significava necessariamente a exclusão da participação dos subdesenvolvidos nessas resoluções, ainda mais diante da mecânica assumida por tais negociações. O Segundo fenômeno foi a forma assumida pelas negociações tarifárias nas rodadas do GATT. As negociações tarifárias eram feitas numa base *quid pro quo*, ou seja, uma parte contratante qualquer para ganhar alguma coisa deveria perder algo [...] ficava muito difícil para um país subdesenvolvido requerer uma concessão tarifária, dada a dificuldade de apresentar uma boa oferta em troca, especialmente quando os produtos agrícolas estavam fora das negociações. (DELGADO, 2009, p.224)

Com a inserção da parte IV no Acordo, o segundo fenômeno apontado por Delgado foi suprimido, pois o §8 do artigo XXXVI estabelece que, “as partes contratantes desenvolvidas não esperam obter reciprocidade com relação aos compromissos assumidos em negociações comerciais destinadas a reduzir ou suprimir tarifas ou remover barreiras ao comércio das partes contratantes menos desenvolvidas” (GATT, 1986, p.45). Esta parte do Acordo regulamentou medidas diferenciais, as quais representaram um grande avanço no debate entre comércio e desenvolvimento econômico.

No artigo XXXVII, os “planejadores” do Acordo sugeriam que as partes contratantes desenvolvidas assumissem determinados compromissos, como: reduzir ou suprimir os obstáculos (barreiras tarifárias, não tarifárias e fiscais) ao comércio de produtos cuja exportação fosse relevante para as partes contratantes menos desenvolvidas. O artigo XXXVIII estabelece que as partes contratantes viabilizem, por meio de acordos internacionais, a participação das partes contratantes menos desenvolvidas nos mercados mundiais de produtos primários. Autores, como Finlayson e Zacher (1981), destacam que as concessões normativas realizadas na Parte IV foram significativas, porém os efeitos concretos delas foram demasiadamente modestos.

Nas análises de Delgado, ao longo das resoluções do GATT, “as negociações tarifárias perderam espaço gradativo (devido às rodadas de negociação), os produtos agrícolas permaneceram à margem do Acordo, e a partir de 1970, as barreiras ao comércio por parte

dos países desenvolvidos passaram a ser crescentemente não tarifárias” (DELGADO, 2009, p.231).

Por isso, apesar das conquistas normativas dos países em desenvolvimento junto ao Acordo, na prática, pouca coisa mudou. Na realidade, as barreiras comerciais não deixaram de existir, elas somente se transformaram; de barreiras tarifárias passaram para barreiras não tarifárias.

2.2.3 As Rodadas de Negociação: de Genebra ao Uruguai

De fato, o texto jurídico do GATT de 1947, apresentado na seção 2.2.1, não surge com aquela estrutura⁴⁷. Ao longo de quase meio século, outros artigos jurídicos foram incorporados ao GATT. Em 1960, adicionaram uma seção sobre o desenvolvimento e em 1970, acrescentaram acordos “plurilaterais” (participações voluntárias), além de continuarem com os esforços de reduzirem as tarifas. Porém, essas mudanças surgiram em resposta às pressões realizadas pelos países.

Pode-se verificar na Tabela 1 que sob a égide do GATT foram realizadas oito rodadas de negociação. A primeira ocorreu em 1947, em Genebra, Suíça, e implicou no surgimento do GATT. Neste fórum participaram 23 países e o tema principal foi a redução de tarifas, tanto que foram feitas 45.000 concessões tarifárias. A segunda aconteceu na cidade de Annecy, na França (1949), com a participação de 13 países e ainda o tema mais debatido era a redução das tarifas. Nesta rodada foram realizadas, entre as partes contratantes, 5.000 concessões tarifárias. Em 1951, na cidade de Torquay, no Reino Unido, aconteceu a reunião de 38 países para continuar a discussão das tarifas. Na terceira rodada foram negociadas 8.700 concessões. A quarta rodada realizada em Genebra no período de 1955 a 1956, logrou reduções tarifárias no valor de aproximadamente 2.5 bilhões de dólares. A quinta rodada, conhecida como Rodada Dillon, em homenagem ao subsecretário de Estado dos EUA, foi realizada em Genebra, no período de 1960 a 1962. Teve como resultados a redução de tarifas no valor de 4.9 bilhões de dólares e as negociações relacionadas à criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE). (WTO, 1998, p.3)

⁴⁷ Por uma questão de organização dos fatos, acreditou-se que a melhor forma de explicar as mudanças ocorridas no GATT foi apresentando primeiro a estrutura e depois demonstrar como estas mudanças ocorreram, por meio das Rodadas Comerciais. Assim, quando mencionar cada modificação no texto jurídico do Acordo, na seção 2.2.3, o leitor poderá acompanhar o resultado final do texto na seção 2.2.1.

Tabela 1-Rodadas de Negociação do GATT/OMC (1947-2004)

Ano	Local	Temas	Países
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Genebra	Tarifas	26
	Genebra		
1960-1961	(Rodada Dillon)	Tarifas	26
	Genebra		
1964-1967	(Rodada Kennedy)	Tarifas e medidas <i>antidumping</i>	62
	Genebra	Tarifas, medidas não tarifárias e acordos	
1973-1979	(Rodada de Tóquio)	relativos ao marco jurídico	102
	Genebra	Tarifas, medidas não-tarifárias, normas,	
1986-1994	(Rodada Uruguai)	serviços, propriedade intelectual, solução	
		de diferenças, textéis, agricultura e	
		criação da OMC	123
2002-2004	Doha	Bens e serviços, tarifas, medidas não tarifárias, antidumping e subsídios, acordos comerciais regionais, propriedade intelectual, meio ambiente, solução de controvérsias e temas de Cingapura	144

Fonte: WTO, 2001.

A sexta rodada do GATT, a Rodada Kennedy, denominada assim em homenagem ao ex-presidente dos EUA, John Kennedy, teve como resultado a redução de tarifas no valor de 40 bilhões de dólares. A partir da Rodada de Tóquio, entre 1973 a 1979, as negociações ganharam novos rumos com a inserção de diferentes temas, com destaque para as medidas não tarifárias. A Rodada Uruguai (1986-1994) foi a mais complexa e que mais se estendeu ao longo dos anos. Essa conferência teve a presença de 123 participantes, os quais debateram assuntos como, medidas não tarifárias, propriedade intelectual, solução de controvérsia, agricultura, e por último, e mais importante, a criação da OMC. As últimas três rodadas de negociação (Rodada Kennedy, Rodada Tóquio e Rodada Uruguai) foram essenciais para o delineamento de um acordo multilateral.

Mais do que destacar o número de participantes, que foi crescente, e os temas abordados em cada reunião, é evidenciar por que determinados temas ganham espaço na agenda dessas rodadas comerciais.

Não é surpresa que vários países e temas foram marginalizados no GATT, até mesmo porque, como já mencionado, a Conferência de Bretton Woods foi coordenada essencialmente pelos “planejadores” americanos e britânicos, assim qualquer decisão em termos de política econômica e comercial, a nível internacional, passaria pelo crivo desses dois países. Até a Rodada Tóquio as preocupações dos “planejadores”, leia-se “planejadores” americanos,

estavam concentradas em reduzir as tarifas; temas como subsídio e agricultura eram tratados como exceções do Acordo. Porém, a partir de meados de 1960, o cenário da economia mundial mudou, influenciando o comércio mundial.

Na década de 1970, a economia capitalista mundial passou por profundas alterações, com a reversão do “boom” econômico iniciado após a II Guerra Mundial. Logo, o cenário de prosperidade econômica, criado a partir do quadro institucional formulado em Bretton Woods, foi substituído por um período de fortes instabilidades. Alguns autores, como Block (1980) e Triffin (1972), explicam que o sistema internacional erigido pós II Guerra, apesar de lançar bases para um crescimento econômico acelerado, era uma sistema frágil, pois guardava em seu bojo uma contradição entre o avanço do comércio internacional e a manutenção do Acordo de Bretton Woods. Essa contradição ficou conhecida como “Dilema de Triffin”.

Robert Triffin argumentava que o Sistema de Bretton Woods era congenitamente fraco. Além disso, o mecanismo responsável pelo seu sucesso, os déficits crônicos no balanço de pagamentos dos Estados Unidos, trazia a semente da destruição do sistema. Assim, o cerne do que se tornou conhecido como o “Dilema de Triffin” era que os déficits americanos não poderiam servir por tanto tempo como fonte de moeda internacional – enquanto os Estados Unidos mantivessem a ligação entre dólar e ouro. Se a ampliação de dólares no mundo acabasse, a antiga escassez de dólares retornaria e estrangalaria o comércio mundial. (BLOCK, 1980, p.24)

A expansão do comércio mundial dependia da expansão das reservas mundiais em dólares, porém essa liquidez internacional vinha dos déficits externos dos EUA, já que pelo novo rearranjo institucional o dólar americano assumiu o papel de moeda internacional de reserva e de valor. Esses déficits externos freqüentes colocariam o sistema de Bretton Woods em crise, devido à desconfiança dos outros países em relação aos EUA em honrar a conversibilidade do dólar em ouro. Em 1960, o que era temido aconteceu, os EUA não conseguiram assegurar a demanda por reservas, logo a liquidez internacional diminuiu, desestabilizando o sistema de Bretton Woods. A partir de então os choques ao dólar se intensificaram, culminando na desvalorização da moeda americana e fazendo com que a mesma perdesse espaço para as moedas da Alemanha (marco alemão) e do Japão (iene).

Por conseguinte, a década de 1970 foi marcada por forte instabilidade configurando outro cenário econômico mundial, pautado pelas transformações produtivas e a internacionalização financeira. De acordo com Carneiro (2002, p.48), este período marca o “esgotamento de um longo ciclo de prosperidade do capitalismo sob a égide da ordem de Bretton Woods”. Ainda, segundo este autor, o processo de arrefecimento do dinamismo da economia mundial pode ser verificado pela estagnação do produto dos países industrializados, pela elevação da taxa inflacionária e diminuição do comércio mundial.

Analisando sob a ótica das rodadas comerciais e tendo como pano de fundo essas transformações mundiais, Delgado esclarece que a Rodada Tóquio (1973-1979) ocorreu em um período extremamente difícil para a economia capitalista mundial, a qual presenciou:

À desestruturação do sistema financeiro de Bretton Woods e à derrocada do Keynesianismo, à crise mundial, com a elevação dos preços do petróleo e das matérias-primas em geral, à internacionalização do sistema financeiro fora do controle dos bancos centrais dos países desenvolvidos, à perda de hegemonia econômica dos EUA frente à CEE e ao Japão, e à aceleração da inflação, seguida de estagnação econômica, nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (DELGADO, 2009, p.241)

Logo, esse cenário de instabilidade iria mudar a percepção dos países em relação ao GATT. Em decorrência dessas mudanças, paralelamente ao comércio mundial pautado pelo liberalismo e multilateralismo ia se configurando uma nova forma do protecionismo, mais sutil do que as barreiras tarifárias, porém não menos prejudiciais ao comércio, as chamadas barreiras não tarifárias⁴⁸. Nas análises de Delgado (2009, p.241), já na década de 1970, na Rodada Tóquio, “as barreiras não tarifárias passaram a ganhar enorme relevância como instrumento alternativo de política comercial e de controle dos fluxos de comércio por parte dos países”. No entanto, como destaca Rêgo (1996, p.5), as discussões sobre as barreiras não tarifárias fracassaram na Rodada Tóquio por dois motivos: “o sucesso das negociações quanto à redução das tarifas para níveis mais baixos e as recessões econômicas dos anos de 1970 e 1980”.

A crise da década de 1970 também representou o início da ruptura da hegemonia americana. Os EUA perderam espaço como nação líder para outras economias em ascensão, como o Japão e as principais economias europeias. Se no pós II Guerra os EUA eram a potência mundial em termos econômico, comercial e bélico, nos anos de 1980 e 1990, isso já não podia mais ser confirmado.

O intuito de destacar a derrocada da economia americana não é para suscitar o debate acalorado e complexo do declínio (ou não) do dólar, mas sim para destacar que a polarização sobre as decisões no comércio internacional sofreu significativa mudança, e que os “negociadores” dos EUA e Grã-Bretanha passaram a dividir o espaço internacional com outras potências. Todavia, os planejadores americanos, em reação a estas instabilidades, e consequentemente, para protegerem sua economia doméstica, lançaram mão de novas

⁴⁸ Neste trabalho aponta-se somente os temas sobre barreiras não tarifárias e agricultura, por uma questão do objetivo da tese, mas tem-se ciência sobre outros temas de extrema relevância discutidos na Rodada Tóquio e Uruguai, como o fortalecimento dos acordos e mecanismos de integração regional.

estratégias protecionistas. Segundo Gonçalves (1998, p.771), “períodos de crise internacional estão, geralmente, associados ao aumento das pressões protecionistas de tal forma que arranjos institucionais multilaterais orientados para a regulamentação da natureza, forma e grau de intervenção no sistema têm efeito limitado”.

Nota-se que as barreiras comerciais ao longo das rodadas de negociação do GATT vão ganhando novas formas. Apesar da redução das tarifas alfandegárias, surgem outros mecanismos de proteção ao comércio, que são identificadas como barreiras não tarifárias (quotas, restrições voluntárias às exportações, subsídios agrícolas, barreiras sanitárias e fitossanitárias). O grande problema é que essas novas formas de proteção ao comércio são difíceis de serem quantificadas e possui uma natureza política, o que atrapalha as discussões e negociações referentes às mesmas.

A oitava rodada do GATT, a Rodada Uruguai, pode ser compreendida como um fórum de negociação contra essa tendência de práticas protecionistas acentuadas a partir de 1970. A Declaração de Punta Del Este incluiu novas discussões no âmbito do GATT, como: tarifas, medidas não tarifárias, produtos tropicais, produtos derivados da exploração de recursos têxteis naturais e de vestuário, setor agrícola, as salvaguardas, os códigos da Rodada Tóquio⁴⁹, subsídios e medidas compensatórias, solução de controvérsias, aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio, medidas de investimento relacionadas ao comércio, o funcionamento do GATT e do comércio de serviços. (WTO, 2001)

A rodada Uruguai foi mais ambiciosa e abrangente comparada às rodadas anteriores, se estendendo por oito anos (1986-1994) e sendo finalizada com a Ata de Marraqueche, a qual instituiu a criação da Organização Mundial do Comércio. Certamente, os resultados de todas as rodadas do GATT foram importantes para o comércio mundial, porém, vários temas tiveram avanços modestos⁵⁰ e, portanto, persistiram na pauta de discussões da Rodada de 1986. Como por exemplo, o tema da agricultura e das barreiras não tarifárias, que não apresentaram êxito na Rodada Tóquio. De fato, as discussões sobre os produtos agrícolas entraram na agenda da Rodada Uruguai, principalmente pela pressão dos países em desenvolvimento

⁴⁹ Os acordos finais da Rodada de Tóquio ficaram conhecidos como “códigos”, pois nem todos os membros do GATT aderiram a eles. Vários “códigos” foram modificados na Rodada Uruguai e se converteram em acordos multilaterais passando a ser aceitos por todos os membros da OMC. Os principais “códigos” estabelecidos na Rodada de Tóquio foram: subvenções e medidas compensatórias, obstáculos técnicos ao comércio, procedimentos para o trâmite de licenças de importação, compras do setor público, valoração aduaneira, antidumping, acordo da carne bovina, acordo internacional dos acordos lácteos e acordo sobre o comércio de aeronaves. (WTO, 2001)

⁵⁰ Conforme Valls (1997,p.7), “independentemente do fracasso dos resultados nessas áreas, a Rodada de Tóquio significou a colocação de problemas que induziram ao questionamento dos princípios e da estrutura do GATT”.

(Grupo de Cairns)⁵¹, porém ao longo dos primeiros anos da Rodada o tema foi tratado de forma tímida, principalmente devido a oposição dos países desenvolvidos (EUA e Comunidade Econômica Europeia (CEE). O debate sobre a agricultura somente retornou, com mais intensidade, na Rodada Uruguai em 1992, com o Acordo de *Blair House*⁵², no qual EUA e União Europeia (antiga CEE) estabeleceram compromissos em torno das temáticas: serviços e negociações agrícolas. Mas, esse Acordo teve pouco impacto sobre as reivindicações dos países em desenvolvimento.

Dessa maneira, depois de vários avanços e recuos, o Acordo de Marraqueche foi assinado por 123 participantes na Conferência Ministerial de Marraqueche, no Marrocos, em 1994. Este Acordo representou o divisor de águas para o sistema multilateral de comércio, tendo alcançado diversos resultados, como:

- a) Redução tarifária média ponderada e aumento das linhas de produtos com tarifas consolidadas. Segundo dados da WTO (2001), houve uma redução de 38% da tarifa média ponderada pelos países desenvolvidos, 20% pelos países em desenvolvimento e 30% dos países em transição, após a Rodada Uruguai. Em relação às linhas de produtos com tarifas consolidadas, referentes aos mesmos grupos de países e o mesmo período, respectivamente, houve uma aumento de 26%, 247% e 34%.
- b) Aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, através da criação de um Acordo sobre Salvaguardas e incremento do Código sobre subsídios e Medidas *Antidumping*;
- c) Assinatura do Acordo sobre Agricultura (AsA) integrando tais produtos ao sistema multilateral de comércio;
- d) Incorporação dos produtos têxteis ao sistema multilateral de comércio, com a eliminação do Acordo Multifibras de 1974, no prazo de 10 anos contando a partir de 1995;
- e) Celebração do Acordo sobre Aspectos Relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS)⁵³;
- f) Instituição de um Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs)⁵⁴;
- g) Criação de um novo sistema de solução de controvérsias;
- h) Definição do mecanismo de revisão de políticas comerciais; e
- i) Criação da Organização Mundial do Comércio. (WTO, 2001, p.15-16)

⁵¹ O Grupo foi fundado em 1986 com o compromisso de lutar pela inserção do debate sobre os produtos agrícolas na agenda da Rodada Uruguai, era formado por: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Hungria, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia e Uruguai. Posteriormente entraram no grupo África do Sul, Bolívia, Costa Rica, Guatemala e Paraguai. Esses países detinham cerca de ¼ das exportações agrícolas mundiais.

⁵² Em termos gerais, o acordado foi o seguinte: as políticas agrícolas foram classificadas em três diferentes categorias denominadas “caixas”, a partir da avaliação de seus efeitos sobre o comércio. Entrariam na “caixa verde” as políticas que em tese provocam nenhuma ou, quanto muito, uma mínima assimetria entre os países exportadores. Nestas políticas foram consideradas medidas como programas ambientais, serviços gerais e apoios prestados pelos governos aos agricultores (capacitação técnica, pesquisa etc.), programas de segurança alimentar, entre outros, não cabendo, portanto, compromissos de redução, embora não houvesse garantias efetivas de que estas medidas não significassem subsídios indiretos. Na “caixa azul” estariam as políticas que poderiam gerar fortes distorções no comércio de produtos agrícolas, como os subsídios diretos às exportações. Na “caixa amarela” ficariam as situações intermediárias e que também requereriam, em alguma medida, compromissos de redução ou limitação. (JAKOBSEN,2005, p.62)

⁵³ Sigla em inglês: Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights.

⁵⁴ Sigla em inglês: Trade-related Investment Measures.

Para muitos analistas, como Sato (2001), a criação da OMC suscitou o seguinte questionamento: Por que, em 1945, não foi possível a criação de uma organização (OIC) para coordenar e supervisionar o comércio internacional e, em 1990, isso se torna factível? Em outros termos, por que o GATT perde sua legitimidade frente aos países?

Aspecto da maior relevância que deve ser considerado na transformação do GATT em OMC é o processo pelo qual o declínio da posição internacional dos Estados Unidos foi assimilado, enquanto se processava a acomodação de novas e importantes potências econômicas emergentes, que passavam a rivalizar com os Estados Unidos na disputa por mercados. Essa mudança crucial na economia política internacional, inevitavelmente, se refletiria de muitas maneiras na ordem institucional. O GATT, fortemente estruturado no âmbito de uma ordem econômica sob a predominância da economia americana, seria obrigado a absorver o surgimento de novos centros econômicos e financeiros, que mudaram substancialmente os padrões de competitividade comercial e, em consequência, as condições dentro das quais as negociações comerciais passariam a ser desenvolvidas. (SATO, 2001, p.31)

Indubitavelmente, a OMC foi produto das intensas mudanças que ocorreram nas últimas quatro décadas na economia política internacional, após a II Guerra Mundial. Mudanças essas que refletiram nas “instituições, nos processos decisórios e no comportamento dos atores”. (SATO, 2001, p.32)

Dessa forma, o GATT precisou incorporar as transformações do sistema internacional, dando vazão a um novo arranjo institucional, capaz de amortecer os conflitos comerciais entre os países, uma vez que o ambiente de cooperação internacional, instituído no pós II Guerra Mundial, foi substituído por um ambiente de instabilidade e de acirrada competitividade. Vale ressaltar que este ambiente seria afetado ainda mais de forma contundente nos anos 1980 e 1990, com os avanços das etapas do processo de financeirização internacional do capital⁵⁵, também denominado de globalização.

⁵⁵ A primeira fase da globalização, de 1870 até 1913, se caracterizou pela elevada mobilidade dos capitais e da mão-de-obra, junto com o auge comercial, baseado numa grande redução dos custos de transporte do que no livre comércio. Esta fase da globalização se interrompeu com a Primeira Guerra Mundial, dando lugar a um período caracterizado, primeiro, pelo fracasso em reconstruir as tendências prévias na década de 1920 e pela franca retração do processo de globalização na década de 1930. Após a Segunda Guerra Mundial teve início uma nova etapa de integração global, entre 1945 e 1973, que se caracterizou pelo grande esforço para desenvolver instituições de cooperação internacional em matéria financeira e comercial, e pela grande expansão do comércio de manufaturas entre países desenvolvidos, bem como pela existência de uma grande variedade de modelos de organização econômica no mundo inteiro, e por uma baixa mobilidade de capitais e mão-de-obra. Essa segunda fase tem seu ponto de ruptura com o colapso do regime de regulamentação macroeconômica definido em 1944 em Bretton Woods. No último quartel do século XX, consolidou-se uma terceira fase da globalização, cujos elementos centrais são a gradual generalização do livre comércio, a crescente presença de empresas transnacionais no cenário mundial sob a modalidade de sistemas de produção integrados, o crescimento e a elevada mobilidade dos capitais. (CEPAL, 2002, p.127-128). De acordo com Carneiro (2002, p.227), a globalização é resultante da interação de dois movimentos básicos: no plano doméstico, da progressiva liberalização financeira, e, no plano internacional, da crescente mobilidade de capitais.

2.3 Organização Mundial do Comércio

A partir de 1º de Janeiro de 1995, por meio do Acordo de Marraqueche, foi criada a Organização Mundial do Comércio, a qual incorporou os acordos, princípios e disciplinas do GATT. Assim, o conjunto de instrumentos legais que constituiram esta Organização eram formados pelas normas do GATT de 1947, mais os acréscimos que foram realizados ao longo de todas as Rodadas de Negociação, principalmente os resultados da Rodada Uruguai (1986-1994). Devido a essas adições no corpo jurídico do Acordo, especialistas internacionais criaram, após a Rodada Uruguai, o termo “GATT 1994”. Essa denominação incluiu os “dispositivos do Acordo Geral de 1947, e todas as modificações introduzidas pelos termos dos instrumentos legais que entraram em vigor no início de Janeiro de 1995”. (THORSTENSEN, 2001, p.40)

Como se pode observar no Quadro 2, a OMC é composta pelo texto jurídico do GATT de 1947 e suas alterações (ver seção 2.2.1) mais sete textos de entendimento (*understandings*) sobre o Acordo Geral e o Protocolo de Marraqueche. Apesar desta composição, é importante destacar que a OMC não é uma simples extensão do GATT, tanto que se pode destacar as seguintes diferenças: i) a OMC possui “membros”, o GATT possuía “partes contratantes”, ressaltando o fato de que oficialmente o GATT não era uma organização; ii) o GATT foi uma acordo provisional, a OMC e seus acordos são permanentes. Como uma organização internacional, a OMC tem uma base jurídica sólida, porque seus membros ratificaram seus acordos; iii) o GATT tratou do comércio de bens, a OMC abrange também os serviços e propriedade intelectual relacionados com o comércio e, iv) o sistema de solução de controvérsias da OMC é mais rápido e automático comparado ao antigo sistema do GATT, e suas decisões não podem ser bloqueadas. (WTO, 2011,p.23)

Quadro 2- Ata Final dos Resultados da Rodada Uruguai

Anexo 1 GATT 1947

Anexo 1A- Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Bens (GATT 1994)

- GATT 1994

Understandings

Entendimento relativo à interpretação do parágrafo 1b) do artigo II do GATT de 1994;

Entendimento relativo à interpretação do artigo XVII do GATT de 1994;

Entendimento relativo às disposições do GATT em matéria de Balanço de Pagamentos;

Entendimento relativo à interpretação do artigo XXIV do GATT de 1994;

Entendimento sobre Derrogações (waivers) das Obrigações do GATT de 1994;

Entendimento sobre a Interpretação do artigo XXVIII do GATT de 1994; e

Entendimento sobre a Interpretação do artigo XXXV;

Anexo do Protocolo de Marraqueche ao GATT de 1994

Acordo sobre Agricultura

Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

Acordo Acordo sobre Têxteis e Vestuário

Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio

Acordo sobre a Implementação do artigo VI do GATT de 1994 (também conhecido como Acordo *Anti-Dumping*)

Acordo sobre a implementação do artigo VII do GATT de 1994 (também conhecido como Acordo sobre Valoração Aduaneira)

Acordo sobre Inspeção pré-embarque

Acordo sobre Regras de Origem

Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

Acordo sobre Salvaguardas

Anexo 1B- Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços- GATS

Anexo 1C- Acordo sobre Aspectos Relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual- TRIPS

Anexo 2 Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias

Anexo 3 Mecanismo de Revisão de Política Comercial-

Anexo 4 Acordos Plurilaterais: Aeronaves civis, Produtos Lácteos, Compras Governamentais, e Carne Bovina.

Fonte: WTO, 2011.

Outra diferença importante entre o GATT e a OMC é referente às negociações comerciais. Uma das determinações da Rodada Uruguai era de que os membros participantes da OMC deveriam aceitar todos os acordos (*single undertaking*) de uma forma indivisível. Antes, no GATT, as partes contratantes poderiam eleger os acordos que desejasse aderir (*GATT à la carte*), conforme seus interesses. Essa determinação teve um impacto considerável sobre as decisões dos países, pois exigiu dos membros maior comprometimento com todos os pontos acordados, posto que “*nothing is agreed until everything is agreed*” (WTO, 2011, p.14).

2.3.1 Princípios e estrutura do sistema multilateral de comércio

A OMC é caracterizada como um fórum de negociação, no qual os países membros buscam resolver suas diferenças comerciais. Essas negociações são pautadas pelo conjunto de normas firmado pelos países que participam do comércio internacional. Por sua vez, essas normas estão apoiadas nos princípios de: não discriminação, liberalização, transparência, concorrência leal e desenvolvimento. Chama-se atenção para o fato de que a OMC parte dos mesmos princípios do GATT, o que era de se esperar, pois, a nova organização incorporou completamente o texto legal da não organização. Assim, o sistema multilateral do comércio deve ser (WTO, 2011):

Não discriminatório: os membros da OMC têm de garantir as mesmas condições comerciais a todos os outros membros (nação mais favorecida “NMF”), ou seja, não podem estabelecer discriminações entre os parceiros comerciais. Este princípio foi a pedra angular do GATT e continuou sendo da Organização, presente no Acordo Geral sobre Comércio o Comércio de Serviços (GATS) e no Acordo sobre Aspectos Relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS) (ver Quadro 2). Porém, nessa regra cabem algumas exceções, como por exemplo, o caso dos países menos desenvolvidos.

Os produtos e os serviços importados, também, devem receber o mesmo tratamento concedido aos bens e serviços equivalentes de origem nacional (Tratamento Nacional). Em outras palavras, os membros da OMC não podem oferecer tratamento diferenciado entre os produtos e serviços estrangeiros e os nacionais.

Mais livre: redução dos obstáculos ao comércio sejam eles tarifários ou não tarifários. É importante destacar que ao longo das rodadas de negociação as barreiras tarifárias declinaram vertiginosamente. Segundo Thorstensen (2001, p.30), por um lado, em 1947, a média de tarifas aplicadas sobre os bens era de 40%, no final da Rodada Uruguai, essa média caiu para 5%. Por outro lado, na década de 1980, os obstáculos não tarifários aplicados aos bens e serviços se ampliaram significativamente.

Transparente: não é proibida a proteção de setores econômicos nacionais, mas exige-se que essa proteção seja feita de forma transparente, ou seja, por meio de direitos aduaneiros, considerados a forma mais clara de divulgar o grau de proteção e a que menos distorce o comércio. O sistema multilateral de comércio busca instituir estabilidade e previsibilidade às trocas comerciais. Para tanto, os Acordos da OMC exigem que os governos divulguem publicamente suas políticas e práticas, mediante notificações à OMC. Cabe ressaltar que, mais

do que exigir dos governos transparência em suas políticas comerciais, a OMC possui mecanismos capazes de garanti-lá. Pois, no comércio internacional não há cooperação, mas se institui a cooperação entre os países. Em outros termos, não são as normas que garantem a previsibilidade e transparência, mas sim as possíveis sanções.

Concorrência Leal: a OMC, assim como era o GATT, permite que haja formas de proteção ao comércio, porém essas devem ser justificadas. Assim, as normas do Sistema determinam o que é leal e o que não, e como os governos devem proceder em uma situação de comércio desleal.

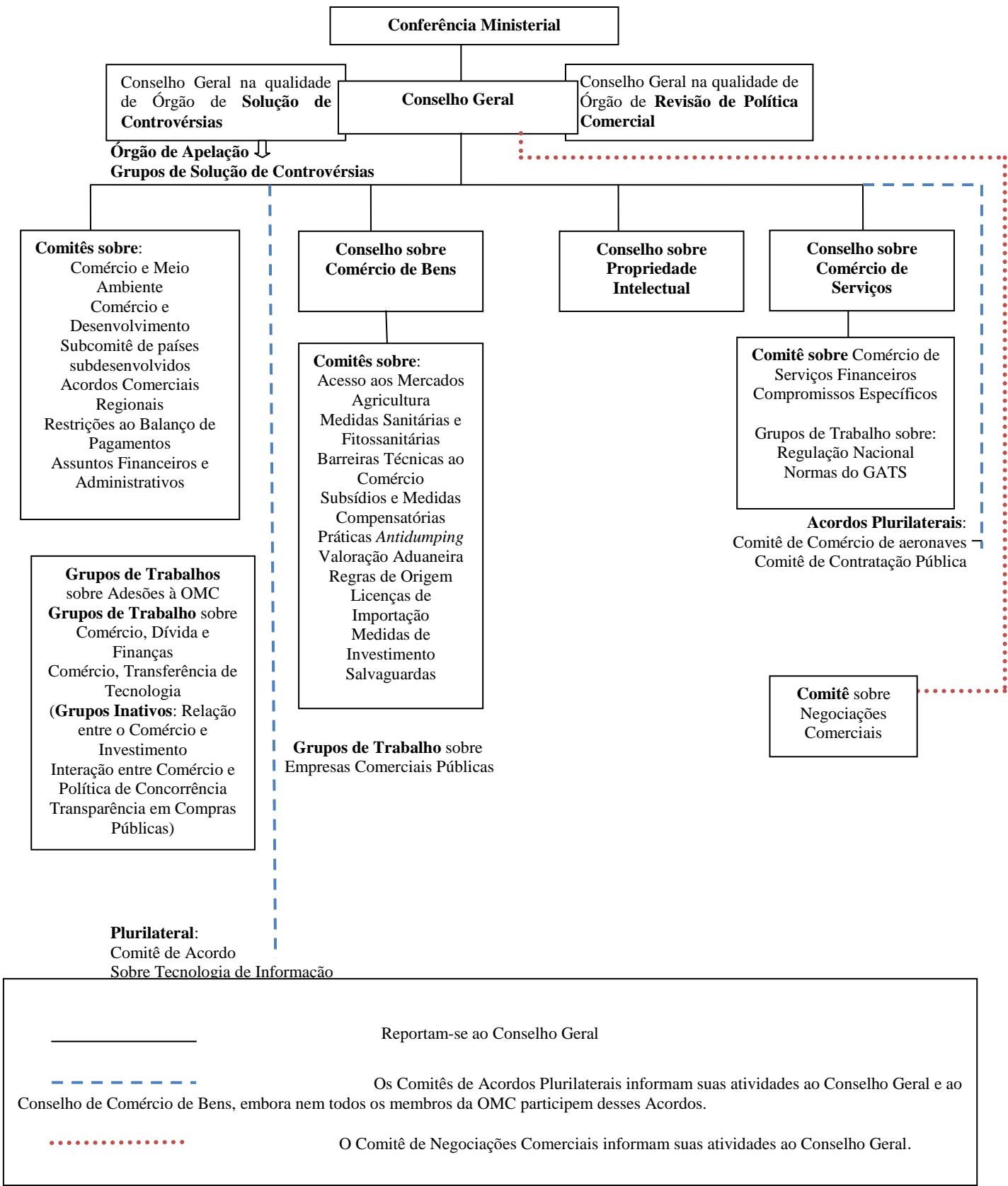
Promotor do desenvolvimento: em meados da década de 1960, foi acrescida ao texto do GATT a Parte IV, a qual versava sobre o desenvolvimento. De forma geral, os acordos presentes nessa Parte buscam integrar os países em desenvolvimento ao comércio mundial. Com a Rodada Uruguai a participação dos países em desenvolvimento nas decisões do comércio internacional passou a ser mais ativa e influente, assim como a principal temática relacionada a eles, a agricultura. Com certeza este fato não é fortuito, mesmo porque, 75% dos membros da OMC são países em desenvolvimento.

Apesar do sistema multilateral de comércio conservar princípios e normas da não organização, ao longo dos anos, ele se tornou mais institucionalizado e, portanto, mais rigoroso na condução das normas internacionais do comércio. Conforme Oliveira (2011, p.8), “a OMC tornou-se uma instituição central enquanto componente de suporte à atual onda de globalização”. Em outros termos, os acordos sobre bens, serviços e propriedade intelectual da OMC continuam pautados nos princípios de não discriminação e liberalização, e o compromisso em reduzir as barreiras comerciais permanecem na pauta do dia. Porém, os mecanismos instituídos para que esses acordos sejam respeitados se tornaram mais rigorosos.

Desta maneira, a estrutura da OMC foi pensada com a finalidade de resolver as diferenças comerciais entre os países, uma vez que a certeza e o sentimento de cooperação desapareceram com as crises do último quartel do século XX.

Segundo relatório da WTO (2011, p.11), a OMC assume várias funções como: i) administrar vários acordos comerciais; ii) fórum para negociações comerciais; iii) resolver as diferenças comerciais; iv) supervisionar as políticas nacionais; v) fornecer assistência técnica e cursos de formação para os países em desenvolvimento e, vi) cooperar com outras organizações internacionais. Diante de tantas funções a OMC possui uma estrutura (Organograma 1) complexa, composta por vários conselhos e comitês.

Organograma 1- Estrutura da OMC



Fonte: WTO, 2011.

Conferência Ministerial: a autoridade máxima da organização é a Conferência Ministerial, seus representantes - geralmente, Ministros das Relações Exteriores de todos os países membros - se reunem a cada dois anos. A conferência pode tomar decisões sobre todos os assuntos referentes a qualquer um dos Acordos Multilaterais. Desde o surgimento da OMC foram realizadas oito Conferências, a primeira em Cingapura em 1996, a segunda em Genebra em 1998, a terceira em Seattle em 1999, a quarta em Doha em 2001, a quinta em Cancún em 2003, a sexta em Hong Kong em 2005, a sétima em Genebra em 2009 e a oitava, também, em Genebra em 2011. Por ora, somente se destacarão os lugares e as datas das Conferências, na próxima seção maiores atenções serão despendidas na análise das mesmas.

Conselho Geral: o Conselho Geral é composto pelos representantes de todos os membros da OMC, geralmente embaixadores. Seus membros se reúnem periodicamente para cumprir as funções da OMC. O Conselho Geral atua ainda como Orgão de Solução de Controvérsia e Orgão de Exame de Política Comercial. Este Conselho é a pedra angular do novo sistema Multilateral de Comércio, pois ele garante a supervisão das políticas comerciais de cada membro e o cumprimento das normas comerciais. Ou seja, este órgão assegura o não descumprimento das “regras do jogo”.

Conselhos para bens, serviços e propriedade intelectual: esses três conselhos são responsáveis pelo funcionamento dos Acordos da OMC, cada qual trata de sua área específica do comércio. Existem outros seis órgãos que estão subordinados aos Conselhos, que são os **Comitês**. Estes tratam de assuntos como: comércio e desenvolvimento, meio ambiente, acordos comerciais regionais e questões administrativas. A partir da Conferência de Cingapura, em 1996, os membros decidiram criar novos grupos de trabalhos, os quais ficaram responsáveis pelas questões de: investimentos, concorrência, transparência em compras governamentais e facilitação do comércio. Outros comitês estão subordinados e ligados diretamente à esses Conselhos específicos como: o comitê de agricultura, o comitê de medidas sanitárias e fitossanitárias, o comitê de obstáculos técnicos ao comércio, entre outros, os quais estão subordinados ao Conselho sobre Comércio de Bens. É importante ressaltar que a Conferência Ministerial pode deliberar a criação de outros comitês, caso for necessário. Também estão subordinados aos Conselhos dois órgãos que se ocupam dos Acordos Plurilaterais. Destaca-se que todos os membros da OMC podem participar de todos os Conselhos e Comitês, com exceção do Órgão de Apelação, os Grupos Especiais de Solução de Controvérsias e os Comitês estabelecidos no marco dos Acordos Plurilaterais.

Secretaria Geral: a secretaria geral da OMC, situada em Genebra, é composta por aproximadamente 630 funcionários, os quais são encarregados de oferecer suporte aos comitês. Como por exemplo, a Divisão de Agricultura oferece assistência ao Comitê de Agricultura e ao Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.

Conforme relatório da WTO (2011), a Conferência Ministerial se reúne uma vez a cada dois anos, porém os embaixadores ou delegados, representantes dos países na OMC, se reúnem regularmente em Genebra. É importante ressaltar que a OMC é dirigida pelos seus membros⁵⁶, ou seja, a Organização não possui um Conselho de Diretores ou um Chefe Executivo, diferente das outras organizações, como o FMI e o Banco Mundial. Embora existam propostas para a criação de um Conselho de diretores que represente diferentes grupos de países. Essa discussão é extremamente relevante e controversa, ainda mais se tratando de assuntos comerciais que envolvem os produtos agrícolas.

Os Acordos da OMC são adotados por consenso e não votação, assim como era no GATT. Mas como estabelecer um consenso entre mais de 150 países membros, em um sistema multilateral tão complexo? A ideia geral é que os países ao tomarem qualquer decisão, além de levarem em conta seus interesses também ponderem suas decisões pelo interesse geral do Sistema. É isso que a Organização espera de seus membros.

Contudo, quando não é possível o consenso, a OMC permite a votação, a qual se ganha por meio da maioria dos votos e que se realiza sobre a base de “cada país um voto”. O Acordo sobre a OMC prevê a votação em quatro casos específicos, são eles: nos casos de interpretação de qualquer um dos acordos comerciais multilaterais, com maioria de 3/4 quartos dos votos; nos casos em que a Conferência Ministerial decida eximir um determinado membro de obrigações imposta por um acordo multilateral, com maioria de 3/4; nos casos de alterarem as disposições dos acordos multilaterais, com maioria de 2/3; e, nos casos de admitir novos membros na Organização, com maioria de 2/3. Entretanto, até mesmo o processo decisório por meio da votação necessita-se do consentimento de todos os membros.

Certamente, a melhor maneira de se compreender a formação do consenso não é olhando para a estrutura legal e as reuniões formais da OMC, mas sim para as reuniões informais. Os avanços comerciais importantes raramente aconteceram nas reuniões formais, mas, sim, na “sala verde”⁵⁷. Paralelamente às reuniões formais ocorrem outras reuniões, as informais, das quais podem participar todos os membros. Algumas questões controversas são

⁵⁶ Atualmente, mais de 155 países participam da OMC como membros e mais de 30 países na condição de observadores.

⁵⁷ Expressão utilizada nas reuniões informais, que faz alusão à sala da Conferência.

debatidas em grupos menores com 20 ou 40 delegações, com intuito de se resolver alguns impasses referentes aos assuntos comerciais. Segundo o relatório da WTO (2011), essas reuniões menores, apesar de seu caráter informal, devem seguir duas regras de conduta, transparência e inclusão, ou seja, todos os membros devem tomar conhecimento e participar dessas reuniões. Porém, o que se observou na Rodada Doha foi à utilização da “sala verde” para beneficiar os países desenvolvidos.

Outro fato que chama atenção nas negociações entre os membros da OMC são as coligações⁵⁸. Com o intuito de aumentar o poder de barganha e as pressões sobre as negociações comerciais, os países, atualmente, estão estabelecendo alianças (grupos) para defenderem objetivos comuns. Em temas como a agricultura, a adesão a essas coligações é quase que total por parte dos países em desenvolvimento.

Destaca-se que esses arranjos informais possuem um papel primordial na construção do consenso em torno dos assuntos comerciais, mesmo não estando presentes na Estrutura da OMC (Organograma 1).

2.3.2 As Conferências Ministeriais: as rodadas continuam...

A Rodada Uruguai abriu espaço para vários temas controversos, como do desenvolvimento e da agricultura. Sendo assim, era de se esperar que as reuniões seguintes fossem mais complexas e de difícil construção de um consenso. A discussão em torno dos temas ficava cada vez mais conflitiva. De um lado, reivindicando uma agenda de progressiva liberalização e de continuidade do processo estavam os EUA, União Europeia, Japão e Canadá (Quad⁵⁹); de outro, um grupo de países em desenvolvimento que desejavam discutir e implementar acordos sobre agricultura, antidumping e acesso a mercados.

Desde sua criação, a OMC realizou oito Conferências Ministeriais: a primeira em Cingapura em 1996, a segunda em Genebra em 1998, a terceira em Seattle em 1999, a quarta em Doha em 2001, a quinta em Cancún em 2003, a sexta em Hong Kong em 2005, a sétima em Genebra em 2009 e a oitava, também, em Genebra em 2011.

⁵⁸ Contudo, apesar do caráter mais institucional dessas alianças atualmente, essas associações não são uma novidade na esfera das negociações, pois em 1986, já se delineavam alianças, como por exemplo, o Grupo de Cairns. Esse Grupo, formado por países em desenvolvimento, se tornou uma referência na defesa da liberalização do comércio agrícola.

⁵⁹ Quadrilátero.

Em 1996, vários Ministros de diversos países se reuniram em Cingapura para a primeira reunião realizada após a criação da OMC. O intuito da Conferência de Cingapura era consolidar a OMC como fórum de negociação, de constante liberalização do comércio com base em um sistema de normas, revisão e avaliação multilateral das políticas comerciais.

Segundo a declaração de Cingapura, o compromisso máximo dos Acordos da OMC é promover o crescimento e o desenvolvimento sustentável contribuindo para criar um ambiente simultaneamente estável e seguro para as relações internacionais. Dando continuidade aos debates estabelecidos na Rodada Uruguai, a Conferência de Cingapura procurou tratar de várias temáticas, como investimentos, políticas de concorrência, transparência em matéria de compras governamentais e facilitação de comércio, entre outros⁶⁰. Segundo Jakobsen (2005, p.77), a primeira Conferência da OMC não logrou muito êxito no que tange aos “interesses dos países em desenvolvimento, muito menos foi abrangente como pretendiam os países desenvolvidos, mas serviu como base para estabelecer uma agenda futura”. Certamente, essa Conferência serviu para acomodar as diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A Conferência de Genebra, em 1998, se limitou a ratificar os compromissos estabelecidos em Cingapura. Essa Conferência simbolizou uma reunião de rotina, que buscava cumprir uma obrigação e não resolver os impasses protelados nas reuniões anteriores. A III Conferência Ministerial da OMC, também conhecida como Rodada do Milênio, que ocorreu em Seattle, nos EUA, em 1999, começou com muitas expectativas em relação a uma nova rodada multilateral de negociações, porém as expectativas se tornaram frustrações ao longo da Conferência, que por sinal foi suspensa. Essa reunião expôs a fragilidade do sistema multilateral do comércio ao tentar discutir a relação entre o comércio e o desenvolvimento, em um contexto de globalização.

Para muito analistas, como Thorstensen (2001), esta Conferência foi um fracasso, dentro e fora do centro de convenções. Primeiro, pelo impasse nas negociações entre os países, principalmente pelos países desenvolvidos, tanto que várias reuniões ocorreram na “sala verde”⁶¹ com o diretor-geral da OMC. Segundo, pelas manifestações sociais⁶² ocorridas

⁶⁰ Outro tema tratado nesta Conferência foi sobre as normas trabalhistas, ficou acordado que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) era o órgão de maior competência para tratar desse tema e não a OMC, e que, portanto, a OMC apoiava a OIT e acreditava que as normas trabalhistas não poderiam ser utilizadas para fins protecionistas.

⁶¹ Essas reuniões em pequenos grupos geraram descontentamentos entre os países, pois grande parte delas ocorreu entre o diretor-geral e os países do Quad.

⁶² Na realidade, o protesto em Seattle, em 1999, faz parte de um acontecimento maior, o movimento antiglobalização, que teve início nos finais da década de 1980. Segundo Bringel & Muñoz (2010, p.31), o

durante a Conferência, questionando a própria OMC e sua incapacidade em enfrentar os problemas mais graves provocados pela globalização. Nas análises de Jakobsen (2005), o fracasso da III Conferência da OMC ocorreu por três motivos:

A insistência dos países desenvolvidos em iniciar as negociações para maior liberalização de tarifas industriais e de serviços, sem fazer concessões em relação à agricultura e aos temas pendentes da Rodada Uruguai, a falta de transparência nas reuniões de negociação, as declarações ostensivas do presidente norte-americano Bill Clinton a favor de sanções comerciais contra países onde existia trabalho infantil, chegando a citar alguns nominalmente, entre eles o Brasil, e as primeiras grandes mobilizações sociais contra a OMC, impediram que se chegassem a qualquer tipo de acordo. (JACKOBSEN, 2005, p.77)

É relevante destacar que o contexto internacional, na década de 1990, não era favorável à construção de consensos globais. Este período foi marcado por intensas crises, começando pela crise asiática, posteriormente à russa e em seguida a brasileira. Assim, era de esperar que as reuniões em torno dos assuntos comerciais multilaterais não obtivessem bons resultados.

Em 2001, se iniciou mais uma Conferência Ministerial, celebrada na cidade de Doha, no Qatar, e supervisionada pelo Comitê de Negociações Comerciais. Ao final da declaração de Doha se propôs novas negociações sobre diversos temas e incluiu as negociações sobre a agricultura e serviços, que já estavam em curso. A Rodada Doha, também conhecida como Rodada do desenvolvimento foi a primeira sob a égide da OMC. O intuito das reuniões era aplicar e acordar regras que compensassem o desequilíbrio de poder entre os países no “jogo do comércio internacional”, porém, ao longo de dez anos, o objetivo não foi atingido de forma satisfatória.

A expectativa em torno dessa reunião era grande. Primeiro, devido aos protestos dos movimentos sociais, e segundo devido aos ataques terroristas, ocorridos nos Estados Unidos em 2001. Contudo, os dirigentes da OMC utilizaram esses acontecimentos para fortalecer e promover o discurso do “*free trade*”. Pior que os impasses das negociações, era a não aplicação dos resultados estabelecidos na rodada Uruguai. Essas Conferências revelavam cada vez mais a rivalidade e descontentamento de vários países. De um lado, os países desenvolvidos querendo avançar sobre os novos temas, como regras de concorrência e investimentos, de outro, os países em desenvolvimento defendendo a aplicação dos acordos negociados anteriormente, principalmente aqueles relacionados à agricultura.

surgimento do movimento antiglobalização se relaciona ao contexto de crise de governabilidade e representatividade dos sistemas políticos e do Estado de bem-estar social. Nas últimas décadas, do século XX, se observou uma reordenação das funções do Estado, comprometendo seu papel de provedor do desenvolvimento econômico.

As reuniões da OMC seguiam sobre negociação tênu, dada à divergência de interesses dos países membros. A V Conferência Ministerial foi realizada em Cancun (México), em 2003, mas a reunião não teve êxito devido às divergências entre os países acerca das questões agrícolas, com destaque para o algodão. Na Conferência Ministerial de 2005, em Hong Kong, obteve-se algum êxito na redução de divergência entre os membros, porém algumas diferenças foram insuperáveis. Em 2006, o diretor geral da OMC suspendeu as negociações. Como consequência do desequilíbrio de poder de barganha entre os países nas negociações na OMC foram criados grupos, os quais tinham o intuito de contrabalançar “a guerra de interesses”. Esses grupos eram formados por países que possuíam objetivos em comum, como por exemplo, o tema sobre os produtos agrícolas. Isso não significava que eles fossem unâimes em todos os assuntos, mas que se coligaram para obterem melhores condições de negociação, tanto que vários países poderiam participar de diversas coligações.

Os países, a cada reunião, se mostravam mais inflexíveis. A “sala verde” já não criava mais um aparente consenso, assim os membros iniciaram novas táticas para as negociações, como por exemplo, o “*quid pro quo*”⁶³. Conforme Jakobsen (2005, p.85), “na preparação a Cancún, queriam que os países em desenvolvimento aceitassem principalmente os temas de Cingapura, e em troca os países desenvolvidos iniciariam as negociações sobre agricultura”.

Em síntese, a Rodada de Doha abarcou uma gama de temas para a negociação como: acesso aos mercados na agricultura e de bens manufaturados, o comércio de serviços, viagens, comércio e investimento, concorrência, transparência nas compras governamentais, facilitação de comércio, solução de controvérsia, comércio e ambiente, comércio eletrônico, dívida e finanças, transferência de tecnologia, questões de tratamento especiais, entre outros. É importante destacar que nem todas essas questões estavam destinadas a serem temas da negociação, e por isso várias foram deixadas de lado à medida que as negociações avançavam. A previsão para o término da Rodada Doha era em 2006, porém as negociações ainda estão em curso.

2.4 Acordos da OMC: o tema da agricultura no sistema multilateral de comércio

Um dos temas mais polêmicos e mais presente na Rodada Doha foi o tema sobre o comércio agrícola. Ao longo das Rodadas de negociação se observou que esta temática foi ganhando espaço nos fóruns de discussão da OMC, o que não surpreende, quando se constata

⁶³ Expressão em latim que significa “troca de favores”.

que 75% dos países membros do sistema multilateral de comércio são países em desenvolvimento, os quais possuem uma forte dependência dos produtos agropecuários para equilibrarem o saldo do balanço de pagamentos.

Assim, até a Rodada Uruguai o tema da agricultura foi marginalizado, pois era um tema muito “caro” aos interesses de algumas potências econômicas. Essa marginalização da agricultura implicava em uma não regulamentação internacional sobre o comércio agrícola e isso abria margem para o uso indiscriminado de práticas arbitrárias.

A partir de 1986, com a Rodada Uruguai, se definiu regras mais sólidas para agricultura, por meio do Acordo sobre a Agricultura. Visava-se liberalizar o comércio internacional agrícola, a partir da eliminação progressiva de restrições comerciais, principalmente das restrições não tarifárias. Desse modo, grande parte das restrições não tarifárias existentes foi substituída por tarifas, processo que ficou conhecido com “tarificação”⁶⁴ (*tariffs only*).

Ademais, as negociações também avançaram sobre três pilares agrícolas, subsídios à exportação, apoio interno e acesso ao mercado. Importantes pesquisadores, como Thorstesen (2001), apontam que o Acordo da Agricultura possui um quarto pilar que é o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, devido à crescente relevância da questão da inocuidade dos alimentos. Os países membros se comprometeram em reduzir as tarifas e subsídios internos e externos. Na tabela 2 são apresentados estes compromissos.

Tabela 2- Compromissos Acordados sobre Agricultura

Reduções acordadas na Rodada Uruguai	Países Desenvolvidos (6 anos:1995-2000)	Países em Desenvolvimento (10 anos:1995-2004)
Tarifas:		
redução média para todos os produtos agropecuários	-36%	-24%
redução mínima por produto	-15%	-10%
Apoio interno (base 1986-1988)		
reduções totais da Média Global de Ajuda ao setor	-20%	-13%
Exportações (base:1986-1990)		
redução no valor do subsídio	-36%	-24%
redução na quantidade subsidiada	-21%	14%

Fonte: WTO, 2011.

⁶⁴ Maiores detalhes em Organização Mundial do comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais, Thostensen (2001).

Em relação às tarifas e ao subsídio à exportação, ficou estabelecido uma redução média de 36% para os países desenvolvidos e 24% para os países em desenvolvimento. Referente à quantidade subsidiada para exportação foram estabelecidas uma redução de 21% para os países desenvolvidos e 14% para os países em desenvolvimento. Sendo que essas reduções deveriam ser aplicadas em um período de dez anos para os países desenvolvidos e seis anos para os países em desenvolvimento. Todavia, devido o princípio do tratamento especial e diferenciado, os países em desenvolvimento não precisavam assumir os compromissos de reduzir as tarifas nem os subsídios.

O compromisso de implementar o Acordo sobre Agricultura (AsA) não significou que os países em desenvolvimento conduziram as discussões em torno da temática, mas sim que as potências econômicas cederam às negociações, pois vislumbravam ganhar algumas vantagens com a inserção do tema agrícola no sistema multilateral de comércio. Nas análises de Oliveira (2011):

Por um lado, os EUA, tendo em mente a possibilidade de aumentar suas exportações agrícolas para a Europa e assim amenizar seu desequilíbrio nas contas externas, sustentaram uma posição mais agressiva em relação à agricultura na Rodada Uruguai. Por outro lado, os europeus, adotando posicionamento fundamentalmente defensivo em relação ao tema agrícola, buscavam manter firmemente sua política de proteção e subsídios agrícolas. Logo, a Comunidade Europeia barganhava com os norte-americanos algum acesso a seu mercado em troca de um compromisso americano em não questionar a PAC no GATT. Foi justamente a partir do entendimento entre os negociadores dos EUA e da Europa, com o Blair House Accord, de 1992, que saíram as principais diretrizes que viriam a desbloquear as negociações da Rodada Uruguai e nortear a construção de um acordo final sobre o comércio agrícola, culminando na assinatura do Acordo sobre Agricultura (AsA), incorporado ao GATT 1994 ao fim da Rodada. (OLIVEIRA, 2011, p.14)

Em 2001, na Rodada Doha, dando continuidade aos acordos firmados na Rodada Uruguai, foi confirmado o compromisso da negociação nos três pilares da agricultura.

Nós nos comprometemos celebrar negociações amplas objetivando: melhorar substancialmente o acesso ao mercado, reduzir todas as formas de subsídios à exportação e reduções substanciais no apoio interno causador da distorção do comércio. Concordamos em que o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento será parte integrante de todos os elementos das negociações, e se incorporará as lista de concessões e compromissos, e as normas e disciplinas que serão negociadas, de modo que seja operacionalmente efetivo e permita os países em desenvolvimento ter efetivamente em conta suas necessidades em matéria de desenvolvimento, com inclusão da segurança alimentar e o desenvolvimento rural. Tomamos nota das preocupações não comerciais, refletidas nas propostas de negociações apresentadas pelos Membros, e confirmamos que as negociações levarão em conta as preocupações não comerciais conforme previsto no Acordo sobre Agricultura. (WTO, 2004, p.5, tradução nossa)

Apesar dos compromissos assumidos, as negociações se mostraram lentas, principalmente no que tange o acesso ao mercado. Segundo relatório da WTO (2004, p.85),

“dos três pilares, o do acesso ao mercado foi o mais difícil de negociação entre os países, pois todos os Membros querem proteger seus agricultores”. Quatro pontos essenciais foram discutidos durante a negociação referente ao acesso ao mercado, são eles: que tipo de fórmula de redução tarifária seria utilizado para promover o “acesso ao mercado”; que tratamento poderia ser dado aos produtos mais sensíveis de todos os países; como poderia se oferecer para os países em desenvolvimento maiores flexibilidades para seus produtos especiais e como estes poderiam utilizar as medidas de salvaguarda; e como lidar com os conflitos de interesses entre os países em desenvolvimento com respeito ao acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos.

A proposta geral não anunciava uma fórmula tarifária, mas sim os princípios que deviam regê-la. A fórmula devia levar em conta as diferentes estruturas tarifárias dos países membros, abrangente, estratificada e progressiva (a fórmula se baseará em estratos de modo que os estratos mais altos sejam objetos de reduções mais significativas); flexível para os produtos sensíveis dos países em desenvolvimento. (OLIVEIRA, 2011, p.25)

Já as negociações sobre subsídios às exportações apresentaram maior avanço. A proposta geral foi eliminar todos os tipos de subsídios às exportações, incluindo os créditos à exportação com apoio governamental, a ajuda alimentar e os monopólios de exportação sancionados pelo Estado. Percebe-se que as propostas são muitas, porém os consensos são limitados. Os impasses continuam e o final da Rodada Doha cada vez mais distante. Infelizmente, ao longo de dez anos, os rumos do Programa de Doha se mostraram indefinidos.

Até mesmo o Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, reconheceu esta incerteza referente aos resultados. Segundo Lamy (2011), o estado da arte da Rodada Doha é impressionante e realista. “Impressionante devido à quantidade de temas abarcados por sua agenda e o avanço em algumas áreas; e realista porque demonstra a incapacidade dos países membros de ultrapassarem velhas divergências sobre determinadas questões”, o que pode colocar seriamente em risco os resultados bem sucedidos da Rodada (WTO, 2011, p.1). Mas, nem tudo em Doha é incerto, as peças principais do “jogo internacional” todos já conhecem (EUA, UE, G-20⁶⁵) e se posicionam de forma clara e definida.

A Rodada Doha ratificou os compromissos referentes à temática agrícola, mas não aplicou o Acordo de forma a eliminar o “déficit de desenvolvimento” no sistema multilateral do comércio, como era sua proposta.

⁶⁵ Fazem parte desse grupo desde 2006: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, África do Sul, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela y Zimbábue.

De forma geral, ao longo de mais de 60 anos, em termos de redução das tarifas aduaneiras, o sistema GATT/OMC obteve resultados expressivos. Segundo Thorstensen (2001, p.30), “o sucesso das rodadas pode ser atestado quando se tem em conta que, em 1947, a média das tarifas aplicadas para bens era de 40% e, que, em 1994, com a Rodada Uruguai, essa média caiu para 5%”. Contudo, à medida que as tarifas iam sendo reduzidas, outras formas de proteção ao mercado doméstico se configuravam. As barreiras convencionais passaram a dividir espaço no mercado internacional com outros instrumentos que não as tarifárias.

Como o objetivo central do sistema GATT/OMC é intensificar o fluxo do comércio internacional por meio da eliminação de barreiras, logo a temática das barreiras não tarifárias passou a fazer parte das negociações. Assim, principalmente a partir da Rodada Kennedy, os “legisladores” do GATT buscaram regulamentar o uso dessas “novas” barreiras. Contudo, isso não foi e nem será uma tarefa fácil para a OMC, pois a regulamentação das barreiras não tarifárias é extremamente complexa, devido seu caráter subjetivo.

O próximo capítulo tem a proposta de destacar o surgimento das medidas não tarifárias nas rodadas de negociação do GATT/OMC, destacando a criação do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (MSF)⁶⁶, o qual possui o objetivo de regulamentar as medidas relativas à inocuidade dos alimentos, à saúde dos animais e a preservação dos vegetais, para que as mesmas não se tornem obstáculos ao comércio internacional.

⁶⁶ Sigla em inglês: SPS *Sanitary and Phytosanitary Measures*

CAPÍTULO 3

ACORDO SOBRE MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS⁶⁷: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUALIDADE NO COMÉRCIO AGROALIMENTAR

Este capítulo visa compreender o que são as medidas não tarifárias e quais os motivos que levaram ao seu surgimento nas rodadas de negociação, e como essas novas barreiras, sobretudo as sanitárias, passam a ser regulamentadas, de forma que não se tornem obstáculos ao comércio. Destaca-se a Rodada Tóquio, em que é celebrado o primeiro acordo (*Standards Code*) para regulamentar as barreiras técnicas ao comércio. Em seguida, analisa-se o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), instituído na Rodada Uruguai, esse acordo será analisado com mais detalhe, em razão do objetivo da tese. E, por fim, analisa-se a aplicação desse Acordo, por meio das notificações emitidas à OMC, no período 1995 a 2011. O conteúdo das notificações é extremamente relevante, pois evidencia o comportamento dos países membros no “jogo internacional”. Assim, observa-se uma linha muito tênue, entre a defesa, legítima, da saúde do consumidor e acusações de práticas discriminatórias.

3.1 As medidas não tarifárias (MNT) nas rodadas de negociação do GATT/OMC

Analisou-se ao longo do capítulo 2 que as normas do GATT/OMC instituíram um novo ambiente para o comércio internacional, pautado no multilateralismo e no livre comércio. As oito rodadas de negociação multilateral⁶⁸ lograram resultados significativos em termos de redução e consolidação das tarifas aduaneiras. Segundo Basu, Kuwahara e Dumesnil⁶⁹ (2012, p.7), as médias tarifárias dos produtos agrícolas e não agrícolas declinaram de forma constante de 19,9% e 6,7%, em 1995, para 7,4% e 2,4%, em 2008, respectivamente.

Todavia, paralelamente ao declínio das medidas tradicionais outras medidas que não as tarifárias vêm ganhando importância relativa como instrumento de proteção e de regulação do comércio, sobretudo para os produtos agrícolas. Portanto, cada vez mais as medidas não

⁶⁷ De Acordo com as definições da WTO (2012), as medidas sanitárias e fitossanitárias são medidas relativas à inocuidade dos alimentos e a sanidade animal e vegetal. As medidas sanitárias são relativas à saúde das pessoas e dos animais; as fitossanitárias referentes às plantas e seus produtos.

⁶⁸ Esses resultados positivos também advém dos acordos regionais e bilaterais.

⁶⁹ Os autores extraíram esses dados do Sistema de Análise e Informações do Comércio das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento database.

tarifárias são destaque nas discussões da OMC, principalmente pela questão de acesso aos mercados.

Como resultado das negociações da Rodada Uruguai, criou-se em Janeiro de 1995 a Organização Mundial de Comércio (OMC) para suceder o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) de 1947, como o órgão encarregado de criar uma ordem internacional liberal no comércio segundo regras multilaterais. A Rodada Uruguai, além da liberalização da agricultura, incorporada no Acordo da Agricultura, consolidou a maior liberalização tarifária de uma única rodada de negociações multilaterais desde os primórdios do GATT, a inclusão dos têxteis, dos serviços e de uma profusão de “novos temas” (como propriedade intelectual e investimentos) nas disciplinas multilaterais. Houve um reforço das regras do GATT em questões como subsídios, barreiras técnicas, salvaguardas, regras de origem, licenças de importação, antidumping, medidas sanitárias e fitossanitárias, valoração aduaneira, entre outros. (PRESSER; ALMEIDA, 2004, p.226, destaque nosso)

Azevedo (2003, p.2-3) ressalta que o benefício conquistado no comércio internacional com a “redução de entraves, tarifas, subsídios, questões aduaneiras, entre outros, contrapõe-se ao surgimento de outras barreiras, mais sutis, de difícil identificação, mas com a mesma função: proteger mercados”. Essas medidas são chamadas não tarifárias (MNTs)⁷⁰. É importante destacar que essas medidas não se constituem em restrições ao comércio, contudo seu uso indiscriminado pode transformá-las em barreiras.

De acordo com WTO (2012), ainda que as cinco primeiras rodadas⁷¹ de negociação do GATT se dedicaram exclusivamente à redução das tarifas, seu impacto na abertura dos mercados foi frustrado devido à utilização das MNTs pelos países. Logo, as medidas restritivas que eram tratadas como exceções gerais do Artigo XX do Acordo, passaram a ser regras do sistema. Destarte, a partir da Rodada Tóquio os “planejadores” iniciaram a regulamentação internacional dessas medidas com intuito de reduzirem as pressões sobre o GATT.

A regulamentação sobre barreiras não tarifárias no sistema multilateral de comércio teve como parâmetro as exceções gerais às regras de liberalização do GATT 1947, previstas no Artigo XX do Acordo. Consta do referido dispositivo que nada no Acordo deve impedir a adoção de medidas para proteger a saúde humana, animal ou vegetal; recursos naturais exauríveis; garantias de bens essenciais, entre outros. As exceções gerais serviram como referencial para um acordo específico sobre barreiras técnicas, que viria a determinar de que modo os países poderiam promover tais interesses legítimos, sem que incorporassem em abusos capazes de comprometer avanços já alcançados. (PRAZERES, 2002, p.74)

Foi a partir da Rodada Tóquio que se ampliaram as normas do GATT referentes às medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias no comércio internacional, com vistas a evitar práticas discriminatórias. Na Declaração Ministerial que abriu essa Rodada, um dos principais

⁷⁰ Utilizar-se-á ao longo deste capítulo a sigla MNTs para se referir as medidas não tarifárias.

⁷¹ Rodada de Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956) e Dillon (1960-1961).

objetivos declarados foi o de “reduzir ou eliminar as medidas não tarifárias ou, quando isso não fosse possível, eliminar seus efeitos de restrição ou distorção do comércio e submeter essas medidas a uma disciplina internacional mais eficaz”. (WTO, 2012, p.42)

Deste modo, em 1974, com base nesse objetivo foi criado um subcomitê especial de negociação sobre as MNTs, pelo Comitê de Negociações Comerciais. O Comitê foi dividido em outros subgrupos para tratar de temas como, restrições quantitativas, obstáculos técnicos ao comércio, questões aduaneiras, subvenções e medidas compensatórias e compras do setor público (WTO, 2012). O principal resultado desses grupos foi à celebração de seis acordos bilaterais, com destaque para o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (*Standard Code*), que foram denominados de “códigos”, pois nem todos os signatários do GATT aderiram a eles. Conforme Delgado (2009, p. 244,), “o objetivo desses códigos foi alargar e elaborar as normas do GATT em relação às barreiras não tarifárias”.

Cabe ressaltar que vários “códigos” da Rodada Tóquio foram modificados na Rodada Uruguai e se converteram em acordos multilaterais passando a ser aceitos por todos os membros da OMC. Segundo a Declaração de Punta Del Este (1986), “as negociações terão por finalidade reduzir ou eliminar as MNTs, em particular as restrições quantitativas” (WTO, 2012, p.45). Portanto, esta temática continuou sendo alvo das negociações na Rodada Uruguai.

Foi nesta Rodada que se ampliou o regulamento internacional sobre MNTs, com destaque para a criação de um acordo específico sobre as barreiras sanitárias e fitossanitárias, o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (MSF⁷²). Por ora, não se avançara nesta discussão, pois, a mesma será tratada com maior rigor nas próximas seções, devido o objetivo dessa tese.

Mais recentemente, na Rodada Doha, as “normas” e os “procedimentos aduaneiros e administrativos” foram às categorias mais importantes de medidas não tarifárias que foram debatidas nas negociações sobre produtos manufaturados (negociações para o acesso de mercados não agrícolas) e sobre a facilitação do comércio. Ou seja, de forma geral, o debate sobre essas medidas permanecem em destaque nas negociações, haja vista que, muitos países, principalmente os em desenvolvimento, vem ampliando suas regulamentações em matéria de saúde, segurança alimentar e meio ambiente. (WTO, 2012, p.46)

Pascal Lamy, Diretor Geral da OMC, enumerou algumas razões para explicar o porquê que MNTs se tornaram uma das questões centrais nos acordos comerciais da OMC. Primeiro,

⁷²Sigla em inglês: (SPS) *Sanitary and phytosanitary measures*

as MNTs ganharam cada vez mais espaço à medida que as tarifas diminuíram como consequência dos acordos multilaterais, regionais e bilaterais. Segundo, ao longo dos anos, em todas as economias observou-se uma clara tendência do aumento das preocupações⁷³ relativas à saúde, à qualidade e inocuidade dos alimentos, e a qualidade do meio ambiente. Terceiro, à medida que a globalização intensifica a interdependência entre os países, aumenta a relevância das políticas públicas nas relações econômicas internacionais.

Mas, o que são essas medidas não tarifárias? Como identificar e classificá-las? Será realizada uma breve pausa na discussão sobre as medidas não tarifárias nas rodadas de negociação, a qual será retomada na seção 3.3, quando se avaliará o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, na tentativa de compreender qual a relevância e a preocupação da OMC em disciplinar tais medidas no comércio internacional.

3.2 Definição e classificação das medidas não tarifárias: algumas dificuldades

Concomitantemente às rodadas, o debate sobre as MNTs ganhou proeminência no campo acadêmico e na agenda dos grupos de pesquisas ligados às organizações internacionais. A relevância de se entender como as MNTs são definidas, identificadas e classificadas, permite compreender os esforços da OMC em regulamentá-las, no intuito de inibir práticas discriminatórias no comércio.

Como classificação geral, as medidas protecionistas comerciais podem se apresentar como barreiras tarifárias e não tarifárias. As barreiras tarifárias, quanto seu status legal, pode se apresentar como tarifa consolidada ou aplicada; quanto à sua forma⁷⁴, pode se apresentar como tarifa *ad valorem*, específica ou mista. (ICONE, 2012)

O conceito de medidas não tarifárias e barreiras não tarifárias BNTs têm sido discutidos amplamente na literatura sobre comércio, porém não se tem uma convergência em torno de suas definições. A dificuldade de se definir as medidas não tarifárias está no fato

⁷³ Essas preocupações possuem uma relação direta com o processo de desenvolvimento de cada economia, ou seja, quanto mais desenvolvida a economia mais essas questões de qualidade ocupam posição central na política.

⁷⁴ A tarifa *ad valorem* é um imposto em termos de porcentagem sobre o valor da mercadoria importada. Por exemplo, uma tarifa *ad valorem* de 10% sobre o valor de \$ 500 em importações exige-se o pagamento de \$50. A tarifa específica é um valor fixo cobrado para cada unidade de bem importado. Por exemplo, \$ 100 por tonelada de determinada mercadoria importada. A tarifa mista é uma combinação simultânea dos elementos definidores da *ad valorem* e específica. Por exemplo, a tarifa mista pode ser descrita como 1\$ por kg e 10% *ad valorem*. (ICONE, 2012)

delas serem definidas pelo que elas não são. Ou seja, as medidas não tarifárias são todas as medidas ao comércio que não são tarifas.

Ademais, existem outros obstáculos aos estudos desse tipo de medidas, como: a inexistência de metodologias comuns, a insuficiência de dados de qualidade e a carência de informações atualizadas. Logo, existem lacunas tanto conceitual como empírica nas análises dessas medidas. Por isso, definir, identificar e classificar o termo “medidas não tarifárias” não é uma tarefa fácil nem desprestigiosa. Segundo o Diretor da OMC, Pascal Lamy, “sabemos muito menos do que deveríamos sobre a existência e os efeitos das medidas não tarifárias”. (WTO, 2012, p.4)

É importante registrar que, muito embora se tenha avançado na regulamentação das barreiras não tarifárias (com vistas a frustrar sua utilização), a prática indica que coibir tal espécie de barreiras é meta complexa, justamente pela variedade de formas que podem tomar. Ao contrário das barreiras tarifárias, facilmente detectáveis, as barreiras não tarifárias, por serem dissimuladas sem dificuldades, passam a constituir a grande preocupação em termos de ameaça aos acordos obtidos e, em última instância, ao livre comércio. (PRAZERES, 2002, p.63)

Desde a década de 1970, diversas organizações buscaram definir, catalogar e analisar o impacto dessas medidas sobre o comércio internacional, como as Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)⁷⁵, a Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE)⁷⁶ e a Organização Mundial do Comércio (GATT/OMC). Embora essas organizações internacionais encontrassem dificuldades em delimitar o termo, dois apontamentos eram certos: Primeiro, nem todas as MNTs se constituem barreiras comerciais; segundo, não se pode afirmar que as MNTs não eram conhecidas e nem utilizadas no período em que se observavam elevadas tarifas aduaneiras. Porém, pode se afirmar categoricamente que uma profusão de MNTs, incluindo medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio, quotas, licenças para importação e exportação, antidumping e medidas de salvaguardas, entre outras, têm aumentado com a redução tarifária. (MICK, 2010)

A transação... pode ser impedida porque a tarifa do país do comprador cria um custo adicional muito grande para ser suportado, ou porque a papelada exigida para a exportação ou importação é tão oneroso que o negócio não vale a pena, ou porque o vendedor não pode obter uma licença de exportação; ou porque o comprador não pode adquirir a moeda do vendedor para efetuar um pagamento, ou porque haja uma restrição à importação no país do comprador de uma cota que tenha sido esgotada, ou porque é proibido por completo. (DEPARTMENT OF STATE, 1945, apud MIKIC, 2010, p.15, tradução e destaque nosso)

⁷⁵ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

⁷⁶ Economic Cooperation and Development (OCDE)

O estudo pioneiro de Baldwin (1970)⁷⁷ foi uma referência na literatura internacional para compreensão do que se consideravam distorções não tarifárias. Baldwin define distorções não tarifárias como “qualquer medida (pública ou privada) que faz com que os bens e serviços comercializados internacionalmente, ou os recursos destinados à produção desses bens e serviços, sejam alocados de modo a reduzir a renda mundial real potencial”. (BALDWIN, 1970 apud BORA; KUWAHARA; LAIRD, 2002, p.2)

Seguindo a evolução dos estudos sobre essas medidas, Basu e Kuwahara (2010, p.189, tradução nossa), esclarecem que “o termo medida não tarifária é definido para incluir restrições à exportação e à produção, subsídios às exportações ou medidas com impacto similar, e não somente às restrições a importações”. De acordo com Basu e Kuwahara (2010, p.2, tradução nossa), as “NTMs são medidas políticas, exceto as tarifas, que podem potencialmente ter um efeito econômico no comércio internacional de bens, alterando as quantidades comercializadas ou os preços, ou ambos”. Conforme WTO (2012, p.38), “por medidas não tarifárias se entende as medidas de política distintas das tarifas que podem afetar o comércio de bens”.

Outros estudos, como de Deardorff e Stern (1997)⁷⁸, Josling e Roberts (2011) , Bora, Kuwahara e Lair (2002) e Basu e Kuwahara (2010), se propuseram à investigação dessa temática, lançando notáveis contribuições. Esses trabalhos procuraram definir, identificar e quantificar o impacto das MNTs no comércio internacional, sobretudo da agricultura. Não obstante, todos demonstravam lacunas, devido à insuficiência e a qualidade dos dados.

As medidas não tarifárias podem não ser transparentes e respondem a considerações muito distintas. Caracterizam-se por sua diversidade, e essa se traduz em efeitos variáveis no comércio e bem-estar. Ademais, seus efeitos no comércio não dependem somente das medidas em si, mas também da forma que são aplicadas. Compreender, avaliar e compará-las é indispensável para a adoção de uma estratégia adequada. No entanto, conseguir que essas medidas sejam transparentes é uma árdua tarefa. (WTO, 2012, p.37, tradução nossa)

Todavia, as dificuldades existentes para conceituação e mensuração das medidas não tarifárias não foram obstáculos para que diversas instituições, desde a Rodada Uruguai, buscassem conhecer e compreendê-las melhor. Desde 1967, o GATT/OMC preserva informações de notificações emitidas pelos países membros, relativas aos Acordos sobre barreiras técnicas ao comércio e sobre medidas sanitárias e fitossanitárias. Diversos autores

⁷⁷ BALDWIN, R. Non-tariff distortions in International Trade. Washington D.C: The Brookings Institution, 1970.

⁷⁸ Deardorff, A. V. and R. M. Stern (1997), “Measurement of Non-Tariff Barriers”, OECD Economics Department Working Papers, No. 179, OECD Publishing.

têm utilizado essa base de dados por meio de metodologias⁷⁹ que visam quantificar o impacto das MNTs sobre o comércio.

Trabalhos mais recentes da UNCTAD (2010)⁸⁰, alertam que uma definição precisa e equilibrada de barreiras não tarifárias é uma tarefa extremamente difícil, porque para classificar uma medida não tarifária como barreira não tarifária deve-se seguir análises pormenorizadas de dados (dados desagregados) referentes a tais medidas, e não somente com base em regulações específicas. Reconhece-se, portanto, que essas medidas podem afetar os países membros de forma diferente, dadas as particularidades de cada país.

Desde 1994, a UNCTAD⁸¹ compila dados sobre as medidas não tarifárias, classificando-as de acordo com seu próprio Sistema de Codificação de Medidas de Controle do Comércio. No Sistema de Análise e Informação Comercial (TRAINS)⁸² estão disponíveis informações de 86 países, para o período de 1992 a 2010. Várias fontes são utilizadas para suprir esse conjunto de informações, como por exemplo, as notificações⁸³ da OMC. Ao longo de oito anos, os pesquisadores da UNCTAD perceberam determinadas limitações do Sistema, deste modo, a partir dos anos 2000, uma equipe de várias organizações internacionais propusera uma nova versão (ver ANEXO A) atualizada⁸⁴, aprimorando definição, classificação, compilação e quantificação das medidas não tarifárias. (WTO, 2012, p.103)

A partir dessa atualização, em 2009, a UNCTAD lançou um novo sistema de classificação das MNTs. Os novos projetos dessa Organização constataram, em termos de definição e classificação que: i) as MNTs são medidas políticas e grande parte é aplicada aos

⁷⁹ Vários estudos utilizam o modelo gravitacional para a manipulação dos dados fornecidos pela OMC. Segundo Basu, Kuwahara e Dumesnil (2012, p.9), a partir dos estudos realizados para mensurar as MNTs, três abordagens foram identificados: i) medidas tipo freqüência, são baseadas na contagem das MNTs observadas que se aplicam a determinados países, setores, ou tipos de comércio de bens; ii) medidas de comparação de preços, são computadas como tarifas equivalentes; iii) medidas de impacto de quantidade, são baseadas em estimativas econometrísticas dos fluxos de comércio de bens.

⁸⁰ A UNCTAD reuniu um grupo de pesquisadores, com o intuito, entre outras coisas, de definir, classificar e quantificar barreiras não tarifárias. Este grupo é composto pelas seguintes organizações: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Fundo Monetário Internacional (FMI), Centro de Comércio Internacional (UNCTAD/WTO), Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para Desenvolvimento Industrial (UNIDO) e Organização Mundial do Comércio. É importante destacar que além de pesquisadores de cada organização, estão, também, presentes pesquisadores acadêmicos.

⁸¹ O banco de dados mais completo e de acesso público sobre essas medidas estão armazenados no Sistema de Análise e Informação Comercial (TRAINS) desenvolvido pela UNCTAD. Este sistema disponibiliza informações sobre o comércio, as tarifas e não tarifas, por linha tarifária do Sistema Harmonizado (SH).

⁸² Sigla em inglês: *Trade Analysis and Information System*.

⁸³ A notificação é uma obrigação em matéria de transparência em virtude da qual os governos dos países membros devem informar ao Órgão competente da OMC sobre suas medidas comerciais em caso destas poderem ter um efeito sobre os outros membros.

⁸⁴ No ANEXO A apresenta-se a antiga e nova classificação.

produtos importados. Tais instrumentos podem ou não afetar o fluxo de comércio e nem todas as medidas que afetam o comércio são implementadas com fins discriminatórios ou protecionistas; ii) as MNTs são agrupadas em categorias (medidas técnicas e não técnicas) e subcategorias e; iii) não é a medida em si que é discriminatória ou uma barreira, mas sim a aplicação das MNTs (BASU; KUWAHARA; DUMESNIL,2012). No Quadro 3 apresenta-se a classificação internacional das MNTs.

As MNTs estão divididas entre medidas técnicas e medidas não técnicas. São classificadas como medidas técnicas: medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio, inspeção pré-embarque e outras formalidades. Enquanto que, as medidas de controle de preço, licenças, quotas, proibição e outras medidas de controle de quantidade, impostos e outras medidas para-tarifárias, medidas de financiamento, medidas anticompetitivas, medidas de investimento relacionadas com o comércio, restrições de distribuição, restrições relacionadas com serviços de pós-venda, subsídios, restrições às aquisições públicas, propriedade intelectual, regras de origem, e medidas relacionadas com exportações, são classificadas como medidas não técnicas.

Quadro 3- Classificação Internacional das Medidas Não Tarifárias

- A Medidas sanitárias e fitossanitárias
 - B Barreiras técnicas ao comércio
 - C Inspecção pré-embarque e outras formalidades
 - D Medidas de controle de Preços
 - E Licenças, Quotas, Proibição e outras medidas de controle de quantidade
 - F Impostos e outras medidas paratarifárias
 - G Medidas de financiamento
 - H Medidas anticompetitivas
 - I Medidas de investimento relacionadas com o comércio
 - J Restrições de distribuição
 - L Restrições relacionadas com serviços de pós-venda
 - M Subsídios (exceto o subsídio às exportações)
 - N Restrições às aquisições públicas
 - O Propriedade intelectual
 - P Normas de origem
 - Q Medidas relacionadas com as exportações
-

Fonte: WTO, 2012.

A diferença entre o novo e o velho sistema de classificação da UNCTAD está na inserção do conceito de “obstáculos de procedimento”, o qual se refere a questões relacionadas com o processo de aplicação de uma MNT e na introdução de novas categorias

de MNTs. São considerados obstáculos de procedimentos: cargas administrativas, questões relativas à informação/transparência, limitações de tempo, problemas de infraestrutura, limitações jurídicas, entre outras. (BASU e KUWAHARA, 2010, p.16)

Em 2011, projetos⁸⁵ específicos para os países em desenvolvimento foram divulgados pela UNCTAD como forma de testar a nova classificação das MNTs. Os resultados claramente indicaram uma maior incidência das medidas técnicas, com destaque para as medidas sanitárias e fitossanitárias e as medidas de barreira ao comércio, em todos os países analisados.

Em suma, com base no exposto acima, nota-se que as medidas não tarifárias provocam o mesmo efeito das medidas tarifárias no comércio internacional, qual seja, a proteção do mercado doméstico. Porém, o efeito das NTMs no comércio é mais ambíguo, pois as mesmas são aplicadas sobre vários pretextos legítimos, como a proteção da saúde pública.

3.3 Acordos referentes às medidas técnicas na Rodada Uruguai: o Acordo sobre Barreiras Técnicas (TBT)⁸⁶ e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS)⁸⁷

Retomando a discussão da seção 3.1, na qual se tratou sobre a preocupação do GATT/OMC em regulamentar as medidas não tarifárias, destaca-se que, em 1986, na Rodada Uruguai foram criados acordos específicos que tratavam sobre a inocuidade dos alimentos, da sanidade dos animais e a preservação dos vegetais e das normas técnicas, tanto para os produtos industriais como os agropecuários. Esses acordos possuem dupla função: asseverar a proteção da saúde do consumidor e ao mesmo tempo assegurar que os regulamentos, normas técnicas e sanitárias não criassem barreiras desnecessárias ao comércio internacional. A ideia principal é proteger sem protecionismo, dado o objetivo máximo da OMC que é garantir o livre comércio. Entretanto, Almeida (2001) chama a atenção para o fato de que:

⁸⁵ A UNCTAD, em 2011, lançou um projeto piloto de compilação e quantificação das MNTs, em sete países (Brasil, Chile, Índia, Filipinas, Tailândia, Tunísia e Uganda) em desenvolvimento, para testar o novo sistema de classificação. Foram coletadas informações sobre as MNTs em mais de 2000 empresas de pequeno e médio porte, na tentativa de avaliar como essas empresas podem ser afetadas por essas medidas. Maiores detalhes em: Evolution of non-tariff measures: emerging cases from selected developing countries. (UNCTAD, 2011)

⁸⁶ Sigla em inglês: TBT (Technical Barriers to Trade).

⁸⁷ Sigla em inglês: SPS (Sanitary and Phytosanitary Measures).

Estes acordos revelam um caráter paradoxal: têm por objetivo disciplinar os padrões nacionais para evitar restrições unilaterais desnecessárias (o "unilateralismo agressivo"), mas criam novas restrições ao comércio de produtos que não atendam a suas especificações. Ambos representam uma extensão do alcance das disciplinas legais do GATT/OMC para além das matérias estritamente fronteiriças, em direção às regulações nacionais, especificamente no tocante aos padrões nacionais de processo e métodos produtivos. (ALMEIDA, 2005, p.30, destaque nosso)

O primeiro avanço significativo em termos de regulamentação das medidas não tarifárias foi na Rodada Tóquio, na qual se elaborou o *Standards Code*, um código de normas dirigido para elaboração, adoção e aplicação de regulamentos, normas e procedimentos de avaliação de conformidade. Na Rodada Uruguai, devido às limitações do *Standards Code*, a temática das MNTs voltou a fazer parte das negociações.

De acordo com Prazeres (2002, p.74), três fatores, intrínsecos ao *Standards Code*, explicou sua alteração na Rodada Uruguai: i) o GATT era um acordo provisório e, portanto, permitia que as partes contratantes escolhessem os acordos que iam fazer parte (*Gatt à la carte*), sendo assim, poucos signatários (46 países) aderiram ao *Standards Code*. Logo, a falta de comprometimento dos países dificultava a aplicação das normas; ii) o código de normas oferecia margem para o protecionismo velado, pois não obrigava os signatários comprovarem cientificamente seus argumentos legítimos na proteção da saúde humana, animal e vegetal; iii) o conjunto de normas do *Standards Code* apresentava sérias limitações para resolver adequadamente os problemas de obstáculos técnicos referentes ao comércio agrícola.

Diante dessas limitações foram criados dois acordos específicos referentes às medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias: o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT), em 1994, e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), em 1995.

O TBT⁸⁸ representou um grande avanço comparado ao *Standars Code*, suprindo uma série de limitações do antigo acordo de obstáculos técnicos. Primeiro, devido o caráter compulsório da OMC todos os países membros foram obrigados a aceitar seus acordos, inclusive o Acordo TBT; segundo, as regras do TBT determinaram que as normas técnicas fossem ampliadas, antes aplicadas somente aos produtos, para o método de produção dos mesmos. Essa segunda mudança é extremamente importante, pois, implicou na expansão das normas técnicas ao longo da cadeia produtiva dos produtos, isso significou que, assegurar a qualidade e a inocuidade seria uma obrigação de fornecedores, produtores e comercializadores. Terceiro, impôs regras para aumentar a transparéncia na adoção dos

⁸⁸ Utilizar-se-á Acordo TBT ou TBT para se referir ao Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio ao longo dessa tese.

regulamentos e normas técnicas pelos países membros, por meio da obrigatoriedade da emissão de notificações.

O SPS, também, surgiu para suprir as deficiências do Standards Code, principalmente em matéria de padrões técnicos e de normas para os produtos agropecuários, uma vez que as questões ligadas à agricultura, e, por conseguinte, à segurança alimentar se faziam mais presentes no comércio internacional, a partir da Rodada Uruguai.

3.3.1 O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT)

Para que a leitura não seja exaustiva optou-se nesta seção tratar de forma geral os artigos fundamentais do Acordo TBT, identificando-os, quando possível, em cada um dos três princípios básicos (Cláusula da Nação Mais Favorecida, Tratamento Nacional e Transparência) que regem os acordos do GATT/OMC, ao invés de tratar individualmente cada artigo e os anexos. Também, é importante destacar que o objeto da tese é compreender a institucionalização da qualidade no comércio internacional de alimentos, portanto, se tem um maior interesse pelo Acordo SPS e as outras organizações vinculadas a ele. Mas, se analisará, mesmo de forma breve, o Acordo TBT que também possui uma relação próxima com a segurança do alimento, no que se refere à disciplina de normas e regulamentos técnicos ao comércio internacional para a proteção da saúde humana. Salienta-se que Acordo TBT e o SPS são excludentes entre si, ou seja, se determinada medida se enquadrar na definição do Acordo SPS ela estará sujeita às regras desse acordo e excluída do Acordo TBT.

O objetivo do Acordo TBT⁸⁹ é assegurar que regulamentos técnicos e normas⁹⁰, incluindo os requisitos para embalagem, marcas e rotulagem, e os procedimentos de avaliação

⁸⁹ O Acordo TBT é composto por 15 Artigos e 3 Anexos.

⁹⁰ Regulamentos e normas técnicas estabelecem características específicas de um produto, tais como tamanho, forma, design, funções ou no desempenho, ou como ele é rotulado ou empacotado antes de ser colocado à venda. Em alguns casos, a forma como o produto é produzido pode afetar estas características, assim, pode ser mais apropriado elaborar normas e regulamentos técnicos relacionados com os processos e métodos de produção e não às características. É importante destacar que as normas apresentam caráter facultativo enquanto os regulamentos técnicos são obrigatórios. Essa diferença possui impactos importantes no comércio internacional. Por exemplo, se um produto importado não atende aos requisitos de um regulamento técnico, não é permitido ser colocado à venda. Para as regras, os produtos importados que não estejam em conformidade com elas, podem ser colocados no mercado, mas será penalizado se os consumidores preferirem produtos que atendam as normas do país, por exemplo, em termos de qualidade ou de cor para têxteis e vestuário. (WTO, 2012)

de conformidade⁹¹, não criem obstáculos desnecessários ao comércio internacional. (GATT,1994). Todos os produtos, industriais e agropecuários, estão submetidos às disposições desse Acordo. Ademais, cumprindo o Princípio Nacional, em termos de regulamentos técnicos, todos os produtos similares de origem nacional e produtos similares advindo de outros países devem ter o mesmo tratamento.

De acordo com a cláusula do Tratamento Nacional, não é permitido aos Estados exigir que produtos importados cumpram regulamentos técnicos mais restritivos do que aqueles exigidos aos produtos domésticos. Do mesmo modo, seguindo a cláusula da NMF, a concessão a produtos de um determinado país, cujo regulamento ou norma técnica seja menos restritivo, deverá ser estendida a todas as partes contratantes do Acordo. (INMETRO, 2009, p.9)

Deste modo, o Acordo reconhece que todos os países membros podem elaborar, adotar e aplicar regulamentos técnicos, desde que os mesmos não restrinjam o comércio mais do que o necessário para alcançar um objetivo legítimo. Entre esses objetivos se destacam: segurança nacional, prevenção de práticas enganosas, proteção da saúde humana, animal e vegetal, e do meio ambiente.

É relevante destacar que existem diferenças conceituais entre regulamento técnico, normas e procedimento de avaliação de conformidade. A importância de se destacar essas diferenças está no fato delas apresentarem consequências diferentes para o comércio internacional. Segundo o Anexo 1 do TBT, o regulamento técnico é um documento no qual se estabelece as características de um produto ou os processos e métodos de produção, incluindo dispositivos administrativos aplicáveis, e cujo cumprimento é obrigatório; a norma técnica é um documento aprovado por um órgão reconhecido, que elabora regras e diretrizes para os produtos ou os processos e métodos de produção, e cujo cumprimento não é obrigatório. O procedimento de avaliação de conformidade são procedimentos técnicos, como por exemplo, amostragem, teste e inspeção, avaliação, certificação, verificação e garantia da conformidade que determinam que as normas e regulamentos técnicos sejam cumpridos. (WTO, 2003)

Cumpre assinalar que o TBT não prevê expressamente quais as normas e regulamentos técnicos que devem ser utilizados pelos países membros, mas reúne princípios e regras que irão delinear a base sobre a qual serão adotadas e criadas regras que deverão fazer parte de acordos específicos em matéria de padrões técnicos, de normas criadas por instituições internacionais normalizadoras (caráter facultativo), e, ainda, de regulamentos técnicos adotados por certo país (caráter obrigatório). (LIMA, 2005, p.94)

⁹¹ Os procedimentos de avaliação da conformidade são procedimentos técnicos, por exemplo, testes, verificação, certificação, inspeção, para determinar que os requisitos estabelecidos em regulamentos e normas sejam satisfeitos.

Os “planejadores” do Acordo TBT recomendam, nos artigos 2.4 e 2.6, que os países membros participem das organizações internacionais normalizadoras e que harmonizem seus regulamentos técnicos com as mesmas, como forma de facilitar o comércio entre os países. Assim, apesar das normas técnicas das organizações internacionais serem voluntárias, no “jogo” do comércio internacional elas acabam se tornando obrigatórias.

Logo, em casos que não exista uma norma internacional pertinente ou em que o conteúdo técnico de um regulamento não esteja em conformidade com o conteúdo técnico dos órgãos internacionais e sempre que determinado regulamento tenha impacto significativo sobre o comércio de outros membros, os signatários da OMC, garantindo o princípio da transparência, são obrigados a emitirem notificações ao Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio, por meio de um ponto focal (*enquiry point*)⁹² (GATT, 1994). A notificação representa um instrumento de transparência que permite que um país membro informe aos demais suas medidas comerciais, em termos de normas e regulamentos técnicos, que possam interferir no comércio internacional. Todos os países membros têm acesso a essas notificações e possuem o direito de realizar observações por escrito, caso queiram maiores explicações sobre o conteúdo de determinada notificação.

É importante salientar que o Acordo TBT segue a regra do Tratamento Especial e Diferenciado do GATT/OMC, o qual diz que “as Partes Contratantes desenvolvidas não esperam obter reciprocidade com relação aos compromissos assumidos em negociações comerciais destinadas a reduzir ou suprimir tarifas ou remover barreiras ao comércio das Partes Contratantes menos desenvolvidas” (GATT, 1994, Artigo XXXVI,§8).

De tal modo, o Acordo TBT prevê que os países em desenvolvimento devem ter prazos diferenciados sobre a adequação de qualquer exigência que possa surgir a partir das notificações. Os membros estabeleceram um prazo significativo entre a publicação das normas e regulamentos técnicos e sua entrada em vigor, com a finalidade dos produtores dos membros exportadores, em especial os países em desenvolvimento, se adequarem (produtos e métodos de produção) às prescrições do membro importador (GATT, 1994, Artigo 2). Por ora, não se avançará na discussão sobre notificações, uma vez que a mesma será retomada nas próximas seções, por meio do Acordo SPS, objeto dessa tese.

⁹² Os pontos focais são centros de informações que têm o objetivo de acumular, gerenciar, articular e disseminar conhecimento sobre as barreiras técnicas às exportações. O ponto focal fornece informações sobre a regulamentação vigente em cada país. Estes centros são responsáveis por enviarem as notificações ao órgão competente da OMC. No Brasil, o INMETRO é o ponto focal das barreiras técnicas.

Outro ponto relevante do Acordo está presente no artigo 3 (GATT, 1994), o qual enfatiza a responsabilidade do governo central em garantir meios para que as instituições públicas locais e as instituições não governamentais cumpram as regras de elaboração, adoção e aplicação de regulamentos técnicos, exceto a obrigação de emitir notificações.

Em outras palavras, o governo central deve assegurar que instituições locais e não governamentais estejam em consonância com o Acordo TBT. Portanto, o Acordo recomenda que exista uma conformidade entre os regulamentos na esfera nacional, estadual e municipal, uma vez que o governo central é o responsável pela emissão de notificações. Todavia, Lima (2005, p.96) chama a atenção para o fato de que as “competências federal, estadual e municipal ensejam a criação de um emaranhado de regras, muitas vezes conflitantes entre si, que acabam obstando o comércio internacional ou tornando-o severamente condicionado”.

Constata-se que o Acordo TBT trata de um assunto extremamente frágil e oneroso, principalmente para os países em desenvolvimento, pois as normas e regulamentos técnicos podem representar, simultaneamente, interesses legítimos assim como interesses protecionistas.

Numa análise crítica quanto à utilização de barreiras técnicas ao comércio internacional, não se pode deixar de atentar para os interesses dos países em desenvolvimento. Como observado numa comunicação da Índia, as regulamentações técnicas impostas pelos países desenvolvidos são por vezes incompatíveis com o TBT, em razão do rigor excessivo que as caracteriza. Diante das dificuldades logísticas ou financeiras dos países em desenvolvimento em demandarem contra os países desenvolvidos no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, tais distorções acabam por se perpetuar, restringindo mercados aos países em desenvolvimento. (PRAZERES, 2002, p.83, destaque nosso)

Mesmo que o Acordo TBT procure assegurar que barreiras técnicas não se tornem obstáculos protecionistas, seus dispositivos abrem possibilidades para que isso aconteça, ao reconhecer que os países membros possuem soberania para adotar suas próprias normas e regulamentos técnicos. Este fato pode ser comprovado nas Atas⁹³ dos fóruns das Reuniões do Comitê⁹⁴ de Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC.

Nesses fóruns de debate as discussões (ver ANEXO B) demonstram a preocupação dos países em relação ao tema das barreiras técnicas no comércio internacional⁹⁵. E aponta que,

⁹³ Maiores detalhes em: <http://docsonline.wto.org>.

⁹⁴ O Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio é composto por representantes de cada país membro, que se reúnem pelo menos uma vez ao ano para discutirem questões relativas ao funcionamento do Acordo TBT. Sua principal função é de foro de discussão, no qual os países membros apresentam e expressam sua opinião referente à adoção e aplicação das medidas técnicas.

⁹⁵ Exemplo disso foi o recente debate entre a Federação Russa e o México. O representante da delegação mexicana questionou a posição da Federação Russa em elevar as exigências técnicas em relação a bebidas alcoólicas, e cobrou mais informações sobre suas novas medidas, afirmando que as mesmas eram mais restritivas

apesar dos esforços da OMC em regulamentar essas medidas técnicas, na prática, elas são utilizadas com o intuito de impedir o acesso ao mercado internacional.

Outra questão importante que pode ser extraída é referente ao processo de avaliação de conformidade. Nota-se que os países, cada vez mais, criam novas restrições e as pressões protecionistas vão passando do produto para o procedimento de avaliação de conformidade ligado a teste, certificação e inspeção. Os países vêm apresentando uma forte resistência em confiar no sistema de avaliação de conformidade de outros países, comprovando que, apesar do Acordo TBT aceitar e estimular os Acordos de Reconhecimento Mútuo⁹⁶ (MRA) os membros não cooperam entre si, criando obstáculos ao comércio por meio de objetivos legítimos. E, certamente, se não há cooperação entre os países membros, as disputas se tornam irredutíveis, podendo apelar para a Solução de Controvérsia⁹⁷.

Uma das razões pela qual produtos exportados estão sujeitos a avaliações da conformidade repetidas é justamente a falta de confiança dos usuários do sistema de avaliação da conformidade do país importador, relativa a competência de organismos que avaliam a conformidade no país exportador. Tal confiança, através da transparência e da competência, é, por si só, essencial para os compradores públicos e privados, agentes reguladores e outros usuários na cadeia de consumo, além de contribuir diretamente para a aceitação dos produtos pelo mercado consumidor. A confiança no trabalho de organismos de acreditação, avaliação da conformidade, e, de forma mais geral, de todos usuários de um sistema de avaliação da conformidade pode ser alcançada através do reconhecimento mútuo de que resultados da avaliação da conformidade são produzidos de forma competente por procedimentos equivalentes. (INMETRO, 2009, p.18)

Essa falta de confiança entre os países membros somente reforça dois argumentos: i) entre a política comercial e a política pública, a política comercial prevalece e; ii) o processo de harmonização (de normas e regulamentos técnicos) cada vez mais se torna uma ferramenta importante para facilitar o diálogo e o comércio internacional entre os países. Essa exigência do processo de conformidade pode ser confirmada, mais uma vez, no discurso dos próprios países membros, quando, por exemplo, recentemente, o representante da delegação europeia questionou que o regulamento técnico da Federação Russa não estava alinhado com as normas

que as caracterizadas no Acordo TBT. Em resposta, o representante da Federação Russa afirmou que os regulamentos técnicos adotados por eles foram elaborados conforme as disposições em matéria de transparência do Acordo TBT, ademais, eles deram oportunidades para que todos os membros da OMC realizassem observações sobre o projeto de regulamento técnico sobre a inocuidade das bebidas alcoólicas.

⁹⁶ Os Acordos de Reconhecimento Mútuo pode se apresentar como: Acordos políticos entre governos (às vezes com o status de tratados); Acordos entre organismos de acreditação; Acordos entre laboratórios e organismos de certificação. (INMETRO, 2009, p.19)

⁹⁷ É importante destacar que o Comitê de Barreiras Técnicas, também, possui a função de foro de discussão, no qual os países membros podem resolver seus impasses referentes às medidas técnicas. O Comitê funciona como uma pré-etapa da Solução de Controvérsias. Caso os países membros não resolvam seus impasses eles recorrem à última instância, que é a Solução de Controvérsias.

do Codex Alimentarius (ver ANEXO B). Em suma, existe uma lacuna entre as normas e regulamentos técnicos do Acordo TBT e a prática no “jogo” do comércio internacional.

3.3.2 Revisitando o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS)

Nesta seção adotar-se-á a mesma sistemática da seção anterior. Reconhecendo-se que a leitura de Acordos jurídicos é exaustiva, optou-se por apresentar os artigos que compõem o Acordo SPS de forma geral, destacando os princípios que nortearam a construção do mesmo.

O Acordo SPS é um dos resultados da Rodada Uruguai, que ocorreu de 1986 a 1993, sob a égide do GATT. É importante ressaltar que este Acordo foi negociado junto com o Acordo sobre Agricultura.

Antes da entrada em vigor do Acordo SPS, os Membros poderiam impor e manter medidas incompatíveis com o GATT necessárias à proteção da vida ou saúde das pessoas, animais e vegetais, em função da exceção prevista no Artigo XX (b) do GATT 1947. A inadequação desse dispositivo no tratamento das complexas medidas sanitárias e fitossanitárias levou os Membros a negociar o Acordo SPS na Rodada Uruguai, na tentativa de melhorar a definição do Artigo XX (b) e estabelecer limites claros para a adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias que possam afetar adversamente o comércio internacional. Contudo, o Acordo SPS vai além do mero desenvolvimento do Artigo XX (b) do GATT e estabelece um novo e abrangente conjunto de normas para a adoção e manutenção das medidas sanitárias e fitossanitárias. (UNCTAD, 2003, p.12)

Inicialmente, a proposta dos “planejadores” do GATT era transformar o Acordo SPS em um ‘apêndice’ do Acordo sobre Agricultura, porém com o avanço das barreiras técnicas ficou acordado que era necessário uma regulação própria para as medidas sanitárias e fitossanitárias. Assim, em Janeiro de 1995, entrou em vigor o Acordo SPS. Este possui 14 artigos e três anexos, nos quais estão definidos os regulamentos para as medidas sanitária e fitossanitária.

Conforme o anexo A do Acordo, medidas sanitárias e fitossanitárias são aquelas aplicadas para:

i) Proteger, no território do Membro, a vida ou a saúde animal ou vegetal dos riscos resultantes da entrada, do estabelecimento ou da disseminação de pragas, doenças ou organismos patogênicos ou portadores de doenças; ii) Proteger, no território do Membro, a vida ou a saúde humana ou animal dos riscos resultantes da presença de aditivos, contaminantes, toxinas ou organismos patogênicos em alimentos, bebidas ou ração animal; iii) Proteger, no território do Membro, a vida ou a saúde humana ou animal dos riscos resultantes de pragas transmitidas por animais, vegetais ou por produtos deles derivados, ou de entrada, estabelecimento ou disseminação de pragas, ou; iv) impedir ou limitar, no território do Membro, outros prejuízos resultantes da entrada, estabelecimento ou disseminação de praga. As medidas sanitárias ou fitossanitárias incluem toda a legislação pertinente, decretos, regulamentos, exigências e procedimentos, incluindo, inter alia, os critérios relativos ao produto final; os processos e métodos de produção; os procedimentos para testes, inspeção, certificação e homologação; os regimes de quarentena, incluindo exigências pertinentes associadas com o transporte de animais ou vegetais ou os materiais necessários à sua sobrevivência durante o transporte; aos dispositivos relativos aos métodos estatísticos pertinentes, procedimentos de amostragem e métodos de avaliação de risco; e requisitos para embalagem e rotulagem diretamente relacionados com a segurança dos alimentos. (ACORDO SPS, 1998, ANEXO A)

O objetivo do Acordo é equilibrar o direito dos países membros de adotar medidas para “proteger, em seus territórios, a saúde dos consumidores de riscos contidos nos alimentos comercializados e nos produtos agrícolas, com o escopo de liberalização do comércio no setor de alimentos e produtos agrícolas” (UNCTAD, 2003, p.6). Portanto, o Acordo busca minimizar a utilização protecionista e discriminatória das normas e promover maior transparência e harmonização das mesmas no comércio internacional (JAFFEE; HENSON, 2004).

Os Membros garantirão que suas medidas sanitárias e fitossanitárias não constituirão discriminação arbitrária ou injustificada entre os Membros nos casos em que prevalecerem condições idênticas ou similares, incluindo entre seu próprio território e o de outros Membros. Essas medidas não serão aplicadas de forma a constituir restrição velada ao comércio internacional. (Acordo SPS, Artigo 2.3, destaque nosso)

O Acordo SPS é regido principalmente por dois princípios: o da não discriminação⁹⁸, a qual afirma que nemhum país Membro pode discriminar outro país, onde prevalecem condições similares e, o do embasamento científico, o qual determina que todos os países membros tenham o direito de adotar medidas sanitárias e fitossanitárias para a proteção da vida ou saúde humana, animal ou vegetal, desde que tais medidas sejam baseadas em uma avaliação científica dos risco e não sejam aplicadas de forma a restringir o comércio internacional (Artigo 2, §1, 2 e3). O Acordo, de forma concisa, pode ser apresentado da seguinte forma:

⁹⁸ Este princípio, como foi analisado no capítulo 2, é representado pela cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF) e o princípio do tratamento nacional.

Quadro 4- Síntese do Acordo SPS

Objetivo: Permitir que os países se protejam de riscos referentes à saúde e a vida humana, animal ou vegetal, evitando que estes riscos elevem o protecionismo regulatório.

Princípios Gerais:

- Não discriminação
- Justificação científica das medidas sanitárias e fitossanitárias

Instrumentos:

- Avaliação de risco
- Regras sobre níveis de proteção
- Exceção no caso de insuficiência de evidências
- Harmonização
- Equivalência
- Regionalização
- Transparência
- Solução de Controvérsia

Procupações especiais:

- Países em desenvolvimento

Funcionamento geral do Acordo:

Casos em que o padrão internacional já foram acordados → Harmonização baseada em padrões internacionais

Casos em que as normas internacionais não foram acordadas → Os países podem adotar medidas próprias (permitido quando baseado em uma avaliação de risco e quando as medidas não são discriminatórias)

Casos em que o país Membro deseja um nível mais elevado de proteção do que a apresentada pelas normas internacionais → Os países podem adotar medidas mais rigorosas próprias (permitido quando baseado em uma avaliação de risco e quando as medidas não são discriminatórias)

Casos em que as evidências científicas sobre as quais as normas devem ser baseadas é insuficiente → Permitido medidas temporárias

Fonte: Jense, 2002.

O Acordo SPS possui o intuito de equalizar dois objetivos centrais que são intrinsecamente conflitantes, pois envolvem diversos interesses: de um lado, assegurar que os Estados Membros tenham soberania para estabelecer suas regulamentações em matéria de proteção sanitária e inocuidade alimentar e, de outro, garantir que essas medidas não criem restrições desnecessárias ao comércio. Mas como atingir esses objetivos se eles são inherentemente conflitantes? Conforme as disposições do Acordo isso somente é possível se as medidas forem baseadas em fundamentos científicos consistentes.

Segundo Jaffee e Henson (2004,p.5), o Acordo, ao longo dos anos, não tem apresentado muito êxito em conciliar seus dois objetivos. Eles explicam que as dificuldades encontradas são, possivelmente, “menos devido às deficiências específicas do Acordo SPS do que as complexidades intrínsecas da gestão de segurança alimentar e de proteção da saúde”.

animal e a rápida evolução dos mercados para produtos agrícolas e alimentares”. Ademais, é fato que cada país Membro, por suas diferenças, tanto em termos econômicos como institucionais, possuem capacidades distintas de extrairem vantagens das disposições do Acordo.

Na próxima seção tratar-se-á das disposições utilizadas pelo Acordo para garantir a saúde humana, a sanidade animal e a proteção vegetal. Optou-se por tratar dos artigos que regem o Acordo de forma simultânea, pois acredita-se que eles se complementam e, portanto, é necessário realizar uma dinâmica diferente da mera forma da descrição.

3.4 Instrumentos do Acordo SPS: do Acordo à prática

Os “planejadores” do GATT/OMC partem do princípio de que cada país possui uma legislação referente à inocuidade e qualidade dos alimentos. Essa diversidade está no fato de que as autoridades regulatórias nacionais, ao elaborarem essas medidas, levam em consideração diferentes interesses, tais como: “os interesses das indústrias domésticas, a tolerância dos consumidores aos riscos, as condições climáticas e geográficas, o nível de desenvolvimento tecnológico e recursos econômicos” (PREVÓST, 2003, p.20). Acrescenta-se a esses fatores as diferentes estruturas institucionais, as quais, possivelmente, quando fortes e coesas, permitem que os países retirem maiores vantagens do comércio. Essa ampla variedade de medidas pode apresentar efeito negativo no comércio, uma vez que os países exportadores precisam se adequar a cada padrão exigido pelo país importador. Isso significa que para ter acesso aos mercados externos é necessário atender várias exigências, o que não é uma tarefa simples, dado o rigor de cada país, sobretudo dos países desenvolvidos.

No Box 1 apresenta-se um estudo do Banco Mundial, o qual procurou demonstrar o impacto das medidas sanitárias e fitossanitárias sobre as exportações agrícolas e de produtos alimentares de países em desenvolvimento. Este estudo reforça a argumentação apresentada acima, qual seja, que os países em desenvolvimento possuem dificuldades em atender as exigências sanitárias e fitossanitárias de determinados mercados.

BOX 1- O Impacto das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias sobre as Exportações Agrícolas e de Produtos Alimentares de Países em Desenvolvimento

Um estudo do Banco Mundial em parceria com a OMC, lançado em 1999, intitulado “O Impacto das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias sobre Exportação Agrícola e de Produtos Alimentares de Países em Desenvolvimento”⁹⁹, em linhas gerais, procurou identificar os problemas que os países em desenvolvimento enfrentam para atender às exigências do Acordo SPS, e, por conseguinte, como essas exigências podem gerar barreiras ao acesso dos mercados dos países desenvolvidos, sobretudo para as exportações de produtos agrícolas e de alimentos.

De acordo com a pesquisa:

- Os países que mais criam obstáculos à entrada de produtos externos por meio de medidas sanitárias e fitossanitárias são: Canadá, Japão, Estados Unidos, Austrália e União Européia;
- Os produtos que mais são sensíveis às exigências do Acordo SPS são: carnes, peixes, frutas e vegetais.
- Os principais fatores que influenciam na capacidade de participação efetiva dos países em desenvolvimento no Acordo SPS são: capacidade insuficiente para avaliar à justificação científica das medidas dos países desenvolvidos; capacidade insuficiente para participar do Comitê SPS e de outras organizações de normalização; capacidade insuficiente para aceitar a avaliação de risco do Acordo; capacidade insuficiente de demonstrar que as medidas SPS nacionais são equivalentes às exigências dos países desenvolvidos; capacidade insuficiente de participar efetivamente dos processos de solução de controvérsias e incapacidade de avaliar as notificações emitidas pelos países desenvolvidos.
- Em relação à participação dos países em desenvolvimento no Acordo, a questão chave não é se eles são capazes de participar dos encontros do Comitê SPS, mas, sim se eles são capazes de entender e contribuir para as discussões propostas. Pois, se verificou que o conhecimento técnico e científico¹⁰⁰ da delegação dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos e União Europeia, são superiores comparados aos países em desenvolvimento.
- O nível e o tipo de controle de medidas sanitárias e fitossanitária são diferentes em determinados mercados. Em relação à União Européia, o controle de higiene no processamento de alimentos é mais rígido do que a inspeção sanitária na importação de produtos agrícolas. Para muitos países em desenvolvimento tal controle é mais oneroso do que as inspeções sanitárias devido aos encargos que são impostos aos fornecedores, bem como as autoridades públicas responsáveis pelo processo de aprovação.
- A América Latina e a Ásia são as regiões que apresentaram maior número de infrações de ordem sanitária e fitossanitárias nas exportações para os EUA. A sujeira (1253 casos) foi a razão principal pela qual as exportações da América Latina foram restrinidas, e em segundo lugar o resíduo de pesticidas (821 casos). Na Ásia também se verificou que a sujeira (2037 casos) foi à principal razão das reclamações, seguida da contaminação microbólica (895 casos). No total entre os países, as razões das infrações por sujeira (3519), contaminação microbólica (1425) e baixa acidez dos alimentos enlatados (1400) foram os principais fatores para o embargo das exportações dos alimentos.

Fonte: HENSON, 1999.

Para solucionar este impasse o Acordo SPS encoraja os países membros a harmonizarem suas medidas sanitárias e fitossanitárias com as normas internacionais ou que os mesmos aceitem como equivalentes às medidas SPS de outros membros, ainda que diferenciem das suas próprias medidas ou das utilizadas por outros membros que

⁹⁹ HENSON, Spencer. et al. *The impact of sanitary and phytosanitary measures on developing country exports of agricultural and food products*. Paper prepared for World Bank's Integrated Program of Research and Capacity Building to enhance participation of developing countries in the WTO 2000 negotiations. Genebra: October 1-2, 1999. A pesquisa foi realizada no período de Junho de 1996 à Junho de 1997.

¹⁰⁰ “The problems developing countries have in complying with SPS requirements reflect their wider resource and infrastructure constraints that limit not only their ability to comply with SPS requirements, but also their ability to demonstrate compliance. A particularly acute problem is access to appropriate scientific and technical expertise. Indeed, in many developing countries knowledge of SPS issues is poor, both within government and the food supply chain, and the skills required to assess SPS measures applied by developed countries are lacking” (HENSON et. al, 1999,p.10).

comercializem o mesmo produto, se o Membro exportador comprovar, cientificamente, ao Membro importador que suas medidas possuem nível adequado¹⁰¹ de proteção sanitária e fitossanitária (Artigo 4).

Na história do Acordo SPS reconher e aceitar as medidas de outros países não têm sido um diálogo fácil, vide discussões acerca do reconhecimento de áreas livres de pestes ou doenças. O Artigo 6 recomenda que os Membros devem reconhecer áreas livres de pragas ou doenças e áreas de baixa incidência de pragas e doenças (“Princípio” da Regionalização). Em outras palavras, por exemplo, a existência de áreas contaminadas em uma determinada região do Membro exportador, não é uma justificativa para que o Membro importador interrompa o comércio com as demais áreas livres de doenças e pestes, uma vez que esta área foi caracterizada, pelos programas nacionais de controle e erradicação, como uma área livre de contaminação. Porém, nem todos os países adotam essa recomendação, o que pode acarretar suspensão do comércio. Chama-se atenção para o fato de que, em um caso de surto, como por exemplo, da “vaca louca”¹⁰², todos os países podem ser afetados, até mesmo aqueles livres das enfermidades. Pois, o simples alarme de uma possível doença gera desconfiança em todo mercado agroalimentar. Portanto, o problema não está localizado somente no país, onde ocorre o foco da doença. Devido às expectativas dos agentes, a incerteza se propaga ao longo das transações atingindo produtores, distribuidores e consumidores.

O processo de harmonização (Artigo 3) é uma das ferramentas principais do Acordo. Os membros são estimulados a adotarem normas, guias e recomendações internacionais, quando existentes. As principais referências internacionais, e que constituem o arcabouço institucional da implementação das recomendações do Acordo, são: Comissão Mista FAO/OMS do *Codex Alimentarius* (CODEX)¹⁰³, a qual elabora normas referentes a

¹⁰¹ O Acordo utiliza a definição de nível adequado de proteção sanitária ou nível aceitável de risco, que é aquele que o país julgue adequado para proteger a saúde humana, animal e vegetal em seu território. (ANEXO A do Acordo).

¹⁰² O primeiro caso de Encefalopatia Espongiforme Bovina foi relato no Reino Unido, em 1984, depois de dois anos foi confirmado que se tratava de uma espécie de Encefalopatia Espongiforme Transmissível. Essa doença virou uma epidemia no Reino Unido, diversos casos foram detectados ao longo de 10 anos. É uma doença degenerativa que afeta o cérebro e o sistema nervoso dos animais (ovinos, bovinos). A doença de Creutzfeldt-Jakob (CJD) é um tipo de encefalopatia espongiforme transmissível que ocorre em seres humanos. Portanto, esta enfermidade pode colocar em risco a saúde humana. Pesquisas evidenciaram que o agente infeccioso dessa doença não é vírus e nem bactéria, é uma proteína (príon) que afeta o material genético (DNA), portanto a transmissão dessa enfermidade ocorre por meio da ingestão, de carne ou ossos, do animal infectado. Assim, evidenciaram que a contaminação de outros bovinos se dava pela ingestão, por exemplo, de farinha de carne, presente na ração dos animais. Não se dispõe de tratamento nem de vacina para esta enfermidade. (OIE)

¹⁰³ O Codex é um Programa conjunto entre a FAO/OMS, criado em 1963, que desenvolve normas internacionais para os alimentos, têm por objetivos básicos proteger a saúde dos consumidores e assegurar práticas equitativas no comércio internacional de alimentos. Serve de referência ao Acordo SPS da OMC. (CODEX, 2010).

inocuidade dos alimentos; a Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária da FAO (CIPV)¹⁰⁴, encarregada de eleborar normas para o controle e preservação dos vegetais e a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE)¹⁰⁵, que se refere à normas para a sanidade animal. É importante salientar que estes organismos não foram criados pelo Acordo SPS e que possuem caráter voluntário, ou seja, os países membros não são obrigados a adotar suas normas, porém, eles fazem parte de sua estrutura institucional e, portanto, servem de instrumento global para a harmonização de medidas sanitárias e fitossanitárias no comércio internacional. Assim, os organismos de normalização assumem o mesmo objetivo do Acordo SPS, o de impedir que as medidas sanitárias e fitossanitárias se transformem em barreiras injustificáveis ao comércio internacional.

Conforme Cozendy (2010, p.12), os países membros são encorajados a adotar padrões de “segurança sanitária e alimentar similares aos das organizações de referência, de modo a promover a harmonização das legislações nacionais, evitando arbitrariedades e facilitando as transações”. Embora, as disposições do Acordo também sinalizem que todos os países possam adotar níveis mais elevados de proteção sanitária ou fitossanitária em seu território, desconsiderando os padrões internacionais, desde que suas avaliações de risco tenham fundamento científico. Em análises recentes, alguns autores destacam que a OMC tem enfrentado dificuldades no processo de harmonização.

O processo de harmonização da OMC tem sido menos bem sucedido do que suas tentativas de aumentar a transparência ou exigir que as medidas sejam baseadas em uma avaliação de risco. A baixa taxa de adoção das normas internacionais pode ser explicada por dois fatores: pela ausência de normas internacionais em algumas áreas do comércio e a existência de normas obsoletas que não atendem os requisitos dos países, reflexo do baixo investimento no desenvolvimento de normas¹⁰⁶. (JOSLING; ROBERTS; ORDEN, 2004,p.13).

¹⁰⁴ A Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIPV), aprovada em 1951, no âmbito da FAO, é um tratado multilateral para a cooperação internacional em proteção fitossanitária, servindo como instrumento global para a harmonização de medidas fitossanitárias no comércio internacional. O objetivo da CIPV é comprometer os países signatários a assegurar medidas tecnicamente fundamentadas para prevenir a disseminação e a introdução de organismos nocivos aos vegetais. (CIPV, 2010)

¹⁰⁵ A OIE foi criada em 1924, porém foi somente em 1998 que se tornou uma organização internacional especializada, quando estabeleceu parceria com a OMC. Assim, a partir deste período, a organização começou a desenvolver normas para garantir a segurança sanitária animal para o comércio internacional; coletar, analisar e disseminar informações científicas veterinárias; garantir a transparência do status dos países relativos às doenças animais; e promover a cooperação internacional no controle de doenças animais. (OIE, 2010)

¹⁰⁶ The WTO's promotion of harmonization has been less successful than its attempts to increase transparency or require that measures be based on a risk assessment. The authors report that early assessments indicated a low adoption rate of international standards. They cite two possible considerations that might account for this: a lack of international standards in many areas of trade and outmoded standards that do not fill the requirements of countries, possibly reflecting underinvestment in the development of international standards

Neste Acordo não é somente o processo de harmonização que encontra barreiras. A recomendação do Acordo em fornecer um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento não vem obtendo muito êxito, pois é nítida, apesar dos avanços, a dificuldade de participação desses países no Acordo. Além disso, é perceptível a presença de meandros no Acordo, os quais garantem um caráter extremamente subjetivo para a aplicação das medidas SPS pelos países. Em primeiro lugar se deve discutir o que os países membros consideram como nível adequado de proteção; segundo, até que ponto esses órgãos de referência, para adoção de normas, estão acima dos interesses dos países, em outras palavras, até que ponto a ciência é conveniente. Esse debate será mais bem explorado no capítulo 4 dessa tese, quando se apresentará a Comissão Mista Codex Alimentarius, uma das organizações vinculadas ao Acordo SPS. Por ora, somente lança-se essas indagações para melhor reflexão crítica sobre o tema, destacando que, entre os dispositivos do Acordo e a prática do jogo internacional existem lacunas.

3.4.1 O princípio da transparência: a pedra angular do Acordo SPS

O propósito de apresentar o “princípio da transparência” separado dos demais artigos é destacar o esforço da OMC em criar um ambiente institucional no qual prevalecessem as práticas previsíveis, com vistas a desestimular políticas comerciais protecionistas. Logo, este princípio pode ser considerado a pedra angular do sistema multilateral de Comércio, o que replica sobre o Acordo SPS.

O princípio da transparência, previsto inicialmente no GATT-1947 (Artigo X), e reforçado pela “Decisão sobre Procedimentos de Notificação” da Rodada Uruguai, mostra-se essencial, tanto entre os membros da OMC no processo de confiança recíproca necessária ao fortalecimento do sistema multilateral de comércio, quanto entre a OMC e a sociedade civil em geral receosa dos impactos das negociações comerciais sobre meio ambiente, desenvolvimento, questões trabalhistas etc. Deste modo, a própria legitimidade da OMC acaba por depender também de transparência nos âmbitos interno e externo (PRAZERES, 2002, p.45).

Um dos principais problemas das várias medidas SPS aplicadas é a falta de transparência. Quando as normas não são claras torna-se mais difícil distinguir o que é e o que não é legítimo, criando, assim, barreiras ao comércio. Segundo o Acordo (Artigo 7), os “membros assegurarão que todos os regulamentos sanitário e fitossanitário adotados sejam publicados, de forma que todos os demais Membros tomem conhecimento de tais medidas”.

É por meio das notificações¹⁰⁷ que os países membros disponibilizam informações sobre as políticas, as normas e os regulamentos comerciais adotados, em outras palavras, as notificações possibilitam que os países tomem conhecimento das exigências em matéria de saúde humana, sanidade animal e proteção vegetal de outros países. Conforme o Anexo B.5 do Acordo deve se “emitir uma notificação quando¹⁰⁸: i) sempre que não existir uma norma, diretriz ou recomendação internacional; ii) se uma norma, diretriz ou recomendação adotada for substancialmente diferente da internacional; iii) se o regulamento apresentar um impacto negativo sobre o comércio”(WTO, 2008,G/SPS/7/Rev3)¹⁰⁹. As notificações são emitidas ao órgão competente da OMC, que é o Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, e devem ser apresentadas em uma das três línguas oficiais: inglês, francês ou espanhol. Ressalta-se que uma das funções mais relevantes do Comitê SPS é servir de foro para os países compartilhar e comentar as notificações. Os Membros utilizam-no para garantir que as medidas sanitárias e fitossanitárias adotadas cumpram o Acordo SPS.

O Comitê SPS recomenda aos Membros que instituam um centro de informação (*enquiry point*). Este é responsável pela publicação das medidas (preenchimento do formulário de notificação) e, por fornecer as respostas aos questionamentos ou os documentos exigidos pelos outros países. Logo, todos os países possuem o direito de acessar a todas as notificações e realizar observações¹¹⁰ que lhe forem pertinentes. Os Membros devem garantir um tempo hábil entre a publicação do regulamento e sua entrada em vigor, exceto quando a notificação possuir caráter de urgência. Este período é necessário, sobretudo para os países em desenvolvimento, para que os países exportadores se adaptem (produtos e métodos de produção) às novas exigências dos países exportadores.

No sistema de informação da OMC sobre as medidas sanitárias e fitossanitárias encontram-se basicamente dois tipos de notificações, as notificações de rotina¹¹¹ (originárias) e as de medidas de emergência. Contudo, os países membros estão constantemente atualizando suas normas, assim eles podem complementar (addendum), corrigir

¹⁰⁷ Notificação representa obrigação em matéria de transparência em virtude da qual os governos dos Membros devem informar ao órgão competente da OMC sobre suas medidas comerciais em caso de que estas possam ter um efeito sobre os outros membros. (WTO, 2012)

¹⁰⁸ Em reunião celebrada em Abril de 2008, o Comitê SPS adotou, *ad referendum*, uma versão revisada do procedimento recomendado para a aplicação das obrigações do Acordo SPS. Assim, ficou determinado que: os Membros devem notificar todos os regulamentos que se baseiam em normas, diretrizes ou recomendações internacionais ou estejam em conformidade com ela ou cujo conteúdo seja substancialmente o mesmo, ou se espera que tenham um efeito negativo no comércio de outros Membros.

¹⁰⁹ Ata de Reunião do Comitê SPS. Está disponível em: <http://docsonline.wto.org>.

¹¹⁰ Normalmente os Membros devem conceder no mínimo um prazo de 60 dias para as observações. G/SPS/7/Rev.3.

¹¹¹ A notificação regular pode, também, ser denominada de original, ordinária, rotina ou normal.

(corrigendum) ou até mesmo substituir (revisão) a notificação original (ordinária). A notificação tipo addendum é utilizada para indicar uma adição ou modificação realizada na notificação original. Um Membro pode utilizá-la para advertir que houve uma alteração substancial na regulamentação da notificação original antes apresentada. A notificação tipo corrigendum se utiliza para retificar um erro da notificação original, por exemplo, o dado errado de um endereço. A notificação tipo revisão é utilizada para substituir por outra notificação anteriormente apresentada. Destaca-se que todas as notificações addendum e corrigendum devem ser analisadas com a notificação original e que a notificação de emergência não precisa seguir os prazos estabelecidos para observações, ela pode ser aplicada imediatamente (WTO, 2008, G/SPS/7/Rev.3).

A notificação é a ferramenta principal para assegurar a transparência, portanto as informações apresentadas devem ser as mais completas possíveis e se recomenda que nenhum item fique sem preencher. O formulário é composto por treze itens, entre os quais se destacam: o nome do Membro que emite a notificação; o órgão público nacional responsável pela elaboração da notificação; código do produto que se está notificando (segundo o Sistema de Harmonização de Designação e Classificação); o nome dos possíveis países ou regiões que se pode afetar com determinada notificação; resumo do conteúdo tratado na notificação; justificativa da notificação; mencionar se existe ou não normas internacionais referentes à medida notificada, caso exista, identificar o órgão internacional que elabora a norma; data de publicação e adoção de determinada medida.

Quadro 5- Modelo de Notificação

1. Notifying Member: _____
If applicable, name of local government involved: _____
2. Agency responsible: _____
3. Products covered (provide tariff item number(s) as specified in national schedules deposited with the WTO; ICS number should be provided in addition, here applicable): _____
4. Regions or countries likely to be affected, to the extent relevant or practicable:
 all trading partners
 specific regions or countries: _____
5. Title and notified document: _____ language: _____ Number of page: _____
6. Description of content: _____
7. Objective and rationale: food safety; animal health; plant protection; protect humans from animal/plant pest or disease; protect territory from other damage from pests.
8. Is there a relevant international standard? If so, identify the standard:
 Codex Alimentarius Commission
 World Organization for Animal Health (OIE)

(Continuação)

International Plant Protection Convention

none

Does this proposed regulation conform to the relevant international standard?

yes no

If no, describe, whenever possible, how and why it deviates from the international standards: _____

9. Other relevant documents and language(s) in which these are available: _____

10. Proposed date of adoption (dd/mm/yy):

Proposed date of publication (dd/mm/yy):

11. Proposed date of entry into force: six months from date of publication, and/or (dd/mm/yy):

trade facilitating measure

12. Final date for comments: six days from de date of circulation of the notification and/or (dd/mm/yy):

Agency or authority designated to handle comments: national notification authority; national enquiry point. Address, fax number and e-mail address (if available) of other body.

13. Texts available from: national notification authority; national enquiry point. Address, fax number and e-mail address (if available) of other body

Fonte: WTO, (G/SPS/N).

A proposta da OMC com o sistema de notificações é facilitar a comunicação entre os Membros. Contudo, o processo de notificação não é simples e vêm apresentando alguns problemas. Ressalta-se que as notificações SPS disponibilizadas pela OMC, sobretudo nos primeiros anos, apresentavam informações incompletas. Logo, por exemplo, para o ano de 1995, era difícil identificar o tipo de produto e quais os países que possivelmente poderiam ser afetados pelas notificações. No relatório do Comitê SPS de 2004 foram destacados algumas dificuldades enfrentadas pelos países Membros referentes ao processo de notificação, a saber: dificuldades administrativas para apresentar as notificações; dificuldades em saber quais medidas deviam ser notificadas; ausência de coordenação entre o órgão público responsável pela elaboração das medidas sanitárias e fitossanitária e pelo órgão responsável pela emissão da notificação; e preenchimento incompleto do formulário (G/SPS/R/32). Salienta-se que esses problemas enfraquecem o “princípio da transparência”, o que pode gerar barreiras desnecessárias ao comércio.

Em 2002, grande parte dos países que havia apresentado notificações não tinha indicado claramente se existia uma norma, diretriz ou recomendação internacional (item 8 do formulário), e muito menos em que sua regulamentação proposta diferia do padrão internacional.

O Comitê SPS procurou aperfeiçoar o Sistema de Informação de Notificações, exigindo dos Membros maior detalhamento das informações contidas nas notificações. Por exemplo, em novos processos de transparência exigiu que os países identificassem os

produtos cobertos por suas notificações, segundo a classificação do Sistema Harmonizado. Por um lado, quando se analisa as notificações de 1995 emitidas à OMC, nota-se que diversos campos de informação estão em branco, por outro, as notificações mais recentes são mais completas.

3.4.1.1 Análises das notificações¹¹² no período recente (1995 a 2011): aplicação do Acordo SPS

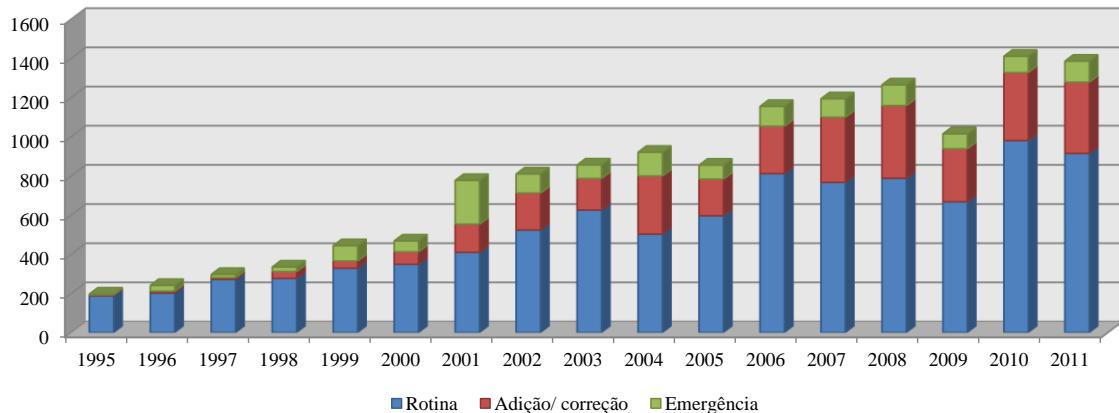
A escolha desse período se justifica pelo próprio Acordo da OMC analisado. Como anteriormente destacado, o Acordo SPS surge em 1995 e foi a partir desse período que as medidas sanitárias e fitossanitárias receberam tratamento diferenciado no comércio internacional. Logo, realizar-se-á uma análise descritiva (ver APÊNDICE A), a partir desse período, buscando demonstrar: quais os países que mais notificaram, quais são as principais preocupações comerciais dos Membros e quais os períodos de maior incidência das notificações.

Como se pode constatar no gráfico 1, desde 1995, o número de notificações aumentaram consideravelmente, principalmente a partir de 2001. Entre 1º de Janeiro de 1995 a Dezembro de 2011 foram apresentadas 13.627 notificações de todos os tipos (rotina¹¹³, correção, adição, revisão e emergência) à OMC. Em 1995, emitiu-se aproximadamente 197 notificações (188 tipo rotina, 4 correção/adoção e 5 emergenciais), enquanto que em 2011, esse número passa para 1.386 (915 de rotina, 364 correção/adiação e 107 emergenciais) notificações apresentadas à OMC.

¹¹² Ver APÊNDICE A.

¹¹³ A notificação rotina pode, também, ser denominada de original, ordinária, regular ou normal.

Gráfico 1- Número total de notificações SPS apresentadas à OMC por ano, no período de 1995 a 2011



Fonte: Sistema de Gestão de Informação SPS (WTO, 2011). Elaborado pela autora.

A maioria das notificações é do tipo regular, contudo, destaca-se que no ano de 2001, a notificação de caráter emergencial apresentou um valor expressivo, comparado aos outros anos. Certamente, reflexo das enfermidades que acometeram diversos países, sobretudo a partir da década de 1990. Em 2001, o Reino Unido enfrentou um surto de febre aftosa¹¹⁴. No espaço de duas semanas, a febre aftosa alastrou-se pela França, Irlanda e Países Baixos. Acentua-se que a febre aftosa não afeta os consumidores, porém, tem impactos econômicos desastrosos. Imediatamente ao acontecido, alguns países emitiram notificações de emergência. Em Março de 2001, a Agência de Inspeção de Alimentos do Canadá, apresentou uma notificação de emergência alegando que, devido à mudança no status do Reino Unido de saúde para esta doença (febre aftosa), as importações para o Canadá tinham sido suspensas (suíno vivo, embriões cervídeos, embriões suínos, sêmen de caprinos, sêmen ovino; produtos e subprodutos, como leite e determinados produtos lácteos, couros e peles) e que não se permitiria a emissão de licenças para importação até novo aviso. O Governo canadense explicou que sua ação era legítima, uma vez que estava protegendo seu território dessa enfermidade (WTO, 2001, G/SPS/N/CAN/96).

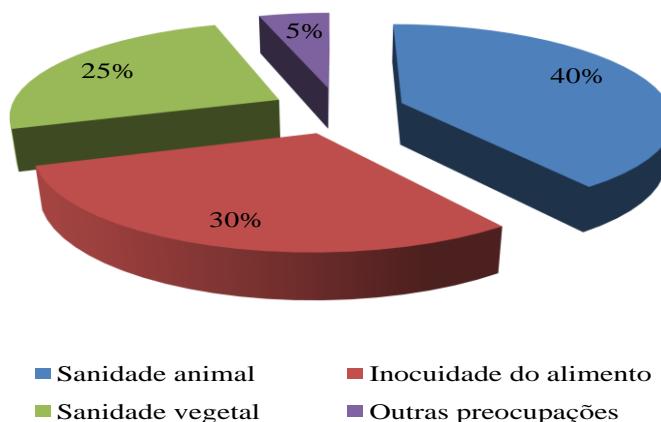
Em Abril de 2001, o Departamento de Agricultura Pesca e Floresta da Austrália emitiu uma notificação de emergência comunicando que iria suspender temporariamente, por medida de segurança, a importação de uma série de animais suscetíveis à febre aftosa e seus produtos (WTO, 2001, G/SPS/N/AUS/128).

¹¹⁴ A febre aftosa é uma enfermidade viral, altamente contagiosa, que afeta naturalmente os animais biungulados domésticos e selvagens: bovinos, bubalinos, ovinos, caprinos e suínos. (OIE, 2012)

Em Maio de 2001, o Departamento de Agricultura, Ministério da Indústria e Recursos Primários de Brunei Darussalam notificou que tinha proibido a importação de todos os tipos de carnes, incluindo aqueles refrigerados e congelados e mais produtos processados, como salsichas, extrato de carne e conservas de carne da Europa, incluindo Reino Unido. O Governo também proibiu a importação de leite e outros produtos lácteos, como leite pasteurizado, queijo, manteiga, sorvete, iogurte, leite em pó do Reino Unido, que foram produzidos em 1º de Fevereiro de 2001. O Governo justificou que seu território era livre dessa enfermidade e, que, portanto, somente estava adotando uma medida de segurança (WTO, 2001, G/SPS/N/BRN/1).

Os esforços para a erradicação dessa enfermidade tiveram custos elevados, entre 6,5 e 10 milhões de cabeças de gado tiveram que ser abatidos e o impacto econômico direto e indireto do surto custou ao cofre do Estado britânico mais de 8 bilhões de libras (US\$ 17 bilhões). Em 2007, mais uma vez, foi detectada a doença em território britânico, o que acionou o estado de alerta para todos os países no comércio internacional. Sete países, Japão, Estados Unidos, Canadá, Russia, Coréia do Sul, Emirados Árabes e Nova Zelândia decretaram embargo a carne britânica. (EURONEWS, 2007)

Gráfico 2- Notificações (SPS) sobre preocupações comerciais específicas apresentadas à OMC, no período de 1995 a 2011



Fonte: Sistema de Gestão de Informação SPS (WTO, 2011). Elaborado pela autora.

Ao longo de 17 anos foram apresentadas 328 notificações referentes às preocupações comerciais específicas, das quais 96 tiveram as soluções notificadas, 18 foram parcialmente resolvidas e 214 ainda estão pendentes. Esses dados são importantes, pois, demonstram que grande parte das questões sanitárias e fitossanitárias levantadas não obteve desfecho

satisfatório entre as partes envolvidas. O gráfico 2 demonstra que 40% das preocupações comerciais específicas são referentes à sanidade animal, 30% estão relacionadas à inocuidade dos alimentos, 25% com a sanidade vegetal e 5% ligadas às outras preocupações, como a certificação. Na categoria sanidade animal destacam-se as enfermidades: Encefalopatia Espóngiforme Transmissível (EET) e a bovina (“doença da vaca louca”), a influenza aviária e a febre aftosa, nesta ordem de importância.

Em 2003, foram detectados casos de Encefalopatia Espóngiforme Bovina (EEB) no Canadá e nos EUA¹¹⁵, o que acarretou em uma forte diminuição do comércio de carne. Imediatamente alguns países como Japão, México, Coréia¹¹⁶ e China embargaram as importações de carne e outros produtos dos países afetados, alegando segurança nacional. Destaca-se que a Coréia somente reabriu o comércio de carne, parcialmente, para os EUA, em 2008.

Em Janeiro de 2004, o Ministério da Agricultura e Silvicultura da Coréia emitiu uma notificação de emergência proibindo a importação de bovinos vivos, caprinos, ovinos e outros animais ruminantes, a sua carne e produtos à base de carne; embriões bovinos, óvulos; carne e ossos e outros ingredientes da ração; outros produtos de origem animal (exceto couro, pele, sêmen leite e produtos lácteos), originários dos EUA, a fim de evitar a introdução da EEB na Coréia. Também, neste mesmo período, o Ministério de Agricultura e Silvicultura da Nova Zelândia notificou informando que iria suspender suas importações de animais vivos advindos dos EUA, e solicitou maiores informações das autoridades americanas.

O impacto no comércio americano não se limitou somente ao mercado externo, com a perda de quase US\$ 3 bilhões nas exportações americanas, no mercado interno houve uma redução do consumo e queda no preço do boi na Bolsa de Chicago. (REUTERS BRASIL, 2012)

Recentemente, em 2012, foi detectado mais um caso de EEB nos EUA. Porém, os analistas de comércio internacional inferem que o impacto dessa enfermidade será irrisório nas exportações, devido o reconhecimento internacional das agências de controle de risco dos EUA, desenvolvidas principalmente com o intuito de gerir e prevenir possíveis crises alimentares. Ressalta-se que a Europa após as diversas crises alimentares que acometeu seu território, passou a adotar uma postura mais ativa, melhorando seus padrões de segurança dos

¹¹⁵ Em Maio de 2003, o primeiro caso foi confirmado no Canadá. Imediatamente os EUA restringiram suas impostações de carne deste país. Contudo, em Dezembro do mesmo ano foi confirmado outro caso no continente, no Estado de Washington, nos EUA.

¹¹⁶ Destaca-se que o Japão, México, Canadá e Coréia, em 2003, eram os principais mercados de destino das exportações de carne dos EUA.

alimentos. As autoridades europeias consideraram que a produção e o consumo de alimentos são fundamentais para a sociedade, tanto em termos econômicos quanto de saúde pública, e que, portanto, crises alimentares eram extremamente prejudiciais. Assim sendo, o Estado europeu junto a outras organizações nacionais tomaram a iniciativa de ampliar e aprimorar a legislação refente à segurança dos alimentos. A ideia central dessa reforma era reestabelecer a confiança do consumidor, elevar os padrões de qualidade dos produtos e criar um sistema baseado no gerenciamento e prevenção de riscos.

Em 2004, a situação no mercado internacional de carnes se agravou ainda mais com a Influenza aviária¹¹⁷. Foram apresentadas à OMC aproximadamente 90 notificações de emergência somente neste período, referentes à sanidade de aves. Em Fevereiro de 2004, o Departamento Veterinário e o Ministério da Agricultura da Malásia emitiram notificações de emergência proibindo a importação de aves domésticas e selvagens, carne e outros produtos, tais como penas e esterco de aves domésticas e selvagens, incluindo produtos destinados à alimentação animal e para uso agrícola e industrial do Japão, Coréia do Sul, Taiwan, República Popular da China, Tailândia, Laos, Camboja, Vietnã, Indonésia e Paquistão. Ainda exigiram certificação das próximas importações, conforme o Código Intenacional de Saúde Animal (OIE).

Outro assunto em destaque nas preocupações comerciais é a inocuidade do alimento. Conforme o gráfico 2, 30% das preocupações comerciais estão relacionadas com a inocuidade do alimento, sobretudo com os aditivos alimentares, bactérias e limite máximo de resíduos. Segundo estimativas da Organização Mundial da Saúde (WHO¹¹⁸), mais de 2 milhões de pessoas morrem anualmente devido doenças transmitidas por alimentos contaminados, principalmente por patôgenos como a *Salmonela*¹¹⁹, *Escherichia Coli*¹²⁰ e *Listeria*¹²¹. De

¹¹⁷ De acordo com a Organização Mundial da Saúde Animal (OIE), a influenza aviária é uma doença viral altamente contagiosa que afeta várias espécies de aves (frangos, perus, codornas, etc), bem como aves selvagens e domésticas. Os vírus da gripe se dividem em dois grupos, com base na sua patogenicidade (capacidade de causar doença): altamente patogênico, que pode se espalhar rapidamente e causar doenças graves que podem levar a mortalidade e; baixa patogenicidade, que pode causar doença leve, com sintomas fracos. O problema é que alguns subtipos do vírus pode infectar os seres humanos, levando à morte. Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (WHO), de 2003 a 2012 foram confirmados 608 casos e 359 mortes de pessoas infectadas pelos vírus da gripe aviária. Os maiores números de casos e mortes foram identificados no Egito, na Indonésia e no Vietnã.

¹¹⁸ Sigla em inglês: World Health Organization.

¹¹⁹ *Salmonella* é um gênero de bactéria que é uma das causas principais de doença de origem alimentar em todo o mundo. As bactérias são geralmente transmitidas aos seres humanos por meio do consumo de alimentos contaminados, de origem animal, principalmente de carne, frango, ovos e leite. (WHO, 2012)

¹²⁰ *Escherichia coli* (E. coli) é um grupo amplo e diverso de bactérias encontradas no intestino de seres humanos e animais. A maioria das cepas de E. coli são inofensivos no entanto, as cepas específicas, tais como enterohemorrágicas E. coli, podem causar a doença de origem alimentar grave. (WHO,2012)

acordo com estimativas do Centro de Controle e Prevenção de Doenças dos EUA (CDC, 2011.p.1), a cada ano, 1 em cada 6 americanos fica doente, 128.000 são hospitalizados e 3.000 morrem de doenças transmitidas por alimentos contaminados. Apesar da dificuldade em mensurar os custos relacionados a esse tipo de enfermidade, pois nem todos os casos são notificados, estudos estimaram que no ano de 1995 os EUA gastaram 35 bilhões de dólares (WHO, 2005, p.2). Assim, doença de origem alimentar constitui-se em um problema, também, de saúde pública. Logo garantir e prevenir a segurança do alimento tem sido prioridade na agenda dos países, principalmente no comércio internacional.

Em 2005, a União Europeia notificou a OMC que estava alterando seu limite máximo de resíduo (LMR) de praguicidas para produtos de origem animal e vegetal. Em 2010, “A Índia expressou suas preocupações com o fato de que os LMR de vários agroquímicos foram colocados ao limite de determinação, ou seja, a menor quantidade de resíduos da substância que pode ser detectada pelos testes europeus”. (G/SPS/GEN/204/Rev.12). Ainda, segundo a autoridade indiana, essa ação da União Europeia atingiu significativamente suas exportações de produtos agropecuários. Tailândia, Brasil, e Paquistão apoiaram a preocupação da Índia e salientaram que os LMR que foram estipulados pela União Europeia eram bem inferiores aos estipulados pelo Codex Alimentarius. Em resposta a União Europeia explicou que seus regulamentos possuia o único objetivo de proteger a saúde humana e que suas ações não poderiam ser caracterizadas como discriminatórias.

Em terceiro lugar aparece a sanidade vegetal, como uma das preocupações comerciais dos países Membros. Em 2009, a Austrália emitiu uma notificação comunicando que iria alterar os níveis de proteção para a importação de maçã fresca da China, com a finalidade de proteger seu território e seus consumidores.

Esses exemplos, de notificações e preocupações específicas, chamam a atenção para o fato de que, os produtos alimentícios englobam duas preocupações, as referentes à saúde pública e as relacionadas ao comércio internacional. Nota-se, ainda, que toda ação dos países membros é justificada pela proteção de seu território e a saúde do consumidor.

¹²¹ A listeriose é uma infecção causada pela bactéria *Listeria monocytogenes*. A transmissão é geralmente por meio da ingestão de alimentos contaminados, em produtos lácteos e produtos específicos prontos para comer (carne e peixe). As bactérias têm sido encontradas numa variedade de alimentos crus, bem como leite não pasteurizado. Eles são destruídos por cozimento, mas pode crescer em temperaturas de refrigeração. (WHO,2012)

A tabela 3¹²² mostra a participação dos principais produtos abarcados pelas notificações, por seção e capítulo (a dois dígitos) do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias¹²³. A seção I, que compreende animais vivos e o reino animal, representou 80,4%, enquanto a seção IV, que engloba produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; tabaco e seus sucedâneos manufaturados representaram 5,4% das notificações emergenciais no total das notificações. Assim, outras seções representaram, conforme classificação do Sistema Harmonizados, 14,2% das notificações de emergência.

Tabela 3- Produtos cobertos pelas notificações de emergência e rotina (1995 a 2012)

Notificações de Emergência	
Seção I: Animais vivos e o reino animal	Participação no total das notificações
(01) Animais vivos	30,1%
(02) Carne e Miudezas comestíveis	31,9%
(04) Leite e lacticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal	10,5%
(05) Produtos de origem animal, não especificados em outros capítulos	7,9%
Seção IV: Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; Tabaco e seus derivados (23) Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares; alimentos preparados para animais	Participação no total das notificações 5,4%
Notificações de Rotina	
Seção I: Animais vivos e o reino animal	Participação no total das notificações
(01) Animais vivos	13,8%
(02) Carne e Miudezas comestíveis	22%
(04) Leite e lacticínios; ovos de aves; mel natural;	7,4%
Seção II: Produtos do reino vegetal	Participação no total das notificações
(07) Produtos hortícolas, raízes e tubérculos comestíveis	6,2%
(08) Frutas, cascas de frutos cítricos e de melões	8%

Fonte: WTO,G/SPS/GEN/804/Rev.4, 2012.

Para o mesmo período, grande parte das notificações de rotina apresentada à OMC estava relacionada às seções I, que compreende animais vivos e reino animal, e a seção II, que engloba produtos do reino vegetal. Logo, 43,2% das notificações de rotina estavam

¹²² Na tabela 3 foram destacados somente os principais produtos abarcados pelas notificações de emergência e de rotina, as quais, também, representam a maioria na classificação dos tipos de notificações, portanto perceba que os valores de cada seção não resultam em 100%. Isso significa que outras seções de produtos, também, foram notificadas.

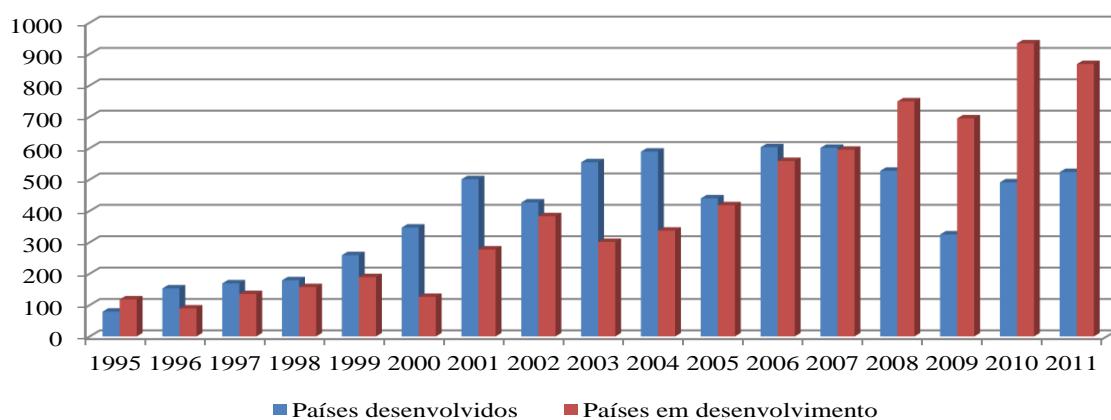
¹²³ Os produtos destacados seguem a classificação do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de mercadorias, este sistema é utilizado internacionalmente como um sistema de padronização de produtos de importação e exportação, o mesmo está dividido em seções, capítulos e subcapítulos.

relacionadas à seção I e 14,2% à seção II. As demais seções representaram 42,6% das notificações de rotinas emitidas, no período analisado.

Outro ponto que chama atenção nas notificações selecionadas é a participação dos países. Nota-se que a presença dos países em desenvolvimento no Comitê SPS é cada vez maior. Do total das notificações SPS, no período de 1995 a 2011, em números absolutos, 6.700 são de países desenvolvidos e 6.930 são de países em desenvolvimento e países menos adiantados (terminologias utilizadas pela OMC). Chama-se a atenção para o fato que os países em desenvolvimento somente despontam nos anos 2000. Em 1995, 118 notificações foram emitidas pelos países em desenvolvimento, enquanto que, em 2001, foram emitidas 277 notificações. Observa-se no gráfico 3 o número de notificações dos países desenvolvidos e dos em desenvolvimento. No período de 1995 a 2011, houve um crescimento expressivo da participação dos países em desenvolvimento no total das notificações. Por exemplo, foram emitidas, em 2010, 934 notificações pelos países em desenvolvimento, o maior número apresentado ao longo do período.

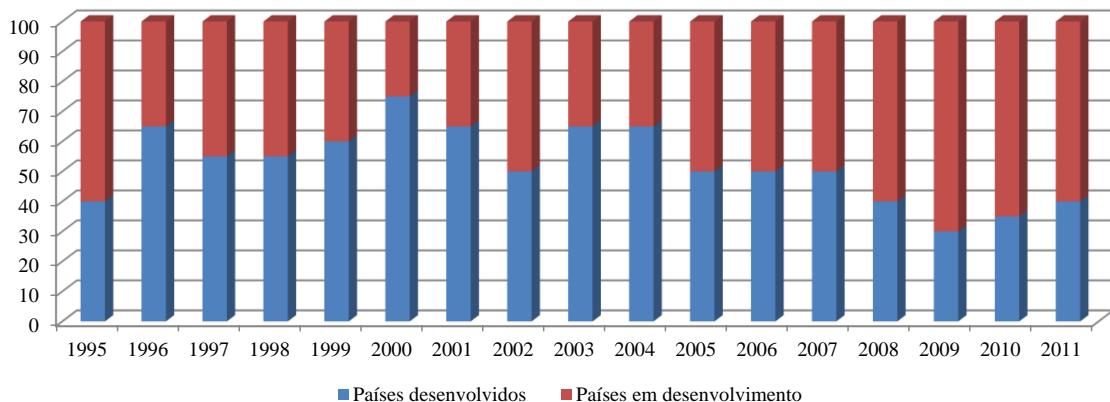
Por sua vez, os países desenvolvidos demonstraram crescimento gradual no número de notificações emitidas, ao longo do período. Com destaque para os anos de 2006 e 2007, os quais apresentaram os valores de 603 e 601 notificações, respectivamente, os mais elevados do período. Nota-se que a partir de 2008 os países em desenvolvimento ultrapassam os países desenvolvidos na emissão de notificações. Interessante observar, ainda, que até 2001 suas notificações eram constantemente crescentes. Desde então elas passam a oscilar de ano para ano.

Gráfico 3- Número de notificações emitidas à OMC pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, período de 1995 a 2011



Fonte: Sistema de Gestão de Informação SPS (WTO, 2011). Elaborado pela autora.

Gráfico 4- Participação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento no total das notificações, no período 1995 a 2011, em (%)

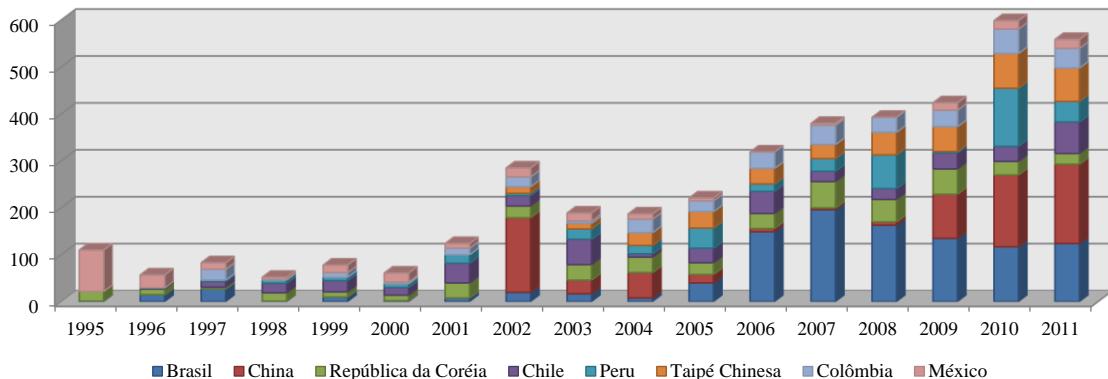


Fonte: Sistema de Gestão de Informação SPS (WTO, 2011). Elaborado pela autora.

O gráfico 4 apresenta a participação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento no total das notificações, para o período de 1995 a 2011. Em termos de participação, a evolução dos países em desenvolvimento, também, é notória, principalmente a partir do ano de 2008. Embora, percebe-se, ao analisar os números relativos, que países desenvolvidos e em desenvolvimento se revezam em posições mais elevadas de participação, como por exemplo, o ano de 1995, quando os países em desenvolvimento apresentaram uma participação de 60% e os países desenvolvidos de 40%; em 1999, a participação dos países desenvolvidos foi de 60% enquanto que os países em desenvolvimento obtiveram 40% em relação ao total das notificações. Em 2005, 2006 e 2007 a igualdade na participação prevalece entre os países. A partir de 2008, os países em desenvolvimento se destacam, assumindo posições mais elevadas.

O gráfico 5 apresenta análises pormenorizadas, indicando que oito países em desenvolvimento contribuíram significativamente para elevação do número de notificações, são eles: Brasil, China, República da Coréia, Chile, Peru, Taipé Chinesa, Colômbia e México. Entre esses países destaca-se o Brasil e a China, somando mais de 1700 notificações remetidas à OMC, no período analisado.

Gráfico 5 - Países em desenvolvimento que mais notificaram no período de 1995 a 2011



Fonte: Sistema de Gestão de Informação SPS (WTO, 2011). Elaborado pela autora.

De 1995 a 2011, o Brasil emitiu 1033 notificações, com destaque para o ano de 2007, no qual foram emitidas 196 notificações. Desses 1.033 notificações, 784 foram do tipo rotina, 13 de emergência e 236 de adição/correção. Comparado aos demais países em desenvolvimento selecionados, o Brasil foi o país que mais notificou. A principal razão para a emissão das notificações estava relacionada à inocuidade do alimento (30%). E os principais destinos de suas notificações, no período analisado, foram: Argentina, EUA, Bélgica, Chile, Itália, Índia, países do MERCOSUL, entre outros.

Alguns autores, como Silva, Pereira e Sansevero (2010) apontam que essa maior participação do Brasil advém do aprimoramento das leis nacionais e dos organismos de transparência relacionados à saúde humana, sanidade animal e proteção vegetal.

Em segundo lugar aparece a China com o total de 694 notificações, sendo 632 notificações de rotina, 27 de emergência e 125 de correção/adiação. O principal objetivo identificado nas notificações chinesas era referente à inocuidade do alimento (50%). E grande parte das notificações foi direcionada para seus parceiros comerciais, por exemplo, EUA, Japão, Brasil, entre outros. Todavia, a China somente começa a emitir notificações a partir de 2002 (gráfico 5), de 1995 a 2001 este país não emitiu nenhuma notificação.

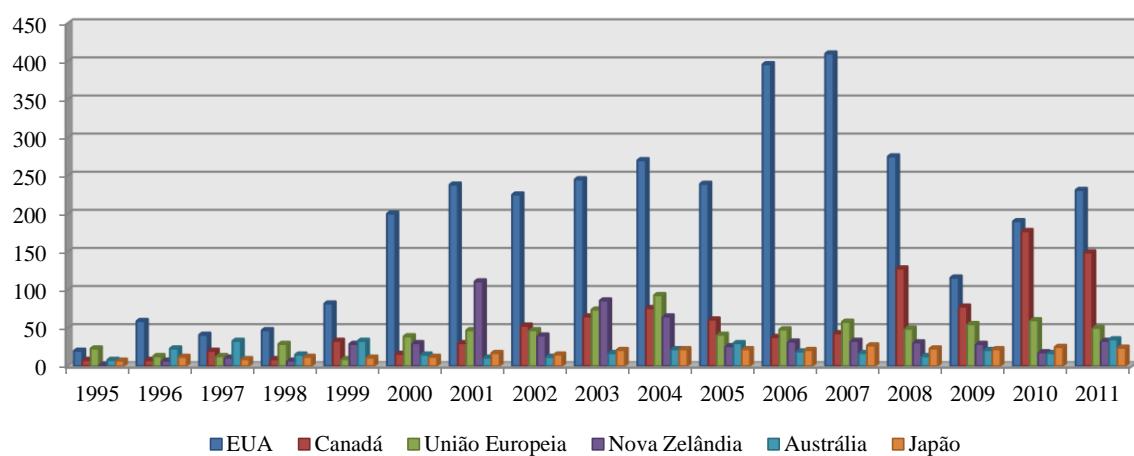
A propósito, o Japão, a União Europeia e os EUA fizeram duras críticas à China quanto a sua participação no Comitê de Medidas Sanitária e Fitossanitárias. Em 2011, em uma das reuniões do Comitê SPS¹²⁴, a União Europeia destacou que a China não havia cumprido plenamente com suas obrigações de transparência no que se referia na disponibilidade da legislação em pelo menos um dos idiomas (Francês, Inglês ou Espanhol)

¹²⁴ Estes debates apresentados aqui estão expressos nas Atas de Reuniões do Comitê SPS, que estão disponíveis em <https://docs.wto.org>.

oficiais da OMC. Grande parte dos documentos enviados à secretaria da OMC estava na língua chinesa. Outro problema era relacionado ao processo de harmonização, a China ainda não havia ajustado sua legislação a diversas normas internacionais e não havia apresentado justificação científica para todas as medidas aplicadas. Ademais, a China estava adotando padrões de inspeção e quarentena que não se alinhavam às normas do Codex Alimentarius. Conclui afirmando que, certamente, essas atitudes do país chinês poderiam provocar barreiras injustificadas.

Os EUA endossaram as preocupações da União europeia e acrescentaram que a China não tinha notificado todas as propostas de medidas sanitárias e fitossanitárias, como exige o Acordo SPS.

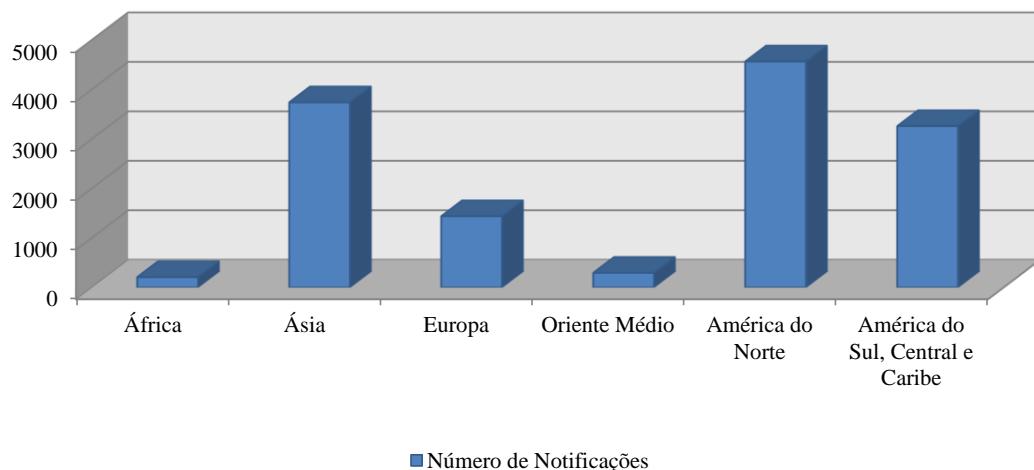
Gráfico 6- Países desenvolvidos que mais notificaram no período de 1995 a 2011



Fonte: Sistema de Gestão de Informação SPS (WTO, 2011). Elaborado pela autora.

O gráfico 6 apresenta os seis países desenvolvidos que mais emitiram notificações à OMC no período de 1995 a 2011, são eles: EUA, União Européia, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Japão. Sendo que somente os EUA emitiram 3.284 notificações, praticamente 50% do total das notificações emitidas pelos países desenvolvidos. Das notificações emitidas 2.235 são do tipo rotina, 84 do tipo emergencial e 965 de correção/adição. As principais justificativas das autoridades norte americanas para a emissão das notificações estavam ligadas à inocuidade do alimento e à proteção da saúde humana contra pestes e doenças. Para o período analisado, percebe-se que as notificações dos EUA foram direcionadas principalmente para todos seus parceiros comerciais, com destaque para México, Chile, Austrália, República da Coreia.

Gráfico 7- Notificações emitidas à OMC (SPS) por Regiões, (1995 a 2011)



Fonte: Registro Central de Notificações (WTO, 2011). Elaborado pela autora.

O gráfico 7 apresenta as notificações por Regiões. A região que mais notificou no período de 1995 a 2011 foi a América do Norte¹²⁵, com 4.566 notificações (aproximadamente 34%), com destaque para os Estados Unidos, o qual apresentou maior parte das notificações desta região. A segunda região que mais notificou foi a Ásia¹²⁶, a qual enviou 3.740 notificações (aproximadamente 28%) à OMC, com destaque para a Austrália, Nova Zelândia, República da Coréia, Indonésia, China e Taipé Chinesa. A terceira região que mais notificou foi a América do Sul, Central e Caribe¹²⁷, com 3.260 (aproximadamente 24%). Entre os países desta região, Argentina, Brasil, Chile e Peru foram os países que mais apresentaram notificações. A Europa¹²⁸ se apresenta em quarto lugar, com 1.438 notificações

¹²⁵ Os países que fazem parte da América do Norte, segundo as definições de grupo da OMC, são: Bermudas, Canadá, México, Porto Rico, São Pedro e Miquelon, Estados Unidos e Ilhas Virgens americanas.

¹²⁶ Os países que fazem parte da Ásia, segundo as definições de grupo da OMC, são: Afeganistão, Austrália, Bangladesh, Butão, Brunei, Darussalam, Camboja, China, Coreia do Sul, Coreia do Norte, Fiji, Filipinas, Guam, Hong Kong, Índia, Indonésia, Christmas Island, Norfolk Island, Ilhas Cocos (Keeling), Ilhas Cook, Ilhas Marianas, Ilhas Marshall, Ilhas Menores Distantes dos Estados Unidos, Ilhas Salomão, Japão, Kiribati, Macau, China, Malásia, Maldivas, Micronésia, Estados Federados da, Mongólia, Mianmar, Nauru, Nepal, Niue, Nova Caledônia, Nova Zelândia, Paquistão, Palau, Papua Nova Guiné, Pitcairn, Polinésia Francesa, República Democrática Popular do Laos, Samoa, Samoa Americana, Singapura, Sri Lanka, Tailândia, Taipé Chinesa, Timor-Leste, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Vietnã, Wallis e Futuna.

¹²⁷ Os países que fazem parte da América do Sul, Central e Caribe, segundo as definições de grupo da OMC, são: Anguilla, Antígua e Barbuda, Antilhas Holandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Estado Plurinacional, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Geórgia do Sul, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Ilhas Caymans, Ilhas Falkland (Malvinas), Ilhas Turks e Caicos, Ilhas Virgens Britânicas, Jamaica, Montserrat, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Bolivariana da Venezuela, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai.

¹²⁸ Os países que fazem parte da Europa, segundo as definições de grupo da OMC, são: Albânia, Alemanha, Andorra, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estónia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Finlândia, França, Gibraltar, Grécia, Gronelândia, Hungria,

(aproximadamente 10%), com destaque para União Européia. A África¹²⁹ e o Oriente Médio¹³⁰ foram as duas regiões que menos notificaram com uma participação ínfima de 2% cada região.

Nota-se que o número de notificações está associado a dois fatores: crises alimentares e ampliação e aprimoramento dos meios institucionais de transparência. Certamente, os países Membros possuem organizações e instituições diferentes o que justifica em maior ou menor grau o número de emissão de notificações, contudo, de forma geral, pode se inferir que a partir dos anos 2000, os países em desenvolvimento aumentaram os investimentos nas organizações pela elaboração e aplicação das medidas referentes à saúde humana, sanidade animal e proteção vegetal. Embora, no caso dos países desenvolvidos, especificamente para a região da Europa, não se pode afirmar o mesmo, pois, os países dessa região possuem uma legislação rigorosa em matéria de segurança do alimento, no entanto, como se pode verificar são os que menos emitiram notificações à OMC.

Irlanda, Islândia, Ilhas Feroé, Itália, Letónia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Monaco, Montenegro, Noruega, Holanda, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Roménia, São Marino, Santa Sé, Sérvia, Suécia, Suíça, Svalbard e Ilha Jan Mayen, Turquia, União Europeia.

¹²⁹ Os países que fazem parte da África, segundo as definições de grupo da OMC, são: Angola, Argélia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chade, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Ilha Bouvet, Ilhas Heard e McDonald, Jamahiriya Árabe Líbia, Quénia, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Marrocos, Maurícias, Mauritânia, Mayotte, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Central Africano República, República Democrática do Congo, Ruanda, Sahara Ocidental, Santa Elena, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, Somália, África do Sul, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Território Britânico do Oceano Índico, Territórios Franceses do Sul, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbabué.

¹³⁰ Os países que fazem parte do Oriente Médio, segundo as definições de grupo da OMC, são: Bahrein, Reino da Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Irã, República Islâmica do, Iraque, Israel, Jordan, Kuwait, Autoridade Palestiniana na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, Líbano, Omã, Qatar, República Árabe da Síria, Iémen.

CAPÍTULO 4

PROCESSO DE HARMONIZAÇÃO DO ACORDO SOBRE MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS (SPS): A TRÍADE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS

Este capítulo visa apresentar as principais organizações internacionais de harmonização¹³¹ ligadas ao Acordo SPS, sobretudo a Comissão Mista FAO/OMS do *Codex Alimentarius*, a qual elabora normas referentes à qualidade e inocuidade do alimento. Serão dispensadas algumas análises referentes às outras duas organizações internacionais vinculadas ao Acordo SPS, porém, o foco do capítulo será o *Codex*. Esta escolha se justifica pela disponibilidade de informações. Apesar da Organização Internacional de Sanidade Animal (OIE) e da Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária (IPPC) fazerem parte da estrutura internacional de harmonização, somente o *Codex* possui pesquisas mais detalhadas sobre suas atividades junto aos países membros. Embora se tenha ciência que aquelas organizações também são extremamente importantes para o comércio internacional de alimentos. Em seguida, destaca-se o papel do *Codex* antes e depois do Acordo SPS e sua importância para os países membros. Como forma de demonstrar essa relevância, apresentam-se os resultados de uma pesquisa realizada pela FAO, em 2002, junto aos países participantes do *Codex*. Acredita-se que esta pesquisa elucidará diversos questionamentos que envolvem o processo de harmonização.

4.1 As organizações internacionais de harmonização vinculadas ao Acordo SPS: as três irmãs

No capítulo 3 analisou-se que o objetivo do Acordo SPS é permitir que os países membros adotem medidas que visem à proteção da saúde humana de possíveis riscos presentes nos alimentos e produtos agrícolas, e, ao mesmo tempo, crie mecanismos que impeçam que essas medidas se transformem em barreiras desnecessárias ao comércio.

¹³¹ Segundo Engler et al (2012, p.1), a harmonização pode ser entendida não como uma homologação de normas e regulamentos, mas, como trazer essas normas e regulamentos em um acordo que reduzirá as barreiras comerciais entre dois países ou parceiros.

O Acordo SPS, no Artigo 3, recomenda que os países membros harmonizem suas legislações nacionais referentes à segurança dos alimentos com os padrões, diretrizes e recomendações de organizações internacionais, com a finalidade de facilitar o acesso ao comércio internacional. De acordo com Engler *et al* (2012, p.162, tradução nossa), “ se espera com o processo de harmonização encorajar os países a elaborar suas estratégias nacionais de acordo com as normas estabelecidas por organizações internacionais e, assim, reduzir a variabilidade de normas e regulamentos em todos os mercados”.

O Acordo SPS define regras, parâmetros e diretrizes para a adoção e aplicação de medidas em matéria de qualidade e inocuidade dos alimentos para o mercado internacional, no intuito de impedir que essas medidas sejam utilizadas de forma discricionária e injustificada pelos países membros, todavia, não é o Acordo que elabora essas normas. Destarte, o Acordo utiliza como referência três organizações internacionais, responsáveis pela elaboração de normas e diretrizes referentes aos padrões sanitários e fitossanitários, a saber: a Comissão Mista FAO/OMS do *Codex Alimentarius* (CODEX), a qual elabora normas referentes à qualidade e inocuidade dos alimentos; a Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária da FAO (IPPC), encarregada de elaborar normas para o controle e preservação dos vegetais e a Organização Mundial de Sanidade Animal (OIE), que se refere às normas para a sanidade animal.

Salienta-se que estes organismos não foram criados pelo Acordo SPS e que os mesmos possuem estruturas próprias. Entretanto, eles são parte integrante do processo de harmonização internacional, e, portanto, possuem reconhecimento internacional e influenciam no comércio internacional de alimentos.

Cada uma dessas organizações tem estruturas e processos de estabelecimento de padrões próprios, que são definidos em seus estatutos e não pela OMC. Em geral, as atividades desses órgãos podem ser caracterizadas como processos de tomada de decisão de gerenciamento de riscos (tal como baixar determinadas orientações ou fixar padrões, que incorporam um certo nível de proteção), com base em informação científica para avaliações de risco¹³². Devido à crescente importância dos padrões definidos por essas organizações desde a entrada em vigor do Acordo SPS, tem havido um interesse crescente no trabalho de definição de padrões dessas organizações. (PREVÓST, 2003, p.22)

O papel principal dessas organizações é estabelecer critérios, com base científica, para a segurança do alimento, para que o mesmo não apresente qualquer tipo de risco à saúde

¹³² O Acordo define avaliação de risco como a avaliação da possibilidade de entrada, estabelecimento, ou disseminação de uma praga ou doença no território do Membro importador, em conformidade com as medidas sanitárias ou fitossanitárias que possam ser aplicadas, e das potenciais consequências biológicas ou econômicas; ou a avaliação potencial existente no que se refere a efeitos adversos à saúde humana ou animal, resultante da presença de aditivos, contaminantes, toxinas ou organismos patogênicos em alimentos, bebidas ou ração animal.

humana. Assim, as normas elaboradas, por exemplo, estipulam quantidades máximas de resíduos (aditivos e medicamentos veterinários) que são aceitáveis nos alimentos sem afetar a saúde dos consumidores. Em outras palavras, são elas que determinam o nível adequado de proteção à saúde dos consumidores. A evidência científica é o “núcleo duro” dessas organizações, pois, se demonstra que a qualidade dos alimentos transcende os aspectos físicos de cor, sabor e textura; ou seja, a garantia da qualidade não está somente no que se vê, mas, principalmente no que se consegue provar cientificamente.

É importante ressaltar que todas essas organizações internacionais ganham destaque no comércio internacional ao receberem o status de observadoras regulares do Comitê SPS. Alguns autores, como Veggeland e Borgen (2005), destacam, por exemplo, que a Comissão *Codex Alimentarius* somente ganhou visibilidade política a partir de 1995, quando se tornou ponto de referência para os Membros da OMC, em matéria de medidas sanitárias e fitossanitárias. Embora o Acordo SPS não obrigue a participação dos países membros nessas organizações, percebe-se que a todo instante, nas reuniões do Comitê SPS, os países trocam acusações pela não adoção das normas internacionais.

Conforme Mayeda (2004), o difícil diálogo entre os países acerca do processo de harmonização, pode ser explicado a partir de duas linhas de tensão: entre os defensores do livre comércio e os grupos de consumidores e ambientalistas; e entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Na primeira, os defensores do livre comércio consideram que as políticas nacionais de regulamentação, possivelmente, podem criar impedimentos ao livre comércio, enquanto que os consumidores defendem que o processo de harmonização internacional restringe a soberania dos países membros em adotar suas próprias normas. Na segunda, os países desenvolvidos argumentam que o processo de harmonização os forçará adotar padrões sanitários e fitossanitários mais baixos comparados às suas próprias normas nacionais. Enquanto que os países em desenvolvimento defendem que os elevados padrões representam barreiras ao mercado internacional de alimentos. (MAYEDA, 2004, p.737)

Nas duas próximas seções tratar-se-á, ainda que brevemente, da Organização Mundial de Sanidade Animal e da Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária, destacando a estrutura e a gestão dessas organizações, e, sobretudo, suas interfaces com o Acordo SPS da OMC. Na seção 4.1.3, será analisada a *Comissão Codex Alimentarius*, a organização principal dessa tríade. E será a partir da pesquisa da FAO que se procurará entender o papel dessa organização e sua relevância para os países membros.

4.1.1 Organização Mundial de Sanidade Animal¹³³

Em 1920, inesperadamente, o território belga foi afetado pela peste bovina, devido ao trânsito de gado zebú pelo porto Antuérpia. Os animais saiam do Pacífico Sul (Índia) e passavam pelo porto com destino ao Brasil. Em decorrência deste episódio, todos os países europeus ficaram em estado de alerta. Como resposta, a França convocou uma conferência internacional, na qual surge a proposta da criação de uma organização responsável pelo combate e prevenção das doenças animais.

Em Janeiro de 1924, apesar da morosidade nas negociações, 28 países se reuniram e acordaram um “convênio internacional”, o qual foi ratificado e denominado de Escritório Internacional de Epizootias (OIE). Em 1927, 24 países ratificam o Convênio de 1924 e o Comitê da OIE celebrou sua primeira seção geral, elegendo seus principais representantes, Presidente e Diretor. Em 1928, celebrou-se a primeira Conferência Científica, em Genebra, na qual ficou estabelecido que: “os únicos documentos sanitários que podem oferecer garantias suficientes aos importadores são os que emanam de nações dotadas de serviços veterinários corretamente organizados”. (OIE, 2012)

A cada Conferência eram ratificadas as missões da OIE, a saber: i) garantir a transparência da situação zoosanitária no mundo, informando aos Governos a ocorrência de epizootias com risco à saúde animal e humana; ii) recolher, analisar e difundir a informação científica veterinária aos países membros; iii) assessorar e estimular a solidariedade internacional para o controle das enfermidades animais; iv) garantir a segurança sanitária do comércio mundial de animais e de produtos de origem animal, por meio da elaboração de normas. E somente recentemente, uma nova missão foi incorporada a essa Organização, com o intuito de fortalecer as atividades entre a OIE e o *Codex*, que é a de garantir a segurança dos alimentos de origem animal pensando na proteção dos consumidores.

Tradicionalmente, as publicações da OIE se concentravam na sanidade animal e as zoonoses, mas, nos últimos anos seu conteúdo tem-se ampliado para abranger o bem-estar dos animais e a segurança sanitária dos alimentos derivados da produção animal em concordância com o novo mandato da OIE de melhorar a sanidade no mundo. (OIE, 2012)

Em 1929, foi criada uma Comissão Permanente de Administração, a qual ficou responsável por representar o Comitê da OIE nos períodos de intervalo das Sessões Gerais,

¹³³ Esta seção foi elaborada a partir de informações disponíveis no site <http://www.oie.int>.

em outros termos, quaisquer problemas que surgissem antes das reuniões gerais os países deveriam se remeter a Comissão Permanente da OIE. Em 1939, Paris passou a ser a sede oficial da OIE, onde está até os dias atuais.

Em 1951, houve uma proposta para sua desativação, devido à criação da FAO, em 1946, e da OMS, em 1948. A justificativa para a dissolução da OIE era de que os objetivos das duas organizações especializadas das Nações Unidas eram semelhantes aos seus, e, assim, haveria uma sobreposição de missões. Entretanto, a oposição de diversos países e de delegados, a OIE não foi desativada, e em 1952, foi celebrado um Acordo oficial com a FAO, e em 1960, com a OMS.

Ao longo dos anos, a OIE estabeleceu relações permanentes com mais de 40 organizações internacionais e regionais, mas, certamente, o acordo oficial mais importante ocorreu em 1998, firmado entre o Diretor Geral da OMC e o Diretor Geral da OIE. Este acordo estabeleceu que, a partir daquela data, a OIE passaria a ser uma referência para todos os países signatários da OMC, em matéria de sanidade animal. Tarefa complexa e extremamente relevante, partindo da premissa de que a questão da sanidade animal está ligada simultaneamente aos interesses do comércio internacional e de saúde pública.

O Acordo Sanitário e Fitossanitário (SPS) da Organização Mundial do Comércio (OMC) reconhece as normas, diretrizes e recomendações adotadas pela OIE como referências oficiais internacionais para assegurar a segurança sanitária do comércio mundial de animais e produtos de origem animal. Essas normas são estabelecidas pela OIE para todas as espécies animais domésticas, inclusive animais aquáticos, para ajudar os países membros a estabelecer medidas regulamentares destinadas a evitar a importação para seu território de patógenos suscetíveis de alterar seu status sanitário. A aplicação dessas normas permite também evitar a instauração de medidas nacionais excessivas que seriam de fato barreiras comerciais disfarçadas de medidas sanitárias. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA de SAÚDE, p. 4, 2003)

Em 2003, o Escritório Internacional de Epizootias tornou-se a Organização Mundial de Sanidade Animal, todavia, permaneceram as mesmas missões e estrutura. Aliás, estrutura essa que segue a seguinte representação: Assembléia Mundial de Delegados; Conselho, Diretor Geral, Comissões Especializadas, Comissões Regionais, Sede, Centro Colaboradores, Laboratório de Referência, Grupos *ad hoc*, Grupos de Trabalho e Representações Regionais.

A Assembléia Mundial de Delegados, órgão supremo da OIE, é formada pelos delegados de todos os países membros, os quais se reúnem pelos menos uma vez ao ano. Os Delegados são eleitos por votação, que segue o princípio de “um país, um voto”. As principais funções da Assembléia são: adotar normas internacionais em matéria de sanidade animal e eleger os membros dos Órgãos diretivos da OIE (Assembléia, Conselho e Diretor Geral).

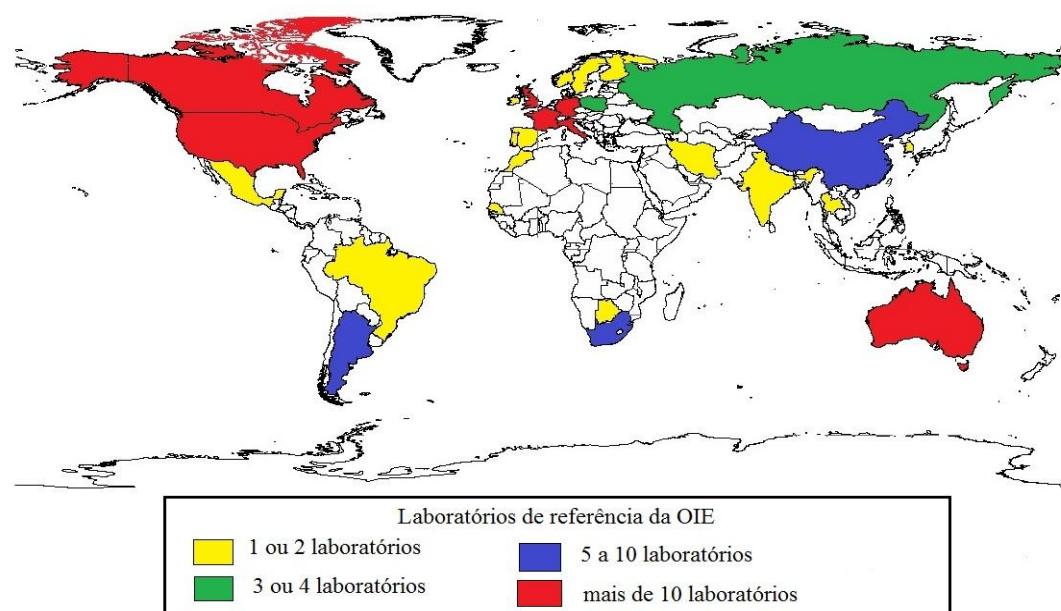
O Conselho é integrado pelo Presidente, Vice-Presidente, Presidente da Assembléia de delegados e mais seis delegados regionais, os quais são eleitos a cada três anos. O Conselho possui a função de representar a Assembléia durante os intervalos das Sessões Gerais.

As comissões especializadas realizam estudos sobre os problemas epidemiológicos, a prevenção e o controle das enfermidades animais, com base em informações científicas, com a finalidade de elaborar e revisar as normas referentes à sanidade animal. Estas se subdividem em comissão de normas sanitárias para animais terrestres; comissão científica para enfermidades dos animais; comissão de normas biológicas e comissão de normas sanitárias para animais aquáticos.

As comissões regionais são responsáveis pelo levantamento de problemas específico nas diferentes regiões do mundo. A cada dois anos as comissões da África, Américas, Ásia, Oriente Médio e Europa, se reúnem para tratar de temas técnicos e problemas relacionados à enfermidade animal.

Os laboratórios de referência, os grupos *ad hoc* e os grupos de trabalho são, sem dúvida, os instrumentos mais importantes da OIE, pois são eles que determinam o nível adequado de proteção à saúde do animal, por meio de testes científicos.

Mapa 1- Distribuição dos laboratórios de referência no mundo



Fonte: Elaborado pela autora a partir da OIE, 2012.

Pode-se avaliar que os laboratórios de referência são responsáveis por desenvolver, padronizar e validar, de acordo com as normas da OIE, novos métodos de diagnósticos para o controle de patógenos e enfermidades; liderar e coordenar estudos científicos e técnicos; coletar, tratar, analisar, publicar e difundir dados referentes à sanidade animal, entre outros. A OIE, atualmente¹³⁴, possui 178 países membros e trabalha com 236 laboratórios de referência (176 pesquisadores) distribuídos em 37 países, os quais estudam mais de 100 espécies de enfermidades. O mapa 1 evidencia que grande parte desses laboratórios está concentrada, sobretudo, nos países desenvolvidos, com destaque para os EUA, Canadá, França, Alemanha, Reino Unido e Austrália. Contudo, é importante destacar que na Argentina, África do Sul e China se encontram de 5 a 10 laboratórios de referência.

4.1.1.2 OIE e o Acordo SPS: elaboração e definição das normas sanitárias no comércio internacional

Como analisado no capítulo 3, em matéria de normas sanitárias, o Acordo SPS abre duas possibilidades para os países membros. A primeira, que os países harmonizem suas normas nacionais com os padrões e recomendações das organizações internacionais (OIE); a segunda, que os países adotem níveis de proteção mais elevados, desde que seus argumentos estejam embasados cientificamente, pois, se não houver a comprovação a partir da ciência as medidas sanitárias podem se configurar em restrições injustificadas.

Esta segunda opção significa que os países membros podem discordar da avaliação dessas organizações, e assim adotar critérios mais rigorosos para protegerem seu território de enfermidades. No entanto, essa discordância não isenta os países de suas obrigações relacionadas ao Acordo SPS e a OIE, como por exemplo, o cumprimento do princípio da transparência e da avaliação científica.

Segundo as normas da OIE, os países membros são obrigados a notificar, com precisão, as enfermidades animais e os problemas epidemiológicos em seus territórios, como forma de minimizar a propagação de doenças para outros países. Dessa forma, a OIE possui um Sistema Mundial de Informação Sanitária (WAHIS¹³⁵), conhecido como sistema alerta, que permite que os países membros disponibilizem informações¹³⁶ referentes às enfermidades sanitárias. O procedimento para disponibilizar essas informações, aos demais países, segue a

¹³⁴ Dados pesquisados no ano de 2012.

¹³⁵ Sigla em inglês: World Animal Health Information System.

¹³⁶ No novo sistema WAHIS, somente se consegue acessar dados a partir de 2005.

seguinte ordem: a OIE recebe as notificações, avalia e valida as mesmas, depois publica na seção de alerta nos três idiomas oficiais da OIE (francês, inglês e espanhol) e em seguida distribui, por meio do correio eletrônico, a informação para os Delegados dos Membros. É importante ressaltar que essas informações, também, estão disponíveis para qualquer instituição ou pessoas que tiver interesse em recebê-las.

Para além de função de receptor e distribuidor de informações, a OIE desempenha outro papel extremamente relevante para o comércio internacional, que é o de reconhecedor oficial de “status sanitário”. É essa organização que garante o princípio da regionalização, emitindo certificados, por meio de avaliações científicas, que comprovam que determinado país ou zona está livre de enfermidades. Destaca-se que os países membros devem revisar a avaliação todos os anos para determinar uma nova situação de risco. Todavia, diversos países não reconhecem as avaliações de risco da OIE e acabam obstruindo o comércio internacional.

Por exemplo, segundo avaliações da OIE, para o ano de 2012, 19 países membros¹³⁷ se apresentavam em uma situação de risco insignificante para a enfermidade de *Encefalopatia Espongiforme Bovina (EEB)*, entre eles, Brasil, Argentina, Áustria, Dinamarca e Nova Zelândia. Mas, no mês de Dezembro, do mesmo ano, o governo brasileiro enviou uma notificação de emergência para a OIE comunicando sobre a presença do causador dessa enfermidade em uma fêmea bovina que morreu no Paraná, em 2010. Depois de avaliações da organização internacional, constatou-se que o animal possuía o agente causador da EEB, porém, não manifestou a doença e nem morreu por esta causa. Logo, o Brasil permaneceu com o status de “risco insignificante”. No entanto, devido a essa notificação o Japão¹³⁸ decidiu embargar as importações de carne brasileira, alegando que as autoridades japonesas necessitavam de mais informações. Certamente, o problema maior não está no fato do Japão impor restrições à carne brasileira, mas, dessa decisão contaminar outros importadores. Coincidência ou não, o Brasil é o maior exportador mundial de carne bovina.

A partir desses acontecimentos, que, aliás, vem ocorrendo com freqüência (ver capítulo 3), questiona-se até que ponto essas organizações internacionais de normalização, principalmente as relacionadas à segurança do alimento, realmente, são utilizadas pelos países como referência para a harmonização das normas nacionais. Será que essas organizações

¹³⁷ Enquanto que 30 países estavam classificados na categoria risco controlado para a enfermidade de Encefalopatia Espongiforme Bovina, com destaque para os EUA, Japão, México, Canadá, Reino Unido. (OIE, 2012)

¹³⁸ Vale ressaltar que o Japão possui um peso ínfimo nas importações de carne bovina. Segundo dados do Ministério da Agricultura, nos dez primeiros meses de 2012, a China comprou 10,1 mil toneladas de carne bovina do Brasil enquanto o Japão adquiriu 1,3 mil toneladas.

geram confiança e passam credibilidade para todos os agentes que participam do comércio internacional, sobretudo do setor agroalimentar? Por que os países membros insistem em contestar as normas internacionais, se as mesmas possuem o intuito de facilitar o comércio e evitar barreiras injustificadas?

As respostas, ainda, são superficiais. Porém, se espera maiores detalhes ao se analisar a pesquisa da FAO realizada com alguns países membros sobre as atividades do Codex Alimentarius. Acredita-se que a partir dessa pesquisa diversas respostas serão evidenciadas. Porém, antes será apresentada, ainda que rapidamente, outra organização que compõe a tríade do processo de harmonização internacional junto ao Acordo SPS.

4.1.2 Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária¹³⁹

A Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária (IPPC¹⁴⁰) é um tratado internacional que tem como objetivo impedir a introdução e a propagação de pragas¹⁴¹ de plantas e produtos vegetais. A IPPC foi aprovada em 1951, na 6ª Conferência da FAO, todavia, ao longo de 60 anos, sobretudo no ano de 1997, a Convenção passou por algumas alterações, a fim de se adaptar aos novos desafios do processo de internacionalização mundial. Assim, desde o surgimento do Acordo sobre Agricultura e do Acordo SPS, a Convenção ganhou novos contornos. Atualmente, 177 países membros participam da Convenção.

A revisão da IPPC acordada em 1997 e que entrou em vigor em Outubro de 2005 representa uma atualização da Convenção para incluir conceitos fitossanitários atuais e sua função em relação aos Acordos da OMC da Rodada Uruguai, em particular, o Acordo SPS. Em tal Acordo se identifica a CIPF como a organização de referência encarregada da elaboração de normas internacionais relativas às medidas fitossanitárias. (WTO, 2012)

Entre essas alterações estavam incluídas a criação de uma Comissão de Medidas Fitossanitárias, responsável pela aprovação das normas internacionais para as medidas fitossanitárias, e uma visão mais global e integradora dos problemas relacionados à proteção do vegetal. De forma geral, essas modificações ocorreram no intuito de harmonizar a Convenção com o Acordo SPS. Logo, os direitos e obrigações estabelecidos na Convenção de 1997 são muito próximos aos dispositivos determinados no Acordo.

¹³⁹ Esta seção foi elaborada a partir de informações disponíveis no site <https://www.ippc.int>

¹⁴⁰ Sigla em inglês: International Phytosanitary Protection Convention

¹⁴¹ Qualquer espécie, raça ou tipo vegetal, animal ou agente patógeno prejudicial para as plantas ou produtos vegetais. (IPPC, 1997, p. 7)

As principais funções da Convenção de 1997 se circunscreveram, basicamente, a emissão de certificações referentes à regulamentação fitossanitária; a análise de risco de pragas nas plantas e produtos de origem vegetal e à disponibilização de informações sobre pragas de vegetais que pudessem constituir em um perigo imediato ou potencial.

Destarte, a IPPC, assim como a OIE, dentro de sua especificidade, emite certificados que comprovam se determinada área é livre ou não do perigo de pragas. Logo, esta Convenção, junto a OIE e o *Codex* compõem a tríade responsável pela elaboração de normas sanitárias e fitossanitárias no comércio internacional de alimentos.

4.2 Comissão Codex Alimentarius: antes e depois da OMC

4.2.1 Origens do Codex Alimentarius¹⁴²: “um clube de cavalheiros”

Documentos históricos indicam que diversas civilizações da antiguidade já se preocupavam em definir regras para proteger os consumidores de possíveis práticas fraudulentas relacionadas ao alimento. Por exemplo, “na antiga Atenas, se realizam inspeções para determinar a pureza e o bom estado da cerveja e do vinho e os romanos possuíam um sistema estatal bem organizado para proteger os consumidores contra produtos de má qualidade” (FAO, 2006, p.7). Entretanto, foi somente na metade do século XIX que a ciência começou a ser utilizada na determinação da qualidade dos produtos e que foram aprovadas as primeiras leis alimentares de caráter geral.

Entre 1897 e 1922, o Império Austro-Húngaro elaborou um significativo número de normas e descrições de produtos para diversos alimentos, esse conjunto de normas recebeu o nome de *Codex Alimentarius Austriacus*, nome este que, anos mais tarde, seria uma referência para a organização criada pela FAO, em 1962.

Ocorre, entretanto, que essa variedade de normas, no início do século XX, se transformou em obstáculos ao comércio de alimentos, pois cada país exigia um padrão diferente de qualidade. Logo, a preocupação que antes era direcionada à ausência de normas alimentares passou a ser a diferença entre elas. Rapidamente, associações comerciais¹⁴³ foram criadas na tentativa de pressionar os governos para que se harmonizassem as normas

¹⁴² Codex Alimentarius é uma expressão em latim que significa código alimentar

¹⁴³ Uma dessas associações foi a Federação Internacional de Leite (FIL), fundada em 1903.

alimentares, com a finalidade de facilitar o acesso ao mercado internacional de alimentos. Outra pressão sobre os governos vinha das organizações de consumidores que exigiam maiores informações e proteção contra os alimentos de má qualidade.

Em 1940, a ciência e a tecnologia dos alimentos apresentaram rápida transformação. Com a aparição de instrumentos analíticos mais sensíveis, cresceram também o conhecimento sobre a natureza dos alimentos, sua qualidade e os riscos para a saúde. Intensificou-se o interesse pela microbiologia, a química dos alimentos e as disciplinas afins. Esses avanços modificaram a percepção dos consumidores referente às características dos alimentos. Antes a preocupação dos consumidores compreendia o “visível”, como variações no tamanho, rótulos enganosos, qualidade deficiente; agora, inclui o temor do “invisível”, em outras palavras, os perigos para a saúde que não podem ser percebidos pela visão, olfato ou paladar, como por exemplo, os microorganismos, resíduos de pesticidas, contaminantes ambientais e aditivos alimentares. (FAO, p.4, 2006)

É nesse contexto de tensões, no final da década de 1940, que surge a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS). A expectativa dos países era de que a FAO e OMS atuassem de forma contundente sobre os debates que envolviam a segurança do alimento e a saúde pública. Assim, em 1950, essas duas organizações se juntaram para debater e solucionar os problemas em torno da nutrição, aditivos alimentares e assuntos afins. A primeira Conferência Mista FAO/OMS sobre aditivos alimentares, em 1955, destacou a importância e a estreita relação entre a inocuidade dos alimentos e as normas alimentares. No entanto, destacou também, os perigos da existência de inúmeras normas.

[...] o uso crescente e descontrolado de aditivos alimentares se tem convertido em uma questão de interesse público. O Comitê sinalizou que os meios para resolver os problemas inerentes à utilização de aditivos alimentares podem variar de um país para outro, e declarou que este fato pode ser, em si, um motivo de preocupação, uma vez que a existência de diferentes medidas de controle pode constituir em um obstáculo para o comércio internacional. (FAO, 2006, p.8)

Como se destacou anteriormente, os países europeus mostravam maiores avanços em termos de normas alimentares, de modo que em 1954 a Áustria promoveu intensamente a criação de um código alimentar regional, o *Codex Alimentarius Europaeus*, com base no *Codex Alimentarius Austriacus*. Dessa forma, em 1960, na Primeira Conferência Regional da FAO para Europa, as autoridades europeias destacaram a relevância de um acordo internacional sobre normas alimentares e recomendou que o Diretor Geral da FAO apresentasse propostas referentes a um programa conjunto da FAO/OMS para elaboração de normas para alimentos a nível internacional.

Reconhece-se a conveniência de um acordo internacional sobre as normas alimentares e questões relacionadas (incluindo os requisitos de rotulagem, métodos de análise, etc) como um importante meio para proteger a saúde dos consumidores, garantir a qualidade e reduzir as barreiras ao comércio, especialmente no mercado europeu em rápida integração. (FAO, p.10, 2006)

Diante dessa recomendação, em 1961, com apoio da OMS, da Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (CEPE), da OCDE e do Codex Alimentarius Europaeus, a FAO estabeleceu o *Codex Alimentarius* e decidiu criar um programa internacional sobre normas alimentares. “Em 1963, a OMS reconhecendo o seu papel em todos os aspectos da alimentação relacionados à saúde, ratificou e aprovou o Estatuto da Comissão do *Codex Alimentarius*”. (FAO, p.8, 2006)

Portanto, com a aprovação da FAO e da OMS, em 1963, em Roma, foi estabelecido o Programa conjunto sobre normas alimentares. Os objetivos principais da Comissão *Codex Alimentarius*¹⁴⁴ foram citados no artigo primeiro de seu Estatuto: “a função precípua do *Codex* é proteger a saúde dos consumidores e assegurar práticas equitativas no comércio internacional de alimentos”. (FAO, p.4, 2011)

É importante destacar que as normas alimentares elaboradas pela Comissão *Codex* estabeleceram uma coordenação com todas as “organizações internacionais¹⁴⁵ governamentais e não governamentais que atuam na área de alimentos, buscando apoiar-se nos centros de excelências que atuam em segmentos específicos, incluindo-os nos trabalhos dos comitês pertinentes” (MARTINELLI, 2004, p.206). Ou seja, as normas elaboradas pela Comissão envolvem toda a cadeia alimentar, da produção ao consumo (do campo à mesa). Logo, as normas *Codex* atraem interesses de diversos órgãos.

Apesar de a Comissão *Codex* existir desde 1963, somente em meados de 1990 que a mesma ganhou visibilidade mundial, quando passou a ser referência no acordo SPS da OMC. Este período marcou o funcionamento das atividades do *Codex* duplamente. Primeiro, o *Codex* ganhou proeminência na agenda da política internacional e, segundo, a análise de risco¹⁴⁶ passou a ser parte integrante do processo decisório do *Codex*. Dois fatores que iriam modificar o papel do *Codex* no comércio internacional de alimentos.

¹⁴⁴ A comissão Codex Alimentarius também será tratada nessa tese como Codex.

¹⁴⁵ Atualmente, o Codex possui 208 observadores:48 organizações intergovernamentais, 144 organizações não governamentais e 16 organismos das Nações Unidas (Codex Alimentarius, 2012).

¹⁴⁶ Em 1991, foi realizada a Conferência FAO/WHO sobre normas alimentares, intitulada Substâncias Químicas nos Alimentos e Comércio, que recomendou que a Comissão do Codex incorporasse em seu processo de tomada de decisão os princípios da avaliação de risco. As 19^a e 20^a sessões do Codex endossaram a recomendação, sendo solicitada aos Comitês a harmonização das metodologias. (FAO/OMS, p.11,2007)

De acordo com Veggeland e Borgen (2005), por muitos anos o *Codex* não atraiu atenção política, e que, portanto, até 1995, ele foi tratado como “um clube de cavalheiros”. Essa expressão denotava que os Membros do *Codex* poderiam discordar do conteúdo de uma norma ou até mesmo não ter a intenção de aderí-la, contudo, eles não poderiam obstruir o avanço das discussões das normas Codex.

No contexto pré-1995, a noção do Codex como um “clube de cavalheiros” estava vinculada a quatro características: (1) a posição relativamente neutra do Codex, ou seja, isolada da lei e da política internacional; (2) a natureza voluntária das atividades do Codex; (3) acordos pré-estabelecidos, as quais restringiam os Membros de obstruírem o processo de elaboração de novos padrões do Codex; (4) ausência de sanções para os Membros que não seguiam as normas Codex. Além disso, o número de Membros do codex era baixo e poucos delegados compareciam às reuniões. Tudo isso permitiu que o Codex funcionasse meramente como um “clube”. (VEGGELAND; BORGEN, 2005, p. 684. Tradução nossa)

No início da década de 1990, o *Codex* passou por uma série de mudanças para se adaptar às novas estruturas do comércio internacional. Segundo a reunião do *Codex*, celebrada em novembro de 1995, mudanças significativas nos procedimentos de trabalho e na orientação geral das atividades do *Codex* ocorreram com a finalidade de adaptá-lo às resoluções da Rodada Uruguai.

A consequência mais importante para o Codex, a partir de 1995, é que suas decisões possuirão uma efeito semi-vinculante sobre os governos. Isso significa que o Codex deixa de ser um mero “clube de cavalheiros” e que as negociações serão mais intensas do que no passado. Tem-se o risco de que as divergências notáveis de opinião que possam surgir entre os Membros atrasem ou impeçam o consenso sobre certas questões e que a necessidade de adotar as recomendações do Codex seja maior que antes. (WTO, 1995, p.1)

Nota-se que a noção de “clube de cavalheiros” estava associada aos princípios que reconstruíram a economia internacional pós II Guerra Mundial, sobretudo, o princípio de cooperação entre as nações. Contudo, como se analisou no capítulo 2 desta tese, o ambiente de cooperação internacional, instituído no pós II Guerra Mundial, foi susbtituído por um ambiente instável e de acirrada competitividade, a partir de 1970. Assim, a diplomacia dos cavalheiros do *Codex* foi sendo desafiada, frente a um contexto no qual a cooperação não era mais a regra, mas sim, a exceção.

4.2.2 Estrutura e funcionamento do Codex Alimentarius: elaboração de normas, códigos de práticas e diretrizes

A Comissão do *Codex*, como anteriormente destacado, é um programa intergovernamental que desenvolve normas internacionais para alimentos baseado em

princípios científicos. Ao longo de quase 50 anos, suas atividades foram intensas. O *Codex* aprovou mais de 200 normas em relação a alimentos elaborados, semi-elaborados ou crus; elaborou mais de 40 códigos de práticas de higiene; avaliou mais de 1000 aditivos alimentares e mais de 54 medicamentos veterinários; estabeleceu mais de 3000 níveis máximos para resíduos de pesticidas e especificou mais de 30 diretrizes para contaminantes.

Os códigos de práticas do *Codex* – incluindo os de higiene – definem as práticas de produção, elaboração, manufatura, transporte e armazenamento de alimentos ou grupos de alimentos determinados, para garantir a inocuidade e a aptidão dos alimentos para o consumo. No que se refere à higiene dos alimentos, o texto fundamental são os Princípios Gerais do *Codex* de Higiene dos alimentos, que introduz a utilização de Análises de Perigos e de Pontos Críticos de Controle (HCPP)¹⁴⁷ para o sistema de gestão da inocuidade dos alimentos.

As diretrizes do *Codex* dividem-se em duas categorias: i) os princípios que estabelecem políticas em determinados âmbitos fundamentais; e ii) as diretrizes para a interpretação desses princípios ou das disposições das normas gerais do *Codex*.

Existem princípios do *Codex* independentes sobre a adição de nutrientes essenciais aos alimentos; a inspeção e certificação de importações e exportações de alimentos; o estabelecimento e aplicação de critérios microbiológicos para os alimentos; a realização de avaliação de riscos microbiológicos; as análises de riscos para alimentos obtidos por meios biotecnológicos modernos.

Entre as diretrizes do *Codex* de caráter interpretativo, cabe destacar as relativas aos rótulos dos alimentos, em particular a regulamentação das declarações de propriedades que figuram nas etiquetas. Nesse grupo se incluem as diretrizes para as declarações de propriedades nutricionais e saudáveis, as condições de produção, comercialização e rótulo de alimentos orgânicos. Existem várias diretrizes que interpretam as disposições dos Princípios do *Codex* para a inspeção e certificação de importação e exportação de alimentos, assim como diretrizes sobre a realização de avaliações da inocuidade dos alimentos obtidos a partir de plantas e microorganismos cujo DNA tenha sido modificado.

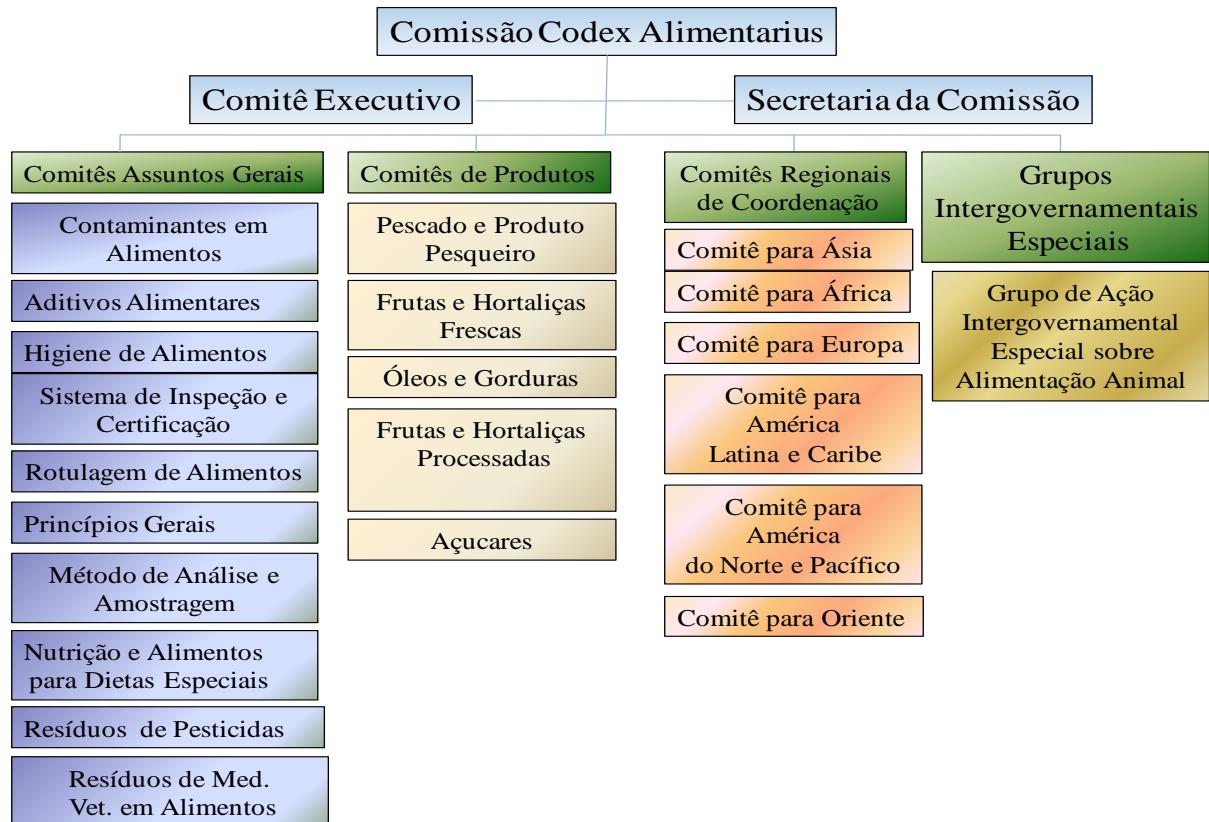
Atualmente, 185 países participam das atividades do *Codex* (184 Estados membros e União Européia). Estes participantes comprometem-se a criar uma comissão nacional (ponto de contato¹⁴⁸) para atuarem de acordo com as deliberações realizadas no âmbito internacional.

¹⁴⁷ Sigla em inglês: Hazard Analysis and Critical Control Point.

¹⁴⁸ Quando um país recebe o status de Membro do codex, ele é obrigado a criar um ponto de contato do *Codex*, que é o centro de coordenação em cada país de todas as atividades relacionadas com o *Codex*. Recomenda-se que

Um dos critérios para que um país possa participar do *Codex* é que ele seja membro da FAO ou da OMS. É importante ressaltar que nas reuniões do *Codex*, além dos países, participam, também, os observadores, que são, por exemplo, representantes da indústria e dos consumidores. No Organograma 2 apresenta-se a estrutura da Comissão do *Codex Alimentarius*.

Organograma 2- Estrutura Organizacional do Codex



Fonte: Elaborada pela autora a partir das informações do Manual de Procedimento *Codex*, 2011.

De acordo com a FAO (2011), essa estrutura é composta de quatro órgãos principais: i) a Comissão, órgão máximo do Programa, composto por todos os Estados Membros e várias organizações governamentais e não governamentais. É a instância na qual se aprova as normas *Codex*. A comissão se reúne uma vez ao ano, alternando essas reuniões entre Roma e Genebra, onde se encontra as sedes da FAO e da OMS, respectivamente; ii) o Comitê Executivo, ao qual compete implementar as decisões da Comissão e atuar em seu nome nos períodos entre as reuniões; iii) a Secretaria do Codex, a qual tem por finalidade auxiliar a Comissão e os demais órgãos na elaboração e publicação das normas e; iv) os órgãos

este ponto de contato esteja vinculado a um organismo público. Por exemplo, no Brasil, o INMETRO é o ponto de contato do Codex.

auxiliares, representados pelos Comitês sobre Assuntos Gerais; Comitês sobre Produtos; Comitês Coordenadores Regionais e Grupos Intergovernamentais Especiais.

Os Comitês sobre Assuntos Gerais recebem este nome porque seu trabalho se aplica a todas as normas para todos os produtos. Suas funções são: formular conceitos e princípios que se aplicam aos alimentos em geral e formular recomendações relativas à saúde e segurança dos consumidores, tendo como base os trabalhos dos organismos científicos especializados. Existem dez Comitês com estas funções, a saber: Comitê sobre Contaminantes em Alimentos (CCCF¹⁴⁹); Comitê sobre Aditivos Alimentares (CCFA¹⁵⁰); Comitê sobre Higiene de Alimentos (CCFH¹⁵¹), Comitê sobre Sistemas de Inspeção e Certificação de Importação e Exportação de Alimentos (CCFICS¹⁵²); Comitê sobre Rotulagem de Alimentos (CCFL¹⁵³); Comitê sobre Princípios Gerais (CCGP¹⁵⁴); Comitê sobre Métodos de Análise e Amostragem (CCMAS¹⁵⁵); Comitê sobre Nutrição e Alimentos para Dietas Especiais (CCNFSDU¹⁵⁶); Comitê sobre Resíduos de Pesticidas (CCPR¹⁵⁷); Comitê sobre Resíduos de Medicamentos Veterinários em Alimentos (CCRVDF¹⁵⁸).

Os Comitês sobre produtos possuem a função de elaborar normas para determinados alimentos ou categoria de alimentos. É importante destacar que os trabalhos desses Comitês são temporários. Assim, são convocados quando necessários e se suspende ou suprime quando a Comissão decide que os trabalhos foram concluídos. Por exemplo, em 2008, existiam 11 Comitês sobre produtos. Em 2012, permaneceram somente cinco Comitês, a saber: Comitê sobre Frutas e Hortaliças Processadas, Comitê sobre Óleos e Gorduras, Comitê sobre Frutas e Hortaliças Frescas e Comitê sobre Pescado e Produto de Pesca.

Os Comitês Regionais são responsáveis pela determinação dos problemas e necessidades da região em matéria de normas alimentares e inspeção de alimentos. Cada região possui um país representante, a cada ano são alterados esses representantes, de modo que todos os países da região possam participar desses Comitês. No organograma 2 apresenta-se a estrutura completa do *Codex*.

¹⁴⁹ Sigla em inglês: *Codex Committee on Contaminants in foods*.

¹⁵⁰ Sigla em inglês: *Codex Committee on Food Additives*.

¹⁵¹ Sigla em inglês: *Codex Committee on Food Hygiene*.

¹⁵² Sigla em inglês: *Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems*.

¹⁵³ Sigla em inglês: *Codex Committee on Food Labelling*.

¹⁵⁴ Sigla em inglês: *Codex Committee on General Principles*.

¹⁵⁵ Sigla em inglês: *Codex Committee on Methods of Analysis and Sampling*.

¹⁵⁶ Sigla em inglês: *Codex Committee on Nutrition and Foods for Special Dietary Uses*.

¹⁵⁷ Sigla em inglês: *Codex Committee on Pesticide Residues*.

¹⁵⁸ Sigla em inglês: *Codex Committee on Residues of Veterinary Drugs in Foods*.

Outros organismos importantes para o Codex, mas que não fazem parte dessa estrutura (Organograma 2) são os Comitês de especialistas científicos. Todas as normas aprovadas pelo Codex passam pela avaliação criteriosa de uma junta científica, formada por diversos especialistas. Deve-se enfatizar que os organismos de assessoramento científico não são oficialmente parte da Comissão do Codex, são entidades autônomas, estabelecidas pela FAO e OMS para auxiliar a Comissão e seus órgãos auxiliares na elaboração das normas alimentares. Estão à disposição do Codex e os países membros três comitês científicos, a saber: Grupo FAO/OMS de Especialistas sobre Aditivos e Contaminantes (JECFA¹⁵⁹), Reunião Conjunta FAO/OMS de Especialistas sobre Resíduos de Pesticidas (JMPR¹⁶⁰) e Grupo FAO/OMS de Especialistas em Avaliação de Risco Microbiológico (JEMRA¹⁶¹). A função precípua dos grupos de especialistas é avaliar o risco de determinadas substâncias e organismos. No Box 2 apresenta-se a relevância da análise de risco.

BOX 2- Análise de Risco

As mudanças nos padrões globais de produção de alimentos, o comércio internacional, tecnologia, expectativas públicas de proteção sanitária e muitos outros fatores têm criado um ambiente cada vez mais exigente para o sistema de inocuidade alimentar. Uma grande variedade de riscos presentes nos alimentos, alguns velhos conhecidos e outros novos, trazem perigos para saúde e barreiras ao comércio internacional de alimentos. Estes riscos devem ser avaliados e gerenciados para cumprir as exigências nacionais, que se constituem em um conjunto cada vez mais amplo e complexo. A abordagem de análise de risco referente à inocuidade do alimento evoluiu consideravelmente nas últimas décadas, passando de um sistema paliativo para um sistema de medidas preventivas. Reflexo das mudanças nos padrões de produção alimentos e no comércio internacional. De acordo com a abordagem atual da segurança do alimento, o controle da qualidade e da inocuidade deve ser realizado em toda a cadeia do alimento, da produção ao consumo, portanto, garantir um alimento seguro é tarefa de todos os profissionais envolvidos nesta cadeia.

A análise de risco é um processo estruturado e sistemático mediante o qual se examina os possíveis efeitos nocivos para a saúde como consequência de um perigo presente em um alimento, ou de uma propriedade deste, e se estabelecem opções para gerenciar esses riscos. Este processo é integrado e dinâmico, formado por três componentes, a saber: avaliação de riscos, gestão de risco e comunicação de risco. A avaliação de risco envolve quatro fases: determinação do perigo; caracterização do perigo, avaliação da exposição e; caracterização do risco. Em resumo, se trata da medição e descrição da natureza do risco que se está analisando. A gestão de risco é um processo distinto da avaliação, que consiste em ponderar as distintas opções normativas, em consulta com todas as partes interessadas e tendo em conta a avaliação de risco e outros fatores relacionados com a proteção dos consumidores e a promoção de práticas comerciais equitativas e, se for necessário, selecionar as possíveis medidas de prevenção e controle. Compreende a definição do problema, a articulação dos objetivos da análise de risco e a definição das perguntas que se tem que responder. A Comunicação de risco representa a troca de informações e opiniões ao longo de todo o processo de análise de risco sobre os riscos, entre gestores de risco, avaliadores, indústria, consumidores, comunidade científica entre outros, em relação aos perigos, riscos, resultados da avaliação e sobre as decisões de gerenciamento.

Pode se avaliar que a Comissão do Codex e seus órgãos auxiliares representam o componente de gestão de risco, enquanto que os grupos mistos FAO/OMS de especialistas são encarregados da avaliação de risco. Por exemplo, possíveis perigos oriundos de resíduos de medicamentos veterinários nos alimentos, o órgão responsável pela realização da avaliação de riscos é o JECFA, e o Comitê sobre Resíduos de Medicamentos Veterinários em Alimentos (CCRVDF) é responsável pela gestão de riscos.

Fonte: FAO, 2006.

O JECFA foi formado em 1955 para examinar aspectos químicos, toxicológicos e de resíduos de medicamentos veterinários nos alimentos destinados ao consumo humano. A

¹⁵⁹ Sigla em inglês: *Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives*.

¹⁶⁰ Sigla em inglês: *Joint FAO/WHO Expert Committee on Pesticide Residues*.

¹⁶¹ Sigla em inglês: *Joint FAO/WH Expert Committee on Microbiological Risk Assessment*.

JMPR foi estabelecida em 1963 para recomendar limites máximos de resíduos de pesticidas e contaminantes ambientais em determinados produtos alimentícios, incluindo métodos de análise e amostragem, para garantir a inocuidade do alimento. A JEMRA começou suas atividades de assessoramento científico ao Codex em 2000, e auxilia, principalmente, o Comitê sobre Higiene dos Alimentos. (DUBUGRAS; PÉREZ-GUTIÉRREZ, 2009, p.13)

Ainda que estes Comitês de especialistas não façam parte do Codex, certamente, são os organismos centrais na elaboração das normas, pois são eles que determinam o nível de proteção à saúde dos consumidores, ao avaliarem os possíveis riscos de determinadas substâncias. Em outras palavras, com essa assessoria, a ciência legitima os trabalhos da Comissão do *Codex*.

Logo, conhecer e compreender a organização do Codex é extremamente relevante para os países membros, pois isso permite que os mesmos estabeleçam uma ordem de prioridades e concentrem suas atividades e seus recursos, de maneira que possam participar ativamente dos debates e da elaboração das normas. Como se analisará mais adiante, a ausência de recursos é um dos problemas enfrentados por alguns países membros, sobretudo os em desenvolvimento. Desse modo, os países selecionam algumas reuniões que são de seus interesses. Por exemplo, no ano de 2012, a delegação brasileira participou ativamente de 10 das 20 reuniões realizadas pelo Codex.

4.2.2.1 Elaboração das normas: “desafio de cavalheiros”

A finalidade precípua dos Comitês, citados anteriormente, é a preparação de normas alimentares e sua publicação no *Codex Alimentarius*. Em resumo, a elaboração das normas passa pelos seguintes trâmites:

- a) Apresentação de propostas relativas a uma nova norma ou a revisão de outras normas, por um Membro ou um comitê auxiliar da comissão;
- b) Avaliação crítica¹⁶² por parte do Comitê Executivo de se elaborar uma norma de acordo com a proposta;
- c) A Comissão determina, tendo em vista o exame crítico do Comitê executivo, elaborar uma norma mundial do Codex e, também, que algum comitê se responsabilize pelo trabalho de elaboração;
- d) A Secretaria da Comissão auxilia determinado comitê na preparação de um anteprojeto de norma e de distribuí-lo aos países membros para que os

¹⁶² Esta avaliação é realizada tendo em vista a relevância da norma e o tempo e disponibilidade dos Comitês, sobretudo os de especialistas.

- mesmos formularem observações, incluindo, os possíveis impactos do anteprojeto de norma para seus interesses econômicos;
- e) As observações são examinadas pelo órgão auxiliar a que se tenha confiado a tarefa de elaborar o anteprojeto de norma, e ao mesmo compete a ele criar emendas no anteprojeto;
 - f) A Secretaria envia o anteprojeto para a avaliação do Comitê Executivo e da Comissão. A Comissão levará em consideração a avaliação do Comitê Executivo e as observações dos países membros. Caso as normas sejam regionais, todos os Membros poderão propor emendas, porém, somente os países membros da região ou interessados poderão decidir a emenda ou a adoção do projeto;
 - g) A Secretaria envia o projeto de normas para todos os Membros e para as organizações internacionais interessadas para realizarem suas observações;
 - h) O projeto volta para a avaliação do Comitê Executivo e da Comissão, uma vez adotada pela Comissão, a norma do *Codex* se incorpora ao *Codex Alimentarius*.

Ainda que apresentado de forma simplificada, nota-se que o processo de elaboração de uma norma é complexo e extenso, pois envolve várias etapas e diversos interesses. Certamente, a adoção de uma norma não deve agradar a todos os países membros, de modo que aprovar uma norma requer organização e disposição. Por exemplo, em Julho de 2012, na 35^a sessão da Comissão do Codex, o Brasil junto aos EUA “travaram” um embate áspero contra a União Européia e a China para estabelecer limites máximos (LMR) para o uso da ractopamina, substância que estimula o crescimento de animais (bovinos e suínos) destinados ao consumo humano. Este debate já se arrastava pelas reuniões do Codex desde 2008, pois os países membros não conseguiam chegar a um consenso.

As delegações europeias e chinesas se posicionaram contra o projeto de LMR para a ractopamina, alegando que “esta substância estava proibida em diversos países porque suscitava preocupações em relação à saúde dos consumidores” e, destacaram que alguns países necessitavam de mais tempo e informação antes de tomarem qualquer decisão. “Não se sabe ao certo o que a ractopamina pode causar, mas sabemos por outros estudos, de outras substâncias, que temos que ter mais cautela”, argumentaram os representantes daquelas delegações. Finalizando seus argumentos, quase em um tom de ameaça, concluíram que “elaborar uma norma internacional para uma substância que é proibida em vários países poderia ter impactos negativos na credibilidade do *Codex*”, e que, portanto, a decisão da Comissão deveria se apoiar em um amplo consenso e não no ponto de vista de alguns países (FAO, 2012, p.18).

As delegações a favor do projeto, representadas principalmente pelo Brasil e EUA, alegaram que as normas internacionais para a ractopamina eram necessárias em muitos países para controlar a utilização desta substância, com vistas à proteção da saúde do consumidor. Estas delegações, ainda, destacaram que “os países que se opuseram à adoção de LMR para a ractopamina, com base em sua legislação nacional não deram qualquer alternativa para chegar a um consenso no debate que não seja a adoção de sua própria legislação por outros países” (FAO, 2012, p.19). O ápice do debate ocorreu quando essas delegações apresentaram argumentos científicos. Eles salientaram que o projeto da norma para a ractopamina foi baseado na avaliação de risco do Grupo JECFA, o qual concluiu que a substância não tem impacto sobre a saúde humana. Continuando a discussão, afirmaram que confiavam inteiramente nos trabalhos do Codex, sobretudo nos Comitês de Especialistas. Salientaram, ainda, que a ausência de normas internacionais poderia estimular a criação de normas regionais ou privadas, acarretando interrupções do comércio. E encerraram seus argumentos afirmando a:

Necessidade de o Codex basear as suas decisões em critérios científicos, tendo em conta o estado das normas do Codex no âmbito do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da Organização Organização Mundial do Comércio (OMC). E lembraram que se não adotarem os LMR para ractopamina poderia haver consequências negativas para a segurança alimentar, pois o estabelecimento de limites máximos de resíduos para esta substância permite a utilização segura das novas tecnologias para atender à crescente demanda de produção de alimentos prevista pela FAO. (FAO, 2012, p.19)

No final do debate a votação foi realizada e por uma pequena margem (69 votos a favor e 67 contra) os LMR para a ractopamina foi estabelecido. Essa decisão, possivelmente, acarretará implicações importantes para o comércio internacional, pois significa que, um país importador não poderá proibir a entrada de carne que contenha a substância, caso este país feche as importações ele poderá ser interpelado pela OMC, pela criação de barreiras desnecessárias ao comércio. Os chineses e europeus se opuseram veementemente à decisão do *Codex* e garantiram que vão permanecer com suas legislações nacionais e não permitirão a entrada de animais que foram alimentados com essa substância em seus territórios.

Na reunião do Comitê Codex Alimentarius do Brasil (CCAB)¹⁶³, de Agosto de 2012, os representantes da delegação brasileira informaram seus dirigentes sobre a brilhante participação brasileira no debate sobre os LMR para a ractopamina. E concluíram que,

¹⁶³ Tivemos a oportunidade de realizar duas entrevistas (não estruturada) com Maria Aparecida Martinelli, coordenadora do Comitê Codex Alimentarius do Brasil (CCAB). A partir dessas entrevistas fomos convidados a participar de uma das reuniões da delegação brasileira. Assim, tomamos conhecimento sobre os detalhes da 35º Reunião da Comissão do Codex Alimentarius, realizada em Roma.

certamente, a delegação brasileira deu um passo importante, vencendo esse embate contra a União Europeia e a China. Apesar da visível satisfação da delegação brasileira com o resultado, alguns representantes manifestaram certo descontentamento, principalmente em relação aos outros representantes da América Latina. Destacaram que várias delegações dessa região estavam despreparadas, e em grande parte da reunião estavam alheios às discussões. E afirmaram que isso gerava uma enorme preocupação, pois se dependessem do apoio dos países membros da América Latina, com certeza estavam desamparados. Ironia ou não, no debate sobre a ractopamina foram os EUA, país que o Brasil trava vários embates, que endossaram as argumentações da delegação brasileira.

Diante do exposto, nota-se que o Codex não é meramente um foro de discussão, mas, também, uma arena de embates. Mais do que simples normas técnicas o *Codex* procura estabelecer consensos em torno da inocuidade do alimento, tarefa nada fácil, pois envolve simultaneamente interesses do comércio internacional e de saúde pública. Ganham este “jogo” as delegações que estiverem mais bem preparadas, principalmente em termos técnicos e científicos; mas, também, as que constroem amplas alianças e apoios nos momentos de decisão.

4.3 Avaliações do Codex: a percepção dos países em relação aos trabalhos da Organização Codex

Nesta seção apresentam-se os resultados de uma pesquisa encomendada pelos Diretores Gerais da FAO/OMS, realizada em 2002, sobre a percepção de alguns países membros em relação às atividades do Codex Alimentarius. A pesquisa procurou ser imparcial e, portanto, formou uma equipe de avaliação mista, composta, também, por pessoas que não faziam parte das duas organizações. O grupo de avaliação visitou 24 países¹⁶⁴ e reuniu várias informações. Durante as visitas foram realizados diversos debates entre o grupo de avaliação e os representantes do Governo, sobretudo na área de alimentação e saúde, da indústria e da sociedade civil.

De acordo com a FAO (2002, p.9), a pesquisa foi elaborada na tentativa de examinar as seguintes questões: i) o contexto e os desafios que cercam as normas alimentares internacionais e sua relevância no sentido de garantir a segurança alimentar, a proteção dos

¹⁶⁴ Neste grupo de países foi composto por diversos países em níveis de diferentes de desenvolvimento e também, da Comissão Europeia.

consumidores, o comércio e o desenvolvimento econômico; ii) os interesses e as expectativas dos governos, da indústria e da sociedade civil em relação aos trabalhos desenvolvidos pelo Codex e; iii) a avaliação da gestão, método de trabalho e recursos para normas internacionais de alimentos no âmbito da FAO e da OMS.

As informações foram adquiridas por meio de questionários (ver ANEXO C), que foram enviados por meio de correio eletrônico para todos os países membros do *Codex* e observadores¹⁶⁵. Foram enviados 186 questionários, no entanto, somente 103 foram respondidos.

O questionário foi dividido em duas partes, nove perguntas abertas e seis perguntas fechadas, sendo que estas apresentavam alternativas estruturadas por uma escala de 1 a 7. As escalas 1 e 2 representavam a resposta “não importante”; as escalas 3,4 e 5 estavam vinculadas à resposta “média importância” e as escalas 6 e 7 informavam a resposta “muito importante”. De forma geral, os países selecionados tiveram que avaliar o trabalho do Codex e de seus órgãos auxiliares, respondendo, por exemplo, as seguintes perguntas: 1) a importância das normas Codex, com vistas à proteção da saúde do consumidor e ao comércio internacional; 2) quais, como e por que os países usam as normas Codex; 3) os pontos fortes e fracos do Codex, 4) o nível de satisfação dos países com os Comitês de Especialistas Científicos.

A partir das respostas recebidas, a FAO, para melhor apresentação dos resultados, elaborou tabelas. Salienta-se que nas tabelas, os países selecionados foram designados por regiões e renda per capita e que as respostas estão disponíveis, também, em porcentagem. Vale ressaltar ainda que os pesquisadores da FAO, para as distribuições em porcentagem, somente consideraram as respostas enviadas pelos países pesquisados, desconsiderando as não respostas. Nesta tese trabalhar-se-á somente com as perguntas fechadas, por uma questão de disponibilidade de informações e optou-se por apresentar somente algumas tabelas, pois são muitas informações. Certamente, em futuros trabalhos, poderá-se extrair mais informações sobre a pesquisa do *Codex*, e talvez, se a FAO decidir reaplicar os questionários, realizar uma comparação.

¹⁶⁵ Os observadores são representantes das indústrias, profissionais e consumidores, vinculados a uma organização, que desejam acompanhar as reuniões do Codex. Eles não possuem poder de voto.

4.3.1 Os resultados de 40 anos de atividade do Codex

Nas seções anteriores se destacou o desenho e a gestão da Comissão do *Codex Alimentarius*, apresentou-se sua estrutura e o funcionamento de seus comitês e órgãos auxiliares. Salientou-se, também, que as atividades do *Codex* se tornaram mais intensas, a partir do momento que ele passou a ser uma referência para a solução dos possíveis impasses no âmbito do Acordo SPS. Mais do que proteger a saúde do consumidor, as normas *Codex* passaram a ser reconhecidas como mecanismos que pudessem facilitar o acesso ao mercado de alimentos, atraindo a atenção de vários países. Logo, nesta seção, procurou-se destacar a real importância da Comissão do *Codex*, a partir do ponto de vista de alguns países.

A Tabela 4 representa as respostas dos países¹⁶⁶ referentes à importância das normas *Codex* para adaptação da legislação nacional, com vistas à proteção da saúde do consumidor e a facilitar o comércio doméstico e a relevância das normas *Codex* para o comércio internacional. Analisando as respostas por região¹⁶⁷, constatou-se que, quando o assunto é a proteção da saúde dos consumidores, as respostas são quase unâimes, grande parte das regiões considera extremamente importante às normas *Codex* para proteger a saúde dos consumidores de seus países. Porém, o mesmo não pode se afirmar para a América do Norte, 50% dos seus representantes responderam que as normas *Codex* não possuem qualquer importância para proteger a saúde de seus consumidores. Quando a pergunta se referiu à importância das normas *Codex* para facilitar o comércio doméstico, mais de 50% dos países pertencentes às regiões da África e América Latina responderam que as consideravam ‘muito importante’. Mais uma vez, 50% dos países selecionados da América do Norte responderam que as normas *Codex* não facilitavam o comércio doméstico.

Ao serem questionados sobre a relevância das normas *Codex* para o comércio internacional de alimentos, mais de 60% dos países das regiões da África, Ásia, Europa, América Latina, Oriente Médio e Pacífico Sul responderam que consideravam ‘muito importante’ as normas *Codex* para facilitar as exportações. Enquanto que 50% dos países da América do Norte consideravam ‘importante’ e outros 50% acreditavam que as normas *Codex* possuíam ‘média relevância’ para o propósito de facilitar as exportações de alimentos. Em

¹⁶⁶ Nesta seção países e países selecionados terão o mesmo significado.

¹⁶⁷ A escolha de apresentar as tabelas por região é justificada pela questão de padronização, pois no capítulo 2, as notificações, também, foram apresentadas por região. Mas, isso não significa que não se comentarão os resultados pela renda per capita, em algum momento isso poderá acontecer, para maior valorização das informações.

relação ao questionamento sobre a relevância das normas para assegurar a importação de alimentos seguros, de forma geral, todos os países responderam que as normas Codex eram ‘muito importante’.

Tabela 4- Importância das normas Codex para os países

	Regiões	Não resposta	Respostas	Não importante	Média importância	Muito importante
Proteger da saúde dos consumidores domésticos	África	nº 0 % 0	28 100	0 0	3 10,7	25 89,3
	Ásia	nº 0 % 0	16 100	1 6,3	3 18,7	12 75
	Europa	nº 2 % 0	20 100	0 0	10 50	10 50
	América Latina	nº 1 % 0	19 100	0 0	2 11,6	17 88,4
	Oriente Médio	nº 0 % 0	11 100	0 0	2 18,1	9 81,9
	América do Norte	nº 0 % 0	2 100	1 50	1 50	0 0
	Pacífico Sul	nº 0 % 0	4 100	0 0	1 25	3 75
Facilitar o comércio doméstico	África	nº 0 % 0	28 100	1 3,6	8 28,5	19 67,9
	Ásia	nº 0 % 0	16 100	2 12,5	6 37,5	8 50
	Europa	nº 1 % 0	21 100	2 10,5	11 57,9	6 31,6
	América Latina	nº 2 % 0	18 100	1 5,3	7 36,8	11 57,9
	Oriente Médio	nº 0 % 0	11 100	0 0	6 54,55	5 45,45
	América do Norte	nº 0 % 0	2 100	1 50	1 50	0 0
	Pacífico Sul	nº 0 % 0	4 100	1 25	1 25	2 50
Facilitar as exportações de alimentos	África	nº 0 % 0	28 100	0 0	3 10,8	25 89,2
	Ásia	nº 0 % 0	16 100	0 0	3 18,7	13 81,3
	Europa	nº 1 % 0	21 100	0 0	8 38	13 62
	América Latina	nº 2 % 0	18 100	0 0	5 27,9	13 72,1
	Oriente Médio	nº 0 % 0	11 100	0 0	3 27,3	8 72,7
	América do Norte	nº 0 % 0	2 100	0 0	1 50	1 50
	Pacífico Sul	nº 0 % 0	4 100	0 0	0 0	4 100
Assegurar a importação de alimentos seguros	África	nº 0 % 0	28 100	0 0	3 10,7	25 89,3
	Ásia	nº 0 % 0	16 100	0 0	2 12,4	13 87,6
	Europa	nº 0 % 0	22 100	1 4,6	5 22,7	16 72,7
	América Latina	nº 1 % 0	19 100	0 0	4 21,1	15 78,9
	Oriente Médio	nº 0 % 0	11 100	0 0	2 18,1	9 81,9
	América do Norte	nº 0 % 0	2 100	0 0	1 50	1 50
	Pacífico Sul	nº 0 % 0	4 100	0 0	0 0	4 100

Fonte: FAO, 2002.

Ao analisar as respostas dos países, classificando-os pela categoria de renda, a FAO (2002, p.23) constatou que, de forma geral, os países de baixa e média renda consideraram as normas Codex muito importantes em todos os aspectos apontados. “Enquanto que os países de alta renda, os quais apresentam uma melhor legislação nacional alimentar e avançados sistemas de controle de riscos, enfatizaram a relevância das normas Codex para o comércio internacional de alimentos”.

Essas informações confirmam a argumentação já mencionada no início deste capítulo, que os países desenvolvidos, por apresentarem uma legislação nacional mais rigorosa em relação à qualidade e inocuidade dos alimentos, não são receptíveis ao processo de harmonização, pois acreditam que ao adotarem os padrões estabelecidos pelo *Codex* estariam rebaixando seus critérios de gestão de riscos. Isso fica mais evidente quando se analisa, sobretudo, as respostas dos países da América Norte. De outro lado, pode-se concluir que para os países em desenvolvimento, principalmente os mais pobres, as normas *Codex* representam exigências elevadas, o que se configuraria em barreiras ao comércio internacional.

A Tabela 5 mostra a porcentagem em que as normas Codex são adotadas pelos países. O grupo de avaliação da FAO pediu para que os países indicassem, aproximadamente, a porcentagem em que eles adotavam as normas Codex. Todos os países, de forma geral, responderam que utilizavam consideravelmente todos os tipos de normas (para pesticidas, medicamentos veterinários, aditivos, inspeção e certificação e análise e amostragem). Porém, grande parte (47,1%) dos países africanos respondeu que utilizava com mais frequência (mais de 80%) as normas para aditivos. Consideradas as devidas proporções, grande parte dos países asiáticos (42,9%), também, responderam que as normas mais utilizadas eram as referentes a aditivos (até 80%). Para 40% dos países europeus, as normas *Codex* mais utilizadas em seus territórios foram às relativas aos medicamentos veterinários.

Tabela 5- Utilização das normas Codex pelos países (em %)

	Regiões	Não resposta	Respostas	0-20 (%)	21-40 (%)	41-60 (%)	61-80 (%)	81-100 (%)
Para pesticidas	África	nº 4 % 0	24 100	5 20,8	1 4,2	2 8,3	6 25	10 41,7
	Ásia	nº 3 % 0	13 100	2 15,4	0 0	3 23,1	5 38,4	3 23,1
	Europa	nº 7 % 0	15 100	2 13,3	2 13,3	2 13,3	5 33,4	4 26,7
	América Latina	nº 3 % 0	17 100	3 17,6	3 17,6	3 17,6	1 6	7 41,2
	Oriente Médio	nº 1 % 0	10 100	1 10	0 0	1 10	3 30	5 50
	América do Norte	nº 1 % 0	1 100	1 100	0 0	0 0	0 0	0 0
	Pacífico Sul	nº 1 % 0	3 100	2 66,7	0 0	0 0	0 0	1 33,3
	Regiões	Não resposta	Respostas	0-20 (%)	21-40 (%)	41-60 (%)	61-80 (%)	81-100 (%)
	África	nº 6 % 0	22 100	7 31,8	0 0	2 9,1	4 18,2	9 40,9
	Ásia	nº 4 % 0	12 100	3 25	0 0	4 33,3	2 16,7	3 25
Para medicamentos veterinários	Europa	nº 7 % 0	15 100	2 13,3	1 6,7	2 13,3	4 26,7	6 40
	América Latina	nº 4 % 0	16 100	3 18,8	3 18,8	3 18,8	3 18,6	4 25
	Oriente Médio	nº 3 % 0	8 100	2 25	0 0	1 12,5	2 25	3 37,5
	América do Norte	nº 1 % 0	1 100	1 100	0 0	0 0	0 0	0 0
	Pacífico Sul	nº 1 % 0	3 100	2 66,7	0 0	0 0	0 0	1 33,3
	Regiões	Não resposta	Respostas	0-20 (%)	21-40 (%)	41-60 (%)	61-80 (%)	81-100 (%)
	África	nº 5 % 0	23 100	5 21,7	1 4,3	2 8,7	4 17,5	11 47,8
	Ásia	nº 2 % 0	14 100	2 14,3	1 7,1	1 7,1	6 42,9	4 28,6
Para aditivos	Europa	nº 8 % 0	14 100	1 7,1	2 14,3	3 21,4	3 21,5	5 35,7
	América Latina	nº 3 % 0	17 100	2 11,8	0 0	4 23,5	3 17,6	8 47,1
	Oriente Médio	nº 0 % 0	11 100	1 9,1	0 0	0 0	6 54,5	4 36,4
	América do Norte	nº 1 % 0	1 100	1 100	0 0	0 0	0 0	0 0
	Pacífico Sul	nº 1 % 0	3 100	1 33,3	1 33,3	0 0	1 33,4	0 0
	Regiões	Não resposta	Respostas	0-20 (%)	21-40 (%)	41-60 (%)	61-80 (%)	81-100 (%)
	África	nº 4 % 0	24 100	2 8,3	3 12,5	3 12,5	8 33,4	8 33,3
	Ásia	nº 4 % 0	12 100	2 16,7	2 16,7	4 33,3	3 25	1 8,3
Para inspeção/certificação	Europa	nº 8 % 0	14 100	2 14,3	2 14,3	3 21,4	3 21,4	4 28,6
	América Latina	nº 4 % 0	16 100	4 25	1 6,3	6 18,7	6 37,5	2 12,5
	Oriente Médio	nº 0 % 0	11 100	2 18,2	0 0	4 18,1	4 36,4	3 27,3
	América do Norte	nº 1 % 0	1 100	1 100	0 0	0 0	0 0	0 0
	Pacífico Sul	nº 1 % 0	3 100	1 33,3	0 0	1 33,3	1 33,4	0 0
	Regiões	Não resposta	Respostas	0-20 (%)	21-40 (%)	41-60 (%)	61-80 (%)	81-100 (%)
	África	nº 3 % 0	25 100	5 20	2 8	4 16	5 20	9 36
	Ásia	nº 3 % 0	13 100	3 23,1	1 7,7	6 46,2	3 23	0 0
Para método de análise e amostragem	Europa	nº 8 % 0	14 100	1 7,1	2 14,3	5 35,7	2 14,3	4 28,6
	América Latina	nº 3 % 0	17 100	6 35,3	4 23,5	4 23,5	1 5,9	2 11,8
	Oriente Médio	nº 0 % 0	11 100	2 18,2	0 0	2 18,2	4 36,3	3 27,3
	América do Norte	nº 1 % 0	1 100	1 100	0 0	0 0	0 0	0 0
	Pacífico Sul	nº 1 % 0	3 100	1 33,3	0 0	2 66,7	0 0	0 0

Fonte: FAO, 2002.

Representantes da América Latina também informaram que adotam todos os tipos de normas *Codex*, contudo, a mais utilizada é a referente a aditivos. Os países que chamam a atenção são os representantes da América do Norte, os mesmos responderam que quase não utilizam as normas *Codex* em sua legislação nacional, somente 20% de todos os tipos de normas apresentadas. A Tabela 6 apresenta as razões pelas quais alguns países não adotam as normas *Codex*. A FAO perguntou aos países quando e principalmente o porquê que os países não aplicavam as normas *Codex*.

Tabela 6- Razões pelas quais os países não aplicam as normas *Codex*

Regiões		Não resposta	Respostas	As normas <i>Codex</i> não são suficientemente rigorosas	As normas <i>Codex</i> são muito restritivas	Totalmente diferentes da abordagem utilizada	O regulamento nacional não engloba estes aspectos
África	nº	14	14	2	1	3	8
	%	0	100	14,3	7,1	21,4	57,1
Ásia	nº	6	10	1	3	3	3
	%	0	100	10	30	30	30
Europa	nº	11	11	5	0	2	4
	%	0	100	45,5	0	18,2	36,4
América Latina	nº	7	13	3	1	2	7
	%	0	100	23,1	7,7	15,4	53,8
Oriente Médio	nº	3	8	1	2	4	1
	%	0	100	12,5	25	50	12,5
América do Norte	nº	1	1	0	0	1	0
	%	0	100	0	0	100	0
Pacífico Sul	nº	2	2	0	0	1	1
	%	0	100	0	0	50	50

Fonte: FAO, 2002.

A maioria dos países europeus respondeu que não aplicam as normas *Codex* quando elas não eram suficientemente restritivas, comparadas à sua legislação nacional. Os países norte-americanos explicaram que a abordagem utilizada por eles é completamente diferente da desenvolvida pelo *Codex*, por isso que eles, raramente, aplicavam as normas da Organização. Os países da Ásia, Oriente Médio e Pacífico Sul apontaram a mesma razão dos países da América do Norte, para não aplicarem as normas. Enquanto que, os países africanos e latino-americanos afirmaram que não adotavam as normas porque o regulamento nacional não cobria determinadas questões destacadas pela Organização. Para além das respostas, o que é importante destacar na Tabela 6, é que a maioria dos países, de quase todas as regiões, evitou responder essa pergunta.

Em suma, na primeira rodada de perguntas, todos os países confirmaram a importância das normas *Codex*, sejam elas para a proteção da saúde dos consumidores ou para o comércio

internacional de alimentos. Em seguida, o grupo de avaliação da FAO tentou captar o nível de importância por meio da utilização das normas. Logo, os países tiveram que responder se adotavam as normas, caso a resposta fosse não, eles deveria expor o motivo pelo qual não utilizavam. O que chamou atenção foi que, apesar de todos os países afirmarem a importância das normas Codex nem todos as adotavam, pois eles acreditavam que as mesmas não eram tão rigorosas quanto suas legislações nacionais. Consequentemente, adotá-las seria um retrocesso.

A segunda rodada de perguntas, elaborada pelo grupo de avaliação, foi na direção de destacar o grau de participação dos países nos comitês *Codex* e os principais problemas enfrentados pelos mesmos para aumentar essa participação. Pode se acompanhar essa participação na Tabela 7.

Tabela 7- Participação dos países no Codex

	Regiões	Não resposta	Respostas	Não	Sim
Comissão Codex Alimentarius	África	nº 0	28	19	9
	África	% 0	100	67,9	32,1
	Ásia	nº 0	16	10	6
	Ásia	% 0	100	62,5	37,5
	Europa	nº 0	22	6	16
	Europa	% 0	100	27,3	72,7
	América Latina	nº 0	20	13	7
	América Latina	% 0	100	65	35
	Oriente Médio	nº 0	11	8	3
	Oriente Médio	% 0	100	72,7	27,3
Comitê de coordenação Regional	América do Norte	nº 0	2	0	2
	América do Norte	% 0	100	0	100
	Pacífico Sul	nº 0	4	2	2
	Pacífico Sul	% 0	100	50	50
Comitê sobre Assuntos Gerais	África	nº 0	28	19	9
	África	% 0	100	67,9	32,1
	Ásia	nº 0	16	6	10
	Ásia	% 0	100	37,5	62,5
	Europa	nº 0	22	8	14
	Europa	% 0	100	36,4	63,6
	América Latina	nº 0	20	6	14
	América Latina	% 0	100	30	70
	Oriente Médio	nº 0	11	8	3
	Oriente Médio	% 0	100	72,2	27,8
	América do Norte	nº 0	2	0	2
	América do Norte	% 0	100	0	100
	Pacífico Sul	nº 0	4	2	2
	Pacífico Sul	% 0	100	50	50

Fonte: FAO,2002.

As respostas dos países foram, aparentemente, surpreendentes. Mais de 60% dos países da África, Ásia, América Latina e Oriente Médio afirmaram que nos últimos dois anos¹⁶⁸, em relação à data da pesquisa, não enviaram representantes para participarem da Comissão do *Codex*. Enquanto que mais de 70% dos países europeus e americanos responderam que, nos últimos dois anos, tinham participado ativamente na Comissão (Tabela 7). Quando se analisa as respostas para o Comitê de Coordenação Regional se percebe algumas alterações. Mais de 60% dos países da Ásia e da América Latina responderam que nos últimos dois anos tiveram representantes junto ao Comitê de Coordenação Regional. A maioria dos países da África e Oriente Médio afirmaram que não tinham participado deste Comitê nos últimos dois anos. Enquanto que os países europeus e americanos afirmaram uma participação constante. O grupo de avaliação, ainda, quis saber a participação dos países em todos os Comitês sobre Assuntos Gerais.

O que chamou atenção para o Comitê sobre Assuntos Gerais foram as respostas referentes ao Comitê sobre Método de Análise e Amostragem, o Comitê sobre Resíduos de Pesticida e o Comitê sobre Resíduos de Medicamentos Veterinários. De acordo com a tabela 7, as participações das regiões, sobretudo da África, Ásia, América Latina, Oriente Médio e Pacífico Sul, foram mínimas nesses comitês comparadas às dos países europeus e americanos. Isso implica dizer que, ao não participarem desses comitês, os países, principalmente de baixa renda, não conseguem discutir e muito menos estabelecer normas para estes assuntos. Em outras palavras, participar das atividades do *Codex* significa participar da discussão e elaboração das normas, caso contrário é permitir que os outros países determinem as “regras do jogo”.

Mas quais os fatores que explicam essa baixa participação de alguns países? O grupo de avaliadores perguntou para os países quais foram os principais motivos para que eles não participassem do *Codex* na medida desejável. A Tabela 8 evidencia três fatores que foram destacados pelos países como os principais limitadores para uma maior participação no *Codex*, a saber: ausência de recursos financeiros, escassez de pessoas qualificadas e dificuldade com os idiomas. Mais de 80% dos países da África, América Latina, Oriente Médio e Pacifico Sul responderam que a ausência de recursos financeiros foi muito importante para decisão de não participarem das atividades do *Codex*.

¹⁶⁸ Nesta seção, sempre que se referir “nos últimos dois anos” será em relação ao ano de 2002, período em que a pesquisa foi aplicada.

Tabela 8- Problemas destacados pelos países que dificultam a participação no Codex

	Regiões	Não resposta	Respostas	Não importante	Média importância	Muito importante
Recursos financeiros	África	nº	1	19	0	19
		%	0	100	0	100
	Ásia	nº	0	9	1	4
		%	0	100	11,11	44,44
	Europa	nº	0	9	2	7
		%	0	100	11,11	77,78
	América Latina	nº	0	17	0	16
		%	0	100	0	94,11
	Oriente Médio	nº	0	5	0	4
		%	0	100	0	80
	Pacífico Sul	nº	0	1	0	1
		%	0	100	0	100

	Regiões	Não resposta	Respostas	Não importante	Média importância	Muito importante
Escassez de pessoal qualificado	África	nº	1	19	10	4
		%	0	100	52,63	21,05
	Ásia	nº	1	8	1	3
		%	0	100	12,5	37,5
	Europa	nº	1	8	1	3
		%	0	100	12,5	37,5
	América Latina	nº	1	16	6	5
		%	0	100	37,5	31,25
	Oriente Médio	nº	0	5	2	0
		%	0	100	40	0
	Pacífico Sul	nº	0	1	0	0
		%	0	100	0	100

Fonte: FAO,2002.

Os outros dois fatores, escassez de pessoal qualificado e dificuldades com os idiomas, apesar de serem apontados como limitadores à participação dos países tiveram pouca atenção. Mais de 30% dos países da América Latina, Europa e Ásia responderam que a escassez de pessoal qualificado era um obstáculo para maior participação dos mesmos nas reuniões do Codex. Enquanto os outros países, da África, do Oriente Médio e do Pacifico Sul consideravam não tão importante esse fator. Estas informações são no mínimo intrigantes, pois, no debate internacional, uma das grandes reclamações, depois da ausência de recursos financeiros, é o problema da falta de delegações preparadas e qualificadas, sobretudo dos países em desenvolvimento, para participarem das reuniões *Codex*. Nunca foi segredo que o *Codex*, ao longo de 40 anos de atividades, foi polarizado por duas delegações, a europeia e a americana.

Esta discussão sobre a participação dos países no Codex é extremamente relevante e requer algumas ponderações. De acordo com a Coordenadora do CCAB¹⁶⁹, Maria Aparecida Martinelli, a participação dos países nas reuniões e atividades do *Codex* é importante, porém deve-se ressaltar que, se os países, sobretudo da América Latina, não possuírem um mínimo de infraestrutura interna, como por exemplo, um sistema nacional de controle de alimentos, essa participação é inócuia. Ainda, demonstrando um maior detalhamento sobre a questão, a coordenadora explicou que o Brasil vem apresentando uma participação constante e ativa no *Codex*, pois além de possuir uma estrutura legal para debater os temas das normas *Codex*, os seus dirigentes estão preocupados em constituir uma delegação competente, com pessoas qualificadas para dar suporte às negociações. Entretanto, a realidade da participação de outros países da América Latina, com exceção ainda da Argentina, do Chile e do México, é completamente diferente. Assim, existe uma dificuldade significativa em gerar uma articulação entre os países da região da América Latina.

A coordenadora acredita que se todos os países da região se organizassem, o debate nas reuniões seria diferente e o resultado das reuniões seria mais animador. Pois, os países não podem se esquecer de que o *Codex* não é um foro de cooperação, mas, sim, um foro de negociação. Outra questão preocupante é referente à participação dos observadores no *Codex*. Como já mencionado, além dos países membros outros representantes podem participar das reuniões do *Codex*.

¹⁶⁹ No dia 24 de Abril de 2012 realizou-se uma entrevista não estruturada com a Coordenadora do Codex Brasil, Maria Aparecida Martinelli. Portanto, todas as informações refentes à citação Martinelli, 2012 advém desta entrevista. A entrevista foi realizada nas salas de reuniões do INMETRO, em Brasília.

Tabela 9- Balanço do envolvimento e influência de alguns grupos de observadores no *Codex*

	Regiões	Não resposta	Respostas	Pouco	Razoável	Muito
Grupo de industrias	África	nº	12	16	1	4
	África	%	0	100	6,3	25
	Ásia	nº	3	13	0	2
	Ásia	%	0	100	0	84,6
	Europa	nº	1	21	0	5
	Europa	%	0	100	0	76,2
	América Latina	nº	4	16	0	4
	América Latina	%	0	100	12,5	25
	Oriente Médio	nº	3	8	2	1
	Oriente Médio	%	0	100	0	87,5
Consumidores	América do Norte	nº	0	2	0	0
	América do Norte	%	0	100	0	100
	Pacífico Sul	nº	1	3	0	0
	Pacífico Sul	%	0	100	0	100

	Regiões	Não resposta	Respostas	Pouco	Razoável	Muito
Consumidores	África	nº	9	19	2	6
	África	%	0	100	10,5	31,6
	Ásia	nº	3	13	0	0
	Ásia	%	0	100	0	100
	Europa	nº	1	21	5	1
	Europa	%	0	100	23,8	71,4
	América Latina	nº	4	16	3	1
	América Latina	%	0	100	18,8	6,3
	Oriente Médio	nº	3	8	0	1
	Oriente Médio	%	0	100	0	87,5
Consumidores	América do Norte	nº	0	2	0	0
	América do Norte	%	0	100	0	100
	Pacífico Sul	nº	1	3	0	0
	Pacífico Sul	%	0	100	0	100

Fonte: FAO, 2002.

Na tabela 9 são apresentadas informações sobre a participação da indústria e dos consumidores no *Codex*. O grupo de avaliação da FAO, a partir da perspectiva integradora do *Codex*, a qual se propõe a elaborar normas que envolvem práticas e diretrizes que vão da produção ao consumo, quis saber qual era o nível de representatividade dos observadores no interior de cada delegação regional. De modo geral, mais de 60% dos países de todas as regiões responderam que o envolvimento dos representantes das indústrias junto à delegação é razoável. Ao analisar a representatividade dos consumidores constata-se que, 100% dos países da Ásia, da América do Norte e Pacífico Sul consideraram razoável a participação dos consumidores nas reuniões do *Codex*. Alguns países (mais de 60%) das outras regiões afirmaram que, também, consideravam razoável a participação dos consumidores.

Em suma, a partir da pesquisa da FAO, de 2002, constata-se uma baixa participação, principalmente dos países em desenvolvimento na Comissão e nos Cônmites do *Codex*. Isso implica em uma dominação, por alguns países, do processo de elaboração de normas internacionais. Assim, os dados apresentados endossam a argumentação apresentadas em outras seções deste capítulo, ao afirmar que a elaboração das normas internacionais é acompanhada por um intenso debate, pois envolve interesses de diversos grupos, sejam eles representados por organizações governamentais ou não governamentais.

De acordo com as análises de Martinelli (2012), o processo de elaboração de normas é complexo devido ao seu objeto de análise, que é o alimento. Quando se trata do alimento a análise é complexa, pois o mesmo possui impacto direto sobre a saúde do ser humano e sobre a pauta de exportação de diversos países, principalmente os em desenvolvimento. Portanto, o *Codex* trabalha com assuntos polêmicos e passíveis de permanentes embates. O problema não são os conflitos, pois sempre existirão, a preocupação maior é que a questão econômica se sobreponha ao interesse da saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que nos instigou enveredar por esta pesquisa foi o caráter paradoxal que cercava o tema. Tanto na literatura nacional como na internacional se destacavam dois pontos síntese sobre essa temática: primeiro que, após o surgimento do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (1947), por meio das rodadas comerciais, o comércio internacional presenciou uma redução significativa dos níveis tarifários, entretanto, *pari passu* a essa redução outras barreiras comerciais surgiram. Logo, no capítulo 2 e 3, nós constatamos que as barreiras comerciais ganharam uma nova roupagem passando a se apresentar como barreiras não tarifárias e, entre essas novas formas de barreiras destacamos as sanitárias. Segundo que, embora essas medidas sanitárias fossem legítimas quanto à preocupação com a vida e a saúde humana, elas poderiam trazer restrições ao comércio internacional, caso fossem utilizadas de forma indiscriminada e injustificada.

Assim, ao elaborarmos o capítulo 3, procurávamos responder as seguintes questões: o que são essas barreiras não tarifárias? Toda medida não tarifária (MNTs) é uma barreira comercial? Como garantir que uma medida não se torne uma barreira? Concluímos a partir de alguns trabalhos da UNCTAD que: i) as MNTs são medidas políticas e grande parte é aplicada aos produtos importados. Tais instrumentos podem ou não afetar o fluxo de comércio e nem todas as medidas que afetam o comércio são implementadas com fins discriminatórios ou protecionistas; ii) as MNTs são agrupadas em categorias (medidas técnicas e não técnicas) e subcategorias; e iii) não é a medida em si que é discriminatória ou uma barreira, mas sim a aplicação das MNTs. Portanto, nossa principal conclusão é que uma medida não tarifária não é uma barreira comercial, porém ela pode se tornar, dependendo de sua aplicação. Logo, depreendeu-se dessa discussão que o problema não está no fato de um país exigir determinadas regras para proteger seu território e a saúde de seu consumidor, mas sim, no fato de não ter transparência nas regras que se exige. Segundo Williansom, a ausência de transparência dificulta a tomada de decisões dos agentes e assim, potencializa as incertezas nas transações.

Ao analisarmos o conteúdo das notificações, detectamos que um dos principais problemas das várias medidas referentes a questões sanitárias e fitossanitárias é a falta de transparência. Quando as normas não são claras torna-se mais difícil distinguir o que é e o que não é legítimo, criando, assim, barreiras ao comércio. É por meio das notificações que os países membros disponibilizam informações sobre as políticas, as normas e os regulamentos

comerciais adotados, em outros termos, as notificações possibilitam que os países tomem conhecimento das exigências em matéria de saúde humana, sanidade animal e proteção vegetal de outros países. Contudo, por vezes, as informações contidas nas notificações estão incompletas, o que dificulta a comunicação entre os países membros, tornando o processo menos transparente.

No relatório do Comitê SPS de 2004 foram destacados algumas dificuldades enfrentadas pelos países Membros referentes ao processo de notificação, a saber: dificuldades administrativas para apresentar as notificações; dificuldades em saber quais medidas deviam ser notificadas; ausência de coordenação entre o órgão público responsável pela elaboração das medidas sanitárias e fitossanitária e pelo órgão responsável pela emissão da notificação; e preenchimento incompleto do formulário de notificação. Quando se analisou as notificações de 1995 emitidas à OMC, notou-se que diversos campos de informação estavam em branco.

Segundo a OMC, em 2002, grande parte dos países que havia apresentado notificações não tinha indicado claramente se existia uma norma, diretriz ou recomendação internacional, e muito menos em que sua regulamentação diferia do padrão internacional. Portanto, a ausência de detalhamento das informações compromete a legitimidade das medidas sanitárias e fitossanitárias.

Apesar das dificuldades verificadas, é nítido o aumento da emissão de notificações à OMC. Desde 1995, o número de notificações aumentou consideravelmente, principalmente a partir de 2001. Entre 1º de Janeiro de 1995 a Dezembro de 2011 foram apresentadas 13.627 notificações à OMC. Em 1995, emitiu-se aproximadamente 197 notificações, enquanto que em 2011, esse número passa para 1.386.

A maioria das notificações é do tipo regular, contudo, destaca-se que no ano de 2001, a notificação de caráter emergencial apresentou um valor expressivo, comparado aos outros anos. Certamente, reflexo das enfermidades que acometeram diversos países, sobretudo a partir da década de 1990. Em 2001, o Reino Unido enfrentou um surto de febre aftosa. No espaço de duas semanas, a febre aftosa alastrou-se pela França, Irlanda e Países Baixos.

O que mais nos chamou atenção nas notificações de emergência foi seu efeito expectacional. Por exemplo, em qualquer caso de surto, como o da febre aftosa, todos os países podem ser afetados, até mesmo aqueles livres desse tipo de enfermidade. Pois, o simples alarme de uma possível doença gera desconfiança em todo mercado agroalimentar. Portanto, o problema não está localizado somente no país, onde ocorre o foco da doença.

Devido às expectativas dos agentes, a incerteza se propaga ao longo das transações atingindo produtores, distribuidores e consumidores.

Outro ponto que chamou atenção nas notificações selecionadas foi a participação dos países. Notou-se que a presença dos países em desenvolvimento no Comitê SPS é cada vez maior. Do total das notificações SPS, no período de 1995 a 2011, em números absolutos, 6.700 são de países desenvolvidos e 6.930 são de países em desenvolvimento e países menos adiantados (terminologias utilizadas pela OMC). Os seis países desenvolvidos que mais emitiram notificações à OMC, no período de 1995 a 2011, foram os EUA, União Europeia, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Japão. Sendo que somente os EUA emitiram 3.284 notificações, praticamente 50% do total das notificações emitidas pelos países desenvolvidos. Entre os países em desenvolvimento destacam-se Brasil e China. De 1995 a 2011, o Brasil emitiu 1033 notificações, com destaque para o ano de 2007, no qual foram emitidas 196 notificações. A China, para o mesmo período, emitiu 694 notificações, porém ressaltamos que este país inicia suas atividades somente a partir de 2002 na OMC.

Nossa principal conclusão foi que, a emissão de notificações está associada a dois fatores: às crises alimentares e a ampliação e aprimoramento dos meios institucionais de transparência. Certamente, os países Membros possuem organizações e instituições diferentes o que justifica em maior ou menor grau o número de emissão de notificações, portanto, de forma geral, pode se inferir que a partir dos anos 2000, os países em desenvolvimento aumentaram os investimentos nas organizações que elaboram e aplicam medidas referentes à saúde humana, sanidade animal e proteção vegetal. Embora no caso dos países desenvolvidos, especificamente para a região da Europa, não se pode afirmar o mesmo, pois, os países dessa região possuem uma legislação rigorosa em matéria de segurança do alimento, no entanto, como se verificou são os que menos emitiram notificações à OMC.

Esta conclusão aguçou nossa curiosidade. Consequentemente, nós pretendemos continuar nossa pesquisa verificando se existe alguma relação entre o número de notificações e a criação de instituições referentes à qualidade e inocuidade dos alimentos. Alguns autores, como Silveira e Silva e Pereira e Sansevero (2010) apontam que o aumento da participação do Brasil no Acordo SPS advém do aprimoramento das leis nacionais e dos organismos de transparência relacionados à saúde humana, sanidade animal e proteção vegetal. Mas, por que esta relação não se verifica para a Europa?

No capítulo 4 apresentamos o aparato institucional do processo de harmonização de produtos. Assim como se exige o processo da transparência, os dirigentes da OMC

recomendam que os países membros elaborem suas estratégias nacionais de acordo com as normas estabelecidas por organizações internacionais. O intuito dessa recomendação é diminuir a variabilidade de normas e regulamentos em todos os mercados, para assim, facilitar o comércio entre os países. Entretanto, por vezes, as normas referentes à inocuidade e qualidade dos alimentos das organizações internacionais criam tensões entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Os países desenvolvidos argumentam que o processo de harmonização pressiona para que eles adotem padrões sanitários e fitossanitários mais baixos comparados às suas próprias normas nacionais. Enquanto que os países em desenvolvimento defendem que os elevados padrões representam barreiras ao mercado internacional de alimentos.

Conseguimos captar essa tensão em algumas notificações emitidas à OMC e, na reunião que participamos da Comissão do *Codex Alimentarius* do Brasil. Por meio das notificações concluímos que o *Codex Alimentarius* não é meramente um foro de discussão, mas, também, uma arena de embates. Na pesquisa realizada pelo grupo FAO/OMS, todos os países entrevistados responderam que as normas *Codex* são relevantes, contudo, nas reuniões realizadas pela organização os países trocam acusações, afirmando que são poucos os que adotam as normas.

Como entender os países? Reconhecem as normas, mas não as adotam! Isso quer dizer que o trabalho do *Codex* é dispensável? Não. Nossa referencial teórico nos ajudou a compreender que, as normas *Codex*, baseadas na ciência, são importantes, entretanto, o poder político de alguns países no comércio internacional é maior. Assim, concluímos que o *Codex* reflete a assimetria de poder existente na OMC (capítulo 2), demonstrando que, muitas vezes, a ciência se subordina à política. Demonstramos no capítulo 1, sob o enfoque institucional, que o mundo da ação é um mundo do qual faz parte o conflito e a distribuição assimétrica de informação e poder. E mais, como afirma Reis, “a atividade humana é um ato coletivo e de que os indivíduos superam as suas irredutíveis limitações através da construção de convenções, isto é, de padrões de ação e comportamento que resultam em interações”.

Mais do que simples normas técnicas o *Codex* procura estabelecer consensos em torno da inocuidade do alimento, tarefa nada fácil, pois envolve simultaneamente interesses do comércio internacional e de saúde pública. Ganham este “jogo” os países que estiverem mais bem preparados, principalmente em termos técnicos e científicos; mas, também, os que constroem amplas alianças e apoios nos momentos de negociação.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J.S. Acordo sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias: balanço de uma década buscando o equilíbrio entre a proteção do comércio e a proteção da saúde dos consumidores.** CEPAL. Santiago de Chile, 2005. Disponível em: <www.fao.org/>. Acesso em: 20/10/2011.
- ALMEIDA, M.H.T. Apresentação.** In: VEBLEN, T. A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições. Ed. Nova Cultura, São Paulo, 1987. p.VII-XVII.
- AKERLOF,G.A. A theory of social custom, of which unemployment may be one consequence.** The quarterly Journal of Economics. Vol94. nº 4, 1980,p. 749-775. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>. Acesso em: 28/02/2013.
- AZEVEDO, A. C. “Alerta Exportador!”: a questão informacional no tratamento das barreiras técnicas.** (2003). INMETRO.
- BELIK, W. Perspectiva para segurança alimentar e nutricional no Brasil.** Revista Saúde e Sociedade, v.12, nº1, p.12-20, 2003.
- BELIK, W; REYDON, B.P; GUEDES, S.N.R. Instituições, ambiente institucional e políticas agrícolas.** In: RAMOS, P. et al. Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. Brasília, MDA, 2007. p. 103-136.
- BORA, B; KUWAHARA,A;LAIRD,S. Quantification of Non-Tariff Measures.** Policy issues in international trade and commodities. Study series nº 18. UNCTAD, Geneva,2002.
- BASU,S.R & KUWAHARA,H.U Initiatives on non-tariff measures – some results from a pilot project.** Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. UNCTAD, 2010.
- BASU,S.R; KUWAHARA,H; DUMESNIL,F. Evolution of non-tariff measures: emerging cases from selected developing countries.** UNCTAD, Geneva. (2012).Disponível em: <<http://unctad.org>>. Acesso em: 20 de Novembro de 2012.
- BATEMAN, B.W. Clearing the Ground: The Demise of the Social Gospel Movement and the Rise of Neoclassicism in American Economics.** History of Political Economy. Vol.30, 1998, p. 29-52. Disponível em: <<http://hope.dukejournals.org>>. Acesso em: 20 de Setembro de 2012.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”.** Revista Economia e Sociedade, no. 4. Campinas: IE/Unicamp, p.11-20, 1995.
- BLOCK, F. L. Las Origenes del Desorden Económico Internacional.** México, Fondo de Cultura (re-editado em 1987), 1980.
- BOLTANSKI, L; THÉVENOT, L. De la justification les économies de la grandeur.** 1990. Disponível em: <<http://www.cnam.fr>>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2010.

BRINGEL, B; MUÑOZ, E.E. **Dez anos de Seattle, o movimento antiglobalização e a ação coletiva transnacional.** Ciências Sociais Unisinos, p.28-36. São Leopoldo. 2010. Disponível em <<http://netsal.iesp.uerj.br>>. Acesso em:20 de Junho de 2012.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX.** São Paulo, Ed. UNESP, IE Unicamp, 2002.

CAVALIERI, M. A.R. **Thorstein veblen entre seus pares economistas: um estudo sobre a audiência e a estrutura argumentativa de sua crítica sistemática ao pensamento econômico.** XL Encontro Nacional de Economia. ANPEC. 2012, p.1-20. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br>>. Acesso em: 20 de Janeiro de 2013.

CDC. **Estimates of foodborne illness in the United States.** Report, 2011. Disponível em: <<http://www.cdc.gov>>. Acesso em: 20 de Janeiro de 2012.

CEPAL. **Globalização e Desenvolvimento.** Nações Unidas. Brasília, 2002. Disponível em <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 22/01/2012.

COASE, R.H. **The nature of the firm.** Economica, New series, Vol.4, nº16, p.386-405, 1937.

COASE, R.H. **The new institutional economics.** American Economic Association, p. 229-231,1984.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos.** Bruxelas, 2000. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em: 20/02/2011.

CONCEIÇÃO, O.A.C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista.** 2001. P. 228.Tese-Doutorado. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE). Porto Alegre, 2001. Disonível em: <<http://cdn.fee.tche.br>>. Acesso em: 10 de Outubro de 2012.

CONSALTER, L. A. **Fatores e procedimentos determinantes da qualidade do projeto de produtos visando a competitividade.** São Carlos,1996, vol.3, n.1, p. 70-85 .

COZENDEY,C.M. **A participação do Brasil no comitê de medidas sanitárias e fitossanitárias da OMC.** In: Notificações aos Acordos de Barreiras Técnicas (TBT) e Sanitárias (SPS) da OMC: transparência comercial ou barreiras não tarifárias? Organizador Orlando Monteiro da Silva. Universidade Federal de Viçosa, MG.2010, p.240.

CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN. **Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.** Roma, 1996. Disponible em: <<http://www.fao.org>>. Acesso em: 21/08/2006.

DEARDORFF, A. V; STERN, M.R. **Measurement of Non-Tariff Barriers,** OECD Economics Department Working Papers, No. 179, OECD Publishing, 1997.

DELGADO, G.N. **O regime de Bretton Woods para o comércio mundial: origens, instituições e significado.** Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica. EDUR, 2009.

DIAZ-BONE, R; THÉVENOT, L. **La sociologie des conventions. La théorie des conventions, élément central des nouvelles sciences sociales.** Trivium, 2010, p.1-13.

DI MAGGIO, P.J; POWELL, W.W. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.** 1991. Disponível em: <<http://laisumedu.org>>. Acesso em: 12 de Agosto de 2012.

DUBUGRAS, M.T.B; PÉREZ-GUTIÉREZ, E. **Revisão sistemática com ferramenta da avaliação de riscos microbiológicos. Área de Vigilância Sanitária, prevenção e controle de doenças.** OPAS/OMS, 2009. Disponível em: <<http://bvs.panalimentos.org>>. Acesso em: 20 de Julho de 2011.

DUGGER, W. **The new institutionalism: new but not institutionalist.** Journal of Economics Issues. Vol. 24, nº 2, p. 423-431, 1990.

EICHENGREEN, B.J. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional.** Tradução de Sérgio Blum. São Paulo. Editora: 34, 2000. 288p.

ENGLER, A; NAHUELHUAL, L; COFRÉ, G; BARRENA, J. **How far from harmonization are sanitary, phytosanitary and quality-related standards? an exporter's perception approach.** ELSEVIER. Food policy. 2012 (162-170).

EURONEWS. Caso de febre aftosa no Reino Unido. Notícias. 04 de Agosto de 2007. Disponível em: <<http://pt.euronews.com>>. Acesso em: 02 de Janeiro de 2012.

EYMARD-DUVERNAY, F. **La négociation de la qualité.** Revue Economie Rurale. Vol.27, nº 217, p.12-17, 1993.

FAO. **Evaluacion de la seguridad alimentaria.** Report, WFS/TECH/7 Version provisional, 1996.

FAO. **Convención Internacional de Protección Fitossanitaria.** Texto Revisado, 1997. Disponível em: <<https://www.ippc.int>>. Acesso em: 02 de Janeiro de 2011.

FAO. **Report of the evaluation of the Codex Alimentarius and other FAO and WHO food standards work.** Roma, 2002. Disponível em: <<http://www.codexalimentarius.org>>. Acesso em 20 de Janeiro de 2012.

FAO/OMS. **Qué es el Codex Alimentarius.** Roma, 2006. Disponível em: <<http://www.codexalimentarius.org>>. Acesso em 20 de Dezembro de 2010.

FAO/OMS. Comisión Del Codex Alimentarius. Manual de Procedimento. Roma, 2011. Disponível em: <<http://www.codexalimentarius.org>>. Acesso em 20 de Janeiro de 2012.

FAO/OMS. 35 ° Reunión de la Comisión del Codex Alimentarius. Roma, 2012. Disponível em: <<http://www.codexalimentarius.org>>. Acesso em 20 de Janeiro de 2012.

FRANSMAN, M. **Information, knowledge, vision and the theories of the firm.** IN: DOSI, G. et alii (ed). Technology, organization, and competitiveness: perspectives on industrial and corporate change. Oxford: Oxford University Press, pp. 147-191, 1998.

FELIPE, E.S. **As instituições e os neo-schumpeterianos: a noção de aprendizado a partir do pilar cognitivo das instituições.** Pesquisa & Debate, v1. 19, nº1, p.15-32, 2008.

FINLAYSON, J.A; ZACHER, M.W. **The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions.** International Organization, The MiT Press. Vol.35, Nº 4, p.561-602, 1981. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>. Acesso em: 01/03/2012.

FLÓREZ, E.A.de. **Políticas de calidad em el sistema agroalimentario español.** Departamento de Ciencia de Alimentos y Centro de Investigaciones Agroalimentarias. Venezuela, 2000.

FONSECA, M. F. A. C. **A institucionalização dos mercados de orgânicos no mundo e no Brasil: uma interpretação.** Tese-Doutorado. Seropédica: UFRJ. ICHS. CPDA. 2005.

FURLANETTO, E.L. **Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social.** Rev. Sociologia Politica. [Online]. 2008, vol.16, pp. 55-67.

FURUBOTN, E.G; RICHTER, R. **The new institutional economics- A different approach to economic analysis.** Institute of Economic Affairs. Oxford, p.15-23, 2008.

GALA, P. **A teoria institucional de Douglass North.** Revista de Economia Política, Vol.23, nº 2,p. 89-105, 2003.

GARLIIPP, J.R.D. **Economia Desregrada – Marx, Keynes e Polanyi e a Riqueza no Capitalismo Contemporâneo.** Tese-Doutorado. 2001. Campinas: IE-Unicamp.

GATT. **The texto of the General Agreement on Tariffs and Trade.** Geneva, July, 1986. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 02/02/2012.

GATT 1994. **General Agreement on Tariffs and Trade 1994.** . Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 20 de Junho de 2011.

GONÇALVES, R. **The less developed countries and the world trading system: a challenge to the GATT, de Diane Tussie.** Resenha Bibliográfica. IPEA, vol.18, nº3, Dezembro de 1998. 765-772.

O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas.
São Paulo, 2003, Ed. Contexto.

GRUNERT, K.G. **Food quality and safety: consumer e perception and demand.** European Review of Agricultural Economics. Vol 32, p. 369–391, 2005.

HALL, P.A; TAYLOR, R.C.R. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova, nº 58, p.193-223. (2003).

HENSON,S;LOADER,R;SWINBANK,A;BREDAHL,M. **The impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on developing country exports of agricultural and food products.** (1999). Disponível em: <<http://sard.ruc.edu.cn>>. Acesso em: 20 de Agosto de 2011.

HODGSON, G.M. **How economics forgot history: the problem of historical specificity in social science.** Routledge. London, 2001. Disponível em: <<http://books.google.com.br>>. Acesso em: 20/10/2012.

IAEA (International Atomic Energy Agency). **Food for the Future.** Austria, 2012. Disponível em: <<https://www.iaea.org/bulletin>>. Acesso em: 12 de Janeiro de 2013.

ICONE (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Comerciais). **Glossário,** 2012. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br>>. Acesso em: 20/11/2012.

IPPC. **Convenção Internacional de proteção vegetal.** Disponível em: <<https://www.ippc.int>>. Acesso em 20/01/2011.

INMETRO- Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial. **Alerta Exportador! Barreiras Técnicas às exportações.** (2009). Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br>>. Acesso em: 20/01/2012.

IRWIN,D.A. **The GATT in historical perspective.** The American Economic Review, Vol. 85, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Seventh Annual Meeting of the American Economic Association Washington, DC, January 6-8, 1995 (May, 1995), p. 323-328.

JAKOBSEN, K. **Do GATT à OMC: discurso e prática.** Editora: Fundação Perseu Abramo, 1º edição. São Paulo, 2005.

JACKSON, J.H. **The world tarde system: law and policy of international economic relations.** ED.2. The Mit Press, 1997.

JAFFEE,S; HENSON,S. **Standards and agro-food exports from developing countries: rebalancing the debate.** 2004. Disponível em: <<http://econ.worldbank.org>>. Acesso em: 20/10/2011.

JADG, S. **French Economics of Convention and Economic Sociology.** Conferência: Economic sociology: problems and prospects.University of Crete, Greece, p. 1-24, 2004.

JENSEN,M.F. **Reviewing the SPS agreement: a developing country perspective. The Royal Veterinary and Agricultural University.** 2002. Disponível em: <<http://www.foi.life.ku.dk>>. Acesso em: 20/11/2011.

JOSLING,T;ROBERTS,D. **Meansuring the impact of SPS standards on market access.** (2011). Disponível em : <<http://www.agritrade.org>>. Acesso em: 20 de Agosto de 2012.

... Tracking the implementation of internationally agreed standards in food and agriculture production.(2011). Disponível em: <<http://www.agritrade.org>>. Acesso em: 20 de Agosto de 2012.

JOSLING, T; ROBERTS,D; ORDEN, D. Food regulation and trade: toward a safe and open global system- an overview and synopsis. American Agriculture Economics Association. Annual meeting, 2004. Disponível em: <<http://purl.umn.edu/20008>>. Acesso em: 26/11/2011.

KEYNES, J.M. As consequências econômicas da paz. Tradução de Sérgio Bath. Imprensa Oficial do Estado, Brasília. Editora: Universidade Federal de Brasília, p.209, 2002.

LANDES, D.S. Prometeu desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa Ocidental de 1750 até os dias atuais de hoje. Tradução de Maria Rocha Motta. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2005. 627p.

LIAGOURAS, G. Socio-economic evolution and darwinism in Thorstein Veblen: a post-marxist appraisal. Cambridge Journal of Economics, v.33, p.1047-1064. (2009).

LIMA, R.C.A. Medidas Sanitárias e Fitossanitárias na OMC: neoprotecionismo ou defesa de objetivos legítimos. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

MALUF, R.S.; MENEZES, F. Caderno ‘Segurança Alimentar’. Cadernos da UNICAMP, Campinas, 2001. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 10/02/2006.

MARCH, J.G; OLSEN, J.P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. Revista Sociologia Política, Vol.16, nº 31, p.121-142, 2008.

MARQUES,J.E.D.C. Na busca de novos líderes: compreendendo o surgimento de candidatos à disputa política pela ótica neo-institucionalismo da escolha racional. Revista Eletrônica de Ciências Sociais. Ano I, edição 01, 2007. Disponível em: <<http://www.editoraufjf.com.br>>. Acesso em: 08/02/2012.

MARTINELLI, M.A. El Codex alimentarius y la inocuidade de alimentos. In: **Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición em América Latina.** Org. Walter Belik. São Paulo: Hucitec, 2004.

MATTHEWS, R.C.O. The economics of institutions and the sources of growth. The Economic Journal, Vol.96, nº 384, p.903-918, 1986.

MAXIMO,M.M.A. A Guerra dos métodos: a visão da escola histórica alemã. Associação Nacional de História (ANPUH). XIV Encontro Regional da ANPUH. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.encontro2010.rj.anpuh.org>>. Acesso em: 20 de Agosto de 2012.

MAYEDA, G. Developing disharmony? The SPS and TBT agreements and the impacts of harmonization on developing countries. Journal of International Economic Law. Oxford University, Vol7. Nº 4, p.737-764, 2004.

MIKIC, M. **Rising non-tariff protectionism and crisis.** Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.In. **Rising non-tariff protectionism and crisis recovery: a study by the Asia-Pacific research and Training network on trade.** UNCTAD, 2010. Disponível em: <<http://www.unescap.org>>. Acesso em: 20 de Novembro de 2012.

MOFFIT, M. **O dinheiro do mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência.** Tradução de Lucas Assunção. Rio de Janeiro. Editora: Paz e Terra, 1984.

NORTH, D.C. Institutions. Journal of Economic Perspectives-, Vol. 5, nº1, 1991, p. 97-112.

NORTH, D. C. **Prize Lecture: Economic Performance through Time.** (1993). Disponível em: <<http://www.nobelprize.org>>. Acesso em : 20 de Julho de 2011.

NORTH, D. C. **Economic performance through time.** The American Economic Review. Vol.84, nº03, p. 359-368, 1994.

OLIVEIRA, I.T.M. **A regulação do Comércio Internacional Agrícola: histórico e perspectivas.** Texto para Discussão 1651. IPEA. Brasília, Agosto de 2011, p1-31. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em :20 de Novembro de 2011.

Organização Pan-Americana da Saúde (PAHO). 13^aReunião Interamericana, a nível ministerial sobre saúde e agricultura. **Inocuidade dos alimentos: os desafios e oportunidades encontrados pela produção pecuária e pelos produtos pecuários.** Washington, 2003. Disponível em <<http://www.paho.org>> . Acesso em: 20 de Novembro 2011.

PEREIRA, C.B. **Notas para uma crítica institucionalista da “Nova Economia Institucional”.** FEA/USP, 2005. Disponível em:<<http://www.eadfea.usp.br>>. Acesso em: 10 de Agosto de 2011.

PESSANHA, L. **Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: implicações e Conexões ao caso brasileiro.** Tese de Doutorado. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Rural do Rio de Janeiro, 1998.

PRAZERES, T. **Barreiras Técnicas e Protecionismo na OMC.** In: O Brasil e o Protecionismo/ (Org). Welber Oliveira Barral. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

PRESSER, M,F; ALMEIDA, L.T. **Negociaciones internacionales y seguridad alimentaria: perspectivas para el MERCOSUR.** In: Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina/organizador Walter Belik. São Paulo, Hucitec, 2004.

PINTO, H. **Existe um institucionalismo? Caminhos para uma teoria econômica satisfatória.** E-cadernos dos CES, nº2, 2008. Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de>>. Acesso em: 23/10/2012.

ONDÉ, J.L. **Instituições e Mudança Institucional: uma Abordagem Schumpeteriana.** Economia, Brasília, v.6, nº 1, p.119-160, 2005.

PORTE, C. B. Quebrando barreiras. Agroanalysis, São Paulo, vol., p. Junho de 2010. Entrevista concedida a Bruno Blecher. Disponível em: <<http://www.agroanalysis.com.br>>. Acesso em: 02 de Agosto de 2012.

PREVÓST, D. UNCTAD. **Curso da UNCTAD sobre Solução de Controvérsias na OMC**. Medidas sanitárias e fitossanitárias, Genebra, 2003. Disponível em : <<http://unctad.org>>. Acesso em: 10 de Julho de 2011.

RÉGO, E.C.L. **Do GATT à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comércio**. (1996). Disponível em <<http://www.bnbes.gov.br>>. Acesso em: 20 de Junho de 2011.

REIS, J. **O institucionalismo económico: crónica sobre os saberes da economia**. Notas econômicas. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, p.1-32, 1998.

REUTERS BRASIL. **EUA registram caso de vaca louca; USDA não vê risco**. Notícias, 24 de Abril de 2012. Disponível em: <<http://br.reuters.com>>. Acesso em: 02 de Janeiro de 2012.

SATO, E. **Mudanças estruturais no sistema Internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC**. (2001). Disponível em: <<http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos>>. Acesso em: 12 de Janeiro de 2012.

SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. **Boletim eletrônico epidemiológico**. Relatório, 2005. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br>>. Acesso em: 03 de Abril de 2012.

SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. **Dados epidemiológicos de Doenças Transmitidas por Alimentos- 2000 a 2011**. Relatório, 2011. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br>>. Acesso em: 03 de Abril de 2012.

SELZNICK, P. **Institutionalism old and new**. Administrative Science Quarterly. Vol.41, nº 2, p.270-277, 1996.

SILVA, V; AMARAL, A.N.P. **Segurança alimentar, Comércio Internacional e Segurança Sanitária. Revista Informações Econômicas**. São Paulo, v.34, 2004. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br>>. Acesso em: 12 de Outubro de 2012.

SILVA FILHO, E.B. **Institucionalismo econômico, modelos mentais e conformidade institucional**. Tese-Doutorado. UNICAMP/IE. Campinas, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br>>. Acesso em: 02 de Dezembro de 2012.

SPERS, E. E. – **A Segurança ao longo da Cadeia Agroalimentar**. Conjuntura Alimentos. São Paulo, SAA, Vol. 5, n. 1, fev/1993.

SPERS, E. E. **Mecanismos de regulação da qualidade e segurança em alimentos**. Tese-Doutorado. São Paulo. FEA/USP, 2003.

SYLVANDER, B. **La qualité: du consommateur final au producteur. La construction sociale de la qualité: des produits aux façons de produire.** Station Economie et Sociologie Rurales. P. 27-49, 1994.

THÉRET, B. **As instituições entre as estruturas e as ações.** Lua Nova, nº 58, p.225-254, 2003.

THÉVENOT, L. **Organized complexity: conventions of coordination and the composition of economic arrangements.** European Journal of Social Theory. P. 1-22, 2001.

THÉVENOT, L. et al. **Values, coordination and rationality. The economy of conventions or the time of reunification in the economic, social and political sciences.** Conferência: "Conventions et institutions: approfondissements théoriques et contributions au débat politique". Paris, 2003. Disponível em: <<http://www.parisschoolofeconomics.com>>. Acesso em: 02 de Agosto de 2012.

THORSTENSEN,V. **OMC- Organização Mundial do comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais.** São Paulo, 2º Ed. Aduaneiras, 2001. p.520 .

THORNSBURY,S. **Technical regulations as barriers to agricultural trade.** Dissertação de Mestrado. Instituto Politécnico e Universidade Estadual de Virgínia. Outubro de 1998. Blacksburg, Virgínia. Disponível em: <<http://scholar.lib.vt.edu/theses>>. Acesso em : 20/03/2011.

UNNEVEHR,L.J. **Food safety in food security an food trade. In: A 2020 Vision For food , agriculture, and the environment.** International food policy research institute, 2003.

VALLS, L. **Histórico da Rodada Uruguai do GATT.** Estudo em Comércio Exterior, Vol I, nº3, Julh/Dez 1997. Disponível em: <<http://www.bnbes.gov.br>>. Acesso em: 20 de Junho de 2011.

VEBLEN, T. **Why is economics not an evolutionary science.** The Quarterly Journal of Economics. Vol.12, p. 373-397, 1898.

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições.** Tradução: Olívia Krahenbuhl. Ed.2, São Paulo: Nova Cultura, 1987.

VEGGELAND, F; BORGES,S.O. **Negotiating International Food Standards: The World Trade Organization's Impact on the Codex Alimentarius Commission** (2005). Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com>>. Acesso em: 20 de Julho d 2011.

WHO. **Building capacity for laboratory based surveillance, and outbreak detection and response for foodborne and other infectious enteric disease. Progress report, 2005.** Disponível em <<http://www.who.int/>>. Acesso em: 20/11/2011.

WHO. **Surveillance Programme for Control of Foodborne Infections and Intoxications in Europe 8th Report 1999-2000.** Report, 2004. Disponível em: <<http://www.who.int/>>. Acesso em 20/11/2012.

WHO. Initiative to Estimate the Global Burden of Foodborne Diseases. Report, 2007.
Disponível em: < Acesso em 20/11/2012.

WILKINSON, J. A contribuição da teoria francesa das convenções para os estudos agroalimentares- algumas considerações iniciais. Ensaios FEE, Porto Alegre, Vol.20, nº2, p.64-80, 1999.

WILLIAMSON, O.E. Las instituciones economicas del capitalismo. Traducción de Eduardo Suarez. México, Fundación Cultural Económica, p.435, 1989.

WTO. Declaración de la Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius. Roma, 1995. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 20/08/2011.

WTO. Boletín de Información. La OMC celebra su segunda Conferencia Ministerial y conmemora el Cincuentenario del sistema multilateral de comercio. Mayo de 1998. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 20/08/2011.

WTO. Trading into the Future. 2º edition. March, 2001. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 20 de Junho de 2011.

WTO. Dispute settlement: GATT 1994. Geneva, 2003. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 20 de Julho de 2011.

WTO. Agriculture negotiations: The issues, and where we are now. (2004). Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 02 de Outubro de 2011.

WTO. Understanding the WTO. Geneva, 2011. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 02 de Outubro de 2011.

WTO. Trade and public policies: a closer look at non-tariff measures in the 21st century. World Trade Report, 2012. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 20 de Novembro de 2012.

WTO. Committe on Sanitary and Phytosanitary Measures . Recommended procedures for implementing the transparency obligations of the sps agreement (article7). (2008). Notificação G/SPS/7/Rev3. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org>>. Acesso em: 20/11/2012.

WTO. Notification. G/SPS/N. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org>>. Acesso em: 20/11/2012.

WTO. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. Notificação G/SPS/GEN/204/Ver.1. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org>>. Acesso em: 20/11/2012.

WTO. Special meeting of the SPS committee on the operation of enquiry points (2004). Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. Notificação G/SPS/R/32. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org>>. Acesso em: 20/11/2012.

WTO. Notification of emergency measures. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures (2001). Notificação **G/SPS/N/CAN/96**. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org>>. Acesso em: 20/11/2012.

WTO. Notification of emergency measures. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures (2001). Notificação **G/SPS/N/AUS/128**. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org>>. Acesso em: 20/11/2012.

WTO. Notification of emergency measures. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures (2001). Notificação **G/SPS/N/BNR/1**. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org>>. Acesso em: 20/11/2012.

WTO. Minutes of the meeting. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures.. Notificação **G/TBT/M/56**. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org>>. Acesso em: 20/11/2012.

UNNEVEHR, L.J. **Food Safety in Food Security and Food Trade**. In: A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment. International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2003. Disponível em: <<http://www.ifpri.cgiar.org>>. Acesso em: 20 de Julho de 2011.

YÁÑEZ, C. **Antecedentes y aportes del neo-institucionalismo económico**. Instituto Internacional de Governabilidad, 2006. Disponível em: <<http://www.iigov.org>>. Acesso em: 20 de Setembro de 2012.

ZYLBERSZTAJN, D. **Economia das organizações**. In: ZYLBERSZTAJN, D; NEVES, M.F. (Org). Economia e gestão dos negócios agroalimentares: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005. P. 23-38.

APÊNDICE A- NOTAS METODOLÓGICAS DAS NOTIFICAÇÕES SPS

As notificações referentes às medidas sanitárias e fitossanitárias estão disponíveis em uma plataforma online no site da OMC, intitulada sistema de Gestão de Informação SPS. O Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias SPS é o órgão responsável por receber e disponibilizar todas as notificações. As notificações são obtidas por meio de filtros, e estes estão representados por:

- Tipo de documento: se as notificações são tipo rotina, emergência, correção, adição, entre outras.
- Data de distribuição: filtro que possibilita selecionar o período que as notificações foram apresentadas à OMC.
- Membro que notifica: país que envia a notificação à OMC.
- Status de desenvolvimento: notificações por característica do país, se ele se configura como desenvolvido ou em desenvolvimento.
- Grupos geográficos/econômicos: este filtro disponibiliza as notificações emitidas por grupos, como por exemplo, G-20, América do Sul, América do Norte, União Europeia.
- Produtos: os produtos disponíveis para seleção são classificados pela OMC pelo Código do Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (SH). O SH é um método internacional de classificação de mercadorias, baseado em uma estrutura de códigos e respectivas descrições. Este Sistema foi criado para promover o desenvolvimento do comércio internacional, assim como aprimorar a coleta, a comparação e a análise das estatísticas, particularmente as do comércio exterior. Além disso, o SH facilita as negociações comerciais internacionais, a elaboração das tarifas de fretes e das estatísticas relativas aos diferentes meios de transporte de mercadorias e de outras informações utilizadas pelos diversos intervenientes no comércio internacional. A composição dos códigos do SH, formado por seis dígitos, permite que sejam atendidas as especificidades dos produtos, tais como origem, matéria constitutiva e aplicação, em um ordenamento numérico lógico, crescente e de acordo com o nível de sofisticação das mercadorias (MIDIC, 2012).
- Notificação por palavra-chave: as notificações, também, podem ser filtradas por palavras específicas, por exemplo, é possível selecionar notificações referentes somente a aditivos alimentares, limites máximos de resíduo, gripe aviária, pesticidas, entre outras.
- Regiões ou países que podem ser afetados pelas notificações: ao preencherem as notificações, o país emissor deve especificar os possíveis países que poderão ser afetados por aquela notificação.

- Objetividade e Racionalidade: cada notificação emitida pode ser classificada quanto sua rationalidade, assim, os países devem dizer qual o motivo da emissão de cada notificação, se é para proteção da saúde animal, vegetal ou humana.

Cada notificação possui uma identificação, por exemplo: G/SPS/N/BRA/1

G/	SPS/	N/	BRA/	1
Geral	Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias	Tipo da notificação: normal, correção, etc.	País emissor	Número de vezes que o país enviou notificações à OMC

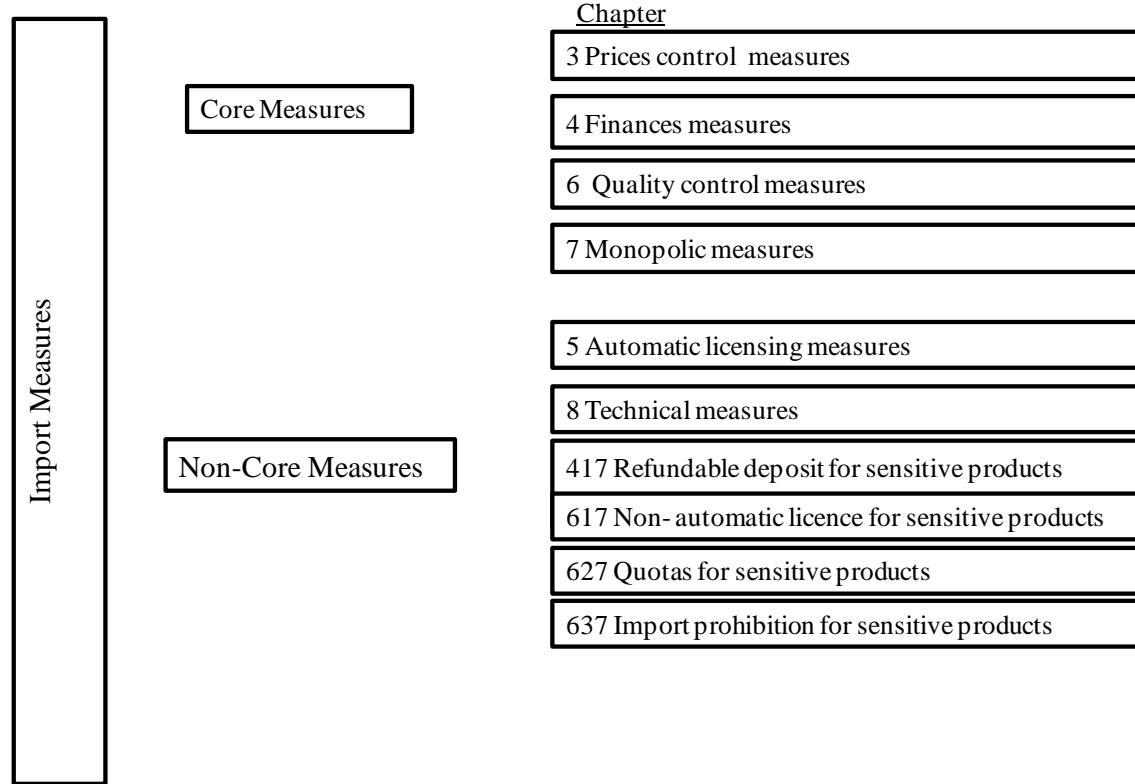
Esta simbologia significa que a notificação apresentada é referente ao Acordo sobre Medida Sanitária e Fitossanitária, do tipo normal, emitida pelo Brasil, pela primeira vez.

Existem outros documentos, emitidos, também, pelo Comitê SPS. Estes são resumos das Atas de Reunião do Comitê. Por exemplo, o documento G/SPS/7/Ver.3, apresenta recomendações para aplicação das obrigações de transparência das medidas sanitárias e fitossanitárias.

Para a formulação dos gráficos do capítulo 3 foram selecionadas mais de 13.000 notificações de todos os países. Primeiramente selecionou-se o período (1995-2011), as notificações foram enviadas para um arquivo do Excel, em seguida se utilizou outros filtros, do próprio Excel, para separar os anos e os países. E assim foi analisado notificação por notificação para extrair as informações permitidas e desejadas.

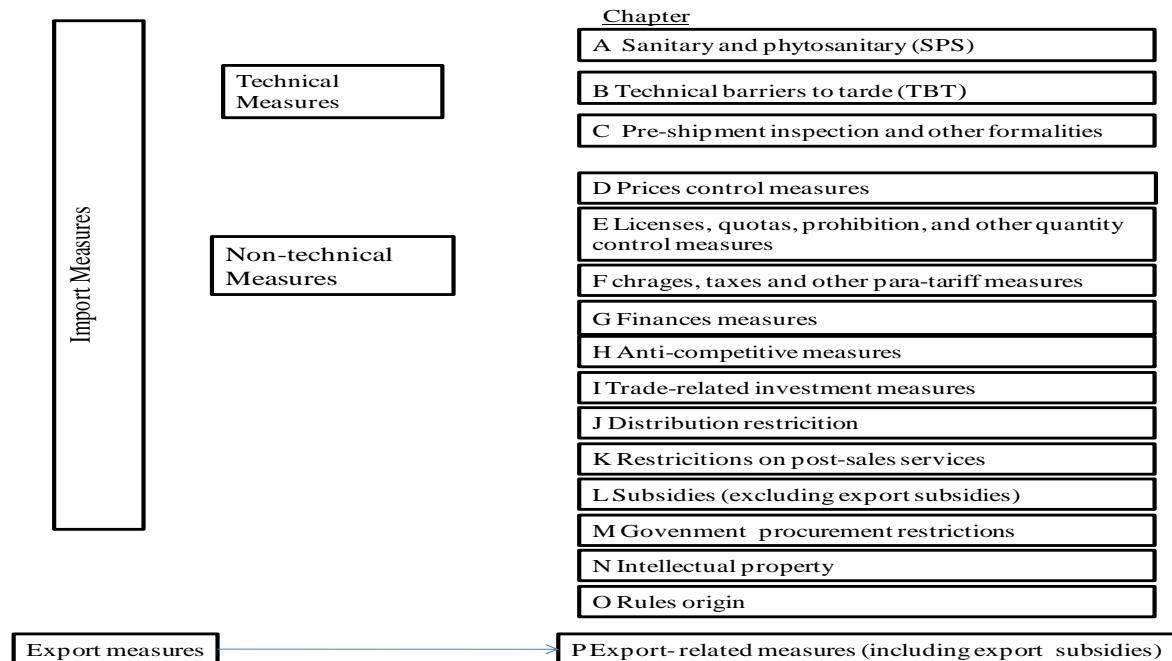
ANEXO A- CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DAS MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS

Figura 1- As medidas e os capítulos da antiga classificação das MNTs- UNCTAD.



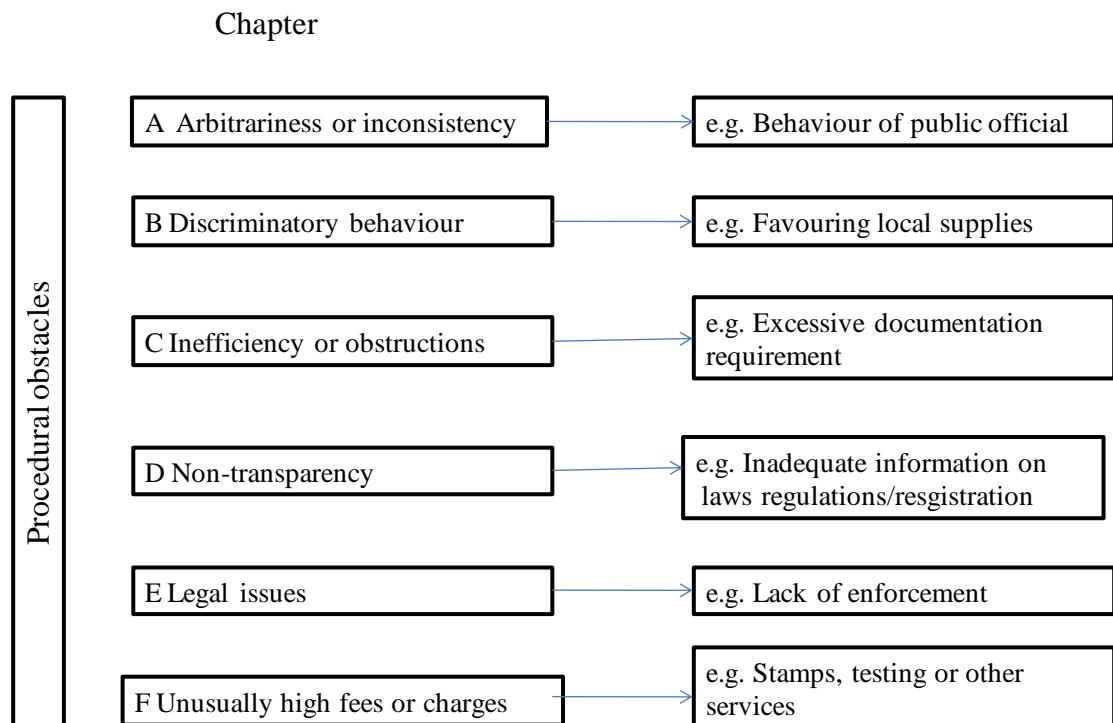
Fonte: BASU e KUWAHARA, 2012.

Figura 2- As medidas e os capítulos da nova classificação das MNTs- UNCTAD



Fonte: BASU e KUWAHARA, 2012.

Figura 3- As medidas e os tipos de obstáculos na nova classificação da MNTs



Fonte: BASU e KUWAHARA, 2012.

NOVA CLASSIFICAÇÃO DAS MNTS

A000 MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS

Medidas sanitárias e fitossanitárias incluem leis, decretos, regulamentos, requisitos, normas e procedimentos para proteger humana, animal ou vegetal saúde

A100 Normas voluntárias

Regras, diretrizes ou características para produtos ou processos e métodos de produção, que são projetados para proteger a vida humana, animal e vegetal (por exemplo, qualidade, composição e higiene), aprovado por organismos reconhecidos a nível internacional, nacional ou subnacional, ou aquele conjunto de normas estabelecido por empresas privadas. Normas voluntárias não têm autoridade da lei.

A110 Normas Internacionais

Padrões desenvolvidos por organizações internacionais de normalização.

A111 Normas para Processo de Produção

As normas de processo são definidas para a cadeia produtiva que vai contribuir para a segurança e adequação dos produtos.

B000 BARREIRAS TÉCNICAS AO COMÉRCIO

Barreiras técnicas ao comércio (TBT) são os regulamentos / normas referentes à especificação técnica de produtos e sistemas de avaliação da conformidade dos mesmos.

B100 Normas voluntárias

Regras, diretrizes ou características para produtos ou processos e métodos de produção (por exemplo, tamanho, cor, composição, qualidade, segurança e inocuidade), aprovado por alguns organismos reconhecidos a nível internacional, nacional ou subnacional, ou definidas pelas empresas privadas. Normas voluntárias não têm autoridade da lei.

C000 OUTRAS MEDIDAS TÉCNICAS

C100 Inspeção pré-embarque

Uma inspeção física das mercadorias antes de serem enviados do país de exportador, que estabelece a natureza exata das mercadorias. A inspeção assegura que as mercadorias estão de acordo com os documentos de acompanhamento que especificam seus código de tarifa, qualidade, quantidade e preço.

D000 MEDIDAS DE CONTROLE DE PREÇO

Medidas de controle de preços são implementadas para controlar os preços dos artigos importados em ordem para: sustentar o preço doméstico de determinados produtos, quando o preço de importação destes bens é menor; estabelecer o preço interno de certos produtos por causa da flutuação dos preços nos mercados domésticos, ou a instabilidade do preço no mercado externo, e neutralizar o dano resultante da ocorrência de "práticas desleais" de comércio exterior.

D100 fixação administrativa de preços

Por fixação de preços administrativos, as autoridades do país importador levam em consideração os preços internos do produtor ou do consumidor; estabelecendo um mínimo e o máximo dos preços, ou reverte para determinados valores do mercado internacional. Neste podem ser diferentes os métodos de fixação de preços, tais como preços mínimos de importação ou preços definidos de acordo com uma referência.

E000 MEDIDAS DE CONTROLES DE QUANTIDADE

Medidas de controle de quantidade são destinadas a restringir a quantidade de bens que podem ser importados, independentemente de provir de fontes diferentes, ou um fornecedor específico. Estas medidas podem assumir a forma de licenciamento restritivo, a fixação de uma determinada quota, ou através de proibições.

E100 Licença não-automática

Esta licença é a licença de importação, o que não é concedida automaticamente. A licença pode ser emitida ou de forma discricionária ou pode exigir critérios específicos a serem atendidos antes de ser concedido.

F000 MEDIDAS PARA-TARIFÁRIA

Outras medidas que aumentam o custo de importação de uma maneira semelhante às das medidas de tarifas, isto é, percentagem fixa ou por uma quantidade fixa, calculado respectivamente com base no valor e na quantidade. São conhecidas como medidas para-tarifárias. Quatro grupos são distinguidos: sobretaxas aduaneiras; impostos e taxas adicionais; impostos internos e encargos incidentes sobre as importações.

F100 Sobretaxas aduaneiras

Sobretaxa aduaneira, as quais também são chamadas de sobretaxa ou obrigação adicional, é um instrumento de política comercial *ad hoc* para aumentar as receitas fiscais ou para proteger a indústria doméstica.

G000 MEDIDAS FINANCEIRAS

As medidas financeiras são destinadas a regular o acesso e custo de divisas para importações e definir as condições de pagamento. Eles podem aumentar os custos de importação da mesma maneira que as medidas de tarifas.

G100 Exigência de Pagamento Antecipado

Exigência de Pagamento Antecipado está relacionada com o valor da transação de importação e / ou da taxa de importação, são feitas no momento em que for apresentado o pedido, ou quando uma licença de importação é emitida.

H000 MEDIDAS ANTI-COMPETITIVAS

Medidas para conceder exclusividade ou preferências especiais ou privilégios a um ou mais limitado grupo de operadores econômicos, por razões social, fiscal, econômico ou político.

H100 Canal único de importações

A exigência de que todas as importações, ou importações de *comodities* selecionadas, têm que ser canalizadas através de agências estatais ou controladas pelo Estado. Ao setor privado é algumas vezes concedido o direito exclusivo de importações.

**ANEXO B- COMMITTEE ON TECHNICAL BARRIERS TO TRADE
MINUTES OF THE MEETING OF 20-21 MARCH 2012**

Russian Federation – Draft on Technical Regulation of Alcohol Drinks Safety (published on 24 October)

The representative of Mexico recalled comments sent by her delegation in December 2011 expressing concern about the compatibility of this measure with the TBT Agreement. She appreciated the removal of the definitions of tequila and mescal from the technical regulation, since they were not considered generic products. Nonetheless, she requested information about how these products would be categorized and whether they would be acknowledged as having undergone a process of protection in the context of their denomination of origin registration by the Russian Federation. Her delegation considered certain requirements of the measure - state registration, declaration of conformity, as well as of import and circulation licences for alcoholic beverages - to be excessive (in terms of notification) and duplicative (of existing regulations). She requested that the accreditation of laboratories, and the results of laboratory tests conducted by those laboratories, be acknowledged by Russian Federation customs authorities, given that tequila already complied with a complete system of certification and guarantee.

With regard to the commercial information to be included in labelling, the delegation of Mexico believed that the requirements were very broad, and that the measure was more restrictive than necessary to achieve its legitimate objective. Furthermore, she asked that product specifications established by the measure not apply to tequila and mescal, since these products bore a denomination of origin and complied with the specifications of relevant Mexican rules. Finally, the representative requested further information about the technical regulation from the Russian Federation, as well as a formal answer to Mexico's comments.

The representative of the European Union announced that should this draft regulation be adopted in its current form, a considerable number of EU exports of wines, spirits and other alcoholic beverages would no longer be allowed on the Russian market. In addition, she was concerned about the establishment of several new administrative requirements with no added value for health protection. She urged the Russian Federation to amend the draft regulation and to not impose requirements regarding production processes nor transport of products when circulating outside the Customs Union. The representative stressed that controls carried out by European authorities should be deemed sufficient, and asked that EU certification be accepted. She further requested that laboratory tests not be carried out on each single consignment; this would create serious delays at customs given the substantial trade flows of these products.

Additionally, the EU requested the Russian Federation to remove the notification procedure, which was more stringent than necessary to fight counterfeit products. Further, labelling provisions should be fully aligned with Codex Alimentarius, especially the definitions and analytical parameters of alcohol products. Also, steps should be taken to duly protect EU geographical indications. She noted that a number of bilateral technical meetings had taken place, and that her delegation had submitted detailed technical comments in December 2011. Her delegation hoped these bilateral discussions would continue, and that EU comments would be taken into account before the adoption of this technical regulation.

The representative of the Russian Federation (Observer) stated that development of these technical regulations was carried out in accordance with transparency provisions of the TBT Agreement, and in accordance with transparency provisions of Working party report on the Russian Federation accession to WTO. He said that all interested parties had the opportunity to participate in a two month public discussion period (which ended December 2011), and that WTO members had the opportunity to submit comments. Comments were being consolidated, and an improved draft of this technical regulation was under preparation, which would be available on the official website of Customs Union and Minister of Industry and Trade of the Russian Federation after completion.

Dominican Republic – Draft of the Technical Regulation "Categorization of Alcoholic Beverages" (G/TBT/N/DOM/143 and G/TBT/N/DOM/143/Add.1)

The representative of Mexico noted her delegation's written comments expressing concern over the compatibility of this measure with the TBT Agreement, particularly because tequila had not been acknowledged as a denomination of origin. However, she announced that her delegation had received a positive response from the Dominican Republic, acknowledging tequila as a denomination of origin, and that the definition proposed by Mexico had been included in the draft regulation.

The representative of the European Union reiterated concerns expressed in her delegation's written comments. She raised concerns and requested clarifications regarding the definitions of beer, wine, fortified wine, sangria, whisky, vodka, grapa, pisco, tequila, gin and distilled gin, blended spirits, liqueur, sambuca, cream liqueur, and pastis. With regard to the definition of "tolerance", the representative stressed that a negative tolerance below the minimum alcohol level should be accepted, as was the case in EU legislation.

In addition, the EU called for the draft regulation to be aligned with the Codex Alimentarius. At present the draft did not allow the use of processing aids, and it prohibited the use of sweeteners for some beverages, both of which were permitted under Codex. Furthermore, the draft did not allow the bottling of beverages outside the factory, which could be problematic for bulk imports. In terms of labelling, the representative stressed that this draft regulation created uncertainty for marketing of products that did not fit into listed categories. She also expressed concerns with the requirement of a preferred "used by" date for wines, which was not in line with the Codex Alimentarius. Furthermore, the health warning: "Consuming alcohol is harmful to health" was too generic and misleading for consumers.

The representative of the Dominican Republic clarified that this draft regulation was based on 28804, which was a modification of no. 11 94 of the code of the Dominican Republic establishing consumption taxes on alcohol, and which included elements related to the general characteristics of alcoholic beverages and the designation of each category. He indicated that his delegation had responded to Mexico's comments, and had taken into account most points therein, particularly those that referred to tequila, and those related to Articles 2.11.11, 2.11.7 and 6.1.7. Finally, the representative said his mission had not received the EU's comments, and he presumed that they had been sent directly to capital.

ANEXO C- JOINT FAO/WHO EVALUATION OF THE CODEX ALIMENTARIUS AND OTHER FAO AND WHO WORK ON FOOD STANDARDS

A number of very useful comments were received in response to the FAO and WHO public call for comments for the Evaluation of the Codex Alimentarius and Other FAO and WHO Work on Food Standards. In follow-up to this and the questionnaires which have gone out to Governments and to international organizations with observer status in Codex, it is important that the evaluation obtain the views of national non-governmental organizations and businesses, especially those concerned with:

- Public health;
- Agricultural production;
- Food industry;
- Food marketing and retail;
- Production of agricultural inputs (especially pesticides, veterinary drugs and seeds);
- Food exporters and food importers;
- Consumer interests.

The responses already received to the public call for comments have been fully taken into account and have served as a basis for the preparation of this more structured enquiry to national organizations.

Your replies are very important to this evaluation:

Name of Country			
Name of the Organization			
Number and type of members			
Which of the following your organization represents:			
Crop producers	Livestock producers	Fish Producers	Food Industry
Food Marketing and Retail	Pesticide Industry	Veterinary Drugs Industry	Food Additives Industry
Consumers	Food exporters	Food Importers	Other - specify:
Health Professionals	Hygiene Professionals	Food Regulators	

Your views, in particular on the following:

1. Is Codex important and why?
2. How well the international standard setting by Codex serves the needs of your members:
 - a. any particularly good points;

- b. any particularly bad points?
3. The extent to which important public food safety priorities are addressed in your country through Codex standards and guidelines?
4. The extent to which important trade issues in food products are addressed in your country through Codex standards and guidelines?
5. The extent of your involvement in Codex policy setting by your country?
6. The extent to which Codex standards are used by your country and whether you would like to see more or less use of those standards and why?
7. Your satisfaction with the institutional mechanism within your country for consultation and policy making on Codex and on national food standards?
8. Your satisfaction with your opportunities to make your views known within Codex through:
- a. your government;
 - b. any international NGO of which you are a member?
9. Your satisfaction with the information available to you on Codex, including its timeliness, the form in which it is made available and the medium of transmission used (hard copy, electronic, etc.)

If you feel you have sufficient information to do so. It would be helpful to have your views expressed through completion of numerical scores 1-7 on the following summary.

1. In which ways are Codex standards important for your organization?	Not Important		Medium Importance			Very Important	
	1	2	3	4	5	6	7
A. For adaptation into national law to:							
a) protect the health of domestic consumers							
b) facilitate domestic commerce							
B. For international food trade:							
a) to facilitate food exports							
b) to ensure safety of food imports							

2. What is the importance to your organization of the following types of Codex standards (and elements within standards)?	Not Important		Medium Importance			Very Important	
	1	2	3	4	5	6	7
A. Commodity/product standards							
B. Residue limits							
C. Additives							
D. Hygiene							
E. Labelling							
F. Quality descriptors							
G. Processes and procedures							

3. What are the barriers to the use of Codex standards of interest to your organization	Not Important		Medium Importance			Very Important	
	1	2	3	4	5	6	7
A. Lack of national capacity for enforcement							
B. Standards not stringent enough in protecting health							
C. Standards too stringent for producers to apply							
D. Standards too stringent for food processors to apply							
E. Importing countries do not accept Codex standards							

4. What are the greatest strengths and weaknesses of Codex Standards for your Organization?	Very weak/poor		Adequate (not very good or bad)			Very Strong/good	
	1	2	3	4	5	6	7
A. Clarity							
B. Attention to a science base							
C. Attention to considerations other than science							
D. Attention to consumer health							
E. Attention to the realities of production and processing							
F. Attention to the needs of exporters and importers							
G. Attention to the needs of developing countries							
H. Attention to the needs of developed countries							
I. Leading towards world harmonisation of standards							

5. Overall assessment of Expert Advice and Support to Codex (JECFA, JMPR, JEMRA and ad-hoc FAO/WHO consultations)	Low/ Poor		Average/ Adequate			High/ Good	
	1	2	3	4	5	6	7
A. Overall usefulness to Codex							
B. Overall efficiency							

6. Make an overall assessment of Codex. What is your overall level of satisfaction with?	Very Unsatisfactory		Satisfactory			Very Satisfactory	
	1	2	3	4	5	6	7
A. Transparency of Codex work							
B. Inclusiveness of Codex ways of working							
C. Application of science based principles on Codex work							
D. Application of risk analysis in Codex work							
E. Account taken of factors other than health in standard setting							
F. Efficiency of Codex							
G. Overall standard of management by:							
a) FAO							
b) WHO							
H. Overall adequacy of financial resources							