

Política agrícola brasileira e os acordos SPS e TBT da OMC Padronização ou proteção?¹

Lélis Maia Brito²
Orlando Monteiro Silva³

Resumo – O objetivo deste estudo é a análise das medidas regulatórias notificadas pelo Brasil, no agronegócio, aos acordos de barreiras sanitárias e fitossanitárias (SPS) e técnicas (TBT) da OMC, de 1995 a 2014. A análise das notificações levou em consideração algumas identificações: produto, principais seções do Sistema Harmonizado, justificativa, instituições emissoras e destino. Os resultados obtidos mostraram que há crescimento contínuo das notificações emitidas pelo Brasil sob as justificativas de prover alimentos seguros e proteção à saúde humana, animal e vegetal. O estudo conclui que as medidas regulatórias emitidas pelas instituições governamentais são na realidade reflexo das ações e funções do Estado que visam proporcionar ganhos aos consumidores e produtores.

Palavras-chave: agronegócio, barreiras não tarifárias, notificações.

Brazilian Agricultural Policy and the SPS and TBT agreements of WTO: standardization or protection?

Abstract – The objectives of this research consisted of characterizing and analyzing the regulatory measures issued by the Brazilian Government in agribusiness to the SPS and TBT agreements of the WTO, between 1995 and 2014. The reports collected, in the period from 1995 to 2014, were identified taking into account some identifications, such as: product, sections of the Harmonized System, justification, issuers and final destination. The results shows a continuous growth of the number of notifications issued by the Brazilian government in this period, with the justification of providing safe food and protection to human, animal and plant health. In the conclusion we have that regulatory measures issued by governmental institutions are in fact a reflection of the actions and state functions together to market players and that aim to provide gains to consumers and producers.

Keywords: agribusiness, non-tariff barriers, notifications.

Introdução

A estruturação econômica e política via Organização Mundial do Comércio (OMC) e

seus acordos conduziram os Estados à necessidade de consolidar novas perspectivas, ações e políticas na economia. Se, por um lado, as ações dos Estados, por causa da abertura comercial,

¹ Original recebido em 16/10/2015 e aprovado em 16/12/2015.

² Doutorando em Administração de Empresas, professor assistente da Universidade Federal de Ouro Preto. E-mail: lel@cead.ufop.br

³ Engenheiro-agrônomo, Ph.D. em Economia, professor titular da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: odasilva@ufv.br

visam proporcionar benefícios para a sociedade, por outro, criam limitações no comércio ao adotarem barreiras de caráter protecionista nas economias nacionais.

As barreiras comerciais podem ser tarifárias, na forma de impostos cobrados por um bem importado, e não tarifárias, na forma de medidas regulatórias técnicas, sanitárias e fitossanitárias não transparentes, inconsistentes com as normas internacionais ou que exigem inspeções excessivamente rigorosas dos bens comercializados (INMETRO, 2015b).

Com o objetivo de coordenar e limitar o uso dessas medidas no comércio, foram instituídos, no âmbito da OMC, os acordos sobre medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e barreiras técnicas (TBT). O objetivo do acordo SPS é impedir que as medidas justificadas para a proteção da saúde humana, animal e vegetal constituam barreiras ao comércio. Já o acordo TBT visa impedir que as medidas técnicas, como normas, regulamentos para produção, a rotulagem e a embalagem e os procedimentos para a avaliação da conformidade atuem no mesmo sentido.

A criação das medidas regulatórias está relacionada ao exercício de interferência do Estado nos agentes do mercado, com o objetivo de delinear um ambiente econômico em que seja possível estabelecer ganhos para os entes envolvidos. Nesta pesquisa, a articulação do Estado visa efetivar suas políticas direcionadas ao agronegócio, setor de grande importância para a economia nacional.

Os objetivos do Estado, neste contexto, visam intermediar seus interesses com as exigências dos consumidores e produtores; atender a crescente preocupação da sociedade quanto à qualidade dos alimentos; desenvolver oportunidades de comércio mediante maior compatibilidade entre produtos e sistemas de produção; e, ao mesmo tempo, criar ações que possibilitam proteger a economia nacional do comércio externo (OLIVEIRA, 2005).

As notificações podem ser adotadas com o intuito de promover o bem-estar da sociedade;

em resposta à pressão da proteção de consumidores e produtores e à imposição dessas medidas por outros países. Conseqüentemente, os efeitos no comércio podem proporcionar externalidades positivas ou negativas no bem-estar econômico dos consumidores e dos produtores no mercado nacional.

Muito se tem pesquisado sobre a influência das medidas regulatórias às exportações brasileiras. Os efeitos que as medidas impostas por outros países, definidas ou não como barreiras comerciais, têm sobre o comércio agrícola mundial e do Brasil foi discutida em pesquisas de âmbito nacional (ALMEIDA, et al., 2010; ANDRADE, 2007; CORREA; SILVA, 2009; FARIA, 2004; MIRANDA, 2001; OLIVEIRA, 2005). No entanto, é incipiente o desenvolvimento de pesquisas que discutem o perfil dessas notificações emitidas pelo Brasil. Dessa forma, este trabalho ressalta a importância das relações entre as políticas agrícolas do Estado e os agentes do agronegócio na emissão de medidas regulatórias.

As ações políticas do Brasil aos acordos SPS e TBT estão se adequando às novas diretrizes internacionais em matéria de medidas regulatórias? As políticas públicas brasileiras direcionadas ao setor agrícola, sob a análise dessas notificações, estão condicionando um processo de padronização e qualidade dos produtos ou criando barreiras ao comércio? A partir da compreensão dessas questões, esta pesquisa analisa as medidas regulatórias notificadas pelo Brasil aos acordos SPS e TBT da OMC, relacionadas ao agronegócio, de 1995 a 2014.

Referencial teórico

Ações do Estado e o agronegócio

A globalização impôs ao Estado brasileiro redefinições política, econômica e social. A reformulação do Estado e sua participação na sociedade, na política e na economia começou de forma mais acentuada em 1995, por causa da abertura comercial. Naquele período, as crises

do Estado e suas respectivas reestruturações condicionaram ações voltadas para o desenvolvimento econômico e social. Uma participação mais integrada na sociedade estabeleceu uma economia nacional competitiva internacionalmente e interventora em setores básicos como saúde, educação e cultura.

Paralelamente ao processo de reformas administrativas, os fatores de exercício do poder e legitimidade proporcionaram ao Estado capacidade de articular e agregar os múltiplos interesses da sociedade com o objetivo de viabilizar suas políticas públicas. Essa capacidade de articular e efetivar políticas públicas está relacionada aos processos de governabilidade e governança (PEREIRA, 1995). A governabilidade refere-se às próprias condições de exercício do poder e legitimidade do Estado e seu governo na capacidade de agregar os múltiplos interesses da sociedade em um objetivo comum. É o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua própria capacidade de articular alianças entre os vários grupos sócio-políticos. Já a governança pode ser entendida como a capacidade que em governo tem para formular e implementar suas políticas (ARAÚJO, 2002).

Num contexto geral, a caracterização dessas duas abordagens teóricas acerca das articulações do Estado no estabelecimento das suas políticas públicas envolve questões de integração entre o Estado e a sociedade no que se refere ao fortalecimento de poder e exercício de suas políticas públicas direcionadas pelas influências da sociedade.

As reformas que ocorreram no Estado e as redefinições de suas performances foram imprescindíveis tanto para a adaptação ao novo ambiente econômico, político e social global quanto para solucionar os impositivos apresentados pela sociedade. Nesse sentido, Santos (2001, p. 5) esclarece que

[...] o Estado não perdeu sua importância estratégica. Na verdade, ele deve atender aos desafios do capitalismo contemporâneo. Dessa forma, restringe

sua atuação como produtor direto de bens e serviços; reforça sua atividade de regulação das políticas públicas; enfatiza seu papel de coordenação entre as várias agências governamentais, nos três níveis de governo e entre a esfera pública e a privada, e reorienta suas funções de controle.

De forma complementar, Pereira (1996, p. 1) ressalta que

[...] a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir as funções do Estado. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva [...] através de uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes a competir a nível mundial.

Portanto, o que se estabelece é o equacionamento da relação do Estado com a sociedade por meio de suas reformas administrativas no desenvolvimento de políticas públicas direcionadas ao agronegócio.

De forma complementar, Gasques et al. (2004) ressaltam que as reformas estruturais do agronegócio brasileiro foram orientadas, principalmente, para o comércio exterior por causa do processo de liberalização do comércio e das reformas do Estado no final da década de 1980. Nesse período, o setor se beneficiou com a significativa redução da proteção industrial por meio da eliminação de impostos e das restrições quantitativas das exportações agrícolas.

Nesse contexto, é importante ressaltar que, ao longo do período de reformas administrativas do Estado, o agronegócio passou por reformulações políticas direcionadas para o desenvolvimento do mercado interno, o equilíbrio da oferta e demanda de produtos e os padrões de competitividade diante do processo de globalização no âmbito dos acordos multilaterais.

Pereira (1995) define que os novos parâmetros de administração do Estado implicaram a

necessidade de criar as reformas. A globalização dos mercados, os padrões de consumo e as expectativas culturais tornaram-se essenciais para o bem-estar da sociedade e para a competição dos setores produtivos do País, principalmente para o agronegócio.

Acordos multilaterais e as medidas regulatórias no comércio

Em 1948, no período pós-guerra, foi instituído em caráter provisório o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), com os objetivos de estabelecer a reestruturação econômica dos países atingidos pela guerra e assegurar a previsibilidade nas relações comerciais internacionais – em busca de um processo contínuo de liberalização do comércio.

Os novos rumos do sistema multilateral do comércio estabelecidos pelo GATT, seus acordos e rodadas de negociações, exigiram maior comprometimento das partes contratantes por causa do despontamento de um novo protecionismo. Dessa forma, em meados da década de 1990, a partir da finalização da Rodada Uruguai, o GATT foi reestruturado como Organização Mundial do Comércio (OMC) e instituiu importantes acordos multilaterais.

O processo de estruturação econômica e política via OMC estabeleceu a consolidação de novas perspectivas, ações e políticas públicas do Estado (FAGUNDES, 1994). Com isso, foram criadas novas formas de organização, atuação e articulação do Estado com os agentes econômicos e a sociedade.

O fortalecimento de uma economia nacional se baseará em suas potencialidades diante do comércio internacional, de forma que determinado país produzirá um bem e o comercializará em troca de bens dos quais necessita e que possui limitações para produzi-los. Assim, o comércio internacional, pela expansão de novas formas de produção, propicia muitas possibilidades de consumo. Os países exportarão bens de grande potencial de produção interna, em razão dos

recursos produtivos, e importarão bens que são escassos em termos produtivos internamente.

No entanto, é importante destacar, segundo Krugman e Obstfeld (2005), que há teorias opostas aos argumentos políticos a favor do livre comércio. Essas idealizações definem que as políticas comerciais são mais influenciadas por interesses particulares do que pela consideração dos custos e benefícios nacionais. As medidas de limitação do comércio adotadas pelos Estados são instituídas para proteger a renda de determinados grupos de interesse, pois as políticas são desenvolvidas com base em exigências da sociedade e em seus ganhos de bem-estar social.

A liberalização do comércio no âmbito internacional, regida pela OMC, proporciona benefícios aos países membros por intermédio dos seus ajustamentos em termos de vantagens competitivas. Por causa das articulações do Estado na economia, mediante ações estratégicas e políticas públicas, essa integração comercial pode ser justificada em dois argumentos. O primeiro se refere aos ganhos da economia nacional por meio das potencialidades e fatores de vantagens comparativas; o segundo, às limitações ao comércio por meio de medidas que visam estabelecer os ganhos somente para a indústria nacional, por intermédio das ações do Estado na economia.

Existe uma diversidade de instrumentos de política comercial adotados pelos países para limitar o comércio, sendo os principais os subsídios, os controles cambiais, as cotas, as barreiras tarifárias ou não tarifárias. Todavia, é mais usual e simples a identificação das barreiras tarifárias ao comércio.

As barreiras tarifárias ao comércio são impostos cobrados quando um bem é importado. A tarifa incide sobre um bem importado para proteger os produtores domésticos dos preços baixos que resultariam da concorrência com as importações. Em contrapartida, a imposição da tarifa aumenta o preço do bem no mercado doméstico, o que proporciona perdas à sociedade e ganhos momentâneos ao setor industrial.

Mas com preços maiores, o volume comercializado será minimizado e o setor industrial, em longo prazo, será prejudicado (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005).

Lima (2005) comenta que as barreiras tarifárias foram intensamente usadas e divulgadas, até a década de 1990, como forma de proteção dos mercados. Contudo, com as negociações sobre o comércio levadas ao âmbito da OMC, os níveis tarifários praticados pelas partes contratantes foram sendo minimizados e, com isso, desenvolveram-se outras formas de protecionismo, como as barreiras não tarifárias, cujo número de aplicações cresceu consideravelmente.

Conforme estudo da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, em 1985, discutido por Andrade (2007), o uso das medidas não tarifárias aumentou de 31,9% em 1994 para 58,5% em 2004, e o dos demais tipos de medidas, principalmente as tarifárias, caíram de 44,7% para 15,2% no mesmo período. Dessa forma, o uso das tradicionais práticas protecionistas vem adquirindo maior sofisticação seja para moldar tais iniciativas às novas regras do comércio internacional, seja para dissimular sua essência em face da incompatibilidade com as novas regras.

As barreiras não tarifárias são todas as medidas de restrição ao comércio com exceção das tarifas. Para Deardoff & Stern (1997), elas podem ser as restrições quantitativas e limitações específicas, as medidas não tarifárias e políticas correlatas que afetam as importações, outros tipos de participação governamental que afetam o comércio, os procedimentos alfandegários e as práticas administrativas e as medidas regulatórias – técnicas, sanitárias e fitossanitárias.

Segundo o Inmetro (2015b), as barreiras não tarifárias são ações de restrição comercial, derivadas do uso de regulamentos técnicos, e medidas sanitárias e fitossanitárias não transparentes, inconsistentes com as normas internacionais ou que exigem avaliações de conformidade excessivamente rigorosas. Se por um lado essas medidas regulatórias visam discriminar as impor-

tações e restringir o comércio, por outro elas estabelecem padrões de qualidade, harmonização e transparência na adoção dos regulamentos nos acordos internacionais.

De forma complementar, Gawande (1998) esclarece que as medidas regulatórias podem ser entendidas como respostas do Estado às influências protecionistas dos consumidores e produtores; uma política que visa exclusivamente ao estabelecimento do bem-estar da sociedade ou um processo de retaliação contra as ações políticas dos outros governos quando há a incidência de medidas de caráter protecionista.

Os acordos SPS e TBT

Os acordos sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) e sobre Barreiras Técnicas (TBT) se inserem em um cenário de crescimento de regulamentações de produtos e de serviços relacionados à saúde humana, animal e vegetal, à segurança do consumidor e à proteção do meio ambiente.

Oliveira (2005) ressalta que esse tema tem sido relacionado a uma crescente preocupação da sociedade, quanto à qualidade dos alimentos, e do Estado, como uma das suas justificativas para a manutenção do protecionismo por medidas regulatórias de caráter técnico, sanitário e fitossanitário. Nesse contexto, com o objetivo de estabelecer novas diretrizes e uma coordenação do comércio internacional, por causa das novas políticas protecionistas do Estado, foram institucionalizados os acordos SPS e TBT.

Em 1979, ainda no período de vigência do GATT, foi assinado o Código de Normas, com o objetivo de determinar as regras de preparação e aplicação das normas e dos regulamentos técnicos. No entanto, com a OMC, os países signatários, incluindo o Brasil, estabeleceram novo acordo sobre as barreiras técnicas ao incorporar e aprofundar os princípios do Código de Normas. Dessa forma, iniciou-se um processo de ampliação da agenda do comércio internacional ao se estabelecer a todos os membros o cumprimento de novas cláusulas (INMETRO, 2015b).

O acordo TBT foi criado com o intuito de limitar as ações do Estado quanto à adoção de medidas técnicas, como as normas e os regulamentos, que criam obstáculos ao comércio internacional. Contudo, Lima (2005) destaca que todos os membros da OMC podem aplicar medidas técnicas ao comércio desde que elas não sejam mais restritivas do que o necessário para alcançar os objetivos legítimos previstos pelo acordo.

Os princípios centrais desse acordo são a harmonização, a equivalência, o tratamento nacional e a cláusula da nação mais favorecida. O princípio da harmonização determina que os países membros devem adotar as exigências técnicas conforme os padrões internacionais. O da equivalência estimula os países a aceitarem como equivalentes os regulamentos e os procedimentos de avaliação da conformidade de outros países parceiros, desde que proporcionem resultados satisfatórios de acordo com seus regulamentos internos. Já a cláusula do tratamento nacional define que não é permitido exigir que os bens importados cumpram regulamentos técnicos mais restritivos do que aqueles exigidos aos bens nacionais. Por fim, a cláusula da nação mais favorecida discrimina que a concessão de bens a um país, cujo regulamento técnico seja menos restritivo, deverá ser estendida a todas as partes contratantes do acordo (INMETRO, 2015b).

O acordo SPS, criado no âmbito da OMC, tem como objetivo impedir que medidas que estimulem a proteção à saúde humana, animal e vegetal constituam barreiras para o desenvolvimento do comércio internacional. Dessa forma, o acordo visa criar incentivos à harmonização dessas medidas nas organizações internacionais de regulamentação, como o Comitê do Codex Alimentarius, o Escritório Internacional de Epizootias e a Secretaria de Proteção às Plantas.

Com o objetivo de impedir que os países emitam medidas de forma discricionária, com a intenção de introduzir barreiras comerciais, é exigida a comprovação da necessidade de se adotá-las. Essa comprovação deve ser legalizada e cientificamente certificada. No entanto, ainda que algumas medidas sejam legítimas e cien-

tificamente embasadas, elas podem significar restrições ao comércio (INMETRO, 2015b).

As medidas regulatórias – técnicas, sanitárias ou fitossanitárias – podem ter o objetivo também de facilitar a produção e otimizar as relações comerciais, auxiliando assim na redução dos custos de transação, na garantia da qualidade dos produtos e na expansão do comércio internacional (ANDRADE, 2007). Porém, mesmo com o objetivo de facilitar o comércio, elas podem criar limitações quanto à conformidade aos regulamentos e entendimento dos requisitos exigidos de forma a inviabilizar o comércio e constituir barreiras.

A transparência é um dos princípios fundamentais dos acordos da OMC, ou seja, a obtenção de amplo grau de clareza, previsibilidade e informação sobre as políticas e os regulamentos dos países membros aplicáveis ao comércio internacional (ANDRADE, 2007). Nesse sentido, a notificação consiste num instrumento que visa dar transparência ao sistema multilateral, pois possibilita a qualquer membro verificar o cumprimento e evolução dos acordos firmados. Todos os países membros dos acordos SPS e TBT devem apresentar documentos que explicam as informações sobre a criação ou a alteração de normas e regulamentos que possam influenciar o fluxo do comércio (INMETRO, 2015b).

Ao criar um regulamento, o país deve enviar as informações, por meio da notificação, à Secretaria Geral da OMC, que as divulgará aos órgãos governamentais dos países membros, e estes serão os responsáveis por obter, analisar e divulgar seu conteúdo aos consumidores e produtores. Em consideração aos acordos de reconhecimento mútuo, os países membros devem estabelecer centros de informação ou os chamados pontos focais com o objetivo de disponibilizar informações sobre os projetos dos regulamentos (INMETRO, 2015b). No Brasil, os órgãos governamentais responsáveis pela disponibilização e envio das notificações à OMC são a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e a Agência Nacional

de Vigilância Sanitária (Anvisa), para o acordo SPS; e o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), para o acordo TBT.

É importante ressaltar que apesar da existência de órgãos governamentais, responsáveis especificamente por elaborar essas medidas regulatórias, outras instituições influenciam seu desenvolvimento. No Brasil, essas instituições são a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entre outros órgãos governamentais. As instituições não governamentais são a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Associação Brasileira de Agribusiness (Abag), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar no Brasil (Fetraf) e as instituições e associações de classe dos setores do agronegócio, entre outras (FELIPE, 2006).

Andrade (2007) complementa essa contextualização ao ressaltar que a criação das medidas regulatórias decorre de um conjunto de interesses de agentes que buscam obter benefícios. Os consumidores, os produtores e o Estado se articulam para delinear um ambiente em que seja possível estabelecer ganhos para os entes envolvidos. Essa é a capacidade do Estado em articular e efetivar suas políticas intermediando seus interesses com os do mercado.

A Figura 1 mostra a estrutura-modelo que representa a articulação de cada agente envolvido na criação das medidas regulatórias aos acordos SPS e TBT e suas externalidades no comércio nacional. A criação das medidas regulatórias envolve a interação do Estado com os agentes que compõem o ambiente internacional. As externalidades ao comércio nacional dessas medidas, para consumidores ou produtores, são classificadas como benefícios e impositivos.

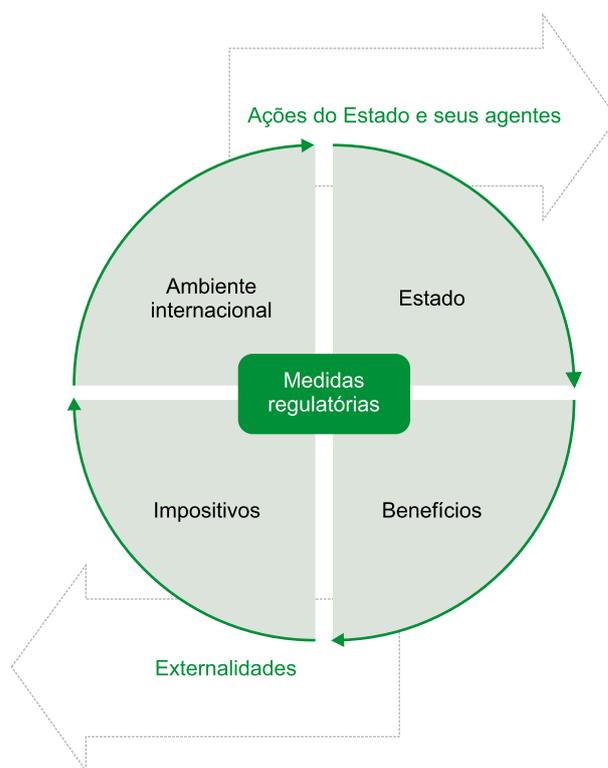


Figura 1. Estrutura-modelo da articulação do Estado na elaboração das medidas regulatórias aos acordos SPS e TBT.

A Figura 2 mostra o Estado, formado pelas instituições governamentais, consumidores, produtores e demais instituições relacionadas ao agronegócio. Conforme descrito anteriormente, o Estado, ao criar uma medida regulatória, leva em consideração as influências dos seus principais atores do setor. Felipe (2006) esclarece essa relação ao destacar que a articulação do Estado com os atores tem sido crescente e cada vez mais atuante em fóruns no âmbito da OMC.

Nessa relação do Estado com seus agentes, é essencial que o canal de difusão das informações seja rápido e eficiente, de forma que as instituições envolvidas, sobretudo a iniciativa privada, estejam inseridas nessas redes de informação. Tanto a iniciativa privada quanto os centros de pesquisa são instituições importantes no desenvolvimento de informações sobre como uma nova medida pode influenciar o crescimento

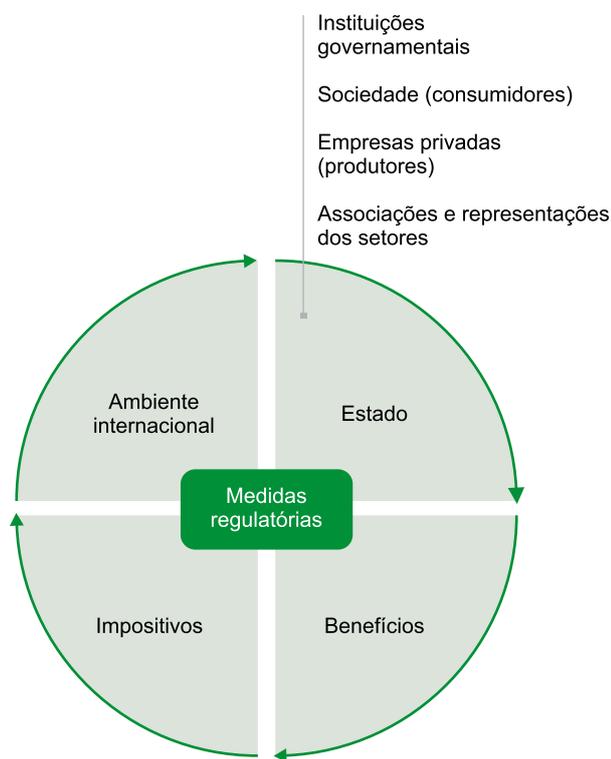


Figura 2. Estado e seus agentes na formulação das medidas regulatórias.

da economia nacional, além de fundamentarem os argumentos a favor de determinadas medidas ou contra elas (ANDRADE, 2007).

A Figura 3 mostra o ambiente internacional formado pelos países desenvolvidos, pelos organismos que regem o comércio internacional, pelos acordos multilaterais que envolvem os países e, conseqüentemente, o mercado internacional e seus condicionantes de oferta e demanda.

A criação dos regulamentos internacionais é o resultado da eficaz participação das indústrias dos países desenvolvidos que servem de base para legitimar os regulamentos dos países em desenvolvimento. Além disso, os países desenvolvidos têm interesse em intermediar a criação de medidas países em desenvolvimento, já que são parceiros comerciais estratégicos.

Em outra concepção, os acordos preveem cláusulas especiais relativas aos países em desenvolvimento. As medidas adotadas pelos países

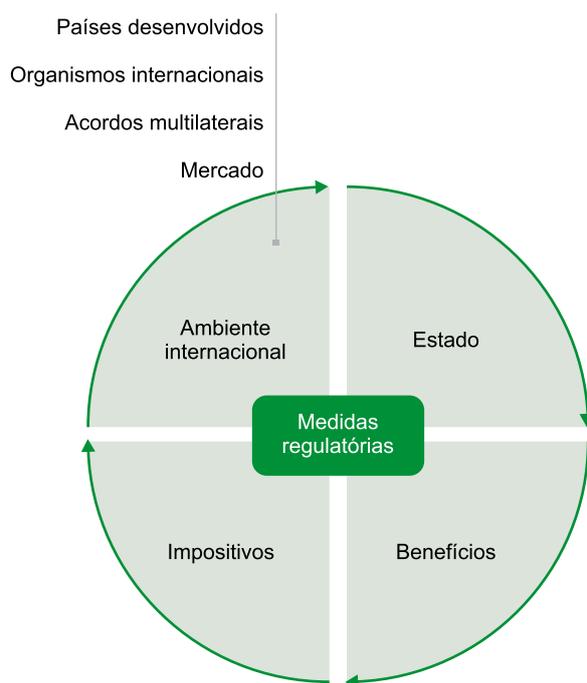


Figura 3. Ambiente internacional e seus agentes na formulação das medidas regulatórias.

desenvolvidos devem ser facilmente adequadas pelos países em desenvolvimento com o auxílio dos organismos internacionais de normalização.

Conforme mostra a Figura 4, é possível destacar, como principais externalidades positivas (benefícios) das medidas regulatórias, a harmonização dessas medidas no comércio internacional, a melhoria da qualidade dos produtos e a facilitação do comércio ao condicionar o setor industrial às diretrizes internacionais.

Para Andrade (2007), os benefícios abrangem a padronização dos produtos e dos processos de produção de forma que estabeleça fluxo contínuo na cadeia produtiva ao gerar benefícios para os consumidores e produtores. De modo geral, o aumento dessas exigências favorece as ações voltadas para as coordenações vertical e horizontal das cadeias produtivas do agronegócio. Essas mudanças relacionadas à adequação direcionam os investimentos públicos e privados para as novas oportunidades de negócios e, logo, para a difusão de inovação tecnológica no

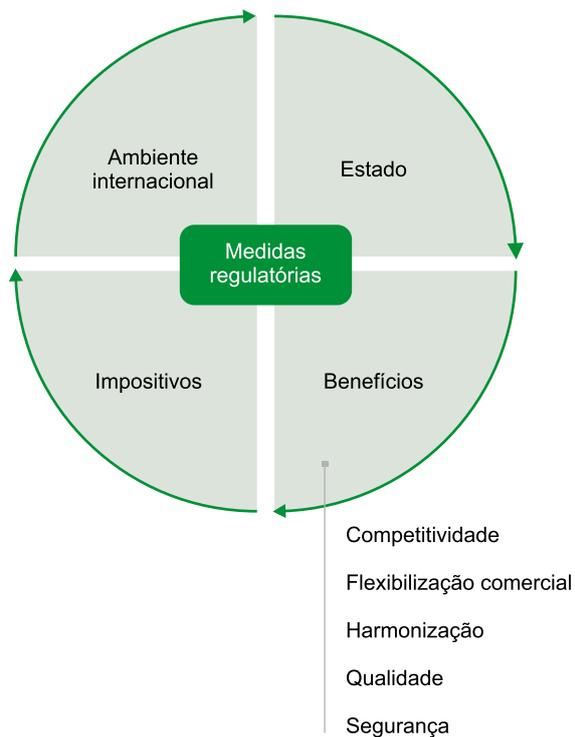


Figura 4. Benefícios das medidas regulatórias no comércio.

processo produtivo e nos sistemas de gerenciamento, que contribuem para a redução dos custos, o aumento da produtividade e da qualidade e o desenvolvimento de novos produtos.

Os benefícios dessas medidas aos consumidores também têm se tornado um dos fatores decisivos para o setor industrial. Dessa forma, esses ganhos são compreendidos em um comércio mais justo, confiável e sustentável, com simetria das informações sobre os produtos e os processos na cadeia produtiva e, conseqüentemente, com maior satisfação dos consumidores quando compram produtos que atendem suas exigências de qualidade.

Segundo Batalha (2001), as definições de qualidade apresentadas ao longo do tempo pelos principais teóricos da área abrangem vertentes quanto à adequação ao uso, ou seja, o grau com que o produto atende satisfatoriamente às necessidades do consumidor; à perda monetária que um produto pode causar à sociedade depois

de sua venda; e à conformidade com os requisitos técnicos. Levando em consideração tais definições, nesta pesquisa a qualidade de um produto está relacionada à conformidade com os requisitos técnicos. Dessa forma, entende-se que a qualidade de um produto é consequência da adequação das exigências dos governamentais, de acordo com as medidas regulatórias.

A definição de qualidade em conformidade com os requisitos técnicos avalia o grau de adequação do produto de acordo com as especificações e os regulamentos do seu projeto. Essa adequação define se o produto está em conformidade com as especificações técnicas. A não conformidade significa redução da qualidade do produto. Batalha (2001) complementa ao destacar que esse enfoque reconhece o interesse do consumidor pelos padrões de qualidade dos produtos. Um produto que não cumpre as especificações técnicas não está de acordo com as exigências dos padrões de qualidade, e isso gera a baixa confiabilidade no consumidor, que ficará propenso a reduzir o consumo de tal produto.

Nesse sentido, ressalta-se que os requisitos dos padrões de qualidade para os produtos são definidos pelas exigências do mercado, ou seja, pelas especificações dos consumidores e dos produtores, pelos organismos de normatização internacionais e pelo interesse do Estado, que em razão das influências desses agentes criará medidas regulatórias técnicas, sanitárias e fitossanitárias.

As ações do Estado para a adequação das medidas regulatórias pelo setor industrial e divulgação à sociedade, segundo Andrade (2007), caracterizam o Brasil como bom exemplo de país em desenvolvimento, em estágio que permite a ele a absorção rápida das exigências, com benefícios para a sociedade e sem perdas significativas para o setor privado. Essas medidas, nesse contexto, visam facilitar o comércio por meio dos produtos de qualidade e da confiabilidade na cadeia de produção, na harmonização dos processos e dos produtos e, principalmente, no desenvolvimento econômico nacional.

Os fatores negativos das medidas regulatórias, Figura 5, são definidos como barreiras ao comércio, caracterizadas por preços elevados aos consumidores e gastos na adequação dos processos de produção e, principalmente, na limitação ao comércio quando se estabelece critérios extremos para a importação de produtos.

Essas medidas, instituídas como barreiras ao comércio, criam efeito protetor para a economia nacional em relação ao ambiente externo, pois dificultam a importação dos produtos. Mas elas podem trazer perdas de bem-estar econômico para a sociedade na forma de um mercado com preços elevados.

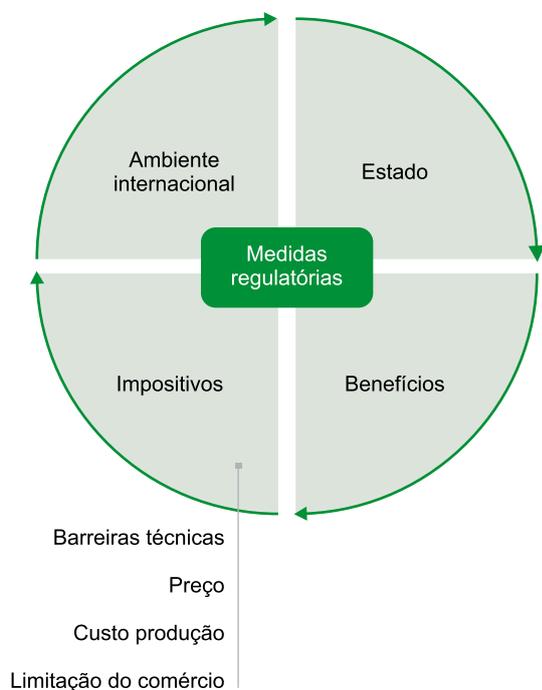


Figura 5. Impositivos das medidas regulatórias no comércio.

Procedimentos metodológicos

Análise das notificações aos acordos SPS e TBT

Os arquivos das notificações foram obtidos na plataforma on-line de dados da OMC, seção Central de Registro de Notificações. As

notificações foram agrupadas de acordo com o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (SH), que, segundo a Secretaria de Comércio Exterior (2015), é um método internacional de classificação das mercadorias, com base em uma estrutura de códigos e de descrições. A composição dos códigos do SH, formado por seis dígitos, permite que sejam atendidas as especificidades dos produtos, como a origem, a matéria constitutiva e a aplicação, em um ordenamento numérico lógico, crescente e de acordo com o nível de sofisticação das mercadorias.

Os produtos do agronegócio estão compreendidos nas seguintes seções: Seção I, Capítulos 1 a 5 (Animais vivos e produtos do reino animal); Seção II, Capítulos 6 a 14 (Produtos do reino vegetal); Seção III, Capítulo 15 (Gorduras e óleos animais ou vegetais, produtos da sua dissociação, gorduras alimentares elaboradas, ceras de origem animal ou vegetal); Seção IV, Capítulos 16 a 24 (Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; fumo (tabaco) e seus sucedâneos manufaturados); Seção VIII, Capítulos 41 a 43 (Pele, couros, peleteria (peles com pelo) e obras destas matérias; artigos de correeiro ou de seleiro; artigos de viagem, bolsas e artefatos semelhantes; obras de tripa); Seção IX, Capítulos 44 a 46 (Madeira, carvão vegetal e obras de madeira; cortiça e suas obras; obras de espartaria ou de cestaria); Seção X, Capítulos 47 a 49 (Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão de reciclar (desperdícios e aparas); papel ou cartão e suas obras); Seção XI, Capítulos 50 a 63 (Matérias têxteis e suas obras); e Seção XII, Capítulos 64 a 67 (Calçados, chapéus e artefatos de uso semelhante, guarda-chuvas, guarda-sóis, bengalas, chicotes, e suas partes; penas preparadas e suas obras; flores artificiais; obras de cabelo) (SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR, 2015).

Os arquivos das notificações coletados, de 1995 a 2014, foram analisados levando em consideração algumas identificações: produto (perfil quanto ao produto, principais seções do

SH abrangidas pela notificação); justificativa (objetivos e explicação para a imposição da notificação); instituições emissoras (principais órgãos governamentais que emitiram a notificação); e destino (países ou blocos econômicos de destino da notificação). Gráficos e figuras foram usados para a apresentação e discussão.

Resultados e discussão

Análise das notificações ao acordo SPS

A evolução do número de notificações pelo Brasil ao acordo SPS é mostrada na Figura 6. É importante destacar que as notificações emitidas em determinado ano continuam a ter vigência para os anos seguintes. As exigências adotadas por uma medida em um ano também devem ser levadas em consideração para os seus anos seguintes, a não ser que outra medida apresente nova instrução.

De 1995 a 2014, o Brasil emitiu 606 notificações, sendo significativos os números de 2006 (96), 2008 (93) e 2007 (81). Das 109 observações das notificações – adendos, revisões, correções e suplementos –, 72 se referem aos adendos, que se concentraram em 2006–2008. As demais dizem respeito a sete correções, 28 revisões e

dois adendos com revisões. Estas observações não modificaram a estrutura original das notificações, principalmente nos quesitos produto, justificativa e destino, características analisadas neste trabalho.

Uma justificativa para a crescente emissão das notificações refere-se à promulgação de várias leis relacionadas à saúde humana, animal e vegetal – entre as principais, estão os Decretos Ministeriais nº 641 de 1995 (BRASIL, 1995) e nº 283 de 1998 (BRASIL, 1998); as Leis nº 9.972 (BRASIL, 2000a) e 9.974 de 2000 (BRASIL, 2000b); as Instruções Normativas nº 59 (BRASIL, 2013) e 60 de 2002 (BRASIL, 2002); a Lei nº 10.711 de 2003 (BRASIL, 2003); e a Norma Internacional para Medidas Fitossanitárias (Nimf) nº 15, instituída em 2005 (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2002) –, leis sobre produtos com organismos geneticamente modificados e a definição de padrões de qualidade sobre produtos de origem animal e vegetal.

Programas governamentais também foram criados para fiscalizar as importações e as exportações dos produtos agropecuários. Os objetivos dessas ações políticas foram os de divulgar materiais educativos, controlar e erradicar doenças, informar aos consumidores e produtores as principais zonas livres de pestes e

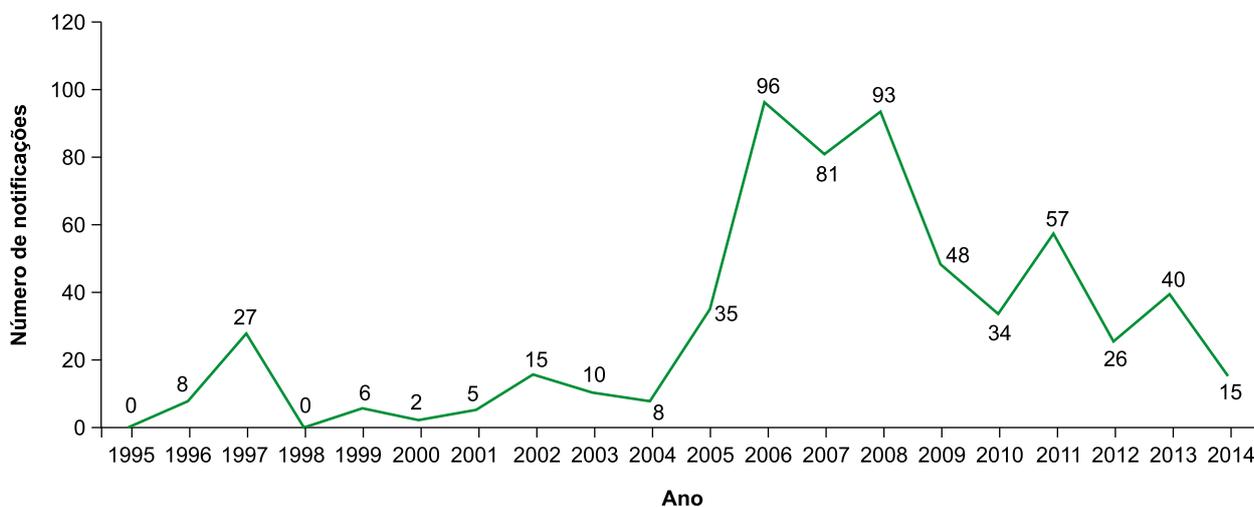


Figura 6. Evolução das notificações ao acordo SPS emitidas pelo Brasil de 1995 a 2014.

pragas, conceder certificados aos produtores e planejar campanhas para vacinação de animais e prevenção de doenças.

A Figura 7 mostra os principais produtos relacionados nas notificações, conforme a classificação do SH. No período em questão, os principais produtos abrangidos pelas notificações estavam relacionados às seções I, II, III, IV e IX.

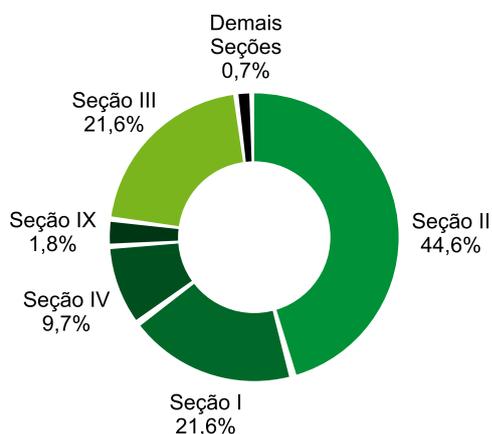


Figura 7. Produtos do agronegócio sob o efeito das notificações ao acordo SPS.

A Seção II, que compreende produtos do reino vegetal, respondeu por 44,6% das notificações (270), sendo 58 emitidas em 2006, 44 em 2007, 40 em 2008; 26 em 2013 e 24 em 2005. A Seção I, que trata de animais vivos e produtos do reino animal, respondeu por 21,6% das notificações, 82 delas concentradas de 2005 a 2008. A Seção III, que engloba as gorduras e os óleos animais ou vegetais, produtos da sua dissociação, gorduras alimentares elaboradas, ceras de origem animal ou vegetal, também foi responsável por 21,6% das notificações, que concentraram de 2009 a 2013. A Seção IV, que engloba produtos das indústrias alimentares, bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres, fumo (tabaco) e seus sucedâneos manufaturados, respondeu por 9,7% das notificações, com 58 emissões apenas em 2006–2008. A Seção IX, que abrange produtos madeireiros, carvão vegetal, obras de madeira, obras de espartaria ou de cestaria, além da cortiça e suas obras, respondeu

por apenas 1,8% das notificações. As demais seções, VIII, X, XI e XII, representaram apenas 0,7% das notificações.

A Figura 8 mostra os alvos das principais justificativas das medidas adotadas no período analisado.

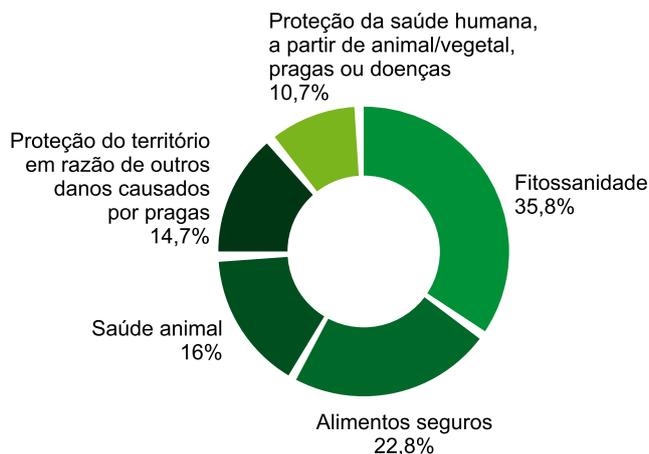


Figura 8. Alvo das justificativas das notificações ao acordo SPS.

O principal foco das notificações (ações de fitossanidade) contou com 217 notificações, 35,8%. O número de notificações dos outros principais alvos, em ordem decrescente são 138 (22,8%), 97 (16%), 89 (14,75) e 65 (10,7%). As notificações emitidas pelo governo brasileiro, conforme as justificativas, podem ser consideradas também como fator positivo das ações do Estado no desenvolvimento das políticas destinadas à segurança da saúde humana, animal e vegetal. Dessa forma, essas ações políticas abrangeram o artigo 2º do acordo SPS, cujo objetivo é estabelecer que os países membros assegurem e orientem suas políticas sanitárias e fitossanitárias exclusivamente para proteger a saúde e a vida humana e animal ou para preservar os vegetais, desde que baseadas em princípios científicos. A Figura 9 mostra os principais órgãos governamentais que emitiram notificações.

Conforme citado anteriormente, os pontos focais responsáveis pela emissão de notificações ao acordo SPS são o Mapa e a Anvisa. Outros



Figura 9. Principais instituições emissoras de notificações ao acordo SPS.

órgãos governamentais, como a Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CNT-Bio) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) também participam desse processo.

As notificações do Mapa representaram cerca de 87% do total no período, com maior frequência em 2003–2008, e abrangeram principalmente os produtos relacionados às seções I e II do SH. As principais justificativas dessas medidas concentraram-se em estabelecer os padrões de fitossanidade, com 40% das notificações, e a exigência quanto à comercialização de alimentos seguros e à proteção da saúde animal, cada uma com cerca de 17% das notificações emitidas. As demais justificativas foram para a proteção da saúde humana a partir de animais, vegetais, pragas ou plantas e proteção do território em função de outros danos causados por pragas, que conjuntamente responderam por cerca de 26% das notificações.

A Anvisa emitiu apenas 8% do total das notificações, com maior frequência em 2005–2007, e relacionaram-se principalmente com os produtos referentes às seções I e II. A principal justificativa são as exigências quanto aos alimentos seguros, com 91% das notificações. Essas características demonstram as funções e os objetivos da Anvisa na fiscalização e certificação da qualidade dos produtos no mercado consumidor.

As notificações emitidas pelos demais órgãos governamentais representaram cerca de 8% do total. O MMA apresentou, em conjunto com o Mapa, aproximadamente 4% das notificações, relacionadas aos produtos dos reinos animal e

vegetal. As suas principais justificativas foram direcionadas à proteção da saúde humana a partir de animais, vegetais, pragas ou doenças e à proteção do território nacional em razão de outros danos causados por pragas. Já a Presidência da República emitiu notificação em virtude do Decreto Presidencial nº 6.268 de 2007 (BRASIL, 2007), a qual instituiu a classificação dos produtos vegetais, seus subprodutos e os resíduos, com a justificativa de proporcionar a segurança da sociedade em relação aos alimentos. A notificação emitida pela CNT-Bio levou em consideração o parecer técnico nº 1.521 de 2008, com decisão deferida, sobre a liberação comercial de algodão geneticamente modificado com a justificativa de se estabelecerem padrões de fitossanidade.

A Figura 10 mostra os principais destinos das notificações brasileiras em 1995–2014.

Algumas das notificações foram destinadas a todos os países enquanto outras foram direcionadas exclusivamente para determinado país ou bloco econômico. As do primeiro tipo abrangeram 66,5%, equivalendo a 404 medidas sanitárias e fitossanitárias. Já as emitidas com exclusividade a alguns países ou blocos econômicos representaram 33,5%, ou seja, 202 notificações. Os principais produtos das notificações a todos os países são os relacionados à seção II, com 42% das emissões; os da seção I receberam 35% das notificações; os da seção IV, 15%; as seções III, VIII, IX e XI, conjuntamente, 8%. As justificativas dessas medidas estão relacionadas aos aspectos inerentes à segurança dos alimentos, à saúde animal e ao estabelecimento de padrões de fitossanidade.

Quanto às notificações exclusivas, os destinos foram os países andinos (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), o Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai), a UE (27 países), além de algumas nações da Ásia, África e Oriente Médio. Os países integrantes do Mercosul foram notificados por 105 medidas sanitárias e fitossanitárias relacionadas, principalmente, a produtos vegetais. As justificativas envolvem os aspectos de fitossanidade e proteção do território em razão de danos cau-



Figura 10. Principais destinos das notificações ao acordo SPS.

sados por pragas. Apesar de as notificações ao Mercosul serem abrangentes a todos os países, o Brasil emitiu 17 notificações exclusivamente para Argentina, Paraguai e Uruguai.

As notificações à Argentina referiram-se aos produtos vegetais, em específico maçã, pera, ameixa, damasco, pêssago, amêndoas, e outros produtos. As justificativas exigiam padrões de fitossanidade e de proteção do território por causa de danos causados por pragas. As notificações para o Paraguai e o Uruguai foram para proteger o rebanho brasileiro contra a febre aftosa, estabelecer as medidas para resguardar a saúde animal, o mirtilo e o alpiste, com as justificativas para a adoção de medidas de fitossanidade e de defesa do território contra os danos causados por pragas.

Para os EUA, o Brasil emitiu 15 notificações, de 2006 e 2013, restritivamente para frutas frescas, sementes de amendoim, pinheiros, sementes de batata, gramíneas, mudas, e outros produtos. As justificativas buscaram proteger o

território de outros danos causados por pragas e estabelecer padrões de fitossanidade.

Para os países asiáticos, as 12 notificações específicas foram destinadas igualmente à China e à Índia, relacionadas aos produtos vegetais, aos animais e produtos animais, com as justificativas de se instituírem os padrões de fitossanidade, a proteção do território de danos causados por pragas e a manutenção da saúde animal.

As 16 notificações à UE abrangeram as seções I, II e, IV. As justificativas concentraram-se em proporcionar padrões à segurança dos alimentos, à fitossanidade e à proteção da saúde humana a partir de animal, vegetal, pragas ou doenças.

Para a África, o Brasil emitiu 11 notificações específicas para África do Sul, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné Bissau e Nigéria. As notificações países envolveram, basicamente, os produtos vegetais, e as justificativas foram o estabelecimento de medidas de fitossanidade, proteção da saúde humana a partir de animal, vegetal,

pragas ou doenças e proteção do território de danos causados por pragas e a manutenção da saúde animal.

É importante destacar o aumento das notificações brasileiras ao acordo SPS e, principalmente, o estabelecimento do processo de transparência e divulgação dessas medidas aos parceiros comerciais, constituindo ações da política comercial em conformidade com o princípio da harmonização. O artigo 4º do acordo exige dos países membros que a adoção e a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias devam atender no maior grau possível as normas, as diretrizes ou as recomendações internacionais elaboradas pelas organizações reconhecidas nesse acordo.

De forma complementar, destaca-se a participação brasileira nos acordos bilaterais e multilaterais relacionadas ao processo de harmonização e de equivalência das medidas sanitárias e fitossanitárias. Os destaques dessas participações foram a Iniciativa em Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, criada em outubro de 2002, com os objetivos de apoiar a participação e promover o desenvolvimento de capacidades nacionais nos países do continente americano; as ações no Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), no Gabinete Internacional de Epizootias (OIE), na Comissão de Proteção das Plantas (IPPC), no Comitê de Sanidade Vegetal do Cone Sul (Cosave) e no Codex Alimentarius. Por meio das atuações internacionais, segundo Almeida (2005), o Brasil conferiu nacionalmente a aceitação dos certificados sanitários e fitossanitários desses acordos com as orientações estabelecidas pela FAO, pelo IPPC, pela OIE e por outras organizações científicas internacionais.

No âmbito nacional, citam-se as leis e os regulamentos instituídos pelo governo federal, bem como o desenvolvimento de ações e programas pelo Ministério da Saúde, junto com a Anvisa, e pelo Mapa em conjunto com a SDA.

Análise das notificações ao acordo TBT

Seguindo a mesma análise das notificações ao acordo SPS, verifica-se que de 1995 a 2014 o Brasil emitiu 162 notificações ao acordo TBT, com destaque para 2003, com 36 notificações; 2005, com 20; e 2008 com 18 (Figura 11).

As observações do tipo adendos, revisões, correções e suplementos, ao todo, somaram 43 notificações, sendo 28 referentes a adendos, concentrados de 2003 a 2005. As demais observações foram nove correções, três suplementos e uma notificação para as observações do tipo revisão e correção.

A principal razão para o número crescente de notificações emitidas é o desenvolvimento das ações políticas do Estado na promulgação de leis e de regulamentos, em especial a Resolução do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) nº 05/95 ao criar as diretrizes para a formulação das medidas regulatórias ao acordo TBT. Outras ações podem ser citadas, mas são específicas a determinadas seções dos produtos do agronegócio. Destacam-se o Regulamento do Grupo Mercado Comum (GMC) nº 36/93, direcionado aos aspectos que envolvem a rotulagem de alimentos embalados; o Ato Ministerial (Portaria) da Secretaria de Defesa Agropecuária nº 49 de 2001, que exige o registro das garrafas estrangeiras de vinho e bebidas derivadas; e a Resolução nº 344/2002, que se refere à adição de ferro e ácido fólico nas farinhas de trigo, milho e produtos derivados.

A Figura 12 mostra os principais produtos relacionados nas notificações, conforme a classificação do SH.

A seção IV foi a mais relacionada nas notificações (54,9%) com 89 notificações. Na sequência, as seções II (21%), 34 notificações; I (12,3%), 20 notificações; A participação conjunta das seções III, VIII, IX, X, XI e XII foi de 11,7%, com 19 notificações – seção III, 7; seção IX, 4; seção X, 3; seção XI, 2; e seção XII, 1.

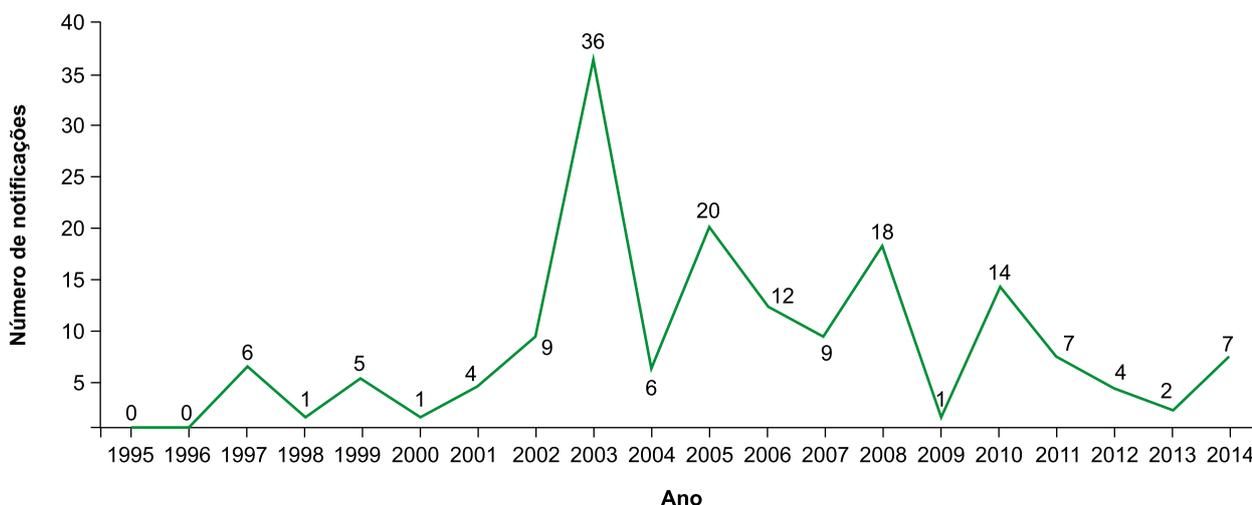


Figura 11. Evolução das notificações ao acordo TBT emitidas pelo Brasil em 1995–2014.

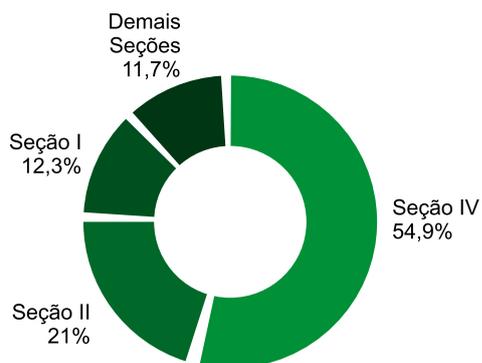


Figura 12. Produtos do agronegócio sob o efeito das notificações ao acordo TBT.

Destaca-se que a participação significativa das notificações relacionadas aos produtos da seção IV foi condizente com os objetivos do acordo TBT no que se refere às normas e aos regulamentos técnicos. A Figura 13 mostra as principais justificativas das medidas ao acordo TBT adotadas no período.

As justificativas das notificações ao acordo TBT diferem das medidas sanitárias e fitossanitárias por causa das especificidades desse acordo. Nesse sentido, conforme os princípios do acordo TBT, os países membros devem assegurar que os regulamentos técnicos não serão elaborados, adotados nem aplicados com a finalidade ou o

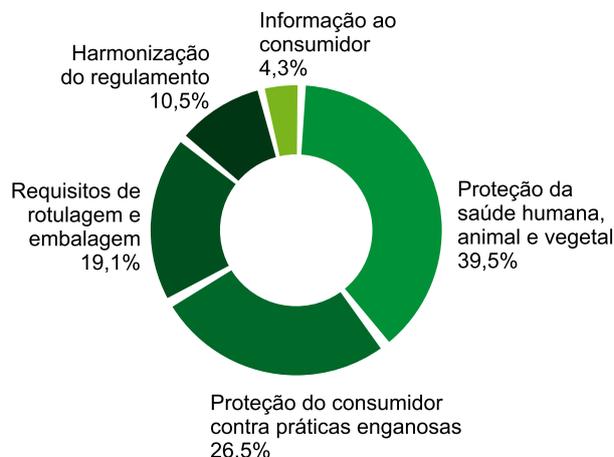


Figura 13. Alvo das justificativas das notificações ao acordo TBT.

efeito de se criarem obstáculos técnicos ao comércio internacional. Para esse fim, essas justificativas, em geral, compreenderam imperativos de segurança nacional; prevenção contra práticas enganosas e proteção da saúde ou segurança humana, da vida animal ou vegetal e do meio ambiente (INMETRO, 2015b).

O principal foco das notificações brasileiras ao agronegócio no acordo TBT referiu-se à proteção da saúde humana, animal e vegetal, com cerca de 39,5% ou 64 das notificações. Na

sequência, os números são: 26,5%, 43 medidas; 19,1%, 31 notificações.

A Figura 14 mostra os principais órgãos responsáveis pelas notificações ao acordo TBT.

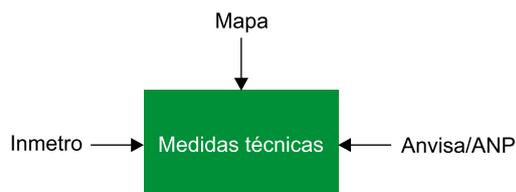


Figura 14. Principais instituições emissoras das notificações ao acordo TBT.

Conforme comentado anteriormente, o principal órgão responsável pela emissão das notificações ao acordo TBT é o Inmetro. No entanto, outros órgãos governamentais emitiram notificações em razão da especificidade do conteúdo da medida, como o Mapa, a Anvisa e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). As notificações do Inmetro representaram cerca de 33% do total de 53 medidas instituídas pelo Brasil em 1995–2014, sendo mais frequentes em 2003, 2005 e 2007. Essas notificações abrangeram principalmente os produtos relacionados às seções IV e II.

As principais justificativas foram o estabelecimento dos requisitos para a rotulagem e a embalagem dos produtos, com 28% das notificações; a proteção da saúde humana, animal e vegetal, 24,5%; a proteção do consumidor contra práticas enganosas e a harmonização do regulamento, com, cada uma, com 17% das emissões; a informação ao consumidor representou cerca de 13,5% do total das notificações.

O Mapa em conjunto com o Inmetro emitiram cerca de 78% das notificações, que abrangeram os produtos das seções II e IV. Com o objetivo de defender o consumidor das práticas enganosas, as notificações emitidas pelos demais órgãos governamentais, Anvisa e ANP, responderam por 22% das medidas. Somente a Anvisa emitiu aproximadamente 88% das notificações, que abrangeram os produtos das

indústrias alimentares, bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres, fumo (tabaco) e seus sucedâneos manufaturados. Já a ANP emitiu três notificações, relacionadas ao álcool etílico, anidro ou hidratado, combustível e biodiesel.

Com o intuito de se estabelecer um ambiente para a harmonização dos regulamentos técnicos no âmbito internacional, as instituições de normatização nacionais participam ativamente da elaboração dessas medidas com as instituições internacionais, como o Escritório Internacional de Pesos e Medidas (BIPM), o Sistema Interamericano de Metrologia (SIM) e a Organização Internacional de Metrologia Legal (OIML) para os assuntos relacionados à metrologia. Para a área de normalização, destacam-se a Organização Internacional para Normalização (ISO), o Codex Alimentarius, a Comissão Pan-Americana de Normas Técnicas (Copant), a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), bem como a Cooperação Internacional de Acreditação de Laboratórios (Ilac) e o Fórum Internacional de Acreditação (IAF), sendo estes direcionados às ações que envolvem o processo de acreditação (INMETRO, 2015a).

Todas as 162 medidas apresentadas foram direcionadas aos países membros da OMC, sem nenhuma distinção particular.

O processo de transparência e a divulgação das notificações brasileiras aos parceiros comerciais contribuíram para assegurar que essas medidas regulatórias não fossem adotadas com a finalidade ou o efeito de se criarem limitações ao comércio internacional. As disposições do acordo TBT estabelecem que os países membros assegurem que, a respeito dos regulamentos técnicos, os produtos importados de qualquer país recebam tratamento não menos favorável que aquele concedido aos produtos similares de origem nacional e aos produtos similares originários de qualquer outro país. Dessa forma, o acordo TBT reconhece que nenhum país deve ser impedido de tomar as ações necessárias com os objetivos de garantir a qualidade dos seus produtos, de estabelecer os padrões de proteção à saúde humana, animal, vegetal e de defender o consumidor de práticas enganosas.

Outro fator importante se refere ao processo de internacionalização dos regulamentos técnicos. Isto é, conforme um dos princípios do acordo, quando for necessário criar um regulamento técnico os países membros devem usar como base as diretrizes de normas internacionais similares. Há exceção caso as normas internacionais sejam inadequadas ou ineficazes para os objetivos legítimos dos regulamentos nacionais – em consequência de fatores geográficos ou climáticos fundamentais, por exemplo.

De forma complementar, destaca-se a participação do Brasil em programas de cooperação técnica com o objetivo de se estabelecer um processo de reconhecimento internacional de suas normas e regulamentos técnicos. Conforme o Inmetro (2015a), a principal ação política é a participação no Conselho de Mercado Comum (CMC) para a harmonização dos regulamentos técnicos e dos procedimentos de avaliação da conformidade, com os objetivos de eliminar e evitar barreiras técnicas ao comércio entre os países do Mercosul. Entre as outras ações estratégicas do Estado, destacam-se as relações estabelecidas com o Instituto Nacional de Metrologia da África do Sul (NMISA), a Associação Latino Americana de Integração (Aladi), a Carta de Intenções sobre Biocombustíveis, além de alguns organismos voltados para a harmonização das medidas técnicas aos países americanos, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o National Accreditation Board (Anab) e a Comissão de Segurança de Produtos de Consumo (CPSC).

Considerações finais

As notificações permitiram analisar e concluir que o Estado, em razão das novas diretrizes internacionais para os sistemas econômicos, políticos e sociais globais, tem criado políticas para o comércio nacional em matéria de medidas regulatórias. Essas políticas abrangeram reformas administrativas e a capacidade de agregar múltiplos interesses de seus agentes do mercado por meio de governança e governabilidade para

efetivar as políticas públicas e o desenvolvimento do setor.

As ações promovidas pelas instituições do Estado no âmbito dos acordos SPS e TBT, conforme os resultados apontaram, foram influenciadas pelos agentes do mercado, formados pelo ambiente institucional do Estado e sua economia nacional e pelo ambiente internacional e seu contexto mercadológico. Com isso, observou-se que a emissão das medidas regulatórias pelo Brasil, por meio das notificações técnicas, sanitárias e fitossanitárias, foi crescente.

Foi possível analisar que as 768 notificações brasileiras foram direcionadas principalmente aos produtos vegetais; aos das indústrias alimentares, de bebidas, de líquidos alcoólicos e de vinagres; aos do tabaco e de seus sucedâneos manufaturados; aos animais vivos, e aos produtos animais. Nessas circunstâncias, verificou-se que as principais justificativas às exigências dessas medidas foram para a proteção da saúde humana, animal e vegetal e para a proteção do consumidor contra as práticas enganosas no comércio.

Nesse sentido, levando em consideração a evolução das notificações, bem como as justificativas, notou-se que o Brasil tem participado de forma significativa dos fóruns internacionais que tratam das medidas regulatórias técnica, sanitária e fitossanitária. A adequação a esses acordos reflete na exigibilidade, pelos órgãos governamentais do Brasil, dos princípios da harmonização, da equivalência, do tratamento nacional e principalmente da transparência. Isso significa dizer que as medidas não tarifárias brasileiras aos acordos SPS e TBT, sob a análise dos produtos do agronegócio, condicionaram uma série de ações de padronização, qualidade, segurança à saúde humana, animal e vegetal e bem-estar social para a sociedade, consumidores e produtores. Não se configuram, portanto, como medidas não tarifárias restritivas, proteções disfarçadas, caracterizadas como barreiras ao comércio.

Verificou-se que as medidas regulatórias implementadas pelas instituições governamentais, e que neste estudo puderam ser caracterizadas como ações de melhoria ao comércio, são reflexos das ações e funções do Estado, no que refere ao processo de governança e governabilidade, na determinação das suas políticas diante dos seus agentes de mercado.

O desafio da implementação das medidas regulatórias ao comércio do agronegócio é determinar as ações do Estado. Para isso, é preciso que seja definido um ponto de equilíbrio entre o direito do governo de garantir a proteção e o crescimento ideal da economia nacional e o de proporcionar bem-estar aos consumidores e produtores, de forma que não ocorram externalidades negativas e que essas medidas não se configurem como barreiras ao comércio.

Nessa perspectiva, sugere-se que futuras pesquisas possam incorporar nessa temática os fatores que descrevem o processo político e legal da criação dessas notificações em diversos setores econômicos estratégicos do País, de forma que seja possível identificar e analisar o conjunto de ações, interesses e *stakeholders* que o Estado articula para o desenvolvimento de cada setor.

Referências

- ALMEIDA, F. M.; SILVA, O. M.; LIMA, J. E. Determinantes das notificações aos acordos sobre medidas SPS e TBT emitidas pelo Brasil. In: SILVA, O. S. (Org.). **Notificações aos acordos de barreiras técnicas (TBT) e sanitárias (SPS) da OMC: transparência comercial ou barreiras não tarifárias?** Viçosa, MG: Suprema Gráfica e Editora, 2010. p. 155-180.
- 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. Santiago de Chile: Divisão de Comércio Internacional e Integração, 2005. (CEPAL. Série comércio internacional, 59).
- ANDRADE, R. L. P. de. **Consequências positivas das barreiras não-tarifárias no comércio internacional de produtos do agronegócio: o caso da cadeia de carne bovina.** 2007. 214 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ARAÚJO, V. de C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Brasília, DF: Enap, 2002. (Enap. Texto para discussão, 45).

BATALHA, M. O. **Gestão agroindustrial: GEPAL.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000. Institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 26 maio 2000a.

BRASIL. Lei nº 9.974, de 6 de junho de 2000. Altera a Lei no 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 7 jun. 2000b.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Abastecimento. Portaria nº 283, de 18 de junho de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 22 jun. 1998.

BRASIL. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. Portaria nº 641, de 3 de outubro de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 10 out. 1995.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Decreto nº 6.268, de 22 de novembro de 2007. Regulamenta a Lei no 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 23 nov. 2007.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa nº 59, de 18 de dezembro de 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 30 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa nº 60, de 21 de novembro de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 22 nov. 2002.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 6 ago. 2003.

CORREA, C. R.; SILVA, O. M. Barreiras técnicas ao comércio internacional: As notificações brasileiras à OMC e seus efeitos nos preços. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47,

2009, Porto Alegre. **Desenvolvimento rural e sistemas agroalimentares**: os agronegócios no contexto de integração das nações: [anais]. Porto Alegre: Sober, 2009. p. 26-30.

DEARDOFF, A. V.; STERN, R. M. **Measurement of non-tariff barriers**. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1997. (OECD Economics Department Working Papers, 179). DOI: 10.1787/568705648470.

FAGUNDES, M. H. **Políticas agrícolas e o comércio mundial**. Brasília, DF: IPEA, 1994. (IPEA. Estudos de política agrícola, 28).

FARIA, R. N. **Efeitos da imposição de barreiras não-tarifárias nas exportações brasileiras de mamão**. 2004. 133 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.

FELIPE, A. P. S. **A política agrícola brasileira**: as negociações na OMC. 2006. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Directrices para reglamentar el embalaje de madera utilizado en el comercio internacional**. 2002. (Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias, 15). 2002. Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y4838s/y4838s00.pdf>. Acesso em: 8 set. 2015.

GASQUES, J. G.; REZENDE, G. C. de; VILLA VERDE, C. M.; SALERNO, M. S.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; CARVALHO, J. C. de S. **Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2004.

GAWANDE, K. Comparing theories of endogenous protection: bayesian comparison of tobit models using Gibbs sampling output. **The Review of Economics and Statistics**, v. 80, n. 1, p.128-140, Feb. 1998. DOI: 10.1162/003465398557230.

INMETRO (Brasil). **Instrumentos de cooperação técnica internacional e projetos internacionais**. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/cooptecnica.asp>>. Acesso em: 14 maio 2015a.

INMETRO (Brasil). **Manual de barreiras técnicas**: acordo sobre barreiras técnicas. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pdf/Manual_BarrTec2009.pdf>. Acesso em: 14 maio 2015b.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia internacional**: teoria e política. São Paulo: Pearson, 2005.

LIMA, R. C. A. **Medidas sanitárias e fitossanitárias na OMC**: neoprotecionismo ou defesa de objetivos legítimos. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

MIRANDA, S. H. G. de. **Quantificação dos efeitos das barreiras não-tarifárias sobre as exportações brasileiras de carne bovina**. 2001. 233 f. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba.

OLIVEIRA, L. A. de. **A importância das normas internacionais para o comércio da fruticultura brasileira**. 2005. 153 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 1-28, jan./abril, 1996.

PEREIRA, L. C. B. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Revista de Cultura e Política**, v. 34, p. 85-104, 1995.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília, DF: MARE/ENAP, 2001.

SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Sistema harmonizado**. 2015. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=411>>. Acesso em: 14 maio 2015.