

NORMAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS: proteção ou protecionismo

Silvia Helena Galvão de Miranda¹
Joaquim Henrique da Cunha Filho²
Heloisa Lee Burnquist³
Geraldo S. A. de Camargo Barros⁴

1 - INTRODUÇÃO

A importância das normas sanitárias e fitossanitárias⁵ tem sido amplamente discutida sob diferentes aspectos, inclusive no âmbito comercial e no das negociações multilaterais e regionais. Nesses fóruns, essas questões são tratadas visando à definição de normas e padrões sanitários e técnicos, fundamentados cientificamente, e que possam ser adotados por todos os países, buscando a sua harmonização, para facilitar o comércio e evitar que medidas dessa natureza sejam utilizadas como protecionismo. Contudo, no Brasil, este tema ainda tem tido pouca expressão quando se trata do desenvolvimento de trabalhos científicos, voltados à economia política e ao comércio.

Em termos técnicos, questões como controle de pragas e doenças avançaram nas últimas décadas, contribuindo para que o País melhorasse o seu *status* internacional. No entan-

to, esse processo de geração de conhecimento e de sua difusão aos segmentos interessados deve ser intensificado. Inclusive, é necessário aumentar o número de iniciativas de divulgação da qualidade e inocuidade dos produtos brasileiros junto aos consumidores dos países importadores, na forma de estratégias de *marketing* internacional. Cada vez mais, é importante que o setor produtivo, universidades e outros segmentos responsáveis pela geração desses estudos se aproximem dos órgãos públicos responsáveis pela condução das negociações desses temas.

Alguns exemplos ilustram a relevância do tema em termos econômicos. Roberts e De-Remer (1997), em estudo para o United States Department of Agriculture (USDA), verificaram perdas próximas de US\$5 bilhões em exportações norte-americanas, devido a regulamentações técnicas (e sanitárias) consideradas duvidosas. O impacto estimado sobre o comércio de produtos animais para a Comunidade Européia (CE) foi de US\$477,3 milhões. No Brasil, Miranda (2001) verificou que a restrição sanitária imposta pela CE sobre as exportações brasileiras de cortes de carne bovina, relacionada à febre aftosa, de janeiro a março de 1995, teve efeito depreciativo sobre o preço médio das exportações⁶, o qual voltou a se recuperar a partir de abril.

Viglio (1996) comenta que a restrição temporária das importações de carne da CE, referida no parágrafo acima, dificilmente poderia ser explicada pelo argumento sanitário alegado, uma vez que, em tão curto período de tempo, as condições do rebanho dificilmente se alterariam. Mais recentemente, em janeiro de 2001, o Brasil

¹Engenheira Agrônoma, Doutora, Bolsista PRODOC-CAPES - Departamento de Economia, Administração e Sociologia (ESALQ/USP). Membro do Grupo de Estudos em Comércio Internacional (GECINT) do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da (ESALQ/USP) (e-mail: smiranda@esalq.usp.br).

²Economista, Pesquisador Júnior do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), Membro do Grupo de Estudos em Comércio Internacional (GECINT) do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da (ESALQ/USP) (e-mail: jhcunha@esalq.usp.br).

³Engenheira Agrônoma, Professora Doutora, Departamento de Economia, Administração e Sociologia (ESALQ/USP) (e-mail: hlburnqu@esalq.usp.br).

⁴Engenheiro Agrônomo, Professor Titular do Departamento de Economia, Administração e Sociologia (ESALQ/USP). Coordenador do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA) (e-mail: gscbarro@esalq.usp.br).

⁵O termo "sanitário" será empregado de forma abrangente neste trabalho, incluindo não só os aspectos relacionados aos animais, mas também aos fitossanitários (referente aos vegetais), a não ser quando seja explicitamente mencionado que se trata apenas de animais.

⁶Miranda (2001) utilizou um modelo de intervenção para identificar os efeitos de eventos sanitários e outros de natureza não-tarifária sobre as exportações brasileiras de carne bovina. O coeficiente significativo obtido para a intervenção observada em janeiro de 1995 foi interpretado como uma redução de 0,07% sobre o preço de exportação, ao longo dos três meses, em relação ao período sem a intervenção.

sofreu sanção comercial por parte do Canadá, sob alegação de risco da doença da “vaca louca”. A medida foi considerada injustificada do ponto de vista técnico e científico. Apesar da natureza estritamente sanitária e de saúde pública alegada pelo governo canadense, muitos entenderam que tal restrição teve um caráter comercial, em função dos resultados do contencioso comercial, entre os dois países, na indústria aeronáutica.

Esses são exemplos da complexidade do tema e das interpretações que suscita. Se por um lado as questões sanitárias podem estar respaldadas pela legitimidade da proteção à saúde humana, animal e vegetal, por outro, essa mesma legitimidade pode ser utilizada de forma oportunista, como barreira comercial, configurando-se em protecionismo.

Dois aspectos podem ser destacados quanto ao tema da legitimidade das medidas sanitárias e técnicas, e, conseqüentemente, da proteção ou protecionismo que estão gerando. O primeiro deles refere-se à visão de muitos autores de que concomitantemente à liberalização das medidas tradicionais de proteção, cresce em importância o papel das normas técnicas, inclusive as sanitárias, na determinação do comércio (MIRANDA, 2001). Nesse contexto é que, durante a Rodada Uruguai do General Agreement on Trade and Tariffs (GATT), foi criado o Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS), ou Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. O segundo aspecto que tem sido explorado é se o SPS efetivamente tem contribuído para melhorar o comércio dos países, inclusive daqueles em desenvolvimento (BARROS et al., 2002).

2 - OBJETIVO

Este trabalho tem como objetivo apresentar os princípios que regem o Acordo SPS, bem como analisá-los sob a perspectiva de sua implantação e de seu desenvolvimento, visando respaldar a discussão sobre os dois aspectos mencionados na seção anterior, sob uma perspectiva para os países em desenvolvimento. Mais além, pretende-se analisar criticamente a contribuição do Acordo como instrumento para evitar o uso de questões sanitárias como uma forma de protecionismo.

3 - ACORDO SPS/ OMC - HISTÓRICO E DISPOSIÇÕES

Na Rodada Tóquio do GATT (1973-79) foi estabelecido o Standards Code (Código de Normas), de adesão voluntária, cujo escopo era disciplinar o tema de regulamentos técnicos, incluindo as medidas de natureza sanitária. A disciplina sobre este assunto avançou durante a Rodada Uruguai (1986-1993), quando o Standards Code foi sucedido por dois novos acordos, o de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Sanitary and Phytosanitary Agreement - SPS) e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Agreement on Technical Barriers to Trade - TBT). A diferença básica entre os dois está em seus objetivos e, portanto, em sua abrangência.

O Acordo SPS aplica-se a todas as medidas sanitárias e fitossanitárias que possam afetar o comércio, direta ou indiretamente, e estabelece que os países têm o direito de adotar medidas sanitárias e fitossanitárias que sejam necessárias para a proteção da vida ou saúde humana, animal ou vegetal, desde que tais medidas não sejam inconsistentes com os princípios do Acordo. Segundo Thorstensen (1999), essas medidas compreendem leis, regulamentos, decretos, exigências e procedimentos, métodos de processamento e produção, testes, inspeção, certificação, tratamento de quarentena, transporte, métodos estatísticos, amostragem e exigências de empacotamento e embalagem, diretamente ligados à segurança alimentar.

O Acordo TBT tem entre seus objetivos garantir que as normas e padrões técnicos elaborados e aplicados pelos países, tais como exigências de embalagem e rotulagem e procedimentos para avaliação de conformidade com as normas e padrões técnicos, não criem obstáculos desnecessários ao comércio internacional. Conforme estabelece em suas provisões gerais, abrange tanto produtos industriais quanto agrícolas. Contudo, as disposições desse Acordo não se aplicam às medidas sanitárias e fitossanitárias definidas no Acordo SPS. Segundo Thorstensen (1999), o TBT aplica-se a características do produto e aos métodos de processo e produção que tenham efeito sobre as características e qualidade do produto, tendo como objetivo garantir padrões de qualidade e de segurança e proteção à saúde dos consumidores, bem como de proteção

ao ambiente, objetivos expressos no TBT como legítimos.

Os membros signatários do Acordo SPS comprometem-se em seguir os procedimentos de avaliação de risco e as orientações estabelecidas internacionalmente. Comprometem-se também em promover uma extensa harmonização das medidas adotadas individualmente, baseadas nos padrões internacionalmente reconhecidos, estabelecidos por três organizações internacionais: o Codex Alimentarius (CODEX) para medidas de segurança alimentar; a Organização Internacional de Epizootias (Office International des Epizooties - OIE) para as medidas de saúde animal; e a Convenção Internacional para Proteção Vegetal (International Plant Protection Convention - IPPC) para medidas de saúde vegetal. Essas organizações internacionais são consideradas como provedoras dos padrões recomendados nas respectivas áreas de atuação, de forma que um país que adote suas recomendações estaria em conformidade com o Acordo. Esses órgãos contam com um número elevado de países membros, 165 são signatários do Codex Alimentarius, 161 da OIE e 120 da IPPC.

O Acordo SPS da Organização Mundial do Comércio (OMC) contém 14 artigos e três anexos. Suas principais disposições, segundo os textos legais sobre SPS na OMC, são apresentadas a seguir:

- Artigo 1 - Disposições Gerais: o Acordo aplica-se a medidas sanitárias e fitossanitárias que afetam o comércio.
- Artigo 2 - Disposições e direitos básicos:
 - Artigo 2.1: os países-membros do Acordo têm o direito de adotar medidas SPS necessárias para a proteção da vida e saúde humana, animal e vegetal.
 - Artigo 2.2: as medidas devem ser aplicadas somente no grau necessário para atender a seus objetivos, fundamentadas cientificamente, e aquelas já implementadas não devem ser mantidas sem evidências científicas suficientes.
 - Artigo 2.3: as medidas SPS adotadas pelos países não devem discriminar entre os seus membros quando prevalecem condições idênticas ou similares, seja dentro de seu território ou de outros países-membros.
- Artigo 3 - Harmonização
 - Artigo 3.1: As medidas SPS serão baseadas em padrões internacionalmente aceitos (se existirem), estabelecidos pelo Codex, OIE ou pela IPPC.
 - Artigo 3.3: Podem ser adotadas medidas SPS que resultem na adoção de níveis superiores aos estabelecidos internacionalmente para proteção ambiental e à saúde.
- Artigo 4 - Equivalência: o Acordo reconhece que diferentes medidas podem ser adotadas, resultando em níveis equivalentes de proteção ambiental e de saúde.
- Artigo 5 - Avaliação de Risco e Determinação de nível apropriado de proteção SPS:
 - Artigo 5.1: Os membros são obrigados a basearem suas avaliações de risco, quando possível e apropriado, nas metodologias desenvolvidas pelas organizações internacionais.
 - Artigo 5.2: A avaliação de risco considera os fatores evidência científica, métodos e processos de produção relevantes, inspeção, amostragem e testes.
 - Artigo 5.5: Cada membro é obrigado a não distinguir arbitrariamente e injustificadamente níveis de proteção considerados apropriados, de tal forma que estas distinções possam resultar em uma forma disfarçada de restrição ao comércio internacional, de maneira a conseguir o objetivo de consistência na aplicação das medidas SPS.
 - Artigo 5.7: Um membro pode adotar medidas temporárias para minimizar riscos desconhecidos enquanto coleta informações adicionais que permitam uma avaliação de risco objetiva e reavaliação do gerenciamento da medida temporária de risco.
- Artigo 6 - Regionalização: adoção de condições regionais, incluindo áreas livres de febre aftosa, áreas de baixa incidência de doença ou prevalência de doenças.
- Artigo 7 - Transparência: os membros notificarão mudanças em suas medidas SPS e fornecerão informações de Acordo com as normas definidas junto à OMC.
- Artigo 9 - Assistência Técnica:
 - Artigo 9.1: países membros concordam em facilitar a promoção e assistência técnica de outros membros, de forma bilateral ou por meio de instituições internacionais apropriadas.
- Artigo 10 - Tratamento especial ou diferenciado aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos na aplicação e preparação de me-

didat sanitárias e fitossanitárias.

O Acordo SPS criou também mecanismos visando assegurar a sua implementação e manutenção. Um comitê sobre medidas sanitárias e fitossanitárias foi instituído para discutir as medidas SPS, seu estabelecimento e controle. Além disso, todo país-membro pode criar e manter um *enquiry point* para receber e responder a qualquer solicitação por maiores informações sobre o tema.

Outro instrumento previsto no Acordo é o da notificação (Artigo 7). Sempre que um governo propõe uma nova regulamentação ou modifica uma já existente, deve notificar a decisão à OMC, principalmente se esta diferir de um padrão internacional ou se tiver algum efeito potencial sobre o comércio. Uma vez notificado, o Secretariado da OMC responsabiliza-se pela circulação desta notificação entre todos seus países-membros. Entretanto, sua apresentação deve ocorrer antes que a nova regulamentação seja implementada no país que a notificou, para que os demais signatários possam discuti-las e comentá-las.

4 - DIFICULDADES DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

A literatura indica que os primeiros estudos sobre o tema SPS estiveram, em geral, relacionados à evolução do Acordo, questionando sua efetividade na organização e harmonização de regras sobre saúde humana, animal e vegetal entre outros temas sanitários e fitossanitários (VICTOR, 2000; STANTON, 1999; ROBERTS, 1998). Seus princípios têm sido discutidos juntamente com a dificuldade de sua implantação. Recentemente, estudos vêm sendo conduzidos para identificar métodos de quantificação dos efeitos da implementação das medidas SPS sobre o comércio, além dos potenciais ganhos ou perdas relacionadas à existência (ou não) dessas medidas SPS (BEGHIN e BUREAU, 2001; MIRANDA, 2001; HENSON et al. 1999).

Vários trabalhos discutem medidas técnicas, destacando-se a qualidade e a segurança dos alimentos (*food safety*), as exigências sanitárias e fitossanitárias (SPS), a influência quanto à possibilidade de desviar e impedir comércio - particularmente no caso de países em desenvolvimento (HENSON et al., 1999). Nesse sentido, existem muitas disparidades em relação à habili-

dade dos países em cumprir o Acordo, de tal sorte que muitos dos países em desenvolvimento necessitariam da assistência de países desenvolvidos para melhorar e modernizar suas legislações, instituições, práticas, recursos humanos, etc. Essa assistência já foi prevista e contemplada no próprio Acordo.

Walker (1999) apresenta uma discussão sobre o uso desvirtuado do Acordo SPS, ou seja, como barreira ao comércio, com finalidades políticas. Hufbauer; Kotschwar; Wilson (1999) também comentam que padrões e regulamentações técnicas podem ser utilizados intencionalmente ou inadvertidamente para limitar a competição comercial, aumentando custos para os consumidores e excluindo novos produtores do mercado. Padrões e regulamentações técnicas podem, ainda, agir como barreiras às importações de países em desenvolvimento. Hufbauer; Kotschwar; Wilson (1999) mencionam que, baseado em cálculos da União Européia, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estimou que mais de 80% de todo o comércio mundial é afetado por padronizações.

Já Stanton (1999) discute que o Acordo SPS se propõe a promover o comércio internacional, limitando o uso de medidas SPS como uma forma disfarçada de barreira ao comércio.

Considera-se que a legitimidade da aplicação de medidas SPS está em proteger a saúde humana, animal e vegetal, mesmo que essas medidas impeçam ou dificultem o comércio. Contudo, a própria identificação dessa legitimidade passa pela adoção e implementação ampla e efetiva dos princípios estabelecidos no Acordo, o que tem se mostrado um desafio principalmente para os países em desenvolvimento.

A elevação substancial dos custos de transação para o exportador diante da diversidade de exigências sanitárias e fitossanitárias dos países é uma das dificuldades mais evidentes e demonstra a importância da harmonização e equivalência das medidas SPS. Um estudo conduzido pela OCDE (1996) e citado por Hufbauer; Kotschwar; Wilson (1999) mostrou que a diferença das regulamentações de padrões e técnicas, combinada com o custo de teste e observância da certificação, pode ser significativa, variando entre 2% e 10% do custo de produção global.

No entanto, a concepção de harmonização é complexa, dadas as características cultu-

rais, econômicas, sociais e edafo-climáticas dos países. Nesse sentido, a imposição da harmonização pode marginalizar países no comércio mundial, cujos padrões vigentes não sejam tão elaborados, embora possam ser equivalentes àqueles preconizados pelas organizações internacionais, em termos de resultados finais.

Diante disso, a equivalência passa a ser uma disposição do SPS considerada de grande importância e adequada aos objetivos de garantir maior acesso aos mercados, sem, necessariamente, atender à harmonização. Ou seja, trata-se de uma provisão que auxilia na implementação do Acordo SPS. Estabelece que os países-membros da OMC devem aceitar as medidas sanitárias de outros países como equivalentes, mesmo quando diferem de suas próprias ou daquelas usadas por outros parceiros comerciais do mesmo produto, se o país exportador demonstrar, objetivamente, para o importador que sua medida atinge o nível apropriado de proteção sanitária ou fitossanitária do país importador. Acordos sobre equivalência permitem que produtos sejam comercializados com um mínimo de controle aduaneiro (WTO, 1994⁷, citado por WYERBROCK e XIA, 2000), e, assim, reduzindo custos.

Outro importante fator para o sucesso da implementação do Acordo SPS, particularmente com respeito à conformidade, avaliação de risco e cumprimento das regras normatizadas, é a infra-estrutura necessária nos países-membros.

Henson et al. (1999) realizaram um estudo para avaliar o impacto das medidas sanitárias e fitossanitárias e do Acordo SPS/OMC sobre as exportações dos países em desenvolvimento. Conduziram dez estudos de caso para setores específicos de países em desenvolvimento⁸ que exportam para a CE. Os autores entrevistaram autoridades e exportadores dos países, visando obter informações de organizações governamentais, avaliar a situação atual das questões relacionadas a SPS e a forma como os governos apoiaram, ou não, os exportadores na adequação às exigências do SPS.

Os autores identificaram o grau de importância dado pelos entrevistados em relação à

habilidade dos seus países em satisfazer às exigências SPS para a exportação de produtos agrícolas e alimentos industrializados, destinados à Comunidade Européia. O fator mencionado como o mais importante foi “o acesso insuficiente ao conhecimento técnico e científico” e “a incompatibilidade das exigências SPS frente aos métodos de produção e ao mercado doméstico”.

Outros fatores foram considerados menos relevantes: “conhecimento insuficiente das exigências SPS por parte da agricultura e da indústria alimentícia” e o “acesso, também insuficiente, à informação sobre as exigências SPS”. A interpretação dos autores foi que países em desenvolvimento são conscientes quanto à necessidade de cumprimento das exigências SPS para viabilizar a exportação à CE, o que exige, contudo, um volume maior de recursos.

Outro indicador utilizado para avaliar o nível de adoção e participação dos países ao Acordo SPS é o número de *enquiry points* e agências nacionais de notificações atuantes. Apenas poucos países desenvolvidos implementaram estas exigências (HENSON et al., 1999). Além disso, as respostas à tentativa de aproximação com os *enquiry points* dos países que compõem as Américas, durante pesquisa realizada por Barros et al. (2002), mostraram que o acesso aos mesmos e sua operacionalidade é questionável, mesmo para aqueles que estão estabelecidos oficialmente.

Henson et al. (1999) comentam que a participação de países em desenvolvimento no Acordo SPS também foi avaliada pela frequência nas reuniões do comitê SPS em Genebra. Os registros mostram que essa participação tem sido muito baixa. A presença de representantes desses países nas reuniões não é suficiente para garantir sua efetiva participação no processo de normatização internacional. É preciso que eles tenham condições de discutir e contribuir para os temas abordados, o que muitas vezes está sujeito a limitações financeiras, científicas e técnicas.

Com base no exposto, Henson et al. (1999) concluem que países em desenvolvimento não têm participado ativamente no Acordo SPS. Essa avaliação é importante para a compreensão dos efeitos que a inserção, ou não, desses países em desenvolvimento, no contexto da normatização sanitária internacional, proporcionam para o comércio mundial e bem-estar das nações.

⁷WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures.** Geneva, 1994.

⁸Os dez países que entraram no estudo foram: Índia, Zimbábue, Egito, Vietnã, Gana, Etiópia, Quênia, Camarões, Gâmbia e Guatemala.

Henson et al. (1999) classificaram os impactos de medidas sanitárias e fitossanitárias sobre o comércio em três grupos, que ilustram seus potenciais efeitos negativos. Os impactos implicam:

- a) Proibição do comércio pela imposição de uma barreira ou pelo aumento dos custos de produção e comercialização a níveis proibitivos;
- b) desvio do comércio de um país para outro, pelo estabelecimento de regulações que discriminem potenciais ofertantes; e
- c) redução do comércio global pelo aumento de custos e aumento de barreiras para todos os ofertantes potenciais.

Boa parte das análises dos impactos de medidas SPS são voltadas para casos de países desenvolvidos. No entanto, Henson et al. (1999) sugerem que os efeitos das medidas SPS são mais expressivos para países em desenvolvimento, refletindo a relativa importância da agricultura e da indústria de alimentos na pauta exportadora desses países e a sua menor capacidade técnica em cumprir com as exigências do Acordo. Os custos, em geral, recaem sobre os exportadores.

O Acordo pressupõe que certas condições são vigentes nos países-membros com relação a seu sistema nacional de sanidade agrícola e de segurança do alimento (*food safety*). Visando definir os requisitos mínimos básicos para se adequar ao SPS, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) financiou a reunião de um grupo de especialistas na área de saúde animal, vegetal e segurança dos alimentos das Américas. Oito exigências básicas foram identificadas, incluindo independência técnica, autoridades legais, mecanismos de recursos para financiamento, estabilidade e capacidade técnica. Walker (1999), referindo-se a esses resultados, acrescenta que tais exigências mínimas, em vários países, são pouco atendidas ou inexistentes, permitindo que decisões políticas se sobreponham a avaliações científicas.

5 - PROTEÇÃO OU PROTECIONISMO

A evolução das notificações, desde a implantação do Acordo SPS, em 1995, permite observar que os países desenvolvidos têm tido uma participação mais intensa na normatização

internacional do que os países em desenvolvimento. Pode-se inferir a partir daí que os padrões que vêm sendo preconizados em termos sanitários tendem a seguir o perfil das exigências e necessidades de países mais ricos. Os dados da figura 1 evidenciam esse desnível, enquanto as curvas apresentadas na figura 2 permitem notar que países desenvolvidos, como os EUA e a União Européia (FONTES, 2002), estão voltando sua normatização basicamente para questões que envolvem a segurança dos alimentos. Ao passo que países em desenvolvimento, como o Brasil, ainda direcionam mais seus esforços normatizadores para temas relacionados à saúde animal e vegetal.

Essa diferença foi evidenciada nos resultados de Barros et al. (2002) para os países das Américas. Os dados das Notificações foram obtidos em documentos (G/SPS/GEN) disponíveis na página oficial da OMC, no período de janeiro 1995 a dezembro 2001 (OMC, 2002).

O maior volume de notificações feito pelos países desenvolvidos e, conseqüentemente, sua maior participação na normatização internacional, impõe aos países em desenvolvimento a adoção de regras, normas e procedimentos vinculados a características próprias dos primeiros. Essas normas não refletem, necessariamente, a sua adequação às condições peculiares dos países em desenvolvimento.

Diante disso, parece prevalecer uma visão simplista que supõe a adoção dessas normas pelos países em desenvolvimento, arcando não só com os custos adicionais que podem acarretar ao setor privado, mas também com o ônus comercial decorrente do período de adequação. Além disso, embora os países afetados possam buscar o reconhecimento da equivalência de seus padrões e procedimentos, trata-se de processo que exige recursos financeiros, pode demorar anos para sua comprovação nos fóruns competentes e que também acarreta ônus comercial durante o período.

Uma das provisões do Acordo é o compromisso dos membros de facilitar o acesso à assistência técnica para os países em desenvolvimento, ou por meio de organizações internacionais ou bilateralmente (Artigo 9). Walker (1999) comenta que tem ocorrido iniciativas de assistência na forma de treinamento para avaliação de risco ou empréstimos para países em

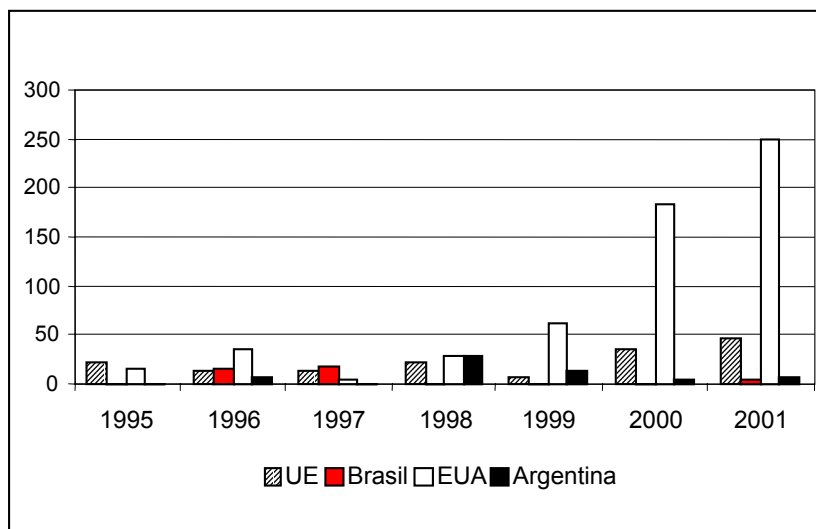


Figura 1 - Notificações Totais Anuais por País, 1995-2001.
Fonte: OMC (2002).

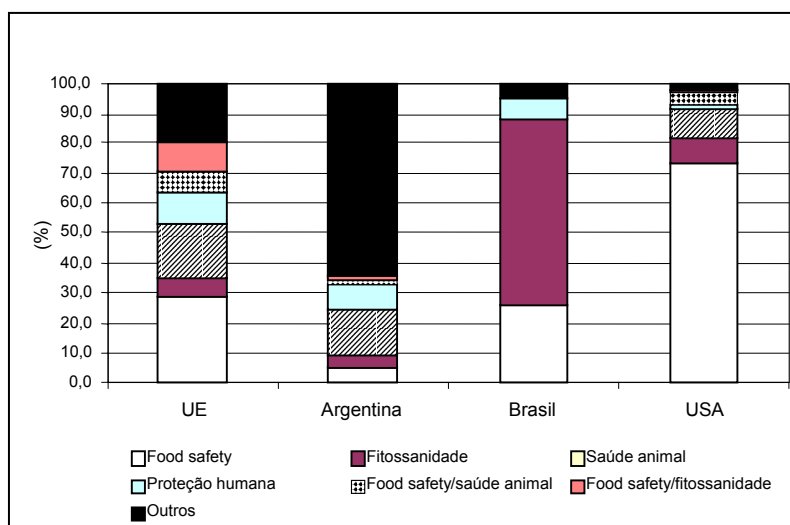


Figura 2 - Participação das Notificações no Total, por Objetivo, 1995-2001.
Fonte: OMC (2002).

desenvolvimento. Contudo, alerta que não há evidência da implementação de qualquer iniciativa sistemática para assistir aos países em desenvolvimento nas mudanças estruturais necessárias para que esses venham a se beneficiar, efetivamente, do Acordo SPS.

Nesses processos, podem ocorrer divergências científicas, isto é, trabalhos científicos apontando conclusões opostas, o que possibilita a utilização oportunista de medidas sanitárias e fitossanitárias.

Essa situação, aliada ao horizonte temporal desses processos de equivalência e de outros referentes a conflitos, pode resultar em restrições comerciais, o que configuraria o protecionismo na imposição dessas normas ao mercado internacional. A dificuldade de realizar julgamentos sobre a legitimidade ou não da imposição de normas SPS, o que diferencia uma norma que visa a **proteção** daquela que busca o **protecionismo**, leva à necessidade de uma análise caso a caso. A proteção está associada aos obje-

tivos do Acordo SPS e o protecionismo ao uso de medidas SPS visando restringir a participação de parceiros comerciais nas transações externas.

Embora a notificação seja bem documentada, manter um relatório sobre todos os conflitos relacionados ao tema SPS para todos os países membros da OMC é uma tarefa complexa, o que se deve à falta de um mecanismo de documentação e informação sistemático dos conflitos. Esses registros seriam um bom ponto de partida para a análise da legitimidade das medidas.

Além disso, seria necessário manter uma equipe capaz de avaliar os efeitos das medidas sobre o comércio dos países, que podem ser úteis para a análise de seus objetivos e de sua legitimidade.

Hoekman e Mavroidis (2000), citados por Jensen (2002), descrevem problemas dos países em desenvolvimento diante dos procedimentos legais do Acordo. Apresentar uma queixa sobre o Acordo requer a identificação da violação de um compromisso específico (*specific commitment*). A informação passa a ser um fator crítico e pode ser escassa nesses países. Nesse sentido, os autores ressaltam que as empresas privadas devem prover essa informação sobre os problemas de acesso aos mercados.

Além disso, freqüentemente, os processos de disputa levam vários anos, o que acarreta custos para os produtores e exportadores (JENSEN, 2002). Esse mesmo autor considera que as medidas SPS tornaram-se um fator primordial, influenciando a habilidade dos países em desenvolvimento de explorar as oportunidades de exportação para produtos agrícolas e alimentos em mercados dos países desenvolvidos.

No caso do Brasil, alguns setores exportadores têm se defrontado com esse problema, particularmente os setores de carnes, frutas e vegetais (apontados como os mais afetados por medidas sanitárias e fitossanitárias, em estudo da MINISTÉRIO, de 2001), além dos produtos transgênicos. Não raras vezes, nos conflitos observados, é difícil distinguir as motivações protecionistas daquelas relacionadas à proteção da sociedade.

Um efeito positivo da adoção das medidas SPS foi relatado como sendo a possibilidade de reconhecimento do princípio da "regionalização". Essa refere-se ao caso de um país demonstrar, no todo ou em parte, que alguma região de seu território está livre de risco. Nesse

caso, as medidas SPS deixam de ser exigidas, permitindo importação desse país e evitando-se a introdução de pragas no país importador (VICTOR, 2000).

A regionalização tem permitido, por exemplo, dividir regiões de criação brasileiras em circuitos pecuários, de acordo com seu *status* em relação à febre aftosa de suínos e bovinos. Essa permissão considera livre de febre aftosa algumas regiões do país, o que permite exportação de seus produtos para outros países (MIRANDA, 2001).

A febre aftosa afeta o comércio de carne dentro do hemisfério ocidental. Países livres da doença (Canadá, Estados Unidos e México) restringem a importação de carne dos países que não têm sido capazes de erradicar totalmente a doença de seus territórios (Brasil e Paraguai). Os Estados Unidos, por exemplo, importam somente carne industrializada do Brasil. Embora o princípio de regionalização seja aceito pelos EUA, ainda não está autorizada a importação de carne resfriada da região brasileira declarada como "livre de febre aftosa sem vacinação" (circuito sul). Apesar de terem o mesmo *status* sanitário, Rio Grande do Sul e Santa Catarina ainda não obtiveram autorização para exportar carne *in natura* para os EUA, enquanto a Argentina e o Uruguai já detêm uma cota de exportação desde final de 1997.

O epidemiologista brasileiro, João Carlos de Campos Pimentel, estimou que uma receita adicional de US\$450 milhões teria sido obtida em 2000, se o Brasil tivesse erradicado a febre aftosa. Esse valor foi calculado pela diferença entre o valor médio das exportações de uma tonelada de carne industrializada e de carne *in natura*, cuja diferença superava os 100% por ocasião da estimativa (Foz, 2000⁹ apud MIRANDA, 2001).

Miranda (2001) observou que produtos brasileiros sofrem diferentes exigências entre seus países importadores, especialmente carnes. Destacando, portanto, que a complexidade do processo de harmonização e a aceitação internacional dos padrões resultam em elevados custos na adequação dos produtos, em mais burocracia e têm aumentado a complexidade do processo de exportação, devido à necessidade de identificação de todas as regras para quase todos os diferentes países para os quais seus produtos são exportados.

⁹Foz, I. Aftosa: uma história que não acabou. **Revista FUN-DEPEC**, v.6, n.10, p.6, jul. 2000.

Trabalho de levantamento sobre barreiras às exportações brasileiras, publicado pelo MINISTÉRIO (2001) menciona que a carne suína tem sua entrada proibida nos EUA devido ao registro, no passado, de contaminação por aftosa e peste suína africana (1974). Atualmente não existe reconhecimento mútuo de áreas livres ou de baixa incidência de enfermidades e há dificuldade em estabelecer equivalência de processos de verificação sanitária. No caso das frutas exportadas para os EUA, o órgão oficial daquele país opera de forma burocrática, vagarosa na realização de provas e exames para efetivo controle de doenças e pragas, bem como para as análises de risco. O exemplo mencionado é o do mamão, cujo processo de aprovação foi iniciado em 1993 e só concluído em 1998.

O mesmo grupo de produtos (carnes e frutas) também está sujeito a restrições sanitárias no Japão. As frutas tropicais brasileiras têm sua exportação proibida para esse país sob a alegação da incidência de mosca da fruta mediterrânea, mariposa Codling e outras pragas. Alguns vegetais têm como exigência a inspeção fitossanitária *in loco* e falta transparência no que se referem às exigências de fumigação (MINISTÉRIO, 2003).

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências levantadas na literatura permitem concluir que há grande dificuldade de julgar a legitimidade de medidas de natureza sanitária e fitossanitária, impostas por outros países à entrada de produtos brasileiros. A princípio, a identificação de situações em que há discriminação entre países fornecedores ou de um tratamento desigual entre produtos domésticos e importados, já configurariam medidas ilegítimas, e, portanto, o protecionismo comercial.

Contudo, outros aspectos relevantes para diferenciar o protecionismo do objetivo legítimo da proteção da saúde, como a existência de base científica exigida para a aplicação de medidas sanitárias, não raras vezes é de difícil julgamento. Isso porque, podem se verificar divergências científicas sobre os temas. Longos períodos e processos burocráticos para a definição de procedimentos de avaliação de conformidade e para o reconhecimento da equivalência, são outras evidências que levam a concluir sobre a

grande dificuldade de julgar a legitimidade das normas sanitárias impostas pelos diferentes países. Sobretudo, em geral, há uma forte interface política aliada à discussão técnica.

A dificuldade de participação mais ativa dos países em desenvolvimento, diante da escassez de capital humano habilitado e de recursos financeiros para uma atuação mais intensiva, leva a questionar se o Acordo SPS, embora pleno de boas intenções têm atendido à demanda como instrumento para evitar o mau uso dessas medidas sanitárias.

Questões de saúde pública, que envolvem a segurança do alimento (*food safety*), cada vez mais se mostram como prioridades para os países desenvolvidos. A identificação do protecionismo na adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias torna-se uma tarefa difícil diante do exposto e da própria facilidade com que os legítimos interesses da proteção da saúde humana, animal e vegetal podem confundir-se com os interesses em proteger os mercados agropecuários nos países desenvolvidos.

Por isso, os esforços nacionais devem voltar-se não só para um maior conhecimento e melhor entendimento dos acordos internacionais, mas, também, para o conhecimento das necessidades reais das pessoas nos países importadores. Sobretudo, é preciso organizar e ajustar o país em termos de estrutura doméstica, particularmente, quanto à defesa sanitária. É necessário demonstrar que os sistemas de defesa sanitária do país são eficientes e eficazes. Na sequência, é preciso trabalhar pela promoção comercial e pelo *marketing* internacional, de forma a aproximar-se dos consumidores no exterior e criar a confiança necessária para consolidar o Brasil como grande exportador de produtos seguros e de qualidade.

No âmbito das negociações internacionais, dos acordos bilaterais, regionais e multilaterais deve-se promover uma participação mais efetiva dos países em desenvolvimento, a qual só se concretizará a partir do momento em que houver investimento no capital humano desses países, capaz de identificar, analisar e discutir em condições de igualdade ou de menor desigualdade sobre os temas SPS junto aos países ricos. Somente assim, a condução da normatização internacional em questões sanitárias e fitossanitárias poderá refletir melhor as necessidades e possibilidades operacionais da maioria dos países.

LITERATURA CITADA

BARROS, G. S. C et al. "SPS issues of agricultural trade in the Western Hemisphere". Piracicaba, May 2002. 66 p. (Report BID/CEPEA-ESALQ/USP).

BEGHIN, J. C.; BUREAU, J. C. **Measurement of sanitary, phytosanitary and technical barriers to trade**. Iowa State University, Department of Economics/Centre for Agricultural and Rural Development, 2001. 21 p.

FONTES, B. **Medidas sanitárias e fitossanitárias: uma análise aplicada à União Européia**. Piracicaba: ESALQ/USP. dez. 2002. 45 p. Mimeo.

HENSON, S. et al. The impact of sanitary and phytosanitary measures on developing countries exports of agricultural and food products. In: The Conference on Agricultural and The New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations. Genève: World Bank/WTO, Oct. 1999. 21 p. (Draft for Discussion).

HUFBAUER, G.; KOTSCHWAR, B.; WILSON, J. Trade policies, standards, and development in Central America. Geneva: World Bank. 1999. 50 p.

JENSEN, M. F. **Reviewing the SPS agreement: a developing country perspective**. Africa: Centre for Development Research, 2002. (CDR Working Paper, n. 27).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. PROGRAMAS E AÇÕES. **Exemplos de barreiras às exportações brasileiras**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/progacoes/govern/ExemplosBarreiras.htm>>. Acesso em: 06 jan. 2003.

_____. SECEX. **Barreiras externas às exportações brasileiras para Estados Unidos, Japão e União Européia - 2001**. Brasília, 2001. 195 p. Disponível em: <http://www.cni.org.br/produtos/com_ext/src/barreiras01.pdf>.

MIRANDA, S. H. G. **Quantificação dos efeitos das barreiras não-tarifárias sobre as exportações brasileiras de carne bovina**. Piracicaba. 2001. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo. 237 p.

OMC - Organização Mundial do Comércio. WTO, G/SPS/GEN/204/Rev.1 Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: April 2002.

ROBERTS, D. (1998). **Implementation of the WTO agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures: the first two years**. Disponível em: <http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=957&ftype+.pdf>. Acesso em: abr. 2002.

ROBERTS, D.; DE REMER, K. **Overview of foreign technical barriers to US agricultural exports**. Washington, DC, USDA, 1997. (Staff Paper, n. AGES-9705).

STANTON, G. **Review of the operation of the SPS Agreement**. In: Conference of Agriculture and The New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations. Genève: World Bank/WTO, Oct./1999. 9 p. (Draft for Discussion).

THORSTENSEN, V. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**. São Paulo: Aduaneiras, 1999. 406 p.

VICTOR, D. G. The sanitary and phytosanitary agreement of the World Trade Organization: an assessment after five years. **Journal of International Law and Politics**, New York, v. 32, n. 4, Summer 2000.

VIGLIO, E. C. B. L. Febre aftosa e exportações. *Agroanalysis*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 26- 28, abr. 1996.

WALKER, K. D. **Overview of problems and actors, public and private roles, interest groups in developing and developed countries.** In: Conference World Bank Rural Week, Virginia, USA, 24-26 March 1999.

WEYERBROCK, S.; XIA, T. Technical trade barriers in US/Europe agricultural trade. *Agribusiness*, v. 16, n. 2, p. 235-251, 2000.

WTO - World Trade Organization. "**Notification,**" **Sanitary and Phytosanitary Committee.** Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: mar. 2003.

NORMAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS: proteção ou protecionismo

RESUMO: *A importância das normas sanitárias para o comércio, econômica e politicamente ainda é pouco estudada no Brasil. As questões sanitárias podem estar respaldadas pela legitimidade da proteção à saúde humana, animal e vegetal, mas também podem ser usadas como medida protecionista. O Acordo SPS/OMC visa impedir este uso. Este trabalho analisa os princípios que regem tal Acordo e sua contribuição para evitar o protecionismo. A exigência de medidas sanitárias distintas no mercado internacional de produtos agroindustriais pode acarretar custos adicionais para consumidores e exportadores. A adoção do SPS pelos países difere, sendo afetada pela escassez de recursos financeiros e humanos, principalmente nos países em desenvolvimento, resultando em sua menor participação na normatização sanitária internacional.*

Palavras-chave: *protecionismo, barreira sanitária, comércio, SPS.*

SANITARY AND FITOSANITARY NORMS: protection or protectionism?

ABSTRACT: *There has been little research in Brazil regarding the political and economic relevance of sanitary rules for trade. Sanitary issues underlie the legitimacy of human, animal and plant health protection, but they can be also used as a protectionist measure. The WTO SPS Agreement aims to prevent that latter use. This paper analyses the Agreement provisions and its contribution to avoid protectionism. Different requirements on sanitary measures prevailing in the agroindustrial international market can lead to additional costs for exporters and consumers. The SPS adoption differs among countries and is affected by human and financial resource scarcity, particularly in developing countries, resulting in their lower participation on the international sanitary standardization.*

Key-words: *protectionism, sanitary barrier, trade, SPS.*

Recebido em 05/11/2003. Liberado para publicação em 05/12/2003.