

# OS ACORDOS SPS E TBT DA OMC: UMA AVALIAÇÃO DAS NECESSIDADES DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL<sup>1</sup>

**Autores:** Luciana Togeiro de Almeida, Profa. Dra. do Departamento de Economia da Universidade Estadual Paulista (UNESP, Campus de Araraquara) e Presidente da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO) – [ltogeiro@terra.com.br](mailto:ltogeiro@terra.com.br) ;

**Mário Ferreira Presser**, Prof. Dr. do Instituto de Economia da UNICAMP, Coordenador do Programa de Diplomacia Econômica do CERI/IE/UNICAMP – [presser@eco.unicamp.br](mailto:presser@eco.unicamp.br)

## RESUMO

O presente artigo verifica o alcance dos Acordos TBT e SPS para as questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, analisa a questão da Assistência Técnica, prevista no artigo 9 do SPS e nos parágrafos 3.6 e 5.4 da Decisão sobre Implementação aprovada em Doha, e apresenta a visão oficial do governo brasileiro sobre a capacitação nacional para cumprir com as obrigações e exercer os direitos prescritos por esses Acordos. A finalidade é contribuir para o esforço de identificação das necessidades de assistência técnica do país, que possibilitem exportações de produtos agrícolas em bases sustentáveis.

**Palavras-chave:** normas técnicas, barreiras técnicas, comércio, desenvolvimento sustentável, OMC.

## 1. Introdução

A Rodada Uruguai do GATT, como ressaltam vários analistas,<sup>2</sup> representou um marco na história das negociações comerciais multilaterais, com a incorporação de novos temas na agenda e a ênfase dada às barreiras não tarifárias. Dentre estas, os requisitos técnicos, sanitários e fitossanitários foram tratados em dois Acordos específicos da Rodada: o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (*Technical Barriers to Trade* - TBT) e outro sobre Medidas Sanitárias e

---

<sup>1</sup> Este artigo toma por base a pesquisa “Normas e Regulamentos Técnicos para um Comércio Sustentável”. Coordenação geral: IISD (Canadá); Coordenação regional na América Latina: RIDES (Chile); Responsável pelo Informe Brasil: Luciana Togeiro de Almeida. Para maiores informações, consultar [www.rides.cl](http://www.rides.cl)

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Ostry (1992).

Fitossanitárias (*Sanitary and Phytosanitary Measures* - SPS). Ambos têm por objetivo evitar restrições comerciais desnecessárias, fixando uma disciplina multilateral para a aplicação desses requisitos. Em ambos os Acordos, os Países Membros devem buscar a harmonização de normas e regulamentos técnicos o mais amplamente possível, tomando por referência as normas internacionais.

O processo de normalização internacional tem enorme potencial para promover maior eficiência e crescimento econômico na globalização. Entretanto, as normas e regulamentos técnicos que restringem a entrada de produtos importados que não satisfazem determinados requisitos em matéria de saúde, segurança, qualidade, compatibilidade ou proteção ao meio ambiente podem se transformar em barreiras técnicas ao comércio internacional.<sup>3</sup> De fato, as agências internacionais que compõem o *Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance* admitem que a crescente utilização das barreiras técnicas transformou-se numa das questões críticas que regulam o acesso das exportações dos produtos do agronegócio dos países em desenvolvimento aos mercados dos países desenvolvidos.<sup>4</sup> A utilização de normas ou regulamentos técnicos pelos países para além dos seus propósitos legítimos, aumentando a competitividade dos produtores nacionais, é bem documentada na literatura.<sup>5</sup>

O presente artigo verifica o alcance dos Acordos TBT e SPS para as questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, analisa a questão da Assistência Técnica, prevista no artigo 9 do SPS e nos parágrafos 3.6 e 5.4 da Decisão sobre Implementação aprovada em Doha, e apresenta a visão oficial do governo brasileiro sobre a capacitação nacional para cumprir com as obrigações e exercer os direitos prescritos por esses Acordos. A finalidade é contribuir para o esforço de identificação das necessidades de assistência técnica do país, que possibilitem exportações de produtos agrícolas em bases sustentáveis.

O artigo estrutura-se da seguinte forma: noções básicas sobre os conceitos de natureza técnica; descrição dos acordos TBT e SPS e suas interfaces com as questões ambientais; a questão da Assistência Técnica na OMC e a avaliação oficial (do governo brasileiro) sobre a capacitação do Brasil referente aos compromissos estabelecidos nesses Acordos

## **2. Definições: Norma Técnica, Regulamento Técnico e Procedimentos de Avaliação da Conformidade**

---

<sup>3</sup> O INMETRO, Ponto Focal das barreiras técnicas às exportações no Brasil, define barreiras técnicas como sendo barreiras comerciais derivadas da utilização de normas ou regulamentos técnicos não-transparentes ou não-embasados em normas internacionalmente aceitas ou, ainda, decorrentes da adoção de procedimentos de avaliação da conformidade não-transparentes e/ou demasiadamente dispendiosos, bem como de inspeções excessivamente rigorosas. Ver página do INMETRO sobre Barreiras Técnicas em [www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/](http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/).

<sup>4</sup> Ver [www.integratedframework.org/](http://www.integratedframework.org/).

<sup>5</sup> “*In practice, standard-setting is almost never divorced from competitiveness considerations*” (Charnovitz, 2002, p. 13).

Para uma melhor compreensão das matérias pelos Acordos TBT e SPS, a seguir são apresentados brevemente os conceitos de norma técnica, regulamento técnico e procedimentos para avaliação da conformidade.

### **Norma técnica:**

Documento aprovado por uma instituição reconhecida, que prevê, para um uso comum e repetitivo, regras, diretrizes ou características para os produtos ou processos e métodos de produção conexos, e cuja observância não é obrigatória. Também pode incluir prescrições em matéria de terminologia, símbolos, embalagem, marcação ou etiquetagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção, ou tratar exclusivamente delas. (INMETRO, [www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas](http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas), grifos *ad hoc*)

No tocante aos organismos de normalização<sup>6</sup>, o único fórum nacional de normalização é a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), entidade privada, sem fins lucrativos, de utilidade pública, fundada em 1940. No âmbito regional são os seguintes:

- Associação Mercosul de Normalização (AMN), organização privada, sem fins lucrativos, criada em 1992 e oficialmente reconhecida como o único fórum de normalização para o Mercosul em 1996;
- Comissão Pan-Americana de Normas Técnicas (COPANT), que é a federação regional para as Américas e Caribe de organismos nacionais de normalização.

Existem diversos organismos internacionais de normalização que focalizam setores ou produtos específicos. Destacam-se:

- Organização Internacional de Normalização (ISO), por abranger a maioria dos setores e também por propor normas para sistemas de gestão;
- *Codex Alimentarius* (Codex) da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS) para alimentos. As normas Codex são de grande relevância sobretudo por que recebem o aval da OMC como uma norma internacionalmente aceita (ver comentários adiante).

### **Regulamento Técnico:**

Documento aprovado por órgãos governamentais em que se estabelecem as características de um produto ou dos processos e métodos de produção com eles relacionados, com inclusão das disposições administrativas aplicáveis e cuja observância é obrigatória. Também pode incluir prescrições em matéria de terminologia, símbolos, embalagem, marcação ou etiquetagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção, ou tratar exclusivamente delas. (INMETRO, [www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas](http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas), grifos *ad hoc*)

---

<sup>6</sup> Com base em informações fornecidas por Carlos Amorim, Diretor de Relações Externas da ABNT, Brasil, em apresentação no Seminário sobre Normas e Regulamentos Técnicos para o Desenvolvimento Sustentável. Santiago de Chile: RIDES-IISD, 28 e 29 de abril de 2003.

Os regulamentos técnicos são, portanto, de caráter obrigatório - instituídos por poderes públicos nos vários níveis de governo (federal, estadual e municipal), na forma de leis, decretos, portarias -, motivo pelo qual constituem a modalidade mais patente de restrição de acesso a mercado por meio de barreira técnica. A tendência que vem se observando nos últimos anos, especialmente avançada na União Européia, é de simplificar a regulamentação técnica, de modo que esta se restrinja a “requisitos essenciais”, mas fazendo referências a normas técnicas. Sob o argumento de se eliminar obstáculos desnecessários ao comércio causados por regulamentos técnicos excessivamente detalhados, a difusão dessa “nova abordagem” da regulamentação técnica vem na prática aumentando a importância relativa da normalização no acesso a mercados. Embora o uso das normas seja voluntário, uma vez que passam a ser citadas no corpo dos regulamentos técnicos, forçosamente exige-se a aplicação dessas normas para atender aos “requisitos essenciais” dos regulamentos; a rigor, as normas deixam de ser voluntárias. Conforme se comenta adiante, as discussões e o texto final do Acordo TBT receberam forte influência dessa “nova abordagem da regulamentação técnica” (MDIC -AEB, 2002).

#### **Procedimentos de Avaliação da Conformidade:**

Todo procedimento utilizado, direta ou indiretamente, para determinar que se cumpram as prescrições pertinentes dos regulamentos técnicos ou normas. Os procedimentos para a avaliação da conformidade compreendem, entre outros, os de amostragem, prova e inspeção; avaliação, verificação e garantia da conformidade; registro, acreditação e aprovação, separadamente ou em distintas combinações. (INMETRO, [www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas](http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas), grifos *ad hoc*)

Conforme a definição acima, os procedimentos de avaliação da conformidade podem ser voluntários (previstos em normas e citados em relação contratual entre empresas) ou de caráter obrigatório (estabelecidos por regulamentos técnicos).

A **metrologia** (denominação da ciência das medições) é um elemento essencial dos procedimentos de avaliação da conformidade. A confiabilidade das medições depende da utilização de métodos apropriados, que por sua vez dependem da própria calibração dos instrumentos utilizados na medição e, por consequência, do padrão utilizado no processo de calibração. Este encadeamento das calibrações e dos padrões respectivos (padrões nacionais com referência em padrões internacionais) constitui o processo de rastreabilidade das medições, mediante o qual se assegura a confiabilidade metrológica de cada medição (MDIC -AEB, 2002).

A complexidade das ações envolvidas nessa rede de procedimentos de avaliação da conformidade revela o papel estratégico desempenhado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) nessa área no Brasil. O INMETRO é o órgão executivo do Sistema Nacional de Metrologia,

Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO)<sup>7</sup> e dentre as suas competências e atribuições, destacam-se:

- Órgão responsável pela Metrologia Legal no país;
- Único órgão credenciador do SINMETRO, seguindo a tendência internacional atual de apenas um credenciador por país. Credencia: Organismos de Certificação, Organismos de Inspeção, Organismos de Treinamento, Laboratórios de Calibração e Laboratórios de Ensaios.

O INMETRO teve as suas atribuições ampliadas ao assumir a função de Ponto Focal do TBT no Brasil, conforme se comenta adiante.

### 3. O Acordo TBT

O Acordo TBT tem por objetivo evitar a criação de barreiras técnicas ao comércio de bens, que são decorrentes da aplicação de normas técnicas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação da conformidade. O Acordo abrange produtos industriais e agrícolas, inclusive os requisitos técnicos que se referem à qualidade de alimentos. Entretanto, o TBT não se aplica a requisitos relacionados a medidas sanitárias e fitossanitárias cobertas pelo Acordo SPS.

As principais disciplinas fixadas pelo TBT são (FAO, 2000):

- Não discriminação (tratamento nacional e cláusula de nação mais favorecida): o produto importado deve receber o mesmo tratamento que o similar nacional ou o produto proveniente de qualquer outro País Membro;
- Evitar a implementação de regulamentos técnicos que criem obstáculos desnecessários ao comércio. A adoção de regulamentos técnicos é permitida para atingir objetivos legítimos, tais como: segurança nacional; evitar práticas fraudulentas e a proteção da saúde ou segurança humana, da vida ou saúde animal ou vegetal, ou do meio ambiente;
- Os Países Membros devem ser capazes de demonstrar a validade de tais regulamentos técnicos sempre que forem solicitados por outro Membro, assim como também devem assegurar que os regulamentos sejam descartados tão logo cessem as razões para a sua existência;
- Os Países Membros devem buscar a harmonização de regulamentos técnicos o mais amplamente possível, tomando por referência as normas internacionais. Esses regulamentos devem visar mais a função ou desempenho (*performance*) do que a concepção (*design*) do produto. Os Países Membros devem procurar aceitar os regulamentos técnicos de

---

<sup>7</sup> O SINMETRO é constituído por entidades públicas e privadas, que exercem atividades relacionadas com metrologia, normalização, qualidade industrial e certificação de conformidade.

outros países como equivalentes quando estes forem diferentes, desde que atinjam os objetivos dos seus próprios regulamentos;

- Quando da implementação, por um País Membro, de um regulamento técnico com impacto significativo sobre o comércio de outros Membros, e para o qual não existe uma norma internacional relevante ou esse regulamento não segue a norma internacional existente, então esse País Membro é obrigado a notificar os outros membros num estágio inicial. Deste modo, as partes interessadas podem examinar previamente o regulamento e encaminhar os seus comentários para que sejam consideradas e feitas modificações no mesmo antes da sua entrada em vigência;
- As especificações técnicas que constam em compras governamentais não estão sujeitas à disciplina do Acordo TBT.

### **3.1 O Acordo TBT Contempla as Questões Ambientais?**

De forma muito evidente as questões ambientais são inseridas no Acordo TBT:

- A proteção ao meio ambiente é considerada como um objetivo legítimo para a implementação de requisitos técnicos;
- Situações de urgência ou emergência que coloquem em risco a proteção ao meio ambiente são consideradas como motivo justo para que se permita exceções à observância dos procedimentos de notificação e consulta aos Países Membros (outros motivos justos: segurança e saúde humana e segurança nacional);
- As normas e regulamentos técnicos para propósitos ambientais que incidem sobre as características finais do produto (ex.: limites de quantidade de certas substâncias no conteúdo final do produto) estão compreendidas pelo TBT, assim como também aquelas que incidem sobre os métodos e processos de produção desde que estes alterem as características finais do produto (*product-related process and production methods*; ex.: substituição de matérias-primas que contêm substâncias proibidas para consumo).

Uma crítica feita por organizações não governamentais ambientalistas é que o Acordo TBT, ao excluir da sua abrangência os requisitos técnicos referentes aos métodos e processos de produção não incidentes sobre as características finais do produto (*non product-related process and production methods*; ex.: padrões de emissão de poluentes e eficiência energética no processo produtivo, métodos de pesca que não provocam a morte acidental de outras espécies etc.), acaba por limitar o escopo das políticas ambientais. Argumenta-se que os problemas ambientais causados pelos métodos e processos de produção inadequados, de

modo geral, são mais graves e de maior impacto global que aqueles causados pelas externalidades ambientais do consumo.

Polêmica ainda maior refere-se à cobertura do Acordo TBT para uma série de normas que são utilizadas em programas de rotulagem ambiental<sup>8</sup>. Algumas interpretações contraditórias:

- Os programas que estabelecem requisitos técnicos ambientais não relativos às características finais dos produtos são considerados barreiras técnicas ao comércio de acordo com os termos do TBT;
- Uma vez que esses programas são voluntários, elaborados sob a iniciativa de agentes privados (empresas e ONGs), não constituem matéria a ser julgada pelo Acordo TBT, que disciplina as ações de governos e não do setor privado. Entretanto, muitos programas de rotulagem ambiental são elaborados com participação ativa de governos.

A OMC tem realizado um levantamento sistemático das medidas ambientais notificadas aos Comitês encarregados dos acordos da Organização. Observa-se na Tabela 1 que as notificações relacionadas a questões ambientais têm crescido de forma sustentada nos últimos anos como proporção das notificações totais registradas sob o Acordo TBT, atingindo 15,2% em 2000.

**Tabela 1. Notificações ao Acordo TBT**

Ano	Número de notificações ambientais ao TBT	Número total de notificações ao TBT	Porcentagem de notificações ambientais (%)
1980-1990	211	2687	7,8
1991-2000	610	5322	11,5
1980-2000	821	8009	10,2
1991	35	358	9,7
1992	36	394	9,1
1993	42	487	8,6
1994	35	508	6,9
1995	41	365	10,6
1996	53	460	11,5
1997	89	794	11,2
1998	98	648	15,1
1999	84	669	12,5
2000	97	639	15,2

Fonte: *WTO Environmental Database*.

<sup>8</sup> Na Declaração Ministerial da OMC de Doha, em seu parágrafo 32(iii), determina-se ao Comitê de Comércio e Meio Ambiente (CTE) que prossiga o seu trabalho sobre todos os tópicos de sua agenda e dedique especial atenção, entre outros, às “exigências de rotulagem para fins ambientais”.

Esses dados sobre o número de notificações de requisitos técnicos com propósitos ambientais no âmbito do Acordo TBT expressam de forma limitada a importância que as questões ambientais vêm recebendo nas relações comerciais internacionais. Isto porque as notificações são obrigatórias somente para notificar:

- requisitos técnicos que não estão em conformidade com normas internacionais;
- novos requisitos ou mudanças nos já existentes, e não para notificar o estoque dos mesmos;
- sobretudo medidas de natureza compulsória; as voluntárias, de modo geral, não se sujeitam à disciplina do TBT.

Cabe lembrar ainda que as notificações ambientais são apresentadas aos diversos acordos da OMC e não exclusivamente ao TBT. A Tabela 2 apresenta os dados para o ano de 2000 das medidas comerciais com propósitos ambientais notificadas aos acordos OMC, confirmando a importância dessas medidas no âmbito do sistema multilateral de comércio.

**Tabela 2. Notificações de Medidas Comerciais com Propósitos Ambientais (2000)**

	Notificações ambientais	Número total de notificações	Porcentagem de notificações ambientais (%)
TBT	97	639	15,2
SPS	27	468	5,8
Licença para importação	14	70	20,0
Restrições quantitativas	05	NC	NC
Salvaguardas	01	87	1,1
Tarifas alfandegárias	03	36	8,3

Fonte: *WTO Environmental Database*.

No que se refere ao Acordo SPS, medidas para segurança e proteção humana, saúde animal e vegetal não foram incluídas como notificações ambientais na base de dados ambientais da OMC. As 27 notificações lançadas são consideradas como diretamente relacionadas ao meio ambiente.



#### 4. O Acordo SPS

O SPS envolve toda medida que tenha por finalidade:

- Proteger a saúde das pessoas ou dos animais dos riscos que comportam os produtos alimentícios;
- Proteger a saúde das pessoas de enfermidades propagadas por animais ou por vegetais;
- Proteger a saúde dos animais ou preservar os vegetais de pragas ou enfermidades, independentemente se essa medida consista ou não em uma prescrição técnica.

As principais disciplinas estabelecidas pelo Acordo SPS são (FAO, 2000):

- Membros podem estabelecer restrições ao comércio, que devem ser as mínimas necessárias para atingir os objetivos nacionais sanitários e fitossanitários julgados apropriados. Devem ser baseadas em princípios científicos e não podem ser mantidas sem evidência científica suficiente.
- O Acordo aumenta a transparência das medidas sanitárias e fitossanitárias. Governos devem notificar novas medidas sendo preparadas ao abrigo do SPS aos demais Membros, de modo que os interlocutores comerciais disponham da oportunidade de formular observações. Para estabelecer esse tipo de medidas, os países devem ter efetuado uma avaliação apropriada dos riscos reais existentes e, se solicitados, dar a conhecer os fatores que levaram em consideração, os procedimentos de avaliação que utilizaram e o nível de risco julgado aceitável.
- Membros são encorajados a aderir às normas internacionais existentes. Este processo chama-se "harmonização". Requisitos mais elevados podem ser exigidos se houver justificativa científica baseada em análises de risco que seguem técnicas internacionalmente aceitas.
- Tendo em conta as diferenças quanto a clima, pragas ou enfermidades existentes, e situação em matéria de inocuidade dos alimentos, nem sempre resulta apropriado impor as mesmas prescrições sanitárias e fitossanitárias aos artigos alimentícios e aos produtos de origem animal ou vegetal procedentes de diversos países. Por conseguinte, as medidas sanitárias e fitossanitárias, às vezes, variam segundo o país de origem do artigo alimentício ou do produto animal ou vegetal de que se trata.
- Membros devem procurar aceitar medidas de proteção sanitária e fitossanitária dos demais como equivalentes, mesmo que sejam

diferentes, desde que proporcionem nível similar de proteção ao da regulação nacional.

- Membros devem reconhecer a existência de zonas livres de enfermidades que podem não corresponder a fronteiras políticas, e devem introduzir em suas prescrições as modificações apropriadas para adaptá-las aos produtos procedentes dessas zonas.
- Procedimentos de controle, inspeção e aprovação dos produtos importados não devem ser menos favoráveis do que os do produto nacional similar. Membros devem oferecer a possibilidade que se examine a maneira em que aplicam suas regulamentações em matéria de inocuidade dos alimentos e de controle sanitário animal e vegetal.
- Assistência Técnica deve ser proporcionada de forma bilateral ou por meio das organizações internacionais apropriadas aos países em desenvolvimento, em especial nos casos em que são necessários substanciais investimentos nos países exportadores para satisfazer novas demandas sanitárias e fitossanitárias dos importadores.
- Estabeleceu-se um comitê especial da OMC - o Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias - , enquanto foro para o intercâmbio de informação entre os Membros sobre todos os aspectos relacionados com a aplicação do Acordo, a saber, fiscalizar o cumprimento do Acordo, examinar as questões que possam ter repercussões no comércio e manter uma estreita cooperação com as organizações técnicas competentes.
- Estabelecendo-se uma disputa comercial com outro Membro em relação com uma medida sanitária ou fitossanitária, utiliza-se o procedimento normal de solução de diferenças da OMC.

As normas internacionais citadas pelo SPS são produzidas por:

- Codex Alimentarius (Codex) da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS) para alimentos;
- Oficina Internacional de Epizootias (OIE) para vida e saúde animal;
- Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária (IPPC) da FAO para a vida e a saúde vegetal.

Com a liberalização esperada do comércio dos produtos agrícolas, o papel do SPS no protecionismo agrícola deve aumentar. O protecionismo nos países desenvolvidos não atende apenas ao desejo de proteção para produtores nacionais, mas crescentemente ao de criar um mercado para serviços de conformidade e certificação.

No caso do comércio de produtos agrícolas, primários ou processados, a conformidade com as normas sanitárias e fitossanitárias - adotadas para proteger a vida e a saúde humana, animal e vegetal, proteger os territórios nacionais dos riscos da disseminação de enfermidades e pragas, e reduzir os riscos de contaminantes ou dos fatores de natureza física, biológica e química que afetam a segurança dos alimentos e matérias-primas - passou a ser condição indispensável para garantir acesso aos mercados dos parceiros comerciais, em especial os mercados dos países desenvolvidos. Por outro lado, o objetivo fundamental do Acordo SPS é reafirmar o direito soberano de todo governo a garantir o nível de proteção sanitária que estime apropriado, mas evitar ao mesmo tempo um mau uso desse direito, com fins protecionistas, que se traduza na imposição de obstáculos desnecessários ao comércio internacional.<sup>9</sup>

Reconhece-se que há uma crescente demanda por alimentos mais saudáveis e seguros para atender um público consumidor cada vez mais exigente nos países desenvolvidos.<sup>10</sup> A esperada maior liberalização dos produtos agrícolas na Rodada Doha deve aumentar ainda mais a utilização dessas normas e regulamentações no protecionismo agrícola, possivelmente superando a experiência dos primeiros cinco anos do SPS, quando o número de notificações de novas medidas recebidas no âmbito deste Acordo pela OMC mais do que dobrou: foram recebidas 220 notificações em 1995 e 468 em 2000 (ver Tabela 2).

Essa preocupação com alimentos mais saudáveis e seguros reflete-se nas reuniões internacionais da Comissão do *Codex Alimentarius* (CAC), responsável por estabelecer normas e regulamentos com bases científicas para regular a produção e o comércio internacional de alimentos, garantindo tanto a inocuidade para o consumidor, quanto práticas leais no comércio internacional de alimentos. A auto-declarada visão estratégica da CAC é atingir a maior proteção possível ao consumidor, incluindo a inocuidade e a qualidade dos alimentos. As normas internacionais aprovadas pela CAC e pelos governos-membros não necessitam ser necessariamente adotados por estes. Isto resulta em que as normas internacionais são mais estritas do que as prescrições nacionais aplicadas em muitos países, inclusive em países desenvolvidos. Além disto, vários analistas salientam que o processo de adoção de novas medidas tem um viés favorável

---

<sup>9</sup> O comércio internacional de alimentos para consumo humano movimenta anualmente um valor que se estima estar entre US\$400 e US\$ 500 bilhões, incluindo tanto animais vivos, frutas frescas, grãos e bebidas, quanto alimentos processados de origem vegetal, animal ou marítima (Prasidh, 1999). A utilização de padrões mais avançados do que os internacionais pode ter efeitos dramáticos sobre as exportações dos países em desenvolvimento. No caso do novo padrão da União Européia para aflatoxina, o Banco Mundial calculou que o impacto sobre as exportações africanas do conjunto de produtos afetados seria uma redução de 64% no valor exportado (Otsuki, Wilson e Sewadeh, 2001 *apud* Jha, 2002).

<sup>10</sup> As epidemias recentes de BSE (“vaca louca”) e febre aftosa notoriamente elevaram essas demandas na União Européia. Além disto, segundo a Organização Mundial da Saúde, há evidências de um aumento recente do número percentual de casos de doenças transmitidas por alimentos na Europa.

aos interesses da indústria respectiva dos países desenvolvidos (Charnovitz, 2002). O CAC já aprovou as seguintes medidas desde 1962:<sup>11</sup>

• Normas para Alimentos	237
• Códigos de Práticas Higiênicas ou Tecnológicas	41
• Pesticidas Avaliados	185
• Limites de Resíduos para Pesticidas	3 274
• Limites para Contaminantes	25
• Medicamentos Veterinários Avaliados	54
• Aditivos para Alimentos Avaliados	1005

A UNCTAD verificou vários problemas potenciais na aplicação do SPS: falta de transparência, complexidade das normas (evidência científica e coerência), limites de tolerância, participação nos órgãos internacionais, condições de produção diferentes no país exportador e no país importador e problemas de insuficiente regulação doméstica (Jha, 2002). Registram-se casos em que, ao abrigo do SPS, se exigiram métodos de produção e tecnologias que não eram utilizados pelos países em desenvolvimento<sup>12</sup>.

Numa resenha de dez estudos de caso, Henson et al. (2000) concluíram ser fundamentadas as queixas dos países em desenvolvimento de que suas exportações agrícolas, primárias ou processadas, enfrentam novas restrições depois da Rodada Uruguai, devido à crescente aplicação das disciplinas estabelecidas no Acordo SPS, particularmente quando se destinam à União Européia (UE), reduzindo os ganhos esperados da liberalização setorial alcançada na Rodada Uruguai. Uma pesquisa recente do *International Trade Center* mostrou que as normas e regulamentos técnicos em matéria de inocuidade dos alimentos e controle sanitário dos animais e vegetais estão se tornando cada vez mais severos, especialmente aqueles que atingem as exportações dos 49 países menos desenvolvidos (*Least Developed Countries*), anulando na prática os efeitos dos acordos preferenciais que supostamente concedem acesso livre (*duty free*) às suas exportações (von Kirchbach e Mimouni, 2003).

Essas tendências mostram uma crescente necessidade dos países em desenvolvimento em receber não somente as informações sobre as regulamentações relevantes, mas também a Assistência Técnica adequada para satisfazê-las.

---

<sup>11</sup> As informações encontram-se na seção *The Codex Achievement* em <http://www.fao.org/docrep/w9114e/w9114e00.htm>.

<sup>12</sup> Ver problemas encontrados pelos exportadores indianos de polpa de manga e de laticínios citados em Wilson (2002) e de pescado citados em Jha (2002).

Segundo a UNCTAD, os países em desenvolvimento necessitam aprimorar sua legislação, treinamento, infra-estrutura e sua participação nas negociações internacionais. O objetivo é não apenas adquirir o *know-how* para satisfazer as demandas dos países desenvolvidos quando são legítimas, mas poder desafiá-las na OMC quando são protecionistas.

Em resumo, duas grandes questões permanecem insatisfatoriamente resolvidas no quadro criado pela aplicação do SPS na OMC e devem ser contempladas nas atuais negociações:

- Como o governo e o setor privado nos países em desenvolvimento podem superar as restrições que enfrentam para responder aos crescentes requisitos de sanidade, inocuidade e ambientais para suas exportações?
- Como os governos dos países desenvolvidos devem tomar em conta as condições e necessidades dos países em desenvolvimento no estabelecimento de normas e regulamentos técnicos?

#### **4.1 O Acordo SPS Contempla as Questões Ambientais?**

As medidas sanitárias e fitossanitárias podem assumir muitas formas; por exemplo, podem referir-se: à necessidade de que os produtos procedam de zonas livres de enfermidades, à inspeção dos produtos, seu tratamento ou elaboração por meios específicos, ao estabelecimento de níveis máximos autorizados de resíduos de pesticidas ou à exclusão do uso de determinadas substâncias como aditivos alimentícios. As medidas sanitárias (destinadas a proteger a saúde das pessoas e dos animais) e fitossanitárias (destinadas a preservar os vegetais) se aplicam tanto aos artigos alimentícios de produção nacional ou às enfermidades locais de animais e vegetais, como aos produtos procedentes de outros países.<sup>13</sup>

As medidas sanitárias e fitossanitárias incluem todas as leis, decretos, regulamentos, requisitos, procedimentos e métodos relacionados aos produtos finais, processos de produção, testes, inspeções, certificação e aprovação, quarentenas, métodos estatísticos, amostragens, análises de risco, embalagem e rotulagem. Note-se que no caso dos alimentos, por regra geral, não se consideram como medidas sanitárias ou fitossanitárias as prescrições em matéria de rotulagem, as exigências e considerações acerca do valor nutritivo dos mesmos, as normas de qualidade e a regulamentação de sua embalagem, uma vez que estas se sujeitam às disposições do Acordo TBT. Por outro lado, os regulamentos que se referem à contaminação microbiológica dos alimentos, ou em que se estabelecem níveis autorizados de resíduos de pesticidas ou medicamentos veterinários, ou em que se identificam os aditivos alimentícios autorizados, ficam sujeitos ao Acordo SPS. Este último também se faz extensivo a certas prescrições

---

<sup>13</sup> Explicações básicas do SPS encontram-se em [www.agricultura.gov.br/sda/acordo\\_sps.htm](http://www.agricultura.gov.br/sda/acordo_sps.htm).

em matéria de embalagem e rotulagem, se elas guardarem relação direta com a inocuidade dos alimentos.

Note-se que, no caso do SPS, é difícil separar entre medidas tomadas para atingir propósitos ambientais e medidas de proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, todas podendo ser consideradas como promovendo o desenvolvimento sustentável (ver comentários à Tabela 2). Porém, note-se que em muitos casos as medidas SPS que limitam o acesso aos mercados dos países importadores, em especial aquelas que procuram assegurar maior inocuidade dos alimentos, estão relacionadas a problemas ambientais nos países exportadores (Jha, 2002).

## **5. Acordos SPS e TBT: Assistência Técnica e Comércio Sustentável**

A resposta dada pela OMC aos problemas de implementação dos Acordos SPS e TBT é maior Assistência Técnica aos países em desenvolvimento.

A Assistência Técnica está prevista no artigo 9 do SPS e nos parágrafos 3.6 e 5.4 da Decisão sobre Implementação aprovada em Doha. A Assistência Técnica aos países em desenvolvimento pode ser fornecida de forma bilateral ou multilateral nas áreas de pesquisa, infra-estrutura, tecnologias de processamento e apoio institucional, entre outras, em especial no apoio ao estabelecimento dos órgãos oficiais especializados necessários para garantir o acesso aos mercados dos países desenvolvidos e cumprir com as obrigações do SPS. Pode assumir a forma de doações, créditos, bolsas, consultorias, treinamentos e equipamentos para permitir aos países em desenvolvimento cumprirem com as normas sanitárias e fitossanitárias julgadas necessárias para minimizar riscos nos países desenvolvidos.<sup>14</sup>

Antes da Rodada Doha, a FAO, a OIE e a OMS levaram adiante importantes programas de assistência aos países em desenvolvimento em matéria de inocuidade dos alimentos e controle sanitário dos animais e vegetais. Vários países estabeleceram nessa área amplos programas bilaterais com outros Membros da OMC. A Secretaria da OMC organizou um programa de seminários regionais destinados a oferecer aos países em desenvolvimento informação detalhada quanto a seus direitos e obrigações ao amparo deste Acordo. Trata-se de seminários que realizam juntamente com a Comissão do CODEX, a OIE e a IPPC com objetivo de assegurar que os governos estejam plenamente conscientes da função que estas organizações possam desempenhar para ajudar aos países a cumprir suas obrigações e a aproveitar todos os benefícios resultantes do Acordo. As associações de empresários privados e as organizações de consumidores interessados foram estimuladas a participar nesses seminários.

Note-se que o artigo que dispõe sobre Assistência Técnica no SPS prevê que se forem necessários investimentos substanciais para o país em desenvolvimento

---

<sup>14</sup> A Assistência Técnica dada aos países em desenvolvimento como parte integrante da Rodada de Doha encontra-se em <http://tcbdb.wto.org>.

exportador satisfazer pré-requisitos sanitários e fitossanitários para continuar a gozar do acesso ao mercado do país importador desenvolvido, este deve considerar o fornecimento de Assistência Técnica bilateral como uma forma de manter o acesso do país exportador. Porém, esse dispositivo é voluntário, dependendo da boa vontade das Partes.

Nas Questões de Implementação que envolvem o SPS e Assistência Técnica, duas decisões da Rodada de Doha prevêm, primeiro, maior assistência financeira e técnica, mas limitada aos *Least Developed Countries*, para que estes países possam responder adequadamente a novas medidas SPS que possam prejudicar suas exportações e a implementar o Acordo SPS como um todo. Segundo, há previsão de maior ajuda financeira para aumentar a participação dos países em desenvolvimento no estabelecimento de normas internacionais, mas devem ser priorizados os *Least Developed Countries*.

Em suma, a oferta pela OMC de Assistência Técnica aos países em desenvolvimento como forma de superação dos seus problemas de implementação dos Acordos SPS e TBT encontra sérias limitações.<sup>15</sup>

Diante da persistência de problemas com barreiras técnicas ao comércio, somada às dificuldades com a implementação dos Acordos SPS e TBT e à restrita Assistência Técnica fornecida dentro desses Acordos, a hipótese de que o avanço da harmonização de normas e regulamentos técnicos possa contribuir para um comércio sustentável não é bem-recebida em países em desenvolvimento. Esta hipótese orienta a pesquisa intitulada “Normas e Regulamentos Técnicos para um Comércio Sustentável”, coordenada pelo *International Institute for Sustainable Development* (IISD, Canadá) e realizada em países de três regiões: América do Sul (sob a coordenação regional do RIDES, Santiago de Chile), África e Ásia. A iniciativa global do IISD de perseguir o desenvolvimento sustentável por meio de uma elevação da regulamentação técnica nos países em desenvolvimento, em especial fazendo uso das “normas voluntárias” envolvendo aspectos ambientais que estão se desenvolvendo fora das organizações tradicionais,<sup>16</sup> enfrenta fortes restrições na América do Sul, em especial no Brasil, justamente o país da região que está mais avançado nos processos de normalização, regulamentação técnica e procedimentos para avaliação da conformidade. De fato, não houve consenso sobre a hipótese básica dessa pesquisa nas entrevistas com participantes do Brasil, Chile e Paraguai.<sup>17</sup>

O principal problema com a hipótese do IISD é que a normalização é vista por quase todos os analistas como um processo que tende a exacerbar as diferenças entre países ricos e pobres, uma vez que é freqüentemente empregada com propósitos protecionistas e os países em desenvolvimento não têm capacidade para se apropriar de todos os benefícios da normalização (Charnovitz, 2002). Mais

---

<sup>15</sup> “Unfortunately, efforts to deliver such technical assistance have been weak” (Charnovitz, 2002, p. 18).

<sup>16</sup> Cinco iniciativas de certificação voluntárias são citadas na América Latina: Fair Trade, Rain Forest Alliance e Marine Stewardship Council, Forest Stewardship Council e SA8000.

<sup>17</sup> Para mais informações sobre essa pesquisa, consultar [www.rides.cl](http://www.rides.cl).

notoriamente, eventuais prêmios de mercado (maiores preços) costumam ser apropriados pelo varejo no país consumidor e os produtores raramente são beneficiados (Jha, 2002). De qualquer modo, se os países em desenvolvimento pretendem ter maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos, não parece ser recomendável o não cumprimento das normas técnicas do SPS ou do TBT (Jha, 2002). Isto significa investimentos contínuos em capacitação técnica e institucional nas áreas de normalização, acreditação, certificação e metrologia. No caso dos produtos agrícolas, em capacitação dos sistemas de defesa agropecuários.

### **5.1 Assistência Técnica, Acordo TBT e Comércio Sustentável: a Visão Oficial do Brasil**

Apresenta-se aqui a visão oficial do governo brasileiro sobre a capacitação nacional – técnica, institucional e financeira - para cumprir com as obrigações e exercer os direitos prescritos pelo Acordo TBT. Explora-se também a percepção do governo sobre as questões de desenvolvimento sustentável associadas ao Acordo TBT.

Os organismos responsáveis pela comunicação entre os Países Membros sobre as matérias regulamentadas pelo Acordo TBT são o Comitê TBT/OMC e o órgão interno a cada Membro oficialmente identificado como Ponto Focal do Acordo TBT (*Enquiry Point*). O Ponto Focal do Acordo TBT no Brasil é o INMETRO, especificamente a sua Coordenadoria Geral de Articulação Internacional (CAINT), cuja visão sobre o Acordo TBT é apresentada a seguir.

Sobre as disputas com parceiros comerciais na OMC, a visão oficial geralmente é positiva quanto à eficácia das regras e do acionamento da OMC em questões do Acordo TBT (o mesmo ocorre com relação ao Acordo SPS, ver adiante). Entretanto, afirma-se que as normas e regulamentos técnicos tendem a operar como barreiras técnicas para as exportações brasileiras (semelhante à percepção oficial sobre as normas sanitárias e fitossanitárias, ver adiante). São citados inúmeros exemplos de escalada de normas técnicas, muitas vezes sem comunicação prévia e em prazo suficiente para as mudanças de conformidade pelos exportadores brasileiros. No entanto, o Brasil e os outros países em desenvolvimento não reabriram a discussão destes Acordos na Rodada Doha, pelo receio de que as disciplinas aumentassem ainda mais, especialmente na questão polêmica da extensão do “princípio da precaução” (ver comentários ao final).

No tocante à Assistência Técnica prevista no Acordo TBT, por um lado é ressaltada a competência técnica e institucional brasileira na área de normas e regulamentos técnicos, em especial a competência apresentada pelo INMETRO. De outro, reconhece-se que a efetiva implementação do Acordo TBT, de modo a reduzir o potencial de restrições comerciais motivado por barreiras técnicas e ampliar o acesso aos mercados internacionais, exige receber assistência técnica



ou melhor, realizar cooperação técnica nos moldes previstos pelo Acordo. Neste sentido, desde o início de 2002, o Ponto Focal do Acordo TBT vem realizando uma série de importantes eventos de treinamento e capacitação de seu pessoal, como resultado de uma parceria entre o INMETRO e o *International Trade Centre* [ITC], mantido conjuntamente pela UNCTAD e OMC.

Ressalte-se que o Ponto Focal do Acordo TBT empenhou-se em responder de forma bastante completa o “Questionário sobre Necessidades de Assistência” encaminhado pelo Comitê de Barreiras Técnicas da OMC, ao passo que o questionário análogo, encaminhado pelo Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, não foi respondido pelo Ponto Focal do Acordo SPS, porque se julga que a capacitação nacional nesta área é relativamente suficiente. Ao que parece, a visão oficial do governo brasileiro é discrepante no que se refere aos Acordos TBT e SPS, refletindo as visões de diferentes tecnoburocracias: a visão do Ponto Focal do Acordo TBT (MDIC/INMETRO/CAINT) é mais pró-ativa, ao passo que a do Ponto Focal do Acordo SPS (MAPA/SDA/DOMC) é mais defensiva (ver comentários ao SPS adiante).

De fato ocorreram, recentemente, avanços significativos na capacitação institucional brasileira para a implementação do Acordo TBT, em virtude de uma série de iniciativas do Ponto Focal (CAINT/ INMETRO)<sup>18</sup>.

Os responsáveis pelo funcionamento do Ponto Focal do Acordo TBT no Brasil relatam que as suas atividades têm sido intensivas, em especial no que diz respeito à emissão de pareceres técnicos, com base em consultas aos exportadores brasileiros, sobre as propostas de regulamentos notificadas ao CTB OMC, assim como também a elaboração de notificações ao CTB/OMC das novas propostas de regulamentos técnicos do Brasil. Reconhecem a existência de dificuldades para cumprir a contento a missão do Ponto Focal, a saber:

- Dificuldades para a identificação e notificação dos regulamentos técnicos dos níveis estaduais e municipais. Há falhas de comunicação e de ações integradas. Recomendam que haja cooperação entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), objetivando: superar as dificuldades mencionadas; aumentar a conscientização das instituições nos níveis estadual e municipal quanto a sua participação na implementação do Acordo TBT, por exemplo, através de auxílio para participação nas Reuniões do Comitê de Barreiras Técnicas;
- Capacitação técnica incipiente para a operação do Ponto Focal, cujo funcionamento é muito recente, como também é incipiente o conhecimento

---

<sup>18</sup> Consultar [www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas](http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas). Aí se encontram diversos serviços oferecidos aos exportadores, tais como o “Alerta Exportador!”, por meio do qual o empresário pode receber por correio eletrônico aviso sobre as propostas de regulamentos técnicos notificadas à OMC por todos os seus países membros.

dos atores relevantes no Brasil sobre o assunto em questão, o que contrasta fortemente com as inúmeras e complexas negociações internacionais sobre barreiras técnicas. Recomendam que sejam proporcionados treinamentos no país e no exterior ao pessoal técnico do Ponto Focal brasileiro, mediante intercâmbio e/ou contratação de consultores e/ou peritos estrangeiros, por meio de visitas técnicas e estágios no exterior em Pontos Focais de relevância como o “Alerta Exportador” do SCC (Canadá) e do NIST (USA).

Por fim, sobre a vinculação do Acordo TBT com o comércio sustentável, cabe destacar que há uma clara percepção oficial da tendência de crescente adoção de normas e regulamentos técnicos que incorporam os temas do desenvolvimento sustentável, o que exige uma capacitação técnica em áreas específicas para atender a essas novas demandas associadas à segurança, saúde e meio ambiente. Em particular, exige um avanço na capacitação na área de metrologia:

- Nos campos da saúde, segurança e meio ambiente, tornando imprescindíveis medidas confiáveis em novas e complexas áreas, como Metrologia Química;
- Crescente relevância da metrologia nas áreas de análises clínicas e de equipamentos médicos;
- A entrada em operação das Agências Reguladoras no Brasil, intensificou a demanda por metrologia em áreas que antes não necessitavam de um grande rigor, exatidão e imparcialidade nas medições, como: alta tensão, grandes vazões e grandes volumes de fluidos. (Menezes, 2003)

## **5.2 Assistência Técnica, Acordo SPS e Comércio Sustentável: a Visão Oficial do Brasil**

A declaração do Brasil na *Pledging Conference for the Doha Development Agenda Global Trust Fund* para Assistência Técnica e Capacitação reflete o sentimento oficial de maior capacitação relativa do país, comparado aos demais países em desenvolvimento, nos objetos da Cooperação Técnica. O Brasil encara a Cooperação Técnica como um elemento essencial na construção de confiança mútua entre os Membros nas negociações da Rodada Doha, mas não vê a Cooperação Técnica como substituta de maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos e regras mais justas na OMC (WTO, 2002). Além disto, o Brasil gostaria que os recursos do *Global Trust Fund* para Assistência Técnica e Capacitação pudessem ser empregados na Cooperação Técnica Sul-Sul, para a qual se sente capacitado em vários campos.

Os recursos recebidos pelo Brasil na área de Cooperação Técnica em SPS e TBT, listados no Banco de Dados da OMC/OCDE, são muito limitados: apenas um Seminário sobre SPS e TBT, promovido pela OMC, realizado em abril de 2002. Anteriormente, houve um projeto de US\$ 88 milhões com o Banco Mundial, *Brazil's Animal and Plant Health Protection 1999-2003*, para melhorar as

condições sanitárias e fitossanitárias em 14 estados brasileiros, responsáveis pela maior parte das exportações agrícolas.

O Ponto Focal do SPS no Brasil é a Divisão de Assuntos Sanitários da Organização Mundial do Comércio (DOMC) vinculada à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Entre outras atribuições a DOMC, Ponto Focal do SPS no Brasil, se encarrega:

- das notificações sobre novas medidas sanitárias e fitossanitárias implementadas no Brasil ao Comitê do SPS/OMC;
- da análise e envio de comentários às notificações de iniciativa dos demais Países Membros;
- do repasse “às partes brasileiras potencialmente interessadas nos atos legais de caráter sanitário editados por outros países e notificados à OMC. Este repasse tem acontecido com a ajuda dos Departamentos da SDA que possuem listas de endereçamento de entidades representativas e de empresas, podendo, contudo, ser feita diretamente, se assim for solicitado”.<sup>19</sup>

A visão oficial do Ponto Focal do SPS no Brasil sobre as normas e regulamentos de caráter sanitário e fitossanitário e seu tratamento pelo Acordo SPS, em especial a questão da Assistência Técnica, é apresentada sumariamente a seguir.

Em Questionário enviado à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do MAPA, respondido pela Divisão de Assuntos Sanitários da OMC, procurou-se determinar de que maneira o Brasil está capacitado a atender suas obrigações internacionais assumidas no Acordo SPS de uma maneira eficaz, eficiente e sustentável.

Pelo conjunto das respostas, o Brasil parece julgar satisfatório para seus interesses o funcionamento do SPS. Sobre as disputas com parceiros comerciais na OMC, a visão oficial geralmente é positiva quanto à eficácia das regras e do acionamento da OMC em questões do Acordo SPS. As obrigações em notificar os procedimentos (Anexo B do SPS) têm sido cumpridas satisfatoriamente pelos principais parceiros comerciais do Brasil.<sup>20</sup>

Entretanto, afirma-se que essas medidas cada vez mais se configuram na prática como barreiras não-tarifárias. Os entrevistados assinalam que é comum serem impostas normas às exportações brasileiras que não são exigidas dos produtores domésticos nos países importadores. Também percebem uma escalada nas

---

<sup>19</sup> Informações sobre as funções da DOMC/SDA/MAPA encontram-se em <http://www.agricultura.gov.br/sda/domc.htm>.

<sup>20</sup> As exceções mais recentes, apontadas como exemplos que exigiram intervenção oficial, referem-se às importações brasileiras de carne bovina pela África do Sul e Chile, que estavam sendo barradas em função de problemas de febre aftosa, ignorando a regionalização da produção nacional (áreas livres no Brasil). A restrição da África do Sul foi contornada com uma denúncia ao SPS e a do Chile em negociações bilaterais com as autoridades chilenas.

exigências sanitárias e fitossanitárias. Essas exigências nem sempre levam em conta a diferença de clima entre país exportador e importador. As normas muitas vezes têm sido estabelecidas unilateralmente por parceiros comerciais da Tríade em detrimento das já existentes no âmbito da OMC (como o Codex da FAO). Na questão de conformidade, os problemas bilaterais mais sérios são com a União Européia, relacionados a micotoxinas e ao nível máximo de aflatoxina permitido. Algumas dificuldades colocadas pelos procedimentos de avaliação da conformidade dos EUA são descritas no Quadro 1.

#### **Quadro 1. A Escalada das Normas dos EUA**

Restrições comerciais associadas ao SPS nos EUA - o principal mercado nacional para as exportações brasileiras. Nos EUA, os prazos para certificação de importações de frutas e carnes bovinas brasileiras continuam longos e submetidos a critérios seletivos sob a justificativa de requisitos sanitários e fitossanitários de natureza nem sempre científica. Ademais, permanece reduzida a transparência das normas e regulamentos técnicos. Vários produtos têm de observar práticas específicas de comercialização e padrões de qualidade e tamanho. Para grande parte das frutas e legumes brasileiros cuja entrada é permitida nos EUA, um obstáculo adicional é o requisito obrigatório da obtenção pelos importadores de licenças prévias de importação. Outros entraves são os “tratamentos especiais” requeridos e a exigência de que o ingresso de vários produtos se faça por portos específicos. Ainda é citada como barreira comercial a lentidão da burocracia do Departamento de Agricultura dos EUA na análise dos dados fornecidos pelos exportadores de comprovação da inexistência ou do controle efetivo de alegadas pragas em aéreas de produção. Ocorre também grande demora no processamento da análise de risco (*pest risk analysis*), que em alguns casos pode levar anos, com centenas de produtos na lista de espera.

Acontecimentos recentes reforçam a visão de que predomina o protecionismo e o unilateralismo dos EUA na utilização do SPS. A nova Lei Agrícola dos EUA, aprovada em 2002, estabeleceu um novo requisito de rotulagem para país de origem, aplicável à comercialização varejista de cortes de carne bovina, ovina e suína, peixes, frutas, vegetais e amendoim. Essa exigência inevitavelmente resultará em custos adicionais para os produtos importados, associados com a verificação da origem do produto e as despesas adicionais de rotulagem.

Nesse mesmo ano, foi sancionado o *Bioterrorism Act*, que introduz uma série de novas exigências para a comercialização de alimentos nos EUA aplicáveis tanto à produção interna quanto às importações. Haverá mais inspeções, mais testes e novas exigências burocráticas para exportadores e importadores que implicarão em novos e maiores custos.

A SDA está adotando um enfoque moderno produtivo na sua área de atuação, organizando os mercados por cadeias produtivas para prevenir riscos e promover tanto ações corretivas, quanto maior fiscalização. O sistema de produção integrado vem sendo implementado na produção de maçãs e de outras frutas, neste caso em áreas do Nordeste (Petrolina e Juazeiro). Por outro lado, a experiência pioneira com morangos em São Paulo não alcançou a certificação desejada, mostrando as dificuldades desses projetos. A expectativa oficial é que o Sistema de Produção Integrada de Frutas (PIF) - desenvolvido através da parceria do MAPA com o INMETRO - possa proporcionar ao Brasil o título de maior fornecedor de frutas tropicais do mundo, além de contribuir para o avanço em direção à produção com “sustentabilidade ambiental”. Segundo estudos encomendados pelo MAPA, o PIF permite uma redução no uso de agrotóxicos de 30% em virtude das normas de manejo prescritas. Ressalte-se que há um número limitado de países com sistema de segurança alimentar integrados na cadeia de

produção alimentar, sendo a experiência brasileira com o PIF um passo importante nessa direção.

A SDA afirma que há imediata resposta às demandas dos exportadores quando encontram barreiras técnicas e que os mercados da China e da Rússia foram abertos em decorrência de negociações com sucesso das autoridades sanitárias brasileiras.

No que se refere aos esforços de harmonização regional e internacional das normas e regulamentos associados ao SPS:

- O Brasil teve programas regionais de Cooperação Técnica no âmbito do SPS com Bolívia e Paraguai. No Mercosul, o processo de harmonização, que havia avançado nos primeiros anos, está sendo posto em xeque pela diferente visão dos Membros sobre a necessidade de atualizar regulamentos técnicos e normas de identidade e qualidade dos produtos;
- Os setores público e privado brasileiros participam intensamente no principal fórum mundial incumbido de produzir normas de sanidade alimentar, o Codex, segundo o MAPA/SDA/DOMC. Porém, ainda há um forte descompasso entre a participação intensa no Codex e a baixa internalização das suas normas na produção destinada ao mercado doméstico, conforme comentado acima.

Conforme já mencionado, a percepção do Ponto Focal do SPS diverge daquela expressa pelo Ponto Focal do TBT no Brasil. A DOMC não respondeu o Questionário sobre Assistência Técnica enviado pelo Comitê do SPS<sup>21</sup> por julgar que a capacitação nacional é suficiente e que inclusive o país pode ser ofertante de serviços nessa área. Esse ponto de vista oficial – a autosuficiência do Brasil para cumprir o SPS – não foi contestado pelas entrevistas realizadas com técnicos que operam na área. Não foram apontadas deficiências de infra-estrutura em laboratórios e equipamentos. Nos órgãos do MAPA não parece haver escassez de pessoal treinado, exceto em atividades de fiscalização. O destaque é para o papel da EMBRAPA, empresa vinculada ao MAPA, que presta serviços técnicos especializados na área, contribuindo inclusive para a proposição de normas, regulamentos e procedimentos para avaliação da conformidade e alertas de risco.

Sobre cooperação técnica e oferta potencial de serviços nessa área, os técnicos da EMBRAPA entrevistados recomendam particularmente no âmbito do Mercosul:

- Maior cooperação para harmonização de regulamentos técnicos referentes ao uso de agrotóxicos e de conservantes;
- No que diz respeito à Análise de Risco de Pragas (ARP), afirmam que há competência reconhecida no Brasil para aumentar a cooperação técnica regional;

---

<sup>21</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures/WTO, G/SPS/W/113, 15 October 2001.

- No que se refere ao serviço de quarentena, o Brasil apresenta uma capacitação – em matéria de equipamentos modernos e de profissionais especializados - bem superior que a dos outros Laboratórios de Quarentena existentes na América do Sul (Argentina e Chile);
- Cooperação regional para compartilhar a introdução e exportação de material biológico para controle biológico de pragas;
- Fomentar a comercialização de material biológico para controle biológico por empresas brasileiras, que têm competência específica nessa área.

O fato de haver consenso sobre a capacitação técnica para controle sanitário e fitossanitário no Brasil não significa, entretanto, que não sejam apontadas deficiências institucionais quanto à eficácia desse controle, conforme se descreve abaixo:

- Deficiente articulação e coordenação entre as diferentes esferas e agências de governo no que se refere aos procedimentos de certificação sanitária e fitossanitária de exportações. Neste ponto, há divergências entre os diagnósticos apresentados pela SDA/MAPA - segundo a qual os critérios e o rigor nos procedimentos de certificação sanitária e fitossanitária de exportações são os mesmos em todas as partes do País e são aplicados em todas as exportações - e os técnicos que trabalham na área, que acusam essas deficiências.
- Os técnicos entrevistados assinalaram a falta de uma visão sistêmica – maior articulação e coordenação das políticas sanitárias e fitossanitárias - e de um enfoque de prospecção, ou seja, mais pró-ativo. Por exemplo, o serviço de quarentena necessita implementar um maior controle efetivo de material exótico ingressando no país para evitar a disseminação de “pragas globais”. Afirma-se que se elevou o percentual de pragas novas que ingressaram no país nos últimos anos, para o que recomendam maior treinamento dos fiscais de defesa fitossanitária nos postos de fronteira, portos e aeroportos. Problemas operacionais ocasionais surgem também em decorrência da urgência solicitada pelos importadores, incompatível com os prazos necessários para uma análise de risco com base em quarentenas.
- Quanto à segurança alimentar, os laboratórios credenciados fazem o mínimo necessário exigido por lei, cobrindo apenas os testes de agentes patogênicos. De todo modo, na produção de alimentos e bebidas, a comunicação do risco parece ser precária. Os deteriorantes, que não fazem mal à saúde, mas afetam a qualidade dos alimentos no que se refere a sabor, acidez etc., não são contemplados pelos regulamentos internos, mas são de grande importância para a aceitação desses produtos no mercado internacional. Somente as Universidades parecem ter competência específica para estes testes. No entanto, nas Universidades há escassez de técnicos por limitações orçamentárias e

dificuldades de implementar uma carreira com salários próximos ao mercado, além do que seus laboratórios não costumam ser credenciados.

- Os técnicos, especialmente os que atuam na área de engenharia de alimentos, enfatizam que os reguladores necessitam ser convencidos do valor econômico, social e político do cumprimento da legislação sobre segurança alimentar. Os engenheiros de alimentos salientam o domínio dos profissionais agrônomos e veterinários nos órgãos do MAPA. Segundo eles, há deficiência nesses órgãos na formação de técnicos especializados em segurança alimentar com enfoque de cadeia produtiva: esses profissionais (agrônomos e veterinários) não dominariam a parte de processamento do alimento. Recomendam fortemente a adoção de normas internacionais na produção de alimentos seguindo o enfoque de segurança alimentar, porque os riscos de fato vêm aumentando com a globalização. Quanto à comunicação do risco, esta deve tomar em conta as condições locais.
- As análises de risco são feitas nas importações. Os exportadores devem buscar a conformidade no âmbito bilateral. Reconhece-se que a falta de certos procedimentos dos produtores – o registro de pesticidas utilizados na produção de frutas, por exemplo – dificulta as exportações. O fator apontado como causador de grande dificuldade para o aumento das exportações brasileiras de alimentos é a não adoção das normas internacionais do Codex na produção de alimentos para o mercado interno. Essa dualidade na produção de alimentos brasileira quanto à segurança alimentar não apenas leva a uma diferença marcante entre a qualidade dos produtos destinados aos mercados interno e externo, como também a uma falta de confiabilidade por parte dos importadores de alimentos produzidos no Brasil. A maior pressão dos consumidores domésticos é considerada como crucial para a conformidade com a normalização internacional. Afirma-se que a situação tem melhorado significativamente após a aprovação do Código de Defesa do Consumidor no país, o qual foi rejeitado pelo Mercosul.

Um grande debate nacional sobre segurança alimentar, não resolvido até o momento, é a questão da liberalização da produção, comercialização e consumo dos produtos transgênicos, especialmente a soja. Matéria por demais polêmica que não cabe ser tratada nos limites deste artigo. Cabe abordar, entretanto, um tema correlato à regulamentação dos produtos transgênicos e igualmente polêmico, que é a introdução do “princípio da precaução” nas áreas sanitária e fitossanitária.

O “princípio da precaução” é considerado por ONGs ambientalistas como fundamental - um “princípio ambiental básico” -, uma vez que o conhecimento científico em geral e, particularmente sobre os problemas ambientais, normalmente é incerto ou parcial, ao mesmo tempo em que os efeitos desses problemas envolvem riscos de cumulatividade e irreversibilidade, com possível

transmissão transfronteiriça, exigindo tomada de ações previamente à disponibilidade de “informações científicas completas”.

O Acordo SPS permite uma certa flexibilidade aos Países Membros para a adoção de normas mais rigorosas que as internacionais, desde que justificadas cientificamente. Sobre a necessidade de comprovação científica, o ponto 7 do Artigo 5 do Acordo estabelece o seguinte:

Nos casos em que a evidência científica for insuficiente, um Membro pode provisoriamente adotar medidas sanitárias ou fitossanitárias com base em informação pertinente que esteja disponível, incluindo-se informação oriunda de organizações internacionais relevantes, assim como de medidas sanitárias ou fitossanitárias aplicadas por outros Membros. Em tais circunstâncias, os Membros buscarão obter a informação adicional necessária para uma avaliação mais objetiva de risco e revisarão, em consequência, a medida sanitária ou fitossanitária em um prazo razoável. (Acordo SPS, Artigo 5, ponto 7, grifos *ad hoc*)

A tentativa de introdução do “princípio de precaução” nas áreas sanitária e fitossanitária é motivo de forte controvérsia nos foros internacionais responsáveis pela matéria, em particular no *Codex Alimentarius*, onde, em especial, a União Européia e seus países membros vêm buscando, sem êxito, obter reconhecimento multilateral para esse princípio. O Brasil e vários países latino-americanos têm manifestado posição contrária à defendida pela UE no Codex. A posição brasileira sobre o tema, resultado de avaliação consensual no âmbito do Comitê do Codex Alimentarius do Brasil (CCAB), é que a utilização do “princípio da precaução” deve ser evitada no Codex porque tornaria frágil a base científica do órgão e ainda ampliaria a margem para a adoção de novas barreiras não tarifárias e de práticas protecionistas no comércio internacional.

O Brasil considera que o Acordo SPS consegue contemplar de modo satisfatório a necessidade de instrumentos de proteção à saúde humana e animal, sem ensejar o risco do recurso às medidas sanitárias e fitossanitárias como barreiras protecionistas intransponíveis. Isso ocorre em razão de o Acordo SPS vincular a determinação do nível adequado de proteção, quando da inexistência de evidências científicas suficientes, à necessidade de obtenção de informação adicional para uma avaliação mais objetiva de risco e a revisão de eventual medida restritiva em “prazo razoável” por parte do Membro que a houver adotado, em caráter provisório.

Configurada a absoluta incompatibilidade entre as posições européia e latino-americana sobre a matéria, a Comissão do Codex Alimentarius, reunida em julho 2001, deliberou o seguinte: na falta de prova científica, o Codex deve abster-se de fazer qualquer recomendação.

A definição de critérios para a aplicação do “princípio de precaução” vem sendo um dos temas priorizados nos trabalhos do CTE, reunindo contribuições de ONGs ambientalistas e de outros especialistas no tema. Entre outros, dois critérios básicos são sugeridos: a escala do dano potencial e o custo da ação – ou da inação. Quanto mais alta a escala do dano potencial e/ou menor o custo econômico de ação, maior a necessidade e oportunidade de agir por precaução.



Mas isto depende da percepção do dano potencial, que em alguns casos é mais óbvia ou consensual – como a corrosão da camada de ozônio – e em outros é menos óbvia ou controversa – como os impactos dos organismos geneticamente modificados (UNEP e IISD, 2000).

## **Referências Bibliográficas**

Charnovitz, Steve (2002). *International Standards and the WTO*. Paper for the Global Forum on Trade, Environment and Development.

FAO (2000). *Multilateral Trade Negotiations On Agriculture. A Resource Manual*. Rome: Food And Agriculture Organization of the United Nations.

Gupta, Deepak (2002). *Capacity Building and Technical Assistance. New Approaches and Building Alliances*. FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators. Marrakesh, Morocco, 28-30 January.

Henson S.J., Loader R.J., Swinbank, A., Bredahl, M. and Lux N. (2000). *Impact of sanitary and phytosanitary measures on developing countries*, Department of Agricultural and Food Economics, The University of Reading.

Jha, Veena (2002). *Strengthening Developing Countries' Capacities to Respond to Health, Sanitary and Environmental Requirements*. Geneva: UNCTAD.

MENEZES, Ângelo (2003). Apresentação como representante do INMETRO, Brasil no *Seminário sobre Normas e Regulamentos Técnicos para o Desenvolvimento Sustentável*. Santiago de Chile: RIDES-IISD, 28 e 29 de abril de 2003.

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; AEB – Associação dos Exportadores Brasileiros (2002). *Sistema de Informação sobre Barreiras Técnicas Enfrentadas por Exportadores Brasileiros (SISBATEC)*. Convênio MDIC/AEB, disponível em <http://www.barreirastecnicas.com.br/> , acessado em 10/08/2003.

OSTRY, Sylvia. (1992). The domestic domain: the new international policy arena. *Transnational Corporations*, v.1, n.1, p.7-26.

Otsuki, Tsunehiro; John S. Wilson e Mirvat Sewadeh (2001). *Saving two in a billion: A case study to quantify the trade effect of European food safety standards on African exports*. Washington, DC: Development Research Group, World Bank.

Prasidh, H.E. Cham (1999). *Food Trade and Implementation of the SPS and TBT Agreements: Challenges for Developing Countries in Meeting the Obligations of the SPS and TBT Agreements and the Codex Alimentarius*. Conference on International Food Trade Beyond 2000: Science-Based Decisions, Harmonization, Equivalence and Mutual Recognition. Melbourne, Australia, 11-15 October.

RING and IISD (2002). *Standards for Sustainable Trade: Overview of the Issues*. A RING-IISD Capacity Building Project, Background Paper 1.

UNCTAD (2001). *Food Quality Standards. Definitions and Role in International Trade*. Geneva: UNCTAD/DITC/COM/34.

von Kirchbach, Friedrich e Mondher Mimouni (2003). Market Access Barriers: A Growing Issue for Developing Countries? *International Trade Forum*.

Wilson, John S. (2002). *Standards, Regulation, and Trade*. In: Hoekman, Bernard; Aaditya Mattoo e Phillip English, eds. (2002). *Development, Trade, and the WTO. A Handbook*. Washington, DC: World Bank.

WTO (1996). *WTO Agreements Series; Sanitary and Phytosanitary Measures*. Geneva: WTO.

Zarrilli, Simonetta (2001). *The SPS Agreement and the Developing Countries*. Geneva: UNCTAD, mimeo.