

## NORMAS

Dois acordos inter-relacionados, o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), tratam das questões relativas às normas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). O Acordo TBT visa assegurar que os regulamentos, normas e procedimentos de testagem e certificação, que variam de um país para outro, não criem obstáculos desnecessários ao comércio. O Acordo SPS visa impedir que as normas sanitárias e fitossanitárias internas sejam restritivas ao comércio e protecionistas, concentra-se na proteção da vida humana, animal e vegetal e em resguardar o país importador dos riscos decorrentes da entrada de pragas, toxinas, doenças e aditivos (ver quadro 17.1). Com esses dois acordos, os países são incentivados a adotar normas internacionais, embora lhes seja concedida flexibilidade para introduzir regulamentos mais rigorosos ou mais brandos. Os regulamentos mais rigorosos exigem justificação científica.

As normas são importantes para o desenvolvimento humano, por três razões principais: protegem a saúde pública, por especificarem normas de segurança; facilitam o comércio, por esclarecerem as exigências e procedimentos; mas podem ser (e amiúde são) usadas como barreiras protecionistas ao comércio, por proibirem a entrada de importações que não obedeçam às normas de segurança do país importador.<sup>1</sup>

Existem três tipos de normas:

- Normas referentes ao produto, que concernem às características que os bens devem possuir, como exigências de desempenho, teor nutritivo mínimo, nível máximo permitido de toxicidade ou de emissões nocivas, ou compatibilidade com sistemas ou redes de componentes.
- Normas referentes à produção, que concernem às condições em que os produtos são fabricados.

---

1. Em tese, as normas têm atributos de bens públicos. As empresas, individualmente, não tendem a absorver os custos do investimento em normas, a menos que assim lhes seja exigido, uma vez que esse investimento pode levar outras empresas a se beneficiarem indevidamente de seu esforço (Maskus e Wilson, 2000). Além disso, as normas podem intensificar o comércio, uma vez que a conformidade a elas torna os bens mais fáceis de substituir. Por exemplo: os usuários podem misturar ou combinar componentes num sistema, caso ele esteja sujeito a um certo padrão. Nesse cenário, a normatização leva a um aumento mais elástico da demanda de produtos importados do que a ausência de normatização (Baldwin, 2000).

- Exigências de rotulagem, que permitem aos consumidores ter informações sobre as características dos produtos ou suas condições de produção (Maskus e Wilson, 2000).

Os acordos da OMC incentivam os países a usarem normas internacionais instituídas por organizações especializadas na fixação de padrões – como a Organização Internacional de Normatização (ISO), que estabelece normas quanto aos bens e à sua fabricação; a Comissão do Codex Alimentarius, voltada para a segurança dos alimentos; o Escritório Internacional de Epizootias, orientado para a saúde animal; e a Secretaria da Convenção Internacional para a Proteção de Novas Variedades de Plantas. Os países podem introduzir medidas mais rigorosas, mas devem justificá-las com base numa avaliação de risco. Os acordos também os autorizam a usar padrões inferiores aos internacionalmente estabelecidos.

#### QUADRO 17.1

##### **Acordos multilaterais sobre normas: breve histórico**

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt), de 1947, estipulava que os países poderiam adotar medidas para proteger a vida e a saúde humanas, animais ou vegetais, desde que tais medidas não constituíssem uma discriminação injustificável entre países em que prevalecessem as mesmas condições, nem representassem uma restrição disfarçada ao comércio (Artigo XXb). Esse conceito acabou constituindo a base do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS).

Quando se iniciou a Rodada Uruguai, em 1986, havia um consenso quanto à necessidade de reforma no comércio de produtos agrícolas, e alguns elementos do Acordo SPS foram introduzidos nas negociações comerciais. No início dessa rodada, os Estados Unidos e a Comunidade Européia propuseram algumas medidas, endossadas pelo Grupo de Cairns e pelo Japão, para harmonizar as normas com base nas estabelecidas por organizações internacionais. Os países em desenvolvimento propuseram a eliminação das normas sanitárias e fitossanitárias que funcionavam como barreiras não-tarifárias ao comércio e apoiaram sua harmonização internacional, para que os países industrializados ficassem impedidos de impor arbitrariamente normas rigorosas. Essas posições foram incorporadas durante a avaliação em meados da Rodada Uruguai, que identificou como prioridades: harmonizar as normas internacionais; elaborar um processo eficaz para que os membros da OMC notificassem os outros membros sobre suas normas; fazer os membros da OMC fornecerem conhecimentos e pareceres científicos especializados ao regime multilateral de comércio; e criar um mecanismo eficiente de solução de controvérsias.

O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio foi inicialmente negociado durante a Rodada Tóquio (1974-1979), posteriormente revisto na Rodada Uruguai, e incluído na declaração final dessa Rodada.

Fonte: Zarilli, 2000b.

## QUESTÕES PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

As normas têm vínculos diretos e indiretos com o desenvolvimento humano. Têm implicações para a segurança humana e a saúde pública. Podem ser usadas como dispositivos protecionistas. E podem ter custos substanciais de implementação. Além disso, podem ser inadequadas à situação dos países em desenvolvimento.

### Segurança humana

Os governos precisam assegurar que os bens e serviços de uma economia, sejam eles importados ou de produção nacional, respeitem padrões básicos mínimos de segurança, no que concerne a toxinas, aditivos, organismos patogênicos e similares. Na determinação de tais padrões no nível interno, é importante levar em conta a capacidade industrial e a disponibilidade de recursos do país. É igualmente importante, embora mais difícil, equilibrar as preocupações internas com a saúde pública e os diferentes níveis de padrões internacionalmente aceitos.

### Saúde pública

Desde 1999, os países em desenvolvimento vêm sendo solicitados a fornecer justificativas científicas para suas normas sanitárias e fitossanitárias. Muitos, no entanto, carecem dos laboratórios e do pessoal técnico necessários para conduzir testes científicos apropriados. Isso afeta sua capacidade de estabelecer e defender suas próprias normas, bem como de arcar com o ônus da prova nos países importadores. E também limita sua capacidade de negociar acordos de reconhecimento recíproco. Tais acordos, negociados bilateralmente, podem melhorar o acesso ao mercado, reduzindo a duplicação de testes, a discriminação de produtos e os atrasos decorrentes desses dois processos demorados. Dada a falta de confiança nos testes laboratoriais dos países em desenvolvimento, poucos acordos de reconhecimento recíproco incluem esses Estados (Zarilli, 2000b). Como explica Zarilli (2000a, p. 40):

Na condição de importadores, os países em desenvolvimento enfrentam um risco diferente no campo da biotecnologia – o de importar e utilizar produtos que possam revelar-se nocivos para a saúde humana ou para o meio ambiente. A capacidade limitada desses países para verificar os produtos na fronteira e fazer sua própria avaliação dos riscos e benefícios envolvidos, bem como a falta de legislação nacional nesse campo, tornam séria a sua preocupação.

As normas consideradas importantes para a saúde pública em dado país são às vezes vistas como medidas protecionistas em outro (ver quadro 17.2). Por exemplo: a reação à Encefalopatia Espongiforme Bovina (EEB), ou doença da vaca louca, levou a graves conflitos comerciais. Em 2001, o Canadá suspendeu a importação de carne bovina do Brasil, não porque dispusesse de dados científicos que mostrassem a presença de gado infectado nesse país, mas pela falta de uma

documentação que provasse em caráter conclusivo que o rebanho brasileiro estava livre da EEB. Em conformidade com as disposições do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), o México e os Estados Unidos seguiram o exemplo canadense, o que afetou mais de 85 milhões de dólares de exportações de carne brasileira processada. Essa proibição, a mais recente de uma série de controvérsias comerciais, levou à preocupação de que se tratasse menos de uma questão de saúde que de uma disputa comercial. Em menos de um mês, depois de uma equipe técnica composta por brasileiros, canadenses e estadunidenses conduzir testes de verificação *in loco*, comprovando a inexistência da doença, e de as autoridades brasileiras fornecerem documentação abundante, a proibição foi revogada.

### **As normas como barreiras não-tarifárias**

Os países em desenvolvimento preocupam-se com a hipótese de que medidas sanitárias e fitossanitárias cada vez mais restritivas possam também atuar como barreiras não-tarifárias ao comércio. A decisão da União Européia de aplicar restrições que vão além das normas internacionais referentes ao nível de aflatoxinas (substâncias altamente tóxicas produzidas por certos tipos de fungo) nas importações de nozes, cereais e frutas secas, por exemplo, terá impacto significativo nas exportações da África e da América Latina. Otsuki, Wilson e Sewadeh (2001) estimam que as exportações africanas desses produtos para a Europa tenham uma queda de 64 por cento (670 milhões de dólares por ano), em relação às vendas nos moldes das normas internacionais vigentes sobre os níveis de aflatoxina. A indústria de processamento de amendoim dos Estados Unidos, que também será afetada, estima que a observância do método de amostragem da União Européia aumentará seu custo por lote (dezesseis toneladas) em 150 dólares. É provável que esse custo seja maior para a África, dada a expectativa de uma taxa de rejeição mais alta.

Em outro caso, a Comissão Européia proibiu a importação de camarões congelados de Bangladesh entre agosto e dezembro de 1997, alegando preocupações com a higiene. A proibição impôs a Bangladesh uma perda de 14,6 milhões de dólares de receita, enquanto a melhoria das condições sanitárias de sua indústria camaroneira custou 17,6 milhões de dólares (Henson *et alii*, 1999).

#### QUADRO 17.2

##### **A controvérsia sobre o hormônio da carne**

A partir de 1989, a União Européia (UE) proibiu a importação de carne e derivados de carne de gado tratado com seis hormônios do crescimento proibidos em seu território, por serem tidos como prejudiciais à saúde humana. O Canadá e os Estados Unidos, confiando que o uso desses hormônios é seguro, consideraram a medida da UE cientificamente infundada e concebida para

(continua)

(continuação)

proteger os produtores europeus da concorrência das importações. Em 1996-1997, os Estados Unidos questionaram essa proibição no órgão de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC), alegando que ela violava o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS).

Em agosto de 1997, o painel de solução de controvérsias e o órgão de apelação da OMC julgaram que a proibição não se baseava em dados científicos nem era justificada por uma avaliação de risco. Ofereceu-se à União Européia a opção de conduzir uma avaliação de risco da carne tratada com os hormônios e, posteriormente, o painel de arbitragem da OMC concedeu-lhe quinze meses para compatibilizar sua proibição com as regras referentes às normas sanitárias e fitossanitárias. O órgão de apelação ratificou a decisão do painel, mas emitiu também um parecer declarando que a proibição da UE não resultava em discriminação nem era uma forma disfarçada de restrição ao comércio. Além disso, o órgão de apelação discordou do julgamento do painel de que a proibição não se baseava em normas internacionais.

Depois de conduzir a avaliação de risco, a União Européia decidiu manter a proibição além do prazo estipulado pela OMC, que se encerrava em 13 de maio de 1999. A Comissão Européia ofereceu provas de que um dos hormônios aprovados pelos EUA era cancerígeno. Autoridades dos departamentos de Comércio e de Saúde dos EUA descartaram essas provas, com base em outros estudos científicos, e a OMC proferiu uma decisão em seu favor, permitindo que os EUA retaliassem com tarifas que atingiram 116,8 milhões de dólares de importações agrícolas provenientes da UE. Desde então, a União Européia tem-se oferecido para pagar uma compensação, liberando as importações de carne não tratada com hormônios, mas recusou-se a eliminar a proibição referente a um dos hormônios e só a suspendeu quanto aos outros em caráter provisório. Os produtores de carne dos EUA temem que isso dê à União Européia a opção de pedir à OMC que suspenda a retaliação dos EUA, sem eliminar completamente a proibição.

Essa disputa destaca as tensões entre as regras multilaterais e os interesses da política interna. Do ponto de vista dos EUA, o país defendeu o objetivo do Acordo SPS de impedir a utilização indevida das normas como instrumentos protecionistas. Ao mesmo tempo, a decisão da OMC suscitou críticas generalizadas de associações de consumidores e organizações voltadas para a segurança alimentar, por haver priorizado o comércio em detrimento das preocupações com a saúde e a alimentação, e por se haver imiscuído em questões de política interna.

Fontes: Zarilli, 2000a; Hanrahan, 2001.

### **Participação no estabelecimento das normas**

Os países em desenvolvimento têm tido pouco ou nenhum papel na elaboração das normas internacionais. O Acordo SPS, por exemplo, foi elaborado fora da OMC, baseando-se sobretudo nos padrões e regulamentos existentes nos países industrializados, e posteriormente incorporado como complemento do Acordo sobre a Agricultura, durante a Rodada Uruguai. Nas ocasiões em que os países

em desenvolvimento participaram da elaboração de normas, estas foram comumente aprovadas por maioria simples, sem emendas que refletissem os interesses dos integrantes da minoria (Zarilli, 2000b). Embora, hoje em dia, os países em desenvolvimento tenham mais oportunidades de externar suas opiniões, a participação plena costuma ficar fora do alcance dos recursos financeiros e técnicos até mesmo dos países de renda média. Tomemos o exemplo das Filipinas. Esse país é membro dos 24 comitês técnicos da Organização Internacional de Normatização (ISO), mas só participa deles por correspondência. E carece de conhecimentos especializados para oferecer contribuições de ordem técnica, ou para colher informações junto à indústria e defender suas idéias de maneira eficaz (OMC, 2001).

A tentativa de harmonizar padrões internacionais com base nos que vigem nos países industrializados tem dado margem a sérios problemas de implementação, em vista das situações variadas dos países e, em muitos casos, de sua capacidade inadequada. Em outubro de 2001, reconhecendo a necessidade de respeitar o princípio de equivalência, os membros da OMC elaboraram diretrizes que permitem aos países estabelecer normas baseadas em sua própria capacidade e seus requisitos, fornecendo, ao mesmo tempo, informações suficientes para permitir que a equivalência das normas seja aferida.

#### **Custos de implementação**

Uma vez estabelecidas as normas, os países em desenvolvimento têm poucas alternativas senão cumpri-las – ou correr o risco de serem excluídos das oportunidades do comércio internacional. O cumprimento dessas normas pode demandar grandes investimentos. Um projeto do Banco Mundial com duração de cinco anos, destinado a ajudar a Argentina a declarar algumas regiões agrícolas livres de pragas e enfermidades, custou 82,7 milhões de dólares. Por sua vez, a Hungria gastou mais de 40 milhões de dólares para melhorar as condições sanitárias de seus abatedouros (Finger e Schuler, 1999).

Além das preocupações com o acesso ao mercado, os acordos SPS e TBT também levantam questões relativas ao debate mais recente sobre o comércio internacional de organismos geneticamente modificados. Ainda há relativamente poucas informações sobre os efeitos potenciais de muitos produtos geneticamente modificados na saúde e no meio ambiente. Os países em desenvolvimento, em particular, carecem de meios para fazer uma avaliação completa das implicações desses produtos para a segurança, e muitos têm hesitado em autorizar sua importação.

O artigo 5.7 do Acordo SPS permite que os países adotem provisoriamente normas sanitárias e fitossanitárias que afetem a importação de um dado produto, em caso de insuficiência de informações científicas pertinentes ou com base

nas informações pertinentes disponíveis. Essa medida tem que ser temporária, a menos que o país procure obter as informações adicionais necessárias a uma avaliação de risco mais objetiva, ou que reveja a medida num prazo razoável (Zarilli, 2000a). Embora reafirme a necessidade de respaldar essas medidas em provas científicas, o artigo não impede que os países restrinjam temporariamente as importações consideradas nocivas.

O Acordo TBT é mais ambíguo: quando os produtos geneticamente modificados são classificados como “similares” de produtos convencionais, o acordo não fornece nenhuma base para tratá-los de maneira diferente. Isso tem conseqüências importantes para as exigências de rotulagem e, por conseguinte, para as medidas de saúde pública. Desde 1998, vários ministros do meio ambiente da UE têm mantido uma moratória *de facto* no tocante à autorização para o plantio ou o uso de organismos geneticamente modificados, calcando-se nas preocupações da opinião pública acerca de seu efeito ecológico a longo prazo. Os EUA afirmam que essa suspensão é uma barreira ao comércio, que acarreta perdas de mais de 200 milhões de dólares anuais para os produtores estadunidenses de milho. O país alega também que a rotulagem obrigatória e as exigências de especificação da composição são incompatíveis com as regras da OMC, por serem excessivamente restritivas ao comércio. O choque entre os EUA e a União Européia quanto à segurança dos alimentos geneticamente modificados continua, apesar dos esforços para fechar um acordo em outubro de 2002 – e, embora em outubro tenham passado a vigorar novas regras, que a Comissão Européia espera que ajudem a reiniciar o processo de aprovação, alguns Estados membros da UE ainda se recusam a suspender a proibição.

Enquanto essa questão permanece não resolvida, fica claro que é tênue a linha divisória entre proteger a saúde pública e impedir o uso indevido das normas como instrumentos de protecionismo, especialmente quando se trata de novas tecnologias. Do ponto de vista do desenvolvimento humano, a preocupação com a saúde pública merece prioridade.

### **O CAMINHO A SEGUIR**

As normas sanitárias e técnicas são importantes para proteger a saúde e a segurança públicas nos países em desenvolvimento, mas precisam ser elaboradas e implementadas em nível nacional. Os acordos SPS e TBT criam problemas para os países em desenvolvimento: estabelecem normas que foram fixadas sem consulta à maioria desses países; impõem enormes custos de implementação; e, quando usados como instrumentos de proteção, podem arrastar os países a litígios prolongados, que acarretam custos legais e administrativos substanciais.

As normas internacionais devem ser renegociadas, para refletir de maneira mais equitativa as preocupações dos países em desenvolvimento com as políticas

públicas. Além disso, tais países devem receber assistência financeira e técnica suficiente para participar do estabelecimento das normas internacionais e para cumpri-las, o que lhes facultará uma participação maior no comércio internacional. A assistência financeira, destinada a formar pessoal científico e instalar laboratórios, talvez em nível regional, permitiria que os países em desenvolvimento negociassem melhor os acordos de reconhecimento recíproco. Os laboratórios poderiam ainda prestar assistência técnica às indústrias, a fim de facilitar sua modernização, e tanto os países em desenvolvimento quanto os industrializados precisam de capacitação suficiente para lidar com os desafios das novas tecnologias.

O princípio fundamental dos acordos da OMC, que exige a comprovação científica como base para a restrição das importações, é um princípio sensato. Mas não basta para as tecnologias sobre as quais faltam dados científicos suficientes. Nesses casos, os acordos precisam priorizar os interesses da saúde pública, e não a expansão comercial.



#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALDWIN, Richard E. **Regulatory protectionism, developing nations, and a Two-Tier world trade system**. Geneva, Switzerland: Graduate Institute of International Studies, 2000.
- FINGER, J. Michael; SCHULER, Philip. **Implementation of Uruguay round commitments: the development challenge**. Washington, DC, EUA: Banco Mundial, 1999. (Policy Research Working Paper 2215).
- GRIFFIN, R. History of the Development of the SPS Agreement. *In*: ORGANIZAÇÃO PARA ALIMENTOS E AGRICULTURA. **Multilateral trade negotiations on agriculture: a resource manual**. Rome, Italy, 2000.
- HANRAHAN, Charles E. **US-European agricultural trade: food safety and biotechnology issues**. Washington, DC, EUA: Biblioteca do Congresso, 2001. (Congressional Research Service Report 98-861).
- HENSON, Spencer; LOADER, Rupert; SWINBANK, Alan; BREDAHL, Maury. **The impact of sanitary and phytosanitary measures on developing country exports of agricultural and food products**. Geneva, Switzerland, 1999. Documento apresentado na conferência sobre Agricultura e a Nova Agenda Comercial nas Negociações da OMC de 2000, patrocinada pelo Banco Mundial e pela Organização Mundial do Comércio, Genebra, 1ª e 2 out.
- MACARIO, Carla. **Why and how do manufacturing firms export?** evidence from successful exporting firms in Chile, Colombia and Mexico. Tese (Doutorado). Colúmbia, EUA: University of Missouri, 1998.
- MASKUS, Keith; WILSON, John. **Quantifying the impact of technical barriers to trade: a review of past attempts and the new policy context**. Washington, DC, 2000. Documento apresentado na oficina do Banco Mundial. Quantifying the trade effect of standards and technical barriers: is it possible? Washington, DC, EUA, 27 abr. 2000.
- OMC (Organização Mundial do Comércio). **Philippines experience in the implementation of the TBT agreement**. Geneva, Switzerland, 2001. Relatório para o Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio. G/TBT/W/166.
- OTSUKI, Tsunehiro; WILSON, John; SEWADEH, Mirvat. **A race to the top?** A case study of food safety standards and African exports. Washington, DC, EUA: Banco Mundial, Development Research Group, 2001. (Policy Research Working Paper 2563).

TWN (Third World Network). **The multilateral trading system:** a development perspective. New York, EUA: Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, 2001. Documento de referência para o projeto Intitulado Trade and Sustainable Human Development Project.

ZARILLI, Simonetta. **International trade in genetically modified organisms and multilateral negotiations:** a new dilemma for developing countries. Geneva, Switzerland: United Nations Conference on Trade and Development, 2001a.

———. WTO sanitary and phytosanitary agreement: issues for developing countries. *In:* CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. **Positive agenda and future trade negotiations.** Geneva and New York: Nações Unidas, 2000b.