



**Diplomacia Alimentar. Qual o apetite do
Brasil no cenário mundial?
A regulação internacional da produção e
do comércio de alimentos**

Leane Cornet Naidin
Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

02 de abril de 2020

Índice

Sumário Executivo.....	4
1. Introdução: o Brasil e as regras internacionais de produção e comércio de produtos agropecuários e de alimentos.....	10
2. As regras que afetam a produção e o comércio internacional de produtos agropecuários e alimentos.....	17
2.1. A OMC: acordos e regras multilaterais de comércio.....	22
2.1.1. O Acordo sobre Agricultura.....	24
2.1.2. O Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF) e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (ABTC).....	32
2.1.3. Propriedade intelectual e agricultura na OMC.....	43
2.1.4. Comércio, meio ambiente e padrões ambientais na OMC.....	47
2.2. Os acordos preferenciais de comércio (APCs).....	48
2.2.1. Principais características e atores nas negociações preferenciais de comércio.....	50
2.2.2. O tratamento dos temas pertinentes ao comércio agrícola nos acordos preferenciais.....	58
2.3. Organizações internacionais produtoras de normas técnicas e sanitárias relevantes para a produção e o comércio agrícola.....	70
2.3.1. O <i>Codex Alimentarius</i>	71
2.3.2. Organização Mundial para a Saúde Animal (OIE).....	75
2.3.3. Convenção Internacional para Proteção de Vegetais (CIPV).....	77
2.4. Os padrões privados de sustentabilidade.....	78
2.4.1. Principais características, tendências e desafios.....	78
2.5. As políticas nacionais agrícolas: uma descrição estilizada do <i>status quo</i> e das principais tendências.....	87
3. Atores e instituições relevantes no Brasil para a formulação da política comercial agrícola.....	92
3.1 Os atores públicos.....	97
3.1.1. MRE – Ministério das Relações Exteriores.....	97
3.1.2. MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.....	98
3.1.3. ME/Camex – Ministério da Economia / Câmara de Comércio Exterior (Camex).....	99
3.1.4. INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.....	100
3.1.5. ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.....	102
3.1.6. Congresso Nacional.....	103
3.2 Os atores privados.....	104
3.2.1. CNA – Confederação Nacional da Agricultura.....	104
3.2.2. ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio.....	105
3.2.3. IPA – Instituto Pensar Agropecuária.....	105
3.2.4. Associações setoriais empresariais.....	106
3.2.5. Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura.....	106

3.2.6. Outros atores da sociedade civil.....	107
4. A economia política da política comercial agrícola no Brasil.....	109
4.1. Antecedentes.....	109
4.2. A emergência do setor agroexportador como ator na política comercial.....	111
4.3. A desmobilização dos atores privados e a continuidade da estratégia oficial.....	112
4.4. Os dois circuitos da economia política da política comercial agrícola.....	114
4.5. Os posicionamentos brasileiros sob pressão no novo cenário regulatório internacional...117	
5. O Brasil e as instâncias de produção de regras para a produção e o comércio internacional agrícola.....	120
5.1. O Brasil na OMC.....	122
5.1.1 Antecedentes.....	122
5.1.2. A atuação do Brasil nos Comitês temáticos da OMC.....	123
5.1.3. Atuação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (OSC).....	133
5.1.4. O Brasil e a agenda de comércio e meio ambiente na OMC.....	141
5.1.5. Síntese: os principais componentes do posicionamento oficial e a agenda atual do Brasil nas negociações agrícolas da OMC.....	146
5.2. O Brasil e os acordos preferenciais.....	149
5.2.1. Os acordos Sul-Sul.....	151
5.2.2. O Acordo MERCOSUL – União Europeia.....	153
5.3. O Brasil e as instâncias intergovernamentais produtoras de normas (CODEX, OIE e CIPV).....	159
5.4. O Brasil e os padrões privados de sustentabilidade.....	161
5.4.1. O cenário doméstico.....	161
5.4.2. Dois estudos de caso de produtos brasileiros de exportação.....	163
6. Conclusões e recomendações.....	173
ANEXO – Os capítulos ambientais e trabalhistas na TPP e no CETA.....	182
Glossário.....	186

SUMÁRIO EXECUTIVO

A agricultura foi historicamente tratada, nas instituições internacionais e em acordos comerciais (multilaterais ou não), como um “caso especial”, sujeito a regras específicas e a mecanismos de liberalização menos ambiciosos do que os que se definiram para o comércio industrial.

Não por acaso, o comércio internacional de bens agrícolas é mais regulado que o de bens industriais, no sentido de ser condicionado não apenas por políticas comerciais nacionais fortemente protecionistas na maioria de países, mas também por um vasto e crescente conjunto de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias.

A essas regulações – que se poderia chamar de “tradicionais” – do comércio internacional de produtos agrícolas e alimentares tem se somado, no período mais recente, uma nova “camada” de regras (internacionais e nacionais) que tendem a impactar crescentemente a produção e o comércio internacional daqueles bens.

De um lado, a produção de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias tem ganhado tração, impulsionada por preocupações relacionadas à saúde humana, animal e vegetal e, em especial, à segurança alimentar. De outro, preocupações com a sustentabilidade e com mudanças climáticas têm sido *drivers* relevantes, especialmente em países desenvolvidos, da produção de normas e padrões, mandatórios e voluntários, baseados em princípios e critérios ambientais, sociais e de emissão de gases de efeito estufa.

Em ambos os casos, as regulações inspiradas por essas preocupações voltam-se não apenas para o comércio internacional de produtos agrícolas e alimentares, mas também para os processos produtivos e as condições em que são produzidos os bens comercializáveis.

Também em ambos os casos, os interesses e preferências dos consumidores em relação a estes temas – sustentabilidade, segurança dos alimentos etc. – têm desempenhado papel central ao impulsionar a produção de novas normas e padrões, colocando as políticas nacionais e o regime internacional de produção de regras frente a novos desafios.

Portanto, sem que a relevância do “núcleo duro” de regulação do comércio agrícola – barreiras tarifárias e não tarifárias nacionais e normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias – se reduza, vêm ganhando peso, como fontes de produção de novas regras, as políticas nacionais de segurança (no sentido de sanidade) alimentar, bem como os padrões públicos e privados guiados por esses critérios ou por preocupações ambientais, climáticas e relacionadas a questões sociais e de direitos humanos.

Atualmente, a produção de normas e regras com potencial para gerar impactos sobre a produção e comercialização de produtos agropecuários e de alimentos se dá em três instâncias:

- em organismos internacionais, intergovernamentais ou privados (mas com amplo acesso e participação de governos) de estabelecimento de normas e padrões técnicos, sanitários e fitossanitários (*Codex Alimentarius* – CODEX, Organização Mundial de Saúde Animal – OIE e Convenção Internacional de Proteção de Vegetais – CIPV);
- no âmbito das políticas nacionais – inclusive comerciais – voltadas para o setor agrícola, bem como dos órgãos nacionais responsáveis pela produção de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias; e
- mais recentemente, também por meio de iniciativas de estabelecimento de padrões privados, em princípio de cumprimento voluntário pelas empresas.

Os acordos comerciais – multilaterais e preferenciais – estabelecem, em suas disposições aplicáveis a políticas nacionais de apoio ou proteção à agricultura, regras que buscam limitar os efeitos distorcivos dessas políticas sobre o comércio internacional.

A diversificação das fontes de produção de regras e das motivações que sustentam tal processo é, portanto, elemento central do cenário prospectivo em que atuarão os principais participantes do comércio internacional de produtos agrícolas e alimentares, como o Brasil.

Diante dessa perspectiva, o Brasil tende a ser um “alvo” relevante das regulações movidas por motivações de precaução ou climáticas por diversos motivos, principalmente – mas não apenas – pelo fato de o país ter-se tornado, nas últimas duas décadas, um ator de primeira grandeza no comércio internacional de produtos agrícolas e um dos maiores beneficiários de movimentos de remoção de barreiras ao comércio de produtos agropecuários.

De fato, as reformas liberalizantes levadas a cabo no Brasil na primeira metade dos anos 1990, combinadas à contribuição dada pelos investimentos em pesquisa agrícola pela EMBRAPA, promoveram forte crescimento da produtividade e expansão da exportação de *commodities*, levando o setor a tornar-se exportador líquido ainda na década de 1990.

Já na primeira década do século XXI, o setor produtor de *commodities* beneficiou-se amplamente do crescimento dos preços internacionais de produtos agrícolas, o que se traduziu no aumento da participação dos produtos agrícolas nas exportações brasileiras.

A transformação estrutural da agricultura brasileira produziu profundas mudanças no posicionamento dos atores domésticos envolvidos com o setor em relação à agenda internacional. Isso foi particularmente perceptível no caso da agenda de negociações comerciais, em que o Brasil se engajou na mesma década em que a agricultura brasileira viveu sua revolução produtiva. Ou seja, nos foros de negociação comercial, a estratégia oficial do Brasil na área agrícola deslocou-se – ao longo dos anos 1990 e dos primeiros anos do século, sob o impulso dos interesses do setor

exportador – de posições defensivas para posturas ofensivas voltadas para a abertura dos mercados de países desenvolvidos e para a redução ou eliminação de subsídios à produção e exportação de bens agrícolas.

Desde então, o posicionamento do Brasil nos foros internacionais que negociam e criam regras que afetam a produção e o comércio internacional de produtos do setor tem sido orientado pelos seguintes objetivos:

(i) defesa da melhoria das condições de acesso aos mercados externos para os produtos exportados pelo Brasil: agenda de liberalização tarifária e não tarifária (cotas);

(ii) defesa da redução das distorções econômicas e comerciais geradas pela concessão de subsídios à produção e à exportação em diversos países com mercados internos relevantes;

(iii) resistência em relação a iniciativas que buscam acomodar preocupações movidas tanto pelo “mundo da precaução” quanto pela agenda climática, na forma de novos critérios para a avaliação de aspectos qualitativos do processo de produção dos bens exportáveis; e

(iv) questionamento, através do mecanismo de solução de controvérsias e de alguns Comitês da OMC, de medidas nacionais adotadas por outros Estados-membros e que são percebidas, pelo governo e por *stakeholders* privados no Brasil, como danosas aos interesses exportadores brasileiros e contrárias às regras do sistema multilateral de comércio.

A contrapartida dessa postura ofensiva em foros internacionais foi o estabelecimento, em âmbito doméstico, de uma rede de instituições públicas e privadas mobilizadas em torno dos interesses do setor agroexportador e da ampliação de oportunidades comerciais para esse setor.

Essa coalizão foi particularmente ativa na primeira metade dos anos 2000, dando apoio técnico, político e diplomático aos posicionamentos do setor agroexportador nas negociações multilaterais e preferenciais com países desenvolvidos, mas perdeu parte de seu impulso ofensivo com a frustração de resultados negociadores e a explosão da demanda chinesa por *commodities*.

No entanto, esse foi o período em que a agenda externa da agricultura ganhava em complexidade – com a expansão de novas camadas de regulação negociadas e unilaterais voltadas para os “três S”: saúde humana, sanidade animal e vegetal e sustentabilidade. A consolidação desse novo ambiente regulatório internacional ocorreu ao mesmo tempo em que o cenário doméstico evidenciava as vulnerabilidades do setor em relação à evolução das principais tendências internacionais.

Em grande medida, essas vulnerabilidades relacionam-se às falhas institucionais que caracterizam a função de vigilância sanitária animal e a implementação de políticas ambientais no país. Como ficou claro no período recente, os problemas identificados nos padrões de qualidade sanitária das

exportações brasileiras de proteína animal e a desatenção a problemas ambientais que se encontram no radar dos atores externos podem vir a hipotecar as perspectivas de crescimento das exportações agropecuárias brasileiras.

Embora seja possível vislumbrar os riscos de perda de mercados a longo prazo, as evidências sugerem que ao menos parte relevante do setor agroexportador ainda não sente as implicações do novo ambiente regulatório internacional, seja porque concentra suas exportações em mercados menos exigentes do ponto de vista sanitário e de sustentabilidade, seja porque, mesmo em mercados mais exigentes, ainda há espaço para escoar produtos que não atendam a padrões elevados de qualidade, especialmente de natureza ambiental.

Além disso, o êxito exportador das últimas duas décadas e a perspectiva de continuidade do crescimento das exportações brasileiras certamente contribuem para que os principais atores domésticos adotem postura apenas reativa, posicionando-se de maneira cada vez mais defensiva frente às evoluções em curso no sistema de regulação internacional do comércio agrícola. Isso é particularmente verdadeiro naquilo que se refere à inclusão, na agenda agrícola, de temas originados nas preocupações dos consumidores de países desenvolvidos e na agenda climática. Em geral, essas preocupações são percebidas no Brasil como meras manifestações (disfarçadas) de protecionismo agrícola.

Nesse sentido, é possível afirmar que, até o momento, a coalizão público-privada que “empurra” internacionalmente os interesses do setor agroexportador brasileiro não internalizou o novo quadro de condicionantes regulatórios em que a agricultura se moverá no futuro.

Por outro lado, visões e posições formuladas à margem da “coalizão agroexportadora” e preocupadas com a agenda regulatória dos “três S” encontram dificuldades para se consolidar. As entidades não governamentais associadas a movimentos sociais não parecem ter privilegiado, em sua abordagem das negociações comerciais, a agenda regulatória agrícola e a questão da interface entre produção de alimentos e meio ambiente.

Além disso, o baixo grau de permeabilidade do atual governo federal à discussão desses temas reduz o espaço para o aprofundamento dos novos desafios regulatórios que a evolução internacional coloca para o setor agropecuário e produtor de alimentos brasileiro.

Em que pese o ambiente doméstico politicamente desfavorável, há iniciativas que podem contribuir para aprimorar o acompanhamento e a influência da sociedade civil – em particular dos segmentos preocupados com os efeitos da produção e exportação de alimentos sobre as mudanças climáticas – nas estratégias brasileiras nos foros internacionais de regulação da produção e do comércio de alimentos.

Como se observou, a produção de normas e regulações em âmbito internacional envolve diversas

instâncias e foros: as instituições produtoras de normas (CODEX, OIE e CIPV), as negociações propriamente comerciais (multilaterais e preferenciais), as políticas nacionais ou regionais (no caso da União Europeia) e os esquemas de estabelecimento de padrões privados e de sistemas de certificação voluntários.

Essa configuração torna inviável um acompanhamento em tempo real de todas as instâncias e dimensões envolvidas na produção de normas, embora não exclua a possibilidade de elaboração de relatórios que busquem, anualmente ou a cada dois anos, sintetizar as principais tendências na regulação internacional do comércio e da produção de bens agropecuários e alimentos.

As iniciativas passíveis de implementação no curto prazo e com capacidade para atrair para essa discussão segmentos e entidades da sociedade civil deveriam focar em temas que já fazem parte da agenda internacional do setor agropecuário brasileiro e, mais especificamente, dos setores agroexportadores que pautam o posicionamento oficial do Brasil na esfera internacional, entre os quais:

- **as disposições sobre comércio e desenvolvimento sustentável no acordo MERCOSUL – União Europeia.**

Como se sabe, o acordo entre os dois blocos inclui um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável. Trata-se do primeiro acordo comercial assinado pelo Brasil que associa temas comerciais a temas ambientais e trabalhistas. Essa associação era até então explicitamente recusada pelo Brasil em negociações comerciais preferenciais e multilaterais. O capítulo no acordo entre MERCOSUL e União Europeia constitui, portanto, um avanço em relação ao posicionamento tradicional brasileiro, quando avaliado sob o ponto de vista de preocupações não comerciais. Há claramente um déficit de conhecimento em relação às disposições do capítulo, seus principais compromissos, institucionalidade etc. Superar esse déficit é condição *sine qua non* para que entidades da sociedade civil possam propor aperfeiçoamentos e monitorar as disposições do acordo no que se refere a esses temas.

- **as iniciativas de estabelecimento de padrões privados e de esquemas de certificação voluntários em setores agroexportadores brasileiros.**

Como se observou neste trabalho e em outros estudos citados na bibliografia, diversos setores agroexportadores brasileiros lidam com iniciativas privadas internacionais de estabelecimento de padrões e de certificação de produtos. A situação é dinâmica, como se constatou nos casos da soja e do açúcar/etanol: há diferentes iniciativas com características variadas e seria relevante ter um mapeamento do envolvimento dos setores agroexportadores com tais iniciativas, bem como uma avaliação dos pontos fortes e fracos dos esquemas privados aos quais aderem produtores brasileiros.

- **as políticas europeias e chinesas relacionadas à segurança e sanidade alimentar: principais eixos, tendências de desenvolvimento etc.**

A evolução das regulações europeias e chinesas relacionadas a produtos agropecuários e alimentos tende a exercer crescente influência sobre o desempenho das exportações brasileiras desses produtos. Portanto, seguir de perto tais evoluções e levá-las em conta nos posicionamentos da sociedade civil constitui tarefa prioritária. De um lado, a União Europeia é a principal produtora de normas unilaterais (públicas e privadas) que expressam a prioridade da agenda dos “três S”. Acompanhar as principais iniciativas do bloco nessa área, entender sua *rationale* e influenciar o posicionamento brasileiro em relação a elas parecem tarefas prioritárias para setores da sociedade civil brasileira sensíveis a temas tratados pelas regulações europeias. De outro, a China é o maior mercado de exportação dos produtos agropecuários brasileiros e vem passando por evolução relevante no que se refere às regulações de segurança alimentar. Ainda assim, suas exigências em relação aos atributos dos produtos exportados e de seu processo de produção estão aquém das europeias, de tal forma que o mercado chinês atua como um fator que reduz a pressão sobre os exportadores brasileiros no sentido de cumprir requisitos, principalmente ambientais e climáticos.

Além dessas três prioridades temáticas da agenda agrícola internacional do Brasil, recomenda-se a realização de pesquisa que contribua para “mapear” o setor agroexportador brasileiro em termos de composição, de relações com os mercados externos, de canais de comercialização e de relações com os clientes externos. Tal mapeamento visaria a tornar mais claro o quadro de incentivos e (desincentivos) que condicionam o posicionamento dos diferentes componentes do setor agroexportador em relação às tendências do ambiente regulatório internacional.

É necessário aprofundar a análise dessa questão e entender quais fatores explicam a resistência da coalizão público-privada que apoia os interesses do setor agroexportador e – em especial – dos atores privados desse setor em relação à atualização da agenda internacional do agro brasileiro. O conflito entre a APROSOJA e a ABIOVE em torno da moratória da soja e a recente saída de entidades empresariais relevantes da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura são sintomas desse fenômeno, cujo entendimento – a partir de pesquisa específica sobre o tema – é relevante para a atuação dos setores interessados em influir na agenda externa do agro brasileiro, adequando-a aos novos condicionantes regulatórios internacionais.

1. Introdução: o Brasil e as regras internacionais de produção e comércio de produtos agropecuários e de alimentos

A agricultura foi historicamente tratada, nas instituições internacionais e em acordos comerciais (multilaterais ou não), como um “caso especial”, sujeito a regras específicas e a mecanismos de liberalização menos ambiciosos do que os que se definiram para o comércio industrial.

Não por acaso, o comércio internacional de bens agrícolas é mais regulado que o de bens industriais, no sentido de ser condicionado não apenas por políticas comerciais nacionais fortemente protecionistas na maioria dos países, mas também por um vasto e crescente conjunto de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias.

A essas regulações – que se poderia chamar de “tradicionais” – do comércio internacional de produtos agrícolas e alimentares tem se somado, no período mais recente, uma nova “camada” de regras (internacionais e nacionais) que tendem a impactar crescentemente a produção e o comércio internacional daqueles bens.

De um lado, a produção de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias tem ganhado tração, impulsionada por preocupações relacionadas à saúde humana, animal e vegetal e, em especial, à segurança alimentar.

De outro, preocupações com a sustentabilidade e com mudanças climáticas têm sido *drivers* relevantes, especialmente em países desenvolvidos, da produção de normas e padrões, mandatórios e voluntários, baseados em princípios e critérios ambientais, sociais e de emissão de gases de efeito estufa.

Em ambos os casos, as regulações inspiradas por essas preocupações voltam-se não apenas para o comércio internacional de produtos agrícolas e alimentares, mas também para os processos produtivos e as condições em que são produzidos os bens comercializáveis.

Também em ambos os casos, os interesses e preferências dos consumidores em relação a esses temas – sustentabilidade, segurança dos alimentos etc. – têm desempenhado papel central ao impulsionar a produção de novas normas e padrões, colocando as políticas nacionais e o regime internacional de produção de regras frente a novos desafios.

Portanto, sem que a relevância do “núcleo duro” de regulação do comércio agrícola – barreiras tarifárias e não tarifárias nacionais e normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias – se reduza, vêm ganhando peso, como fontes de produção de novas regras, as políticas nacionais de segurança (no sentido de sanidade) alimentar, bem como os padrões públicos e privados guiados por esses critérios ou por preocupações ambientais, climáticas e relacionadas a questões sociais e de direitos humanos.

Não há nenhuma indicação de que tais tendências vão perder fôlego ou relevância. Pelo contrário, regulações inspiradas por preocupações originárias do “mundo da precaução” – na expressão de Pascal Lamy (ex-diretor geral da OMC) – e da agenda climática tendem a se tornar ainda mais relevantes e a ser introduzidas unilateralmente ou pela via de negociação, por meio de instrumentos públicos e privados.

A diversificação das fontes de produção de regras e das motivações que sustentam tal processo é, portanto, elemento central do cenário prospectivo em que atuarão os principais participantes do comércio internacional de produtos agrícolas e alimentares, como o Brasil.

As ameaças das mudanças climáticas trazem demandas por novas regulações que reforcem incentivos para a mitigação da emissão de gases de efeito estufa – e que podem representar barreiras ao comércio –, mas trazem também preocupações com seus impactos sobre a capacidade produtiva e a distribuição da produção agrícola, essencial para a segurança (agora no sentido de abastecimento) alimentar, particularmente dos países em desenvolvimento.

De acordo com a FAO (2018¹), a produção de alimentos será mais afetada pelas mudanças climáticas em países de baixa latitude – em geral, aqueles que concentram mais pobreza, insegurança alimentar e má nutrição. Os impactos tendem a ser menores nos países de clima temperado, gerando redistribuição na produção e ganhadores e perdedores ao longo do tempo.

No Brasil – assim como em outros países em desenvolvimento como China, Índia, Indonésia e Rússia –, observou-se um extraordinário desempenho da produção agrícola nas últimas duas décadas. Em 2000, o Brasil ocupava o 13º lugar no *ranking* dos maiores importadores mundiais de produtos agrícolas. Em 2016, o país já não figurava entre os 20 maiores importadores (ver Tabela 1).

Ao longo desse tempo, o Brasil passou do quinto para o terceiro lugar entre os maiores exportadores mundiais de produtos agrícolas, sendo responsável por 5,7% das exportações mundiais e tendo ultrapassado o Canadá e a Austrália, que em 2000 encontravam-se em terceiro e quartolugares, respectivamente (ver Tabela 2).

Esse desempenho resultou, em grande medida, dos expressivos ganhos de produtividade na agricultura brasileira: entre 2000 e 2015, o valor adicionado por trabalhador na agricultura brasileira mais do que dobrou, tendo aumentado pouco mais que 140%.

Além de ser o terceiro maior exportador mundial de produtos agrícolas, o Brasil dispõe – ao contrário de outros grandes produtores e exportadores – de extensões significativas de terras passíveis de integração à produção agrícola, o que indica que o país tende a ganhar ainda mais relevância na produção e exportação mundiais de bens agrícolas.

Tabela 1 – Principais importadores de produtos agrícolas
Posição no *ranking* e participação no valor das importações mundiais: 2016 e 2000

2016	2000
------	------

¹ FAO. 2018. *The State of Agricultural Commodity Markets 2018. Agricultural trade, climate change and food security*. Rome. Disponível em <<http://www.fao.org/3/I9542EN/i9542en.pdf>>.

	<i>Ranking</i>	Participação %		<i>Ranking</i>	Participação %
União Europeia	1	39,1	União Europeia	1	45,3
Estados Unidos	2	10,1	Estados Unidos	2	10,1
China	3	8,2	Japão	3	8,7
Japão	4	4,2	Canadá	4	2,8
Canadá	5	2,7	México	5	2,3
México	6	2	China	6	2,3
Hong Kong	7	1,9	Hong Kong	7	2
Índia	8	1,9	Coreia do Sul	8	2
Coreia do Sul	9	1,9	Rússia	9	1,7
Rússia	10	1,9	Arábia Saudita	10	1,2
Indonésia	11	1,4	Suíça	11	1,2
Vietnã	12	1,3	Indonésia	12	1
Emirados Árabes	13	1,2	Brasil	13	0,9
Malásia	14	1,1	Malásia	14	0,8
Austrália	15	1	Egito	15	0,8
Turquia	16	1	Turquia	16	0,8
Suíça	17	0,9	Índia	17	0,7
Singapura	18	0,9	Tailândia	18	0,7
Tailândia	19	0,9	Filipinas	19	0,6
Arábia Saudita	20	0,9	Argélia	20	0,6
Total		84,5	Total		86,5

Fonte: FAO (2018) com base nos dados disponíveis no World Integrated Trade Solution (WITS).

Tabela 2 – Principais exportadores de produtos agrícolas
Posição no ranking e participação no valor das exportações mundiais: 2016 e 2000

2016		2000	
<i>Ranking</i>	Participação %	<i>Ranking</i>	Participação %

União Europeia	1	41,1	União Europeia	1	46,9
Estados Unidos	2	11	Estados Unidos	2	14
Brasil	3	5,7	Canadá	3	3,9
China	4	4,2	Austrália	4	3,7
Canadá	5	3,4	Brasil	5	3,2
Argentina	6	2,8	China	6	3
Austrália	7	2,5	Argentina	7	2,7
Indonésia	8	2,4	México	8	1,9
México	9	2,3	Nova Zelândia	9	1,6
Índia	10	2,2	Tailândia	10	1,5
Tailândia	11	2	Malásia	11	1,4
Malásia	12	1,8	Índia	12	1,2
Nova Zelândia	13	1,6	Indonésia	13	1,1
Vietnã	14	1,3	Turquia	14	0,9
Turquia	15	1,3	Colômbia	15	0,7
Rússia	16	1,1	Chile	16	0,7
Chile	17	0,9	Singapura	17	0,7
Singapura	18	0,8	Vietnã	18	0,6
Suíça	19	0,7	África do Sul	19	0,6
África do Sul	20	0,7	Suíça	20	0,6
Total		89,8	Total		90,9

Fonte: FAO (2018) com base nos dados disponíveis em World Integrated Trade Solution (WITS).

O crescimento da produtividade e a disponibilidade de terras agriculturáveis permitem prever que o Brasil continuará a ter relevante papel como provedor mundial de alimentos nos próximos dez anos. De acordo com dados e projeções da OCDE, o país foi, na média do período 2015-2017, o maior produtor de açúcar e de etanol de cana-de-açúcar e deverá se manter nessa posição em um período de dez anos. É também, e continuará sendo em 2028, o maior exportador mundial de açúcar, ocupando o segundo lugar nas exportações de etanol.

Soja e carnes bovinas são outros produtos nos quais o Brasil está entre os dois principais produtores/exportadores mundiais, sendo que as projeções apontam que o país ocupará a primeira posição no *ranking* das exportações mundiais desses produtos em 2028.

De acordo com as projeções da OCDE para os produtos apresentados na Tabela 3, o Brasil subirá no *ranking* da produção mundial de soja em grão e de algodão e no das exportações mundiais de algodão e carne bovina nos próximos dez anos. Para os demais produtos, as posições brasileiras deverão manter-se estáveis.

**Tabela 3 – Posição do Brasil no *ranking* mundial, por produto:
 Média 2015-2017 e projeção para 2028**

Produto	Produção		Exportação	
	Média 2015 - 2017	2028	Média 2015 - 2017	2028
Açúcar	1	1	1	1
Algodão	5	4	3	2
Carne bovina	2	2	3	1
Carne de porco	3	3	4	4
Etanol de cana-de-açúcar	1	1	2	2
Milho	3	3	2	2
Óleo vegetal	5	5	7	7
Outras oleaginosas	16	16	11	11
Soja em grão	2	1	1	1
Trigo	15	15	10	13

Fonte: OECD Agriculture Statistics. Disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/data/oecd-agriculture-statistics/oecd-fao-agricultural-outlook-edition-2019_eed409b4-en?parentId=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcontent%2Fcollection%2Fagr-data-en>.

No entanto, essas projeções positivas poderão ser afetadas pela incidência das mudanças climáticas sobre as condições da produção agrícola no Brasil. De acordo com FAO (2018), citando um estudo da Chatham House de 2017², as mudanças climáticas podem provocar estrangulamentos na produção de áreas cruciais para a oferta internacional de alimentos. De acordo com essa fonte, áreas costeiras e do interior dos Estados Unidos, do Brasil e do Mar Negro – que juntos produzem 53% das exportações globais de trigo, arroz, milho e soja – poderiam ser severamente afetadas.

O documento da FAO mencionado acima apresenta dois cenários para a evolução da produção de grãos até 2050 para diversos países: um dos cenários ignora os efeitos das mudanças climáticas e considera apenas os efeitos positivos das mudanças tecnológicas, enquanto o outro incorpora efeitos das mudanças climáticas, de acordo com uma das trajetórias adotadas pelo Quinto Relatório de Avaliação do IPCC.

Ainda que se possa discutir suas hipóteses, o que chama a atenção nesse exercício é o fato de que, na ausência das mudanças climáticas e ignorando a possibilidade de incorporação de terras agriculturáveis pelo Brasil, no primeiro cenário (sem mudanças climáticas) a produção de grãos no Brasil crescerá 40% entre 2011 e 2050, muito perto da média do crescimento mundial, de 38%.

² Bailey, R. e Wellesley, L. 2017. *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*, Chatham House Report, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs. London, United Kingdom; Declaration, G20 Meeting of Agriculture Ministers 2018, 27-28 July 2018, Buenos Aires, Argentina.

Países mais distantes da fronteira tecnológica apresentariam crescimento mais significativo, reduzindo sua distância, em relação aos demais, em termos de produtividade.

Entretanto, quando se simula a evolução da produção agrícola na presença das mudanças climáticas, a produção mundial sofre uma redução de 1,1% entre 2011 e 2050, mas essa queda é distribuída de forma muito desigual. Países do hemisfério Norte, como Canadá, países do Leste Europeu, Rússia e Estados Unidos, serão beneficiados por climas mais amenos e, portanto, por crescimento na produção agrícola. Os principais prejudicados serão os países do hemisfério Sul, principalmente os africanos, mas também os asiáticos. O Brasil sofrerá uma pequena queda nas quantidades produzidas – um percentual próximo à média mundial.

Esse cenário também promoveria mudanças no comércio internacional de produtos agrícolas. O Brasil sofreria uma pequena redução nas suas exportações líquidas desses produtos, perdendo mercados na China e Europa, dois dos principais destinos de suas exportações atuais, e enfrentando maior concorrência com a produção dos países do Norte, tanto nos mercados externos quanto no mercado doméstico. Os países africanos, por outro lado, aumentariam suas importações de todas as fontes de suprimento de alimentos.

O crescimento da produção e do comércio agrícola nas duas últimas décadas foi facilitado pela redução das barreiras ao comércio desses produtos, promovida pelos compromissos de liberalização alcançados no âmbito multilateral (Acordo Agrícola da OMC e compromissos que se seguiram), nos acordos preferenciais de comércio e por mudanças unilaterais nas políticas agrícolas. Ainda assim, a proteção ao comércio de produtos agrícolas permanece bastante elevada e desigual entre os diferentes países do mundo.

Diante das ameaças de queda na produção mundial de alimentos pela ação das mudanças climáticas, o avanço na liberalização do comércio agrícola poderia dar importante contribuição para mitigar os impactos negativos e estimular o crescimento eficiente da produção mundial. A remoção das barreiras ao comércio tem impactos positivos não apenas na oferta mundial, pela via do aumento da produção nos países com vantagens comparativas no setor, mas também na demanda, uma vez que os preços dos alimentos tendem a cair, aumentando, portanto, o poder de compra da população mundial, principalmente dos mais pobres.

O documento da FAO (2018) apresenta uma simulação dos impactos para 2050 de uma eventual remoção de todas as barreiras ao comércio de produtos agrícolas (incluindo tarifas de importação, impostos de exportação e subsídios) na presença dos efeitos de mudanças climáticas. Essa simulação permite observar que a liberalização do comércio mais do que compensa as perdas com as mudanças climáticas, fazendo com que o comércio seja parte relevante da agenda de adaptação.

Nesse exercício, chama a atenção o efeito de mitigação que a remoção das barreiras ao comércio teria sobre a distribuição dos ganhos e perdas líquidos impostos às diferentes regiões do mundo em função das mudanças climáticas. Na hipótese, muito improvável, de uma completa liberalização do comércio agrícola, o Brasil seria o país que apresentaria maior aumento em suas exportações

líquidas em 2050. Os demais países da América do Sul e Central, Norte da África, África do Sul, Oceania, China e Leste Asiático estariam entre os ganhadores em termos de exportações líquidas. Já América do Norte, Europa Ocidental, África Subsaariana, Rússia, Ásia Central, Índia e Japão estariam entre os perdedores.

Diante dessa perspectiva, o Brasil tende a ser um “alvo” relevante das regulações movidas por motivações de precaução ou climáticas por diversos motivos, entre os quais:

(i) o Brasil é um ator de primeira grandeza no comércio internacional de produtos agrícolas e um dos maiores beneficiários de movimentos de remoção de barreiras ao comércio de produtos agrícolas;

(ii) há conflitos potenciais entre o objetivo de expandir a produção agrícola e a preservação ambiental (desmatamento para a produção extensiva de gado, principalmente);

(iii) a expansão da produção agropecuária gera emissões de gases de efeito estufa e é intensiva em utilização de água;

(iv) a expansão da produção se apoia, para importantes produtos de exportação, crescentemente em organismos geneticamente modificados; e

(v) os ganhos de eficiência e produtividade são dependentes em muitos casos do uso de defensivos agrícolas e fertilizantes que contaminam o solo e os lençóis freáticos, além de seus impactos sobre a saúde humana.

As transformações por que passou a produção agrícola brasileira a partir da última década do século XX têm origem nas reformas liberalizantes levadas a cabo no Brasil na primeira metade dos anos 1990, combinadas à contribuição dada pelos investimentos em pesquisa agrícola pela EMBRAPA. Como resultado, observou-se forte crescimento da produtividade e expansão da exportação de *commodities*, levando o setor a tornar-se exportador líquido ainda na década de 1990.

Já na primeira década do século XXI, o setor produtor de *commodities* beneficiou-se amplamente do crescimento dos preços internacionais de produtos agrícolas, o que se traduziu no aumento da participação dos produtos agrícolas nas exportações brasileiras.

Em consequência, nos foros de negociação comercial, a estratégia oficial do Brasil na área agrícola deslocou-se, ao longo dos anos 1990 e dos primeiros anos do século XXI, sob o impulso dos interesses do setor exportador, de posições defensivas para posturas ofensivas voltadas para a abertura dos mercados domésticos de países desenvolvidos e para a redução ou eliminação de subsídios à produção e exportação de bens agrícolas.

A contrapartida dessa postura ofensiva em foros internacionais foi o estabelecimento, em âmbito

doméstico, de uma rede de instituições públicas e privadas mobilizadas em torno dos interesses do setor agroexportador e da ampliação de oportunidades comerciais para esse setor. Essa coalizão foi particularmente ativa na primeira metade dos anos 2000, dando apoio técnico, político e diplomático aos posicionamentos do setor agroexportador nas negociações multilaterais e preferenciais com países desenvolvidos.

No entanto, no cenário internacional atual (e prospectivo), o setor agroexportador enfrenta novos desafios, relacionados à ampliação da agenda de regulação aplicável à produção e comercialização de produtos agropecuários e alimentos. Frente a tais desafios, a coalizão público-privada, que “empurra”, nas arenas internacionais, os interesses do setor agroexportador brasileiro, atua reativamente a iniciativas de outros países, identificadas, *à tort ou à raison*, como potencialmente protecionistas ou capazes de gerar impactos negativos para as exportações brasileiras.

Nesse quadro de referência, a incorporação de um cenário que considere as mudanças climáticas e seus impactos para a produção brasileira de produtos agrícolas é fundamental para as estratégias brasileiras de negociações internacionais: mudam os fatores de risco, os concorrentes e os principais mercados de destino das exportações brasileiras. Na ausência desse movimento na estratégia negociadora brasileira, o país tende a se posicionar, frente às evoluções em curso no sistema de regulação internacional do comércio agrícola, de maneira cada vez mais defensiva, sobretudo naquilo que se refere à inclusão, na agenda agrícola, de temas originados nas preocupações dos consumidores de países desenvolvidos e na agenda climática. Em geral, essas preocupações são percebidas no Brasil como manifestações disfarçadas de protecionismo agrícola.

Este trabalho está organizado em seis seções, incluindo essa Introdução. A seção 2 procura apresentar de forma sucinta o conjunto de regras que afetam a produção e o comércio internacional de produtos agropecuários, considerando tanto os âmbitos dos acordos e instâncias multilaterais quanto os dos arranjos preferenciais de comércio. A seção 3 mapeia atores e instituições públicas e privadas relevantes para a formulação da política comercial agrícola no Brasil, enquanto a seção 4 aborda a economia política dessa mesma política e sua evolução desde a emergência de um setor agroexportador competitivo internacionalmente. A seção 5 descreve e analisa a participação oficial do Brasil nas instâncias que definem regras para a produção e o comércio internacional agrícola, enquanto a seção 6 apresenta as principais conclusões e recomendações do estudo.

2. As regras que afetam a produção e o comércio internacional de produtos agropecuários e alimentos

A produção de normas e regras com potencial para gerar impactos sobre a produção e comercialização de produtos agropecuários e de alimentos se dá em três instâncias:

- em organismos internacionais, intergovernamentais ou privados (mas com amplo acesso e participação de governos) de estabelecimento de normas e padrões técnicos, sanitários e

fitossanitários (*Codex Alimentarius*, Organização Mundial de Saúde Animal e Convenção Internacional de Proteção de Vegetais);

- no âmbito das políticas nacionais – inclusive comerciais – voltadas para o setor agrícola, bem como dos órgãos nacionais responsáveis pela produção de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias; e
- mais recentemente, também por meio de iniciativas de estabelecimento de padrões privados, em princípio de cumprimento voluntário pelas empresas.

Os acordos comerciais estabelecem, em suas disposições aplicáveis a políticas nacionais de apoio ou proteção à agricultura, regras que buscam limitar os efeitos distorcivos dessas políticas ao comércio internacional.

No âmbito multilateral, as negociações buscam disciplinar a concessão de subsídios, especialmente aqueles que geram distorção sobre os fluxos comerciais, e reduzir os níveis de proteção (tarifária e não tarifária) às importações de bens agrícolas. Nos acordos preferenciais, o foco são os ganhos de acesso a mercados pela eliminação das tarifas de importação para o substancial do comércio.

Essas são as regras que emanam historicamente dos acordos comerciais e que têm implicações relevantes para o comércio e, indiretamente, para a produção de produtos agrícolas. As disposições relativas ao acesso a mercado de bens agrícolas e às políticas nacionais de apoio à agricultura variam significativamente segundo os acordos comerciais, seu alcance, os países que deles participam etc.

No que se refere às disposições sobre barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, no entanto, os acordos comerciais não estabelecem novas normas e padrões. Eles tomam os padrões e normas geradas em instituições internacionais de normatização como referência explícita, já que se trata de instrumentos internacionais negociados em foros amplos, com participação dos governos.

Em relação a esses padrões regulatórios, os acordos comerciais pouco fazem além de se referenciar às normas internacionais do CODEX e similares e de estabelecer algumas regras e procedimentos para mitigar riscos de que as legislações e políticas nacionais nessas áreas produzam discriminação contra produtos de outros países e atuem, portanto, como barreiras não tarifárias. Os acordos preferenciais, por sua vez, se referem aos seus equivalentes em âmbito multilateral como principal referência. No entanto, os acordos comerciais, a começar pelo GATT/OMC, também reconhecem a legitimidade da proteção, pelos Estados nacionais, à vida e à saúde humana, animal e vegetal, além do meio ambiente, em seus territórios.

Esse quadro, que se manteve bastante estável na segunda metade do século XX, começa a se alterar quando o tema das relações entre, de um lado, o comércio e, de outro, o meio ambiente e as relações de trabalho entra na agenda dos acordos preferenciais de comércio, empurrados pelos EUA e pela União Europeia.

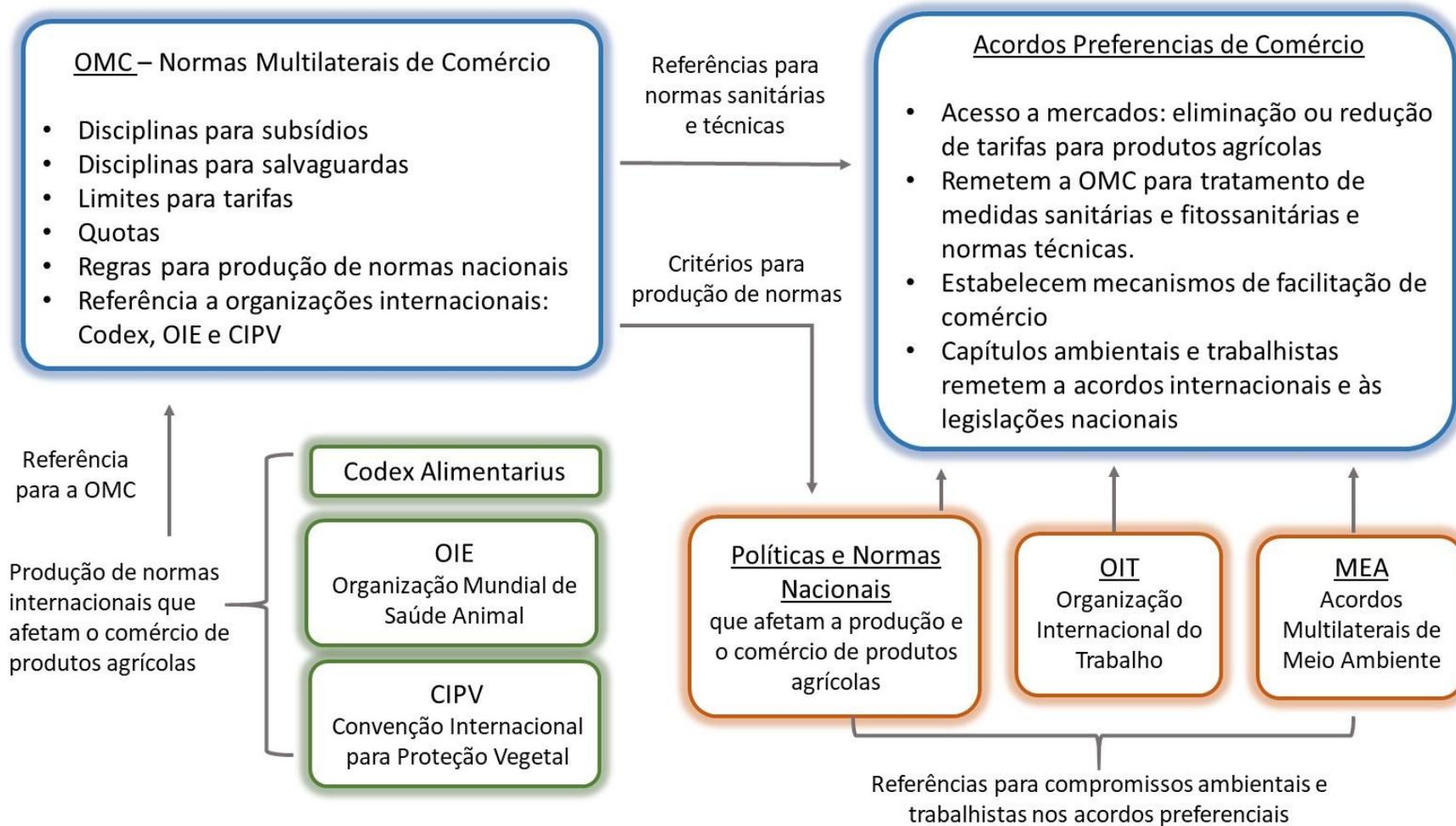
Não que a partir daí os acordos comerciais tenham começado a produzir regras ambientais ou trabalhistas. Mas eles geram novas “normas de referência”, explicitamente citadas em capítulos específicos sobre esses temas nos acordos preferenciais mais recentes. Tais “normas de referência” podem ser Convenções da OIT, no caso das relações de trabalho, e acordos ambientais multilaterais, no caso do meio ambiente. Além disso, as legislações e políticas nacionais nessas áreas são referidas como “piso” das obrigações que os países assumem através dos acordos preferenciais: elas não podem ser “afrouxadas” para atrair investimentos.

A irrupção dos padrões privados de sustentabilidade, com vasta gama de modelos institucionais, introduz uma nova fonte de produção de regras com potencial para atingir o comércio internacional de produtos agrícolas e não agrícolas. Os bens agrícolas foram, desde o início desse processo, o alvo preferido desse tipo de iniciativa, por parte de empresas varejistas, ONGs e outros atores, isoladamente ou reunidos nas chamadas iniciativas *multistakeholder*.

Em princípio voluntários, além de privados, esses padrões podem tornar-se obrigatórios *de facto*, em função de preferências dos consumidores nos países importadores, e podem incluir, entre seus critérios, requerimentos mandatórios de legislações nacionais ou supranacionais (caso da União Europeia). Eles tornam mais complexo o ambiente regulatório internacional aplicável ao comércio agrícola e de alimentos – inclusive por não serem regulados por nenhum acordo comercial –, mas parecem ter vindo para ficar.

A Figura 1, a seguir, procura resumir de forma esquemática a relação entre os diferentes foros e âmbitos de regulação da produção e do comércio de produtos agrícolas. Nesse esquema incluíram-se apenas os âmbitos oficiais – internacionais e nacionais – de produção de políticas e regras que afetam o comércio. Os padrões privados, que ganham crescente relevância na regulação do comércio internacional, não estão incorporados por não estarem “regulados” por nenhum âmbito ou foro de negociação internacional.

Figura 1 – Foros e âmbitos de regulação da produção e do comércio de produtos agrícolas



2.1. A OMC: acordos e regras multilaterais de comércio

As regras e os princípios básicos do regime multilateral de comércio têm suas origens no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), firmado em 1947 por 23 países, entre eles o Brasil. O GATT, um conjunto de instrumentos legais que estabeleceu as regras e os princípios básicos do regime multilateral de comércio, foi implementado de forma “provisória”, enquanto se aguardava a constituição da Organização Internacional do Comércio (OIC), que abrigaria o acordo.

No imediato pós-guerra, a Conferência de Bretton Woods lançou os pilares da governança multilateral das relações econômicas internacionais, criando o FMI e o Banco Mundial. Ao final da conferência, realizada em 1944, os países participantes reconheceram a necessidade de contar com um terceiro pilar voltado para a regulação do comércio mundial, que seria representado pela OIC.

Enquanto os Estados Unidos e o Reino Unido buscavam definir o arcabouço da OIC, em Genebra um conjunto de países negociavam um acordo multilateral para a redução recíproca das tarifas de importação – a década de 1930 havia sido pródiga em políticas fortemente protecionistas. O GATT foi firmado com o objetivo de promover a liberalização comercial do comércio de bens e de criar regras multilaterais que restrinjam as iniciativas de adoção de políticas comerciais protecionistas.

A OIC nunca foi ratificada pelo Congresso dos Estados Unidos, e o GATT ocupou o espaço de regulação do comércio internacional, funcionando como uma organização de fato; embora muitas vezes lhe faltassem os elementos institucionais necessários para atuar na garantia de que seus signatários cumprissem os compromissos acordados. Apesar de suas carências institucionais, o GATT foi capaz de promover de forma continuada a liberalização do comércio. Várias rodadas de negociações comerciais multilaterais aprofundaram o processo de liberalização³, e novos países aderiram ao regime (o GATT tinha 128 membros no final de 1994)⁴.

A Organização Mundial de Comércio (OMC) foi criada em 1º de janeiro de 1995, ao final da Rodada Uruguai do GATT (1986-1994), preenchendo, cerca de 50 anos depois, o vazio deixado pela ausência da OIC na governança das relações econômicas internacionais. A nova organização ampliou a cobertura das regras do regime multilateral de comércio, como as aplicáveis ao setor agrícola, consolidadas no Acordo sobre Agricultura (AsA). Enquanto o GATT só cobria o comércio de bens, o Acordo Constitutivo da OMC incorporou os princípios do GATT (o GATT 1994) e adicionou a seu arcabouço regulatório o comércio de serviços e a agenda de propriedade intelectual relacionada ao comércio. Criou procedimentos de solução de controvérsias, assim como mecanismos de transparência e monitoramento das políticas comerciais dos países-membros da organização.

Dentre os princípios basilares do GATT/OMC, encontram-se os da não discriminação e do tratamento nacional. O princípio da não discriminação (a chamada “cláusula da nação mais favorecida”) impede que se dê tratamento distinto entre diversos países e fornecedores externos,

³ Foram sete as rodadas de negociações comerciais, entre a Rodada de Anecy (1949) e a Rodada Tóquio (1973-79), prévias à constituição da OMC.

⁴ <https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm>.

exceto, sob determinadas condições, para aqueles com os quais um país-membro negociar acordos comerciais preferenciais. O princípio do tratamento nacional estabelece a obrigação da não discriminação contra produtos importados, aplicando-se a eles os mesmos impostos (exceto os de importação), regulamentos e normas que os aplicáveis aos fabricados no mercado doméstico – como os padrões técnicos e as regras sanitárias e fitossanitárias, por exemplo.

Os acordos da OMC contêm provisões que concedem aos países em desenvolvimento tratamento especial e diferenciado, com o objetivo de contribuir para que esses países possam beneficiar-se do crescimento do comércio internacional de forma compatível com suas necessidades de desenvolvimento. Essas provisões incluem, por exemplo, períodos mais longos para a implementação de compromissos de liberalização negociados nos acordos multilaterais e o direito a restringir importações, caso isso possa contribuir para o estabelecimento de determinadas indústrias em seus territórios ou para lidar com problemas de balanço de pagamentos. Países de menor desenvolvimento relativo gozam de tratamento ainda mais favorável, obtendo de alguns membros acesso aos mercados em regime de isenção de tarifas e cotas de importação, ficando isentos da implementação de determinados compromissos ou recebendo ajuda técnica para a melhoria institucional e da infraestrutura voltada para o comércio⁵.

Há ainda disciplinas que permitem que países desenvolvidos concedam acesso preferencial aos seus mercados, pela redução ou eliminação de tarifas de importação incidentes sobre produtos relevantes nas exportações dos países em desenvolvimento, sem que haja compromisso de reciprocidade. Permitem também que países em desenvolvimento negociem entre si acordos preferenciais de comércio que sejam limitados em termos de número de produtos e preferências negociadas, o que é proibido pelo Artigo XXIV do GATT.

As provisões de tratamento especial e diferenciado constituem exceções aos princípios gerais de não discriminação e de tratamento nacional e refletem o reconhecimento da existência de três grupos diferentes de países: os desenvolvidos, os em desenvolvimento e aqueles de menor desenvolvimento relativo. A OMC não adota uma definição específica para distinguir países desenvolvidos ou em desenvolvimento. São os próprios membros que declaram seu *status* perante a organização. Dois terços dos membros atuais declaram-se “em desenvolvimento”. Para o tratamento de país de menor desenvolvimento relativo, adota-se a lista das Nações Unidas, que inclui 47 países nessa categoria, dos quais 36 são membros da OMC.

Atualmente a OMC é composta por 164 países-membros, que respondem por 98% do comércio mundial⁶. Os acordos da OMC que tratam de temas diretamente relacionados à produção agrícola e alimentar, e seus efeitos sobre o comércio, são o Acordo sobre Agricultura, o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio. O tema do meio ambiente e padrões ambientais, bem como o dos subsídios à pesca, também tem

⁵ <https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/devel_e.htm>.

⁶ <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep19_e.pdf>.

sido objeto de negociações na organização. Os principais elementos das normas negociadas serão apresentados nas seções adiante.

O processo decisório na OMC segue a regra de consenso, e a agenda negociadora da organização é estabelecida pelos próprios países. O órgão máximo que define mandatos de negociação e referenda os acordos alcançados é o Conselho de Ministros, cujas conferências ministeriais são programadas para ocorrer a cada dois anos. As negociações não são estáticas. Nessas reuniões, podem ser estabelecidos novos mandatos negociadores, e novos acordos podem ser alcançados. As últimas reuniões ministeriais realizadas foram as de Bali (2013), Nairobi (2015) e Buenos Aires (2017).

A tomada de decisões, pelo Conselho de Ministros, é feita após um processo de discussões no âmbito dos vários Grupos Negociadores temáticos, constituídos, por exemplo, quando do início de uma rodada de negociações multilaterais. O Conselho de Bens da OMC é o órgão superior responsável pelos trabalhos de implementação dos acordos do GATT/OMC e tem representação de todos os países-membros. Na estrutura da OMC, os Comitês técnicos temáticos (como de agricultura, medidas sanitárias e barreiras técnicas) estão abaixo do Conselho de Bens, e as delegações podem submeter temas para discussão no Conselho quando consideram que se esgotaram, no âmbito dos Comitês, as possibilidades de avanços das discussões técnicas de algum conflito de interesses comerciais.

A implementação das decisões adotadas e dos acordos negociados é monitorada pelos Comitês temáticos, compostos por representantes de todos os países-membros da organização. No caso dos temas relacionados ao setor agrícola, os Comitês relevantes são os que monitoram a implementação dos acordos sobre agricultura, de barreiras técnicas ao comércio e de medidas sanitárias e fitossanitárias.

O acordo para solução de controvérsias da OMC é um dos principais instrumentos de garantia do *enforcement* das regras acordadas – um instrumento que faltava ao GATT. Prevê a possibilidade de contestações de políticas comerciais adotadas pelos membros da organização quando consideradas em desconformidade com as obrigações assumidas e, em última instância, autoriza a aplicação de sanções comerciais. Temas relacionados à implementação do Acordo sobre Agricultura foram objeto de 84 disputas, desde 1995 a março de 2019, de um total de 573 levadas ao órgão de solução de controvérsias da OMC, ocupando a quarta posição entre os temas que foram objeto de contenciosos na OMC nesse período.⁷

⁷ O número de disputas indicado se refere a procedimentos iniciados, independentemente do seu resultado (se constituíram consultas ou contenciosos completos). Disponível em <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispustats_e.htm>.

2.1.1. O Acordo sobre Agricultura

- Negociações na OMC: principais atores e coalizões

A agricultura foi, historicamente, objeto de isenções em relação aos compromissos de liberalização negociados no GATT. Por essa razão, as regras aplicáveis ao setor agrícola deixaram amplo espaço de ação para as políticas governamentais de proteção do mercado interno desses bens, concessão de subsídios à produção e à exportação. Assim, quando da constituição da OMC, ao final da Rodada Uruguai do GATT e da negociação do Acordo sobre Agricultura (AsA), o setor agrícola ostentava níveis de proteção comercial bastante elevados, comparativamente ao setor de bens industriais, em particular nos países de alto nível de renda e de capacidade de financiamento governamental à produção interna, como EUA e UE.

As razões para os obstáculos ao aprofundamento da liberalização do setor – ainda presentes no cenário das negociações comerciais atuais – vinculam-se a fatores não apenas econômicos, motivados por demandas de grupos de interesse específico. São relacionadas também às características inerentes às atividades agropecuárias, como a oscilação sazonal da oferta mundial e dos preços de bens agrícolas e alimentares; a demanda por segurança e sanidade no abastecimento alimentar (explicitada principalmente pela UE, Japão e Coreia, entre outros); necessidade de políticas sociais relacionadas à manutenção dos níveis de renda do trabalhador rural e do emprego no campo (interesse em especial de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo); e políticas de aumento de renda interna (EUA). Por essas razões, as negociações em torno da elaboração de um regime multilateral que regulasse as políticas aplicáveis ao setor constituíram uma das áreas mais contenciosas no âmbito da produção de regras multilaterais na OMC.

De forma geral, os interesses negociadores dos atores envolvidos na elaboração do AsA da OMC estiveram aglutinados em quatro grandes grupos:

- os países produtores do “Grupo de Cairns”, coalizão composta por países exportadores agrícolas – tanto tradicionais, quanto emergentes –, demandantes de uma profunda liberalização em acesso a mercados – na época da Rodada Uruguai, constituído por Argentina, Austrália, Brasil, Chile, Colômbia, Hungria, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia e Uruguai. Posteriormente, a África do Sul aderiu e a Hungria saiu da coalização.
- do lado protecionista – tanto em acesso a mercados como na defesa de políticas de apoio interno à produção agrícola e alimentar –, encontra-se o bloco da então Comunidade Europeia, com apoio da Suíça, Noruega e dos países da Europa do Leste, além dos países asiáticos – liderados pelo Japão, Coreia e Índia;
- demais países de menor desenvolvimento relativo ou importadores líquidos de alimentos, buscando defender seus interesses específicos, como a manutenção de tratamento preferencial em negociações de acesso a mercados. Esse grupo inclui os

países ACP (África, Caribe e Pacífico), dependentes das preferências comerciais para acesso ao mercado europeu de produtos agrícolas; e

- Os EUA, ainda que inicialmente alinhados aos objetivos gerais de liberalização e de eliminação dos subsídios à exportação do Grupo de Cairns, e de apoio à reforma geral do regime setorial, enfrentaram resistências domésticas, que expressavam interesses específicos, favoráveis à ampliação da proteção a setores considerados “sensíveis” pela administração (como lácteos, açúcar, suco de laranja, entre outros), bem como à ampliação do apoio doméstico aos produtores agrícolas.

Ainda que a obtenção de tratamento “especial e diferenciado” seja um objetivo perseguido por países em desenvolvimento durante negociações de regras na OMC, a dinâmica das coalizões construídas nas negociações agrícolas não reproduziu apenas a clivagem “Norte – Sul”. Nesse caso, as coalizões foram construídas a partir das características de inserção dos países no comércio mundial de bens agrícolas, como ofertantes ou demandantes no mercado internacional.

Países em desenvolvimento mais defensivos, como a Índia, adotavam posições protecionistas com base em argumentos “desenvolvimentistas” (com interesse na negociação das “salvaguardas agrícolas” e nas “propostas de desenvolvimento”), refutando tanto o protecionismo dos EUA e da então CE, quanto a liberalização defendida pelo Grupo de Cairns.

Na Rodada de Doha, o panorama das coalizões de interesses sofreu algumas alterações, em particular com a criação do “G-20 Agrícola”, que surgiu como reação de um conjunto de países em desenvolvimento à evolução das negociações em agricultura na Rodada de Doha. O grupo aglutinava países com interesses heterogêneos, como Brasil – que se tornaria seu porta-voz – e Índia.

Países do Grupo de Cairns e do G-20 coincidiram quanto à necessidade de eliminar as políticas agrícolas que distorcem o comércio e de abrir os mercados dos países desenvolvidos. Entretanto, enquanto o Grupo de Cairns⁸ advoga essencialmente a liberalização do comércio agrícola, tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, o G-20 adota uma abordagem dual em relação à abertura dos mercados das negociações agrícolas. Ao incorporar também países produtores, mas não exportadores de produtos agrícolas, o G-20 defende que seja dado tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, de modo a garantir espaço nesses países para a adoção de políticas de proteção, seja por meio de barreiras tarifárias e/ou cotas de importação, seja por meio de subsídios à produção local.

- Principais regras

⁸ Há que se registrar que o Grupo de Cairns também adota tratamento especial e diferenciado para os PEDs, embora com menor intensidade que o G-20.

Tendo em vista o amplo espectro de políticas domésticas de apoio à produção agrícola e seus potenciais efeitos sobre o comércio internacional, bem como o reconhecimento do legítimo propósito dos governos em perseguir objetivos de política de desenvolvimento do setor, as regras e os compromissos de liberalização definidos pelo AsA foram classificados segundo a natureza das várias políticas⁹.

O texto do AsA, que contém as regras e os princípios gerais dos compromissos assumidos pelo acordo, é complementado por outros elementos, entre os quais os documentos que consolidam a lista de compromissos de liberalização assumidos individualmente pelos países-membros da OMC (os “*schedules*”, que incluem um cronograma temporal para o cumprimento dos compromissos acordados).

Políticas que podem implicar barreiras não tarifárias ao comércio, como as cobertas pelo Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e pelo Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio (como regulamentos técnicos e etiquetagem), são objeto de tratamento específico e complementam o conjunto de normas negociadas no âmbito da OMC, as quais serão apresentadas mais adiante.

As disciplinas do AsA abarcam compromissos que se classificam em três grandes “pilares”, segundo a natureza das políticas governamentais em questão: medidas de restrição ao acesso a mercados, políticas de apoio doméstico e políticas que afetem a competitividade das exportações.

- Regras de acesso a mercados: eliminação ou redução de medidas aplicadas na fronteira que impliquem restrições às importações;
- Regras para políticas de apoio doméstico: apoio à produção por meio de subsídios e outras políticas que signifiquem garantia de sustentação dos níveis de renda e/ou preços ao produtor agrícola;
- Regras aplicáveis às políticas que afetem a competitividade das exportações: “*export competition*”, tais como subsídios às exportações e outras políticas de exportação com efeito equivalente, crédito à exportação, programas internacionais de ajuda alimentar e outros de efeitos equivalentes.

Em acesso a mercados, o acordo previu um cronograma para a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias aplicadas a todo o universo de produtos agrícolas. Barreiras não tarifárias passaram a ser proibidas e os países comprometeram-se a “converter” as medidas não tarifárias em

⁹ As regras do Acordo sobre Agricultura se aplicam aos produtos classificados nos capítulos 1 ao 24 da versão de 1992 do classificação de mercadorias (Sistema Harmonizado) da OMC. Incluem os produtos agrícolas básicos e os derivados processados, tais como bebidas alcoólicas e não alcoólicas e produtos derivados de tabaco. Produtos da pesca e florestais, derivados de fibras, como produtos têxteis e vestuários, são excluídos.

equivalentes tarifários, o que permitiu quantificar o montante de medidas aplicadas e estimar seu impacto sobre os parceiros comerciais.¹⁰

Adicionalmente, os países se comprometeram a oferecer reduções tarifárias nas importações e a “consolidar” esses níveis tarifários, em percentuais fixos, no âmbito da OMC¹¹. Para os produtos “tarifcados”, foi criada uma salvaguarda especial – mecanismo de proteção excepcional e temporário para facilitar a adaptação ao novo regime.

As obrigações de liberalização foram diferenciadas conforme o nível de desenvolvimento dos países. O compromisso de redução no nível de proteção no acesso a mercado dos países desenvolvidos foi de em média 36%, e dos países em desenvolvimento de 24%, compromisso a ser implantado em um prazo de seis anos para os primeiros e dez para os segundos, contados a partir de 1995. Os países de baixo desenvolvimento relativo ficaram isentos de qualquer obrigação dessa natureza.

Avaliações da OCDE (2001) e do Banco Mundial (2005) indicam que o impacto imediato das reduções tarifárias efetivadas foi modesto, com maiores benefícios de acesso a mercados para os produtos processados de maior valor agregado, não tradicionais nas exportações de países em desenvolvimento.

O AsA não elimina a possibilidade de aplicar qualquer tipo de medida de restrição a importações de natureza não tarifária. Políticas governamentais que sejam consistentes com os princípios do GATT e com os outros acordos da OMC relativos a bens são permitidas, tais como: restrições às importações por razão de crise de balanço de pagamentos (Artigos II e XV do GATT); medidas de salvaguardas (Artigo XIX do GATT e Acordo de Salvaguardas da OMC); exceções gerais do Artigo XX do GATT (que abarcam temas como a conservação de recursos, meio ambiente e saúde humana, animal ou vegetal); e medidas previstas pelo Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e pelo Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (como padrões e normas técnicas relativos a produtos e regras de etiquetagem cobertas pelo acordo).

O conjunto de medidas não tarifárias aplicadas no comércio mundial de produtos agrícolas, de diversas modalidades, é significativo. Produtos do setor agrícola e alimentar se destacam pelos maiores índices de restrições relacionadas a barreiras quantitativas nas importações¹².

O pilar relativo às medidas de apoio doméstico foi uma inovação importante do AsA, na medida em que historicamente os acordos multilaterais de comércio disciplinam essencialmente as políticas

¹⁰ Medidas não tarifárias incluem: medidas de restrição quantitativa; licenciamento administrativo de importações discriminatório; tarifas de importação variáveis conforme alterações dos preços internacionais, e que isolam o mercado doméstico dessas variações; preços mínimos de importação; acordos de restrição voluntárias de exportações; e medidas não tarifárias aplicadas por empresas estatais de comercialização. Disponível em <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agric_agreement_series_3_e.pdf, página 16>.

¹¹ Isto é, o compromisso de não elevar suas tarifas de importação acima dos níveis estabelecidos por meio da consolidação.

¹² OCDE (2018) e OECD (2019).

com efeitos evidentes sobre o comércio. A metodologia adotada foi a de classificar as políticas internas segundo seus efeitos sobre a produção e o comércio agrícola¹³.

O objetivo dessas regras é limitar os níveis de subsídios concedidos à produção, em particular os que geram efeitos distorcivos sobre o comércio – ou seja, os que implicam redução de preços e/ou estímulo ao aumento de produção. O compromisso geral é de limitação e redução, ao longo do tempo, dos subsídios domésticos listados nos compromissos de cada país.

Por outro lado, de forma a garantir um equilíbrio entre diversos interesses na agenda doméstica e internacional, foi mantido amplo espaço para políticas domésticas de apoio ao setor – desde que os compromissos assumidos pelo país quanto à abertura de seu mercado e limitação de subsídios à exportação não sejam neutralizados por medidas de apoio à produção doméstica.

Há uma lista de subsídios “verdes” (considerados como os de baixo impacto ou que não implicam efeitos distorcivos sobre a produção ou sobre o comércio), não submetidos a compromissos de redução e/ou eliminação. São incluídas nessa categoria as políticas de ajuda alimentar, programas de sustentação de renda que envolvam pagamentos diretos do governo (desde que dissociados de metas para a produção, metas de preços para os produtores ou medidas para insumos ou fatores de produção utilizados), compensação por desastres naturais, ajustamento estrutural por meio de apoio a investimento, incluindo as políticas ambientais, entre outros. Essas isenções são aplicáveis tanto para países desenvolvidos como para os em desenvolvimento.

No caso destes últimos, há ainda regras especiais que preveem isenções para políticas de manutenção de estoques reguladores para fins de garantia de segurança alimentar, bem como políticas de preços subsidiados para populações pobres. Outras medidas de apoio interno também são permitidas sem limites ou compromissos de redução ou eliminação – ainda que possam ter efeitos distorcivos sobre o comércio, desde que restritas a certo limite do valor de produção.

As políticas de sustentação de preços dos produtos agrícolas e de pagamentos diretos aos produtores vinculados à produção foram incluídas na “caixa amarela” e submetidas a compromissos de redução. O compromisso é medido por meio de um indicador quantitativo construído com essa finalidade – o *Agregate Measurement of Support (AMS)* – que inclui tanto apoio a produtos específicos como apoio concedido ao setor de forma geral. Países desenvolvidos assumiram o compromisso de redução do seu nível de apoio em 20% ao longo de seis anos; e países em desenvolvimento, em 13% ao longo de dez anos¹⁴.

¹³ As famosas “caixas” do AsA, Artigos 6 a 8 do AsA e Anexos 2 e 3.

¹⁴ Níveis “*de minimis*” de apoio governamental, aplicáveis especificamente por produto, são permitidos sem qualquer obrigação de redução ou eliminação. São eles as políticas de apoio cujo AMS é inferior a 5% para países desenvolvidos e de 10% para países em desenvolvimento, por se considerar que teriam efeito negligenciável sobre o comércio.

Subsídios à exportação constituíram um dos temas mais sensíveis da negociação do Acordo sobre Agricultura da OMC, dados seus efeitos diretos sobre o comércio mundial. Embora o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC já previsse a proibição de subsídios à exportação de produtos manufaturados, os produtos agrícolas não eram cobertos por essas disciplinas. O AsA estabeleceu regras para a limitação de seus montantes, sob certas condições. Considera-se que as exportações são beneficiadas por subsídios quando a concessão de benefícios governamentais é condicionada ao destino do bem para o mercado externo ou ao alcance de metas de exportação. Foram estabelecidos compromissos de redução dos montantes de subsídios concedidos, implementados anualmente a partir de 1995, segundo os critérios já mencionados para países desenvolvidos e para os em desenvolvimento.

O AsA não gerou níveis de liberalização expressivos, mas seu mérito residiu no estabelecimento de um regime cujas regras limitaram as medidas de proteção comercial permitidas no âmbito multilateral. Esse processo teve a vantagem de introduzir mais transparência no regime quanto ao impacto quantitativo das barreiras tarifárias e não tarifárias, que forneceu elementos para a avaliação dos altos custos para o bem-estar mundial relacionados a essas políticas. Adicionalmente, o recurso aos procedimentos de solução de controvérsias no âmbito do acordo da OMC tem permitido um foro de contestações às políticas adotadas por parceiros que sejam consideradas em desacordo com o regime multilateral.

Um instrumento de política pouco regulado pelo GATT/OMC, mas que tem causado efeitos distorcivos no comércio de produtos agrícolas, são as restrições às exportações. De acordo com a FAO (2018), no período 2007-2011, 31% dos 105 países analisados recorreram a um ou mais instrumentos de restrição de exportações. Um exemplo foi a proibição das exportações de arroz pela Índia e Vietnã em 2008, que criou uma crise de abastecimento nos países asiáticos.

Países recorrem a essas medidas com o objetivo de conter aumentos de preços no mercado interno, garantir abastecimento à sua população ou mesmo aumentar a arrecadação tributária, ao impor taxas ou tributos sobre as exportações de produtos agrícolas. Além de causar instabilidade de preços no mercado internacional, essas medidas tendem a criar insegurança alimentar em países dependentes da importação de alimentos.

Esse tema é regulado pelo Artigo XI do GATT, que proíbe restrições quantitativas às exportações, mas não incorpora outras medidas, como a imposição de tributos com o objetivo de desestimular o direcionamento da produção para mercados externos ou aumentar a arrecadação tributária no país produtor. Mesmo proibindo restrições quantitativas, o texto do Artigo XI abre exceções para os casos em que sejam necessárias para evitar “desabastecimento crítico” de alimentos ou outros produtos importantes para os consumidores do país produtor. Ao não definir o que seja “desabastecimento crítico”, o texto deixa brechas para que os países adotem discricionariamente medidas desse tipo.

- Evolução recente da agenda agrícola na OMC

Dadas as dificuldades para o alcance de metas muito ambiciosas na negociação multilateral, o AsA previu a possibilidade de novas negociações, efetivamente iniciadas no início dos anos 2000 e incluídas no mandato original das negociações da Rodada de Doha, de 2001. Dentre várias decisões ministeriais, que fazem parte das obrigações vigentes, novas disciplinas de interesse do setor agrícola e alimentar foram adotadas na Conferência Ministerial de Bali em 2013 e na de Nairóbi em 2015.

Do ponto de vista do processo de liberalização comercial na área agrícola, os resultados da reunião de Bali representaram mais retrocessos que avanços: (i) o compromisso assumido pelos países desenvolvidos, na Ministerial de Hong Kong, em 2005, de eliminar os subsídios às exportações agrícolas até 2013 foi transformado em uma declaração de intenções sem prazo definido; e (ii) a decisão sobre segurança alimentar abre as portas para um aumento de subsídios por parte de grandes países em desenvolvimento.

Na reunião ministerial seguinte, em Nairobi (2015), logrou-se finalmente um acordo para a eliminação dos subsídios às exportações agrícolas. Pela decisão adotada, os países desenvolvidos deveriam eliminar imediatamente os subsídios às exportações agrícolas que ainda utilizavam e os países em desenvolvimento deveriam fazer o mesmo até o final de 2018.

A ministerial seguinte, em Buenos Aires (2017), chegou ao fim sem uma declaração. No âmbito da agenda agrícola, duas questões mereceram atenção especial durante o período preparatório para Buenos Aires: os estoques públicos de alimentos para fins de segurança alimentar e as medidas de apoio interno à produção agrícola. Restrições e proibição à exportação de produtos agrícolas e questões relacionadas aos subsídios à produção e ao comércio de algodão também fizeram parte das discussões nessa área temática.

Não houve consenso para decisões em nenhum dos temas tratados em agricultura. Manteve-se a recorrente divergência entre Estados Unidos e Índia sobre salvaguardas para estocagem pública de alimentos. Não houve avanço nas discussões sobre medidas de apoio doméstico. Além disso, na área agrícola, não foi possível nem mesmo chegar a um consenso sobre o programa de trabalho futuro da OMC para o tema.

Os poucos avanços obtidos de maneira geral expressam o ambiente em que tem operado a OMC nos últimos dois anos: uma quase inércia, resultante, em boa medida, do crescente desinteresse dos EUA pela Rodada de Doha e, de forma mais ampla, pelo multilateralismo.

2.1.2. O Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF) e o Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio (ABTC)

- Negociações na OMC sobre o AMSF e o ABTC: principais atores e coalizões

Os principais países atuantes nas negociações do AMSF da OMC foram Argentina, Austrália, Canadá, a então CE, Japão, Nova Zelândia, os países nórdicos e EUA. As propostas de negociação apresentadas pelos diferentes atores se organizaram em torno das seguintes posições e coalizões:

- Os EUA e a CE defendiam ampla harmonização de padrões nacionais, baseados na *expertise* de organismos internacionais, considerando que todas as medidas deveriam ser baseadas em evidências científicas;
- O Grupo de Cairns apoiava em linhas gerais a proposta de recomendação de harmonização liderada pelos EUA e a CE. Contudo, defendiam que o ônus da justificativa de uma medida sanitária ou fitossanitária deveria recair sobre o país importador;
- O Japão defendia propostas de harmonização de padrões baseada em orientações de organizações internacionais e defendia aperfeiçoamentos nos procedimentos de transparência e notificação e tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Sua posição se distinguia da dos europeus e americanos pelo fato de defender que as organizações internacionais deveriam estabelecer diretrizes e não padrões – nesse sentido, apoiava mais flexibilidade para os países em sua regulamentação doméstica; e
- Os países em desenvolvimento apoiavam a harmonização internacional de medidas sanitárias e fitossanitárias, padrões e regulamentos técnicos, mas com o objetivo de prevenir que países desenvolvidos adotassem padrões mais estritos arbitrariamente. Seu objetivo era evitar que medidas adotadas por países desenvolvidos viessem a ser utilizadas como barreiras ao comércio.

O debate acerca do “protecionismo disfarçado” adotado por meio de medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias ganhou relevância em paralelo aos avanços na pesquisa científica acerca dos fatores que influenciam a saúde humana e/ou animal e da crescente pressão de grupos sociais favoráveis à adoção de padrões domésticos mais rigorosos nesses temas. Países em desenvolvimento, sobretudo os de menor desenvolvimento relativo, historicamente não estão bem posicionados para enfrentar essas questões, uma vez que não necessariamente dispõem de capacitação científica para a aferição da legitimidade e mesmo para a implementação e avaliação de conformidade de certos padrões tecnológicos, procedimentos de certificação e suas equivalências entre os países. Têm, portanto, dificuldades de adaptação, e suas exportações sofrem, na prática, barreiras de acesso a mercados. Ressalte-se, contudo, que essa questão não afeta apenas países em desenvolvimento. Embora os países possam compartilhar os mesmos princípios gerais de requisitos de qualidade e segurança dos bens e da proteção à saúde humana e animal, frequentemente adotam diferentes padrões ou métodos de implementação das políticas regulatórias, o que implica elevação de custos de acesso aos mercados de parceiros comerciais, mesmo nas relações entre países desenvolvidos.

- Os objetivos e as regras dos acordos de MSF e de BTC

O processo de liberalização tarifária propiciado pelas várias rodadas de negociações comerciais no âmbito do GATT moveu o foco da agenda das discussões da política comercial do eixo das políticas aplicadas nas fronteiras para as políticas adotadas “dentro das fronteiras”. Dentro da lógica da liberalização negociada no GATT, os ganhos propiciados pelo Acordo sobre Agricultura poderiam ser prejudicados pela proliferação de barreiras ao comércio advindas de outras políticas regulatórias, aplicáveis à produção e comercialização de produtos agrícolas e alimentares.

No entanto, a OMC não estabelece padrões regulatórios ou normas técnicas de produtos. Os acordos da OMC que tratam desses padrões, o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF) e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (ABTC) têm o propósito de estabelecer regras e procedimentos que contribuam para evitar que esses padrões – cuja adoção é, em princípio, necessária e legítima – tenham caráter discriminatório e produzam barreiras ao comércio, motivadas por interesses ou preocupações protecionistas.

O AMSF foi negociado em paralelo ao AsA e estabelece disciplinas quanto à adoção de regulamentos referentes à sanidade de alimentos, à saúde animal e vegetal. Suas diretrizes reconhecem, por um lado, o legítimo direito dos governos quanto à adoção de políticas domésticas que evitem a transmissão de pragas e doenças por meio dos fluxos de comércio de bens agrícolas e alimentares; por outro, estabelecem obrigações de que as medidas sanitárias e fitossanitárias devem ser adotadas conforme os padrões internacionais e princípios cientificamente estabelecidos, de forma a evitar a arbitrariedade das políticas e seus efeitos distorcivos sobre o comércio.¹⁵

No mesmo espírito do AMSF, o ABTC estabelece princípios que devem nortear a produção de regulamentos e normas técnicas dos produtos e dos processos produtivos. Os regulamentos técnicos são instrumentos que estabelecem as especificações técnicas dos produtos – tamanho, peso, forma, *design*, aplicação, funções e desempenho, além de embalagem, transporte e etiquetagem para consumo.

Assim como nos demais acordos da OMC, o ABTC visa garantir um equilíbrio entre direitos legítimos dos países de estabelecerem seus regulamentos nacionais e o compromisso de não criarem “obstáculos desnecessários” ao comércio internacional.

Para o entendimento do escopo dos dois acordos, eles devem ser examinados em conjunto, pois é o objetivo da medida governamental o que determina a natureza das disciplinas multilaterais sob

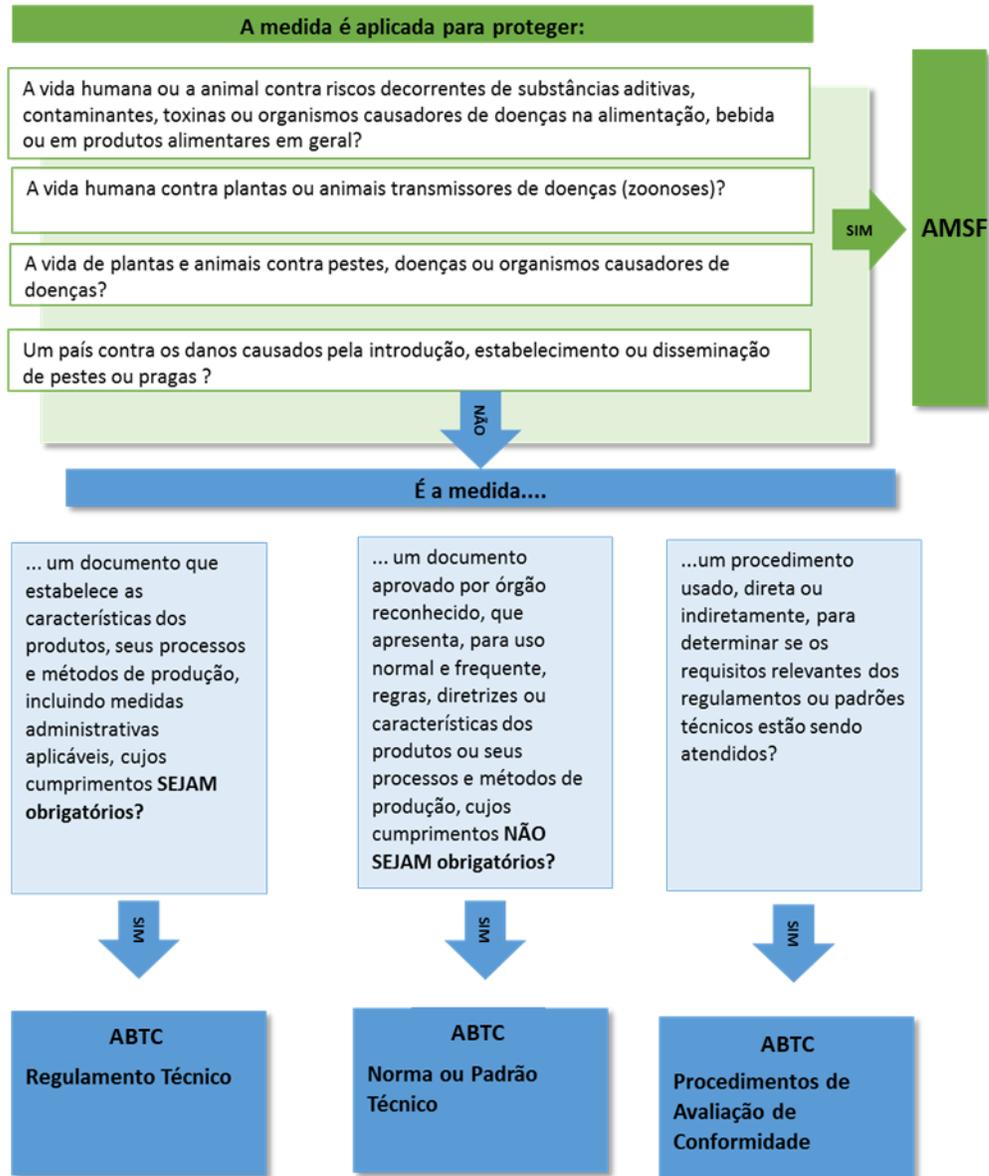
¹⁵ O AMSF contém diretrizes sobre quais fatores devem ser levados em conta na avaliação de riscos sanitários e fitossanitários pré-estabelecidos, e é por essa razão que os países são encorajados a basear seus requisitos e padrões em regras emanadas de organismos internacionais.

as quais será considerada. A Figura 2 resume elementos úteis na identificação da diferença entre as medidas enquadradas nos dois acordos¹⁶, e o Quadro 1 apresenta alguns exemplos típicos das diferenças no enquadramento das medidas sob ambos os acordos.

¹⁶ WTO, WTO, the WTO Agreements Series, Technical Barriers to Trade, Geneva, 2014, p. 13.

Figura 2

Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio ou Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias?



Fonte: Baseado em The WTO Agreement Series, Technical Barriers to Trade, WTO, 2014, p.13

Quadro 1 – Regulamentos e normas relacionados ao setor agrícola sob o AMSF ou o ABTC

Medidas sob o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias ou Fitossanitárias: prevenção de riscos em produtos e processos	Medidas sob o Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio: características de produtos e processos
Resíduos de medicamentos veterinários ou pesticidas em alimentos e bebidas	Etiquetagem de alimentos, bebidas e medicamentos
Substâncias tóxicas e aditivos em alimentos e bebidas	Requisitos e especificações de qualidade de alimentos e bebidas
Certificação de sanidade de alimentos, de animais e plantas	Embalagem e etiquetagem de elementos químicos perigosos ou tóxicos
Métodos de processamento e higiene de alimentos	Requisitos técnicos de transporte de alimentos e bebidas
Requisitos de etiquetagem relacionados a sanidade de alimentos	Requisitos técnicos de embalagem e especificação de frutas e outros alimentos
Procedimentos de quarentena de animais e plantas	Requisitos técnicos de conservação de alimentos e bebidas
Procedimentos de inspeção e prevenção de disseminação de pestes e doenças	Requisitos técnicos e especificações de processos produtivos

Fonte: WTO series WTO, AMSF, 2010 p. 16. Elaboração CINDES.

Como se depreende da Figura 2, as medidas sanitárias ou fitossanitárias são entendidas no acordo da OMC¹⁷ como aquelas que abrangem políticas domésticas adotadas para:

- proteger a vida humana e animal de riscos advindos de aditivos, elementos contaminadores, toxinas ou doenças causadas por organismos presentes em alimentos ou bebidas;
- proteger a vida humana de doenças transmitidas por plantas ou animais;
- proteger a vida humana ou vegetal de pestes, doenças ou organismos causadores de doenças; e
- prevenir ou limitar outro dano a um país decorrente da entrada, estabelecimento ou propagação de pestes.

Nesse escopo também estão incluídas medidas relacionadas ao processamento, fabricação, comercialização e transporte dos produtos envolvidos.

O AMSF trata das relações entre as medidas domésticas e os padrões internacionais, estabelecendo a recomendação geral de que estes últimos sejam seguidos. Presume-se que as medidas que estão “em conformidade” com padrões internacionais sejam consistentes com o AMSF como um todo.

¹⁷ <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries4_sps_e.pdf>.

No entanto, padrões nacionais não violam o acordo sobre MSF simplesmente por diferir dos padrões internacionais, embora o direito de “desviar” do padrão internacional esteja sujeito a um teste de avaliação científica de risco identificado e que motiva o “desvio”. Se o padrão doméstico é mais restritivo do que o internacional, o país deve oferecer justificativas científicas para essa conduta. Além disso, o acordo proíbe o uso discriminatório de medidas sanitárias e fitossanitárias a favor dos produtores domésticos ou entre fornecedores externos.

O termo “padrão internacional” é definido no Anexo do AMSF. No caso de produtos alimentares, os padrões de referência são estabelecidos pela comissão conjunta da *Food and Agriculture Organization/World Health Organization* – FAO/WHO) e da *Codex Alimentarius Commission* (CODEX). Outras organizações relevantes para esse fim são a Organização Internacional para Saúde Animal (anteriormente chamada de *Epizootics*) e, no caso da saúde vegetal, a *Internacional Plant Protection Convention* – IPPC, baseada na FAO.

Essas organizações estabelecem códigos, ou padrões, com regras gerais e específicas, de forma a evitar que os alimentos sejam portadores de agentes patogênicos transmissores de doenças em países importadores ou a transmissão de pestes em plantas. São regras relativas à higiene, conservação, rotulagem, resíduos de pesticidas, aditivos, contaminantes, sistemas de controle e outras. Há normas específicas para todos os tipos de alimentos (produtos congelados e processados, sumos de frutas, cereais e leguminosas, gorduras e óleos, peixe, carne, açúcar, cacau e chocolate, leite e produtos lácteos etc.) e plantas.

O AMSF contém um leque de prescrições e procedimentos referentes à harmonização de políticas entre países e à verificação de equivalência e conformidade, tais como o teste de produtos na fronteira quando da importação, por exemplo, e procedimentos de notificação de medidas adotadas e transparência. Estabelece que os países devem também reconhecer a existência de regiões livres de pestes ou doenças que não necessariamente correspondam a limites geográficos dos países. Seus requisitos devem, portanto, ser adaptados a essas condições, uma abordagem conhecida como “regionalização” da política.

O AMSF autoriza a adoção temporária de medidas ditadas pelo chamado “princípio da precaução”, que na prática prioriza a segurança e a sanidade alimentar, frente à comprovação científica. Permite ainda aos governos tomarem medidas temporárias por precaução quando considerarem que a evidência científica não é suficiente para decidir se um certo produto ou processo produtivo é seguro, o que permite aos países adotarem, rapidamente, medidas que considerem emergenciais.

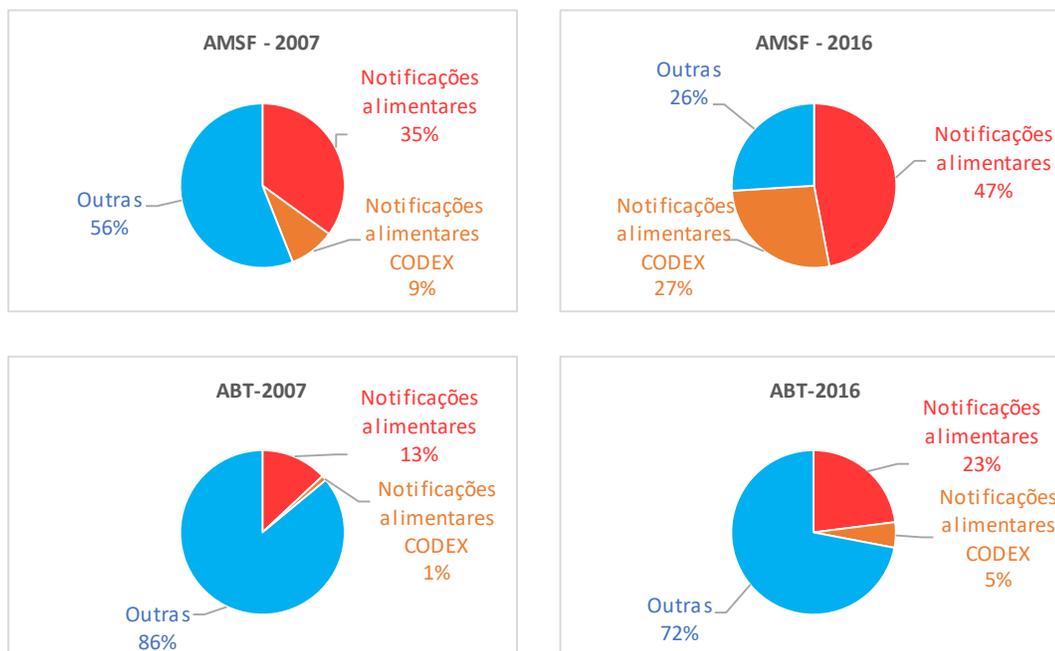
Certas medidas relacionadas à proteção do meio ambiente também podem ser enquadradas no escopo do AMSF, tais como evitar a contaminação das águas por metais pesados ou proteger a biodiversidade. Medidas voltadas para os interesses dos consumidores bem como para o bem-estar de animais não estão cobertas pelo acordo, mas tais preocupações também podem ser atendidas por exceções previstas no Artigo XX do GATT.

O Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC é o foro de encaminhamento de notificações governamentais acerca de medidas adotadas pelos países para o cumprimento das obrigações de transparência e para fins de monitoramento multilateral da implementação do acordo. As notificações à OMC referentes às medidas adotadas em produtos alimentares representam parcela significativa das notificações de medidas sanitárias e fitossanitárias. O Gráfico 1 apresenta os dados compilados pela OMC que indicam que entre 2007 e 2016 a participação dessas notificações no total das medidas sanitárias e fitossanitárias reportadas aumentou de 44% em 2007 para 74% em 2016¹⁸.

¹⁸ O Gráfico 1 também inclui os dados de notificações relativas a normas técnicas, que se referem ao Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio (ver adiante).

Gráfico 1

**Notificações de MSF e de BT - Produtos Alimentares e CODEX*
 2007-2016**



Fonte: FAO/OMC, Trade And Food Standards, 2017 p. 23.

*As notificações de MSF são as que indicam que o objetivo da medida é a segurança alimentar.

As notificações de BT são as que mencionam produto alimentar ou bebidas.

O comitê é também o foro por meio do qual os potenciais conflitos entre regulamentos e os acordos da OMC, detectados pelos países-membros, são apresentados e questionados – os chamados “*specific trade concerns*” (STC) ou “preocupações comerciais específicas”, em português. Documento da OMC de março de 2019¹⁹ aponta que, desde sua criação até 2018, um total de 452 STC relacionados a MSF foram levantados pelos países no comitê. Dentre esses, 33% dizem respeito a medidas de sanidade alimentar, 24% de saúde vegetal, 36% de saúde animal e o restante relaciona-se a outros temas, como requisitos de certificação, procedimentos de controle ou inspeção.

¹⁹ OMC, G/SPS/GEN/204/Rev.19, de 14/03/2019, p. 6. Disponível em <<http://spsims.wto.org/>>.

Em relação ao Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, é ampla a gama dos objetivos associados ao estabelecimento de padrões e regulamentos técnicos que envolvem a proteção da segurança e saúde humana, a segurança na produção, a comercialização e a utilização de bens, a proteção da vida animal e vegetal. Adicionalmente, a proteção ao meio ambiente implica, crescentemente, a adoção de normas e regulamentos que minimizem efeitos poluentes de produtos e processos produtivos – sobre o ar, a água de rios e mares e sobre o solo.

Outros objetivos são estimular a harmonização e/ou equivalência técnica, com vistas à facilitação do comércio. Na ausência de disciplinas internacionais, há o risco de aplicação de regulamentos e padrões técnicos com o objetivo precípua de proteção às indústrias domésticas. O ABTC distingue três tipos de medidas, para os quais estabelece disciplinas: adoção de padrões, de regulamentos técnicos e de procedimentos de avaliação de conformidade e certificação. O Quadro 2 apresenta uma caracterização resumida dos tipos de medidas:

Quadro 2

ABTC – Categorias das disciplinas

Regulamentos Técnicos	Padrões	Procedimentos de Avaliação de Conformidade
Estabelecem de forma mandatória as características dos produtos e/ou dos seus processos e métodos de produção, de aplicação mandatória. Incluem especificações técnicas, etiquetagem, embalagem e empacotamento.	Normas aprovadas por organizações representativas responsáveis pelo estabelecimento de regras, diretrizes e características de produtos e/ou processos produtivos. Sua aplicação não é mandatória. Incluem especificações técnicas, etiquetagem, embalagem e empacotamento.	São utilizados para se determinar o cumprimento dos padrões ou regulamentos técnicos relevantes. Incluem procedimentos para a realização de amostras, testes e inspeções, avaliação, verificação e certificação de conformidade, bem como para registro, certificação e aprovação dos produtos e/ou processos de produção.

Fonte: WTO Agreements Series, Technical Barriers to Trade, Geneva, 2014, p. 14. Elaboração: CINDES.

Além da obrigação de não discriminação e de tratamento nacional, a regra básica é que os países não podem adotar regulamentos que sejam mais restritivos ao comércio do que o necessário para atingir seus legítimos objetivos. O ABTC especifica que entre os objetivos legítimos se encontram: segurança nacional, prevenção de práticas enganosas (por meio de regras de etiquetagem), proteção da saúde e segurança humana, animal e vegetal, bem como do meio ambiente²⁰.

²⁰ <https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_info_e.htm>.

Os “obstáculos desnecessários ao comércio” podem se apresentar quando o regulamento:

- for mais restritivo do que o necessário para se alcançar um certo objetivo de política; ou
- não preencher um objetivo legítimo.

Considera-se que um regulamento é mais restritivo do que o necessário quando seu objetivo puder ser alcançado por medidas alternativas, que impliquem menores restrições ao comércio. O princípio é o de minimizar a produção de normas e regulamentos com exigências excessivas, a ponto de excluir potenciais entrantes nos mercados, com vistas a preservar o poder de mercado de produtores estabelecidos.

Padrões e regulamentos técnicos são considerados bens públicos, pois, ao facilitar o fluxo de informação entre produtores, e entre eles e usuários e consumidores, pretendem assegurar qualidade, segurança e desempenho na provisão geral de bens e se tornam públicos e disponíveis para utilização por múltiplas empresas concorrentes, assim como pela sociedade como um todo. Nesse sentido, permitem a correção de falhas de mercado, ao facilitar as transações comerciais. Além disso, viabilizam aos produtores a obtenção de ganhos de eficiência e de economias de escala no mercado internacional.

Contudo, se por um lado podem gerar melhorias de eficiência e qualidade, também implicam custos para as empresas. São uns dos instrumentos pelos quais as firmas podem, estrategicamente, gerar aumento de custos para seus rivais e reduzir a contestabilidade dos mercados. É com essas motivações que padrões e regulamentos podem se constituir em barreiras técnicas ao comércio.

A elevação de custos de produção e comercialização decorre não só daqueles necessários para a adaptação de processos e produtos, mas também dos incorridos para a avaliação dos efeitos dos regulamentos externos, preparação e tradução de materiais técnicos, disseminação da informação e treinamento de especialistas, bem como cumprimento de requisitos de certificação. Naturalmente, esses custos implicam desvantagem para as empresas exportadoras quando confrontadas com regulamentos técnicos de países que diferem da norma nacional.

Como apontado anteriormente, o estabelecimento dos padrões técnicos é realizado sob a égide de organismos internacionais, que estimulam a cooperação entre os atores envolvidos, como a *International Organization for Standardization (ISO)* ou a *FAO/WHO/WTO International Forum on Food Safety and Trade*. Cabe aos governos a decisão quanto a tornar essas normas obrigatórias em seus países ou não.

O ABTC também estabelece diretrizes quanto aos procedimentos de avaliação de conformidade, que são realizados com o propósito de confirmar se os produtos exportados por fornecedores externos atendem aos requisitos das normas e regulamentos vigentes no mercado do país importador – por meio de testes, verificação e inspeção dos bens e processos. Os procedimentos de avaliação de conformidade envolvem uma “cadeia” de requisitos e métodos a serem observados

pelos produtores e governos dos países. No caso de produtos agrícolas e alimentares, envolvem, por exemplo, obrigações de metrologia – indicações métricas de rotulagem nutricional, de presença ou ausência de certas substâncias ou rotulagem de produtos orgânicos.

Os custos de transação associados a esses processos recaem sobre atores privados – empresas exportadoras necessitam identificar precisamente os requerimentos regulatórios vigentes em cada mercado, realizar eventual adaptação de processos produtivos para cumprir com essas exigências, bem como comprovar a conformidade de suas práticas, para lograrem acesso aos mercados externos de interesse. Padrões regulatórios pouco transparentes e discriminatórios podem representar efetivos instrumentos de proteção comercial. As inúmeras complexidades operacionais de certificação de conformidade e as exigências de múltiplos processos para produtos com padrões similares em distintos mercados podem representar barreiras adicionais ao comércio. Isso em que pese o fato de que as obrigações de tratamento nacional e não discriminação também devem se aplicar a esses procedimentos, ou seja, que não podem ser adotadas para produtos importados de forma menos favorável do que os aplicados para produtos nacionais.

O ABTC recomenda que os países-membros entrem em negociações para a aceitação mútua dos resultados das avaliações de conformidade. Por essa razão, as empresas e governos desenvolvem iniciativas de certificação por meio do credenciamento e aceitação de avaliações de empresas de outros países.

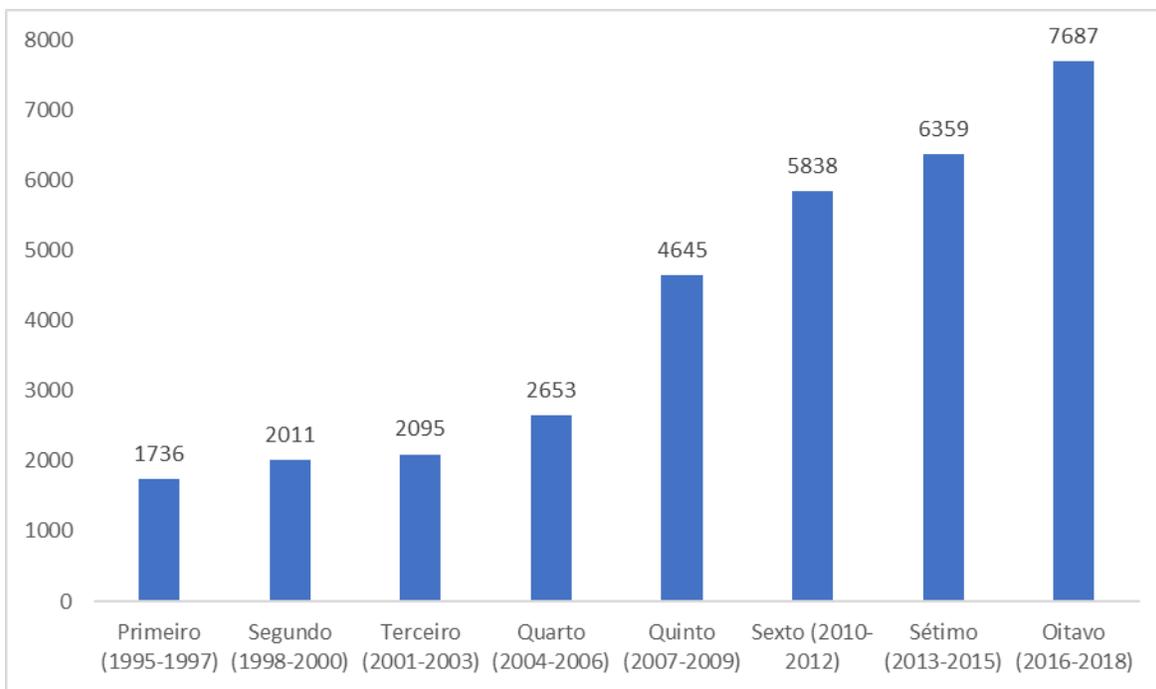
Um procedimento complementar à harmonização introduzido no ABTC, análogo ao do AMSF, é o da “equivalência”. Barreiras sanitárias e técnicas ao comércio podem ser eliminadas se os países aceitarem normas diferentes das suas, mas que atendam aos mesmos propósitos. A aceitação de regras equivalentes promove a redução de custos de adaptação para o atendimento a obrigações estabelecidas por regulamentos de outros países. Uma alternativa para a superação dos custos decorrentes das diversidades de normas são os acordos de reconhecimento mútuo, que podem se limitar aos métodos de testes, cobrir as avaliações de conformidade como um todo ou ainda incluir a produção dos padrões.

O Comitê de Barreiras Técnicas da OMC é um fórum relevante na discussão da implementação das políticas, na medida em que estabelece recomendações acordadas pelos membros. O Oitavo Relatório Trienal do Comitê²¹ aponta uma clara tendência de aumento, em relação aos relatórios trienais anteriores, no número total de notificações de regulamentos técnicos desde a criação da OMC (novos regulamentos, adendos, correções e revisões). O Gráfico 2 indica essa evolução.

²¹ WTO, G/TBT/41, de 19/11/2018, p. 16.

Gráfico 2

Notificações de Regulamentos Técnicos à OMC: 1995-2018



2.1.3. Propriedade intelectual e agricultura na OMC

- A inclusão de propriedade intelectual (PI) na normativa da OMC: atores e suas motivações

O crescimento do comércio e dos fluxos de investimentos diretos nas décadas de 1970 e 1980 intensificou as preocupações de empresas e países que mais investiam em tecnologia, inovações e patentes com o crescimento de cópias, pirataria e falsificação de produtos. Nesse período, o comércio internacional de produtos falsificados crescia em ritmo acelerado. Esse foi também um período em que a economia internacional experimentou um rápido aumento dos investimentos em novas tecnologias – particularmente nas indústrias de bens de informática, biotecnologia e produtos farmacêuticos.

Os países industrializados manifestavam preocupação com as condições de concorrência no mercado internacional e com a sua própria competitividade no longo prazo²². Em muitos países em desenvolvimento, o acesso a tecnologias geradas no Norte era instrumento considerado fundamental para seus processos de industrialização. Alguns desses países, dentre os quais o Brasil, mantinham elevado grau de proteção contra a importação de produtos e equipamentos com alto

²² Ver Taubman, A. (2015). *The making of the TRIPS Agreement*. OMC. Genebra.

conteúdo tecnológico, enquanto recorriam à transferência de tecnologia, na expectativa de desenvolver sua própria indústria local.

Havia, assim, uma nítida clivagem entre as posições de países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre o grau de proteção adequada aos direitos de propriedade intelectual e, mais ainda, quanto à conveniência de criar normas para as relações entre propriedade intelectual e comércio. Ao final da década de 1980, quando os membros do GATT se preparavam para lançar uma nova rodada de negociações comerciais – a Rodada Uruguai –, os países industrializados, liderados pelos Estados Unidos, pressionaram para incluir o tema das relações entre comércio e direitos de propriedade intelectual na agenda temática da rodada.

Para esses países, um acordo sobre proteção dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio era fundamental para garantir o retorno dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, e, portanto, estimular novos investimentos; reduzir os impactos negativos da elevada heterogeneidade das legislações nacionais para as empresas multinacionais atuando simultaneamente em muitos países; e buscar melhorar o acesso aos mercados de países em desenvolvimento.

Para países em desenvolvimento, como o Brasil, avançar nessa direção era percebido como fonte de riscos significativos, como o aumento dos custos com a compra de tecnologia dos países desenvolvidos, maior dificuldade de desenvolvimento de pesquisa básica, distorções na escolha das tecnologias em função de seus preços, dentre outros. Havia também a preocupação de que novas disciplinas nessa área se transformassem em novas barreiras ao comércio.

A proteção aos direitos de propriedade intelectual já era regulada nessa época tanto por legislações nacionais quanto por acordos internacionais sob o guarda-chuva da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI). Os textos das principais convenções internacionais nessa área datavam do século XIX. Ainda assim, muitos dos membros do GATT não eram signatários dessas convenções. Mais além, havia a percepção, nos países desenvolvidos, de que essas convenções, assim como a OMPI, não possuíam os mecanismos necessários para o *enforcement* dos direitos de propriedade intelectual.

Países desenvolvidos, particularmente os Estados Unidos, passaram a buscar formas de punir países em desenvolvimento que não proviam proteção considerada adequada aos direitos de propriedade intelectual, usando para isso os mecanismos unilaterais, como a retirada de concessões para acesso preferencial ao mercado norte-americano ou a imposição de restrições às importações provenientes desses países.

O jogo de equilíbrio de interesses que definiu a agenda da Rodada Uruguai, iniciada em 1986, terminou levando à incorporação do tema nas negociações. Ao final da rodada, além do Acordo sobre Agricultura (AsA), foi firmado o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (mais conhecido como TRIPS, na sigla em inglês), dentre outros compromissos.

- Principais normativas do TRIPS relacionadas à agricultura

O TRIPS abrange, em princípio, todas as formas de proteção à propriedade intelectual e tem como objetivo harmonizar e reforçar os padrões nacionais. Nesse sentido, TRIPS é um acordo muito exigente em termos de adaptação das legislações nacionais, em particular dos países em desenvolvimento, ao novo arcabouço internacional negociado.

O acordo é dividido em sete partes que tratam: (i) da aplicabilidade dos princípios gerais do GATT e das provisões dos acordos internacionais em PI; (ii) do estabelecimento de padrões para a disponibilidade, escopo e uso dos direitos; (iii) do *enforcement*; (iv) da aquisição e manutenção de direitos; (v) da prevenção e resolução de disputas; (vi) das disposições transitórias e (vii) dos arranjos institucionais. Em geral, são protegidos direitos de propriedade intelectual tais como: patentes, direitos de autor, marcas, desenhos industriais, indicações geográficas, topografias de circuitos integrados e proteção do segredo de negócio.

O acordo tem provisões com impacto sobre a produção e o comércio de produtos agrícolas em duas grandes áreas²³: (i) indicações geográficas; e (ii) proteção de patentes de produtos químicos agrícolas.

No que tange às indicações geográficas, as disposições do TRIPS tratam de proteger uma descrição ou apresentação de um determinado produto que seja utilizada para indicar a sua origem geográfica. A origem pode significar um país, região ou localidade (de colheita ou manufatura do produto) à qual determinada qualidade, reputação ou característica seria atribuível. Essa proteção em geral beneficia produtores nos países e regiões que estabeleceram uma reputação para seus produtos. Exemplos são: Champanhe, Cachaça, Roquefort.

A maioria das indicações geográficas estabelecidas é relacionada a produtos agrícolas e beneficia produtores rurais e investidores – inclusive investimentos em marcas. Em princípio, tanto produtores de países desenvolvidos quanto em desenvolvimento deveriam ser beneficiados por esse tipo de proteção. Entretanto, essa é uma área sujeita a controvérsias, principalmente quando um país usa uma indicação para sugerir que um determinado produto tem qualidade superior, enquanto outro país a adota como nome genérico.

Muitos países desenvolvidos reservaram em suas legislações nacionais direitos de marcas para produtos locais que foram usadas como indicações geográficas muito antes que produtores rurais em países em desenvolvimento começassem a utilizar as mesmas denominações. Nos países em

²³ A descrição da normativa apresentada nesta seção está baseada em publicação da FAO: *Provisions of the TRIPS Agreement Relevant to Agriculture*. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/x7355e/X7355e03.htm#TopOfPage>>.

desenvolvimento, muitos produtores vêm usando tais denominações sem que tenham sido registradas.

O acordo estabelece que os países devam recusar o registro de marcas que contenham ou consistam em indicações geográficas que não sejam originárias do território indicado. Enquanto a proteção às indicações geográficas é, em geral, dependente dos mecanismos de implementação em cada país, o TRIPS buscou dar um passo adicional e concedeu tratamento especial aos vinhos e destilados. Um artigo específico para esse setor determina que os países devam recusar o uso de marcas com origem geográfica que não são as do próprio país, mesmo que a origem real seja mencionada ou que palavras como “tipo” sejam incluídas na indicação geográfica. Esse artigo prevê a negociação de um sistema específico de notificações e registro de indicações geográficas para o setor. Essa negociação não foi ainda concluída.

O texto do TRIPS na área de indicações geográficas estabelece critérios gerais, mas não define a lista de indicações geográficas a serem protegidas. Acordos bilaterais ou preferenciais têm avançado nessa frente, incorporando listas de indicações geográficas a serem respeitadas pelos seus membros, como ocorreu no acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia.

Outro tema com implicações para a agricultura e que gerou muita controvérsia nas negociações do TRIPS foi a concessão de proteção à propriedade intelectual de produtos farmacêuticos e químicos agrícolas. De acordo com o Artigo XXVII do TRIPS, os países-membros devem conceder patentes para qualquer invenção, de produtos ou de processos, em todos os campos da inovação tecnológica. Isso inclui a concessão de patentes para variedades vegetais. Essa disposição gera preocupações relacionadas à proteção ao conhecimento das comunidades locais e populações indígenas bem como ao desenvolvimento tecnológico e às inovações eventualmente resultantes da exploração desse conhecimento por empresas estrangeiras.

Tendo em vista a sensibilidade dessa questão para produtos farmacêuticos e agrícolas, algumas exceções foram estabelecidas. Os países-membros podem excluir das invenções patenteáveis a exploração comercial de produtos necessários para a proteção da saúde humana, animal ou vegetal, para evitar sério dano ao meio ambiente. Podem também ser excluídos: (i) métodos para diagnóstico, terapia ou cirurgia para o tratamento de humanos ou animais e plantas; e (ii) plantas e animais, outros que não micro-organismos, e processos essencialmente biológicos para a produção de plantas ou animais, excetuando-se os processos não biológicos e microbiológicos. O acordo ressalta que mesmo os países que excluem a patente como forma de proteção para as variedades vegetais deverão prever um sistema de proteção *sui generis* eficaz para elas.

A complexidade do sistema provocou muitas divergências e criou dificuldades em sua implementação que persistem até os dias de hoje em muitos países em desenvolvimento. Há, nessa área, um grande debate em torno da equidade do regime e o receio de que, ao conceder direitos de propriedade sobre produtos farmacêuticos ou químicos agrícolas, o aumento de custos resultante do acesso a produtos produzidos sob essa proteção represente um aumento expressivo de gastos e redução do acesso para produtores rurais ou camadas mais pobres da população.

2.1.4. Comércio, meio ambiente e padrões ambientais na OMC

- a agenda de comércio e meio ambiente

O debate sobre as relações entre comércio e meio ambiente tem, no GATT/OMC, uma longa história, mas até hoje gerou resultados concretos muito limitados em relação à matéria negociada. Já no GATT de 1947, o Artigo XX se referia a casos em que os membros da organização podem se beneficiar de exceções ao cumprimento das regras multilaterais de comércio, no caso da adoção de medidas e políticas “necessárias para proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal” ou “relacionadas à conservação de recursos naturais não renováveis, se tais medidas são implementadas conjuntamente a restrições à produção ou ao consumo doméstico”. Tais exceções estão previstas também no Acordo sobre Agricultura e no de MSF, como comentado anteriormente (Seções 2.1.1 e 2.1.2)

No entanto, o *chapeau* do mesmo Artigo XX é redigido de maneira a reduzir os riscos de que medidas inconsistentes com as regras do GATT “resultem em discriminação arbitrária ou injustificável e não constituam uma restrição disfarçada ao comércio internacional” (WTO, 2004).

O Artigo XX do GATT foi objeto de diversas controvérsias na instância multilateral, no que se refere a medidas aplicadas supostamente ao abrigo dos parágrafos (b) e (g), relativos à saúde humana, animal e vegetal e a aspectos ambientais, respectivamente. O mesmo artigo aparece entre as exceções gerais dos mais relevantes acordos preferenciais de comércio, assinados tanto pelos EUA quanto pela União Europeia.

Em 1994, foi criado na OMC o Comitê de Comércio e Meio Ambiente (CTE, na sigla em inglês), com um mandato amplo, voltado para a identificação das relações entre medidas ambientais e comerciais em suas várias dimensões e para a apresentação de recomendações sobre a necessidade de ajustes ou modificações na normativa multilateral de comércio, tendo em vista o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável.

Com o lançamento da Rodada de Doha, em 2001, foi estabelecida uma instância específica para tratar dos temas incluídos no mandato negociador – o CTESS (acrônimo em inglês de Comitê de Comércio e Meio ambiente – Sessão Especial) –, enquanto ao CTE caberia lidar com as questões que, embora não sendo objeto de negociação, foram incluídas na Declaração Ministerial de Doha como temas a partir dos quais a OMC deveria dar continuidade aos trabalhos em curso.

Os temas de negociação previstos pelo mandato de Doha estão concentrados no Parágrafo 31 da Declaração Ministerial. Dois deles são especialmente relevantes:

- as relações entre as regras da OMC e as obrigações comerciais específicas contidas em acordos ambientais multilaterais; e

- a redução ou eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias incidentes sobre bens e serviços ambientais²⁴.

As negociações do mandato de Doha pouco avançaram e não levaram ainda a nenhum resultado concreto. Um dos temas que gerou mais discussões e apresentação de propostas foi a liberalização do comércio de bens e serviços considerados “ambientais”. Apesar disso, sequer se alcançou acordo sobre os produtos que deveriam compor a lista de bens ambientais que seriam beneficiados pela eliminação ou redução de tarifas e barreiras não tarifárias.

Em uma tentativa de superar o impasse, 14 membros da OMC lançaram, em 2014, uma negociação plurilateral – ou seja, não envolvendo todos os membros da OMC – em torno da liberalização de bens ambientais. Participam da negociação essencialmente países desenvolvidos: Austrália, Canadá, EUA, Japão e União Europeia. Entre os países em desenvolvimento, participam China e Costa Rica. A negociação é aberta a todos os membros da OMC e, no caso de levar a um acordo, seus benefícios serão estendidos a todos, em respeito ao princípio da nação mais favorecida, um dos pilares do multilateralismo.

Os objetivos da negociação são, em sua primeira etapa, a eliminação de tarifas e outras taxas alfandegárias aplicáveis a bens considerados funcionalmente ambientais²⁵. Em sua segunda etapa, as negociações tratariam de questões legais ou burocráticas que possam produzir obstáculos ao comércio, bem como do tema da liberalização de serviços ambientais.

A última reunião de negociação do acordo ocorreu em dezembro de 2016, e o processo está paralisado desde então, provavelmente refletindo a deterioração do ambiente político do comércio internacional e suas implicações para as negociações multilaterais.

- normas, regulamentos e certificações ambientais na OMC

Principalmente a partir da década de 1990, começaram a se desenvolver em muitos países europeus e, em seguida, no âmbito da União Europeia, diversas iniciativas de estabelecimento de instrumentos voltados para avaliar as características ambientais dos produtos e dos processos produtivos e para informar aos consumidores os resultados dessa avaliação. Os “selos verdes” e *ecolabels* proliferaram, gerando preocupações em muitos países em desenvolvimento com os

²⁴ Quanto às atividades do CTE – não relacionadas a temas em negociação –, estas deveriam concentrar-se em três temas: (i) o efeito das medidas ambientais sobre o acesso aos mercados, em especial, para os países em desenvolvimento; (ii) as disposições relevantes do TRIPS; e (iii) os requisitos de etiquetagem para fins ambientais.

²⁵ Entre as funções ambientais consideradas, encontram-se as seguintes: a geração de energia limpa e renovável; a melhoria da eficiência energética e do uso de recursos; a redução da poluição do ar, da água e do solo; o gerenciamento de resíduos sólidos e perigosos; a redução do nível de ruídos; e o monitoramento da qualidade ambiental.

impactos potenciais dessas iniciativas sobre suas condições de acesso aos mercados domésticos dos países que adotassem tais instrumentos.

Tratava-se de instrumentos voluntários, mas tal fato não significava necessariamente que seu potencial viés protecionista deixasse de existir, inclusive porque tais instrumentos iam além dos atributos dos produtos, neles incluindo-se os processos e os métodos de produção que originaram o bem.

O tema dos “requisitos de etiquetagem para fins ambientais” entrou na agenda de Doha como parte do mandato atribuído ao CTE – ou seja, como um tema que não é objeto de negociação –, e alguns membros da Organização defendiam a transferência dessa discussão para o Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio (CBTC). Segundo esses membros, as disciplinas do ABTC seriam adequadas para lidar com a questão da etiquetagem ambiental, contemplando direitos e obrigações desse tipo de iniciativa, voluntária ou mandatária. Além disso, o mesmo acordo contém um “Código de Boas Práticas para a Preparação, Adoção e Aplicação de *Standards*”, comentado na seção 2.1.2 deste relatório.

Paralelamente, principalmente a partir do início do século, proliferaram instrumentos de avaliação dos atributos ambientais dos produtos e processos produtivos de origem privada, incentivados, em boa medida, pelas preocupações de consumidores com a segurança dos alimentos – e de suas matérias-primas – e pela mobilização de organizações da sociedade civil em torno da agenda de sustentabilidade.

Como tais iniciativas são privadas, elas não estão sujeitas de forma automática às regras da OMC, que comprometem os governos dos países-membros, criando um *gap* regulatório na esfera internacional que renovou as preocupações de países em desenvolvimento com os riscos protecionistas a elas associados.

O tema dos padrões privados entrou na agenda do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC em 2005 e, em 2008, foi criado um Grupo de Trabalho *ad hoc* para tratar especificamente desse tema. A agenda do GT envolve: (i) o conceito de padrões privados; (ii) a inclusão de questões sociais e ambientais nos padrões privados; (iii) os custos para cumprir os padrões e o potencial de tais iniciativas para criar barreiras ao comércio; (iv) a fundamentação científica dos padrões etc.

A busca de uma “definição operacional de padrões privados relacionados a medidas sanitárias e fitossanitárias” absorveu os esforços do GT, tendo sido criado em 2013 um GT virtual (e-GT) para tratar desse tema. O Brasil é um dos membros do e-GT, juntamente com Argentina, Austrália, União Europeia, Estados Unidos, Nova Zelândia e China, entre outros. A definição proposta pelos coordenadores do grupo – China e Nova Zelândia – não alcançou consenso entre os participantes do GT, e o quadro evoluiu para o impasse sem perspectivas de solução (Lima, 2015).

Os temas mais controversos, nos debates da OMC, dizem respeito às relações entre os padrões privados e a normativa multilateral; no caso, o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e

Fitossanitárias. Duas questões são especificamente objeto de divergências: (i) o grau de responsabilidade dos países-membros da OMC pela observância por parte de órgãos diferentes daqueles do governo central – inclusive órgãos privados – das obrigações estipuladas pelo acordo; e (ii) a inclusão, em muitos padrões privados, de condições e requisitos que vão além dos sanitários e fitossanitários, passando a também incluir critérios ambientais, trabalhistas e de sustentabilidade.

Associada a esta última questão, discute-se também a conveniência de tratar do tema dos padrões privados não apenas no âmbito do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, levando-os a outras instâncias da OMC, notadamente o Comitê de Barreiras Técnicas.

2.2. Os acordos preferenciais de comércio (APCs)

2.2.1. Principais características e atores nas negociações preferenciais de comércio

Acordos preferenciais de comércio são aqueles que envolvem um número limitado de participantes. Podem ser bilaterais ou, quando o número de membros é maior do que dois, plurilaterais. Quando envolvem países contíguos geograficamente, em geral são referidos como acordos regionais de comércio. Mas os traços que os unificam é a negociação preferencial – não multilateral, portanto – e o estabelecimento de acordos que discriminem favoravelmente aos signatários e, em consequência, desfavoravelmente aos demais países.

Até o início dos anos 90, o número de acordos preferenciais de comércio em vigor situava-se em torno de 20. Na Europa Ocidental, estava em curso um processo ambicioso de conformação de mercado comum e, em várias regiões do mundo, inclusive na América Latina, vigoravam acordos de preferências fixas limitadas a um número variável de produtos – mas não à sua totalidade.

A partir dos anos 1990, além do processo de constituição da União Europeia, multiplicou-se o número de acordos preferenciais de comércio: em 2000, já eram 82 acordos desse tipo em vigor. De lá para os nossos dias, esse número não parou de crescer, chegando a 476, em 2018, segundo a OMC.

Embora haja uma variedade de modelos de acordos preferenciais de comércio, essa diversidade se manifesta, em grande medida, dentro dos limites do paradigma da área ou zona de livre comércio, ou seja, um acordo comercial que liberaliza os fluxos de intercâmbio entre os países-membros e que lhes permite manter suas políticas comerciais nacionais em relação a países não membros do acordo.

Poucos são os acordos que se distanciam desse modelo para buscar a conformação de uniões aduaneiras, em que, além de liberalizar o intercâmbio entre os países-membros, se evolui para a definição de uma tarifa externa comum e de uma política comercial comum em relação ao resto do mundo.

Além da preferência pelo modelo de área de livre comércio, a multiplicação de acordos preferenciais a partir dos anos 90 se caracteriza pela opção por um padrão de integração que se distancia dos

acordos preferenciais em que a liberalização tarifária é deliberadamente incompleta, aplicando-se a número limitado de produtos e concedendo preferências tarifárias parciais (por exemplo, preferência sobre 50% da tarifa vigente) e fixas.

De fato, os acordos preferenciais que se disseminam a partir dos anos 1990 se caracterizam:

- pela ambição da liberalização tarifária, aplicável em princípio a todo o universo de produtos, embora condicionada por cronogramas de desgravação variados, para acomodar as sensibilidades setoriais dos signatários, e pela admissão implícita de algumas exclusões ou redução apenas parcial de tarifas para um grupo bastante restrito de bens. Nesse sentido, o acordo preferencial se distancia não apenas dos acordos da geração pré-90, mas também das negociações tarifárias da OMC, cujo objetivo não é a eliminação de tarifas, mas sua redução ao longo do tempo²⁶;
- pela inclusão, na agenda de negociações, de temas não tarifários e que, embora tratados na OMC, são objeto, nos acordos preferenciais, de compromissos mais profundos de liberalização – de forma análoga ao que acontece no âmbito tarifário. É o caso, por exemplo, do tema de investimentos, abordado de forma muito parcial pela agenda da OMC, mas tratado de maneira aprofundada – em termos de disciplinas e de compromissos de liberalização – nos acordos preferenciais; e
- pela inclusão, em sua agenda negociadora, de temas que não são negociados na OMC, pelo menos até o momento. Há aqui um número significativo – e crescente, em função da paralisia negociadora da OMC desde a década de 1990 – de temas, que incluem política de concorrência, comércio eletrônico, comércio e meio ambiente, trabalho e meio ambiente etc. Muitos desses temas são designados como *behind the border issues*, referindo-se a políticas e regulações domésticas dos países que supostamente afetariam fluxos de comércio e investimentos. Aqui se trata mais de buscar algum tipo de convergência regulatória – ou de definir limites para as diferenças regulatórias, de forma a evitar que elas gerem “competição desleal” – do que de alcançar patamares superiores de liberalização. Nos acordos preferenciais mais recentes, o número de capítulos temáticos chega a 30, a maioria dos quais poderia se caracterizar como de natureza “regulatória”, evidenciando a ampliação do escopo de tais acordos.

É importante considerar que essas características gerais do modelo de acordo preferencial de comércio que se dissemina a partir dos anos 1990 não se manifestam com a mesma intensidade e formulação nas centenas de acordos assinados desde então.

²⁶ Mesmo quando a eliminação de tarifas não é completa para alguns produtos, em um acordo preferencial, as preferências tarifárias incidem sobre as tarifas efetivamente aplicadas e não sobre aquelas consolidadas na OMC, o que significa que, mesmo nesse caso, há algum nível de liberalização comercial associada ao acordo preferencial.

EUA e União Europeia são, por seu peso econômico no mundo e pelo ativismo em negociações não multilaterais, os principais atores na esfera dos acordos comerciais preferenciais. Ambos se valeram dos acordos preferenciais para “empurrar” agendas de comércio internacional – e compromissos com parceiros específicos – mais amplas do que as tratadas em âmbito multilateral. Mais amplas em dois sentidos: temas tratados na OMC foram tratados de forma mais aprofundada nos acordos preferenciais assinados pelos dois atores; e temas não tratados na OMC – lidando com a agenda regulatória, essencialmente – foram incluídos na pauta de negociação preferencial de ambos.

Os acordos assinados pelos EUA são, em geral, mais ambiciosos do que os da União Europeia no que se refere a disciplinas não contempladas pela OMC, mas é possível argumentar que ambos os atores buscam, através desses instrumentos, exportar suas abordagens regulatórias para seus parceiros preferenciais²⁷.

Do lado dos EUA, a dimensão preferencial passa a fazer parte da política comercial no final dos anos 1980, com a negociação do acordo bilateral com o Canadá (o CUSFTA, do acrônimo em inglês). A negociação bilateral se amplia para incluir o México, e, em 1994, é assinado o NAFTA.

O NAFTA estabeleceu um paradigma na esfera dos acordos preferenciais de comércio, não só pelas diferenças em relação a iniciativas que o precederam, mas também pelo fato de que o acordo serviu de referência para número significativo de acordos comerciais que seriam negociados e assinados na década de 1990 e seguintes. Os países-membros do acordo fizeram a opção pela constituição de uma zona de livre comércio – à diferença do projeto europeu, então o único relevante, em termos de integração econômica. O NAFTA tinha ainda ambição elevada e escopo temático abrangente – à diferença de experiências de liberalização preferencial limitadas que o antecederam. Além disso, o modelo NAFTA seria adotado tanto pelos países-membros quanto por países não membros (como os países latino-americanos) em seus acordos com terceiros países. Criou-se assim, graças aos acordos que foram assinados pelos EUA e por outros países (Canadá, México, Chile, Peru etc.), uma rede de acordos que seguem o modelo NAFTA.

Esse modelo e seu conteúdo – escopo temático, disciplinas principais – traduzem, em ampla medida, as preferências de política dos EUA, bem como a evolução destas ao longo do tempo, em função do jogo de interesses e visões domésticas de política comercial. Sinteticamente, as posições dos EUA em negociações preferenciais podem ser assim descritas:

- tratamento diferenciado à agricultura condicionado por preocupações de preservação de subsídios aos produtores domésticos;

²⁷ Horn, H., Mavroidis, P., Sapir, A. (2009). *Beyond WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*, Bruegel Blueprint Series, Volume VII.

- postura ofensiva em relação a temas relacionados a bens industriais, levando a tarifa da grande maioria dos produtos a zero, embora, em vários casos, depois de longos períodos de transição para a desgravação total;
- preservação de espaço para políticas de defesa comercial e na área de padrões regulatórios aplicados a bens, remetendo a negociação substantiva desses temas à OMC;
- postura ofensiva nos setores de serviços, com restrições em serviços profissionais, de transporte marítimo e financeiros;
- posição ofensiva em investimentos, especialmente no que se refere a disciplinas, vedando uso de requisitos de desempenho, e ao mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado. Mas os EUA têm reservas setoriais e horizontais a disciplinas nessa área (por exemplo: mecanismo de *screening* de investimentos externos);
- posição ofensiva em direitos de propriedade intelectual;
- tratamento dos temas de comércio e meio ambiente e comércio e trabalho como capítulos específicos dos acordos, com disciplinas vinculantes relacionadas à aplicação a legislações domésticas dos países e a compromissos multilaterais nas áreas ambiental e de trabalho.

A União Europeia é a pioneira em processos de integração econômica e em acordos preferenciais. Como tal, ela se constituiu como união aduaneira²⁸ e evoluiu para um mercado comum e, mais tarde, para uma união econômica e monetária (para os países que aderiram ao euro).

Na década de 1990, a União Europeia iniciou sua trajetória de negociação de acordos preferenciais com países não membros do bloco, como os países da EFTA (Associação Europeia de Livre Comércio) e os países do Leste Europeu, muitos dos quais se tornariam posteriormente membros do bloco. O alcance geográfico dos acordos preferenciais da União Europeia se estendeu para além da vizinhança e incluiu países do Norte da África e Oriente Médio, África do Sul, México, Chile e países centro-americanos. Na corrente década, o bloco assinou acordos com Peru, Colômbia e Equador e voltou suas prioridades para a Ásia-Pacífico, tendo concluído negociações com Coreia do Sul, Cingapura, Japão e Vietnã e iniciado tratativas com Austrália e Nova Zelândia, além de estar negociando um acordo com a Índia desde 2007. Além disso, nas Américas, firmou acordos com o Canadá, em 2016, e com o MERCOSUL, no final de junho desse ano.

²⁸ União aduaneira é um modelo de integração comercial que, ao incorporar uma política de importações comum a todos os seus membros, implica na adoção de uma tarifa externa comum e na negociação em conjunto de acordos comerciais. A política comercial comum permite a eliminação dos trâmites aduaneiros no comércio entre seus membros. O mercado comum representa um aprofundamento do processo de integração econômica, indo além da união aduaneira ao permitir a livre circulação de fatores de produção – trabalho e capital – entre os países-membros. Já a união monetária implica a criação de uma moeda comum e transferência da gestão da política monetária para o âmbito supranacional.

A evolução recente da trajetória de acordos preferenciais da União Europeia indica uma inflexão significativa, passando a incluir negociações com países desenvolvidos. Até então, a agenda preferencial extrabloco era quase que exclusivamente concentrada em países em desenvolvimento. A assinatura dos acordos com o Canadá e o Japão e o início das negociações com Austrália e Nova Zelândia são as expressões dessa inflexão²⁹.

Os acordos preferenciais da União Europeia com países em desenvolvimento incluem, em doses diferentes, a agenda comercial e econômica, medidas de cooperação e diálogo político. Essa é uma característica própria da União Europeia, cuja política comercial se articula mais de perto com a política externa do que no caso dos EUA.

Assim como no caso dos EUA, as posições da União Europeia nas negociações preferenciais evoluíram em função das mudanças no cenário internacional, mas sobretudo da percepção doméstica acerca dos custos e benefícios da liberalização comercial. Apesar disso, parece haver nítidas linhas de continuidade na posição europeia que podem ser assim sintetizadas:

- postura defensiva em acesso a mercado de produtos agrícolas, gerando concessões limitadas, mas postura ofensiva em alimentos processados, nos quais o bloco tem vantagens (vinhos, lácteos, carnes processadas etc.);
- postura ofensiva em relação a temas relacionados a bens industriais, levando a tarifa da maioria dos produtos a zero;
- busca de preservação de espaço para a adoção de elevados padrões regulatórios aplicados a bens, especialmente através do recurso ao princípio de precaução;
- postura ofensiva nos setores de serviços, com restrições em serviços profissionais, culturais e financeiros;
- postura ofensiva em investimentos, embora mais moderada do que a dos EUA, no que se refere a disciplinas. Crescente preocupação com investimentos externos em áreas consideradas estratégicas;
- posição ofensiva em direitos de propriedade intelectual, especialmente no que se refere ao reconhecimento de indicações geográficas de origem, aplicáveis a produtos de origem agropecuária; e

²⁹ Já as negociações para um acordo transatlântico entre os EUA e a União Europeia (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP), lançadas em 2013, tiveram suas negociações interrompidas em 2016, em função de divergências significativas entre as partes em relação a diversos tópicos e da resistência de segmentos expressivos da sociedade civil europeia.

- tratamento dos temas de comércio e meio ambiente e comércio e trabalho dentro dos marcos das relações entre comércio e desenvolvimento sustentável, com disciplinas relacionadas à aplicação das legislações domésticas dos países e aos compromissos multilaterais nas áreas ambiental e de trabalho. *Enforcement* limitado dessas disciplinas, em função da não aplicação do mecanismo de solução de controvérsias dos acordos a disputas relacionadas a esse tema.

Embora EUA e União Europeia sejam os principais responsáveis pela difusão dos modelos de acordos preferenciais de comércio abrangentes e ambiciosos que se impõem a partir dos anos 1990, esses modelos se disseminam também através de acordos assinados por outros países, que anteriormente haviam negociado acordos com um ou mesmo com os dois principais atores no mundo de acordos preferenciais. Assim, por exemplo, países da América Latina (Chile, Peru, México) replicaram, em seus acordos com países asiáticos, o modelo NAFTA.

Os países latino-americanos mais ativos na negociação de acordos preferenciais de comércio são os membros da Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru) e, em seguida, os países da América Central. Grosso modo e à exceção do México, são economias de pequeno ou médio porte, de estrutura produtiva relativamente concentrada em poucos setores – com pouco interesse em proteger o mercado doméstico – e que buscam acordos preferenciais para garantir condições favoráveis à exportação de seus produtos, aceitando em troca a abertura de seu mercado de bens e a “importação” de um pacote de regras e disciplinas aplicáveis a comércio e investimentos, moldado segundo os interesses e preferências dos parceiros de grande porte³⁰.

No entanto, como já se comentou, esses modelos de acordo não tiveram aceitação universal. O caso mais notório que evidencia esse fato são os movimentos de integração regional e sub-regional na Ásia-Pacífico, mais especificamente no Sudeste Asiático, envolvendo um conjunto de países em desenvolvimento. Essas economias têm grau razoável de integração econômica, ditada pela dinâmica das cadeias regionais e globais de valor. Seus acordos comerciais preferenciais têm como principal função facilitar o comércio entre elas, estabelecer bases para a cooperação e projetos de infraestrutura funcionais à lógica de cadeias de valor, sem maiores ambições nas áreas de serviços e investimentos, muito menos de compras governamentais e propriedade intelectual. São países em geral preocupados com o tema da segurança alimentar – no sentido de ter a garantia de provisão de alimentos para as suas populações – e, portanto, não se dispõem a negociações ambiciosas no que se refere a agricultura.

³⁰ Outros atores relevantes na esfera das negociações comerciais são Canadá e Coreia do Sul. Com ambos, o Mercosul tem negociações em curso. Ambos os países integram hoje uma rede de acordos preferenciais de comércio com países em desenvolvimento e desenvolvidos e, em suas negociações preferenciais, ambos adotam postura defensiva em relação à agricultura. No entanto, no caso da Coreia do Sul, essa postura afeta praticamente a totalidade dos produtos de origem agropecuária; o Canadá concentra sua postura defensiva em conjunto mais limitado de produtos/setores, como lácteos e carnes.

A outra fronteira dos acordos preferenciais de comércio veiculados pelos EUA e pela União Europeia são os BRICS. Brasil, África do Sul e Rússia têm limitada participação na rede de acordos comerciais preferenciais, especialmente quando se consideram acordos que envolvem parceiros não contíguos geograficamente. O Brasil é membro do MERCOSUL – uma união aduaneira imperfeita³¹ –, tem acordos de livre comércio praticamente limitados a bens, com os demais países da América do Sul, e a parceiros irrelevantes, como Israel e Egito, e acordos de preferências fixas aplicáveis a um número muito limitado de produtos com Índia e África do Sul. Em junho de 2019, o Brasil assinou, como membro do MERCOSUL, o acordo de livre comércio com a União Europeia e pouco tempo depois outro acordo com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA).

Além do seu acordo limitado com o MERCOSUL, a África do Sul tem sua própria união aduaneira com pequenas economias na vizinhança e um acordo de longa data com a União Europeia. A Rússia também promoveu a criação, em 2010, de uma união aduaneira com alguns (quatro) de seus vizinhos, dando origem à União Aduaneira Euroasiática; mas o país é um ator irrelevante no mundo dos acordos preferenciais de comércio.

Já a Índia tem acordos preferenciais apenas com outros países em desenvolvimento, e tais acordos são relativamente limitados quanto ao escopo temático. O país tem uma agricultura com baixa produtividade e isso o leva a dotar posturas defensivas em relação às negociações desse tema. Também na área industrial, a Índia tende a apresentar posições defensivas, compatíveis com as posições nacionalistas na esfera econômica que marcaram o país nas últimas décadas. O país tem postura ofensiva em serviços de tecnologia da informação e pleiteia, em negociações multilaterais e preferenciais, melhoria das condições de acesso a mercado para esses setores e seus profissionais.

A China destoa dos demais membros do BRICS, mas não se pode dizer que reproduza, em sua política comercial negociada, o padrão de acordos preferenciais veiculados pelos EUA e pela União Europeia.

Antes de 2010, a China tinha acordos preferenciais de comércio apenas com os países da ASEAN – Paquistão, Cingapura e Nova Zelândia. A partir de 2010, o número de acordos cresceu, agregando países latino-americanos (Chile, Peru e Costa Rica; os três entre 2010 e 2011), países europeus (Islândia e Suíça, ambos membros da EFTA, em 2014) e outros dois importantes parceiros comerciais: a Coreia do Sul e a Austrália.

A China participa das tratativas em torno da constituição do RCEP – *Regional Comprehensive Economic Partnership*, que inclui as quatro grandes economias asiáticas (China, Japão, Coreia e Índia³²), os dez países-membros da ASEAN e os dois países da Oceania. O escopo do acordo deverá incluir comércio de bens e serviços, investimentos, propriedade intelectual, cooperação técnica e

³¹ O Mercosul é frequentemente tratado na literatura como uma união aduaneira imperfeita pelo fato de que, para um conjunto relevante de produtos, seus membros adotam tratamentos tarifários nacionais distintos do estabelecido na tarifa externa comum do bloco. Isso faz com que o comércio intrabloco continue sujeito a trâmites aduaneiros, ao contrário do que acontece na UE, por exemplo.

³² A Índia retirou-se das negociações em novembro de 2019.

econômica, política de concorrência e solução de controvérsias, entre outros temas. A conclusão das negociações ainda parece distante, especialmente no contexto geopolítico atual da Ásia, em que diferentes conflitos e tensões opõem países que negociam o acordo.

Os acordos preferenciais recentemente assinados pela China com países desenvolvidos (Austrália, Suíça e Coreia) e em desenvolvimento (Peru) têm escopo multitemático, com capítulos específicos sobre comércio de bens (e os capítulos associados a tal comércio, como regras de origem, procedimentos aduaneiros, medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio, medidas de defesa comercial, entre outros), comércio de serviços, investimentos, direitos de propriedade intelectual etc.

A China tem, em agricultura, posturas de negociação menos defensivas do que outros atores relevantes, como a União Europeia, Japão e Coreia, mas compartilha com outros países asiáticos preocupações de segurança alimentar. No caso dos bens industriais, a posição chinesa é ofensiva, o que é compatível com o desempenho competitivo que a indústria chinesa tem registrado nos mercados mundiais.

Em todos os acordos, a China parece limitar o alcance das disciplinas negociadas em algumas áreas temáticas específicas; a mais notável de todas sendo a de compras governamentais. O tema é eventualmente incluído em uma agenda ampla de cooperação técnica e econômica, que não prevê qualquer compromisso de acesso a mercado.

Temas ambientais são contemplados pelos acordos, mas não geram compromissos substantivos, e o eventual descumprimento de suas disposições não se submete ao mecanismo de solução de controvérsias dos acordos. Também são excluídos do escopo do mecanismo de solução de controvérsias os capítulos referentes a medidas sanitárias e fitossanitárias e a barreiras técnicas ao comércio, bem como disciplinas específicas de diferentes capítulos (caso do capítulo de investimentos).

Assim, sem fugir de acordos multitemáticos e que incluem regras “duras” e controversas, como o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado, a China parece ter sido capaz de influenciar o desenho final dos seus acordos. E o fez não apenas através do estabelecimento de certos limites ao alcance da liberalização tarifária, das regras e disciplinas e do mecanismo de solução de controvérsias, mas também da adoção de metodologia de assunção de compromissos em algumas áreas temáticas.

Acordos assinados por grandes economias em desenvolvimento, como China e Índia, são menos ambiciosos em seu escopo, especialmente naquilo que diz respeito a temas regulatórios. Até recentemente, também no caso do Brasil, os acordos preferenciais assinados se concentravam na área de comércio de bens, restringindo-se a pouco mais do que cronogramas de redução de tarifas (caso dos acordos no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI).

De 2016 para cá, o Brasil começou a ampliar o escopo temático de acordos preferenciais, neles incluindo o comércio de serviços, compras governamentais e facilitação de investimentos. Nesse sentido, a assinatura do acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia – ambicioso, do ponto de vista da liberalização, e de amplo escopo temático – representa uma ruptura significativa na trajetória brasileira de negociação de acordos preferenciais.

No entanto, como se vai constatar quando os cronogramas de desgravação tarifária do acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia forem tornados públicos, em que pese a ambição e o escopo temático desses acordos de livre comércio pós-90, eles representam, na prática, um exercício de equilíbrio entre os interesses “ofensivos” – favoráveis à liberalização e à convergência regulatória – e os interesses “defensivos” – preocupados com os efeitos daqueles processos sobre setores econômicos ou grupos sociais domésticos – de cada país signatário.

Além disso, em certos casos, o alcance dos compromissos consolidados em acordos preferenciais não vai muito além dos estabelecidos pelos países signatários na OMC. Tal é o caso, por exemplo, dos compromissos em comércio de serviços e, mais nitidamente ainda, dos temas regulatórios que impactam o comércio agrícola e de alimentos – barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias. Na área de acesso a mercados para produtos agrícolas, os avanços gerados pelos compromissos preferenciais assumidos pelos países protecionistas nessa área, *vis à vis* de seus compromissos multilaterais, são também em geral bastante limitados. Portanto, não parece correto associar esses acordos a um *big bang* liberalizante com efeitos imediatos e profundos sobre as economias dos países que os assinam³³.

2.2.2 O tratamento dos temas pertinentes ao comércio agrícola nos acordos preferenciais

Os acordos preferenciais incorporam os temas agrícolas, embora estes recebam aí, em regra geral, tratamento diferenciado, marcado pelas preocupações defensivas de um grande número de países, desenvolvidos e em desenvolvimento. Em várias iniciativas em que se negociam temas regulatórios associados à “globalização do século XXI” – as *behind the border issues* –, observa-se que um dos maiores obstáculos enfrentados pelo processo de negociação envolve a área de acesso a mercados para produtos agrícolas.

Nos acordos preferenciais mais ambiciosos e de mais ampla cobertura³⁴, os temas pertinentes à agricultura e ao comércio agrícola são normalmente tratados em diferentes capítulos:

³³ Fulponi, L. (2015). *Regional Trade Agreements and Agriculture*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, N. 79, OECD Publishing, Paris. De acordo com a autora, “because of their need to balance numerous objectives, the agreements are relatively flexible, allowing for varying levels of legal commitments and differing approaches to trade policies”.

³⁴ As referências aos textos dos capítulos, neste trabalho, serão os acordos entre União Europeia e Canadá (CETA, no acrônimo em inglês) e a Parceria Transpacífica (TPP, também no acrônimo em inglês), além do acordo Mercosul – União Europeia. Além de recentes, esses acordos envolvem composições, em termos de participantes, bastante diversificadas: (i) dois blocos, um de países desenvolvidos, outro de países em desenvolvimento (o acordo Mercosul – União Europeia); (ii) um bloco e um país desenvolvidos (o CETA); e (iii)

- no que se refere a tratamento nacional e acesso a mercados para produtos agropecuários, através, seja de um capítulo exclusivamente dedicado aos produtos agrícolas, seja do capítulo aplicável ao comércio de bens como um todo, inclusive ao comércio de bens agrícolas;
- na área de padrões regulatórios também tratados por acordos multilaterais, há capítulos específicos sobre barreiras técnicas e sobre medidas sanitárias e fitossanitárias; e
- no que diz respeito a outros padrões regulatórios, há temas com implicações potenciais para a produção e comercialização de bens agrícolas – como comércio e meio ambiente, trabalho e meio ambiente – e, dentro da área de direitos de propriedade intelectual, a questão das indicações geográficas. Esses temas são “horizontais”, não se referindo especificamente a nenhum setor, embora não se exclua menção a setores específicos nos capítulos que deles se ocupam ou em anexos a tais capítulos.

- As disposições sobre tratamento nacional e acesso a mercados para bens agrícolas

Em bom número de acordos preferenciais, as questões relativas a tratamento nacional e a acesso a mercados para bens agrícolas são tratadas em capítulo exclusivamente dedicado a elas (o capítulo sobre agricultura). Em outros acordos – inclusive nos três que servem aqui de referência –, os temas agrícolas encontram-se distribuídos em capítulos e anexos diversos e variáveis de um acordo para outro.

Na TPP (do inglês, *Trans-Pacific Partnership*), há uma seção do capítulo de tratamento nacional e acesso a mercados para bens que é exclusivamente dedicada à agricultura. As principais disciplinas referentes a subsídios à exportação, restrições às exportações, salvaguardas etc. são apresentadas nessa seção. Seções subsequentes do mesmo capítulo descrevem os procedimentos de administração e alocação de cotas tarifárias aplicáveis a certos produtos agrícolas e as regras para redução e eliminação de tarifas, que se aplicam a todos os produtos, fora os que se excetua da liberalização.

No CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, em inglês), a configuração formal é bastante distinta. Embora o capítulo de tratamento nacional e acesso a mercados para bens se refira também a produtos agrícolas, as principais disciplinas – restrição à exportação de produtos subsidiados, por exemplo – e as regras para administração de cotas aparecem em capítulo diferente (Subsídios) ou em anexos.

12 (depois 11, com a retirada dos EUA) países desenvolvidos e em desenvolvimento, em torno de um acordo plurilateral (a TPP).

Tampouco há no acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia um capítulo ou seção exclusivamente dedicada à agricultura, e as principais regras estão incluídas no capítulo de comércio de bens.

Mais além das diferenças formais entre os três acordos, os temas que são tratados recorrentemente nos acordos preferenciais são os seguintes:

- estabelecimento de regras gerais de tratamento nacional e acesso a mercados, que se aplicam a bens agrícolas e não agrícolas;
- fixação de regras para a desgravação tarifária, também aplicáveis a todos os tipos de bens – com exceções – e condicionadas por prazos de desgravação variados e pela manutenção, especialmente em bens agrícolas, de restrições quantitativas (cotas);
- estabelecimento de regras de origem estritas para produtos agrícolas, com impacto potencial mais significativo no caso de produtos agropecuários processados (Fulponi, 2015);
- proibição de subsídios à exportação de produtos entre as Partes contratantes. No caso do acordo entre MERCOSUL e União Europeia, a proibição tem escopo mais amplo, incluindo exportações para todo o mundo, além de medidas de crédito, garantia e seguro à exportação que tenham efeito equivalente ao de um subsídio. No CETA, a proibição só vigora para produtos sujeitos a preferências negociadas, depois do período de desgravação das tarifas;
- proibição do uso, no comércio entre as Partes, do mecanismo de salvaguardas especiais estabelecido pelo Acordo sobre Agricultura da OMC. No CETA, prevê-se que o Canadá poderá usar o instrumento, mas de forma limitada e restrita a poucos produtos;
- limitação ao uso de restrições ou proibições às exportações. No acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia, há o compromisso de redução ou eliminação dos impostos à exportação eventualmente praticados por países do MERCOSUL em prazo de até sete anos. Na TPP, o Acordo sobre Agricultura da OMC serve de referência ao tratamento do tema e estabelecem-se condições adicionais para a aplicação temporária de restrições às exportações;
- estabelecimento de regras para administração e alocação das cotas tarifárias negociadas nos acordos e criação de comitê ou subcomitê para administrar a implementação do capítulo ou dos temas agrícolas.

Independentemente do conteúdo específico de cada acordo, ao tema agrícola é conferido um tratamento diferenciado quando comparado ao dado a bens industriais, que se traduz

principalmente nos limites impostos por muitos países à liberalização comercial negociada. Tais limites são impostos, seja através da exclusão pura e simples de alguns produtos do programa de liberalização do acordo, da manutenção de cotas tarifárias, da adoção de cronogramas de liberalização tarifária de longuíssima duração (até 20 anos, em certos casos) ou da concessão de preferências fixas e menos que integrais – mesmo ao final do período de desgravação – para certos bens³⁵. Na prática, observa-se, em graus diferentes, a combinação de todos esses mecanismos limitadores da liberalização negociada. O Box 1, abaixo, ilustra – para o caso de alguns países ativos no mundo dos acordos comerciais preferenciais – as características do tratamento conferido aos temas agrícolas nesses acordos.

³⁵ “Produtos lácteos, açúcar, cereais e carnes permanecem relativamente protegidos por tarifas que nunca são completamente eliminadas, exceto em poucos países” (Fulponi, 2015).

Box 1 – O tratamento especial à agricultura em acordos preferenciais de comércio: alguns exemplos

Canadá. As negociações comerciais preferenciais constituem uma dimensão importante da política tarifária do país. O Canadá tem um vasto leque de acordos preferenciais, tanto com países desenvolvidos, quanto em desenvolvimento. Nas negociações preferenciais, os cronogramas de liberalização tarifária do Canadá apresentam uma nítida diferença entre o tratamento conferido a produtos agrícolas e a produtos industriais. Os cronogramas dos produtos agrícolas contemplam desde a liberalização imediata até a exclusão de certos produtos dos compromissos de desgravação, passando pela adoção de períodos longos de desgravação e de cotas preferenciais crescentes ao longo de até 19 anos. No caso dos produtos industriais, o quadro é muito mais simples: a maioria dos produtos tem liberalização imediata, tendo ou não tarifa NMF maior que zero, e os únicos setores que “destoam” em relação a esse padrão são os de veículos automotivos e de embarcações, em que diversos produtos têm prazos relativamente longos de desgravação.

Coreia do Sul. O país tem 16 acordos de livre comércio em vigor, que cobrem grande parte de seus fluxos comerciais, à exceção do comércio com o Japão. A proteção aos produtos agrícolas e alimentares é uma característica notável do posicionamento da Coreia em suas negociações preferenciais. Além de tarifas elevadas, eles são objeto, em vários casos, de tarifas estacionais, flexíveis e outras que permitem o ajuste de nível tarifário de forma a conceder proteção adicional aos produtores domésticos. Isso se traduz na exclusão (total ou parcial) de certos produtos dos cronogramas de desgravação tarifária, da manutenção de regimes de cotas tarifárias mais além do período de desgravação e de outros mecanismos que buscam limitar os efeitos liberalizantes dos acordos sobre os setores produtores de bens agropecuários na Coreia.

EFTA. Além do acordo abrangente com a União Europeia, os países da EFTA – acrônimo em inglês para Associação Europeia de Livre Comércio – têm uma vasta rede de acordos comerciais preferenciais assinados pelo grupo: são atualmente 27 acordos, cobrindo 38 países em diferentes continentes. O tratamento diferenciado concedido aos produtos agrícolas se traduz diretamente nos compromissos assumidos pelos países da EFTA em seus acordos preferenciais. Em 24 acordos de livre comércio vigentes em 2012, a Suíça concedia tratamento livre de tarifas a 99,9% das importações não agrícolas. Já no caso dos produtos agrícolas, a tarifa preferencial concedida em acordos comerciais situava-se entre 29,3% e 31,7%, dependendo do país parceiro, frente à tarifa NMF de 31,9%. Portanto, isenção imediata e quase total de tarifas para produtos industriais e redução marginal de tarifas para produtos agrícolas, sem compromissos de reduções futuras. Padrão semelhante pode ser observado quando se avaliam os compromissos assumidos pela Noruega nos acordos preferenciais firmados pelo país como membro da EFTA.

Há temas que são tratados em apenas um dos acordos aqui utilizados como referência e que merecem destaque por serem reveladores, seja de tendências novas na regulação do comércio agrícola, seja de preocupações específicas de uma das partes contratantes (ou mesmo de mais de uma delas). Duas delas merecem destaque:

- na TPP, há um longo artigo na seção de agricultura dedicado ao “comércio de produtos da moderna biotecnologia”, ou seja, produtos vegetais geneticamente modificados. Não há, em relação ao tema, qualquer regra sobre as características das leis e regulações nacionais que tratem dele a partir do enfoque da segurança dos alimentos em seu território, mas há a exigência de que tais leis e regulamentos sejam públicos e de fácil acesso. Além disso, definem-se procedimentos para lidar com situações em que determinado produto geneticamente modificado autorizado em um país é exportado para outro em que sua utilização não foi ainda autorizada³⁶. Ademais, as partes concordam em criar um grupo de trabalho sobre o tema com vistas à troca de informações e à cooperação³⁷;
- no acordo MERCOSUL – União Europeia, há um capítulo dedicado aos diálogos, cujos focos temáticos são: (i) assuntos de bem-estar animal; (ii) questões relacionadas à biotecnologia agrícola; (iii) combate à resistência antimicrobiana; e (iv) assuntos científicos relacionados a segurança alimentar e saúde animal e vegetal. Um comitê é criado para gerenciar esses quatro eixos temáticos de diálogos e define-se, no acordo, uma pauta temática para a discussão de cada um deles.

Se a lista de temas tratados nos diferentes acordos aqui considerados pode ser identificada à “velha” agenda de negociações agrícolas – o que não significa dizer que trate de temas superados ou pacificados nas negociações, pelo contrário –, esses dois tópicos apontam para uma “nova” agenda, provavelmente também bastante controversa.

Essa “nova” agenda encontra-se na interseção de temas como o comércio de produtos “da moderna biotecnologia”, preocupações relacionadas à segurança alimentar, à saúde humana, animal e vegetal, bem como aos impactos ambientais (e sobre bem-estar animal e vegetal) da produção e do comércio de alimentos.

A emergência dessa “nova” agenda, sem que a “velha” tenha sido superada, sugere que as negociações sobre agricultura tendem a se tornar ainda mais complexas e que o *status* de “tema

³⁶ O tema da segurança alimentar aparece na TPP também em um artigo que disciplina o uso de restrições às exportações por razões de segurança alimentar. A prática é permitida, mas deve ser notificada e sua vigência deve, em princípio, estar limitada a um ano.

³⁷ A TPP tem ainda, em seu capítulo de barreiras técnicas ao comércio, disposições o sobre comércio de produtos orgânicos e a aplicação, pelas partes, de regulamentos técnicos, padrões e procedimentos de avaliação de conformidade relacionados à produção, processamento e etiquetagem de produtos orgânicos para venda em seu território.

especial” conferido ao tema nas negociações preferenciais, mas também nas multilaterais, não se alterará nos anos vindouros.

- Os padrões regulatórios nos acordos preferenciais

Os acordos preferenciais de comércio têm, em geral, capítulos específicos sobre barreiras técnicas ao comércio e sobre medidas sanitárias e fitossanitárias³⁸. Entre os acordos preferenciais mais antigos, pode não haver mais do que uma referência aos direitos e obrigações assumidos nos acordos multilaterais correspondentes, mas entre os mais recentes esses temas têm sido objeto de capítulos próprios.

No caso do capítulo sobre barreiras técnicas, diversas disposições do acordo multilateral correspondente são incorporadas pelo acordo preferencial, passando a ser parte deste. A extensão das provisões do acordo multilateral incorporadas varia segundo o acordo preferencial, mas ela tende a ser significativa: no CETA, os artigos 2 a 9 do acordo da OMC são incorporados, enquanto no acordo MERCOSUL – União Europeia, é incorporada a totalidade do acordo multilateral .

Os capítulos de barreiras técnicas ao comércio de acordos preferenciais aplicam-se a preparação, adoção e aplicação de regulamentos técnicos, padrões e procedimentos de avaliação de conformidade. O principal objetivo dos capítulos é o mesmo do acordo multilateral: reduzir o potencial discriminatório e de distorção comercial associado ao processo de adoção e implementação de regulamentos técnicos e ao funcionamento dos mecanismos de avaliação de conformidade.

Em relação a esse objetivo, os acordos preferenciais vão mais longe do que o acordo multilateral – mas não muito – na medida em que estabelecem mecanismos para garantir a transparência dos processos nacionais que envolvem a produção e implementação de normas técnicas e evitar a emergência de normas discriminatórias e de conflitos entre os países-membros: regras para notificação e consulta entre as partes durante a preparação das normas, criação de instâncias voltadas para monitorar a implementação do capítulo etc.

No acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia, há uma disposição especificamente referida a marcas e etiquetagem que reafirma os princípios do Artigo 2 do acordo multilateral (que se refere justamente à preparação, adoção e implementação de regulamentos técnicos e padrões por órgãos dos governos centrais) e estabelece diretrizes para a preparação e implementação de normas relacionadas a esses aspectos.

Uma avaliação detalhada de um conjunto das disposições relativas a barreiras técnicas em mais de 200 acordos preferenciais, feita pelo *staff* da OMC, conclui que a dimensão OMC-*plus* dos capítulos de barreiras técnicas dos acordos preferenciais pode ser classificada como bastante limitada.

³⁸ Há casos de acordos preferenciais, assinados na década de 1990, que não têm esses capítulos, remetendo os dois temas às disposições dos acordos multilaterais correspondentes.

Poucos seriam os compromissos adicionais definidos pelos acordos preferenciais nessa área temática, e as regras de transparência dos acordos preferenciais seriam apenas mecanismos para melhor implementar provisões do acordo da OMC. Além disso, poucos acordos teriam avançado no estabelecimento de regras para assegurar a equivalência ou a harmonização de regulações técnicas entre as partes³⁹.

No caso da aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias, os acordos preferenciais também tomam como base e referência os direitos e obrigações assumidas no acordo multilateral correspondente. Assim, como no caso dos capítulos relativos a barreiras técnicas, as avaliações feitas a partir da análise de um conjunto de acordos preferenciais apontam para o grau limitado de compromissos efetivamente vinculantes gerados pelos acordos preferenciais, em comparação com o acordo multilateral: há compromissos de transparência e algumas diretrizes de harmonização em certos acordos, mas eles não significariam, segundo as avaliações, avanços significativos na regulação internacional do tema (Fulponi, 2015). Além disso, como ocorre nos capítulos de barreiras técnicas de muitos acordos preferenciais, divergências em relação a medidas sanitárias e fitossanitárias aplicadas pelas partes não se sujeitam ao mecanismo de solução de controvérsias do acordo, remetendo ao mecanismo criado na OMC.

- Os temas ambientais e trabalhistas nos acordos preferenciais

Na década de 90 do século passado, os temas ambiental e trabalhista entram na agenda do comércio internacional. O NAFTA foi um acordo pioneiro nessas áreas, e os acordos preferenciais tornaram-se o principal vetor de negociação através do qual esses temas foram incluídos na agenda comercial. Os EUA e a União Europeia têm sido os principais promotores da inclusão de temas ambientais e trabalhistas na agenda de negociações comerciais. Em acordos preferenciais envolvendo outros países, os temas podem estar presentes, mas o seu tratamento tende a ser menos profundo e menos capaz de gerar compromissos vinculantes entre as partes.

A preocupação com o suposto “*dumping*” ambiental e social praticado por países em desenvolvimento e, de modo mais geral, com o potencial de distorção nas condições de concorrência internacional gerada por níveis muito desiguais de proteção ambiental e trabalhista parece ter sido uma das principais motivações para que países desenvolvidos incluíssem temas ambientais na agenda de acordos preferenciais de comércio.

Essa preocupação certamente não esmaeceu, mas a ela se juntaram novas motivações, relacionadas tanto a objetivos globais ou compartilhados (desenvolvimento sustentável, cumprimento de metas de acordos multilaterais ambientais e de Convenções da OIT) quanto a agendas específicas de segurança alimentar e de proteção ao consumidor.

³⁹ Molina, A. C. e Khoroshavina, V. (2015). *TBT provisions in regional trade agreements: to what extent do they go beyond the WTO TBT agreement?* Staff Working Paper ERSD-2015-09, WTO Economic Research and Statistics Division, December 1.

Nesse processo, o leque de *stakeholders* interessados na conexão entre comércio, de um lado, meio ambiente e trabalho, de outro, se ampliou substancialmente nos países desenvolvidos, indo muito além dos interesses empresariais preocupados com a concorrência desleal e incluindo associações de consumidores e ONGs ambientalistas.

O mandato político para inclusão desses temas na agenda de negociações comerciais preferenciais foi reforçado ao longo do tempo nos diferentes países desenvolvidos⁴⁰. Nos EUA, por exemplo, tal mandato tem *status* de lei e é renovado – e fortalecido – periodicamente. O mandato legal para a inclusão de disposições ambientais em acordos preferenciais da União Europeia tem origem no Tratado de Constituição da União, que define o desenvolvimento sustentável como um objetivo abrangente da política interna e externa da UE. Além disso, o Artigo 11 do Tratado afirma de forma explícita que os requisitos de proteção ambiental devem ser integrados à definição e à implementação das políticas e atividades da União Europeia, em particular com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável.

Como resultado dessas evoluções, vem crescendo o número de acordos preferenciais que incluem disposições referentes às relações entre comércio, de um lado, meio ambiente e trabalho, de outro. Além disso, é na esfera dos padrões ambientais e trabalhistas que é maior a distância entre os compromissos assumidos na esfera preferencial e aqueles que resultam de acordos comerciais multilaterais. Na realidade, não há, no multilateralismo comercial, nenhum acordo assinado que diga respeito às relações entre comércio, de um lado, e meio ambiente ou trabalho, de outro.

Segundo George (2014), em 2007, apenas 22% dos acordos preferenciais assinados no ano tinham algum tipo de disposição (entre 11 elencadas pelos autores) que vão além das regras da OMC. Em 2012, esse percentual atingira 67%, e temas antes não incluídos em acordos – ou incluídos em apenas uma pequena minoria deles – passaram a ser tratados em um número significativo de arranjos preferenciais.

No caso das relações entre comércio e meio ambiente, considerando-se o conjunto de provisões ambientais “mais substantivas”, o estudo da OECD (2014) conclui que sua presença em 77 APCs analisados (assinados entre 2007 e 2012) permaneceu razoavelmente constante em torno de 30% até 2010, aumentando para 50% em 2011 e chegando perto de 70% em 2012.

Ao mesmo tempo, os compromissos assumidos em acordos preferenciais de comércio nessas áreas também se tornaram mais robustos⁴¹. Assim, regras e disciplinas sobre temas ambientais e

⁴⁰ George, C. (2014). *Environment and Regional Trade Agreements – Emerging Trends and Policy Drivers*. OECD Trade and Environment Working Papers, 2014/02, OECD Publishing.

⁴¹ No caso da União Europeia, o acordo com a Coreia do Sul – em vigor desde 2011 – é considerado um marco na trajetória dos acordos preferenciais de comércio assinados pelo bloco no que se refere ao tratamento dos temas ambientais e trabalhistas. Segundo George (2014), trata-se do “primeiro de uma série de acordos regionais de comércio de nova geração, implementando a Estratégia adotada pela União em 2006 através

trabalhistas incluídas nos acordos passaram a gerar compromissos legalmente vinculantes, indo além de recomendações ou disposições exortatórias ou de iniciativas de cooperação entre as partes.

Esse é um importante indicador do grau de “aprofundamento” das disposições relativas a meio ambiente e trabalho contidas nos acordos preferenciais de comércio. Mais além da inclusão de disciplinas que não constam da normativa multilateral, trata-se aqui de tornar as disposições ambientais dos APCs vinculantes e, portanto, legalmente passíveis de *enforcement*.

Na mesma direção vão as disposições de alguns acordos mais recentes dos EUA, principalmente no sentido de estender as regras gerais de solução de controvérsias dos acordos às disciplinas estabelecidas na temática ambiental e trabalhista. Em acordos mais antigos dos EUA e em muitos acordos assinados pela União Europeia, preveem-se mecanismos de monitoramento da aplicação das disposições do acordo, mecanismos de consulta e discussão voltados especificamente para os dois temas, mas as regras gerais de solução de controvérsias dos acordos não se aplicam a tais temas.

O resultado líquido dessas transformações foi a expansão e o adensamento, em termos de conteúdo, do tratamento dos temas ambientais e trabalhistas nos acordos preferenciais de comércio, bem como o fortalecimento dos compromissos assumidos nessa área pelos países signatários. Os acordos mais recentes são também os mais profundos, tanto no caso dos assinados pelos EUA quanto no daqueles firmados pela União Europeia.

A seguir, apresentam-se, para o acordo MERCOSUL – União Europeia, as principais características do capítulo relativo às relações entre comércio e desenvolvimento sustentável. A descrição dos capítulos referentes a essa temática no caso dos outros dois acordos (TPP e CETA) encontra-se no Anexo.

- os temas ambiental e trabalhista no acordo MERCOSUL – União Europeia

Do ponto de vista do tratamento dos temas ambientais e trabalhistas, o acordo birregional entre o MERCOSUL e a União Europeia insere-se na trajetória inaugurada pelo bloco europeu, a partir do acordo com a Coreia do Sul, para tratamento desses temas em acordos preferenciais de comércio.

Para o Brasil e os demais países do MERCOSUL, trata-se da primeira vez que o tema das relações entre comércio, de um lado, e meio ambiente e trabalho, do outro, é tratado em acordos comerciais preferenciais de que participam. Para esses países, os únicos compromissos assumidos em relação

de um capítulo abrangente sobre comércio e desenvolvimento sustentável, que contempla questões ambientais e de trabalho que são importantes em um contexto comercial”. De acordo com Magrini (2014), esse acordo serviu como modelo para a negociação dos acordos com Peru, Colômbia e América Central e é “o mais parecido com os acordos preferenciais de comércio norte-americanos, do ponto de vista da exposição das normas, da objetividade e da concretude das regras e do seu grau de exigência jurídica”.

a vínculos entre comércio e meio ambiente são aqueles estabelecidos por acordos ambientais multilaterais de que são signatários e que estabelecem proibições ao comércio de certos produtos (por exemplo, espécies ameaçadas, no caso do acordo CITES – Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção).

Ao contrário do que ocorre no CETA, não há um curto capítulo sobre desenvolvimento sustentável – que se refere essencialmente à estrutura institucional a ser estabelecida para monitorar a implementação do acordo e permitir a participação da sociedade civil – seguido por dois capítulos substantivos dedicados a comércio e meio ambiente e comércio e trabalho. Aqui, há um único capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, composto por disposições relativas aos dois temas e por regras para solução de controvérsias, com referências pontuais à participação da sociedade civil, no âmbito do estabelecimento de um subcomitê de comércio e desenvolvimento sustentável. As obrigações vinculantes contidas nesse capítulo retomam em grande medida as definidas em acordos anteriores da União Europeia, a partir daquele negociado com a Coreia do Sul.

Em primeiro lugar, elas dizem respeito aos níveis de proteção ambiental e do trabalho buscados pelo acordo. Em relação a esse aspecto, reconhece-se o direito das partes a adotar, estabelecer e modificar seus próprios níveis de proteção através de leis e políticas domésticas. No entanto, esses níveis, as leis e as políticas “devem ser consistentes com os compromissos assumidos por cada parte em acordos ambientais multilaterais e nas convenções ditas “fundamentais” da Organização Internacional do Trabalho – OIT”. Ou seja, as legislações e políticas nacionais, bem como os compromissos ambientais e trabalhistas internacionais assumidos por cada parte na esfera multilateral, definem o nível de proteção ambiental e do trabalho visado pelo acordo.

Definido o nível de proteção, o capítulo inclui disposições vinculantes, tendo como objetivos o *enforcement* das leis e políticas ambientais e trabalhistas nacionais com efeitos sobre o comércio e investimentos, bem como o compromisso de não redução do nível de proteção ambiental e trabalhista estabelecido nas leis e regulações das partes como meio para incentivar o comércio e o investimento. Estabelece-se ainda que as partes não devem aplicar suas leis ambientais e trabalhistas de forma tal que elas se constituam em restrição disfarçada ao comércio ou em “discriminação injustificável ou arbitrária”.

A cláusula de transparência do capítulo diz respeito ao desenvolvimento e aplicação tanto de medidas voltadas para proteger o meio ambiente e o trabalho que possam afetar o comércio e os investimentos, quanto de medidas de comércio e investimentos que possam afetar a proteção do meio ambiente e as condições de trabalho.

Os acordos e padrões multilaterais aplicáveis ao trabalho referidos pelo capítulo são os da OIT, com ênfase nas suas convenções “fundamentais”, relativas à liberdade de associação e direito à negociação coletiva, à eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório, à

abolição efetiva do trabalho infantil e à eliminação da discriminação no emprego. As partes se comprometem a esforçar-se para ratificar as convenções “fundamentais” e outras convenções relevantes da OIT.

Em relação aos acordos e protocolos ambientais multilaterais, o capítulo afirma o compromisso das partes em efetivamente implementar as regras daqueles de que participam. Ao mesmo tempo, reconhecem o direito das partes a invocar as exceções gerais do acordo – que faz referência a Artigo XX do GATT 1994 – com relação a medidas ambientais.

Há ainda vários artigos relativos às relações entre comércio e diferentes temas da agenda ambiental *latu sensu*: mudança climática, biodiversidade, manejo sustentável das florestas, manejo sustentável da pesca e da aquicultura e manejo sustentável de cadeias de suprimento. Em relação à mudança climática, o acordo define compromisso de implementação efetiva do UNFCCC (em português, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas) e do Acordo de Paris. No que tange à biodiversidade, é feita referência à relevância de três acordos ambientais multilaterais: a Convenção sobre Biodiversidade, a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES) e o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA) – os três já ratificados pelo Brasil.

As partes comprometem-se a promover o uso de CITES como instrumento de conservação e o uso sustentável da biodiversidade; a implementar medidas efetivas para reduzir o comércio ilegal da vida selvagem, de forma consistente com os acordos internacionais de que participam; a incentivar o comércio de produtos baseados em recursos naturais, de acordo com as leis domésticas; e a promover a repartição justa e equitativa de benefícios derivados do uso de recursos genéticos.

Na área de manejo sustentável de florestas, os compromissos se referem ao incentivo ao comércio de produtos originários e colhidos de florestas manejadas de forma sustentável de acordo com as leis do país. As partes também se comprometem a implementar medidas para combater o desmatamento ilegal e o comércio a ele associado.

De forma análoga, em relação à pesca e aquicultura, os compromissos se referem à implementação de medidas de conservação, manejo e exploração sustentável dos recursos, em termos consistentes com a Convenção da Legislação Marítima de 1982, da ONU, e outros instrumentos relevantes das Nações Unidas e da FAO.

Uma das principais novidades do capítulo – e do acordo como um todo – é a referência, no artigo sobre informação técnica e científica, ao “princípio da precaução”. Como registrado, a ideia está presente no CETA, mas o princípio não é explicitamente inscrito naquele acordo.

Aqui, ao contrário, a referência é explícita: “em casos em que a informação ou evidência científica é insuficiente ou não conclusiva e em que há um risco de séria degradação ambiental ou da saúde e segurança ocupacional em seu território, uma parte pode adotar medidas baseadas no princípio

da precaução”. Observa-se que a medida em questão não pode ser aplicada “de forma a constituir uma discriminação arbitrária ou injustificável ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional”.

Quando uma medida desse tipo for adotada, uma parte pode requerer informação daquela que a adotou, “indicando que o conhecimento científico é insuficiente ou não conclusivo (...) e que a medida adotada é consistente com o seu nível de proteção”. Além disso, a medida pode ser levada à discussão no Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável e, em consequência, também no mecanismo específico de solução de disputas definido por esse capítulo.

Entre as iniciativas de cooperação entre as partes favoráveis ao desenvolvimento sustentável contempladas pelo acordo, vale registrar a referência aos “esquemas voluntários de garantia de sustentabilidade, tais como esquemas de comércio justo e ético e de rotulagem ambiental (*ecolabels*), através do compartilhamento de experiências e informação sobre esses esquemas”.

A supervisão da implementação das disposições do capítulo é atribuída ao Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, já referido aqui. O capítulo prevê mecanismos específicos de consulta e de encaminhamento de disputas, através do estabelecimento de painel de especialistas. Disputas originadas nas disposições do capítulo somente podem ser encaminhadas através desses mecanismos específicos, não podendo ser tratadas através do mecanismo geral de solução de controvérsias do acordo.

Assim como ocorre no caso do CETA – mas não da TPP –, a opção adotada para o encaminhamento de disputas originadas em medidas ambientais e trabalhistas das partes não deixa claro o que ocorre em casos em que as partes não tenham chegado a um acordo na negociação da disputa ou em que uma delas não tenha cumprido as decisões do painel de especialistas que avalia e media a disputa.

2.3. Organizações internacionais produtoras de normas técnicas e sanitárias relevantes para a produção e o comércio agrícola

Como já comentado, a OMC não edita normas ou padrões técnicos, sanitários, fitossanitários, ambientais ou outros relativos a produtos ou processos. No entanto, ela toma como referência, em seus acordos sobre barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias, organizações internacionais que desenvolvem normas e padrões para a produção de produtos agrícolas e alimentares.

O AMSF da OMC faz referência a três desses organismos:

- a Comissão do *Codex Alimentarius*, órgão que atua no âmbito da FAO, para os padrões de sanidade alimentar;

- a Organização Internacional para a Saúde Animal (OIE), para padrões de saúde animal e de doenças veterinárias transmissíveis para a saúde humana (zoonoses); e
- a Convenção Internacional para a Proteção de Vegetais (CIPV), para os padrões de saúde vegetal.

O ABTC da OMC cobre uma gama muito mais ampla de produtos e de objetivos, e não cita explicitamente um organismo internacional como referência técnico-científica para o estabelecimento de padrões, fazendo indicação apenas, no seu Anexo I, aos termos e definições previstos no ISO/Guide 1991 (*ISO/IEC Guide 2: 1991, General Terms and Their Definitions Concerning Standardization and Related Activities*).

Ambos os acordos, porém, recomendam que medidas governamentais sejam baseadas em padrões internacionais, e se presume que, atendida essa condição, medidas adotadas em âmbito nacional estariam em conformidade com os respectivos princípios dos acordos da OMC. Ao mesmo tempo, estabelecem certas circunstâncias nas quais o “desvio” dessas normas pode ser considerado aceitável⁴². Nesse sentido, os acordos da OMC promovem e facilitam a harmonização internacional de regras e padrões, tanto privados como governamentais⁴³.

A seguir, apresentamos as linhas gerais do processo de geração de padrões regulatórios nas principais organizações internacionais que editam normas aplicáveis a produtos agrícolas e alimentares.

2.3.1. O Codex Alimentarius

O *Codex Alimentarius* é um órgão criado em 1963, por iniciativa conjunta da FAO e da WHO (World Health Organization – Organização Mundial da Saúde) para o desenvolvimento de normas alimentares.

A Comissão do *Codex Alimentarius* faz parte das organizações integrantes da ONU, e normas, diretrizes e recomendações dela emanadas são padrões internacionais de referência para a qualidade e a sanidade alimentar, tanto para consumidores de alimentos, como processadores e órgãos nacionais de controle e comércio de alimentos. Ainda que não sejam de aplicação mandatória, servem de balizamento internacional e, quando aplicadas pelos países, conforme os

⁴² Como no caso de um país adotar normas SFS mais estritas para fins da proteção da saúde do que as previstas em padrões internacionais, desde que sua aplicação seja não discriminatória e justificada por uma avaliação apropriada dos riscos; no caso do ABTC, por exemplo, quando se admite que certos padrões privados podem não ser aplicáveis em certo país, por razões climáticas, geográficas, tecnológicas ou não correspondentes aos seus padrões de desenvolvimento.

⁴³ FAO/WTO, Trade and Food Standards, 2017. Disponível em <<http://www.fao.org/3/i7407EN/i7407en.pdf>>.

princípios do GATT/OMC, referendam, no âmbito multilateral, a adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias no comércio de produtos agrícolas e alimentares.

Assim, esses padrões se tornaram parte do *framework* no âmbito do qual se busca, por meio da harmonização (ou da convergência) de normas e regulamentos, a facilitação do comércio. As normas desenvolvidas pelo CODEX podem aplicar-se a uma variedade de temas e dizem respeito não só aos produtos finais, mas também aos materiais e produtos usados na produção de alimentos, como regras de higiene, nutricionais, normas microbiológicas, conteúdo de aditivos alimentares, de pesticidas, de resíduos de medicamentos e métodos de amostragem e avaliação de riscos, dentre outras.

O *Codex Alimentarius* tem uma estrutura institucional composta por três órgãos. A Comissão do CODEX é a instância máxima que aprova as propostas de padrões e é constituída por representação governamental de todos os países-membros. A secretaria da FAO/OMS fornece o apoio operacional à Comissão e a seus órgãos auxiliares no processo de elaboração das normas, enquanto o Comitê Executivo é encarregado de implementar as decisões da Comissão.

A Comissão do *Codex Alimentarius* desenvolve normas para a proteção da saúde dos consumidores, entre elas normas relacionadas à condição geral dos alimentos, higiene, uso de aditivos, pesticidas e medicamentos veterinários, e exerce papel de coordenação entre organizações internacionais e pontos focais nacionais⁴⁴.

Três são os órgãos permanentes assessores da Comissão:

- o JECFA (Grupo FAO/OMS de peritos sobre Aditivos e Contaminantes) – assessora os Comitês de Aditivos Alimentares (CCFA), Contaminantes em Alimentos (CCCF), Toxinas de Ocorrência Natural e Resíduos de Medicamentos Veterinários em Alimentos (CCRVDF);
- o JMPR (Grupo FAO/OMS de peritos sobre Resíduos de Pesticidas) – realiza a avaliação de risco de resíduos de pesticidas em alimentos e estabelece limites máximos de resíduos; e
- o JEMRA (Grupo FAO/OMS de peritos em Avaliação de Risco Microbiológico) – realiza a avaliação de risco de micro-organismos patogênicos selecionados relevantes em alimentos e assessora o Comitê de Higiene de Alimentos (CCFH).

Esses grupos são responsáveis pelas avaliações técnicas demandadas pelos comitês do CODEX, que adotam princípios de análise de risco devidamente estabelecidos e exercem papel essencial nas decisões de geração de padrões. O programa de trabalho do *Codex Alimentarius* é organizado em

⁴⁴ <<http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/en/>>; <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388701/Codex+Alimentarius/10d276cf-99d0-47c1-80a5-14de564aa6d3>>.

comitês horizontais (assuntos gerais), comitês de produtos, forças-tarefas intergovernamentais *ad hoc* e comitês coordenadores regionais.

Os padrões desenvolvidos pelo CODEX podem ser de caráter geral ou específico, conforme os diversos grupos de produtos. A estrutura institucional do *Codex Alimentarius* conta com 28 comitês ativos em 2019, dentre os quais dez comitês tratam de assuntos gerais (tais como os temas afetos a resíduos de pesticidas, medicamentos veterinários, aditivos e contaminantes em alimentos, regras de rotulagem, higiene em alimentos etc.), 12 são comitês de produtos (como os de frutas e hortaliças processadas, óleos e gorduras, leite e derivados, carne, cereais, cacau e chocolate, produtos da pesca, hortaliças etc.) e seis são comitês de coordenação regional (para a Ásia, Europa, Oriente Próximo, África, América Latina e Caribe e América do Norte e Pacífico Sul Ocidental)⁴⁵.

O comitê do *Codex Alimentarius* do Brasil foi criado em 1980 e é composto por 13 membros, entre órgãos de governo, associações de indústrias e órgãos de defesa do consumidor⁴⁶. A coordenação e a secretaria executiva estão a cargo do INMETRO⁴⁷. O elo institucional entre o comitê brasileiro e a Comissão do CODEX é o Itamaraty.

O desenvolvimento dos padrões no âmbito do CODEX é realizado em várias etapas, por meio de procedimentos institucionais definidos que envolvem atores privados e governamentais⁴⁸. O processo se inicia com uma proposta encaminhada ou por um órgão de governo ou por um comitê assessor da Comissão do CODEX. A partir dessa proposta, as entidades preparam um *Discussion paper*, que apresenta suas diretrizes e objetivos, bem como um projeto de documento para sua implementação e seu grau de prioridade. A Comissão examina o projeto e decide se a norma deve ser desenvolvida tal como proposta. Caso seja aceita, a Comissão prepara uma versão preliminar do padrão a ser adotado, a qual circula entre os governos dos países-membros, organizações observadoras e comitês assessores pertinentes. Um novo padrão pode levar vários anos para ser desenvolvido, o qual, uma vez concluído o processo, é publicado no *website* do *Codex Alimentarius*

⁴⁵ Segundo INMETRO. Disponível em <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/comites/codex_estrutura.asp>. Consulta em 29 de agosto de 2019. Ver também: *Códex Alimentarius Commission, Procedural Manual*, 2018. Disponível em <<http://www.fao.org/3/i8608en/i8608EN.pdf>>.

⁴⁶ <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/comites/codex_ccab.asp>.

⁴⁷ <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/comites/codex_estrutura.asp>.

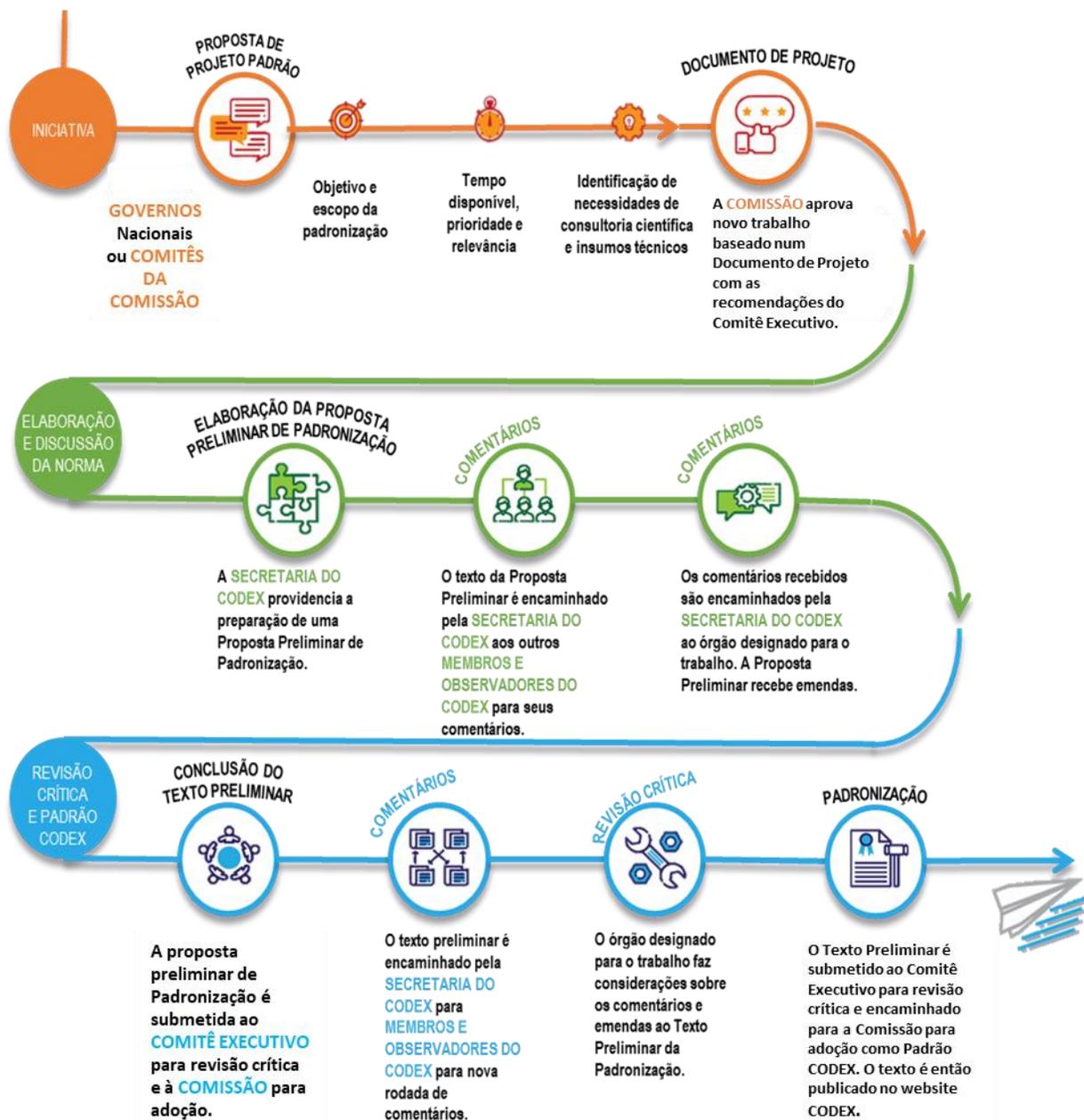
⁴⁸ <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https://workspace.fao.org/sites/codex/Shared%20Documents/Publications/Procedural%20Manual/Manual_27/PM27_2019e.pdf>.

para sua divulgação⁴⁹. A Figura 3 indica as inúmeras etapas a serem seguidas para a geração de um padrão CODEX e a complexidade das consultas envolvidas⁵⁰.

⁴⁹ <<http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/en/>>.

⁵⁰ Baseado em: <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/codexalimentarius/photo-archive/Infographics/Grafico_3_step.jpg>. Consulta em 16 de agosto de 2019. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/I7407EN/i7407en.pdf>>, p. 10.

Figura 3
CODEX – Elaboração de padrões



Fonte: FAO/OMC Trade and Food Standards, 2017 p.10. Elaboração CINDES

O CODEX vem desempenhando um papel crescente na geração de padrões e normas para produtos alimentares. A proporção das notificações de regulamentos de produtos alimentares

no Comitê de MSF da OMC que citam explicitamente os padrões do *Codex Alimentarius* como referência para a adoção das medidas cresceu significativamente, triplicando entre 2007 e 2016, como visto anteriormente (Gráfico 1)⁵¹.

Como apontado anteriormente (Gráfico 1), cresceu também a participação das notificações alimentares que se referem às normas do CODEX, no âmbito das medidas adotadas pelos países-membros do ABTC, passando de 1% para 5%, no mesmo período. Ao contrário do AMSF, o ABTC não faz menção ao CODEX como órgão de referência para a adoção de padrões regulatórios. Contudo, quando as normas notificadas dizem respeito a alimentos, o CODEX é a referência mais citada no âmbito das notificações de BTC, quais sejam, por exemplo, medidas relacionadas à etiquetagem e a características da qualidade de alimentos⁵².

2.3.2. Organização Mundial para a Saúde Animal (OIE)

A Organização Mundial para a Saúde Animal foi criada em 1924, originalmente como Organização Internacional para as Epizootias – *Office International des Epizooties* (OIE). Em maio de 2003, sua denominação foi alterada, mas foi mantido o acrônimo histórico OIE.

É uma organização intergovernamental, responsável pela produção de normas que promovam a proteção da saúde animal em nível mundial, bem como a segurança sanitária do comércio internacional de alimentos de origem animal. A OIE é uma das organizações citadas no AMSF da OMC como referência para a adoção de regulamentos sanitários e fitossanitários. Atualmente, a organização tem 182 países-membros⁵³, todos com direito a voto. A OIE dispõe de 12 representações em escritórios regionais e sub-regionais em todos os continentes. Em linhas gerais, suas funções, que abarcam atividades técnico-científicas, normativas e de cooperação internacional, são⁵⁴:

- promover a melhoria da saúde e do bem-estar animal, bem como da saúde pública veterinária. Os padrões internacionais nesses temas são atualizados e adotados anualmente em sessões da Assembleia Mundial de Delegados da OIE. Os padrões gerados pela OIE têm o objetivo de prevenir e controlar a ocorrência e disseminação de doenças animais, incluindo animais terrestres e aquáticos, e zoonoses;
- compartilhar em tempo real informações confiáveis sobre situações de doença animal em âmbito mundial, com vistas a evitar sua disseminação. Para esse fim, a organização realiza

⁵¹ FAO/OMC, 2017, p. 22. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i7407EN/i7407en.pdf>>.

⁵² Os dados de participação das notificações no âmbito dos dois acordos da OMC que se referem ao Codex estão no Gráfico 1, apresentado na subseção 2.1.2 deste relatório.

⁵³ OIE, Annual Report, 2018. Disponível em: <<https://www.oie.int/rapport2018/?lang=en>>.

⁵⁴ <<https://www.oie.int/>>.

um monitoramento para identificação e detecção precoce de doenças e criou uma ferramenta de supervisão, o *World Animal Health Information System* (WAHIS⁵⁵);

- desenvolver, coletar e disseminar para os países-membros da organização informação científica quanto à análise e à prevenção de doenças veterinárias. Para esse fim, a organização dispõe de uma estrutura de pontos focais nos territórios dos países-membros e centros de referência da OIE; e
- apoiar os órgãos nacionais dos países-membros na estruturação dos seus sistemas nacionais de saúde animal, em linha com os padrões intergovernamentais da OIE.

De forma a observar a implementação adequada dos padrões desenvolvidos pela OIE, a Assembleia Mundial de 2018 da OIE adotou uma recomendação para a criação de um *Monitor Observatory* para o monitoramento das práticas adotadas pelos países-membros. Assim como no caso de outras organizações multilaterais internacionais que promovem a harmonização de políticas domésticas que possam afetar outros países-membros, a OIE atua na promoção da harmonização das regras aplicáveis à saúde e ao bem-estar animal, para o que os princípios de conduta a serem seguidos incluem mecanismos de transparência e um processo decisório de construção de consensos. O sexto Plano Estratégico da Organização para 2016-2020 estabeleceu os seguintes objetivos:

- garantir a saúde e o bem-estar de animais e a segurança de alimentos de origem animal e reduzir a propagação de doenças por meio de controle de riscos nas interfaces do ambiente humano e animal;
- estabelecer a confiança entre os *stakeholders* e parceiros comerciais no comércio transfronteiriço de animais e alimentos de origem animal por meio da troca de informações sobre dados epidemiológicos acerca da incidência de doenças e por meio de ações dos padrões da OIE para a segurança das trocas comerciais; e
- fortalecer a capacitação e a sustentabilidade dos serviços veterinários nacionais.

Adicionalmente, entre os mecanismos de transparência, há instrumentos para assistência técnica e apoio aos países para a implementação dos padrões adotados, bem como para a construção de confiança e cooperação, por meio da base de dados do WAHIS, cujas informações advêm de autodeclarações das medidas adotadas. Outros objetivos são o de melhorar a saúde e o bem-estar animal por meio de boas práticas de administração de riscos e fornecer apoio para o fortalecimento de serviços veterinários de órgãos públicos⁵⁶.

2.3.3. Convenção Internacional para Proteção de Vegetais (CIPV)

⁵⁵ <<https://www.oie.int/en/animal-health-in-the-world/wahis-portal-animal-health-data/>>.

⁵⁶ <<https://www.oie.int/en/about-us/director-general-office/strategic-plan/>>.

A Convenção Internacional para Proteção dos Vegetais (CIPV) é um tratado internacional adotado em 1951, depositado desde sua concepção junto à Diretoria Geral da FAO.⁵⁷ Tem por objetivo o desenvolvimento de padrões para o controle da emergência e propagação das pragas de plantas e de produtos derivados.

O texto da convenção abrange não só a proteção das plantas cultivadas, mas da flora natural e de alimentos vegetais. Considera os efeitos diretos e indiretos de prejuízos causados por pestes, e suas normas se aplicam também a sementes vegetais, veículos de forma geral, transporte e armazenamento e quaisquer materiais ou procedimentos que possam viabilizar a disseminação de pestes e doenças vegetais⁵⁸.

A CIPV é referida no Art. 3, 12 e no Anexo A do AMSF da OMC, assim como no Preâmbulo do mesmo acordo e é reconhecida como a referência para a padronização internacional na área. Ressalte-se que a CIPV é expressamente referida no texto do acordo sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias como um acordo internacional que estabelece uma moldura jurídica para a atuação de organizações especializadas dedicadas ao tema da proteção vegetal.

O *framework* do plano estratégico da CIPV de 2012-2019 estabelece como seus objetivos⁵⁹:

- proteção da agricultura sustentável e promoção da segurança alimentar mundial por meio da prevenção da disseminação de pestes;
- proteção do meio ambiente, das florestas e da biodiversidade contra pestes da flora;
- auxílio ao desenvolvimento econômico e ao comércio mundial por meio de incentivo e promoção de adoção de medidas fitossanitárias harmonizadas, baseadas em conhecimentos técnico-científicos; e
- apoio à capacitação dos países-membros de maneira que possam realizar os objetivos acima mencionados.

A Comissão de Medidas Fitossanitárias é a instância diretora da organização e aprova as normas internacionais para medidas fitossanitárias. As normas são preparadas como parte do programa global de política e assistência técnica em quarentena vegetal da FAO.

Os objetivos da comissão são:

- analisar a situação da proteção vegetal mundial;

⁵⁷ <<https://www.ippc.int/en/>>.

⁵⁸ <<https://www.ippc.int/en/core-activities/governance/convention-text/>>.

⁵⁹ <<https://www.ippc.int/en/core-activities/governance/ippc-strategic-framework/>>.

- identificar ações para o controle de disseminação de pragas em novas áreas, por meio do desenvolvimento de normas e regras de aplicação internacional;
- adotar orientações para o reconhecimento das organizações regionais de proteção fitossanitária; e
- cooperar com organizações internacionais sobre matérias abarcadas pela convenção.

As funções da comissão incluem o desenvolvimento de normas e a disseminação de conhecimento científico e informações acerca da sanidade das espécies vegetais. As funções normativas se referem ao estabelecimento de padrões que facilitem o comércio internacional de produtos vegetais. A comissão promove ainda a cooperação entre organizações e normas internacionais, como a FAO, o CODEX e a OMC. As atividades da comissão são coordenadas com os objetivos estratégicos da FAO, bem como com os objetivos de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas, entre outros.

A comissão estabeleceu um Comitê de Padrões, responsável pela elaboração dos padrões técnico-científicos detalhados. Segundo o último *IPPC Procedure Manual*, atualizado em 2011⁶⁰, esse comitê conta com a participação de representantes de 25 países-membros, referentes às sete regiões da FAO: África, Ásia, Europa, América Latina e Caribe, Próximo Oriente, América do Norte e Pacífico Sudoeste.

2.4. Os padrões privados de sustentabilidade

Mais além das normas e regulamentos que se aplicam aos requisitos técnicos e sanitários dos produtos e processos de produção, desenvolveu-se, sobretudo a partir dos anos 1990, um amplo conjunto de instrumentos de avaliação e certificação dos atributos ambientais, sociais e – a partir do final dos anos 2000 – climáticos dos bens e dos seus métodos de produção.

2.4.1. Principais características, tendências e desafios

Desde o início, esse processo conferiu aos produtos agrícolas, alimentares e florestais uma atenção especial, embora não exclusiva⁶¹, e teve nos países da União Europeia o principal *locus* de produção e difusão dos novos instrumentos. Um eixo importante de desenvolvimento desse novo sistema de padrões e regulamentos foi a produção legislativa da União Europeia e, em particular, a legislação aplicável a alimentos. No entanto, esse eixo não será considerado na presente seção, que se centrará em outra dimensão do processo: a de produção e difusão de padrões privados voluntários (os chamados *private standards*).

⁶⁰ International Plant Protection Convention, 2011 Procedure Manual. Disponível em: <<https://www.ippc.int/en/publications/46/>>. Consulta em 4 de setembro de 2019.

⁶¹ Produtos industriais de consumo como calçados e artigos de vestuário eram, já nos anos 1990, objeto de iniciativas de estabelecimento de esquemas de certificação e etiquetagem ambiental na União Europeia.

Um dos primeiros padrões privados a adquirir relevância, o *Forest Stewardship Council* (FSC) foi criado em 1993 por uma coalizão de ONGs e empresas para estabelecer padrões para o manejo sustentável de florestas e operar um sistema de certificação. Há hoje perto de 200 milhões de hectares de florestas certificadas por esse sistema.

Segundo um estudo, desde então oito novos “padrões voluntários de sustentabilidade são criados por ano em diferentes setores e países”, configurando a criação de uma nova camada de governança e regulação do comércio internacional⁶².

Como entender a multiplicação desses sistemas de normatização voluntários? Que questões e desafios específicos ela coloca para os atores que intervêm no comércio internacional – especialmente de alimentos – e para o sistema de regulação internacional desse comércio?

Em relação à primeira pergunta, parece haver uma convergência de fatores ligados à demanda e à oferta que concorre para gerar incentivos ao estabelecimento desses esquemas.

Do lado da oferta, há a expansão do modelo de negócios baseado na montagem e gerenciamento de cadeias internacionais de valor. Cadeias de valor funcionam sob diversos modelos, mas em todos eles há empresas que desempenham funções de liderança, seja por deter ativos estratégicos, seja pelo posicionamento próximo aos consumidores etc.

Para essas empresas, padrões são um instrumento útil para administrar de forma eficiente cadeias de fornecimento geograficamente amplas e dispersas em diferentes países e regiões, reduzindo custos de transação e garantindo que os produtos preencham requisitos e apresentem atributos de qualidade e segurança.

Além disso, principalmente em setores de produção e comercialização de bens de consumo (inclusive alimentos), os padrões privados podem ser usados para formar e consolidar a reputação de marcas e para garantir fidelidade dos consumidores. Nesse sentido, eles podem fazer parte da estratégia de competição de grandes empresas.

Estes fatores de oferta explicam a crescente relevância dos padrões – públicos ou privados – relacionados aos dois tradicionais atributos de qualidade e segurança dos produtos em uma economia globalizada. Eles são, no entanto, insuficientes para explicar a proliferação de padrões cujo foco são os atributos de sustentabilidade – ambientais, sociais e climáticos. Para explicar esse fenômeno, os fatores de demanda são essenciais.

Do lado da demanda, o principal fator é a crescente relevância atribuída por consumidores e formuladores de política dos países desenvolvidos às agendas ambiental, social e climática – e à

⁶² Fiorini, M., Schleifer P., Taimasova R. (2017). *Social and environmental standards: From fragmentation to coordination*. International Trade Centre, Geneva.

relação entre essas agendas e as condições de produção e comercialização de produtos agrícolas e de alimentos. De forma mais específica, contribuíram para esse processo a maior consciência (dos consumidores) acerca do impacto dos alimentos sobre a saúde e a crescente demanda – dos consumidores e da sociedade em geral – por bens produzidos de forma responsável e em condições eticamente aceitáveis.⁶³

Com a ampliação do escopo dos atributos valorizados em um bem, o foco dos padrões passa a ir além das características deste para abranger o seu ciclo de vida e, em particular, as condições e métodos que presidem a produção do bem. Significa dizer que os padrões de nova geração – os de sustentabilidade – apresentam um número maior de requisitos e envolvem processos de certificação mais complexos do que os padrões mais tradicionais, amparados em legislações nacionais ou em instituições internacionais ou intergovernamentais, como o *Codex Alimentarius*. São características dos padrões privados aqui considerados:

- ser *de jure* não compulsórios ou vinculantes (são voluntários);
- ter seu foco em aspectos ambientais, sociais e/ou climáticos (padrões de sustentabilidade)⁶⁴;
- ter uma estrutura de governança, com processos de tomada de decisão, de estabelecimento e certificação de padrões, de verificação e auditoria etc.⁶⁵.

Como já observado, desde os anos 1990, a produção e a comercialização de produtos agropecuários e de alimentos tem sido o principal objeto dos padrões privados. Já em 2010, inventário produzido pela Comissão Europeia contabilizava a existência de 441 esquemas de certificação para produtos agrícolas e demais produtos alimentícios na União Europeia.

No caso dos produtos alimentícios, a presença de um grande número de padrões é atribuível ao fato de que eles destinam-se ao consumo final e, portanto, receberam maior atenção dos consumidores e dos varejistas, inicialmente em termos de qualidade e segurança dos produtos, logo em termos de fatores de sustentabilidade.

Esse é um fator que contribui para explicar porque a presença de padrões é maior nos setores agrícolas produtores de alimentos do que em setores agrícolas que não se destinam a esse tipo de produção, como os setores de algodão, produtos florestais etc.

⁶³ Fiorini, M.; Schleifer, P.; Taimasova R. (2017). *Op. cit.*

⁶⁴ A inclusão de critérios e requisitos relacionados à mudança climática em padrões privados ganhou impulso no final da década passada e pretende levar em conta a quantidade total de gases de efeito estufa emitida durante as diferentes fases do ciclo de vida de um produto ou serviço (produção, processamento, transporte, venda, uso e disposição final). Essa variável vem sendo crescentemente considerada em esquemas de certificação, como aqueles focalizados em produtos orgânicos ou em sustentabilidade ambiental de uma forma geral.

⁶⁵ Fiorini, M.; Schleifer, P.; Taimasova R. (2017). *Op. cit.*

Há, na vasta literatura voltada para o tema, diversas tipologias dos padrões privados voltados para a agenda de sustentabilidade. Os mais simples combinam duas variáveis: a origem do sistema – setor privado, sociedade civil e arranjo colaborativo entre ambos – e o número de atores envolvidos – ator único ou múltiplos atores. O Quadro 3, a seguir, ilustra os resultados da aplicação dessa tipologia ao conjunto de iniciativas de estabelecimento de padrões privados de sustentabilidade.

Quadro 3 – Tipologia com duas variáveis dos sistemas de padrões privados de sustentabilidade

Origem do sistema	Ator único	Atores múltiplos
Setor privado	Códigos de conduta de empresas. Por exemplo: <i>Unilever Sustainable Agriculture Code</i> .	Padrões criados por consórcios ou associações de empresas. Por exemplo: GLOBALG.A.P.
Sociedade Civil	Padrões desenvolvidos e administrados por uma única ONG. Por exemplo: <i>Rainforest Alliance</i> .	Padrões criados por coalizões entre entidades da sociedade civil (ONG, por exemplo). Por exemplo: <i>Clean Clothes Campaign</i> .
Arranjo colaborativo	Não existente.	Padrões criados e administrados conjuntamente por entidades empresariais e atores da sociedade civil. Por exemplo: FSC e mesas redondas com foco em uma <i>commodity</i> (como a soja)

Fonte: Fiorini, M.; Schleifer, P.; Taimasova R. (2017). *Op. cit.*

Tipologias mais detalhadas, como a apresentada no Quadro 4, a seguir⁶⁶, dão uma ideia mais precisa da variedade de esquemas de estabelecimento de padrões privados e de certificação existentes à época de sua elaboração.

Essa tipologia considera, além da origem do sistema de padrões e dos atores aos quais o sistema se aplica, os objetivos imediatos e operacionais desses padrões, seus benefícios esperados para os produtores e a alocação, entre os agentes da cadeia de valor, dos custos decorrentes do sistema de padronização e certificação, entre outros fatores.

Como observado por Liu⁶⁷, em princípio, os padrões privados podem desempenhar papel positivo para todos os atores participantes das cadeias de valor: “padrões privados podem beneficiar os produtores através de uma gestão mais eficiente, da redução de custos e da melhoria na qualidade do produto e na imagem da empresa. Padrões trabalhistas podem reduzir a rotatividade da mão de obra, absenteísmo e taxas de acidentes. O cumprimento de padrões ambientais pode melhorar a gestão de recursos naturais de que dependem os produtores (...). Adicionalmente a esses benefícios, alguns padrões podem ter um efeito direto de valor adicionado ao permitir aos produtores obter preços de venda mais elevados”.

⁶⁶ Liu, P (2009). *Private standards in international trade: issues and opportunities*. Paper apresentado no *WTO's workshop on environment-related private standards, certification and labelling requirements*, 9 July.

⁶⁷ Liu, P. (2009). *Op. cit.*

No entanto, a realização desse potencial de benefícios é fortemente vinculada (e, na prática, limitada) às condições – em termos de transparência e de participação dos *stakeholders* no processo – em que são produzidos e implementados os padrões, ou seja, as condições de produção e governança destes.

É para essa agenda que a segunda pergunta formulada no início desta seção aponta: a das questões e desafios específicos que a emergência e, sobretudo, a multiplicação de padrões privados coloca para os atores que intervêm no comércio internacional – especialmente de alimentos – e para o sistema de regulação internacional desse comércio.

De fato, a própria dinâmica descentralizada e não regulada de criação de padrões gera uma multiplicidade de sistemas com critérios, requisitos e processos variáveis que não necessariamente se superpõem – ao contrário. A fragmentação vigente no mundo dos padrões voluntários de sustentabilidade é examinada em estudo recente, a partir da percepção de que o número crescente desses padrões “podem gerar problemas, especialmente para produtores que frequentemente devem atender a mais de um padrão para vender seus produtos a uma variedade de compradores (...). A proliferação de padrões voluntários de sustentabilidade frequentemente anda de mãos dadas com diferenças crescentes nos requisitos dos padrões e nos processos de auditoria. Na ausência de padrões e procedimentos harmonizados, o tempo adicional e os custos de transação implicados no atendimento a múltiplos esquemas apenas ampliam as barreiras existentes à entrada no mercado⁶⁸”.

O estudo analisa o problema com base nos dez principais produtores mundiais de nove *commodities*. Entre os países encontra-se o Brasil, e entre os produtos encontram-se bens de peso na pauta exportadora do Brasil, como a soja, o açúcar de cana, o café, o algodão e os produtos florestais. Para 86 das 90 combinações produtos/mercados possíveis, estão em operação múltiplos padrões, e a presença destes é maior em *commodities* alimentares do que em produtos não alimentares (algodão, florestais).

As implicações da fragmentação são ainda maiores quando se observa que o “índice de superposição” dos requisitos dos diferentes padrões aplicados a um mesmo produto originário de um único mercado (por exemplo, soja do Brasil) é bastante baixo. Dentro de uma escala de zero a um (sendo um a coincidência total de requisitos dos diferentes padrões existentes em um produto/mercado), os indicadores de superposição situam-se, no caso brasileiro, em 0,34 para produtos florestais, em 0,33 para açúcar de cana e em 0,21 para soja.

Índice equivalente, mas aplicável aos processos para certificação e auditoria, confirma o elevado grau de fragmentação existente nesse “mercado”: 0,44 para produtos florestais, 0,39 para açúcar de cana e 0,44 para soja – sempre no caso do Brasil.

⁶⁸ Fiorini, M.; Schleifer, P.; Taimasova R. (2017). *Op. cit.*

A fragmentação varia, de acordo com o estudo, significativamente segundo os atributos considerados. Os esforços de harmonização de padrões avançaram mais para segurança alimentar e padrões de qualidade, na comparação com padrões ambientais e trabalhistas. Mas há também diferenças nos graus de harmonização observados nos padrões ambientais e nos trabalhistas.

De maneira geral, os padrões e critérios trabalhistas adotados pelos padrões privados tomam as Convenções da OIT – ratificadas pela maioria dos países – e seus padrões como referência. Assim, por exemplo, segundo os autores, 130 dos 210 padrões examinados citam a Convenção da OIT sobre Trabalho Forçado.

Na área ambiental, embora haja diversas convenções e acordos internacionais relativos à proteção ambiental, os padrões voluntários se referem com frequência muito menor a ela do que no caso dos padrões trabalhistas.

O Quadro 4 reproduz, a partir de Liu (2009), uma tipologia detalhada de padrões privados e esquemas de certificação sociais e ambientais aplicáveis aos setores produtores e comercializadores de alimentos. Como se pode constatar, os produtores de padrões e certificações encontram-se em setores de negócios ou em ONGs e seus objetivos e temas priorizados, bem como benefícios buscados, variam amplamente.

Igualmente preocupado com a multiplicação de padrões para os produtores, outro estudo analisa as implicações dos modelos de governança dos padrões voluntários de sustentabilidade nos custos de implementação destes pelos produtores em diferentes países, buscando identificar as características que tornam esses padrões mais (ou menos) favoráveis à integração dos produtores em cadeias sustentáveis de valor⁶⁹.

⁶⁹ Fiorini, M.; Hoekman, B.; Jansen, M.; Schleifer, P.; Solleder, O.; Taimasova, R.; e Wozniak, J. (2017). *Suppliers' Access to Voluntary Sustainability Standards*. EUI Working Papers, RSCAS 2017/18.

Quadro 4: Tipologia detalhada de padrões privados e esquemas de certificação no setor de alimentos

Proprietário Padrão a)	Setor de negócios				Setor sem fins lucrativos e)								
	Fabricantes de alimentos e varejistas (como empresa única ou grupo industrial)		Organizações de agricultores, organizações de exportadores ou associações comerciais		ONGs de defesa.								
Objetivo do Proprietário	Gerenciamento da cadeia de suprimentos b).			Diferenciação do produto, valor adicionado, acesso ao mercado.		Promover e recompensar práticas empresariais sustentáveis/éticas.							
Projetado para	Fornecedores.			Produtores e a própria indústria nacional.		Produtores e comerciantes.							
Objetivo imediato do padrão	Segurança alimentar.	Livre de OGM.	Qualidade intrínseca do produto.	Segurança alimentar, problemas ambientais e sociais.	Qualidade intrínseca do produto.	Proteção ambiental e agricultura sustentável.		Abordando questões sociais.		Respondendo às demandas culturais.		Outras preocupações éticas.	
Objetivo operacional	Adoção de boas práticas; produtos são rastreáveis.		Nutrição e saúde.	Adopção de boas práticas agrícolas.	Marca registrada vinculadas à origem, processo de produção tradicional d).	Agricultura orgânica c) (a maioria dos países desenvolvidos tem padrões públicos).	Conservação de recursos naturais, proteção de espécies.	Fair trade.	Direitos do trabalho; trabalho infantil.	Religioso f).	Marca registrada vinculada à origem; processo de produção tradicional d).	Bem-estar animal	
Exemplos	GlobalGAP, BRC, SQF, IFS, Tesco's Nature's Choice, MPS.			KENYAGAP, Thai Q ChileGAP, Colombia Florverde, Ecuador's FLorEcuador, KFC certif.	Laranjas da Flórida.	IFOAM Basic Std, Soil Association, East African Organic std.	Rainforest Alliance, Bird-friendly, Dolphin-friendly, GMO-free Conservation Agriculture.	FLO Bio-équitable Ecocert IMO.	SA-8000.	Halaal, Kosher.	Queijo Cotija.	Free-range chickens & eggs.	
Tipo de esquema	B2B	B2B B2C		B2B	B2C	B2C			B2B	B2 C			
Rótulo no produto?	Não	Sim/Não		Não	Sim	Sim			Não	Sim			
Principais benefícios para os produtores	Manter o acesso a grandes mercados integrados. Melhor gerenciamento agrícola.			Diferenciação de produtos, acesso a mercados premium, valor agregado.		Diferenciação de produtos, acesso a mercados premium, valor agregado.	Diferenciação de produtos. Valor adicionado?	Preços e rendimentos mais altos, mercados mais estáveis.	Diferenciação de produtos.	Melhor acesso a mercados específicos.	Diferenciação de produtos.		

Principais custos suportados por	Produtores e exportadores	Consumidores e produtores	Consumidores e produtores	Produtores	Consumidores	Produtores	Produtores	Consumidores e produtores	Consumidores e produtores
----------------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	------------	--------------	------------	------------	---------------------------	---------------------------

Fonte: Liu (2009).

A participação em esquemas de elaboração de metapadrões, como a Aliança ISEAL (*International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance*⁷⁰), aparece como associada de forma robusta com sistemas de padronização mais “amigáveis” em relação aos produtores, oferecendo atividades de apoio direto a estes, desenvolvendo práticas mais transparentes e custos de implementação e certificação compartilhados entre os agentes da cadeia. Encontrou-se também associação positiva entre características dos esquemas amigáveis ao produtor e engajamento de produtores e de compradores no gerenciamento dos sistemas.

Mais além dos custos incorridos pelos produtores e de suas implicações sobre acesso a mercados e sobre a eficácia e legitimidade dos padrões, a literatura discute também a distribuição dos benefícios associados à adoção dos padrões privados de sustentabilidade: “o valor gerado pelo padrão tende a ser capturado pelos operadores do mercado a jusante, em particular, varejistas de grande escala, e apenas uma pequena parte é capturada pelos produtores”⁷¹.

Desses diagnósticos, emerge a recomendação central de que se deve avançar na direção da harmonização de critérios e requisitos dos padrões, um processo que encontra dificuldades, entre outras razões, pelo fato de que “os incentivos para os padrões privados se engajarem em esforços de harmonização podem ser pequenos ou inexistentes, na medida em que eles estejam tentando diferenciar produtos de seus competidores”. É do ponto de vista dos produtores, mas também em nome da legitimidade e eficácia dos padrões privados, que a questão da harmonização – ou, ao menos, da convergência – dos padrões adquire prioridade⁷².

Dois tipos de recomendação emergem dessas constatações: (i) a de investir em instituições produtoras de metapadrões, como a Aliança ISEAL, que reúne associações responsáveis pela elaboração e implementação de padrões privados de sustentabilidade e busca contribuir para definir metapadrões a serem seguidos por todas as iniciativas na área, conferindo-lhes maior credibilidade; e (ii) trazer o tema para a esfera de regulação dos Estados, por meio de discussão e negociação em organismos intergovernamentais, como a OMC, para evitar que a proliferação de padrões privados criados e governados sob os mais diferentes modelos e influência de interesses diversos gere impactos crescentemente negativos sobre o sistema de regras aplicadas ao comércio internacional.

Por suposto, as duas recomendações não são mutuamente excludentes, tanto mais que as relações atuais entre padrões e regulações públicas, de um lado, e padrões privados, de outro, são complexas e variadas. Há padrões privados que incorporam critérios da regulação pública intergovernamental (Convenções da OIT, por exemplo), enquanto outros recorrem a critérios da regulação pública de um país ou bloco (União Europeia).

⁷⁰ A Aliança ISEAL produz códigos com recomendações sobre: (i) o processo de desenvolvimento, estruturação e revisão de padrões; (ii) a avaliação de conformidade com os padrões; e (iii) os sistemas de monitoramento e de avaliação dos padrões, conferindo a estes um *road map* para mensurar os progressos obtidos em relação a metas de sustentabilidade e aperfeiçoar práticas ao longo do tempo.

⁷¹ Liu, P. (2009).

⁷² Os trabalhos desenvolvidos pelo *International Trade Center* (ITC) da ONU preocupam-se principalmente com as implicações da fragmentação dos padrões sobre os pequenos e médios produtores e suas condições de acesso a mercados em que tais padrões são definidos. O ITC tem um inventário de padrões privados, estruturados por temas envolvidos, que contabiliza mais de 200 padrões privados. As informações estão disponíveis *on line* no Standards Map do ITC (www.standardsmap.org).

Além disso, “na área de segurança dos alimentos, alguns governos de países desenvolvidos apoiam-se crescentemente no setor privado para implementar as políticas”⁷³. No caso da regulação da importação de biocombustíveis, por exemplo, a União Europeia “tem influenciado fortemente a demanda por padrões e certificações (...), principalmente após 2009, quando integrou a governança privada em sua política de biocombustíveis. A Diretiva de Energias Renováveis (RED – 2009/28/CE) estabelece como obrigatório 10% de energia renovável no setor de transportes. E, devido aos potenciais impactos socioambientais negativos da produção de biocombustíveis, esse objetivo só é alcançado se os biocombustíveis em questão forem atestados como sustentáveis. Para atestar isso, a comissão aprovou o uso de qualquer esquema de certificação, e não há critérios obrigatórios, mas a comissão analisa o método de conformidade antes de os esquemas serem aceitos para operar no mercado europeu⁷⁴”. (Ver descrição no Box 2).

Em qualquer caso, e ainda que um processo de harmonização de padrões e/ou de consolidação neste mercado (de padrões) possa levar a uma redução do número de instrumentos privados de certificação, espera-se que os padrões privados venham a impactar parcelas crescentes da produção e do comércio internacional, especialmente de produtos agropecuários e de alimentos, nos próximos anos, razão pela qual o tema deve ganhar espaço na agenda de negociações comerciais. Como se observou na seção dedicada aos acordos preferenciais de comércio, a TPP já faz referência a esse tipo de mecanismo e define algumas diretrizes para mitigar riscos de que ele venha a atuar como barreira injustificada ao comércio.

⁷³ Liu, P. (2009). *Op. cit.*

⁷⁴ Denny, D. M. (2018). *Agenda 2030 e governança ambiental. Estudo de caso sobre etanol da cana-de-açúcar e padrões de sustentabilidade como Bonsucro*. Doutorado em Direito, Universidade Católica de Santos.

Box 2 – A regulação europeia sobre energias renováveis

Em 2009, a Comissão Europeia emitiu sua Diretiva de Energias Renováveis, que estabelecia que 10% da energia consumida no setor de transporte fosse de origem renovável. Em função dos potenciais impactos socioambientais negativos da produção de biocombustíveis, estes, para serem contabilizados na “cota” de 10% devem ser considerados compatíveis com critérios de sustentabilidade. Para verificar o atendimento a esse requisito, a Comissão Europeia aceitaria o uso de qualquer sistema de certificação, privado inclusive, embora a ela caiba avaliar a conformidade dos sistemas de certificação aos objetivos e critérios definidos.

Em dezembro de 2018, a União Europeia revisou sua Diretiva de Energias Renováveis de 2009, “reforçando os critérios de sustentabilidade da bioenergia através de diferentes provisões, inclusive o impacto direto negativo que a produção de biocombustíveis pode ter devido à mudança indireta do uso da terra (ILUC – *indirect land use change*)”, que ocorre quando a produção de alimentos ou a ocupação da terra por florestas e outras áreas com elevado estoque de carbono é substituída pela produção de matérias-primas para esses combustíveis.

Para lidar com a questão da ILUC, a regulação revisada introduz uma abordagem que define limites para os biocombustíveis, biolíquidos e combustíveis baseados em biomassa considerados de alto risco em termos de ILUC. Esses limites afetarão o volume desses combustíveis que os Estados-membros poderão contabilizar para atender a seus objetivos nacionais no que se refere à participação de renováveis no consumo nacional de energia e no setor de transportes. Os Estados-membros poderão usar e importar esses combustíveis, mas eles não entrarão no cálculo de seu desempenho do ponto de vista das metas estabelecidas. A nova diretiva também define as exceções para esses limites, aplicáveis aos biocombustíveis, biolíquidos e combustíveis à base de biomassa certificados como de baixo risco em termos de ILUC.

Para a implementação dessa abordagem, uma nova regulação, de 2019, define os critérios específicos para determinar os produtos considerados de alto risco e para certificar aqueles de baixo risco. São considerados biocombustíveis de alto risco, do ponto de vista de ILUC, aqueles que atendam cumulativamente a estes dois critérios: (i) a expansão média anual da área de produção global desde 2008 foi maior que 1% e afetou mais do que 100.000 hectares; e (ii) a parcela dessa expansão em direção a terras com alto estoque de carbono é maior que 10%. A regulação estabelece ainda critérios para a certificação de produtos considerados de baixo risco, bem como mecanismo de auditoria e verificação para essa certificação.

2.5. As políticas nacionais agrícolas⁷⁵: uma descrição estilizada do status quo e das principais tendências

⁷⁵ Uma descrição detalhada das políticas nacionais na área agrícola, ainda que limitada a um conjunto selecionado de países, escapa ao escopo deste trabalho. O tema é tratado porque, independentemente das especificidades nacionais e regionais das políticas agrícolas, estas geram regras que afetam a produção e o comércio internacional de mercadorias. Nesse sentido, buscou-se explicitar, de forma estilizada, as principais características e as tendências de evolução observadas nas políticas agrícolas de um conjunto de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

As políticas nacionais voltadas para a agricultura recorrem tradicionalmente a instrumentos para regular a oferta e a demanda domésticas: pelo lado da oferta, mecanismos de apoio ao investimento e à produção doméstica; pelo lado da demanda, instrumentos de apoio às exportações e de gerenciamento das importações.

O objetivo principal dessas políticas é a garantia de atendimento às necessidades alimentares da população (e dos insumos e produtos que contribuem para a produção de alimentos), para a qual concorrem, em doses variadas, segundo os países, a produção doméstica e as importações. Independentemente da capacidade do setor produtor doméstico para atender às necessidades da demanda ou para gerar excedentes exportáveis, as políticas nacionais incluem mecanismos de apoio à produção nacional, em geral com componente significativo de subsídio estatal.

Não é por acaso que os subsídios domésticos e à exportação são dois dos três pilares das negociações agrícolas na OMC⁷⁶. Embora o conceito utilizado pela OCDE seja mais amplo do que o de subsídios, uma *proxy* do volume de subsídios concedidos por diferentes países à agricultura pode ser obtida a partir da Estimativa de Apoio Total, um indicador calculado pela OCDE e que inclui:

- transferências para produtores agrícolas individualmente;
- gastos públicos que têm a agricultura primária como principal beneficiária, mas que não são transferidos a produtores individualmente; e
- apoio orçamentário aos consumidores de produtos agrícolas.

Segundo as estimativas da OCDE, o indicador de apoio total corresponde, no caso do conjunto de países-membros da organização, a 18% das receitas brutas dos produtores, equivalentes a US\$ 325 bilhões/ano, na média do triênio 2016/2018. Para as economias emergentes, o percentual de apoio é menor – 9% –, mas crescente. Além disso, há grandes diferenças entre os percentuais de apoio de um país como o Brasil – competitivo no setor agrícola –, da ordem de 2,6%, e os de outros emergentes, como China (15,3%)⁷⁷.

A diversidade de políticas de estímulo à produção e de controles de preços mínimos nas importações, combinada com elevadas tarifas de importação, restrições quantitativas (cotas) e outras barreiras não tarifárias, protege a produção doméstica da concorrência internacional. Consequentemente, distorcem o comércio mundial desses bens, pois implicam aumento dos níveis de produção e das exportações mundiais e redução dos preços internacionais, prejudicando as condições de competição no mercado mundial de produtores com vantagens comparativas.

Dados seus evidentes efeitos diretos e indiretos sobre volumes e direções dos fluxos de comércio internacional, é para essas políticas que se voltam disposições e regras propriamente

⁷⁶ O terceiro pilar é o de acesso a mercados.

⁷⁷ OECD (2019). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019*, OECD Publishing. Dados discriminados por vários países são apresentados na Parte II desse relatório, p. 45-48.

comerciais referentes a subsídios e a acesso a mercados constantes do acordo multilateral sobre agricultura – principalmente esse – e também de acordos preferenciais.

Ao lado dessas políticas tipicamente setoriais, desenvolveram-se outros instrumentos cujos focos são a qualidade e a segurança (sanidade) dos produtos gerados pelas atividades agrícolas. Esses instrumentos podem ou não estar voltados com exclusividade para o setor: o estabelecimento de normas técnicas é tão ou mais relevante para a indústria, enquanto as normas sanitárias e fitossanitárias se aplicam essencialmente a produtos agrícolas.

Essa dimensão das políticas agrícolas ganhou crescente relevância nos últimos anos, não apenas pela ocorrência de episódios de pandemias de peste de origem animal com impactos transnacionais, mas também pelas preocupações, entre consumidores, com a segurança dos produtos consumidos e, por essa via, com a origem e as condições de produção deles – preocupações essas que as pandemias ajudaram a disseminar.

A partir daí, as políticas nacionais passam a “rastrear” os atributos não apenas dos produtos finais, mas também de sua cadeia de produção a jusante. Um segundo movimento de ampliação do escopo de atributos considerados pelas políticas – às quais se somam as normas e padrões privados – as leva a considerar, também, as condições ambientais e sociais em que os bens agrícolas são produzidos, bem como os impactos dessa produção sobre os fatores que contribuem para a mudança climática.

Uma característica relevante desse padrão de expansão do campo regulatório aplicável ao comércio internacional de alimentos se dá não por substituição de instrumentos “tradicionais” por “novos” instrumentos, mas por acréscimo destes àqueles e, inclusive em certos casos, da articulação entre eles. Por exemplo, a eficácia de padrões mandatórios ou voluntários de sustentabilidade está vinculada ao seu potencial para atuar como um “filtro” de acesso a mercados, barrando os produtos que não atendam a seus requisitos.

Normas técnicas, sanitárias, fitossanitárias e os padrões ditos “de sustentabilidade” se aplicam, em princípio, tanto a bens produzidos domesticamente quanto a produtos importados. Nem por isso elas deixam de ter razoável potencial para, em havendo oferta doméstica dos produtos, discriminá-los favoravelmente. A superposição de normas estatais e padrões privados, bem como a multiplicação destes, apenas agregam elemento a um cenário internacional propenso a conflitos comerciais.

Vale chamar a atenção para o fato de que as várias camadas de regulação da produção de bens agropecuários e alimentos somente impactam o comércio no caso dos produtos serem transacionados internacionalmente. A afirmação é autoevidente, mas ela aponta para o fato de que os efeitos dessas regulações somente se fazem sentir necessariamente sobre a parcela exportável da produção agrícola. A parcela destinada ao consumo doméstico submete-se apenas às regulações nacionais (quando o fazem).

Apesar da direção geral que adotam as políticas nacionais de agricultura, há significativas variações de acordo com países e regiões. A União Europeia é indiscutivelmente o principal *player* no que se refere à integração de princípios e critérios de sustentabilidade às suas políticas, potencialmente impactando o comércio internacional, mesmo quando tais políticas não são propriamente comerciais, mas energéticas e de transporte, por exemplo.

A publicação anual da OCDE *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation*, em sua edição de 2019, traz uma análise das políticas agrícolas da União Europeia, dos países-membros da OCDE que não participam da União Europeia e de 11 países em desenvolvimento não membros, entre os quais os BRICS. O monitoramento da OCDE foca principalmente nas políticas nacionais de apoio ao setor e na evolução de indicadores – desenvolvidos pela própria instituição – de apoio público, mas também descreve as tendências mais recentes na evolução das políticas nacionais, ressaltando aquelas que se manifestam simultaneamente em diversos países⁷⁸. Os parágrafos que se seguem se baseiam nas observações dessa publicação sobre tais tendências.

Os mecanismos mais tradicionais de apoio à produção doméstica são, em geral, consolidados em programas plurianuais de desenvolvimento da agricultura e mantêm-se ativos em todos os países através da combinação – variável em cada país – de:

- instrumentos de garantia de preços mínimos pagos aos produtores;
- sistemas de pagamentos diretos aos produtores, cada vez menos vinculados a produtos específicos e aos volumes produzidos⁷⁹, dentro da lógica de *decoupling*. Em alguns países, como México e Índia, novos sistemas de pagamento direto foram adotados para atender a pequenos e médios produtores. Em outros (países da União Europeia e Suíça, por exemplo), o pagamento direto pode se vincular ao cumprimento de certos requisitos, inclusive ambientais;
- mecanismos de administração de risco incorridos pelos produtores, alguns permanentes – seguro rural ou pagamento direto ao produtor –, outros temporários, vinculados à ocorrência de desastres naturais (secas, inundações etc.);
- instrumentos de incentivo ao investimento na agricultura ou na cadeia produtiva de alimentos, como subsídio ao crédito para investimento, depreciação acelerada para equipamentos etc. Na Coreia do Sul e na China, certos incentivos ao investimento foram vinculados a objetivos de diversificação produtiva para culturas diversas das mais tradicionais (arroz, no caso da Coreia); e
- mecanismos de gerenciamento de pestes e doenças, através das políticas sanitárias e fitossanitárias aplicadas à produção mais recente. O exemplo atual citado com maior detalhe pela publicação da OCDE diz respeito ao surto de peste suína na China e às medidas adotadas pelos governos desse e de outros países para conter a propagação da pandemia.

⁷⁸ OECD (2019). *Op. cit.*

⁷⁹ O processo de desvincular o valor dos subsídios ao produtor do volume produzido ou da produção de determinados bens começou a ganhar força com a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia, em 1992. Esse tipo de medida vem sendo adotado por outros países, como a Coreia do Sul, que pretende substituir o sistema antigo por uma ajuda direta ao produtor que cumpra condições gerais ligadas à qualidade e à sustentabilidade dos produtos.

A essas políticas mais tradicionais, juntam-se instrumentos e mecanismos que se associam a novos temas da agenda agrícola:

- planos para aperfeiçoar o manejo sustentável de recursos naturais e o desempenho ambiental do setor agrícola. Na Coreia do Sul, por exemplo, o plano de desenvolvimento plurianual do país condiciona de forma mais estrita o pagamento de aportes diretos aos produtores agrícolas ao cumprimento de requisitos ambientais e de redução da poluição. O mesmo instrumento inclui aperfeiçoamentos nos sistemas de registro de pesticidas e de gerenciamento do rastreamento dos produtos;
- ações para mitigar a mudança climática e adaptar-se aos seus efeitos. Nesse caso, são destacados o Programa RenovaBio, implementado em 2018, pelo Brasil, e os planos estratégicos de resiliência à seca, em vias de elaboração na Austrália e na Turquia, entre outros;
- ações voltadas para o funcionamento das cadeias de valor de alimentos. Alguns países, como Canadá, desenvolvem uma “política para alimentos”, que deve tratar de questões como “o acesso crescente a alimentos seguros, nutritivos e culturalmente apropriados; a contribuição da alimentação para a saúde humana; a promoção da sustentabilidade, resiliência e conservação ambiental; e a construção de um forte setor agrícola e de produção de alimentos”. Na França, uma lei promulgada em 2018 pretende promover relações equilibradas entre o setor agrícola e o setor de distribuição de alimentos, bem como a alimentação saudável e sustentável⁸⁰;
- novas regulações para tornar mais eficientes os procedimentos de segurança alimentar e tornar mais clara a etiquetagem relativa a características dos alimentos. Na União Europeia, uma nova regulação, a ser aplicada em 2021, harmoniza as regras de etiquetagem relativas à produção orgânica nos países-membros, desincentivando a fraude e promovendo a competição interna. A China adotou, em 2015, uma nova Lei de Segurança Alimentar abrangente, que visa a gerenciar a segurança alimentar “na origem” e que atribui aos produtores e demais operadores da cadeia a responsabilidade primária pela segurança dos alimentos; e
- fortalecimento da regulação de bem-estar animal, tanto em grandes exportadores (Austrália, Canadá e Nova Zelândia), quanto em países importadores.

Essa lista de novos temas repertoriados pela OCDE ilustra adequadamente de que forma a agenda de política agrícola de um conjunto muito relevante de produtores e consumidores estabeleceu crescentes conexões com outras agendas de política: ambiental e climática, energética e de saúde, principalmente.

Nesse processo, o foco se desloca dos produtos para os processos produtivos e do elo final da cadeia para o ciclo de vida dos produtos ao longo daquela, sem, no entanto, que as políticas

⁸⁰ OECD (2019). *Op. cit.*

agrícolas deixem de lado os instrumentos tradicionais que impactam o comércio internacional, como tarifas, barreiras comerciais quantitativas e subsídios.

3. Atores e instituições relevantes no Brasil para a formulação da política comercial agrícola

O posicionamento do Brasil nos foros internacionais que negociam e criam regras que afetam a produção e o comércio internacional de produtos do setor é hoje orientado pelos seguintes objetivos:

(i) defesa da melhoria das condições de acesso aos mercados externos para os produtos exportados pelo Brasil: agenda de liberalização tarifária e não tarifária (cotas);

(ii) defesa da redução das distorções econômicas e comerciais geradas pela concessão de subsídios à produção e à exportação em diversos países com mercados internos relevantes;

(iii) resistência em relação a iniciativas que buscam acomodar preocupações movidas tanto pelo “mundo da precaução” quanto pela agenda climática, na forma de novos critérios para a avaliação de aspectos qualitativos do processo de produção dos bens exportáveis; e

(iv) questionamento, através do mecanismo de solução de controvérsias e de alguns Comitês da OMC, de medidas nacionais adotadas por outros Estados-membros e que são percebidas, pelo governo e por *stakeholders* privados no Brasil, como danosas aos interesses exportadores brasileiros e contrárias às regras do sistema multilateral de comércio.

A esses objetivos, que correspondem aos interesses exportadores dos produtores agrícolas, a política comercial agrícola brasileira agrega preocupações dos segmentos voltados para o mercado interno – em geral, mas não apenas –, produzindo produtos mais típicos de clima temperado, nicho em que o Brasil não tem vantagens comparativas naturais.

Essas preocupações, dada a falta de vantagens comparativas, refletem-se em demandas protecionistas, sob a forma de resistência à redução de tarifas de importação ou demandas para sua elevação, imposição de cotas de importação, imposição de medidas sanitárias e fitossanitárias ou barreiras técnicas que dificultem as importações desses produtos.

Embora não seja um tema de negociações e regras internacionais, a preocupação com a imagem externa do agronegócio brasileiro vem mobilizando atores públicos e privados nos últimos anos e intensificou-se ao longo de 2019. As implicações negativas sobre as exportações de proteínas animais resultantes de operações policiais como a “Carne Fraca”, que investigou e levou à prisão temporária funcionários de grandes frigoríficos brasileiros por uso indevido de substâncias ilícitas e adulteração de certificados de qualidade, motivaram um esforço de melhoria da imagem da produção agrícola brasileira no exterior.

A esse movimento, somaram-se os impactos negativos sobre as exportações brasileiras decorrentes das notícias sobre aumento de desmatamento e incêndios na Amazônia que ampliaram as repercussões negativas sobre as exportações de produtos do agronegócio. Com isso, a questão da imagem externa da produção agrícola brasileira galgou posições nas prioridades da agenda internacional agro, com reflexos, inclusive, no organograma de órgãos do setor público, como o Ministério das Relações Exteriores.

A economia política da política comercial agrícola será analisada na próxima seção. Mas antes disso é útil mapear as instituições públicas e privadas que influenciam a formulação e atuam na defesa do posicionamento brasileiro nos foros de negociações de regras que afetam a produção e o comércio de produtos agrícolas.

Como se descreveu na seção 2 deste relatório, os principais temas das negociações de regras que afetam o comércio internacional de produtos agrícolas são: subsídios (às exportações e à produção); acesso a mercados (tarifas de importação e cotas); medidas técnicas (sanitárias, fitossanitárias e barreiras); normas ambientais e trabalhistas nos acordos comerciais; e padrões privados.

Os foros internacionais relevantes para a negociação dessas regras são: OMC, acordos preferenciais de comércio, organismos produtores de normas técnicas (CODEX, OIE e CIPV) e esquemas privados produtores de normas (padrões privados).

Há muitos órgãos públicos que influenciam, de alguma maneira, as regulações brasileiras e as posições do país nos foros internacionais produtores de regras que afetam a produção e o comércio de produtos agrícolas. Sem pretender ser exaustivo, o mapeamento realizado neste trabalho sugere que os mais relevantes são:

- Ministério das Relações Exteriores (MRE)
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
- Ministério da Economia (ME) e Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)
- Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

Embora não tenham participação direta no processo de criação e negociação da normativa para o setor agrícola, há ainda dois atores públicos cuja atuação tem impacto sobre as normas para a produção e o comércio de produtos do agro: o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Congresso Nacional. No primeiro caso, porque a normativa relacionada ao meio ambiente condiciona a produção agrícola. No segundo, porque cabe ao Congresso a ratificação dos acordos que internalizam as normas negociadas nos foros internacionais.

No setor privado, há também um amplo conjunto de atores que representam os interesses dos produtores do agronegócio e que buscam influenciar o processo de elaboração e negociação de normas no âmbito doméstico e internacional. Embora sejam muitos atores, os mais atuantes no que se refere às regras internacionais que afetam o setor são:

- Confederação Nacional da Agricultura (CNA);
- Associações setoriais (como a ÚNICA, ABIOVE, ABPA etc.) e;
- Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).

Recentemente, o Instituto Pensar Agro (IPA) vem ganhando relevância no processo de influência do setor. No entanto, esse instituto dedica-se principalmente a fornecer informações e a influenciar o trabalho da Frente Parlamentar da Agropecuária, mais voltada para políticas domésticas que afetam o agronegócio.

A Figura 4, a seguir, apresenta de forma esquemática e sintética os principais atores públicos e privados que atuam na formulação e defesa do posicionamento brasileiro nos foros internacionais de produção de regras para a produção e o comércio de produtos agrícolas, bem como suas interações.

Os grandes temas ou conjuntos de regras que afetam a produção e o comércio de produtos agrícolas e que estão sujeitos a negociações internacionais estão representados por elipses azuis na Figura 4. Esses temas são negociados nos foros internacionais apresentados no alto da figura. Os atores públicos que negociam ou formulam as posições brasileiras estão representados pelas figuras contornadas por verde, e as organizações do setor privado que buscam influenciar esse processo aparecem na parte inferior da figura.

As setas que ligam os atores privados aos públicos e aos temas e foros internacionais são apenas ilustrativas das principais interações entre eles, não pretendendo ser exaustivas, mas apenas chamar a atenção para as relações mais importantes.

Enquanto a Figura 4 representa os atores e interações relevantes para a formulação de posições e defesa dos interesses exportadores do setor agropecuário no Brasil, a Figura 5 apresenta os atores mais atuantes na política comercial unilateral do setor agrícola, refletindo primordialmente as preocupações de caráter defensivo em relação à competição externa. Aqui também a descrição dos atores e suas principais interações não tem o objetivo de ser exaustiva, mas apenas de representar as relações mais relevantes.

Os principais instrumentos de política comercial mobilizados para o objetivo de proteger os produtores domésticos da concorrência com produtos importados são: tarifas, cotas, medidas de defesa comercial (*antidumping*) e medidas sanitárias e fitossanitárias.

Dois atores que não aparecem como relevantes para a política comercial negociada tornam-se mais atuantes na política comercial unilateral: o Congresso e o Instituto Pensar Agro. Na realidade, o Congresso não tem um papel ativo na administração pontual da política comercial unilateral, mas os congressistas, particularmente os que compõem a Frente Parlamentar da Agropecuária, atuam muitas vezes junto aos órgãos do Poder Executivo para defender as posições dos setores que se sentem ameaçados pela concorrência externa.

Figura 4: Normas internacionais que afetam o comércio de produtos agrícolas: principais temas, foros e atores públicos e privados

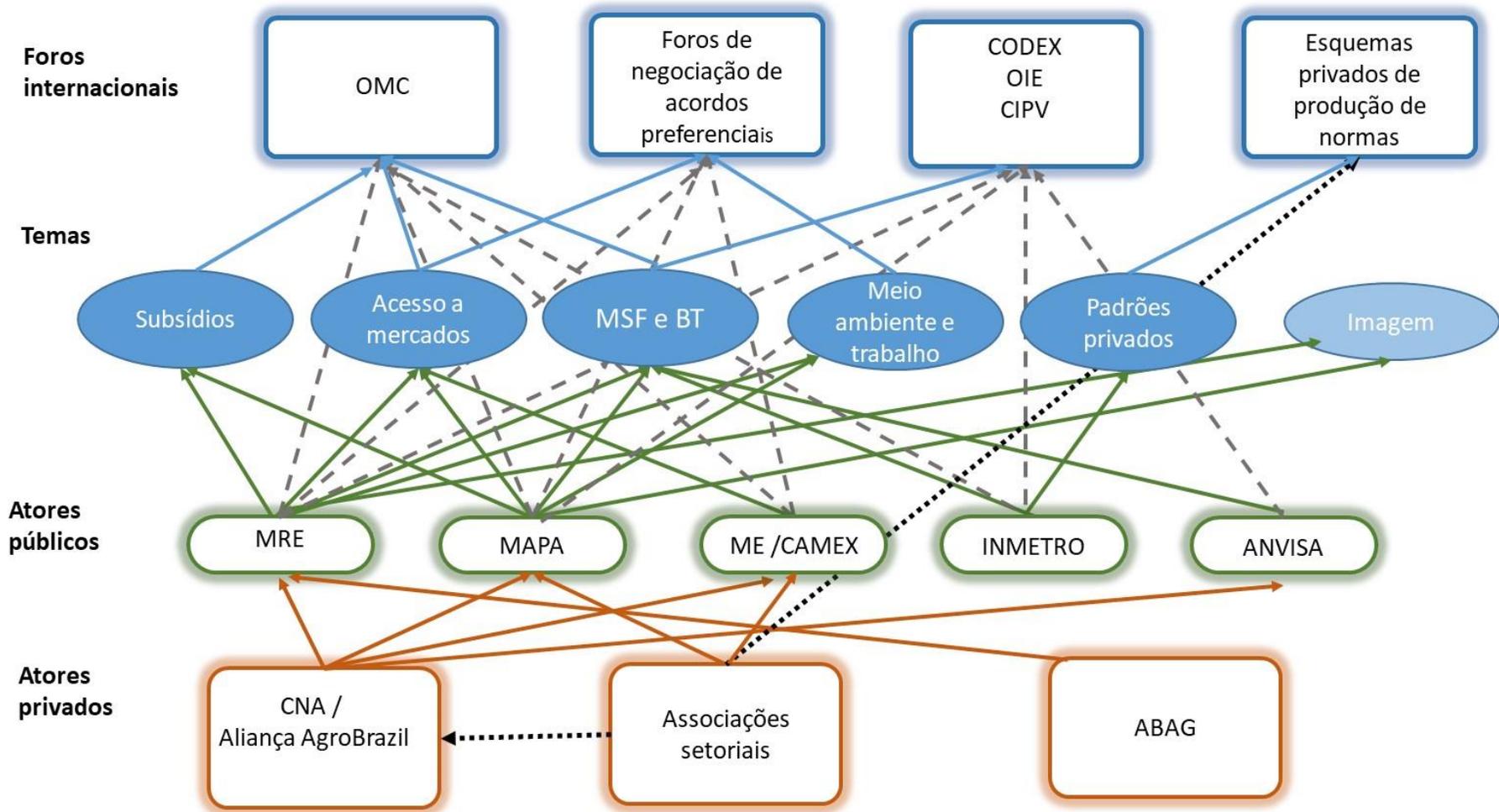
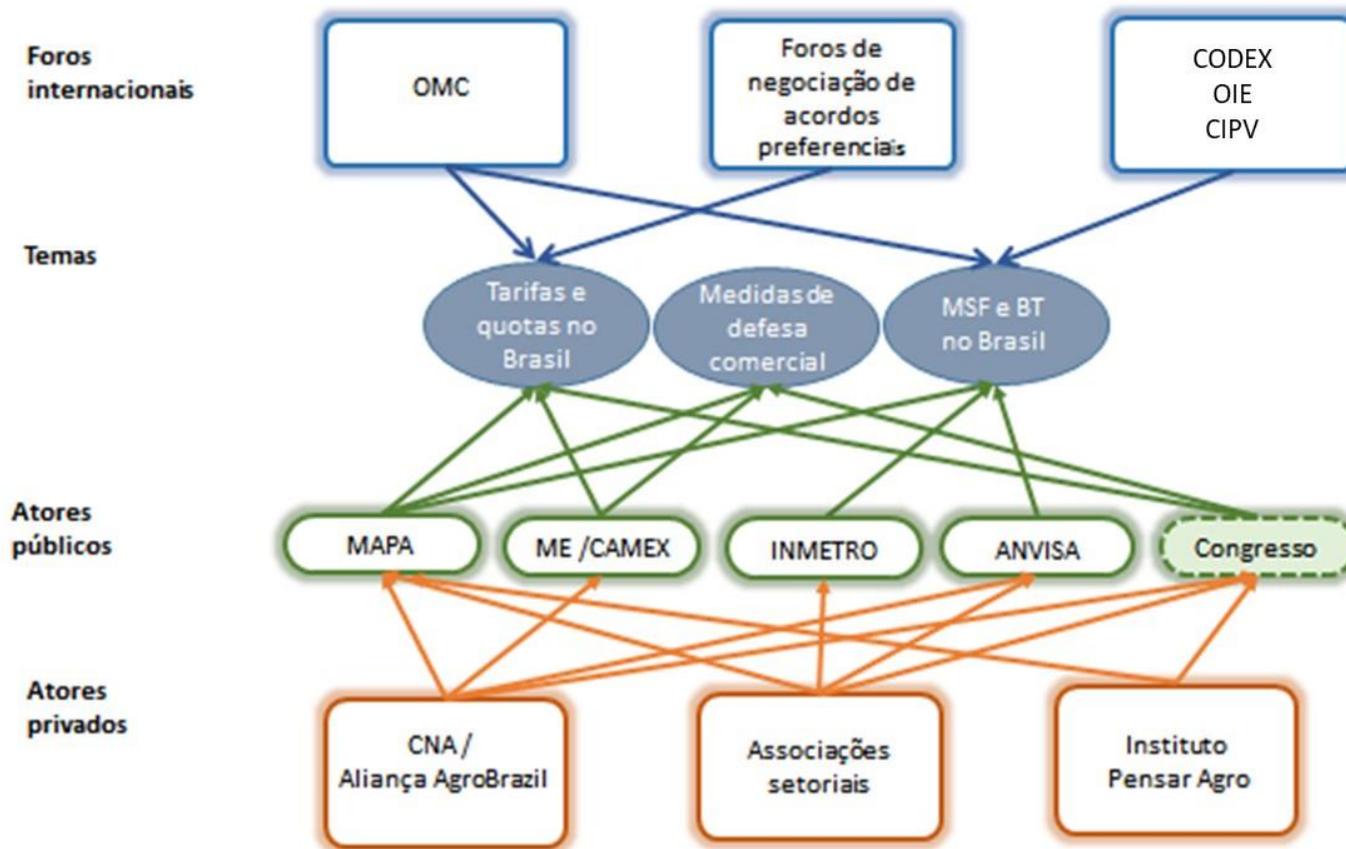


Figura 5: Foros internacionais e atores internos que regulam e atuam sobre a política comercial unilateral do setor agrícola



3.1. Os atores públicos

3.1.1. MRE – Ministério das Relações Exteriores

O MRE é o Ministério encarregado da representação do Brasil no exterior em fóruns internacionais, multilaterais e regionais. É o Ministério que apresenta e negocia os posicionamentos do país nas negociações internacionais. Embora o MRE participe, no âmbito interno, da formulação das posições negociadoras brasileiras, em geral, o posicionamento específico do Brasil nos temas agrícolas é influenciado pelos órgãos reguladores, principalmente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e, em menor grau, os demais atores públicos apresentados na figura.

O MRE é o ponto focal do comitê do *Codex Alimentarius* no Brasil, o que significa que o Ministério é o responsável pelas notificações e representação do Brasil no órgão. Atualmente o *Codex Alimentarius* é presidido por um brasileiro, Guilherme Costa, já em seu segundo mandato.

No atual governo, o organograma do MRE sofreu reformas relevantes do ponto de vista do tratamento dos temas agrícolas nos foros internacionais. A nova estrutura do órgão contempla uma Secretaria de Política Externa Comercial e Econômica, que incorporou diversos departamentos e agências que antes estavam dispersos em subsecretarias variadas. O objetivo da criação dessa secretaria foi buscar maior sinergia entre as iniciativas de política comercial externa e as ações de promoção comercial.

Essa secretaria reúne 11 subsecretarias/departamentos, que incorporam, por exemplo, as negociações no âmbito de organismos econômicos multilaterais – como a OMC e o Departamento de Promoção do Agronegócio (DP-Agro), criado sob a nova estrutura. Incorpora também a APEX-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos), agência responsável pela promoção de exportações e investimentos, que até o início do governo Temer estava sob o comando do antigo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

A promoção das exportações e a defesa dos interesses do setor agrícola ganhou relevância nas prioridades do ministério no atual governo. De acordo com publicação do embaixador Ernesto Araújo em uma rede social no dia 21 de dezembro de 2018, às vésperas de sua posse como ministro das Relações Exteriores, “...estamos criando no Itamaraty um Departamento do Agronegócio para trabalhar junto com o Ministério da Agricultura na conquista de mercados internacionais. Daremos ao agro a atenção que no MRE ele nunca teve⁸¹.”

81

<https://twitter.com/ernestofaraujo/status/1075956637981118464?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1075956637981118464&ref_url=https%3A%2F%2Fg1.globo.com%2Fpolitica%2Fnoticia%2F2018%2F12%2F21%2Ffuturo-chanceler-anuncia-criacao-de-departamento-de-agronegocio-no-itamaraty.ghtml>.

Ainda na área econômica, há mais três secretarias na estrutura do MRE encarregadas de negociações bilaterais e/ou regionais: uma para as Américas, outra para o Oriente Médio, a Europa e a África e uma terceira para a Ásia, a Oceania e a Rússia.

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/17818-sistema-eletronico-de-monitoramento-de-barreiras-comerciais>

3.1.2. MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

O MAPA é o ministério responsável pela formulação da política agrícola nacional, e participa da construção das posições técnicas setoriais do país nas negociações agrícolas internacionais, regionais, bilaterais ou multilaterais. Entre suas funções, estão a de promover políticas que assegurem a sanidade animal e vegetal, em linha com os compromissos internacionais do país.

O MAPA e a ANVISA atuam na análise de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias que afetam a produção de produtos agrícolas no Brasil. Cabe ao Ministério da Agricultura a produção de normas e regulamentos referentes às inspeções das exportações e das importações de produtos de origem animal, atestando sua qualidade e segurança. Além disso, o ministério atua na fiscalização das mercadorias, visando a conformidade entre a legislação de inspeção sanitária brasileira e as normas exigidas pelos mercados de destino de produtos de exportação. Assim, as exportações de animais vivos ou de produtos alimentares de origem animal são submetidas ao cumprimento de requisitos regulamentados pelo MAPA.

A administração das tarifas e das cotas de importação, bem como da defesa comercial, é de responsabilidade do Ministério da Economia. Muitas das decisões sobre a política comercial agrícola são levadas à CAMEX, órgão colegiado localizado nesse ministério e no qual o MAPA tem assento. Assim, embora o MAPA não tenha a atribuição de administrar a política tarifária e de defesa comercial, representa as visões da agricultura no foro da CAMEX.

Um mecanismo relevante para a atuação internacional do MAPA é a figura do adido agrícola, que exerce a missão de assessoramento em assuntos agrícolas junto às missões diplomáticas brasileiras. Criada em 2008⁸², por decreto presidencial, a função desempenhada pelos adidos agrícolas tem sido considerada relevante por representantes do setor produtivo. Essa avaliação positiva deu margem a que o setor industrial pleiteasse a criação da função de adido industrial, o que até o momento não foi aceito pelos sucessivos governos.

As funções dos adidos agrícolas incluem a busca de melhores condições de acesso aos mercados externos para os produtos do agronegócio brasileiro; a prospecção de novas oportunidades para os produtos do setor; o acompanhamento e a elaboração de relatórios sobre políticas agrícolas e

⁸² <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Decreto/D6464.htm>.

legislações dos mercados locais que possam afetar o agronegócio brasileiro; dentre outras questões. Os adidos agrícolas são designados pela Presidência da República por indicação do ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em consulta com o MRE. Atualmente, há 25 adidos agrícolas em atuação em 23 países ou blocos⁸³.

<http://www.agricultura.gov.br/>

<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais/negociacoes-comerciais>

3.1.3. ME/Camex – Ministério da Economia/Câmara de Comércio Exterior

Após a reformulação promovida pelo Decreto n. 10.044, de 4 de outubro de 2019⁸⁴, a Câmara de Comércio Exterior (Camex), do Ministério da Economia, passou a ter por objetivo “a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, aos investimentos estrangeiros diretos, aos investimentos brasileiros no exterior e ao financiamento às exportações, com vistas a promover o aumento da produtividade da economia brasileira e da competitividade internacional do País”.

O Conselho de Estratégia Comercial é o órgão da Camex ao qual competem, dentre outras, as seguintes iniciativas:

- propor a estratégia e as diretrizes da política de comércio exterior;
- conceder mandato negociador e definir as diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, aos investimentos estrangeiros diretos e aos investimentos brasileiros no exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral, e acompanhar o andamento e monitorar os resultados dessas negociações;
- pronunciar-se sobre propostas relativas a contenciosos e à aplicação de contramedidas para proteger os interesses brasileiros permitidos pelo Direito Internacional;
- propor diretrizes para as políticas de fomento de investimentos estrangeiros diretos no país e de investimentos brasileiros diretos no exterior;
- propor as diretrizes e coordenar as políticas de promoção de mercadorias e de serviços no exterior e de informação comercial.

O Conselho é presidido pelo presidente da República e composto pelos ministros dos seguintes ministérios: Casa Civil, Defesa, Relações Exteriores, Economia e Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Dentre as atribuições do Comitê-Executivo de Gestão da Camex que têm impacto sobre a política comercial para o setor agrícola, destacam-se as seguintes:

⁸³ Há dois adidos agrícolas na China e dois na União Europeia. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-3-de-30-de-julho-de-2019-208198776>>.

⁸⁴ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10044.htm>.

- orientar a política aduaneira, observada a competência específica do Ministério da Economia;
- formular diretrizes da política tarifária na importação e na exportação;
- estabelecer as alíquotas do imposto sobre a exportação;
- estabelecer as alíquotas do imposto de importação;
- fixar direitos *antidumping* e compensatórios, provisórios ou definitivos e salvaguardas;
- alterar regras de origem de natureza preferencial, inclusive para fins de internalização de modificações promovidas no âmbito das comissões administradoras de acordos comerciais dos quais o país faça parte.

O Comitê-Executivo é presidido pelo ministro da Economia e composto por representantes (em geral, secretários) dos ministérios que compõem o Conselho Estratégico. O MAPA tem dois representantes nesse Comitê: o secretário de Assuntos Internacionais e o secretário de Política Agrícola.

A Camex tem, portanto, papel central na formulação da política comercial, e as visões do setor agrícola são aí representadas pelo MAPA.

<http://www.camex.gov.br/>

3.1.4. INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) é uma autarquia federal que atua como Secretaria Executiva do CONMETRO (Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial), vinculada à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia.

As linhas de atuação do INMETRO refletem as áreas temáticas e os compromissos relacionados à implementação, no Brasil, do Acordo de Barreiras Técnicas da OMC, bem como, em certos casos, do Acordo de MSF, para fins de estabelecimento de normas e regulamentos técnicos no país. Representantes do órgão integram os grupos de trabalho da Delegação Brasileira junto à OMC em Genebra em questões pertinentes à implementação do ABTC e às negociações comerciais internacionais sobre o tema, em coordenação com outros órgãos governamentais e representantes do setor privado.

O INMETRO também atua na formulação técnica de propostas junto aos comitês de Barreiras Técnicas e de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, no encaminhamento de notificações sobre políticas brasileiras, acompanhamento das notificações de parceiros comerciais e de apresentação de STCs (*Specific Trade Concerns*) nesses fóruns, bem como na resposta a questionamentos apresentados por outros países em relação a medidas do Brasil.

No que se refere às atividades de articulação internacional, o INMETRO atua por meio da sua Coordenação-Geral de Articulação Internacional (CAINT), que tem como funções, entre outras: fornecer aos exportadores brasileiros informações atualizadas sobre barreiras técnicas ao comércio e prover apoio para sua superação (com base no sistema “Alerta Exportador” e publicações de estudos sobre medidas aplicadas por parceiros comerciais); e atuar como ponto focal para o setor privado, tanto produtores como importadores e exportadores para o Brasil. Também participa da negociação de acordos de cooperação técnica internacional e é responsável pela coordenação do SGT N^o 3 do MERCOSUL, encarregado da harmonização de regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade no âmbito do bloco.

O CONMETRO é o órgão normativo interministerial do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO), o qual agrega, por sua vez, entidades públicas e privadas de certificação de produtos, todas acreditadas pelo INMETRO.

O CONMETRO atua por meio de seus Comitês Técnicos. Entre eles, o Comitê de Coordenação de Barreiras Técnicas ao Comércio (CBTC) é um fórum de discussões para propostas nas negociações internacionais; subsidia a participação do Brasil no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC e outros fóruns; analisa projetos de normas, regulamentos técnicos e sistemas de avaliação da conformidade internacionais. O Comitê *Codex Alimentarius* do Brasil (CCAB) representa o Brasil no Comitê do *Codex Alimentarius* e coordena a atualização das normas CODEX como referência para adoção de normas para produtos alimentares. Em suas reuniões, o CCAB discute e elabora o posicionamento da delegação brasileira referente aos documentos a serem analisados nas reuniões internacionais dos diversos comitês técnicos do CODEX.

O CCAB tem uma ampla representatividade no setor da produção de alimentos, sendo composto por vários membros de órgãos do governo, da indústria doméstica e de órgãos de defesa do consumidor. Entre outros, fazem parte do CCAB a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Economia, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o INMETRO, Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), Instituto de Defesa dos Consumidores (IDEC), Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (ABIA), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Confederação Nacional do Comércio (CNC).

A coordenação geral e a secretaria executiva do *Codex Alimentarius* no Brasil (CCAB) são exercidas pelo INMETRO. À semelhança da estruturação do CODEX, o CCAB atua por meio de grupos técnicos específicos. Aos grupos técnicos compete analisar e avaliar as matérias submetidas a exame pelos respectivos Comitês, a fim de elaborar posições a serem submetidas ao CCAB para as reuniões internacionais dos Comitês do CODEX.

<http://www4.inmetro.gov.br/>

<http://inmetro.gov.br/barreirastecnicas/>

http://www.INMETRO.gov.br/qualidade/comites/Codex_ccab.asp

3.1.5. ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

A ANVISA é o órgão no Brasil encarregado da vigilância sanitária no território nacional, por meio da coordenação de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados. Tem por função editar normas e regulamentos para o controle sanitário da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, processos produtivos, uso de insumos e técnicas, atividades que fazem parte do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

A ANVISA é responsável pela implementação no Brasil dos compromissos assumidos em fóruns internacionais na área de vigilância sanitária e representa o país em iniciativas de cooperação internacional com outros países. No âmbito do MERCOSUL, atua no Subgrupo de Trabalho – SGT Nº 3 “Regulamentos Técnicos e Procedimentos de Avaliação da Conformidade”, no tema de Alimentos. As normas harmonizadas nos SGT são de incorporação mandatória ao ordenamento jurídico nacional dos Estados-membros.

A ANVISA participa de Comitês coordenados pelo INMETRO – Comissão do *Codex Alimentarius* e Comitê Coordenador para América Latina e Caribe – de Grupos Técnicos (Certificação, Importação e Exportação de Alimentos e Princípios Gerais) e também dos coordenados pelo MAPA (Frutas e Vegetais Processados, Resíduos de Drogas Veterinárias em Alimentos, Resíduos de Agrotóxicos, Especiarias e Ervas Culinárias etc.).

Os Grupos Técnicos coordenados pela ANVISA tratam de vários temas afetos ao setor alimentos, tais como: contaminantes, aditivos, higiene, rotulagem, métodos de análise e amostragem, nutrição e alimentos para fins especiais e óleos e gorduras. A ANVISA também coordena alguns comitês temáticos específicos do *Codex Alimentarius*. Tem um papel relevante na definição de uma agenda regulatória periódica, a qual é preparada com base em iniciativas de governo, bem como em demandas e sugestões do setor privado. A ANVISA coordena chamadas públicas para a incorporação de propostas. E conforme essas demandas adquirem massa crítica, passam a fazer parte de um novo marco regulatório – como no caso da rotulagem nutricional. Do ponto de vista das regras de vigilância sanitária, o campo de atuação da ANVISA cobre os produtos agrícolas industrializados e bebidas não alcoólicas, cabendo ao MAPA a coordenação do marco regulatório para produtos agrícolas básicos e bebidas alcoólicas.

A interface dos comitês do *Codex Alimentarius* com as atividades da área de alimentos da ANVISA ocorre por meio de Grupos Técnicos (GTs), cujas coordenações são exercidas pelo INMETRO, pela ANVISA, pelo MAPA e pelo MRE, conforme suas atuações nos diferentes segmentos da produção de alimentos, como resíduos de contaminantes químicos, rotulagem, inspeção nas liberações de importação etc.

<http://portal.ANVISA.gov.br/foruns-internacionais>

<http://portal.anvisa.gov.br/snvs>

http://portal.ANVISA.gov.br/lista-alertas/-/asset_publisher/M8cBgQWugsIL/content/o-Codex-alimentarius-texto?inheritRedirect=false

<http://portal.anvisa.gov.br/institucional>

3.1.6. Congresso Nacional

O Artigo 49, Inciso II, da Constituição de 1988, estabelece que o Poder Legislativo é encarregado de “resolver definitivamente sobre tratados, acordos, ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Ratificando o que reza aquele artigo, o Artigo 84, em seu Inciso VII, afirma que cabe privativamente ao presidente da República celebrar tratados, acordos ou atos internacionais “sujeitos a referendo do Congresso Nacional”⁸⁵.

Em função dessa distribuição de atribuições entre os dois poderes na estrutura do Estado, a política comercial recebeu, historicamente, pouca atenção do Congresso no Brasil. Até mesmo a criação do MERCOSUL recebeu pouca atenção do Poder Legislativo. Protocolos e outros acordos assinados no âmbito do esquema de integração sub-regional costumam levar anos no Congresso até serem ratificados.

A atenção do Congresso a temas de política de comércio exterior sofreu uma inflexão durante o período de negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Uma Comissão Especial sobre a ALCA foi criada em 1997 como um foro para monitorar o processo e atuar mais diretamente sobre ele. Naquele período, era comum a participação de congressistas nas delegações oficiais do governo brasileiro para reuniões negociadoras de alto nível.

Em 2003, o senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, apresentou um Projeto de Lei ao Senado⁸⁶ definindo os objetivos, métodos e modalidades que o Executivo deveria observar na participação do Brasil em negociações multilaterais, regionais ou bilaterais. Esse PL condicionava a ratificação pelo Congresso de acordos comerciais negociados pelo Executivo ao estrito cumprimento das condições estabelecidas na lei. Essa proposta não prosperou no Congresso.

Apesar do reduzido grau de envolvimento do Poder Legislativo com os temas de política comercial, o mesmo não se pode dizer dos parlamentares, individualmente ou em coalizações, como a Frente Parlamentar Agropecuária. É frequente a mobilização de congressistas por produtores ou empresários preocupados com determinadas decisões de política comercial por parte do Executivo, em geral relacionadas a questões de interesse específico de suas bases eleitorais regionais⁸⁷.

⁸⁵ Soares de Lima, M.R.; Santos, F. (2001). O Congresso e a Política de Comércio Exterior. Lua Nova, n. 52. São Paulo. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452001000100006>>.

⁸⁶ <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/57669>>.

⁸⁷ Para exemplos dessa mobilização, ver IPEA (2019). *The Political Economy of Trade Policy in Brazil*. Disponível em:

3.2. Os atores privados

3.2.1. CNA – Confederação Nacional da Agricultura⁸⁸

A CNA é a instituição de representação patronal dos produtores agrícolas e atua da seguinte forma: as Federações da Agricultura e Pecuária atendem aos estados e representam os sindicatos rurais, que, por sua vez, desenvolvem ações diretas de apoio ao produtor rural. Como entidade de cúpula do setor agrícola, a CNA defende os interesses dos produtores junto ao Governo Federal, ao Congresso Nacional e aos tribunais superiores do Poder Judiciário. Embora não façam parte de seu sistema formal, a CNA congrega associações e lideranças políticas e rurais em todo o país.

A Superintendência de Relações Internacionais da CNA “desenvolve ações para fortalecer a projeção internacional do agronegócio brasileiro e ampliar o acesso a mercados. A atuação é baseada em três pilares: inteligência comercial, negociações internacionais e cooperação internacional”, de acordo com a descrição disponível no site da organização.

A área relevante para a produção de normas e regras internacionais que afetam o agronegócio é a de negociações internacionais, que acompanha as negociações de acordos internacionais, acordos sanitários e fitossanitários, contenciosos agrícolas e deliberações em fóruns bilaterais e multilaterais, como a OMC e a OIE, dentre outros. A CNA também monitora as barreiras ao comércio e as legislações nos países importadores que podem afetar as exportações brasileiras.

A CNA desenvolve intensa atividade de articulação com órgãos do Executivo e com o Poder Legislativo, buscando influenciar as políticas públicas que afetam o agronegócio. A organização participa da Coalização Empresarial Brasileira, coordenada pela Confederação Nacional da Indústria, que reúne representantes de todos os setores produtivos interessados nas negociações de acordos comerciais.

Em 2018, a CNA lançou a Aliança Agrobrazil⁸⁹, um grupo que reúne as federações estaduais da agricultura e entidades e indústrias ligadas ao agronegócio. Esse grupo tem o objetivo de atuar como fórum de debates sobre o posicionamento do agro nas negociações de acordos comerciais internacionais, de medidas sanitárias e fitossanitárias e na defesa dos interesses do setor, bem como buscar articulação com o governo.

A CNA busca também articular-se com entidades congêneres no exterior, como o *Farm Bureau* nos Estados Unidos e a *Copa-Cogeca* na Europa. Além disso, acompanha delegações oficiais brasileiras

<http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=976&catid=51>.

⁸⁸ <<https://www.cnabrazil.org.br/areas-de-atuacao/relacoes-internacionais>>.

⁸⁹ <<https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-lanca-grupo-de-negociacoes-internacionais-do-agro>>.

em foros de negociações internacionais, como acontece por ocasião das reuniões ministeriais da OMC.

3.2.2. ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio

Criada em 1993, a ABAG tem entre seus objetivos contribuir para a integração internacional da economia brasileira. A atuação da entidade se dá por meio de comitês, entre os quais está o Comitê de Comércio Internacional, que tem entre suas atividades:

- Participação ativa em negociações internacionais de comércio;
- Monitoramento das alterações tarifárias;
- Discussão e auxílio à utilização dos instrumentos de defesa comercial (*dumping*, subsídios e medidas compensatórias);
- Atuação para mitigação de barreiras não tarifárias às exportações brasileiras;
- Promoção da imagem do agronegócio brasileiro;
- Desburocratização do comércio exterior;
- Interlocução junto aos órgãos governamentais.

Os membros da ABAG combinam associações setoriais, empresas do agronegócio, mas também prestadores de serviços para o setor, incluindo diversos bancos e agentes financeiros.

Com esse *mix* de membros, a ABAG tem atuação discreta nas negociações internacionais, centrando seus esforços, no período recente, na mitigação dos danos à imagem do agronegócio brasileiro causado pelas polêmicas relacionadas à questão ambiental na Amazônia. A organização advoga tolerância zero com o desmatamento ilegal, embora reconheça que existem divergências entre seus membros.

Em um ambiente marcado pelas polêmicas em torno do desmatamento da Amazônia e sua conexão com o agronegócio, a ABAG atuou em diversos fóruns internacionais advogando que o desmatamento na região é ilegal e feito por grileiros e invasores de terra, que não teriam nenhuma relação com o produtor rural. Os esforços são centrados na apresentação de informações que mostrem que o total de florestas preservadas pelos agricultores e pelos pecuaristas em suas propriedades ocupa parcela relevante (25%) do território brasileiro e que o país possui, atualmente, uma série de mecanismos voltados para processos produtivos que aliam produção a conservação ambiental.

3.2.3. IPA – Instituto Pensar Agropecuária

O Instituto Pensar Agropecuária foi criado em 2011 com o objetivo de apoiar a articulação do setor agropecuário com as diversas áreas de governo, mas, principalmente, para dar suporte aos trabalhos da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA). Atualmente, a entidade tem 46 membros, basicamente associações setoriais da agroindústria.

O trabalho é organizado em 13 comissões temáticas, sendo uma delas a Comissão de Relações Internacionais. Avaliam propostas e projetos legislativos, definem posições e assessoram a FPA.

Embora acompanhem as negociações de acordos comerciais internacionais, não têm atuação direta nessa área. São membros da Aliança Agrobrazil, onde participam dos debates sobre a agenda internacional e o posicionamento do setor agrícola. Tampouco se envolvem nos temas relacionados a normas técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias. Nessas áreas, as associações setoriais que compõem o IPA atuam diretamente junto ao governo.

Os temas que parecem mobilizar maior esforço do IPA estão relacionados à política comercial unilateral, como tributação sobre exportações, tarifas e cotas de importação e medidas *antidumping* ou aquelas relacionadas à imagem do agronegócio brasileiro. Embora não atuem diretamente na formulação de posições do setor agropecuário nos acordos comerciais, acompanham e buscam influenciar as negociações de acordos ambientais internacionais.

3.2.4. Associações setoriais empresariais

No âmbito do agronegócio brasileiro, há diversas associações setoriais muito atuantes na defesa dos interesses de seus associados. Exemplos são a ÚNICA, ABIOVE, ABPA, dentre muitas outras. Em geral, essas organizações desenvolvem intensa atividade de identificação de interesses e de articulação junto a órgãos do setor público (Executivo e Legislativo), como também participam de organizações mais abrangentes do setor agrícola (Aliança Brazil, ABAG, IPA) ou mesmo da Coalizão Empresarial Brasileira, liderada pela CNI.

Em sua atividade de defesa dos interesses exportadores, algumas dessas entidades contribuem com a elaboração de estudos técnicos, contratação de consultorias e assessoria jurídica para municiar o governo com informações para as negociações comerciais no mecanismo de solução de controvérsias na OMC.

3.2.5. Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura

Criada em 2015, a Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura é um movimento multissetorial composto por organizações do agronegócio, organizações não governamentais (ONG) da área de meio ambiente e clima, representantes do meio acadêmico, associações empresariais setoriais e empresas.

De acordo com a descrição apresentada em seu site oficial⁹⁰, a Coalizão tem como objetivo propor ações e influenciar políticas públicas que levem ao desenvolvimento de uma economia de baixo carbono, com a criação de empregos de qualidade, o estímulo à inovação, à competitividade global

⁹⁰ <<http://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/sobre-a-coalizaao/quem-somos>>.

do Brasil e à geração e distribuição de riqueza a toda a sociedade.

Ao agregar lideranças importantes do agronegócio e da área ambiental, a Coalizão tem elaborado documentos de posição que defendem a adoção de políticas públicas que aliem o estímulo à produção agrícola sustentável com a preservação do meio ambiente e a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Entre as principais bandeiras defendidas pela Coalizão estão: o fim do desmatamento e da exploração ilegal de madeira, a recuperação de áreas degradadas, o ordenamento fundiário, a proteção social de comunidades, bem como o estímulo à produção competitiva e sustentável de alimentos, produtos florestais e bioenergia. A Coalizão defende a permanência do Brasil no Acordo de Paris e desenvolve propostas voltadas à implementação das NDCs (Contribuições Nacionais Determinadas) apresentadas pelo país no âmbito do Acordo.

Em dezembro de 2019, o movimento apresentou ao governo brasileiro um documento contendo uma agenda estratégica para a implementação de suas propostas. O documento contém propostas em quatro grandes linhas de atuação:

- combater o desmatamento ilegal e solucionar a regularização fundiária;
- implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE);
- valorizar a floresta em pé;
- estimular a bioeconomia.

Em um ambiente doméstico marcado pelo aumento da polarização de posições em relação às questões ambientais e pela mudança de orientação da política ambiental governamental no Brasil, a Coalizão passou também a enfrentar maiores divergências entre seus membros. Estimulados pelo respaldo do governo à adoção de padrões ambientais menos rigorosos, alguns membros da Coalizão passaram a questionar posições que vinham sendo adotadas pelo movimento. Esse processo resultou no desligamento, ao final de 2019, de alguns membros com representação importante no setor do agronegócio⁹¹.

3.2.6. Outros atores da sociedade civil

Para a maioria dos atores privados, as negociações da ALCA, a partir da segunda metade dos anos 1990, constituíram o principal fator de mobilização em torno da agenda de negociações

⁹¹ O sítio do movimento na internet informa o desligamento das seguintes organizações em 2019: Abiove – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais; ABCZ – Associação Brasileira de Criadores de Zebu; Cecafé – Conselho dos Exportadores de Café do Brasil; Copersucar; Geoflorestas Soluções Ambientais; SRB – Sociedade Rural Brasileira; e UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar. Disponível em: <http://www.coalizaobr.com.br/boletins/news_20191219.htm>.

comerciais⁹². Essa afirmativa é válida, por exemplo, para o setor industrial, mas também para organizações não governamentais vinculadas a movimentos sociais. No final dos anos 1990, o interesse nessas questões propiciou a iniciativa de criação de uma rede de aproximadamente 35 ONGs, entidades sindicais e movimentos sociais, especificamente destinada a incidir sobre questões relacionadas a negociações comerciais: a REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos). Essa rede foi criada em resposta aos processos de integração e de negociações comerciais de que o país participava, com vistas a buscar “alternativas à integração hemisférica em oposição à lógica do comércio e da liberalização financeira predominante nos acordos econômicos em vigor”⁹³.

A agenda internacional da REBRIP concentrava-se, embora não de forma exclusiva, nos temas relevantes para os interesses da agricultura familiar e em preocupações com segurança alimentar. As principais articulações institucionais da REBRIP se davam com a CONTAG, do lado da sociedade civil, e com o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), a Secretaria de Relações Internacionais do MDA (Ministério de Desenvolvimento Agrário) e instâncias especificamente criadas no MRE para formular posições do país em negociações comerciais preferenciais e multilaterais.

Principalmente a partir de 2003 – quando o CONSEA é reativado, no início do primeiro governo Lula –, as organizações ligadas à agricultura familiar passam a participar ativamente do processo doméstico de formulação de posições, conformando uma coalizão que defendia posições negociadoras defensivas, em contrapartida às posições ofensivas dos setores agroexportadores⁹⁴.

Com a paralisia das negociações da ALCA e entre MERCOSUL e União Europeia (em 2004), o foco das entidades reunidas na Rede – e da própria Rede – se deslocou para as negociações multilaterais, que constituem um importante foco da atenção da REBRIP, especialmente as que se referem aos temas agrícolas, mas também à questão das relações entre direitos de propriedade intelectual e saúde pública e aos serviços.

A mobilização social e institucional em torno dos interesses da agricultura familiar levou à busca de uma posição que refletisse, nas negociações agrícolas da OMC, tanto os interesses ofensivos dos setores agroexportadores, quanto as preocupações defensivas da pequena produção agrícola. A constituição do G-20 agrícola na Rodada de Doha, liderado pelo Brasil, foi a expressão externa dessa composição de interesses e preocupações. No entanto, o impasse da Rodada de Doha distanciou o tema comercial da agenda dos setores representados na REBRIP e reduziu o ativismo desta.

⁹² A Reunião Ministerial da Alca em novembro de 1997 foi realizada no Brasil, fato que contribuiu para a mobilização de diferentes setores da sociedade civil, inclusive ONGs, em torno da questão do projeto hemisférico.

⁹³ A REBRIP se associou à Aliança Continental Social e sua criação teve origem nas negociações da ALCA, bem como na perspectiva da Reunião Ministerial de Seattle. Nos meses que antecederam Seattle, algumas ONGs e a CUT criaram a Rede OMC, iniciativa que se incorporou à REBRIP em 2000.

⁹⁴ Na Conferência Ministerial da ALCA, em Miami (novembro de 2003), ONGs e representantes sindicais foram formalmente incorporados à delegação oficial do Brasil – assim como membros do setor empresarial, parlamentares etc.

Embora se deva reconhecer que se expressava, nas iniciativas das ONGs ligadas a movimentos sociais uma variedade significativa de posições, parece claro que, na esfera agrícola, a principal preocupação dessas iniciativas era com a preservação de espaço para agricultura familiar nas posições negociadoras do Brasil. Segurança alimentar era o mote desse posicionamento, que no entanto não incluía, pelo menos explicitamente, as preocupações ambientais. Na realidade, como afirmado por uma dirigente de ONG vinculada à REBRIP, a Rede se opunha, desde 2004, à inclusão de disposições ambientais no acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia, visto como essencialmente “antiambiental”⁹⁵.

4. A economia política da política comercial agrícola no Brasil

4.1. Antecedentes

Até o final dos anos 1940, a agricultura representava pouco mais de 20% do PIB brasileiro, enquanto a participação da manufatura era de 19%, os serviços respondendo por mais de 50% do total. O vigoroso processo de industrialização, iniciado nos anos 1950, levou a participação da indústria a 32% do PIB em meados dos anos 1970. Nos anos 1980, o ritmo de crescimento da economia observado nas décadas anteriores caiu fortemente e iniciou-se um processo de perda de participação da indústria no PIB, que se estendeu até a atualidade, apesar das sucessivas políticas adotadas para tentar frear o processo. Em 2017, a participação da indústria no PIB era de apenas 11%.

Na direção oposta, o desempenho do setor agrícola foi, durante os anos de industrialização acelerada induzida por políticas de substituição de importações, medíocre. A perda de dinamismo resultava da combinação dos altos custos de insumos e maquinário – devido às elevadas barreiras impostas às importações – com a migração de fatores de produção – capital e mão de obra – do campo para as cidades, sob o estímulo das políticas de industrialização. Várias outras políticas com efeitos distorcivos – controles de preços, monopólios estatais na comercialização de alguns produtos, proteção tarifária e não tarifária etc. – contribuíram para comprometer o desempenho do setor.

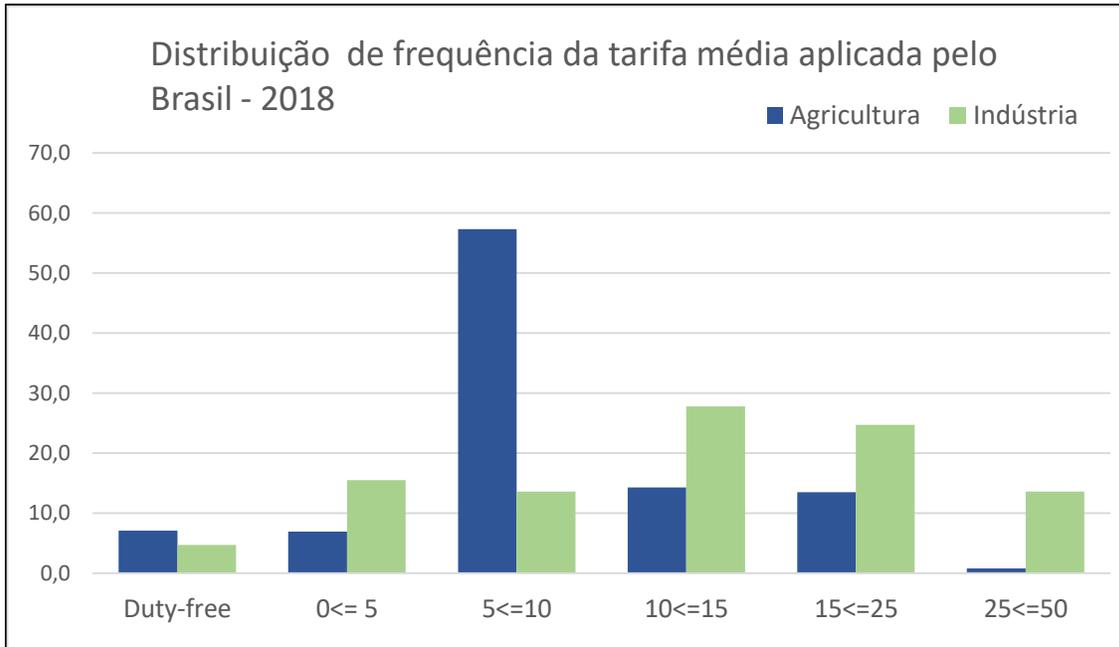
No início dos anos 1990, o setor foi beneficiado pelo programa de liberalização comercial – que reduziu tarifas de insumos e maquinário para a produção agrícola – e por um conjunto de medidas voltadas para a desregulamentação dos mercados agrícolas, que desmantelaram as estruturas estatais responsáveis pela administração de preços, exportações e estoques de produtos agrícolas. Além disso, nova legislação isentou as exportações agrícolas de impostos estaduais, contribuindo para uma mudança significativa no ambiente de políticas em que o setor atuava⁹⁶. A todas essas evoluções, somou-se a geração, pela EMBRAPA, de resultados expressivos de suas pesquisas tecnológicas voltadas para a adaptação de sementes (de oleaginosas, em especial) aos solos e climas brasileiros.

⁹⁵ Entrevista com dirigente de ONG que participa da REBRIP, em 4 de dezembro de 2019.

⁹⁶ Alguns dados sobre a estrutura de proteção comercial encontram-se reunidos no Box 3.

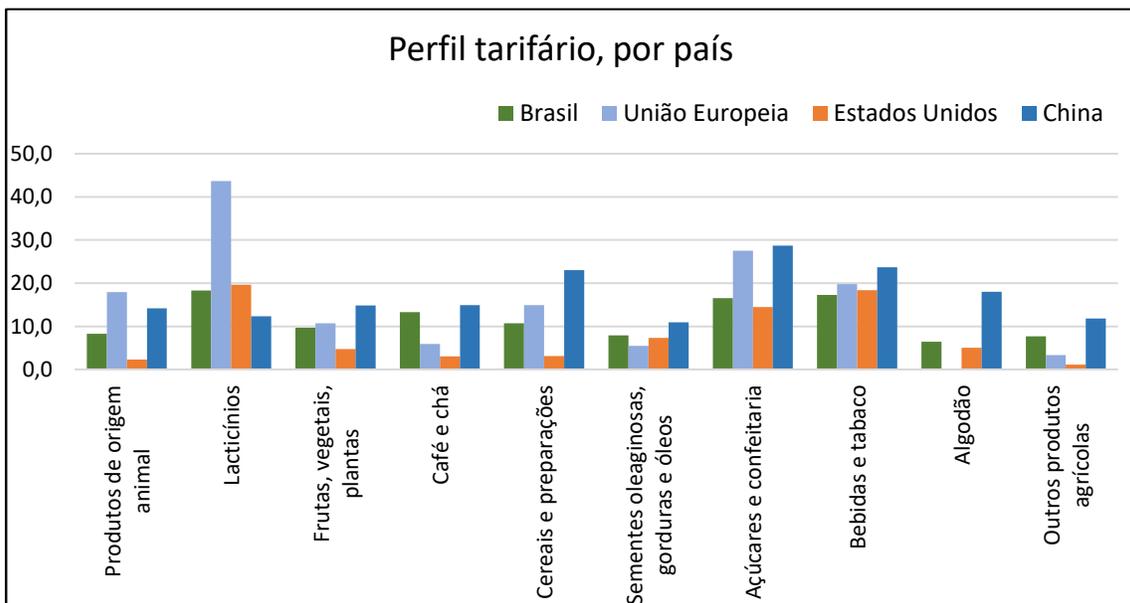
Box 3 – A estrutura de proteção tarifária à agropecuária brasileira

Como se pode observar, a tarifa de importações média aplicada aos produtos agrícolas no Brasil, de 10,1%, é inferior à aplicada para o setor industrial, de 13,9%. A maior parte dos produtos do agro tem tarifas que se situam entre 5% e 10%.



Fonte: OMC. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/tariff_profiles_list_e.htm>. Acesso em 13 de nov. de 2019.

Apesar disso, a estrutura tarifária brasileira protege com tarifas relativamente elevadas alguns setores do agro, mesmo no caso de produtos em que o Brasil tem vantagens comparativas e é exportador, como café e açúcares, por exemplo, que têm tarifas altas mesmo para padrões internacionais.



Fonte: OMC. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/tariff_profiles_list_e.htm>. Acesso em 13 de nov. de 2019.

4.2. A emergência do setor agroexportador como ator na política comercial

A resposta do setor agrícola a esse novo ambiente foi impressionante: forte crescimento da produtividade e expansão da exportação de *commodities*, levando o setor a tornar-se exportador líquido ainda na década de 1990.

Na primeira década do século, o setor produtor de *commodities* beneficiou-se amplamente do crescimento dos preços internacionais de produtos agrícolas, o que se traduziu no aumento da participação dos produtos agrícolas nas exportações brasileiras.

A transformação estrutural da agricultura brasileira produziu profundas mudanças no posicionamento dos atores domésticos envolvidos com o setor em relação à agenda internacional. Isso foi particularmente perceptível no caso da agenda de negociações comerciais, em que o Brasil se engajou na mesma década em que a agricultura brasileira viveu sua revolução produtiva.

De fato, no ambiente doméstico de política em que a agricultura brasileira funcionou até o início dos anos 1990, o interesse dos atores privados e públicos ligados ao setor em participar das negociações comerciais em curso era muito limitado, o que se tornou claro na Rodada Uruguaí do então GATT (1986-1994)⁹⁷.

No caso das negociações para o estabelecimento do MERCOSUL, o setor adotou posições essencialmente defensivas, com base em preocupações com a competição a ser enfrentada pelos produtores domésticos no mercado brasileiro, a partir da eliminação das tarifas entre os membros do bloco. Vale lembrar que à época os sócios brasileiros no MERCOSUL – especialmente Argentina e Uruguaí – já eram produtores relevantes de bens agrícolas de clima temperado, que potencialmente concorrem com a produção de bens semelhantes no Sul do Brasil.

Com a transformação estrutural do setor, nos anos 1990, a agricultura brasileira “se descobriu como um ator internacionalmente competitivo e que enfrentava barreiras às suas exportações em outros países”, nas palavras de um especialista nos temas de comércio agrícola⁹⁸. Ao longo dos anos 1990, o setor adotou estratégia ofensiva nas negociações que então se iniciavam com países desenvolvidos, no âmbito da ALCA e das tratativas entre o MERCOSUL e a União Europeia.

⁹⁷ Ao final da Rodada Uruguaí (e da liberalização comercial unilateral do início dos anos 1990), os níveis de proteção tarifários efetivamente aplicados pelo Brasil e produtos agrícolas eram nitidamente mais baixos do que os que beneficiam bens industriais. No entanto, as tarifas consolidadas pelo Brasil, também ao final da Rodada, para os produtos agrícolas chegam a 55%, nitidamente superiores às dos bens industriais, que não superam 35%. Isso significa que o Brasil pode legalmente – ou seja, de acordo com seus compromissos na OMC – aumentar as tarifas de bens agrícolas até níveis muito superiores aos das tarifas efetivamente praticadas.

⁹⁸ Entrevista com o criador e primeiro presidente do *think tank* Icone.

Na OMC, a nova postura negociadora do setor agrícola foi, ainda no início dos anos 2000, respaldada pelo governo, por intermédio do MRE, levando o país a estabelecer três painéis de solução de controvérsias – mecanismo que saíra substancialmente reforçado ao final da Rodada Uruguai – contra os EUA e a União Europeia. Não por acaso, os três painéis envolviam produtos cujas exportações eram expressões das transformações por que passou o setor agrícola no Brasil: soja, algodão e carne de frango.

Isso significa que, nos foros de negociação comercial, a estratégia oficial do Brasil na área agrícola deslocou-se, ao longo dos anos 1990 e dos primeiros anos deste século, sob o impulso dos interesses do setor exportador, de posições defensivas para posturas ofensivas voltadas para a abertura dos mercados domésticos de países desenvolvidos e para a redução ou eliminação de subsídios à produção e exportação de bens agrícolas.

A estratégia ofensiva do setor agroexportador incluiu a mobilização de diversas associações setoriais em torno da agenda de negociações comerciais, levando à constituição de um instituto de pesquisas voltado para fornecer apoio técnico à defesa dos interesses exportadores da agricultura brasileira nas negociações comerciais em curso.

Esse instituto – o Icone – desenvolveu um conjunto de trabalhos técnicos e de avaliações de impacto envolvendo os diferentes temas que compõem a agenda de negociações comerciais agrícolas e as políticas comerciais de diversos países na área da agricultura. Em boa medida, os trabalhos do Icone forneceram a *rationale* econômica para o posicionamento oficial brasileiro nas negociações comerciais envolvendo a agricultura e contribuíram para oferecer um contraponto doméstico às posições defensivas do setor industrial brasileiro nas mesmas negociações.

4.3. A desmobilização dos atores privados e a continuidade da estratégia oficial

Essa estratégia consolidou-se e manteve notável continuidade como posição oficial do Brasil nas negociações comerciais agrícolas e, de forma mais ampla, em todos os ambientes institucionais relevantes para a elaboração de normas voltadas para a regulação da produção e do comércio de bens agrícolas.

Isso apesar do curto período de tempo em que, sob a influência de organizações sociais e ONGs, apoiadas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, o Brasil liderou, nas negociações multilaterais da Rodada de Doha, o “G-20 agrícola”, coalizão voltada para a defesa dos interesses da agricultura familiar (ou camponesa) e que reunia, nas negociações da OMC, um conjunto heterogêneo de parceiros, vários dos quais com preocupações em geral protecionistas nas negociações agrícolas.

Domesticamente, a constituição do G-20 funcionava como um moderador dos posicionamentos ofensivos “empurrados” pelos interesses do agroexportador, mas os possíveis desdobramentos dessa evolução na estratégia brasileira foram abortados pelo colapso das negociações de Doha em

2008.

Antes mesmo da paralisia das negociações multilaterais em 2008 – e mais ou menos em simultâneo à suspensão das negociações entre MERCOSUL e União Europeia, em 2004, e da ALCA, em 2005 –, a mobilização do setor agroexportador em torno das negociações comerciais perdeu ímpeto, em função da emergência da China como um grande mercado comprador das *commodities* exportadas pelo Brasil e da conseqüente disparada dos preços internacionais desses produtos.

A demanda chinesa – e subsidiariamente asiática – deu ao setor agroexportador um novo impulso, em termos de produtividade, expansão da área plantada e exportações, deixando as negociações comerciais agrícolas com os países desenvolvidos – e, de maneira mais ampla, a agenda de política comercial – em absoluto segundo plano para os interesses do setor.

Nem mesmo a posterior retomada das negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia parece ter alterado este cenário: a mobilização do setor agroexportador em torno da agenda de negociações comerciais se esvaiu, e as atenções e preocupações do setor, em relação à agenda de comércio internacional, se deslocaram para outros temas e foros, em boa medida impulsionadas por evoluções nas políticas agrícolas e comerciais de outros países e regiões.

Em que pese esse recuo na mobilização direta do setor agroexportador, as posições oficiais do Brasil nas discussões e negociações em foros e temas que mantêm relevância do ponto de vista da geração e implementação de normas para a produção e o comércio agrícola continuam a expressar essencialmente os interesses e visões do setor e/ou dos segmentos que o compõem. É o que se observa nos Comitês da OMC que mantêm seus programas de trabalho, em foros de produção de normas, como o *Codex Alimentarius* e a OIE, e em negociações preferenciais recém-concluídas ou atualmente em curso⁹⁹.

Nesse cenário de redução de incentivos para a mobilização dos interesses do setor agroexportador em torno da agenda comercial, a arena da política comercial foi “invadida” por manifestações ostensivas de interesse dos setores agrícolas que competem com as importações – mesmo se alguns deles também são exportadores. Nos termos de um especialista setorial, “estes segmentos (lácteos, trigo, vinhos, arroz, fumo, café e até mesmo etanol) ocuparam a arena de política comercial com sua agenda protecionista”.

A arena de política comercial mobilizada, nesses casos, não é a de negociações, mas a das medidas e instrumentos unilaterais de política, ou seja, aqueles a que o país recorre para implementar políticas de proteção sem passar por negociações com outros países.

⁹⁹ Em relação às negociações preferenciais, é possível fazer a hipótese de que o menor interesse do agro exportador nessas negociações tenha “facilitado” o fechamento dos acordos com a União Europeia e com a EFTA, dois blocos de países altamente protecionistas na área agrícola.

Vários episódios nos últimos três anos confirmam que alguns setores agrícolas ativamente demandaram proteção das importações, recorrendo a seus canais de representação no Legislativo, a instituições do Executivo ou mesmo a medidas judiciais: é o caso, entre outros, do café (importações oriundas do Vietnã) em 2017, do etanol (importado dos EUA) no mesmo ano, da banana (Equador, 2019) e do leite em pó (União Europeia, também 2019)¹⁰⁰.

Essas demandas contaram com o apoio da Confederação Nacional da Agricultura e de políticos representantes dos estados produtores, independentemente de filiação partidária, levando à adoção de restrições quantitativas (cotas ou suspensão de importações) ou de medida *antidumping*.

Além disso, na etapa final das negociações com a União Europeia, diversos interesses setoriais defensivos do agro brasileiro tiveram que ser ou acomodados na oferta do MERCOSUL através de tratamento diferenciado (longos períodos de eliminação das tarifas, adoção de cotas ou mesmo exclusão dos cronogramas de eliminação de tarifas), ou beneficiados por programas especiais de modernização (caso do setor de vinhos).

4.4. Os dois circuitos da economia política da política comercial agrícola

De certa forma, a proliferação recente de demandas protecionistas de setores agrícolas – atendidas em sua totalidade pelo governo – trouxe à tona o “lado B” da configuração de interesses empresariais do agro no que se refere à agenda de comércio internacional. Esse “lado B” faz da política unilateral (imposição de cotas, uso do *antidumping* etc.) seu terreno de eleição, mas também se expressa nos momentos decisivos das negociações comerciais, buscando assegurar seu quinhão de proteção.

O que essa evolução explicita adicionalmente é que a transformação estrutural da agricultura brasileira é um fenômeno que se concentrou nas chamadas *commodities* agropecuárias. Esse processo não alcançou parcela significativa da produção agrícola, que manteve níveis de produtividade inferiores aos de seus concorrentes internacionais.

Não por acaso, alguns dos setores que, no início do MERCOSUL, resistiam à integração com os vizinhos da região são os mesmos que ressurgem, quase três décadas depois, como demandantes de proteção através de mecanismos unilaterais ou nas negociações comerciais.

Em geral pouco voltados para exportações, esses setores têm pouco interesse na agenda de produção de normas envolvendo o comércio internacional, atuando apenas de forma reativa frente a qualquer iniciativa que possa representar risco de maior competição de importados no mercado doméstico.

¹⁰⁰ Como observa Jank (2018), “entre os cinco maiores exportadores de bens agrícolas, o Brasil é o único que tem importações marginais”.

Portanto, mais do que se estruturar em torno de uma agenda essencialmente definida pelos interesses do setor agroexportador, a dinâmica de economia política da política comercial agrícola no Brasil consolidou dois circuitos movidos por preocupações e interesses diversos, mas não explicitamente conflitantes, ao menos em sua administração rotineira.

De um lado, há o circuito que movimenta os interesses do agroexportador e que envolve, no plano doméstico, principalmente a CNA, as entidades empresariais dos principais setores exportadores, o MRE, o MAPA, o INMETRO e a ANVISA e, no plano externo, os foros e as instituições que geram normas e regras que impactam o comércio internacional – e, por essa via, a produção de exportáveis – de produtos agrícolas.

De outro, há o circuito menos estruturado institucionalmente, embora politicamente capaz de pôr em marcha, de forma reativa a cada novo “risco” identificado, os setores que competem com importações no mercado doméstico. Esse segundo circuito também mobiliza a CNA, o IPA, associações setoriais e o MAPA, além de representantes no Legislativo dos estados produtores dos bens “ameaçados” por importações e de associações setoriais diversas, segundo os casos.

Por sua posição institucional como instância de coordenação interministerial e de tomada de decisões relacionadas à política de comércio exterior, a Camex – hoje localizada no Ministério da Economia – faz parte dos dois circuitos.

No que diz respeito ao objeto do presente estudo – a participação do Brasil no processo de geração de normas pertinentes à produção e comércio de bens agrícolas –, o primeiro circuito é de longe o mais relevante e o único que se estrutura em torno desse tema.

É de sua operação que emanam os posicionamentos brasileiros nos foros produtores de normas identificados como relevantes. E a relevância relativa dos diferentes foros na estratégia brasileira expressa as prioridades definidas, nesse circuito de economia política, pelos interesses do setor agroexportador.

Portanto, o principal *driver* doméstico do posicionamento oficial do Brasil nos foros internacionais de produção de normas relevantes para a produção e o comércio agrícola são os interesses do setor agroexportador. O Brasil atua, nesses foros, como um grande produtor competitivo e exportador de *commodities* agropecuárias, cuja agenda tem foco na redução de barreiras de acesso aos mercados externos e de subsídios nacionais que distorcem as condições de competição em âmbito internacional.

A participação ativa do Brasil como membro do Grupo de Cairns nas negociações agrícolas multilaterais (ver Seção 2.2.1 deste relatório) decorre desse posicionamento estratégico. Além disso, a prioridade tradicionalmente concedida pelo Brasil à OMC como foro para as negociações agrícolas expressa a prioridade temática da agenda exportadora, especialmente na área de subsídios: tema sistêmico por excelência, ele requer um acordo multilateral – ou, ao menos, entre

os grandes *players* – para se viabilizar.

É também através da “grade” de prioridades definidas pelos interesses do setor agroexportador que os atores públicos e privados relevantes domesticamente interpretam as tendências e iniciativas de política comercial de outros países – especialmente os que contam no comércio internacional agrícola –, bem como o posicionamento destes nos foros de produção de normas e regras. Esse ponto é particularmente relevante em uma fase, como a atual, em que a regulação internacional do comércio agrícola ganha novas “camadas”, sob o impulso de preocupações e iniciativas originadas fora do Brasil.

Chama a atenção a consistência da coalizão doméstica que “empurra” a agenda do setor agroexportador brasileiro nos foros internacionais de produção de normas. No entanto, essa coalizão não é estática, sujeitando-se a fatores de diversas ordens. Os atores públicos não são meros reprodutores das vozes dos setores privados, tendo sua atuação condicionada por fatores políticos ou simplesmente negociais que não necessariamente convergem para levar a posição oficial na direção dos interesses do setor privado.

A iniciativa brasileira de constituição do G-20 agrícola na Rodada de Doha – matizando o posicionamento puramente ofensivo adotado até então nas negociações agrícolas – é um claro exemplo disso. Outro exemplo: na etapa final das negociações com a União Europeia, o governo brasileiro, empenhado na assinatura do acordo, teve postura bastante proativa e autônoma em relação ao posicionamento dos setores privados, caracterizado pelo relativo distanciamento do setor agroexportador em relação ao desfecho das negociações.

Além disso, dentro do próprio setor público, as funções institucionais e regulatórias de diferentes órgãos podem levar ao surgimento de visões e propostas divergentes. Conforme entrevistas realizadas para esse projeto, a visão da ANVISA, órgão voltado para regular o uso de produtos no mercado doméstico, não necessariamente coincide com as de outros órgãos públicos e atores privados que enfocam o tema da regulação de saúde sob a ótica dos interesses dos setores agroexportadores.

No caso, por exemplo, da rotulagem nutricional frontal de alimentos, segundo o representante da ANVISA entrevistado, havia demandas da sociedade para regular a rotulagem. Além disso, vários países começaram a adotar esse tipo de regulação, inclusive na América do Sul. Quando o Chile adotou a rotulagem, alguns setores no Brasil demandaram que o país entrasse com uma Preocupação Comercial Específica (STC, no acrônimo em inglês) nos Comitês de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e de Barreiras Técnicas da OMC contra o Chile, mas a ANVISA chamou a atenção para o fato de que o Brasil iria adotar regulação semelhante.

Por outro lado, em certas circunstâncias e sob o impulso de incentivos econômicos fortes, o setor privado adota ou reage a iniciativas que não necessariamente fazem parte da agenda oficial do país na área de normas e regras aplicáveis ao comércio agrícola. Ainda nos anos 1990, empresas

exportadoras de celulose tiveram que se adaptar a exigências de certificação ambiental de seus clientes europeus, apesar da forte resistência oficial do Brasil em sequer admitir a discussão das relações entre comércio e meio ambiente. Mais recentemente, os setores de soja e cana-de-açúcar/etanol aderiram a esquemas de certificação privados de sustentabilidade – considerados com fortes reticências pelo governo brasileiro por seu suposto potencial protecionista.

Como resultado do desempenho dos setores agroexportadores brasileiros nos mercados internacionais e em função das diferentes formas de articulação das empresas produtoras e exportadoras com esses mercados, a coesão da coalizão doméstica que sustenta a posição oficial do Brasil nas negociações agrícolas sobre regras tende a ser cada vez mais testada pela crescente diferenciação entre atores dos setores agroexportadores, o que, em alguns casos, tem gerado conflitos explícitos entre eles.

Além disso, processo de diferenciação entre atores ocorre dentro da cadeia da carne (bovina, essencialmente), em que as grandes empresas nacionais vivem um processo de intensa internacionalização, passando a gerar boa parte de sua produção em outros países. As implicações desse fenômeno para o posicionamento brasileiro em foros internacionais ainda não estão claras, mas é possível supor que ele não passará incólume a tais transformações.

No entanto, o episódio mais conhecido envolve o conflito entre a associação que reúne os produtores de soja nacionais (APROSOJA) e aquela que agrupa as empresas processadoras e comercializadoras do produto (ABIOVE) em torno da Moratória da Soja, promovida e apoiada pela segunda entidade.

Nesse caso, a oposição entre representantes de dois elos de uma das mais relevantes cadeias produtivas do agroexportador brasileiro expressa a pressão que novas tendências na regulação internacional aplicáveis à produção e ao comércio agrícola passam a exercer sobre a economia política da política comercial agrícola do Brasil, nesse caso pela via dos padrões privados de sustentabilidade.

4.5. Os posicionamentos brasileiros sob pressão no novo cenário regulatório internacional

O episódio não poderia ser mais adequado para explicitar os desafios que as transformações no cenário de regulação internacional da produção e comércio agrícola colocam para a coalizão doméstica e os interesses que moldam o posicionamento brasileiro nos foros internacionais.

No cenário internacional atual (e prospectivo), como se observou na Parte 1 deste relatório, “sem que a relevância do ‘núcleo duro’ de regulação do comércio agrícola – barreiras tarifárias e não tarifárias nacionais e normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias – se reduza, vêm ganhando peso, como fontes de produção de novas regras, as políticas nacionais de segurança (no sentido de sanidade) alimentar, bem como os padrões públicos e privados guiados por estes critérios ou por preocupações ambientais, climáticas e relacionadas a questões sociais e de direitos humanos”.

Na realidade, tanto em foros de negociação comercial – multilateral ou preferenciais – quanto nas instituições de produção de normas públicas e de padrões privados, a agenda brasileira – e os atores que sobre ela têm influência – já tem que lidar com as questões relacionadas às novas regulações, aquelas que envolvem, segundo Jank, “os três S”: saúde humana, sanidade animal e vegetal e sustentabilidade¹⁰¹.

Como se comentará adiante, com frequência, o Brasil atua reativamente a iniciativas de outros países percebidas como potencialmente protecionistas ou capazes de gerar impactos negativos para as exportações brasileiras. Em temas de sanidade animal ou vegetal, o Brasil questiona ativamente na OMC e em foros como o CODEX e a OIE iniciativas de outros países que não se baseiam em evidências científicas. Indo além, na OMC, o Brasil tem elaborado propostas que traduzem a percepção de que a agenda de acesso a mercados dos exportadores brasileiros se moveu de temas tarifários e de restrições quantitativas a questões relacionadas à saúde humana e à sanidade animal e vegetal.

No entanto, esse deslocamento de foco na agenda de acesso a mercados na OMC se faz sob a ótica das preocupações e dos interesses do setor agroexportador: o que o Brasil oficialmente pretende é reduzir espaços para regulações nacionais que, ainda que motivadas por razões domésticas legítimas, possam ser utilizadas como instrumento de proteção comercial à produção em outros países.

Em relação ao tema da sustentabilidade, já enfrentado por atores privados brasileiros na área de certificação voluntária, a negociação dos acordos preferenciais com a União Europeia e com a EFTA¹⁰² foi o vetor de introdução do tema na agenda oficial do Brasil, com a inclusão em ambos de um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável (que inclui questões relacionadas a meio ambiente, clima e trabalho). Nenhum acordo assinado pelo Brasil anteriormente aos dois citados fazia qualquer menção ao tema, e, como comentado, o Brasil tradicionalmente adotava postura defensiva em relação ao estabelecimento de conexões formais entre o comércio e as questões de sustentabilidade¹⁰³.

Em relação a esse tema, parece haver grande dificuldade doméstica para que haja consenso entre as posições, sendo difícil construir uma posição a partir de uma visão organizada e aceita por

¹⁰¹ Entrevista de Marcos Jank ao projeto em 21 de nov. de 2019.

¹⁰² Associação Europeia de Livre Comércio, que inclui quatro países europeus que não são membros da União Europeia: Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

¹⁰³ Assim como outros casos já citados, esse ilustra a autonomia relativa dos atores públicos em relação aos interesses privados do setor agrícola. A decisão de aceitar a inclusão de um acordo substantivo – com disciplinas – nos dois acordos não foi objeto de consulta junto ao setor privado e atendeu aos objetivos políticos do governo brasileiro de concluir as negociações, aceitando uma demanda de seus parceiros tida como controversa.

diferentes atores, até porque o tema tende a gerar conflitos dentro das cadeias produtivas¹⁰⁴.

Em síntese, o Brasil se consolidou como um grande produtor e exportador mundial de *commodities* agrícolas, em grande medida com base no explosivo crescimento da demanda chinesa e asiática. A coalizão doméstica de promoção dos interesses internacionais do setor agroexportador se mobilizou principalmente em torno das negociações multilaterais e preferenciais (principalmente com a União Europeia).

O fracasso dessas negociações não impactou a continuidade da expansão da posição brasileira como produtor e exportador de *commodities*, que se manteve sustentada pelo dinamismo do mercado asiático e independente de iniciativas em foros internacionais de negociação e estabelecimento de regras.

Estudo do IPEA (2019), *op. cit.*, discute um aparente paradoxo da economia política da política comercial brasileira: contrariamente ao que se poderia esperar, os setores exportadores não pressionam por maior abertura do mercado doméstico para aumentar sua competitividade externa. Para os autores do estudo, não há tal pressão porque os setores exportadores se beneficiam de regimes especiais de importação que reduzem seus custos de importação de insumo e maquinário. Além disso, o dinamismo da demanda internacional desde o início do século e a alta dos preços das *commodities* tem permitido aos setores exportadores do agro acomodar custos domésticos relativamente elevados.

Nesse cenário, a coalizão doméstica de apoio aos interesses internacionais do setor se desmobilizou, quadro que ainda parece prevalecer em grande medida, apesar das mudanças que se vem observando no cenário de produção de normas internacionais – e que podem ser sintetizadas na emergência da agenda dos “três S”, referida por Jank¹⁰⁵.

Uma característica importante dessa nova agenda é que os atributos e critérios que ela considera referem-se com frequência aos processos e métodos de produção e não apenas ao produto comercializado – o que aumenta o potencial de conflito entre elos da cadeia produtiva e exportadora dentro do Brasil. Além disso, ela se expressa principalmente por meio de uma lógica de produção de normas bastante fragmentada: políticas e medidas nacionais – na esfera de saúde humana e sanidade animal e vegetal – e de instrumentos voluntários – na área de

¹⁰⁴ Também na agenda de negociações climáticas e de biodiversidade, a participação do setor privado tem sido superficial, segundo Rodrigo Lima, diretor da Agroicone (entrevista ao projeto em 21 de nov. de 2019). A preocupação central dos atores privados pareceria ser com a imagem internacional do setor, tangenciando as questões relevantes do ponto de vista das negociações.

¹⁰⁵ Em 2018, a CNA criou a Aliança Agrobrazil, um grupo de articulação do setor privado, voltado para temas relacionados ao mercado internacional, que conta com a participação das federações estaduais da agricultura e representantes de entidades e empresas ligadas ao setor agropecuário. O objetivo do grupo é influenciar as negociações de acordos de livre comércio, de normas sanitárias e fitossanitárias e, em geral, de temas de interesses do agronegócio. A intenção do grupo é ainda construir posicionamentos, fazer estudos e análises sobre os interesses do setor e influenciar as posições governamentais.

sustentabilidade¹⁰⁶.

Em resposta, o governo brasileiro tem aumentado seu nível de proatividade em instâncias como os Comitês de Barreiras Técnicas e de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC (recorrendo às STCs e à apresentação de propostas) e tem mantido sua rotina de participação nas instâncias produtoras de normas (notadamente o CODEX).

As características da nova agenda agrícola internacional geram novos desafios para o setor agroexportador, tanto mais que este foi abalado, no período recente, por escândalos que questionam a eficácia do sistema brasileiro de vigilância sanitária, por denúncias de crescimento dos índices de desmatamento da floresta amazônica e por outros fatos e processos cuja responsabilidade é atribuída, pela opinião pública dos países desenvolvidos – especialmente na Europa –, *à tort ou à raison*, a setores agroexportadores brasileiros.

A reação oficial brasileira em relação a essas evoluções é a formulação e a implementação de um plano de comunicação internacional em defesa da imagem do agronegócio brasileiro. Para atores privados (CNA, ABAG, Instituto Pensar Agro), os problemas de imagem internacional seriam hoje o maior desafio a ser enfrentado pelo setor agroexportador brasileiro. Estes últimos dividem-se, no entanto, quanto às respostas adequadas a esses problemas. Enquanto um grupo defende que a recuperação da “imagem” depende da retomada de uma agenda ambiental coerente com as tendências internacionais (os “três S”), outro defende que os esforços devem concentrar-se na demonstração do elevado grau de preservação florestal e ambiental no Brasil em comparação com outros produtores relevantes.

5. O Brasil e as instâncias que definem regras para a produção e o comércio internacional agrícola

A arena multilateral (GATT e depois OMC) tem sido eleita como foro prioritário para negociações comerciais pelos sucessivos governos brasileiros desde a criação do GATT no pós-guerra. Para um país com as características geopolíticas e econômicas do Brasil, essa opção parecia fazer sentido. O Brasil é um país que tem comércio relativamente diversificado, tanto em termos de composição da pauta de produtos quanto de parceiros comerciais. Por outro lado, é um ator com baixa participação nas exportações e importações mundiais, respondendo em média por percentuais muito próximos

¹⁰⁶ Como se não bastasse, o comércio agrícola passou a sofrer os impactos, a partir de 2018, de clivagens e realinhamentos geopolíticos, dos quais o conflito comercial entre China e EUA é apenas o mais ruidoso. De acordo com Jank (entrevistado para o projeto), essa tendência, que não é propriamente regulatória, está em processo de consolidação e exigiria um foco renovado da diplomacia do agro brasileiro em agendas bilaterais de acesso a mercados para minimizar perdas ligadas ao processo. Um exemplo dessa tendência referido por mais de um entrevistado é a mudança, realizada pelo Japão, da metodologia utilizada para avaliar a redução de emissões proporcionada pelo etanol em relação à gasolina. Por pressão do governo dos EUA, a metodologia teria sido alterada, viabilizando importações desde aquele país, em detrimento daquelas originárias do Brasil.

a 1% das exportações mundiais e inferiores a isso em termos de importações. O foro multilateral permitia estabelecer coalizões com geometria variável para defender posições que variam de acordo com o tema em negociação.

Ademais, a concentração das vantagens comparativas do país na produção de *commodities* agrícolas reforça a opção preferencial pela esfera multilateral, uma vez que é aí que se concentram as negociações de regras que afetam o comércio de produtos agrícolas, como se viu na primeira parte deste estudo. Subsídios (à produção e às exportações), normas sanitárias e fitossanitárias, bem como barreiras técnicas ao comércio, têm suas regras negociadas no âmbito da OMC. Os acordos regionais ou bilaterais de comércio apenas tangenciam esses temas, em geral remetendo para os compromissos multilaterais.

Essa opção foi frequentemente criticada por diversos analistas, que veem aí a explicação para o país ter ficado à margem do processo de criação da ampla rede de acordos preferenciais de comércio (regionais e bilaterais) que se formou nos últimos 30 anos no mundo, participando apenas marginalmente de acordos desse tipo. Apesar disso, a política comercial brasileira não permaneceu imune à proliferação de negociações de acordos preferenciais de comércio que ganhou fôlego na década de 1990.

Nos primeiros anos daquela década, o Brasil negociou e implementou o MERCOSUL, acordo que sofreu resistências de vários segmentos produtivos brasileiros, em particular do agronegócio, preocupados com a concorrência com os vizinhos Argentina e Uruguai, mais competitivos em diversos produtos do setor. Em 1994, o Brasil começou a negociar a ALCA, que reunia 33 países do hemisfério, com exceção de Cuba; e em 1999 tiveram início as negociações de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia. O primeiro processo foi paralisado em 2003; e o segundo, concluído em junho de 2019, 20 anos após seu início.

A experiência dos últimos 25 anos mostra que o Brasil movimenta-se com dificuldade no mundo dos acordos regionais. Na realidade, além do MERCOSUL, que é uma área de livre comércio e uma união aduaneira imperfeita¹⁰⁷, o Brasil tem acordos de livre comércio com países da América do Sul (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) e com Israel e Egito; sendo que, com Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, o livre comércio entrou em vigência para a maioria dos produtos apenas a partir de 2019. Além desses, o país tem acordos de preferências fixas muito limitados com a África do Sul, a Índia, México, Suriname, Guiana e Cuba.

A partir de 2015, as inquietações com o agravamento da crise econômica doméstica, o aprofundamento do processo de desindustrialização e o desempenho medíocre do comércio

¹⁰⁷ União aduaneira imperfeita na medida em que sua política comercial externa frente a terceiros países é apenas parcialmente harmonizada entre os sócios do bloco. Na realidade, a política comercial comum do MERCOSUL concentra-se na existência de uma tarifa externa comum. Ainda assim, há um número importante de exceções à tarifa externa comum, de forma a acomodar interesses e preocupações nacionais de Estados-membros do bloco.

exterior brasileiro estimularam o debate entre entidades do setor privado (inclusive da indústria) e áreas do governo sobre a conveniência de rever as estratégias para a agenda de negociações comerciais do país.

A negociação de dois abrangentes acordos comerciais envolvendo alguns dos principais parceiros comerciais do Brasil – a Aliança do Pacífico e a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês) – e o receio de ver o país ainda mais alijado do processo de integração econômica internacional são elementos adicionais para animar esse debate.

Desde então, o país adotou, com seus parceiros do MERCOSUL, uma ambiciosa agenda de negociações comerciais, que inclui, além dos acordos recentemente concluídos com a União Europeia e a EFTA, negociações com Canadá, Coreia do Sul e Cingapura.

5.1. O Brasil na OMC

5.1.1. Antecedentes

Como visto anteriormente, o Brasil participou das negociações do Acordo sobre Agricultura da OMC como membro do Grupo de Cairns, que reunia os países com interesses ofensivos nas negociações, que pleiteavam a redução das barreiras comerciais e dos subsídios à produção e à exportação de bens agropecuários.

Na virada do século, diante das perspectivas de lançamento de uma nova rodada multilateral de negociações, a agenda agrícola ganhou peso nas prioridades brasileiras. O tema agrícola foi incluído no mandato de Doha, tendo sido estabelecidos como objetivos específicos da negociação: (i) a melhoria substancial do acesso a mercados; (ii) a redução de todas as formas de subsídios à exportação, com vistas à sua gradual eliminação; (iii) reduções substantivas de medidas de apoio interno, com efeitos distorcivos sobre o comércio.

Para a posição oficial brasileira, o tripé das negociações agrícolas constituía interesse prioritário, em virtude da crescente competitividade do seu setor agroexportador e do fato de o Acordo sobre Agricultura, resultante da Rodada Uruguai, ter permitido aos países desenvolvidos a manutenção de elevada proteção e o apoio interno aos produtores domésticos. O acordo também não impediu a permanência de elevados subsídios à exportação, que, entre outros efeitos, impactam negativamente os preços internacionais de produtos agrícolas de interesse do país.

Portanto, do ponto de vista do setor agroexportador brasileiro, a Rodada de Doha deveria resultar em elevados cortes tarifários, com limitado número de exceções (produtos sensíveis); reduções significativas no teto de gastos relacionados à Medida Agregada de Apoio (AMS, na sigla em inglês) para os países desenvolvidos; e eliminação dos subsídios à exportação.

Em relação à agenda de trabalho definida para a rodada, a agricultura fornecia à diplomacia brasileira o principal – se não, o único – componente ofensivo de seu posicionamento, em claro contraste com os demais temas da agenda, em que o Brasil adotava postura nitidamente defensiva, reivindicando tratamento diferenciado e mais favorável para si e para países em desenvolvimento, como aliás havia ocorrido em rodadas anteriores.

No curso das negociações de Doha, a posição brasileira em relação ao tema agrícola foi matizada pela iniciativa de constituição do chamado “G-20 agrícola”, que aglutinava países com interesses heterogêneos, como Brasil – que se tornaria seu porta-voz – e Índia. Países do Grupo de Cairns e do G-20 coincidiram quanto à necessidade de eliminar as políticas agrícolas que distorcem o comércio e de abrir os mercados dos países desenvolvidos. Entretanto, enquanto o Grupo de Cairns advoga essencialmente a liberalização do comércio agrícola, tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, o G-20 defende que seja dado tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, de modo a levar em consideração as necessidades daqueles que têm numerosa população rural.

As negociações da Rodada de Doha chegaram a um impasse profundo em meados de 2008, e a agricultura esteve no centro da controvérsia que os países-membros não foram capazes de superar. De lá para cá, as negociações agrícolas na OMC foram muito limitadas, e as Conferências Ministeriais bienais forneciam oportunidade para discussões sobre o tema e, eventualmente, para algum acordo sobre pontos específicos. Os próprios resultados das negociações levadas a cabo durante as Conferências Ministeriais foram heterogêneos do ponto de vista de suas implicações para o comércio agrícola global.

5.1.2. A atuação do Brasil nos Comitês Temáticos da OMC

A normativa da OMC relacionada às políticas que afetam a produção e o comércio dos produtos agrícolas encontra-se, basicamente, nos Acordos sobre Agricultura, Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e Barreiras Técnicas ao Comércio. A negociação de novas regras e compromissos de liberalização comercial ocorre no contexto dos trabalhos de Grupos Negociadores de Regras da OMC, constituídos nos mandatos negociadores. A implementação desses regimes está sujeita, contudo, à interpretação dada às regras acordadas pelas instâncias decisórias nacionais.

Desde 2008, o cenário prevalente na OMC caracteriza-se pela baixíssima intensidade da dimensão negociadora. Nesse cenário, a dinâmica de posicionamento dos países em relação ao tema agrícola ocorre principalmente (i) nas discussões em instâncias da OMC em que as políticas nacionais dos países-membros da organização e o cumprimento dos compromissos assumidos são “monitorados” pelos demais parceiros comerciais; e (ii) no recurso ao mecanismo de solução de controvérsias da instituição.

É o que ocorre nos Comitês da organização e através do Mecanismo de Revisão das Políticas Comerciais (*Trade Policy Review Mechanism – TPRM*). Os Comitês têm papel relevante na vigilância

da implementação dos acordos e, de forma mais ampla, na funcionalidade da organização, pois servem de foro de debates e revisão de políticas, com base em relatórios anuais dos secretariados dos diversos Comitês e no exame das notificações das políticas nacionais. As notificações são objeto de revisão em sessões regulares dos Comitês, em que países-membros podem manifestar suas preocupações acerca dos efeitos comerciais das políticas notificadas.

Já o *TPRM* permite ao secretariado da OMC emitir relatórios periódicos acerca das políticas comerciais de todos os países. Esses relatórios são então apresentados e discutidos em sessões específicas, também ensejando, por parte dos países-membros da organização, perguntas e questionamentos acerca das políticas nacionais sob exame.

O órgão de Solução de Controvérsias da OMC é a instância por meio da qual os países podem solucionar controvérsias sobre as políticas que considerem constituir barreiras ao comércio e estar em desacordo com as regras negociadas. Dada a sistemática de funcionamento da organização, e o papel dos Comitês como foro de discussões, tais contenciosos são iniciados, com frequência, após questionamentos levantados pelos países afetados acerca das políticas de seus parceiros nesses Comitês, por meio de procedimentos de exame das notificações das políticas nacionais implementadas.

Sendo assim, a apresentação de manifestações substantivas nessas instâncias constitui instrumento de atuação que reflete as prioridades comerciais dos países-membros. Sobretudo, revelam a percepção dos diferentes países quanto aos seus interesses estratégicos no âmbito da agenda comercial mundial.

As seções a seguir apresentam os principais elementos que vêm caracterizando a atuação brasileira nos Comitês pertinentes à temática agrícola – Comitês de Agricultura, de Barreiras Técnicas ao Comércio e de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias – bem como no de Solução de Controvérsias. De modo geral, tais manifestações abordam a discussão de temas relacionados à implementação das regras multilaterais por parte dos parceiros comerciais e podem incluir comentários e propostas de melhoria na implementação dos diferentes regimes, propostas para discussão das regras acordadas ou ainda questionamentos substantivos acerca da implementação dos compromissos negociados. Sendo assim, esses documentos sinalizam posições dos países-membros nos diversos temas.

- ***Atuação do Brasil no Comitê de Agricultura da OMC***

A sistemática de funcionamento dos Comitês da OMC prevê a possibilidade de apresentação e discussão de *Working Papers* por parte dos países-membros, os quais refletem os interesses dos países na sua agenda de prioridades na arena comercial, bem como o protagonismo da sua atuação.

No caso do Comitê sobre Agricultura (CsA), adicionalmente ao seu escopo original de atividades, foi atribuída a esse órgão a função de monitorar a implementação das decisões acordadas nas

Conferências Ministeriais da OMC¹⁰⁸. Os resultados dessa supervisão são publicados em relatórios e em documentos de revisão anuais específicos (*background papers*) relacionados a essas decisões.

No período recente (2015-2019), os documentos preparados se referiram às seguintes decisões ministeriais:

- “*Export Subsidies, Export Credits, Export credit guarantees or Insurance programmes, International food aid and Agricultural exporting state trading enterprises*” (Decisão Ministerial de Nairóbi – 10ª Conferência Ministerial da OMC, de 2015);
- Em acesso a mercados, monitoramento do compromisso referente à administração de cotas tarifárias, da *Decisão Ministerial de Bali “Understanding on Tariff Rate Quota Administration Provisions of Agricultural”*, de 2013.

A participação do Brasil nesse Comitê, no período 2015-2019¹⁰⁹, se concentrou na apresentação de manifestações e propostas de melhorias na implementação de procedimentos de notificação e transparência no cumprimento de compromissos, em conjunto com a coalizão do Grupo de Cairns, que, como visto anteriormente, aglutina países com interesses predominantemente exportadores. O exame das manifestações e documentos apresentados pelo Grupo de Cairns confirma seu tradicional posicionamento ofensivo quanto à redução ou eliminação de subsídios domésticos e às exportações, assim como em acesso a mercados. Entre os pontos abordados, alguns merecem destaque¹¹⁰:

- Proposta de que os relatórios anuais do Comitê sejam apresentados de forma a permitir a observação das tendências com relação a políticas de apoio doméstico, por meio de apresentação de informações por tipo de política, que facilite a análise ao longo de vários períodos, viabilizando um exame da evolução dessas políticas (2015)¹¹¹.
- Enfoque na prioridade de cumprimento dos compromissos assumidos na Decisão de Nairóbi com relação à eliminação dos subsídios à exportação e restrição a políticas de exportação com efeitos equivalentes (2016)¹¹². Em particular, o Grupo reitera a necessidade do monitoramento do cumprimento desses compromissos.

¹⁰⁸ <https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_work_e.htm>.

¹⁰⁹ <https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_work_e.htm#more>. Working Documents, 2015 a 2019. Consulta com base nos documentos públicos disponíveis. Última consulta em 22 de out. de 2019.

¹¹⁰ O mapeamento dessas posições, ainda que não exaustivo, cobre os documentos públicos disponibilizados no *site* da OMC apresentados pelo Grupo de Cairns no período 2015-2019. O Brasil, juntamente com alguns outros países do Grupo de Cairns, apresentou, em 2016, um *Working Paper* sobre políticas de apoio doméstico à produção agrícola, mas essa manifestação não foi disponibilizada nos documentos públicos do *site*.

¹¹¹ WTO, Export Competition Review, Communication from the Cairns Group, G/AG/W/141, de 02/03/2015.

¹¹² WTO, Submission from the Cairns Group, G/AG/W/153, de 31/05/2016.

- Sobre “*Export Competition*”¹¹³, em 2018 o Grupo submeteu para discussão as formas de monitoramento dos gastos com subsídios, apontando sua difícil verificação. Em particular, o documento chama a atenção para a ausência de notificações sobre gastos com subsídios referentes ao algodão, desde 2002, não obstante o produto ter sido objeto de tratamento específico na Decisão de Nairóbi.

O tema da competitividade das exportações foi objeto de nova manifestação em 2019¹¹⁴. O documento nota, em particular, que no caso da UE os programas de apoio financeiro à exportação são concedidos no âmbito nacional, por cada Estado-membro da união aduaneira, e, portanto, as notificações quanto ao cumprimento dos compromissos de liberalização assumidos devem ser apresentadas por cada membro da UE individualmente.

- ***Atuação do Brasil nos Comitês de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e de Barreiras Técnicas – Specific Trade Concerns (STCs)***

As Preocupações Comerciais Específicas (STCs, no acrônimo em inglês) constituem procedimentos formais de trocas de informações e consultas entre parceiros comerciais, que transcorrem no âmbito dos Comitês de MSF e de BTC, por meio dos quais os países podem questionar políticas que considerem representar barreiras ao comércio¹¹⁵.

As STCs são levantadas pelos países a partir de avaliações dos possíveis efeitos negativos de medidas sanitárias ou técnicas sobre suas exportações ou sobre o mercado do país importador, sejam os interesses afetados os de empresas produtoras ou consumidores.

A apresentação de STCs é feita com base nas notificações dos países acerca de propostas ou projetos de medidas regulatórias, que, após as discussões mantidas no âmbito dos Comitês, podem vir a ser efetivamente adotadas pelo país proponente ou não. A apresentação desses questionamentos pode ser usada como *proxy* de barreiras não tarifárias ao comércio, efetivas ou potenciais. Adicionalmente, pode funcionar como um mecanismo de resolução de tensões comerciais (Holzer, 2018) e de cooperação regulatória na medida em que as consultas formais e informais entre os países podem promover alterações em medidas potencialmente protecionistas e/ou discriminatórias e prevenir contenciosos.

As Tabelas 4 e 5 indicam as STCs identificadas no período 1996-2019 no Comitê de MSF que envolveram o Brasil, seja como país reclamante (afetado pelas medidas de seus parceiros), seja

¹¹³ G/AG/W/180, de 07/06/ 2018.

¹¹⁴ G/AG/W/201, de 20/06/2019.

¹¹⁵ STCs também são levantadas em outros órgãos da OMC, embora de forma menos formal e sem procedimentos regulamentados como nesses Comitês – tais como no Comitê de Agricultura e no Conselho de Bens.

como reclamado (país que adota a medida). Note-se que as MSF envolvem, na sua totalidade, produtos do reino animal e vegetal¹¹⁶.

Na posição de país reclamante, observa-se que o Brasil apresentou, desde a criação da OMC, um total de 39 STCs (Tabela 4), e os países questionados são, principalmente, os países-membros da UE, objeto de 20% dos questionamentos brasileiros, seguidos por Indonésia e Japão e por Malásia e África do Sul. Além das iniciativas de questionamento por parte do Brasil terem aumentado significativamente a partir de meados dos anos 2000, a composição dos países questionados se modifica, passando a incluir os países asiáticos, em linha com o aumento da relevância desses países como destinos das exportações brasileiras de produtos do agronegócio.

Tabela 4
STCs apresentadas pelo Brasil ao Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
Brasil país reclamante: 1996-2019
Nº de Medidas

¹¹⁶ WTO, Sanitary and Fitosanitary Information Management System. WTO Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP). Disponível em: <<http://i-tip.wto.org/goods/Forms/TableView.aspx>>. Consulta até 11 de out. de 2019. A contagem das medidas respeita a metodologia da OMC, que confere um código a uma STC de acordo com a temática envolvida, independentemente de quantas vezes a STC tenha sido rerepresentada pelos países afetados e de quantos países tenham apoiado o questionamento.

Países alvos de STCs apresentadas pelo Brasil	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-19	Total
África do Sul	0	1	1	1	3
Canadá	0	1	0	0	1
China	0	0	1	1	2
Colômbia	0	0	2	0	2
Coreia	0	0	1	0	1
Estados Unidos	0	0	2	0	2
Federação Russa	0	0	0	1	1
Indonésia	0	0	3	1	4
Japão	0	1	1	2	4
Malásia	0	0	2	1	3
México	0	0	2	0	2
Nigéria	0	0	0	1	1
Noruega	1	0	0	0	1
Panamá	0	0	0	1	1
Senegal	0	0	1	0	1
Ucrânia	0	0	0	1	1
União Europeia	3	1	0	3	7
União Europeia, França	0	0	1	0	1
Vietnã	0	0	0	1	1
Total de STCs	4	4	17	14	39

Fonte: <<http://spsims.wto.org/en/PredefinedReports/ListOfSpecificTradeConcerns>>; WTO Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP), <<http://i-tip.wto.org/goods/Forms/TableView.aspx>>.

Última consulta em 11 de out. 2019. Elaboração CINDES.

Os temas tratados nas STCs levantadas pelo Brasil contra a União Europeia disseram respeito a certos tipos de medidas adotadas nas importações dos países europeus:

- Requisitos europeus contestados, em 1998, quanto a níveis máximos de tolerância de contaminantes tóxicos em produtos alimentares (aflotoxinas), que, na ótica brasileira, não teriam sido adotados por meio de avaliações de riscos apropriados e não corresponderiam a critérios científicos. A STC foi resolvida em 2004, após consultas e modificações na medida europeia;
- Requisitos europeus quanto a métodos de produção de carne para detenção de resíduos de doença bovina (BSE) nas exportações de gelatina da carne do boi contestados desde 1997. A STC ainda não foi resolvida;

- Exigências quanto a medidas emergenciais sobre os níveis máximos de tolerância de resíduos de herbicidas (dioxinas) nas exportações brasileiras de frutas. Após consultas e visitas de inspeção no Brasil, a medida europeia foi revogada em 2001;
- Medidas nas importações europeias de frutas e suco de laranja, alimentos e vegetais, de 2002, quanto a resíduos máximos do inseticida e acaricida dimetoato, que, na ótica brasileira, teriam sido impostas sem base em evidências científicas. O *site* da OMC informa que a STC foi resolvida (“*resolved*”) em 2013, tendo sido realizadas consultas bilaterais com o Brasil com vistas à flexibilização dos requisitos de controle de resíduos pela UE¹¹⁷;
- Medidas de avaliação de riscos, advindos da doença da mosca, nas importações de carambola na fronteira da Guiana Francesa e do Brasil. A STC ainda não foi resolvida;
- Métodos de testes europeus de controle da presença de salmonela nas exportações de frango e exigências europeias quanto aos métodos sanitários de produção da carne de porco em Santa Catarina, de 2016, que comprove *status* livre de certas doenças (*ractopamine free segregated production*). A STC ainda não foi resolvida;
- Regulamento europeu de avaliação de risco de presença de salmonela nas importações de carne e preparados de frango de 2018. A STC ainda não foi resolvida.

Ressalte-se que preocupações quanto a regulamentos da UE relativos à implementação de medidas sanitárias e fitossanitárias (e também de barreiras técnicas), tendo como objeto níveis máximos de tolerância de resíduos de defensivos (pesticidas) em produtos agrícolas, motivaram a apresentação ao Conselho de Bens da OMC¹¹⁸ de documento conjunto do Brasil com vários países em 4 de julho de 2019.

Esse documento questiona os regulamentos europeus quanto às avaliações de risco e exigências mínimas de resíduos nas importações de vários produtos que afetam especialmente as exportações de bananas, uvas, cereais e castanhas (que envolvem medidas para a autorização de uso de certas substâncias na produção agrícola) desses países. Essa preocupação foi submetida ao Conselho de Bens após inúmeros questionamentos levantados nos respectivos Comitês.

As medidas adotadas pela Indonésia e questionadas pelo Brasil envolveram as regras de quarentena nas exportações brasileiras de carne em 2006; problemas na implementação do princípio da regionalização para determinação de regiões livres de doença, que afetaram as exportações brasileiras de carne de frango em 2009 e carne de boi em 2010; e atrasos em procedimentos

¹¹⁷ Disponível em: <<http://i-tip.wto.org/goods/Forms/TableView.aspx?mode=modify>>. Consulta em 21 de jan. de 2020.

¹¹⁸ WTO, G/C/W/767, assinado pela Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Costa do Marfim, República Dominicana, Equador, Guatemala, Honduras, Malásia, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Estados Unidos e Uruguai.

administrativos para a liberação das exportações de carne de boi em 2019. Essas STCs ainda não foram resolvidas.

As medidas adotadas pelo Japão se referiram a restrições nas exportações de manga relacionadas a doenças da mosca em frutas – a medida foi revogada em 2005 após ter estado em vigor por 18 anos; restrições nas exportações de carne de boi relacionadas à doença BSE (*Bovine Spongiform Encephalopathy*), que teria surgido em um único animal em 2013 e suscitou medidas de mitigação de risco injustificadas, na ótica brasileira, já que a OIE considera o Brasil como um país de risco negligenciável; medidas nas exportações de abacate relacionadas a métodos de verificação de ausência de riscos de doenças; e medidas restritivas nas exportações de café em razão de critérios de máximo nível de resíduos de pesticidas. Excetuando-se o primeiro caso, as demais STCs ainda não foram resolvidas.

No que se refere à Malásia, as medidas dizem respeito a taxas administrativas para as inspeções sanitárias, propostas em 2008; medidas de 2010 relacionadas a regras nas importações de plantas da América Latina (*Leaf Blight Disease*), sem justificativa com base científica; atrasos nos procedimentos da Malásia de aprovação das plantas brasileiras de exportação de carnes desde 2010. Nenhum desses questionamentos foi ainda resolvido.

Vale notar que uma das medidas adotadas pelos EUA, questionada pelo Brasil (2008), se referiu a normas regulatórias norte-americanas de avaliação de risco sanitário de aplicação geral. Antes que uma permissão de importação seja concedida, os EUA realizam análise econômica dos impactos das importações dos produtos envolvidos. Essa STC foi levantada pelo Brasil em 2008 e ainda não foi resolvida. O Brasil aponta que a natureza dessa medida reflete um tipo de regulamentação considerada barreira ao comércio por implicar exigências não previstas no Acordo de MSF (análise econômica de impacto das importações sobre os produtores domésticos). O outro caso contra os EUA tratou de medidas de avaliação de risco aplicadas nas exportações brasileiras de carne fresca de suínos e de bovinos de 2009; a STC foi resolvida em 2017.

Na posição de país reclamado (Tabela 5), o Brasil foi objeto de questionamentos em número bastante inferior, um total de 16 casos no período 1996-2019. Os europeus foram responsáveis por 37% das preocupações comerciais levantadas contra o Brasil, seguidos por Equador e Canadá.

Os questionamentos da União Europeia envolveram regulamentos referentes a métodos de avaliação de riscos na importação de vegetais pelo Brasil em 2002. A medida foi revogada, e o questionamento retirado em 2017. Essa STC foi apoiada pelo Canadá, que apresentou em 2003 questionamento à política de restrição de importações de carne bovina canadense em razão de controle de transmissão de doenças bovinas; a STC foi resolvida em 2004.

Outros questionamentos europeus abordaram a política de regionalização brasileira de zonas livres de doenças em carne suína (febre suína) e em carne bovina ("*Newscattle*" disease), assim como em etiquetagem de alimentos, cujas STCs ainda não foram suspensas. O setor de vinhos também foi

objeto de questionamento da União Europeia em função de procedimentos de inspeção nas importações adotados pelo Brasil desde 1996 – reclamação superada apenas em 2013, por meio de alteração nos requerimentos brasileiros.

Os questionamentos apresentados pelo Equador se referem a medidas aplicadas pelo Brasil que afetam suas exportações de bananas (2012) e de camarões (2017); ainda não resolvidos. As medidas reclamadas nas importações de bananas se referem a padrões técnicos brasileiros relativos à análise de riscos de disseminação de doenças que incidem nas plantações do Equador. Em consultas, o Brasil informou que as regras brasileiras de padrões sanitários e sistemas de inspeção têm sido discutidas pelo MAPA, e o tema tem sido objeto de trocas de informações entre os países em visitas de inspeção nas plantações equatorianas de forma a se alcançar um acordo; mas a STC ainda não foi resolvida. O caso das importações de camarões diz respeito à avaliação de riscos quanto à presença de certos vírus (*white spot* e *yellow head*) nas criações do Equador.

Portanto, se, por um lado, nitidamente as STCs levantadas pelo Brasil têm como motivação as preocupações com a constituição de novas barreiras às suas exportações de produtos agropecuários – com destaque para os setores de carnes e, em segundo plano, de produtos não tradicionais, como frutas –, por outro, os que questionam medidas brasileiras incluem setores tradicionalmente preocupados com a importação e a competição no mercado brasileiro, com produtos como camarões, bananas e vinhos.

Tabela 5

**STCs apresentadas por outros países ao Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
 Brasil país Reclamado: 1996-2019**

Países que apresentam STCs sobre o Brasil	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-19	Total
Canadá	0	2	0	0	2
Canadá, União Europeia	0	1	0	0	1
China	0	0	0	1	1
Colômbia	0	0	1	0	1
Equador	0	0	0	2	2
Estados Unidos	1	0	0	0	1
Filipinas	1	0	0	0	1
Marrocos	0	0	1	0	1
Suíça	1	0	0	0	1
União Europeia	1	2	2	0	5
Total	4	5	4	3	16

Fonte: <<http://spsims.wto.org/en/PredefinedReports/ListOfSpecificTradeConcerns>>; <<http://itp.wto.org/goods/Forms/TableView.aspx>>. Consulta até 11 de out. de 2019. Elaboração CINDES.

O exame das tabelas mostra o contraste do ativismo do Brasil como país demandante *versus* sua posição como país demandado, expressando uma atuação eminentemente ofensiva do Brasil nesse foro.

Normas e padrões técnicos são aplicáveis a inúmeros aspectos da produção e comercialização de bens e a uma ampla gama de produtos, cobrindo, além de produtos agrícolas, toda a diversidade dos produtos processados e industrializados, como produtos da agroindústria, máquinas, equipamentos, motores etc. Além disso, mesmo no universo das normas aplicáveis a produtos agrícolas, os regulamentos e medidas adotados na produção e comércio têm em muitos casos objetivos gerais, tornando difícil a identificação precisa dos produtos afetados e prejudicando a quantificação das STCs que sejam afetadas especificamente a produtos agrícolas e alimentares, objeto deste estudo.

Sendo assim, a discussão da atuação brasileira no tema é apresentada de forma ilustrativa, com base em uma seleção de STCs relacionadas a esses produtos cujas descrições, constantes da base de dados da OMC¹¹⁹, permitiram sua identificação de forma mais precisa.

A seleção ilustrativa identificou 18 casos envolvendo produtos agrícolas em que o país atuou como país reclamante de um total de 54 STCs referentes a barreiras técnicas apresentadas pelo Brasil no

¹¹⁹ <<http://tbtims.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/Search>>. Consulta até 28 de out. de 2019.

período 1996-2019 (33% do total de STCs) segundo a base de dados da OMC. Como país reclamado, das 26 STCs informadas no mesmo período, foram identificados oito casos relativos a produtos agrícolas em que medidas adotadas pelo país foram questionadas (cerca de 31% do total).

Como país reclamante, as medidas questionadas pelo Brasil foram, em grande medida, adotadas pela UE, referindo-se a regulamentos europeus de etiquetagem, indicação geográfica dos produtos, rotulagem de produtos orgânicos, bem como a exigências quanto a resíduos de pesticidas em produtos alimentares, entre outras.

Como país reclamado, as STCs identificadas questionaram medidas adotadas pelo Brasil relativas, na maior parte, às importações de vinhos – requisitos de etiquetagem e qualidade e de identificação de origem para registros de importação; etiquetagem para rastreabilidade de produtos alimentares contendo organismos geneticamente modificados; aditivos químicos em produtos alimentares e etiquetagem.

5.1.3. Atuação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (OSC)

O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC tem por objetivo promover o *enforcement* das regras negociadas e estabelece procedimentos que regem a condução de contenciosos acerca das políticas comerciais nacionais com vistas à resolução de disputas comerciais que preservem a efetividade do sistema. O regime prevê etapas de consultas prévias ao estabelecimento formal do início de um contencioso, as quais constituem mecanismos informais de negociação relevantes. O mecanismo tem duas instâncias formais de encaminhamento das disputas, a de recurso sendo o Órgão de Apelação.

O Relatório Anual da OMC de 2019¹²⁰ aponta que, desde a criação da organização, em 1995, até dezembro de 2018, o Brasil foi o país em desenvolvimento que mais iniciou contenciosos como parte reclamante (35 casos), seguido por México (25 casos), Índia (24 casos), Argentina (21 casos) e Coreia e China (cada uma com 20 casos).

Em contraposição, o Brasil foi relativamente menos demandado entre estes países: China em 43 casos, México em 25, Índia em 24, Argentina em 21, Coreia em 20 e Brasil em 16 casos. É digno ainda de nota nas iniciativas brasileiras o posicionamento do país em propostas de reformas do sistema de solução de controvérsias, refletido na apresentação de manifestações a respeito no Conselho de Comércio de Bens da organização, inclusive em apoio aos EUA.

O Brasil é um país ativo em controvérsias nos três Acordos em exame: o AsA, o de MSF e o de BTC. A Tabela 6, a seguir, indica a participação do Brasil nos painéis constituídos que se referem a esses acordos. Como reclamante, o país participou em 26% dos casos constituídos que envolveram o AsA, 10% nos relativos a MSF e 11% nos referentes a BTC. Note-se que a participação de um país-membro

¹²⁰ https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/anrep19_e.htm, p. 23. Consulta em 05/10/2019.

da OMC como terceira parte em uma controvérsia também constitui ação relevante, pois envolve apresentação de questionamentos que refletem suas posições a respeito do tema. Sobretudo, tal participação permite ao país obter conhecimento detalhado das questões técnicas e jurídicas envolvidas nas disputas comerciais aplicáveis aos produtos em questão. No conjunto de sua atuação, o Brasil participou em 74% dos casos relativos ao AsA, em 80% dos referentes ao AMSF e em 78% dos relativos ao ABTC.

Tabela 6
Brasil: participação nas controvérsias da OMC

Acordo sobre Agricultura		
Contenciosos produtos agrícolas	Nº casos	Participação do Brasil em painéis
Total de contenciosos	84	
Painéis constituídos	35	
Brasil país reclamante	9	26%
Brasil país reclamado	3	9%
Brasil terceira parte	14	40%
Total participação Brasil	26	74%
Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias		
Contenciosos produtos agrícolas	Nº casos	Participação do Brasil
Total de contenciosos	49	
Painéis constituídos que afetam produtos agrícolas	20	
Brasil país reclamante	2	10%
Brasil país reclamado	0	0%
Brasil terceira parte	14	70%
Total participação Brasil	16	80%
Acordo sobre Barreiras Técnicas		
Contenciosos produtos agrícolas	Nº casos	Participação do Brasil em painéis
Total de contenciosos	54	
Painéis constituídos que afetam produtos agrícolas	18	
Brasil país reclamante	2	11%
Brasil país reclamado	0	0%
Brasil terceira parte	14	78%
Total participação Brasil	16	89%

Fonte: <www.wto.org>, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm>.

Elaboração do CINDES. Consulta até 18 de out. de 2019.

Os Quadros 5 a 8 mostram os países atuantes nos contenciosos que envolveram o Brasil nos Acordos sobre Agricultura, MSF e BTC e discriminam os casos em que a participação do país se deu como país demandante ou demandado. As informações apresentadas cobrem os casos constantes do *site* da OMC, desde 1996, incluindo os que permanecem em consultas.

- ***Contenciosos envolvendo o AsA***

As regras questionadas pelo Brasil se concentram, como esperado (Quadro 5), nos temas pertinentes a políticas agrícolas que envolvem a concessão de subsídios, seja à produção doméstica, seja às exportações, bem os compromissos relativos a medidas de acesso a mercados, cuja implementação é objeto de questionamento por parte do país. Como visto anteriormente, esses foram os temas prioritários na agenda brasileira de negociação desse acordo.

Quadro 5
Acordo sobre Agricultura – Contenciosos na OMC – 1995-2019
Brasil país Reclamante

Brasil como país reclamante (Contenciosos contra políticas de parceiros comerciais)				
Medida/Produto	Data Consultas	Status	País Reclamado	Principais Regras Questionadas
Medidas no setor de açúcar	27/02/2019	Painel ainda não composto	Índia	Compromissos de redução de subsídios à produção e exportação; acesso a mercados; políticas de apoio doméstico; compromissos relacionados a medidas de competitividade nas exportações; salvaguardas agrícolas.
Medidas no setor de açúcar	16/08/2018	Em consultas	China	
Subsídios ao setor de açúcar	04/04/2016	Em consultas	Tailândia	
Medidas nas importações de carne de boi	04/04/2016	Em consultas	Indonésia	
Medidas nas importações de carne e produtos avícolas	16/10/2014	Procedimentos de implementação em 24/6/19	Indonésia	
Medidas de apoio doméstico, crédito e garantias à exportação de produtos agrícolas	11/07/2007	Painel estabelecido, mas não composto	EUA	
Subsídios ao algodão	27/09/2002	Relatório de arbitragem em 28/10/2005	EUA	
Subsídios à exportação de açúcar	27/09/2002	Relatório de arbitragem em 28/10/2005	UE	
Medidas nas importações de produtos avícolas	24/02/1997	Relatório adotado em 23/07/1998	UE	

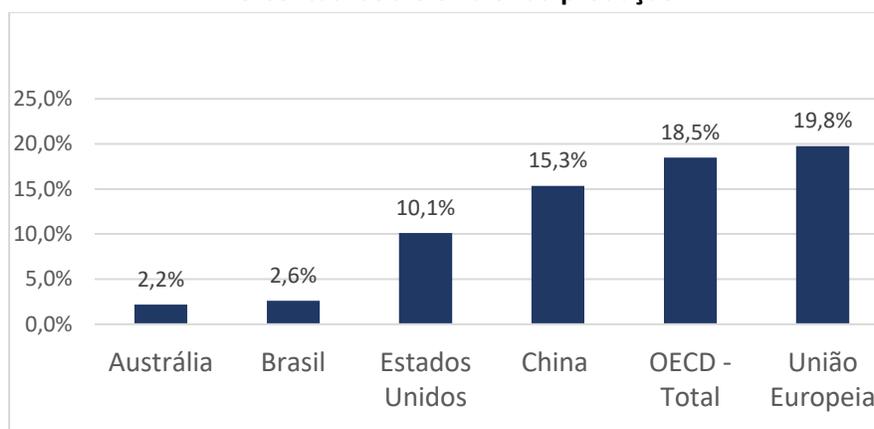
Fonte: WTO, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm>.

Elaboração do CINDES. Consulta até 18 de out. de 2019.

Coerentemente com sua posição de país detentor de vantagens comparativas, os produtos objeto de políticas questionadas pelo Brasil são aqueles nos quais o país detém parcelas relevantes do mercado mundial e cujos mercados são afetados por distorções geradas por subsídios concedidos por outros exportadores – como no caso do açúcar, das carnes de boi e de frango e do algodão¹²¹.

De fato, subsídios estatais continuam tendo um papel relevante nas políticas agrícolas de vários países, bem como da União Europeia, introduzindo distorções significativas na produção e no comércio internacional de produtos agropecuários. Segundo dados da OCDE, o percentual de apoio público estimado (PSE)¹²² sobre a receita bruta dos produtores agropecuários atingia, na média do triênio 2016-2018, praticamente 20% no caso da União Europeia, 18,5% para o conjunto de membros da OCDE e 10,1% para os EUA contra apenas 2,6% no Brasil e 2,2% na Austrália (Gráfico 3).

Gráfico 3
PSE – *producer support equivalent* – para países selecionados (média 2016-2018)
Percentual sobre o valor da produção



Fonte: OECD.Stat.
https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MON2019_REFERENCE_TABLE&lang=en#.
 Consulta em 11 de out. de 2019.

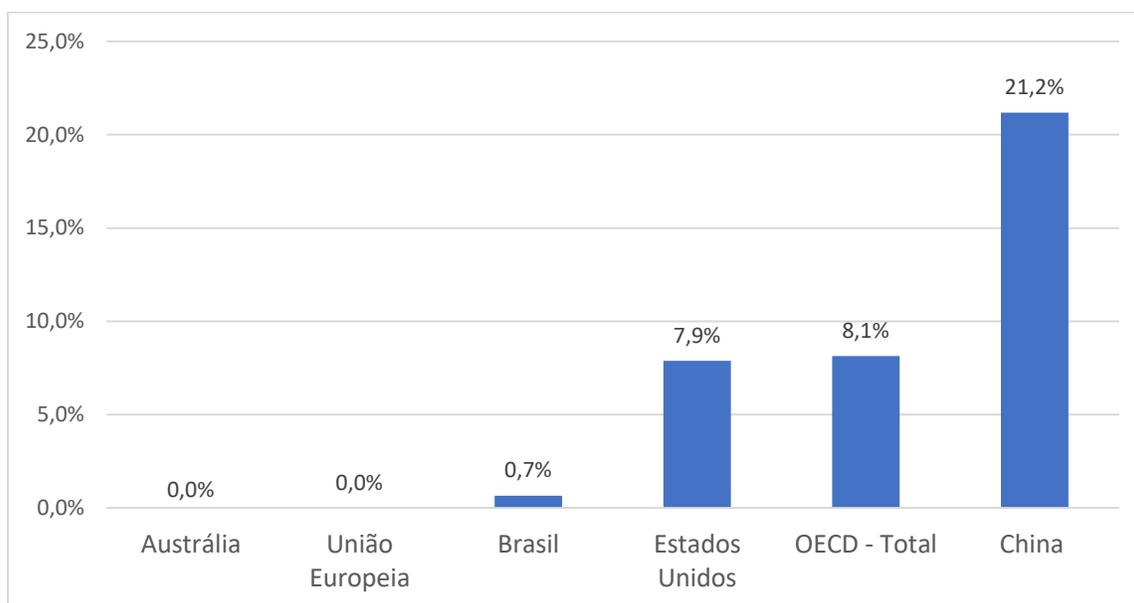
¹²¹ Dados da OMC indicam que em 2018 o Brasil era o maior exportador mundial de açúcar (com 43% do volume total das exportações mundiais); de carne de boi (com 18%); de carne de frango (com 32,3%), e o terceiro maior exportador de algodão (com 12%). WTO, Comitê de Agricultura, G/AG/W/32/Rev.18, de 16/10/2019, pp. 18/19; 28/29; 32/33; 46/47, dados do COMTRADE.

¹²² Na definição da OCDE, Producer Support Estimate (PSE) se refere a “the annual monetary value of gross transfers from consumers and taxpayers to agricultural producers, measured at the farm gate level, arising from policy measures that support agriculture, regardless of their nature, objectives or impacts on farm production or income. It includes market price support, budgetary payments and budget revenue foregone, i.e. gross transfers from consumers and taxpayers to agricultural producers arising from policy measures based on: current output, input use, area planted/animal numbers/receipts/incomes (current, non-current), and non-commodity criteria”.

Os indicadores de incidência de subsídios por produto também são disponibilizados pela OCDE, e os dados relativos a quatro produtos de exportação relevantes para o Brasil – soja, carne bovina, açúcar e algodão – são apresentados nos Gráficos 4 a 7.

Para os quatro produtos, chama a atenção os baixos percentuais de apoio estatal identificados pela OCDE para o caso brasileiro: apenas no caso do algodão, o percentual de apoio supera 1%. Em contraste, a China apresenta os maiores indicadores de apoio estatal em três dos quatro produtos, com percentuais nitidamente superiores aos dos demais países, exceto para carne bovina, em que o principal destaque é a União Europeia¹²³.

Gráfico 4
PSE para soja para países selecionados (média 2016-2018)
Percentual sobre o valor da produção

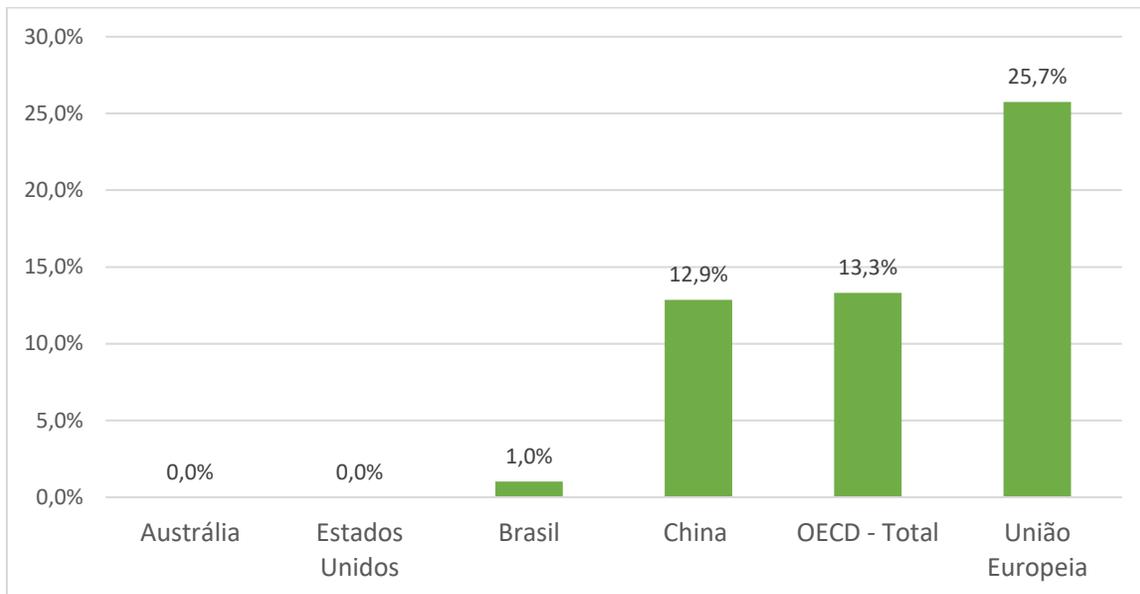


Fonte: OECD.Stat.
https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MON2019_REFERENCE_TABLE&lang=en#.

Consulta em 11 de out. de 2019.

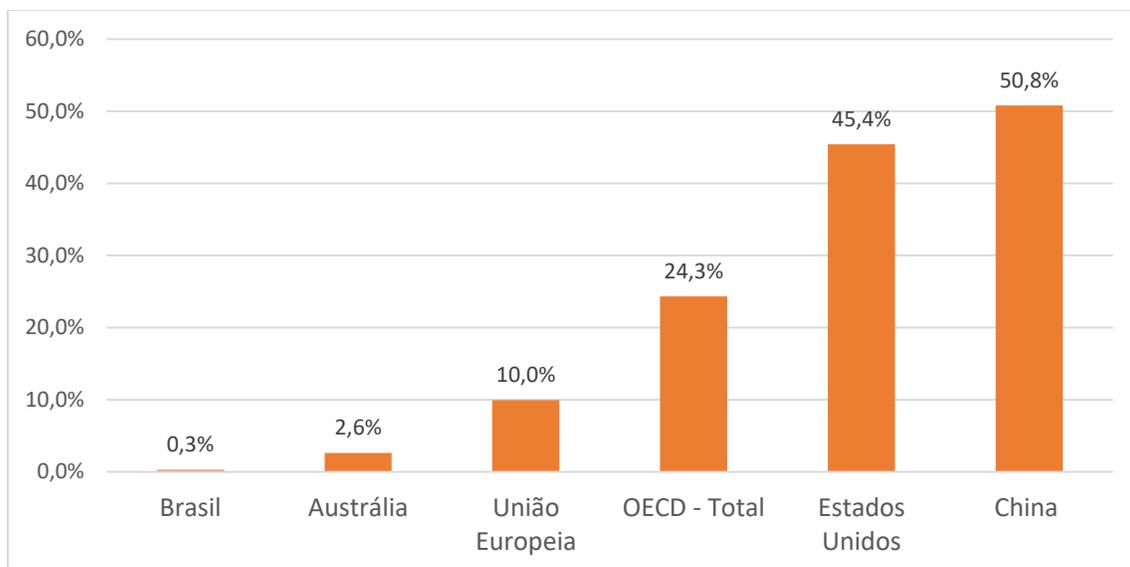
¹²³ O Instituto Escolhas publicou em janeiro de 2020 o estudo que calcula, usando metodologia própria, o montante de subsídios concedidos à produção de carne bovina no Brasil. As estimativas do estudo, todavia, não podem ser comparadas com aquelas apresentadas pela OCDE, uma vez que as metodologias e conceitos adotados são diferentes.

Gráfico 5
PSE para carne bovina para países selecionados (média 2016-2018)
Percentual sobre o valor da produção



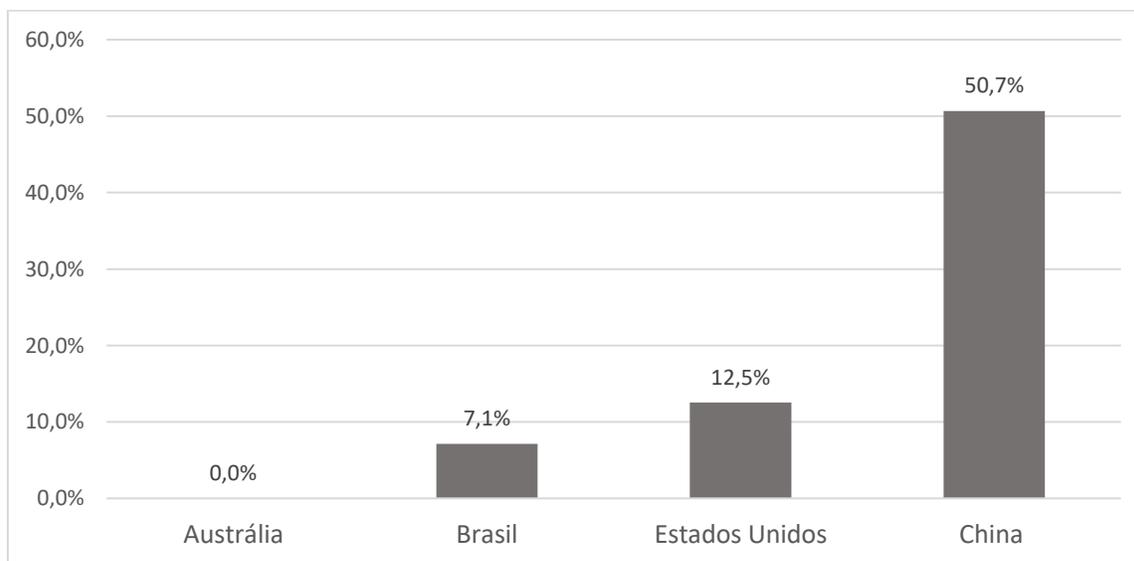
Fonte: OECD.Stat.
https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MON2019_REFERENCE_TABLE&lang=en#.
 Consulta em 11 de out. de 2019.

Gráfico 6
PSE para açúcar para países selecionados (média 2016-2018)
Percentual sobre o valor da produção



Fonte: OECD.Stat.
https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MON2019_REFERENCE_TABLE&lang=en#.
 Consulta em 11 de out. de 2019.

Gráfico 7
PSE para algodão para países selecionados (média 2016-2018)
Percentual sobre o valor da produção



Fonte: OECD.Stat.
https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MON2019_REFERENCE_TABLE&lang=en#.
 Consulta em 11 de out. de 2019.

É coerente com esse cenário o fato de não terem sido iniciados contenciosos contra políticas agrícolas brasileiras, exceção feita a casos do final dos anos 1990 e no ano de 2000, o que confirma

que o país não é demandado de forma significativa nos temas relativos às políticas reguladas pelo AsA.

Ademais, as reclamações contra o Brasil tiveram por objeto medidas da política comercial brasileira aplicáveis de forma geral ao conjunto da pauta de importações do país. Esses foram os casos das consultas solicitadas pelos EUA, apoiadas pela UE, que disseram respeito às medidas de preços mínimos adotadas pelo Brasil em procedimentos de valoração aduaneira, vigentes em 1998¹²⁴, de aplicação geral – questão relacionada à política comercial de importações do país, e não especificamente referida a políticas agrícolas. O mesmo se aplica ao caso envolvendo o sorbitol (questionamento da UE de medidas de licenciamento das importações de sorbitol, produtos têxteis e outros). No caso das importações de coco desidratado, o questionamento se referiu a medidas compensatórias aplicadas nas importações brasileiras e à política brasileira para o setor, mas o painel focou em questões jurídicas relativas à aplicabilidade das regras do AsA na ocasião da aplicação das medidas pelo Brasil.

Quadro 6
Acordo sobre Agricultura – Contenciosos na OMC – 1995-2019¹²⁵
Brasil país Reclamado

Brasil como país Reclamado (Contenciosos sobre políticas brasileiras)				
Medida/Produto	Data consultas	Status	País Reclamante	Principais Regras Questionadas
Política de preços mínimos nas importações	30/05/2000	Em consultas	EUA	Restrições em acesso a mercados adotadas pelo Brasil.
Licenciamento não automático e política de preços mínimos nas importações (sorbitol)	14/10/1999	Em consultas	UE	
Medidas que afetam o coco desidratado	30/11/1995	Relatório de apelação	Filipinas e Sri Lanka	

¹²⁴ Decreto N. 2.498/98.

¹²⁵ Fonte: WTO, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm>.

Consulta até 18 de out. de 2019.

		adotado em 20/03/1997		
--	--	--------------------------	--	--

Fonte: WTO, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm>.

Elaboração do CINDES. Consulta até 18 de out. de 2019.

Os casos com solicitação de consultas pelo Brasil referentes ao açúcar e à cana, contra Tailândia, Índia e China, envolveram negociações bilaterais e não resultaram, até o momento, em constituição de painéis. No caso da Tailândia, foi realizado acordo informal de que esse país iniciaria revisão das suas políticas de apoio doméstico e de incentivos às exportações, bem como de preços mínimos. Por essa razão, o Brasil não solicitou a instalação de painel. Mas o caso não foi formalmente encerrado no âmbito da OMC, o que permite a constituição de um painel no momento em que o Brasil considerar que os compromissos assumidos pelo país não estão sendo cumpridos. O mesmo vale para o caso das medidas aplicadas pela Indonésia nas suas importações de certas carnes.

No caso da China, o Brasil questionou a legalidade da medida de salvaguarda aplicada nas importações chinesas de açúcar e, como resultado de acordo obtido durante as consultas, a China se comprometeu a manter a medida somente até maio de 2020, sem prorrogação. As consultas com a Índia referentes a políticas de apoio à produção interna e de subsídios à exportação não resultaram em solução mutuamente acordada, e, em 15 de agosto de 2019, o Brasil pediu a instalação de painel, ainda não iniciado.

A percepção do posicionamento ofensivo brasileiro no âmbito do OSC é confirmada por meio da consulta aos documentos da OMC, que registram as discussões travadas no contexto do exame da política comercial brasileira recente – o último *Trade Policy Review* do Brasil¹²⁶, de 2017 – e das questões suscitadas pelos países-membros em relação à política agrícola do país. Dentre os dez principais países relevantes no comércio internacional de produtos agrícolas, como exportadores ou importadores mundiais¹²⁷, as perguntas com questionamentos às políticas brasileiras, sobre a operacionalização de certas políticas (em contraste com o observado em relação às políticas brasileiras voltadas para o setor industrial, objeto de questionamentos generalizados quanto aos subsídios concedidos no período), foram pontuais.

Os EUA mostraram interesse em certas especificidades das políticas de garantias de preços mínimos; a Austrália em programas de ajuda alimentar, programas de apoio governamental e subsídios ao crédito agrícola e programas de apoio específico à cultura do milho e do trigo – reconhecendo que os níveis de apoio concedidos pelo Brasil são em muito inferiores aos observados na média dos países da OCDE. O Canadá e a Índia indagaram sobre o funcionamento da CONAB e a natureza da participação estatal na companhia enquanto a China inquiriu sobre programas voltados para a agricultura familiar na produção de algodão, milho, laranja e feijões. Naturalmente, as

¹²⁶ <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm>, WT/TPR/S/358 e WT/TPR/M/358/Add.1

¹²⁷ Como apresentado nas Tabelas 4 e 5. Foram examinados os questionamentos apresentados por Argentina, Canadá, Austrália, China, Hong-Kong, Indonésia, Índia, Coreia do Sul, México, EUA e Rússia.

especificidades de implementação das políticas são relevantes para a sua classificação em relação a compromissos de liberalização negociados.

Ressalte-se que a única pergunta apresentada pela UE evidenciou interesse nas perspectivas da política brasileira de apoio à produção de açúcar e seus impactos sobre o equilíbrio entre a exportação de açúcar e aquele vendido para a produção de etanol – uma preocupação dirigida à política brasileira de biocombustíveis. Países concorrentes do Brasil em alguns segmentos, como Argentina, Indonésia, Japão, Malásia, México e Rússia, não apresentaram quaisquer questionamentos.

- **Contenciosos envolvendo o AMSF e o ABTC**

A atuação brasileira em contenciosos sob a égide do AMSF, como país reclamante quanto a medidas sanitárias e fitossanitárias adotadas por outros países, se concentrou nas exportações de carne de boi e de frango para a Indonésia (Quadros 3 e 4). O caso referente à carne de boi permanece aberto a consultas. No caso das medidas nas exportações de carne de frango, o painel concluiu que as políticas adotadas pela Indonésia, relativas a procedimentos administrativos para aceitação de certificados brasileiros referentes à saúde veterinária dos animais, não estavam em conformidade com as regras da OMC¹²⁸. Não há registros na OMC, desde 1995, de qualquer controvérsia iniciada sob a égide desse acordo contra políticas brasileiras em medidas sanitárias e fitossanitárias.

Barreiras técnicas foram objeto de contencioso iniciado pelo Brasil no caso de padrões para gasolina¹²⁹. Esse último envolveu reclamação do país quanto à implementação de regras discriminatórias e protecionistas contra as exportações brasileiras. O Brasil tampouco esteve envolvido em qualquer contencioso relativo à implementação de políticas domésticas referentes a medidas sanitárias e fitossanitárias nem a barreiras técnicas – indicando uma baixa utilização, pelo país, de medidas sanitárias e técnicas que fossem percebidas como discriminatórias pelos parceiros comerciais.

Quadro 7
Acordo sobre MSF – Contenciosos na OMC – 1995-2019
Brasil País Reclamante

Brasil como país Reclamante (Contenciosos contra políticas de parceiros comerciais)					
Medida/Produto	Data consultas	Status	País Reclamado	Principais Questionadas	Regras

¹²⁸ WTO, Indonesia – Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products, DS 484.

¹²⁹ WTO, United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, DS4.

Medidas na importação de carne de boi	04/04/2016	Em consultas	Indonésia	Aplicação com base em princípios científicos da não discriminação e não aplicação, de forma que caracterize protecionismo disfarçado (<i>"disguised protectionism"</i>); conformidade com padrões internacionais; avaliação de risco e determinação do nível apropriado de proteção; reconhecimento de regiões livres de doença; procedimentos de inspeção e aprovação.
Medidas na importação de carne e produtos de frango	16/10/2014	Procedimentos de implementação em 24/06/2019	Indonésia	

Fonte: WTO, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm>. Elaboração do CINDES. Consulta até 18 de out. de 2019.

Quadro 8
Acordo sobre BTC – Contenciosos na OMC – 1995-2019
Brasil País Reclamante

Brasil como país Reclamante (Contenciosos contra políticas de parceiros comerciais)				
Medida/Produto	Data consultas	Status	País Reclamado	Principais regras questionadas
Medidas nas importações de carne de boi	04/04/2016	Em consultas	Indonésia	Indonésia: procedimentos administrativos relativos à aceitação de certificados brasileiros referentes à saúde veterinária dos animais
Medidas nas importações de carne e produtos de frango	16/10/2014	Procedimentos de implementação em 24/06/2019	Indonésia	
Standards para gasolina	10/04/1995	Relatório de implementação	EUA	EUA: princípio da não discriminação e não aplicação, de forma que

		notificado em 25/09/1997		caracterize protecionismo disfarçado (“ <i>disguised protectionism</i> ”).
--	--	-----------------------------	--	--

Fonte: WTO, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm>.

Elaboração do CINDES. Consulta até 18 de out. de 2019.

5.1.4. O Brasil e a agenda de comércio e meio ambiente na OMC

O Brasil se posicionou tradicionalmente como um dos mais ardentes críticos da vinculação, nas negociações comerciais, entre temas de comércio (e investimento) e questões ambientais e trabalhistas ou sociais. A posição oficial do Brasil manteve uma continuidade notável, em nada sendo afetada pela evolução da política comercial sob diferentes governos. Tampouco se alterou desde que esses temas surgiram na agenda da OMC, apenas como temas que deveriam ser objeto de estudo, ou ganharam contornos precisos em diversos acordos preferenciais – especialmente aqueles firmados pelos EUA. E também não parece ter sido impactada pela emergência da China como uma potência comercial até recentemente pouco preocupada com o cumprimento de normas trabalhistas e ambientais.

Ao final da Rodada Uruguai (1994), foi criado na OMC o Comitê de Comércio e Meio Ambiente, com um mandato amplo, voltado para a identificação das relações entre medidas ambientais e comerciais em suas várias dimensões e para a apresentação de recomendações sobre a necessidade de ajustes ou modificações na normativa multilateral de comércio, tendo em vista o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável.

A Rodada Doha, lançada em 2001, inclui temas de negociação na área das relações entre comércio e meio ambiente. Os temas de negociação previstos pelo mandato de Doha estão concentrados no Parágrafo 31 da Declaração Ministerial. Dois deles são especialmente relevantes:

- as relações entre as regras da OMC e as obrigações comerciais específicas contidas em acordos ambientais multilaterais¹³⁰;
- a redução ou eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias incidentes sobre bens e serviços ambientais.

¹³⁰ Nos termos das negociações na OMC, esses bens incluem produtos que se considera possam contribuir para os objetivos de proteção ao clima e ao meio ambiente, tais como a geração de energia limpa e renovável; para melhorias na eficiência energética, no controle da poluição do ar; para o monitoramento da qualidade do meio ambiente e do tratamento de águas; e para combate à poluição sonora. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm>.

Além disso, outros temas não incluídos no mandato negociador deveriam continuar a ser objeto de trabalho do Comitê de Comércio e Meio Ambiente da organização: (i) o efeito das medidas ambientais sobre o acesso aos mercados, em especial, para os países em desenvolvimento; (ii) as disposições relevantes do Acordo de TRIPs; e (iii) os requisitos de etiquetagem para fins ambientais.

Apenas em relação ao tema da redução ou eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias incidentes sobre bens e serviços ambientais, o Brasil apresentou alguns documentos com propostas para negociação.

Trata-se de quatro documentos, apresentados entre 2007 e 2010 e que apontam para questões caras à tradição diplomática brasileira na OMC: defesa do princípio de tratamento diferenciado e mais favorável para países em desenvolvimento – através de documento conjunto com a Argentina –, avaliação da questão à luz das preocupações com desenvolvimento e proposta para incluir os biocombustíveis entre os bens ambientais a ser objeto de liberalização comercial multilateral.

No entanto, as negociações do mandato de Doha em relação a essa questão (assim como aos demais temas) pouco avançaram e não levaram ainda a nenhum resultado concreto, sequer se alcançando acordo sobre os produtos que deveriam compor a lista de bens ambientais que seriam beneficiados pela eliminação ou redução de tarifas e barreiras não tarifárias¹³¹.

A resistência oficial do Brasil em relação ao tratamento das relações entre comércio e meio ambiente não significa que essa questão tenha permanecido fora da agenda de diversos atores domésticos. De fato, por força de seus vínculos econômicos com o mercado internacional – caso dos exportadores de *commodities* – ou de suas relações com congêneres em outros países – organizações não governamentais (ONGs) e, em menor grau, sindicatos de trabalhadores –, diferentes atores sociais no Brasil tiveram que lidar, a partir do início dos anos 1990, com questões suscitadas pela vinculação entre comércio e normas ambientais (mas também entre comércio e trabalho).

Para esses atores, a agenda ambiental ganha nova tração, no final dos anos 2000, em função da prioridade política internacionalmente atribuída à questão da mudança climática, impactando setores agroexportadores até então relativamente “poupados” pelo tema. A questão da relação entre a expansão do *agribusiness* brasileiro e o desmatamento da Amazônia transformou diversos setores agroindustriais do país em alvo privilegiado de iniciativas públicas e privadas nos países desenvolvidos (ver também a Seção 5.4 adiante).

¹³¹ Em uma tentativa de superar o impasse, 14 membros da OMC lançaram, em 2014, uma negociação plurilateral – ou seja, não envolvendo todos os membros da OMC – em torno da liberalização de bens ambientais. Participam da negociação essencialmente países desenvolvidos: Austrália, Canadá, China, Coreia do Sul, EUA, Japão e União Europeia. Entre os países em desenvolvimento, participam China e Costa Rica. A negociação é aberta a todos os membros da OMC, e, no caso de levar a um acordo, seus benefícios serão estendidos àqueles em respeito ao princípio da nação mais favorecida, um dos pilares do multilateralismo.

5.1.5. Síntese: os principais componentes do posicionamento oficial e a agenda atual do Brasil nas negociações agrícolas da OMC

Como mostra esta seção, a atuação do Brasil nos temas agrícolas na OMC reflete os interesses de um país com expressivas vantagens comparativas concentradas em *commodities* agrícolas. Apesar de ter vantagens comparativas relevantes na produção de produtos agrícolas, como se viu nas seções anteriores, o Brasil ainda protege, com tarifas de importação relativamente elevadas, a produção doméstica de alguns bens alimentares, particularmente, embora não exclusivamente, os produtos mais característicos de climas temperados. Ainda assim, seu posicionamento e atuação na OMC nos temas agrícolas são orientados, fundamentalmente, pelos interesses exportadores.

Nas rodadas de negociação do GATT e da OMC, o Brasil participou, em determinados momentos simultaneamente, do Grupo de Cairns (que, como visto anteriormente, reúne os grandes exportadores agrícolas) e do G-20 (que reúne produtores e mercados consumidores relevantes, mas não necessariamente exportadores). Essa posição reflete certo pragmatismo da diplomacia brasileira, que tem buscado diferentes alianças para obter avanços em seus objetivos, muitas vezes modulados pelas dificuldades enfrentadas na liberalização do comércio agrícola.

Em função das persistentes restrições fiscais que caracterizam a economia brasileira, o Brasil aplica montantes de subsídios significativamente inferiores àqueles a que teria direito pelos compromissos do AsA. Sendo assim, a questão dos subsídios é vista pelo Brasil como um dos principais fatores a distorcer as condições de concorrência nos mercados internacionais de produtos agrícolas.

Tendo conseguido o compromisso dos países-membros com a eliminação dos subsídios às exportações na Reunião Ministerial de Nairóbi, a questão das medidas de apoio interno à produção agrícola ganhou relevo na agenda brasileira. Esse, todavia, é um tema mais complexo que o dos subsídios às exportações. A China e a Índia tornaram-se atores relevantes e são importantes subsidiadores, alterando o jogo político na OMC. Esses são países populosos, para os quais a questão da segurança alimentar tem importância estratégica, e que buscam garantir níveis mínimos de produção doméstica. Os dois alegam que Estados Unidos e União Europeia subsidiaram por décadas e agora que eles buscam desenvolver suas agriculturas fecha-se a brecha dos subsídios.

Diante desse contexto, o governo brasileiro tem preparado documentos e buscado aproximação com atores variados para chegar à próxima Ministerial da OMC, que se realizará em dezembro de 2020, ao menos com um programa de trabalho para lidar com a questão dos subsídios agrícolas. O objetivo final é obter o nivelamento entre o tratamento dado aos subsídios agrícolas e aquele já conferido aos subsídios industriais¹³².

¹³² Entrevista com representante do MRE.

Embora a questão dos subsídios seja relevante e estratégica para o setor agrícola exportador, são as normas técnicas e, em particular, as normas sanitárias e fitossanitárias que vêm dominando a agenda brasileira de política comercial agrícola. A emergência desse tema na agenda brasileira é compatível com a tendência internacional de crescente atividade reguladora dos alimentos. A atuação do Brasil nos comitês da OMC é compatível com a de um país que questiona medidas sanitárias e fitossanitárias e barreiras técnicas adotadas por seus parceiros comerciais, ainda que seja questionado em casos específicos. Sua atuação nesses fóruns tem, de forma geral, uma natureza mais ofensiva, percepção que se reflete na substância das propostas de revisão dos respectivos acordos da OMC que vem sendo apresentadas pelo país.

Algumas iniciativas brasileiras recentes podem ser elucidativas desse posicionamento. Em linhas gerais, são propostas que visam ao aprofundamento das regras e à ampliação das atividades dos Comitês da OMC de forma mais transparente e substantiva.

No caso do Comitê de MSF, as propostas brasileiras buscam aumentar a transparência e reforçar as obrigações com a notificação de medidas e a articulação com os compromissos assumidos pelos países em outras instâncias produtoras de normas internacionais (CODEX e OIE, por exemplo). Dentre as propostas apresentadas com a participação brasileira em 2019, destacam-se:

- fortalecimento do princípio e agilização dos procedimentos para a “Regionalização”, com vistas a que o reconhecimento de áreas livres de doenças seja implementado de forma a facilitar a liberação de importações¹³³. Em documento de 2018¹³⁴, o Brasil propôs inclusive o reconhecimento automático das recomendações de organizações como a OIE e a uniformização dos requerimentos adotados pelas organizações internacionais e autoridades de importação nacionais;
- definição de critérios mais claros para o enquadramento de medidas entre os acordos AMSF e ABTC para fins de notificação e transparência. Tendo em vista as dificuldades e ambiguidades técnicas comuns no enquadramento de certas medidas entre os dois Acordos, a proposta propõe que os países realizem uma dupla notificação, de forma simultânea, nos dois Comitês¹³⁵;
- aprofundamento da cooperação regulatória para a agilização de inspeções com base em consensos cientificamente obtidos¹³⁶;

¹³³ WTO/G/SPS/W/311, de 08/03/2019, e Brazil, “Implementation of the SPS Agreement – Regionalization” (G/SPS/W/307).

¹³⁴ WTO/G/SPS/W/301, de 06/06/2018.

¹³⁵ WTO/G/SPS/W/312, de 20/03/2019.

¹³⁶ WTO, G/SPS/W/317, de 09/07/2019.

- fortalecimento e aprofundamento das funções do Comitê de MSF, que passaria a ter funções deliberativas e consultivas¹³⁷;
- incorporação, pelos países-membros, de referências científicas que justifiquem a adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias¹³⁸.

Está em gestação uma proposta mais abrangente¹³⁹, que iria além do que está definido hoje no Acordo de MSF, para garantir que as normas adotadas pelos países tenham base nas evidências científicas (para contra-arrestar as medidas com base no princípio da precaução). Essa proposta, caso prospere, reforçaria os vínculos do AMSF com os demais instrumentos que existem na área (CODEX etc.) e que não estão positivados na OMC. O objetivo é reduzir o espaço para a discricionariedade unilateral na produção de normas.

No caso do Comitê de Barreiras Técnicas, as propostas brasileiras mais recentes enfocaram¹⁴⁰:

- reforço dos procedimentos de boas práticas regulatórias, de avaliação de conformidade e transparência, envolvendo melhorias em procedimentos de transparência, consultas públicas, metodologias de análise de impactos regulatórios (*Regulatory Impact Assessment* – RIA), entre outros.
- mecanismos para aperfeiçoamentos nos procedimentos de avaliação de conformidade relacionados a: acordos de reconhecimento mútuo (MRAs); acordos voluntários de cooperação entre órgãos nacionais e internacionais de avaliação de conformidade; papel da acreditação para avaliação de conformidade; entre outros.

5.2. O Brasil e os acordos preferenciais

A política comercial brasileira e o quadro político-institucional em que ela é formulada passaram, a partir do início dos anos 1990, por transformações importantes. Desse processo, fez parte, como um dos seus dois pilares, a participação do país em um esquema ambicioso de integração sub-regional – o outro pilar foi a liberalização comercial unilateral.

Completada a liberalização unilateral e formalmente constituído o MERCOSUL, a estratégia que se desenhava para o Brasil, em termos de sua agenda comercial externa, era a de uma expansão do tipo concêntrica. O passo seguinte, após a formação do MERCOSUL, seria avançar em uma série de acordos que terminariam por consolidar a Área de Livre Comércio da América do Sul; enquanto na OMC o eventual lançamento de nova rodada multilateral poderia facilitar a liberalização do

¹³⁷ G/SPS/W/319, de 23/09/2019, e G/SPS/W/319/Rev.1, de 18/10/2019.

¹³⁸ G/SPS/W/308, de 17/09/2018.

¹³⁹ Entrevista com representante do MRE.

¹⁴⁰ G/TBT/W/461/Rev.1, G/TBT/W/460/Rev.1 e G/TBT/W/533, todas de 05/06/2018e.

comércio de produtos agrícolas e agroindustriais. Somente após esse estágio é que se desenvolveriam acordos tipo ALCA ou MERCOSUL – União Europeia.

No entanto, passado mais de um quarto de século, constata-se que, desde a criação do MERCOSUL, apenas em 2019 o Brasil conseguiu concluir a negociação de um acordo comercial com impactos econômicos potencialmente significativos: o acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia, seguido do acordo com os países da EFTA – esse de menor importância relativa em termos econômicos.

Ao longo desse período, além dos acordos de livre comércio firmados em conjunto pelo MERCOSUL com o Chile e a Bolívia em 1996 e com os países da Comunidade Andina em 2003, os demais acordos negociados e potencialmente relevantes (México, Índia e África do Sul) resultaram excessivamente restritos, tanto em termos da cobertura de produtos, quanto dos níveis de preferências outorgados e recebidos.

Motta Veiga e Rios (2008) constataram, a partir de experiência brasileira, que o país movimenta-se com dificuldade no mundo dos acordos regionais¹⁴¹: “com os países desenvolvidos, os interesses demandantes brasileiros concentram-se nos temas que compõem o núcleo duro do protecionismo nesses mercados (acesso a mercados e regras para produtos agrícolas e disciplinas mais rigorosas para imposição de direitos *antidumping*). De outro lado, o governo brasileiro resiste a negociar regras e disciplinas em áreas como proteção de investimentos, propriedade intelectual e serviços, que vêm sendo incorporadas pelos países industrializados à maioria dos acordos regionais recentes”.

Também com outros países em desenvolvimento – dentro e fora de sua região –, o Brasil enfrenta problema semelhante, no que se refere às suas demandas de liberalização do comércio agrícola, ao mesmo tempo em que a competição potencial dos parceiros de negociação também gera preocupações no Brasil, especialmente na área industrial – mas não apenas. Em certos casos, os parceiros de negociação do Brasil, entre esses países, também são protecionistas no setor industrial, dificultando sobremaneira a obtenção de acordos mutuamente satisfatórios.

O resultado da combinação desse conjunto de fatores foi que o Brasil se manteve, em larga medida, à margem do processo de constituição de uma densa e complexa rede de acordos comerciais preferenciais ao longo das últimas três décadas. Avaliada em termos de seus impactos econômicos, a relevância dos poucos acordos firmados pelo Brasil foi marginal – exceto, no caso do MERCOSUL, para alguns poucos setores industriais, como o automotivo¹⁴².

¹⁴¹ Motta Veiga, P. e Rios, S. P. (2008). *O Brasil, as negociações comerciais e a reforma do sistema de governança do comércio mundial*, processado.

¹⁴² Mesmo no MERCOSUL, passados mais de 25 anos do acordo, dois setores relevantes permanecem à margem do livre comércio. O setor automotivo, que tem o comércio administrado, e o açúcar, excetuado da livre circulação pela Argentina.

Até 2019, o Brasil não havia firmado nenhum acordo com países desenvolvidos, e os acordos até então assinados – com países em desenvolvimento – caracterizaram-se pela irrelevância comercial e econômica, sobretudo para o setor agroexportador.

Terá contribuído para esse resultado o fato de a trajetória brasileira na esfera dos acordos preferenciais de comércio, depois da constituição do MERCOSUL, ter sido fortemente condicionada, tanto no caso das negociações com países desenvolvidos, quanto com países em desenvolvimento, por considerações de política externa¹⁴³.

Esse condicionamento implicou, no caso de negociações com países desenvolvidos – a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o Acordo MERCOSUL – União Europeia –, um forte obstáculo ao avanço das negociações e foi certamente um dos fatores que contribuíram para o fracasso da ALCA¹⁴⁴ e a extensão do período de negociações a cerca de 20 anos nas negociações com a União Europeia.

Já no caso das negociações com países em desenvolvimento, a política externa do governo brasileiro condicionou o processo na direção oposta, funcionando como um incentivo à realização das negociações e à conclusão dos acordos com pouca preocupação com seu alcance econômico – previsivelmente pouco significativo em função da limitação de escopo e cobertura desses acordos (especialmente daqueles com grandes economias em desenvolvimento – México, Índia e África do Sul e seus sócios de união aduaneira).

Nessas negociações, além da opção por modelos de acordo pouco ambiciosos economicamente, as diretrizes políticas do governo brasileiro se materializaram na adoção, em favor dos parceiros avaliados como menos desenvolvidos (os membros da CAN e da SACU), de critérios de desgravação tarifária, assimétricos, beneficiando aqueles países com maiores prazos de desgravação ou mesmo com a exclusão de certos produtos considerados sensíveis. A aplicação da “reciprocidade assimétrica” em favor dos parceiros não é, no entanto, observada no caso dos acordos com o México e com a Índia.

5.2.1. Os acordos Sul-Sul

Na primeira metade dos anos 2000, o Brasil, como membro do MERCOSUL, assinou acordos comerciais com a União Aduaneira do Sul da África (SACU, no acrônimo em inglês), a Índia e os quatro países então membros da CAN – Comunidade Andina das Nações (Colômbia, Equador, Peru

¹⁴³ Entre 2003 e 2016, durante os governos do Partido dos Trabalhadores, a ênfase na política econômica externa foi para as relações Sul-Sul, tendo as negociações comerciais preferenciais com países desenvolvidos sido paralisadas logo no início desse período.

¹⁴⁴ Conforme observado em IPEA (2019) em relação à ALCA, “Brazil’s foreign policy has avoided international commitments perceived as potentially limiting the space for industrialization and for development policies. The FTAA “model” and its broad thematic agenda were soon perceived by the Brazilian establishment as threats to the autonomous management of such policies”.

e Venezuela). Também assinou individualmente dois acordos com o México, um para um conjunto limitado de 800 produtos e outro especificamente voltado para o setor automotriz. Além disso, dois acordos de livre comércio com valor econômico marginal foram assinados com o Egito e Israel.

Os acordos com a SACU e a Índia são “enquadrados” pela Iniciativa IBAS. Em julho de 2003, Brasil, Índia e África do Sul assinaram a Declaração de Brasília, que instituiu a Comissão Trilateral do Fórum para o Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), primeira iniciativa política relevante voltada para o fortalecimento das relações Sul-Sul, objetivo explicitamente defendido pelo governo federal eleito em 2002. Os vínculos comerciais e os fluxos de investimentos entre os três países eram escassos – situação que permanece inalterada até hoje¹⁴⁵.

O acordo com a SACU inclui preferências tarifárias para cerca de mil produtos de cada lado, os quais recebem margens de preferência de 10%, 25%, 50% ou 100%. As preferências são fixas, ou seja, não se prevê que sejam elevadas depois da entrada em vigor do acordo. De maneira geral, as preferências maiores foram concedidas a produtos cujas tarifas de importação NMF são mais baixas; as tarifas mais elevadas recebendo preferências percentuais menores. Além disso, produtos relevantes nas pautas de exportação dos dois países para o mundo não foram beneficiados pelo acordo¹⁴⁶.

Esses elementos sugerem que as preocupações defensivas guiaram o posicionamento dos dois lados, limitando substancialmente a expectativa de geração de algum tipo de impacto econômico significativo como decorrência do acordo. No caso dos produtos agrícolas, a oferta do Mercosul inclui 164 bens (em um total de 1.052 produtos), com destaque para peixes, cereais e animais vivos. Dos 687 produtos da oferta que recebem preferência de 100%, 64 são agrícolas (muitos deles, pescado). No caso da oferta de SACU, são 173 produtos agrícolas, dos quais 94 recebem preferência de 100%, com participações relativamente elevadas de pescado, óleos e gorduras e preparações alimentícias.

Padrão semelhante se repete – e mesmo se intensifica de forma notável – no acordo entre o MERCOSUL e a Índia. Aqui também se tem um acordo de preferências fixas, ainda mais limitado, cobrindo apenas cerca de 450 produtos de cada lado pelo acordo, com margens de preferência de 10%, 20% e 100%. A somente 13 produtos, o MERCOSUL concede margem de preferência de 100%, e entre eles não há nenhum agrícola (que são 12 na oferta MERCOSUL). De forma semelhante, na oferta indiana, há apenas 22 produtos com margem de preferência de 100%, mas nenhum dos 22 bens agrícolas incluídos na oferta recebe tal preferência.

Os acordos assinados pelo MERCOSUL com os países da CAN, em 2003, são mais ambiciosos, em termos de cobertura de produtos, do que os da IBSA. No caso dos acordos intrarregionais, o objetivo

¹⁴⁵ Valls Pereira, L. (2006). *Os acordos comerciais Sul-Sul firmados pelo Mercosul: uma avaliação sob a ótica brasileira*. Série Brief 31, LATN, março.

¹⁴⁶ *Idem, ibid.*

explícito é a constituição de uma zona de livre comércio, ainda que com longos prazos de desgravação tarifária – que se estão concluindo em 2019 – e com exceções e tratamento diferenciado principalmente para bens agrícolas produzidos nos países da CAN.

Esse tratamento diferenciado a agrícolas produzidos pelos países da CAN é uma das expressões, nesses acordos, do princípio de “reciprocidade assimétrica” em benefício dos parceiros menos desenvolvidos.

A CAN tem um sistema de franjas de preços agrícolas, cuja função explícita é reduzir as flutuações dos preços internacionais de um número significativo de produtos agropecuários (cereais, açúcar, carnes e produtos derivados) importados. O mecanismo pode teoricamente implicar uma redução ou um acréscimo tarifário, mas na prática ele desempenhou papel protecionista, adicionando às tarifas vigentes para esses produtos uma margem adicional de proteção.

Nas negociações dos andinos com os EUA, foram definidos níveis máximos de proteção para os produtos sujeitos ao mecanismo e, a partir desses níveis, um cronograma de desgravação seria aplicado, significando na prática o fim do mecanismo de franjas de preços nas importações originárias dos EUA. No caso do comércio entre o Brasil e os andinos, o mecanismo manteve sua validade. De fato, o Acordo de Complementação Econômica 72, entre o Brasil e a Colômbia, registra, em seu Anexo I, que os produtos nele listados (mais de 150 produtos agropecuários a oito dígitos, além de alguns químicos) “estão sujeitos a um Mecanismo de Estabilização de Preços (MEP) segundo o estabelecido na legislação andina vigente e suas posteriores modificações ou substitutivos, em conformidade com a política tarifária andina. A tarifa sujeita a desgravação mais o MEP não excederá os níveis consolidados da OMC vigentes na data de sua aplicação”.

Outra manifestação da “reciprocidade assimétrica” são as diferenças entre os cronogramas de desgravação oferecida pelo Brasil, de um lado, e por seus parceiros, de outro. De acordo com Valls Pereira (2006), “no caso do Brasil, 42,9% das importações oriundas da Colômbia, 80,9% das importações da Venezuela, 93,9% das importações do Equador e 96,1% das importações do Peru obtêm livre acesso imediato ou em um ano ao mercado brasileiro. Já o percentual das exportações brasileiras que terão o mesmo tratamento na Colômbia é de 24,2%, na Venezuela, 14,1%; no Equador, 17,4%; e no Peru, 2,4%. Com prazos de 11 a 15 anos, o percentual das exportações brasileiras é de 21,6% (Colômbia), 55,8% (Venezuela), 61,2% (Equador) e 23,3% (Peru)”¹⁴⁷.

Embora a “reciprocidade assimétrica” adotada pelo Brasil nas negociações com outros países em desenvolvimento – e, de forma mais geral, a adoção de critérios políticos mais que comerciais na

¹⁴⁷ A “reciprocidade assimétrica” oferecida pelo Brasil recebeu críticas de representantes do setor empresarial brasileiro. Artigo da Confederação Nacional da Indústria, citado por Valls Pereira (2006), critica os ganhos limitados que os exportadores brasileiros poderiam obter nos primeiros anos de vigência do acordo, manifestando a preocupação dos industriais com “a perspectiva concreta de que os EUA assinem (em curto prazo) acordos de livre comércio com o Peru, Equador e Colômbia” e que, em decorrência, os fornecedores dos EUA sejam beneficiados na comparação com os resultados obtidos pelas empresas brasileiras.

definição do escopo e das ambições dos acordos Sul-Sul – não tenha contribuído para despertar o interesse dos atores privados do agroexportador brasileiro para tais negociações, as dimensões limitadas da maioria desses mercados também atuaram como fator de desestímulo.

De forma geral, é possível afirmar que a dimensão Sul-Sul da política de acordos preferenciais do Brasil pouco sensibilizou o agroexportador, que concentrou, nos primeiros anos do século, seu interesse negociador na Rodada Doha da OMC e nas negociações com a União Europeia.

5.2.2. O Acordo MERCOSUL – União Europeia

Quando as negociações para um amplo acordo de associação birregional entre o MERCOSUL e a União Europeia têm início, em 1999, o comércio bilateral se caracteriza pelo padrão intersetorial do tipo “Norte-Sul”: os europeus concentram suas exportações bilaterais em produtos industriais, enquanto os países do MERCOSUL se especializam em produtos agrícolas e alimentares (mais de 60% de suas exportações bilaterais e 35% de suas exportações agrícolas para o mundo).

Desde o início das negociações, esse foi o *trade off* central do processo, e a longa duração deste se explica pela resistência dos dois lados em abrir mão dos elevados graus de proteção que beneficiam a agricultura, no caso europeu, e a indústria, no caso do MERCOSUL.

O setor agroexportador brasileiro dava os primeiros passos em sua trajetória de consolidação como *player* global, apoiando o governo nas propostas de agenda para a Rodada Doha – que seria lançada em novembro de 2001 – e no questionamento de políticas agrícolas de países desenvolvidos através do mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

De seu lado, a União Europeia pôs em prática, em 1962, um conjunto de medidas voltadas para obter a autossuficiência em produtos agrícolas, centradas em subsídios à produção, tarifas e cotas, de cunho altamente protecionista. Esse conjunto de medidas deu corpo à Política Agrícola Comum (PAC), que o bloco tratou de manter cuidadosamente imune às negociações multilaterais. Apenas na Rodada Uruguai, o tema agrícola foi tratado na esfera multilateral, dando origem ao Acordo sobre Agricultura, que incorporou o setor a certas disciplinas que regulam o comércio de bens, mas ainda assim não impediu a União Europeia de manter em boa medida seus instrumentos de proteção e subsídio à produção doméstica.

No início das negociações birregionais, as tarifas da União Europeia eram particularmente elevadas para os principais produtos de exportação do MERCOSUL – bem como para aqueles de maior potencial – “com picos tarifários e escalada tarifária”, além de restrições quantitativas. Os subsídios à produção doméstica na União Europeia também beneficiavam, em quase todos os casos, aqueles

produtos que constituíam a oferta exportável do MERCOSUL¹⁴⁸. Ademais, o rol de medidas sanitárias e fitossanitárias impostas pela União Europeia a esses produtos crescia e tornava-se crescentemente complexo para os exportadores ao bloco¹⁴⁹. Como se não bastasse, os produtos agrícolas exportados pelo MERCOSUL ocupavam posição desfavorável na rede de tratamentos preferenciais concedidos unilateralmente ou através de negociações pela União Europeia a seus parceiros comerciais.

Nesse contexto, as negociações birregionais representaram uma oportunidade relevante para proporcionar às exportações agrícolas do Brasil melhores condições de acesso a um mercado muito significativo, mas ao mesmo tempo limitado por um conjunto de restrições tarifárias e não tarifárias e por políticas de subsídios que seriam – pelo menos em parte – objeto da negociação preferencial.

No entanto, as perspectivas de que as negociações birregionais proporcionassem condições significativamente mais favoráveis para o setor agroexportador do Brasil e do MERCOSUL foram rapidamente se desfazendo à medida que as negociações evoluíam e que a discussão sobre a questão agrícola se tornava crescentemente complexa e sujeita a considerações não comerciais na Europa.

Em 2002, a União Europeia introduziu uma reforma na sua política agrícola, cujo principal componente econômico foi desvincular os níveis de apoio doméstico da produção. Mais além de seu objetivo propriamente econômico – contribuir para a criação de um “setor agrícola competitivo” –, a reforma da PAC alinhou outros cinco objetivos relacionados à preservação ambiental, “qualidade de vida da comunidade agrícola”, “manutenção de amenidades visuais” etc., indicando a relevância que adquiriam, na União Europeia, as discussões relacionadas à “multifuncionalidade agrícola” e à agenda que daí decorre: segurança e qualidade alimentar, bem-estar animal, preservação do ambiente rural e todo um conjunto de preocupações não comerciais (*non-trade concerns*) virtualmente inegociáveis no âmbito de um acordo de livre comércio.

A reforma de 2002 e seus objetivos tornaram-se a referência da União Europeia para suas negociações com o MERCOSUL, ainda condicionadas pela perspectiva de que o bloco europeu teria que fazer algum tipo de oferta agrícola nas negociações multilaterais de Doha. Na realidade, enquanto um quadro de impasse se consolidava nas tratativas birregionais, os membros da OMC definiram, em julho de 2004, um programa de trabalho para as negociações agrícolas na Rodada Doha, voltado para os três pilares dessa negociação: apoio doméstico, subsídios à exportação e acesso a mercados. As negociações multilaterais tornaram-se então o foco principal tanto do

¹⁴⁸ Bouzas, R. e Svarzman, G. (2001). *Union Européenne et MERCOSUR: structure du commerce et de la protection*. In Valladão, A. G. A.; Giordano, P. E.; Durand, M. F. (orgs.). *Vers un accord entre l'Europe et le MERCOSUR*. Presses de Sciences Po.

¹⁴⁹ Page, S. (2003). *Agriculture: differences in role, regulation and understanding*. In Valladão, A. G. A. e Page, S. (orgs.). *Agriculture and Agribusiness in the EU – MERCOSUR Negotiations: Negotiating Issues II*, Working Group on EU – MERCOSUR Negotiations, Research program 2002 – 2003, Chaire MERCOSUR de Sciences Po.

MERCOSUL quanto da União Europeia, criando a expectativa de que os resultados de Doha pudessem vir a constituir a nova referência para o acordo birregional¹⁵⁰.

Ainda assim, os dois blocos trocaram, em setembro de 2004, ofertas nas diferentes áreas sob negociação. No caso da agricultura, a oferta europeia frustrou as expectativas do setor agroexportador do MERCOSUL: 60% das linhas tarifárias de produtos agrícolas seriam liberalizados em até 10 anos, 20% teriam liberalização apenas parcial através da criação de novas cotas ou da expansão de cotas existentes e os 20% restantes (entre as quais açúcar, vinhos, carnes de carneiro, produtos lácteos e algumas frutas e vegetais frescos) seriam excluídos do acordo.

À frustração causada pela troca de ofertas de setembro de 2004 seguiu-se longo período de paralisia das negociações birregionais. Nesse período, o setor agroexportador do MERCOSUL beneficiou-se da explosão da demanda chinesa e do *boom* de preços agrícolas, o que reduziu drasticamente o seu interesse nas negociações comerciais – tendência que apenas se acentuou com o impasse a que chegariam, em 2008, as negociações multilaterais de Doha.

As negociações seriam retomadas em 2010, mas preocupações domésticas com eleições em países do MERCOSUL e na União Europeia impediram qualquer movimento novo de apresentação de ofertas até pelo menos o final de 2013¹⁵¹, quando ocorreu troca de ofertas de acesso a mercado em bens, serviços, investimentos e compras governamentais. Segundo negociador brasileiro (do MRE), “o primeiro cruzamento das ofertas produziu resultado muito abaixo dos parâmetros mínimos requeridos para apresentação ao lado europeu. Os entendimentos de 2010 indicavam um compromisso de ofertas melhores que aquelas apresentadas em 2004, quando se chegou à oferta comum do Mercosul de 87% das importações provenientes da União Europeia. A oferta agora encontrava-se significativamente abaixo desse patamar”.

A partir de 2016, a evolução do quadro político nos dois maiores países do MERCOSUL e a evolução do cenário internacional com eventos protecionistas e disruptivos – a decisão do BREXIT e a retirada dos EUA da Parceria Transpácífica, entre outros – criaram novos incentivos, de ambos os lados, para a aceleração e eventual conclusão das negociações. As rodadas de negociação se tornaram mais frequentes em 2017, deixando entrever a possibilidade da assinatura de um acordo político à margem da reunião do G-20 em Buenos Aires, em dezembro daquele ano. A expectativa não se concretizou e foi preciso esperar junho de 2019 para que as partes anunciassem a conclusão das negociações birregionais e a assinatura de um “acordo em princípio”.

¹⁵⁰ Kutas, G. (2006). *Still the Agricultural Knot*. In Valladão, A. G. A. e Guerrieri, P. (orgs.) *EU-MERCOSUR Relations and the WTO Round: common sectoral interests and conflicts*. Working Group on EU-MERCOSUR Negotiations – Thematic Area 1 OBREAL/ EULARO, Research Program, Chaire MERCOSUR de Sciences Po.

¹⁵¹ Santos, R. (2018). Posfácio – As negociações Mercosul-União Europeia a partir de 2009. In Guerra de Araújo, R. *O jogo estratégico nas negociações MERCOSUL – União Europeia*. Fundação Alexandre de MRE.

Parece correto argumentar que a conclusão das negociações só foi possível porque uma conjunção de interesses políticos entre Brasil e Argentina coincidiu com a incorporação, na agenda da política econômica brasileira, do objetivo de abrir a economia. Já do lado europeu, o reduzido crescimento econômico e a intenção de buscar contrapontos ao protecionismo comercial norte-americano também devem ter contribuído para a conclusão das negociações.

O “acordo de princípio” alcançado é tematicamente amplo, com mais de 20 capítulos, e segue em boa medida o modelo dos acordos assinados pela União Europeia, inclusive com outros países desenvolvidos, como o Canadá. Algumas preocupações dos países do MERCOSUL foram acomodadas através da flexibilização ou da inexistência de disposições constantes em acordos assinados pela União Europeia. Entre elas, pode-se citar a admissão de *drawback* e a ausência de regras sobre proteção de investimentos – e do mecanismo correspondente de solução de controvérsias – bem como de capítulos específicos sobre meio ambiente e trabalho (substituídos por um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável).

No que se refere ao comércio de bens, a Tabela 7 apresenta a consolidação das ofertas acordadas, em junho de 2019, para produtos agrícolas e industriais.

Tabela 7

Oferta geral de Mercosul e União Europeia em linhas tarifárias				
ACESSO PREFERENCIAL	OFERTA MERCOSUL		OFERTA UNIÃO EUROPEIA	
	Produtos Agrícolas	Produtos industriais	Produtos Agrícolas	Produtos industriais
Livre comércio imediato	31,2%	7,8%	38,1%	60,1%
Livre comércio em 4 anos	25,1%	21,8%	11,7%	20,6%
Livre comércio em 8 anos	20,7%	12,6%	14,9%	16,5%
Livre comércio em 10 anos	11,0%	38,6%	16,9%	2,7%
Livre comércio em 15 anos	3,9%	9,8%	-	-
Livre comércio (total)	91,9%	90,6%	81,7%	99,8%
Ofertas parciais	2,6%	-	14,0%	0,2%
Exceção	5,5%	9,4%	4,4%	-

*porcentagem em relação ao total de produtos por grupo.

No caso dos produtos agrícolas, a oferta do MERCOSUL prevê eliminação de barreiras tarifárias e quantitativas sobre importações oriundas da União Europeia para 92% das linhas tarifárias, sendo 88% em até dez anos e os 4% restantes entre dez e 15 anos. Estarão sujeitas a cotas, preferências fixas e outras ofertas parciais 2,6% das linhas tarifárias, enquanto 5,5% não terão desgravação, mantendo-se preservadas dos cronogramas de liberalização negociados.

O MERCOSUL adotou cotas para um conjunto de setores que tradicionalmente compõem o bloco protecionista da agricultura, especialmente no caso do Brasil: lácteos, vinhos, alho, chocolates etc.:

- Queijos – 30 mil toneladas em dez anos
- Leite em pó – 10 mil toneladas em dez anos
- Fórmula infantil – 5 mil toneladas em dez anos
- Vinhos – liberalização tarifária em 8 anos¹⁵²
- Espumantes – liberalização em 12 anos
- Alho – 15 mil toneladas em 7 anos
- Chocolates e intermediários de cacau – cotas crescentes de 12 mil a 34 mil toneladas em dez a 15 anos

No caso da União Europeia, somente 82% das linhas tarifárias de produtos agrícolas serão levadas a livre comércio (em até 10 anos), 14% estarão sujeitas a ofertas parciais de liberalização e 4,4% não terão qualquer tipo de desgravação. Os principais elementos da oferta agrícola europeia são os seguintes:

- Eliminações tarifárias em café torrado e solúvel (quatro anos), fumo manufacturado (sete anos), não manufacturado (quatro anos), abacates (quatro anos), limões e limas (sete anos), melões e melancias (sete anos), uvas (imediate), maçãs (dez anos), peixes (imediate para a maioria), crustáceos (quatro anos), óleos vegetais (imediate).
- Suco de laranja – tarifa zero para sucos mais caros e preferência tarifária para os demais.
- Carne bovina – cota de 99 mil toneladas com tarifa de 7,5%, ao longo de seis anos. Atualmente, 12,8% para a cota mais € 1760 por tonelada excedente. Fim da tarifa de 20% sobre cota Hilton.
- Carne de frango – cota de 180 mil toneladas sem tarifa ao longo de seis anos; mais do que exportações atuais. Atualmente, varia de € 262 a € 325.
- Carne suína – cota de 25 mil toneladas, com tarifa de € 83. Atualmente, € 536.
- Açúcar – quota de 180 mil toneladas para açúcar brasileiro sem tarifa intracota. Paraguai, dez mil ton.
- Etanol – cota de 450 mil toneladas para uso na indústria química sem tarifa e mais 200 mil toneladas para outros usos com tarifa de um terço da atual, ao longo de seis anos.
- Arroz – cota de 60 mil toneladas sem tarifa, ao longo de seis anos.

¹⁵² O Brasil estabeleceu por conta própria um fundo destinado a apoiar o setor produtor de vinhos em seu processo de adaptação à concorrência com os similares europeus.

- Mel – cota de 45 mil toneladas sem tarifa, ao longo de seis anos. Atualmente, 17,3%.
- Milho – cota de um milhão de toneladas sem tarifa, ao longo de 6 anos.

Os temas pertinentes à agricultura são tratados, no acordo, nos capítulos de comércio de bens e de medidas sanitárias e fitossanitárias. Embora não voltado especificamente para a agricultura, o capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável, que inclui referência ao “princípio da precaução”, também tem implicações para o setor agropecuário ao incluir artigos específicos sobre as relações entre, de um lado, o comércio, e de outro, a mudança climática, a biodiversidade e o manejo sustentável de florestas, da pesca e da aquicultura¹⁵³.

Também o capítulo sobre direitos de propriedade intelectual, por sua seção dedicada a indicações geográficas – que se referem, em larga medida, a produtos agropecuários e agroindustriais – tem implicações para a produção agropecuária no MERCOSUL.

Seria inadequado atribuir a apenas um fator o destravamento do processo de negociação e a conclusão de um acordo negociado há 20 anos. No entanto, não parece haver dúvida de que a convergência de orientações políticas dos governos argentino e brasileiro, no período recente, criou um fato novo do lado do MERCOSUL, levando as autoridades governamentais a se distanciar das preocupações protecionistas dos interesses da indústria doméstica.

Por outro lado, as mesmas autoridades parecem ter reconhecido na prática que seria impossível obter da União Europeia concessões na área agrícola que superassem o que já se colocava sobre a mesa antes da paralisia das negociações em 2004.

Na sequência da assinatura do acordo com a União Europeia, o MERCOSUL logrou rapidamente concluir as tratativas com os países da EFTA – grupo econômica e institucionalmente próximo à União Europeia, ao mesmo tempo em que se desenvolvem negociações com Canadá, Cingapura e Coreia do Sul.

5.3. O Brasil e as instâncias intergovernamentais produtoras de normas (CODEX, OIE e CIPV)

Como se observou na Seção 3, existe no Brasil uma estrutura institucional mobilizando diferentes órgãos públicos e entidades privadas do setor empresarial que funciona como instância de discussão, coordenação e elaboração das posições oficiais do país nos organismos internacionais produtores de normas relevantes para a produção e o comércio de alimentos.

¹⁵³ Observe-se, no entanto, que as regras e disciplinas estabelecidas no capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável não podem ser invocadas para uma parte levar a outra ao mecanismo de solução de controvérsias do acordo.

O INMETRO desempenha papel central nessa estrutura, e as posições brasileiras são, pelo menos em princípio, ainda discutidas e negociadas em instâncias institucionais do MERCOSUL (o SGT 3 – Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade) e do conjunto de países latino-americanos e caribenhos. Na prática, parece razoável afirmar que a passagem por essas instâncias nem sempre ocorre e não tem maiores implicações para o posicionamento brasileiro, tal como este emerge do processo propriamente doméstico de formulação.

Entre as três entidades intergovernamentais responsáveis pela produção de normas – CODEX, OIE e CIPV –, é o CODEX que recebe maior atenção do governo brasileiro e das entidades empresariais do setor agroexportador.

O escopo de abrangência do CODEX é maior do que os das demais instâncias, e os temas aí tratados estão mais sujeitos a interpretações e a influência de preferências nacionais do que as questões que são, por exemplo, objeto da OIE (doenças, pestes etc.). Segundo um dos entrevistados, “as questões tratadas na OIE são preto no branco; já no CODEX, há uma grande variedade de tons de cinza”.

Além disso, apesar de se basear em normas internacionais, boa parte da agenda sanitária é negociada na esfera bilateral já que o tema é sempre politicamente sensível no plano da política interna dos países e a existência de normas internacionais não implica automaticamente a sua aplicação de forma homogênea por cada um desses países.

Na realidade, o CODEX, a OIE e a CIPV são instâncias de referência e suas normas não são legalmente vinculantes. Especialmente no que se refere a temas de sanidade, a implementação da norma passa também pela esfera bilateral, de reconhecimento por um país de que o outro cumpre certa norma.

Como as três instâncias tomam decisões por consenso, certos temas podem ser discutidos por muitos anos e as pressões e posicionamentos dos países operam através de esforços para impor aos debates ritmos considerados mais adequados aos seus interesses. Estratégias protelatórias são um recurso utilizado por diferentes países que se consideram potencialmente prejudicados por uma norma em discussão.

Nas instâncias de produção de normas internacionais, reproduzem-se em boa medida as clivagens que se verificam nas negociações comerciais agrícolas. Os países exportadores de produtos agropecuários e de alimentos preocupam-se com o risco de que normas acabem produzindo barreiras comerciais não justificadas cientificamente enquanto os importadores tendem a defender normas mais rigorosas, em certos casos tomando distância da adoção da cientificidade como critério absoluto de avaliação de uma norma.

Segundo um dos entrevistados, “há duas culturas” no CODEX e na OIE: a dos EUA e a da União Europeia. O Brasil se posiciona em geral do lado dos EUA e de suas preocupações e fundamenta seus posicionamentos na base científica da norma em discussão – com a apresentação de estudos

comprobatórios –, sua razoabilidade e seus impactos diretos e indiretos sobre os produtos de exportação brasileiros.

O Brasil reage a propostas de outros países, mas também propõe novas normas, especialmente quando há interesse direto nesse sentido por parte de algum setor. Nesse caso, o respaldo internacional do CODEX é percebido como fundamental para dar credibilidade à norma proposta, confirmando que não se trata de barreira ao comércio e evitando que normas alternativas propostas por outros países venham a se constituir como tal, em detrimento das exportações brasileiras.

Em boa medida, o posicionamento brasileiro é pautado pelos interesses específicos de setores empresariais exportadores, mas somente aqueles mais mobilizados em relação à agenda internacional buscam influenciar posições e atuar diretamente em questões de seu interesse específico.

Esses interesses expressam-se na formulação do posicionamento oficial brasileiro nas negociações no âmbito dos organismos internacionais de produção de regras, mas também em iniciativas bilaterais pontuais. Como já mencionado, as normas produzidas por essas instâncias multilaterais são referências e não são legalmente vinculantes, havendo espaço para interpretações variadas por distintos países. Portanto, além de buscar influenciar a produção das normas, o governo atua de forma bilateral, procurando negociar a remoção de medidas específicas vistas como prejudiciais às exportações brasileiras¹⁵⁴.

5.4. O Brasil e os padrões privados de sustentabilidade

5.4.1. O cenário doméstico

A histórica oposição do Brasil à vinculação, em foros internacionais, entre, de um lado, o comércio, e de outro, os temas ambientais e trabalhistas ou sociais não impediu que, a partir dos anos 1990, empresas exportadoras brasileiras de diversos setores – como celulose, vestuário e calçados – tivessem que lidar com padrões voluntários de avaliação dos produtos e métodos de produção com base em critérios principalmente ambientais, mas também sociais e trabalhistas.

¹⁵⁴ Essa atuação pode se dar no âmbito bilateral ou mesmo na formação de coalizões de países com interesses convergentes em determinados produtos. Um exemplo de formação de coalizão, segundo um dos entrevistados, é a formação do AG5 – grupo composto por Argentina, Brasil, Canadá, EUA e México – para convencer o governo do Vietnã a rever a proibição do uso do glifosato, que poderia inviabilizar as exportações de soja por parte desses cinco países. Exemplo de atuação bilateral foi a motivada pela alteração promovida pelo Japão na metodologia utilizada para avaliar a redução de emissões proporcionada pelo etanol em relação à gasolina. A ÚNICA, representante do setor sucroalcooleiro no Brasil, trabalhou em conjunto com a Embaixada do Brasil naquele país tendo logrado nova revisão nos critérios, o que permitiu a recuperação pelos exportadores brasileiros de parcela do mercado japonês de etanol.

A posição das empresas brasileiras não era confortável quando a questão começou a ganhar relevância na arena internacional. Estudos realizados a partir de meados da década de 1990¹⁵⁵ identificaram vulnerabilidades significativas do Brasil, caso normas ambientais e sociais, unilateralmente impostas por outros países, viessem a ser utilizadas para condicionar os fluxos de comércio.

Do lado ambiental, a especialização internacional do Brasil em bens intensivos em recursos naturais e energia e em setores que apresentavam elevados níveis de emissão de poluição tornava o país vulnerável à imposição de regras e padrões ambientais elevados que pudessem se traduzir em aumento dos custos de produção praticados.

No campo social e trabalhista, os principais focos de vulnerabilidade brasileira concentravam-se nos temas do trabalho infantil e do trabalho escravo. Nesses casos, bem como nas demais áreas de aplicação da legislação doméstica de proteção social, o problema situava-se antes nas falhas sérias e persistentes na implementação das normas do que na carência de regras e de legislação doméstica.

Grandes empresas exportadoras identificavam, nos esquemas de certificação voluntários com base em critérios ambientais, um risco potencial para sua posição nos mercados de destino, especialmente no caso da União Europeia, mas foram capazes de se adaptar aos novos requisitos definidos por aqueles esquemas. Claramente, porte das empresas e relevância das exportações em seu faturamento apareceram como as variáveis-chave para explicar a capacidade de adaptação das empresas.

Do lado doméstico, os anos 1990 assistiram ao crescimento da relevância política e da densidade institucional dos temas relacionados ao desenvolvimento sustentável no Brasil: a estruturação de uma política e de instituições ambientais, bem como o fortalecimento dos instrumentos domésticos de repressão ao trabalho escravo e infantil são *by-products* da democratização que se mantiveram de forma continuada, como políticas públicas, nos anos 1990 e 2000. As falhas de política ou de regulação diziam mais sobre a implementação das políticas do que sobre sua formulação.

Com a crescente relevância do tema da mudança climática na arena de negociações internacionais e com a emergência do Brasil como provedor global de produtos agropecuários e alimentos, a agenda do desenvolvimento sustentável no país passa a se identificar, em larga medida, com a redução dos níveis de desmatamento da Amazônia (mas também do Cerrado).

¹⁵⁵ Motta Veiga, P., Castilho, M., Ferraz, G. (1994). *Relações entre comércio e meio ambiente: o caso brasileiro* – relatório de pesquisa para a UNCTAD. Young, C. E., Lustosa, M. C., Pereira, A. A. (2001). *Comércio e meio ambiente: a inserção da indústria brasileira*. In Tironi, L. F. (org.). *Aspectos estratégicos da política comercial brasileira* (vol. 2). Coleção Economia e Diplomacia, IPEA/IPRI. Motta Veiga, P., Carvalho Jr., M., Vilmar, M. L. e Façanha, H. (1997). *Eco-labelling schemes in the European Union and their impact on Brazilian exports*. In Zarrilli, S., Jha, V. e Vossenaar, R. (orgs). *Eco-labelling and International Trade*, UNCTAD.

Por essa via, o foco internacional se volta para as atividades econômicas que supostamente se beneficiam do desmatamento – os setores produtores e exportadores de *commodities* agrícolas –, os mesmos que se tornam crescentemente objeto de preocupações relacionadas à segurança e à qualidade dos alimentos por parte dos consumidores de países desenvolvidos.

Como observa um trabalho de 2010, “todas as *commodities* brasileiras com forte presença nos mercados internacionais são objeto de questionamento no que se refere a padrões trabalhistas (algodão), ambientais (algodão, soja, açúcar, café), questões relativas à sanidade, segurança alimentar e rastreabilidade (carne bovina) e demandas ligadas à qualidade e à origem do produto (café). Em todas elas, o Brasil tem buscado se adequar aos *standards* internacionais e, em alguns casos, produzido seus próprios *standards* nacionais”¹⁵⁶.

Já em meados da década passada, o tema dos padrões privados fazia parte da agenda internacional das principais *commodities* exportadas pelo Brasil, atuando como um fator de pressão sobre esses setores, em geral apontando na mesma direção que a legislação doméstica ambiental e trabalhista.

No final da década passada, setores relevantes na exportação de *commodities* – soja, algodão, açúcar e etanol, entre outros – lidavam com o tema de padrões privados de sustentabilidade desenvolvidos internacionalmente e, em alguns casos, participavam de iniciativas de desenvolvimento de instrumentos domésticos de certificação¹⁵⁷.

Os esquemas domésticos não necessariamente se referiam aos mesmos atributos (sociais e/ou ambientais) que os internacionais e nem sempre se desenvolviam como resposta aos padrões internacionais. Em alguns casos, como o do algodão, as pressões regulatórias domésticas parecem ter sido o principal incentivo para o desenvolvimento de um instrumento doméstico de certificação¹⁵⁸.

5.4.2. Dois estudos de caso de produtos brasileiros de exportação

Em seguida, são apresentados os casos de dois setores exportadores de *commodities* agrícolas – a soja e o açúcar de cana – que enfrentaram a questão dos padrões privados.

- Soja

A principal iniciativa de estabelecimento de padrões privados e de mecanismos de certificação e auditoria para a soja é uma iniciativa *multistakeholder* internacional denominada Mesa Redonda para a Soja Responsável (RTRS – *Round Table for Responsible Soy*),

¹⁵⁶ Para mais informações sobre o tema, referir-se a Veiga, J. P. e Rodrigues, P. C. (2010). *Certificação Social e Ambiental – Arranjos Institucionais e Impactos sobre as Commodities Brasileiras*. Breves CINDES 34, agosto.

¹⁵⁷ Veiga, J. P. e Rodrigues, P. C. (2010). *Op. cit.*

¹⁵⁸ Veiga, J. P. e Rodrigues, P. C. (2010). *Op. cit.*

A *World Wild Fund for Nature* (WWF) lançou, no início dos anos 2000, mesas redondas voltadas para as principais *commodities* produzidas e comercializadas no mundo. A soja, cuja produção e comércio tiveram crescimento explosivo com o *boom* da demanda chinesa, tornou-se prioridade óbvia para esse tipo de iniciativa¹⁵⁹, tanto mais que as preocupações com os efeitos da expansão da área plantada de soja no Brasil sobre os biomas amazônico e cerrado já se expressavam no país e no exterior.

Em 2004, decidiu-se institucionalizar o mecanismo de diálogo organizado pela WWF, reunindo associações de produtores de soja, grandes empresas produtoras e comercializadoras, ONGs e outros *stakeholders* do setor, e, em 2006, foi estabelecida a RTRS como uma organização formal voltada inclusive para a criação de padrões com critérios de sustentabilidade. O fórum de discussão passou a se constituir em entidade, com assembleia deliberativa, estatuto próprio e corpo executivo com sede na Suíça. Quatro anos mais tarde – em 2010 –, o programa deu início à certificação de produtores segundo os padrões estabelecidos no âmbito da iniciativa. Em junho de 2011, os primeiros produtores de soja já haviam sido certificados na Argentina, no Brasil e no Paraguai.

A RTRS tem hoje cerca de 200 membros participantes em todo o mundo – essencialmente nos países da União Europeia e da EFTA, a América do Sul, EUA, Índia e China – entre “participantes da cadeia de valor da soja ou representantes da sociedade civil que atuem em qualquer assunto relacionado a esta cultura”: produtores, representante da indústria, do comércio e do setor financeiro e organizações da sociedade civil. Há ainda os membros observadores, que não pertencem a nenhum dos chamados “grupos constitutivos” da iniciativa (que são os membros participantes)¹⁶⁰.

O padrão da RTRS contempla 21 critérios (inclusive os indicadores relevantes) e cobre cinco grandes áreas:

- *compliance* legal e boa prática de negócios;
- condições de trabalho responsáveis;
- relações responsáveis com a comunidade;
- responsabilidade ambiental (inclui mudança direta e indireta no uso da terra, emissões de gases de efeito estufa, uso de agrotóxicos etc.); e
- boa prática agrícola¹⁶¹.

¹⁵⁹ Entre 1990 e 2017, a produção de soja no Brasil passou de cerca de 20 milhões para 115 milhões de toneladas, enquanto a área plantada para a produção de soja passou de 11 milhões para 34 milhões de hectares.

¹⁶⁰ <<http://www.responsiblesoy.org/about-rtrs/members/?lang=pt>>.

¹⁶¹ Ismail, M., Rossi, A., Geiger, N. (2011). *A Compilation of Bioenergy Sustainability Initiatives: Update*. Rome: Food and Agriculture Organization of the UN (FAO).

Tendo em vista que a produção da soja ocorre em diferentes realidades geográficas, quadros de regulação e sistemas de produção, a iniciativa reconheceu, ainda em 2010, a necessidade de formular “interpretações nacionais” que ajustem o programa às situações encontradas em cada país. Até o momento, há interpretações nacionais relativas a Argentina, Bolívia, Brasil, China, Índia e Uruguai¹⁶².

No Brasil, o programa recebeu, no seu início, a adesão das duas principais associações empresariais da cadeia de soja: a APROSOJA (Associação dos Produtores de Soja) e a ABIOVE (Associação das Indústrias de Óleos Vegetais), bem como de grandes produtores e exportadores da *commodity*.

No início dos anos 2000, a União Europeia era de longe o principal mercado para a soja brasileira: 70% da soja exportada eram dirigidas àquele mercado¹⁶³, crescentemente exigente em relação a temas de qualidade/segurança dos produtos e de sustentabilidade. Esse fator certamente jogou a favor da adesão inicial das entidades empresariais à RTRS.

Além disso, diversas regulações relativas ao uso de organismos geneticamente modificados em alimentos e produtos utilizados para alimentação de animais foram introduzidas pela União Europeia nos primeiros anos daquela década. De acordo com essas regulações, todas as variedades de sementes geneticamente modificadas devem ser autorizadas pela Agência Europeia de Alimentos e Segurança, a alimentação para animais geneticamente modificada deve ser claramente rotulada e a rastreabilidade deve ser garantida ao longo da cadeia de fornecimento.

Como uma parcela crescente da soja exportada pelo Brasil já era geneticamente modificada, não admira que a proposta da RTRS – com sistemas de rastreabilidade e etiquetagem, além da criação de uma cadeia de custódia – tenha inicialmente atraído as principais entidades representativas da soja brasileira.

No entanto, “conflitos sobre o desenho dos padrões e sobre os objetivos do programa emergiram” antes de 2010 e levaram as duas associações empresariais brasileiras a se afastar do mesmo. Segundo um estudo sobre o tema, as associações empresariais e as ONGs participantes da RTRS “repetidamente entraram em conflito acerca de questões relacionadas ao desenho do padrão, em particular, e em relação à política do programa sobre desmatamento, que tornaria, na visão das entidades empresariais, demasiado custoso o processo de certificação”¹⁶⁴.

As duas entidades saíram do Conselho Executivo, e a RTRS decidiu incluir, em seu padrão, a recusa ao desmatamento para cultivo de soja a partir de maio de 2009. Na sequência, com a decisão de

¹⁶² Há um processo estritamente definido para a elaboração, discussão e aprovação das interpretações nacionais no marco da iniciativa.

¹⁶³ Naquele ano, as exportações para a China representavam apenas 16% do total brasileiro.

¹⁶⁴ Schleifer, P. (2016). *Private regulation and global economic change: the drivers of sustainable agriculture in Brazil*, Governance, Volume 30, issue 4, December.

manter essa regra, a APROSOJA e a ABIOVE se desligaram do programa, alegando que os padrões da RTRS em relação ao desmatamento eram mais restritivos do que a legislação brasileira.

A perda de apoio das duas entidades ao programa reduziu seu impacto no Brasil, onde a proporção de produção certificada e o número de produtores associados ao programa se mantiveram muito limitados.

De fato, de acordo com o *site* da RTRS, foram produzidos no Brasil, em 2017, pouco mais de 968 mil hectares e 3,27 milhões de toneladas de soja certificada no âmbito do programa. Esses valores correspondem a 2,8% da área plantada e da produção em volume de soja no Brasil. Apesar dessa baixa cobertura do programa no país, cabe ressaltar o crescimento observado na “taxa de cobertura”, já que, em 2011, apenas 0,3% da área plantada e da produção de soja era certificada pelo programa. Além disso, o Brasil respondeu, em 2017, por 80,6% da área plantada certificada e por 87,6% da produção certificada pela RTRS no mundo, contra 53,3% e 59,8%, respectivamente, em 2011.

Schleifer¹⁶⁵ explica o baixo grau de penetração dos padrões do RTRS no Brasil por uma conjunção de fatores domésticos e externos, atribuindo a estes últimos maior capacidade explicativa. Segundo esse autor, do lado doméstico, teria ocorrido, em meados da primeira década do século, certo “relaxamento” regulatório, na área ambiental, por parte do governo federal, o que reduziu a pressão sobre produtores e associações empresariais para adotar padrões elevados de sustentabilidade.

Mais relevante do que esse fator doméstico, no entanto, seriam os fatores externos, dois deles em particular. Primeiro, o crescimento explosivo da demanda chinesa por soja reduziu a importância do mercado europeu para as exportações brasileiras. Como o atendimento a padrões de sustentabilidade não era um requisito relevante para a entrada no mercado crescentemente atrativo da China, reduziram-se os incentivos para que os exportadores brasileiros buscassem certificar seus produtos. Em 2010, a China absorvia 64% da soja exportada pelo Brasil, enquanto a participação europeia caía para 21%¹⁶⁶.

Além disso, “a necessidade de aumentar rapidamente a oferta para satisfazer a demanda chinesa tornou problemática a participação nos rigorosos padrões da RTRS”, até porque atender a essa demanda provavelmente importaria expansão da área plantada e, como possível efeito colateral, desmatamento adicional.

Segundo o “ativismo transnacional” das ONGs, presente desde os anos 1990 a partir das preocupações com o desmatamento, ganhou novo fôlego com o uso disseminado de soja geneticamente modificada no país. Parte do movimento ambientalista internacional criticou duramente iniciativas como a RTRS, e as conferências da iniciativa eram acompanhadas de protestos

¹⁶⁵ Schleifer, P. (2016). *Op. cit.*

¹⁶⁶ Em 2018, a exportação de soja do Brasil representou 14% das vendas externas totais do país.

por parte de opositores do programa. Isso teria reduzido incentivos dos produtores de soja para aderir ao programa, já que sua adesão não garantiria que seus produtos estivessem protegidos das denúncias e ataques dos grupos ambientalistas e de seus impactos sobre a opinião pública dos mercados compradores.

Outro fator que poderia ser levado em conta para explicar a baixa penetração da iniciativa da RTRS no Brasil – mas que é ignorado pelo autor – relaciona-se ao fato de que, ao mesmo tempo em que ela dava seus passos iniciais, gerou-se no Brasil um outro projeto também voltado para a soja e motivado pela percepção do risco, para as exportações do produto, representado pelas denúncias de desmatamento da Amazônia – certamente o fator que levou as entidades empresariais da soja a se aproximar da RTRS. Trata-se da Moratória da Soja, estabelecida em 2006 por duas entidades empresariais não vinculadas a produtores, mas ao processamento da soja e à exportação do produto – a Abiove, que também esteve envolvida na RTRS, e a ANEC (Associação Brasileira de Exportadores de Cereais) – juntamente com as empresas a elas associadas e com empresas produtoras, entidades de governo e organizações não governamentais. Nos termos da Moratória da Soja, as entidades envolvidas e seus associados se comprometeram a não comercializar ou financiar soja cuja origem fosse de áreas desmatadas a partir de julho de 2006. A vigência da Moratória da Soja foi renovada várias vezes, sempre por tempo pré-determinado, mas em 2016 foi renovada sem prazo para terminar.

O cumprimento de compromissos e metas do projeto é monitorado regularmente a partir de imagens de satélite, que são analisadas por empresa de consultoria contratada para esse fim. Os coordenadores do projeto avaliam muito positivamente seus resultados, sustentando que menos de 1% da soja cultivada na Amazônia teve origem em áreas desmatadas.

Nesse caso, embora a motivação empresarial seja, em boa medida, convergente com a que levou entidades do setor a se aproximar da RTRS, não se trata do estabelecimento de padrões privados, com um número significativo de critérios, mecanismos formais de certificação e auditoria. A Moratória da Soja é um programa voltado para um objetivo específico e se dota de instrumentos para verificar o seu cumprimento¹⁶⁷.

Os esforços de entidades setoriais da soja para criar um padrão doméstico e mecanismo de certificação de sustentabilidade ocorreram dentro do programa Soja Plus, criado em 2011, como parte de um “Programa de Gestão Ambiental e Social da Soja Brasileira”, que se basearia em quatro etapas: (1) coleta de dados e elaboração de diagnósticos regionais; (2) capacitação dos produtores através de assistência técnica e educação ambiental; (3) implementação e monitoramento das

¹⁶⁷ Em 2018, foi criado, no âmbito da iniciativa, um grupo de trabalho com vistas a preparar a extensão do programa para o bioma Cerrado – região onde é muito importante a produção de soja. Por outro lado, em agosto de 2019, o presidente da Aprosoja apresentou ao presidente da República o pedido de que a Moratória Soja seja extinta, argumentando que essa iniciativa estabelece um critério aplicável a desmatamentos que vai além da legislação brasileira.

melhores práticas; e (4) obtenção da certificação Soja Plus, que contaria com quatro princípios, 21 critérios, 51 indicadores e 119 verificadores¹⁶⁸.

Ao que tudo indica, o programa Soja Plus – do qual também participam a ABIOVE e a Aprosoja – reduziu na prática suas ambições, deixando de lado, talvez temporariamente, o componente de certificação do programa. Seu objetivo explícito é contribuir para a melhoria contínua da gestão econômica, social e ambiental das propriedades rurais, sem gerar custos para o produtor. O projeto trabalha por meio de assistência técnica, organização de seminários, distribuição de cartilhas e manuais de melhores práticas, aproximando-se do conceito de extensão rural, mas afastando-se da proposta de estabelecimento de padrões e de mecanismos de certificação.

Um balanço da experiência da RTRS – e de sua penetração limitada no Brasil – não pode desconsiderar os fatores explicativos arrolados por Schleifer, especialmente aquele que diz respeito aos efeitos da mudança de foco geográfico do setor da União Europeia para a China (e a Ásia, por extensão).

No entanto, parece impossível ignorar a contribuição que a Moratória da Soja, uma iniciativa doméstica envolvendo atores locais e transnacionais, deu para reduzir incentivos para a adesão destes atores ao padrão RTRS e a seus mecanismos de certificação. A Moratória foi estimulada pela preocupação com a perda de mercados de exportação em função da associação, na opinião pública, entre produção de soja e desmatamento e definiu como objetivo desfazer essa associação, através de mecanismos transparentes de monitoramento do desmatamento e de sanção rigorosa – a não comercialização do produto – à soja produzida em áreas desmatadas.

O fato de ter sido liderada, do lado empresarial, por associações e empresas não produtoras, mas das quais estas dependiam para viabilizar vendas certamente contribui para explicar o êxito da iniciativa. Além disso, não sendo um mecanismo de estabelecimento e certificação de padrões, não impunha custos aos produtores que cumpriam a regra de não desmatamento.

- Açúcar de cana e etanol

Dentro do conjunto de iniciativas, levadas a cabo pela WWF no início dos anos 2000, tendo como alvo a produção de *commodities*, a cana-de-açúcar ganhou lugar de destaque, em boa medida em função do elevado consumo de água em seu ciclo produtivo. Em articulação com empresas multinacionais atuando na cadeia do açúcar, é lançada, em 2005, a *Better Sugarcane Initiative* (BSI), também constituída sob a forma de mesa redonda, cuja negociação evoluiria, em 2008, para a constituição de um sistema de certificação baseado em critérios de sustentabilidade. Em dezembro de 2010, a BSI lança seu sistema de certificação sob a marca Bonsucro, e no ano seguinte é certificada a primeira usina de processamento da cana no Brasil.

¹⁶⁸ Veiga, J. P. e Rodrigues, P. C. (2010). *Op. cit.*

O Bonsucro é uma iniciativa *multistakeholder* sem fins lucrativos, voltada para a promoção da produção, processamento e comercialização sustentável de cana-de-açúcar. A entidade reúne hoje mais de 540 membros em 43 países, incluindo representantes de todas as etapas da cadeia produtiva de cana e seus derivados¹⁶⁹. O Bonsucro é membro da aliança ISEAL e adere aos códigos de boas práticas (ver nota de rodapé 11) dessa iniciativa.

A iniciativa ainda se encontra em expansão. Segundo o Relatório 2018, o número de membros aumentou 5,2% entre 2017 e 2018. Entre 2013 e 2018, o número de membros triplicou. Em 2018, 26 novas certificações foram emitidas para unidades de dez países. Hoje, cerca de 85% dos membros são produtores. O número de unidades certificadas também vem crescendo. No caso das usinas de processamento de cana, há 106 no mundo certificadas pelo sistema (contra 49, em 2015), em 14 países, 10 dos quais na América Latina e os restantes na Ásia ou Austrália. Dessas, 62 usinas (cerca de 60% do total) encontram-se no Brasil.

Segundo o Relatório 2018, em 2016 o volume de cana certificada pelo sistema no mundo alcançou 65,8 milhões de toneladas, enquanto a área de terra certificada chegou a um milhão de hectares. Em 2017/2018, os produtores certificados geraram mais de 4 milhões de toneladas de açúcar.

O Bonsucro também certifica cadeias de custódia e, neste caso, há 42 empresas certificadas, oito das quais no Brasil¹⁷⁰. As restantes estão em outros 16 países, inclusive países produtores e não produtores, já que diversas empresas certificadas nessa categoria são grandes transnacionais comercializadoras de açúcar e seus derivados, baseadas nos EUA ou em países europeus, como os Países Baixos, Suíça, Áustria e Reino Unido. Os certificados têm validade por três anos (renováveis) e há modalidade de certificação adaptada para pequenos proprietários, que tem alguma aplicação em países asiáticos (Índia e Tailândia), mas não é praticada no Brasil.

Os objetivos explícitos do Bonsucro são:

- definir princípios, critérios, indicadores e padrões baseados para a produção de açúcar de cana, baseados em desempenho e aplicáveis globalmente;
- promover melhorias mensuráveis nos impactos econômicos, ambientais e sociais da produção de cana e seu processamento primário; e
- desenvolver um sistema de certificação que habilite os produtores, compradores e outros envolvidos no negócio de açúcar e etanol a obter produtos derivados de açúcar produzido de acordo com critérios definidos, credíveis, transparentes e mensuráveis¹⁷¹.

¹⁶⁹ Bonsucro (2018). *Outcome Report 2018*.

¹⁷⁰ O padrão de cadeia de custódia se refere à provisão de um produto incluindo todas as etapas do ciclo de vida deste até o consumo. A *compliance* com os padrões pode ser verificada ao longo de toda a cadeia.

¹⁷¹ Ismail, M., Rossi, A., Geiger, N. (2011). *Op. cit.*

Os princípios que guiam a definição de critérios e indicadores do Bonsucro são cinco:

- obediência à lei;
- respeito aos direitos humanos e padrões trabalhistas;
- gerenciamento eficiente de insumos, produção e processamento para aperfeiçoar a sustentabilidade;
- manejo ativo de serviços de biodiversidade e ecossistemas; e
- aperfeiçoamento ativo das áreas-chave do negócio.

O padrão contempla nove temas na área ambiental – inclusive mudança direta e/ou indireta do uso da terra, biodiversidade, emissões de gases de efeito estufa etc. – oito na área socioeconômica (em que o cumprimento das Convenções fundamentais da OIT é considerado um critério do padrão) e dois na área de governança.

Para obter a certificação Bonsucro, os produtores devem alcançar pelo menos 80% de cumprimento dos indicadores que concretizam esses cinco princípios. Além disso, para a produção de etanol dirigida ao mercado da União Europeia, do produtor será exigido, para efeito de certificação, o cumprimento integral dos requisitos mandatórios para biocombustíveis definidos pelas principais diretrizes europeias aplicáveis a energia renovável e à qualidade dos combustíveis (ver Box 2 na Seção 2.4). Tais requisitos se aplicam aos temas relativos à mudança no uso da terra e à biodiversidade, bem como na seção relativa a boas práticas de gerenciamento.

Recentemente, o Bonsucro voltou a submeter seu sistema de certificação à Comissão Europeia para avaliação à luz dos requisitos da Diretiva de Energia Renovável da União Europeia, que regula a importação de biocombustíveis líquidos do bloco (ver Box 2).

Como um dos maiores produtores de cana e de etanol, o Brasil seria obviamente uma prioridade para o Bonsucro, em seus esforços para ganhar penetração junto aos produtores e tornar-se uma referência em escala global. Além disso, o volume de produção e a área plantada de cana no Brasil tiveram expansão significativa, a partir principalmente dos anos 2000¹⁷².

Em 2003/2004, influenciado principalmente pelo crescimento da demanda doméstica o setor inaugura um ciclo de novos investimentos, marcado pela expansão da produção de cana, através de

¹⁷² Entre 1990 e 2011, a produção de cana no Brasil passou de 263 milhões para 734 milhões de toneladas. No mesmo período, a área plantada passou de 4,2 milhões para 9,6 milhões de hectares. As taxas de crescimento dessas duas variáveis, na corrente década, têm sido bem menos elevadas do que nas duas décadas anteriores.

melhorias produtivas, mas também da ocupação de novas áreas até então ocupadas por outros produtos, pela implantação de novas usinas de produção de álcool e pelo desenvolvimento de subprodutos da cadeia (energia elétrica a alcoolquímica).

Também na primeira metade dos anos 2000, os EUA adotam políticas para estimular a produção doméstica de etanol a partir do milho, tornando-se o primeiro produtor mundial de etanol em 2005¹⁷³. Em paralelo, o etanol de cana-de-açúcar foi classificado pela agência ambiental dos EUA (a EPA) como um “combustível avançado”, na comparação com outros combustíveis produzidos a partir de matérias primas como milho, beterraba etc.

À motivação de segurança energética, claramente presentes nas políticas dos EUA, viriam se juntar aquelas relacionadas à mudança climática, que ganharam densidade na segunda metade dos anos 2000. Assim, também a União Europeia adota políticas voltadas para aumentar a participação de fontes renováveis em sua matriz energética e, em particular, no setor de transportes (Box 2).

Tal convergência de políticas nos países desenvolvidos pareceu criar mercados de exportação muito relevantes para a produção brasileira de etanol, com a possibilidade de transformar este produto em uma *commodity* global. Mas esta possibilidade veio a ser muito rapidamente, em particular no caso da União Europeia, condicionada pelo atendimento a novas diretivas de política, motivadas, em larga medida, por preocupações com a emissão de carbono associada à produção de biocombustíveis.

No caso da produção brasileira, o questionamento ao etanol se baseou principalmente na hipótese de que a expansão da cana no Sudeste teria deslocado a pecuária, então baseada nessa região, para as fronteiras da floresta amazônica, resultando então em desmatamento¹⁷⁴.

Em 2009, a União Europeia adota a sua Diretiva sobre Energia Renovável, que “criou um dos maiores mercados para biocombustíveis. No entanto, para ganhar acesso a este mercado, os produtores de biocombustíveis devem cumprir o componente mandatário de sustentabilidade da Diretiva”¹⁷⁵.

Esse parece ter sido o contexto internacional em que, ao contrário do que ocorreu no caso da RTRS, o Bonsucro foi positivamente acolhido pela principal entidade empresarial representativa da cadeia

¹⁷³ De acordo com Motta Veiga, P. e Rios, S. P. (2017). *Ethanol policies in Brazil: a green industrial policy by accident?*. In Altenturg, T. e Asselmann, C. (orgs.). *Green industrial policy. Concept, Policies, Country Experiences*, UN Environment/German Development Institute.

¹⁷⁴ Sá, S.A. de; Palmer, C.; di Falco, S. (2012) – *Dynamics of indirect land-use change: evidence from Brazil*, Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper n. 86 / Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper n. 74, March.

¹⁷⁵ Conforme o Box 2, esta Diretiva seria revisada e editada, em nova versão, em 2018, com critérios estritos de sustentabilidade da produção. A contribuição de biocombustíveis *land-based* foi limitada, pela União Europeia, a 7% para o setor de transporte, em Diretiva de 2015, conforme Schleifer (2016).

açúcar-etanol, a ÚNICA – depois de um período inicial em que teria prevalecido, na entidade, uma visão crítica da iniciativa¹⁷⁶.

A combinação de um elevado potencial de exportação com requisitos mandatórios de sustentabilidade como condicionante do acesso ao mercado parece ter criado incentivos para que a entidade empresarial e seus principais associados apoiassem a iniciativa de padronização privada no Brasil.

Nos termos de estudo já citado de 2010, “o potencial embutido na demanda global de biocombustíveis para o etanol de cana é um incentivo de mercado que força a harmonização de *standards* em meio à competição de propostas de certificação”¹⁷⁷. Ademais, participam da iniciativa organizações Internacionais como o Banco Mundial (através de seu braço corporativo, o IFC) e empresas brasileiras, além de associações de produtores e usineiros como a Única. Das ONGs, apenas o WWF está presente ao arranjo. Pelo perfil dos *stakeholders*, percebe-se que o *big business* é o *driver* da iniciativa”, o que pode lhe ter conferido peso econômico e político significativo”¹⁷⁸.

Grande parte das expectativas depositadas no futuro do etanol como *commodity* internacional foi, no entanto, frustrada. As exportações de etanol sofreram queda no final da década passada, em função da crise internacional, mas principalmente das políticas domésticas de controle dos preços de combustíveis¹⁷⁹.

Apesar disso, o Brasil tornou-se, desde então, a principal vitrine do Bonsucro. Atualmente, 60% das usinas certificadas encontram-se no Brasil, as 40% restantes distribuem-se em 14 países. Além disso, 79% do volume certificado de açúcar de cana e 85% das vendas globais de açúcar certificado são atribuíveis ao Brasil. A Austrália ocupa a segunda posição, com 9% do total de volume certificado. No caso do etanol, 99,5% do volume certificado corresponde à participação brasileira.

6. Conclusões e recomendações

A emergência do setor agroexportador brasileiro como ator global no comércio produziu

¹⁷⁶ Schleifer (2016). *op.cit.* O autor observa que, no caso da cana, ficou rapidamente claro que a expansão da área plantada e da produção estava pouco ou nada relacionada ao desmatamento, já que tal expansão se teria dado “em áreas até então ocupadas pela pecuária extensiva ou pela produção de outros bens”.

¹⁷⁷ De acordo com Veiga, J.P. e Rodrigues, P.C. (2010), citando declaração do então presidente da ÚNICA, em outubro de 2009: “há mais de 50 iniciativas de certificação em discussão no mundo, a Única optou pelo BSI”.

¹⁷⁸ Segundo os mesmos autores, “no entanto, o conteúdo normativo do arranjo é robusto. Há uma preocupação com a definição de princípios, critérios e indicadores, uma metodologia para focar a efetividade dos resultados com a certificação com um recorte que se pretende verdadeiramente global”.

¹⁷⁹ Motta Veiga, P. e Rios, S. R. (2017). *Op. cit.* Apesar do êxito do Bonsucro em sua implantação junto a produtores brasileiros, entre 2009 e 2018, as exportações de etanol para a União Europeia caíram vertiginosamente entre 2009 e 2018, passando de 758 milhões para 49 milhões de litros. Em compensação, as exportações para os EUA cresceram, passando de 220 milhões para 922 milhões de litros, conforme dados da ÚNICA.

importantes transformações nos posicionamentos brasileiros em relação ao processo de geração de normas internacionais voltadas para a produção e o comércio agrícola.

O Brasil passou a atuar, nessas instâncias, como um grande produtor competitivo e exportador de *commodities* agropecuárias, cuja agenda tem foco na redução de barreiras de acesso aos mercados externos e de subsídios nacionais que distorcem as condições de competição em âmbito internacional.

Assim, a prioridade tradicionalmente concedida pelo Brasil à OMC como foro para as negociações agrícolas expressa a prioridade temática da agenda exportadora, especialmente na área de subsídios: tema sistêmico por excelência, ele requer um acordo multilateral – ou, ao menos, entre os grandes *players* – para se viabilizar. É também através da “grade” de prioridades definidas pelos interesses do setor agroexportador que os atores públicos e privados relevantes domesticamente interpretam as tendências e iniciativas de política comercial de outros países – especialmente os que contam no comércio internacional agrícola –, bem como os posicionamentos destes nos foros de produção de normas e regras.

A contrapartida dessa postura ofensiva em foros internacionais foi o estabelecimento, em âmbito doméstico, de uma rede de instituições públicas e privadas mobilizadas em torno dos interesses do setor agroexportador e da ampliação de oportunidades comerciais para esse setor. Essa coalizão foi particularmente ativa na primeira metade dos anos 2000, dando apoio técnico, político e diplomático aos posicionamentos do setor agroexportador nas negociações multilaterais e preferenciais com países desenvolvidos.

A frustração de resultados negociadores e a explosão da demanda chinesa por *commodities* reduziram o impulso ofensivo dessa coalizão público-privada em torno das negociações comerciais, mas sobretudo os atores governamentais mantiveram a pressão sobre a crescentemente complexa agenda agrícola internacional.

Ao mesmo tempo em que a agenda externa ganhava em complexidade – com a expansão de novas camadas de regulação negociadas e unilaterais voltadas para os “três S” –, o cenário doméstico no Brasil evidenciava as vulnerabilidades do setor em relação à evolução das tendências internacionais.

Em grande medida, essas vulnerabilidades relacionam-se às falhas institucionais que caracterizam a função de vigilância sanitária animal e a implementação de políticas ambientais no país. Como ficou claro no período recente, os problemas identificados nos padrões de qualidade sanitária das exportações brasileiras de proteína animal e a desatenção a problemas ambientais que se encontram no radar dos atores externos podem a termo hipotecar as perspectivas de crescimento das exportações agropecuárias brasileiras.

No entanto, no curto prazo, não se deve exagerar nesta preocupação. Estudo do IMAFLORA que mapeou as áreas de produção de soja cujos proprietários ainda não haviam feito o Cadastro

Ambiental Rural (CAR) revelou que 67% da produção destas áreas foi exportada, 40% para a China e 12 % à União Europeia, sugerindo que “compradores não exigem de seus fornecedores, de maneira consistente, a inscrição no CAR e carecem de mecanismos para checar a conformidade com a lei”¹⁸⁰.

É nessa mesma perspectiva que se pode analisar a disposição da APROSOJA de ostensivamente enfrentar os atores privados responsáveis pela Moratória da Soja, levando-os ao CADE. Segundo o presidente da entidade, “de maneira nenhuma isso vai afetar nossos negócios. Nosso mercado é o asiático. A demanda europeia é irrisória”¹⁸¹.

Em certo sentido, o que tais informações e declarações indicam é que ao menos parte relevante do setor agroexportador ainda não sente as implicações do novo ambiente regulatório internacional, seja porque concentram suas exportações em mercados menos exigentes do ponto de vista sanitário e de sustentabilidade, seja porque mesmo em mercados mais exigentes, ainda há espaço para escoar produtos que não atendam a padrões elevados de qualidade, especialmente de natureza ambiental.

Além disso, o êxito exportador das últimas duas décadas e a perspectiva de continuidade do crescimento das exportações brasileiras certamente contribuem para que os principais atores domésticos adotem postura apenas reativa diante das evoluções em curso, posicionando-se frente às evoluções em curso no sistema de regulação internacional do comércio agrícola, de maneira cada vez mais defensiva.

Isso é particularmente verdadeiro naquilo que se refere à inclusão, na agenda agrícola, de temas originados nas preocupações dos consumidores de países desenvolvidos e na agenda climática. Em geral, essas preocupações são percebidas no Brasil como meras manifestações (disfarçadas) de protecionismo agrícola.

Em qualquer caso, parece que as implicações do novo cenário regulatório tendem a impactar diversamente os setores, segundo o tipo de problema que é identificado (problemas de sanidade geram impactos mais ou menos imediatos sobre as exportações), mas também segundo as características dos setores: grau de concentração da produção, relações entre os elos da cadeia de produção e comercialização etc.

Nesse sentido, é possível afirmar, que, até o momento, a coalizão público-privada que “empurra” internacionalmente os interesses do setor agroexportador brasileiro não internalizou o novo quadro

¹⁸⁰ Mais de 10% da produção de soja está “fora” do CAR. *In* Valor Econômico 14 e 15 de novembro de 2019, página B14.

¹⁸¹ Governo e agricultores unem forças contra a moratória da soja na Amazônia. *In* Valor econômico, 7 de novembro de 2019, página B14. Segundo a notícia, em 2018, 82% da receita de exportação da soja foram obtidas através de vendas à China; as exportações para a União Europeia respondendo por apenas 12% do total.

de condicionantes regulatórios em que a agricultura se moverá no futuro.

Por outro lado, visões e posições formuladas à margem da “coalizão agroexportadora” e preocupadas com a agenda regulatória dos “três S” encontram dificuldades para se consolidar. Como observado, as entidades não governamentais associadas a movimentos sociais não parecem ter privilegiado, em sua abordagem das negociações comerciais, a agenda regulatória agrícola e a questão da interface entre produção de alimentos e meio ambiente. A experiência e o conhecimento acumulados pelas entidades da sociedade civil acerca da interface entre agendas comercial (especialmente a de cunho regulatório) e ambiental/climática parece ser insuficiente para sustentar uma estratégia de influência em relação à discussão e à tomada de decisões de política.

Além disso, o baixo grau de permeabilidade do governo federal atual à discussão desses temas reduz o espaço para o aprofundamento dos novos desafios regulatórios que a evolução internacional coloca para o setor agropecuário e produtor de alimentos brasileiro¹⁸².

Em que pese o ambiente doméstico politicamente desfavorável, há iniciativas que podem contribuir para aprimorar o acompanhamento e a influência da sociedade civil – em particular dos segmentos preocupados com os efeitos da produção e da exportação de alimentos sobre as mudanças climáticas – nas estratégias brasileiras nos foros internacionais de regulação da produção e do comércio de alimentos.

Como se observou, a produção de normas e regulações em âmbito internacional envolve diversas instâncias e foros: as instituições produtoras de normas (CODEX, OIE e CIPV), as negociações propriamente comerciais (multilaterais e preferenciais), as políticas nacionais ou regionais (no caso da União Europeia) e os esquemas de estabelecimento de padrões privados e de esquemas de certificação voluntários.

Essa configuração torna inviável um acompanhamento em tempo real de todas as instâncias e dimensões envolvidas na produção de normas, embora não exclua a possibilidade de elaboração de relatórios que busquem, anualmente ou a cada dois anos, sintetizar as principais tendências na regulação internacional do comércio e da produção de bens agropecuários e de alimentos.

As iniciativas passíveis de implementação no curto prazo e com capacidade para atrair para essa discussão segmentos e entidades da sociedade civil deveriam focar em temas que já fazem parte da

¹⁸² Outro recente exemplo das dificuldades para combinar preocupações ambientais (e climáticas) e produtivas dentro do setor agroexportador e nas relações entre este e o governo federal é a decisão de um grupo de entidades setoriais empresariais do agroexportador – entre as quais algumas das mais representativas e com atuação relevante na interseção das agendas ambiental e produtiva – de se retirar da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura (que reúne mais de 200 membros, entre entidades ambientalistas, cientistas, empresas e associações setoriais), em dezembro de 2019. Segundo matéria publicada pelo Valor Econômico, em 5 de dezembro, a decisão das entidades teria sido tomada, em função de pressões exercidas pelo Ministro do Meio Ambiente, na sequência da CoP 25.

agenda internacional do setor agropecuário brasileiro e, mais especificamente, dos setores agroexportadores que pautam o posicionamento oficial do Brasil na esfera internacional, entre os quais:

- ***as disposições sobre comércio e desenvolvimento sustentável no acordo MERCOSUL – União Europeia.***

Como se sabe, o acordo entre os dois blocos inclui um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável. Trata-se do primeiro acordo comercial assinado pelo Brasil que associa temas comerciais a temas ambientais e trabalhistas. Essa associação era até então explicitamente recusada pelo Brasil em negociações comerciais preferenciais e multilaterais. O capítulo no acordo entre MERCOSUL e União Europeia constitui, portanto, um avanço em relação ao posicionamento tradicional brasileiro, quando avaliado sob o ponto de vista de preocupações não comerciais. Há claramente um déficit de conhecimento em relação às disposições do capítulo, seus principais compromissos, institucionalidade etc. Superar esse déficit é condição *sine qua non* para que entidades da sociedade civil possam propor aperfeiçoamentos e monitorar as disposições do acordo no que se refere a esses temas.

- ***as iniciativas de estabelecimento de padrões privados e de esquemas de certificação voluntários em setores agroexportadores brasileiros.***

Como se observou neste trabalho e em outros estudos citados na bibliografia, diversos setores agroexportadores brasileiros lidam com iniciativas privadas internacionais de estabelecimento de padrões e de certificação de produtos. A situação é dinâmica, como se constatou nos casos da soja e do açúcar/etanol: há diferentes iniciativas com características variadas e seria relevante ter um mapeamento do envolvimento dos setores agroexportadores com tais iniciativas, bem como uma avaliação dos pontos fortes e fracos dos esquemas privados aos quais aderem produtores brasileiros.

- ***as políticas europeias e chinesas relacionadas à segurança e sanidade alimentar: principais eixos, tendências de desenvolvimento etc.***

A evolução das regulações europeias e chinesas relacionadas a produtos agropecuários e alimentos tende a exercer crescente influência sobre o desempenho das exportações brasileiras desses produtos. Portanto, seguir de perto tais evoluções e levá-las em conta nos posicionamentos da sociedade civil constitui tarefa prioritária. De um lado, a União Europeia é a principal produtora de normas unilaterais (públicas e privadas) que expressam a prioridade da agenda dos “três S”. Acompanhar as principais iniciativas do bloco nessa área, entender sua *rationale* e influenciar o posicionamento brasileiro em relação a elas parecem tarefas prioritárias para setores da sociedade civil brasileira sensíveis a temas tratados pelas regulações europeias. De outro, a China é o maior mercado de exportação dos produtos

agropecuários brasileiros e vem passando por evolução relevante no que se refere às regulações de segurança alimentar. Ainda assim, suas exigências em relação aos atributos dos produtos exportados e de seu processo de produção estão aquém das europeias, de tal forma que o mercado chinês atua como um fator que reduz a pressão sobre os exportadores brasileiros no sentido de cumprir requisitos principalmente ambientais e climáticos.

Além dessas três prioridades temáticas da agenda agrícola internacional do Brasil, recomenda-se a realização de pesquisa que contribua para “mapear” o setor agroexportador brasileiro, em termos de composição, de relações com os mercados externos, de canais de comercialização e de relações com os clientes externos. Tal mapeamento visaria a tornar mais claro o quadro de incentivos e (desincentivos) que condicionam o posicionamento dos diferentes componentes do setor agroexportador em relação às tendências do ambiente regulatório internacional.

O presente estudo concluiu que ao menos parte relevante do setor agroexportador ainda não sente as implicações do novo ambiente regulatório internacional, seja porque concentram suas exportações em mercados menos exigentes do ponto de vista sanitário e de sustentabilidade, seja porque mesmo em mercados mais exigentes ainda há espaço para escoar produtos que não atendam a padrões elevados de qualidade, especialmente de natureza ambiental.

É necessário aprofundar a análise dessa questão e entender quais fatores explicam a resistência da coalizão público-privada que apoia os interesses do setor agroexportador e – em especial – dos atores privados desse setor em relação à atualização da agenda internacional do agro brasileiro. O conflito entre a APROSOJA e a ABIOVE em torno da moratória da soja e a recente saída de entidades empresariais relevantes da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura são sintomas desse fenômeno cujo entendimento – a partir de pesquisa específica sobre o tema – é relevante para a atuação dos setores interessados em influir na agenda externa do agro brasileiro, adequando-a aos novos condicionantes regulatórios internacionais.

Referências bibliográficas

Altenburg, T. e Asselmann, C (orgs.). *Green industrial policy. Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment/German Development Institute.

Bailey, R. e Wellesley, L. 2017. *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*, Chatham House Report, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs. London, United Kingdom; Declaration, G20 Meeting of Agriculture Ministers 2018, 27–28 July 2018, Buenos Aires, Argentina.

Baldwin, Robert, Cav, Martin, Lodge, Martin (2012). *Understanding Regulation, Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press, 2012.

Bonsucro (2019). *Outcome Report 2018*.

Bouzas, R. e Svarzman, G. (2001). *Union Européenne et MERCOSUR: structure du commerce et de la protection*. In Valladão, A. G. A; Giordano, P. E.; Durand, M. F. (orgs.). *Vers un accord entre l'Europe et le MERCOSUR*. Presses de Sciences Po.

Committee on Technical Barriers to Trade (2019). *Twenty-Fourth Annual Review of the Implementation and Operation of the TBT Agreement*, 25 February, WTO, G/TBT/42.

Committee on Technical Barriers to Trade (2018). *Eighth Triennial Review of the Operation and Implementation of the Agreement on Technical Barriers to Trade under Article 15.4*, 19 November, WTO, G/TBT/41.

Cadot, O., J. Gourdon e F. van Tongeren (2018). *Estimating Ad Valorem Equivalents of Non-Tariff Measures: Combining Price-Based and Quantity-Based Approaches*, *OECD Trade Policy Papers*, N. 215, OECD Publishing, Paris. <<http://dx.doi.org/10.1787/f3cd5bdc-en>>.

Códex Alimentarius Commission (2018). *Procedural Manual*.

Denny, D. M. (2018). *Agenda 2030 e governança ambiental. Estudo de caso sobre etanol da cana-de-açúcar e padrões de sustentabilidade como Bonsucro*. Doutorado em Direito, Universidade Católica de Santos.

FAO/WTO (2017). Trade and Food Standards. <<http://www.fao.org/3/I7407EN/i7407en.pdf>>.

FAO (2018). *The State of Agricultural Commodity Markets 2018. Agricultural trade, climate change and food security*. Rome. <<http://www.fao.org/3/I9542EN/i9542en.pdf>>.

Fiorini, M., Schleifer P., Taimasova R. (2017). *Social and environmental standards: From fragmentation to coordination*. International Trade Centre, Geneva.

Fulponi, L. (2015). *Regional Trade Agreements and Agriculture*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, N. 79, OECD Publishing, Paris.

George, C. (2014). *Environment and Regional Trade Agreements – Emerging Trends and Policy Drivers*, OECD Trade and Environment Working Papers, 2014/02, OECD Publishing.

Hathaway, Dale.; Ingco, Melinda (1996). *Agriculture liberalization and the Uruguay Round*. In: Martin, W; Winters, L. Alan (Ed.). *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hoeckman, B.; Messerlin, P. Removing the exception of agricultural export subsidies. In Martin, W. e Anderson, K. (ed). *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Washington: World Bank, 2005.

Hoeckman, B. e Kostechi, M. (1995). *The political Economy of the World Trading System, from GATT to WTO*, Oxford University Press.

Hoeckman, B. M. e Kostechi, M. (2001). *The Political Economy of the World Trading System, The WTO and Beyond*. Oxford University Press.

Hoeckman, B. e Mavroidis, P. C. (2015). *Regulatory Spillovers and the Trading System: From Coherence to Cooperation*. E15 Task Force on Regulatory Systems Coherence. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Geneva. April.

Ismail, M., Rossi, A., Geiger, N. (2011). *A Compilation of Bioenergy Sustainability Initiatives: Update*. Rome: Food and Agriculture Organization of the UN (FAO).

Kutas, G. (2006). *Still the Agricultural Knot*. In Valladão, A. G. A. e Guerrieri, P. (orgs.). *EU-MERCOSUR Relations and the WTO Round: common sectoral interests and conflicts*, Working Group on EU-MERCOSUR Negotiations – Thematic Area 1 OBREAL/EULARO, Research Program, Chaire MERCOSUR de Sciences Po.

Lamy, Pascal (2014). *A Organização Mundial do Comércio: novas questões, novos desafios*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 121, FUNCEX, outubro/dezembro.

Horn, H., Mavroidis, P., Sapir, A. (2009). *Beyond WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*. Bruegel Blueprint Series, Volume VII.

International Trade Centre (2013). *WTO Trade Facilitation Agreement: A Business Guide for Developing Countries*, Geneva.

International Plant Protection Convention (2011). *Procedure Manual*.

IPEA (2019). *The Political Economy of Trade Policy in Brazil*.

Ismail, M., Rossi, A., Geiger, N. (2011). *A Compilation of Bioenergy Sustainability Initiatives: Update*. Rome: Food and Agriculture Organization of the UN (FAO).

Jank, M. (2018). *Agro global 2: acesso aos mercados*. Folha de São Paulo, Caderno Mercado, 1 de setembro.

Liu, P (2009). *Private standards in international trade: issues and opportunities*. Paper apresentado no *WTO's workshop on environment-related private standards, certification and labelling requirements*, 9 July.

Martin, W. e Anderson Kym (2005). *Agriculture, Trade Reform and the Doha Agenda*. Washington, The World Bank.

Magrini, F. C. L. F (2014). *Acordos Regionais de comércio – o Caso das Cláusulas Ambientais*. Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Maskus, Keith E., e Wilson, Jonh S. (2001). *Quantifying the Impact of Technical Standards to Trade: Can it be Done?*. University of Michigan Press.

Molina, A. C. e Khoroshavina, V. (2015). *TBT provisions in regional trade agreements: to what extent do they go beyond the WTO TBT agreement?* Staff Working Paper ERSD-2015-09, WTO Economic Research and Statistics Division, December 1.

Motta Veiga, P. e Rios, S. P. (2017). *Ethanol policies in Brazil: a green industrial policy by accident?*. In Altenturg, T. e Asselmann, C (orgs.). *Green industrial policy. Concept, Policies, Country Experiences*, UN Environment/German Development Institute.

Motta Veiga, P., Castilho, M., Ferraz, G. (1994). *Relações entre comércio e meio ambiente: o caso brasileiro – relatório de pesquisa para a UNCTAD*.

Motta Veiga, P., Carvalho Jr., M., Vilmar, M.L. e Façanha, H. (1997). *Eco-labelling schemes in the European Union and their impact on Brazilian exports*. In Zarrilli, S., Jha, V. e Vossenaar, R. (orgs.). *Eco-labelling and International Trade*, UNCTAD.

OCDE (2019). *The changing landscape of agricultural markets and trade: prospects for future reforms*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, N. 118. <https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/the-changing-landscape-of-agricultural-markets-and-trade-prospects-for-future-reforms_7dec9074-en#page1>.

OCDE (2019). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation*. <https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2019_39bfe6f3-en#page1>.

OCDE (2019), *Trade Policy Brief, Non-tariff Measures*, February.

OCDE (2019). *Agriculture Policy Brief, Agricultural Trade and Domestic Policy Reform: Better together*, January.

OCDE (2019). *Trade Policy and the Global Economy: Reducing Unnecessary Costs of Non-Tariff Measures*.

OCDE (2016). *Evolving Agricultural Policies and Markets: Implications for Multilateral Trade Reform*. <<https://www.oecd.org/publications/evolving-agricultural-policies-and-markets-9789264264991-en.htm>>.

OCDE (2014). *The WTO Trade Facilitation Agreement – Potential Impact on Trade Costs*. Trade and Agriculture Directorate. February.

OCDE (2013). <<http://www.oecd.org/trade/trade-facilitation-agreement-would-add-billions-to-global-economy-says-oecd.htm>>.

OCDE (2001). *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: an evaluation of its implementation in OECD countries*. Paris, OCDE.

OCDE/WTO (2019). *Facilitating trade through regulatory cooperation – The case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees*, WTO, Geneva/OECD Publishing.

Organização Mundial para a Saúde Animal (2018). *OIE, Annual Report 2018*. <<https://www.oie.int/rapport2018/?lang=en>>.

Page, S. (2003). *Agriculture: differences in role, regulation and understanding*. In Valladão, A. G. A. e Page, S. (orgs.). *Agriculture and Agribusiness in the EU – MERCOSUR Negotiations: Negotiating Issues II*, Working Group on EU – MERCOSUR Negotiations, Research program 2002 – 2003, Chaire MERCOSUR de Sciences Po.

Primo Braga, C. A. (2013) – *The Bali Package: The Doha Development Agenda (DDA) is Still Alive*, IMD Tomorrow Challenges. December.

Rios, S. R. e Panzini, F. (2014). *O Pacote de Bali: implicações para a política comercial brasileira*, Breves CINDES 82, Março.

Sá, S. A. de; Palmer, C.; di Falco, S. (2012). *Dynamics of indirect land-use change: evidence from Brazil*, Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper n. 86/Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper n. 74, March.

Santos, R. (2018). *Posfácio – As negociações MERCOSUL-União Europeia a partir de 2009*. In Guerra de Araújo, R. *O jogo estratégico nas negociações MERCOSUL – União Europeia*. Fundação Alexandre de Gusmão/MRE.

Schleifer, P. (2016). *Private regulation and global economic change: the drivers of sustainable agriculture in Brazil*. Governance/Volume 30, issue 4, Decembe

Soares de Lima, M. R. e Santos, F. (2001). O Congresso e a Política de Comércio Exterior. Lua Nova, n. 52. São Paulo, 2001. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452001000100006>>.

Taubman, A. (2015). *The making of the TRIPS Agreement*. OMC. Genebra.

Trebilcock, M. J e Howse, R. (2012). *The Regulation of International Trade*, Routledge.

Trebilcock, M. J., e Howse, R. (2005). *Trade Policy and Domestic Health and Safety regulation and Standards*. In *The Regulation of International Trade*, Routledge.

UNCTAD (2000). *Positive agenda and future trade negotiations*.

Valls Pereira, L. (2006). *Os acordos comerciais Sul-Sul firmados pelo Mercosul: uma avaliação sob a ótica brasileira*. Série Brief 31, LATN, março.

Veiga, J. P. e Rodrigues, P. C. (2010). *Certificação Social e Ambiental – Arranjos Institucionais e Impactos sobre as Commodities Brasileiras*. Breves CINDES 34, agosto.

Wilson, John S. (2002). *Standards, Regulation and Trade, WTO Rules and Developing Countries Concerns*. In *Development, Trade and the WTO, a Handbook*. Hoekman, B, Mattoo, A. e English, P. Ed., The World Bank, 2002.

WTO (2018). *Eighth Triennial Review of the Operation and Implementation of the Agreement on Technical Barriers to Trade under article 15.4*. G/TBT/41, November 19.

WTO (2016). *The WTO Agreements Series, Agriculture*.

WTO (2014). *The WTO Agreements Series, Technical Barriers to Trade*.

WTO (2010). *The WTO Agreements Series, Sanitary and Phytosanitary Measures*.

Young, C. E., Lustosa, M. C., Pereira, A. A. (2001). *Comércio e meio ambiente: a inserção da indústria brasileira*. In Tironi, L. F. (org.). *Aspectos estratégicos da política comercial brasileira* (vol. 2), Coleção Economia e Diplomacia, IPEA/IPRI.

ANEXO I

Os capítulos ambientais e trabalhistas na TPP e no CETA

- A Parceria Transpácífica (TPP)

A TPP inclui capítulos dedicados a meio ambiente e trabalho, o que não constitui uma novidade em acordos assinados pelos EUA. Os capítulos incluídos em acordos anteriores receberam, nos EUA e em outros países, críticas pelo fato de suas disposições terem poucas disciplinas vinculantes. As novidades da TPP nessas áreas temáticas referem-se ao seu escopo de cobertura abrangente e ao nível dos compromissos assumidos pelas partes.

No caso do capítulo de meio ambiente, os países preservam o direito de estabelecer o nível desejado de proteção ambiental, mas se comprometem a não atenuar ou suprimir exigências derivadas de sua legislação ambiental para atrair investimentos ou fomentar o comércio.

Além disso, na busca de “equilibrar”, no texto do capítulo, objetivos comerciais e ambientais, disposições do Artigo XX do Acordo Geral do GATT e do Artigo XIV do GATS são consideradas parte integrante da TPP. Tais disposições preservam o direito dos países de adotar e aplicar medidas necessárias para alcançarem objetivos de política pública listados naqueles acordos, entre os quais a conservação de recursos naturais não renováveis.

O capítulo estabelece ainda forte vinculação com acordos multilaterais ambientais, uma vez que as partes assumem obrigações de cumprimento das disposições de três desses acordos dos quais todos os membros da TPP são signatários: o Protocolo de Montreal, a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Marítima (MARPOL) e a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas (CITES). O capítulo define inclusive o que considera cumprimento das obrigações relacionadas a cada um desses acordos.

No entanto, o capítulo de meio ambiente da TPP não é um acordo ambiental. Nesse sentido, a violação das obrigações assumidas na TPP em relação a essas obrigações só é caracterizada se a não adoção, por uma das partes, das medidas ambientais requeridas, afetar o comércio ou o investimento entre as partes. Disputas entre as partes em relação ao cumprimento (ou não) das disposições do capítulo serão submetidas ao mecanismo de solução de controvérsias geral do acordo.

O fato de que as disposições do capítulo se submetam integralmente ao mecanismo “horizontal” de solução de controvérsias do acordo é uma novidade em acordos comerciais, ampliando consideravelmente o grau de *enforcement* das disposições desse capítulo temático da TPP. Outra componente relevante do capítulo de meio ambiente é a seção dedicada à pesca e aos subsídios a essa atividade. Foram definidos subsídios proibidos à pesca, tema que vem sendo discutido há anos na OMC sem resultados concretos. As partes têm três anos para eliminar os subsídios proibidos e devem evitar estender a vigência ou introduzir novos subsídios que possam contribuir para o esgotamento de recursos pesqueiros.

O capítulo relativo às normas de trabalho também traz importantes inovações. A Declaração da OIT sobre Princípios Fundamentais e Direito ao Trabalho é a referência básica para o compromisso assumido pelas partes de adotar e manter, em suas legislações, regras que garantam a abolição de trabalho forçado, compulsório e infantil, a liberdade de associação e o direito à negociação coletiva – entre outras. Além disso, as partes são instadas a adotar, na lei e na prática, condições de trabalho aceitáveis no que se refere a salário mínimo, jornada de trabalho e saúde e segurança ocupacional.

Se, de um lado, as partes se comprometem, como no capítulo ambiental, a não impactar o comércio e os investimentos através da derrogação ou do abrandamento de leis e direitos trabalhistas, de outro, elas assumem o compromisso de não usar os padrões de trabalho como forma disfarçada de protecionismo comercial.

Finalmente, a TPP formula algumas diretrizes para o desenvolvimento, por entidades privadas ou não governamentais, de mecanismos voluntários de promoção de produtos com base em suas qualidades ambientais (padrões privados ambientais). Nos termos da TPP, esses mecanismos devem, entre outras coisas:

- ser confiáveis e levar em conta informação técnica e científica;
- ser baseados em padrões, recomendações ou diretrizes internacionais e nas melhores práticas;
- promover a competição e a inovação; e
- não tratar de modo desfavorável um produto segundo a sua origem¹⁸³.

- O CETA – Acordo Canadá – União Europeia

No CETA, os capítulos sobre meio ambiente e trabalho (em suas relações com o comércio) são precedidos por um capítulo sobre desenvolvimento sustentável, que não define disciplinas, se baseia em cooperação e em propostas de cunho institucional e cujos objetivos são implementados através das disposições dos dois capítulos subsequentes.

Os capítulos de meio ambiente e de trabalho têm estruturas muito semelhantes. Ambos afirmam o direito dos países de estabelecerem suas prioridades nessas áreas de política e definir os níveis desejáveis de proteção ao trabalho e ao meio ambiente. Os padrões multilaterais, tais como definidos pela OIT (trabalho) e pelos acordos ambientais, aparecem como referência para a adoção e a modificação de normas nacionais nos dois campos, mas não há qualquer obrigação de internalizar disposições emanadas dessas instâncias e de acordos internacionais.

¹⁸³ Meliado, F. *Private standards, trade and sustainable development: policy options for collective action*. Issue Paper, ICTSD, August.

Também em ambos os capítulos há um artigo estabelecendo que as partes não deverão reduzir padrões, alterar leis ambientais e trabalhistas ou deixar de cumpri-las para incentivar o comércio ou os investimentos. Como os dois capítulos fazem das leis nacionais o eixo dos compromissos assumidos e como os mecanismos de *enforcement* das obrigações também são internos a cada parte, essa obrigação de não reduzir exigências nacionais para incentivar o comércio e os investimentos é a principal regra vinculante dos dois capítulos.

Outra regra relevante – constante apenas do capítulo ambiental – diz respeito à obrigação de que, ao preparar ou implementar medidas de proteção ao meio ambiente que possam afetar o comércio e os investimentos, as partes levem em consideração não apenas as normas e os padrões ambientais, mas também a informação técnica e científica relevante¹⁸⁴.

Ainda em relação ao tema ambiental, o CETA estabelece que medidas referidas no Artigo XX do GATT são incorporadas ao acordo para os propósitos de todos os capítulos que lidam com o comércio e investimentos de bens, sendo feita menção explícita aos já aqui citados parágrafos (b) e (g) do Artigo.

Em relação aos padrões privados, o capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável “incentiva o desenvolvimento e o uso de esquemas voluntários relacionados à produção sustentável de bens e serviços, como os esquemas de etiquetagem ambiental (*ecolabels*) e de comércio justo”, assim como “a integração de considerações de sustentabilidade nas decisões privadas e públicas de consumo”¹⁸⁵. Nesse caso, ao contrário do que ocorre na TPP, não há diretrizes quanto às características que tais esquemas voluntários deveriam observar.

Os dois capítulos – ambiental e trabalhista – têm mecanismos próprios de consultas e de solução de controvérsias, e disputas relacionadas aos dois temas devem ser tratadas nos termos definidos por esses mecanismos. Embora o acordo antecipe que ao mecanismo previsto caiba a função de fazer cumprir as obrigações vinculantes assumidas através dos dois capítulos, não há qualquer referência a como proceder em casos em que as partes não tenham chegado a um acordo na negociação da disputa ou em que uma delas não tenha cumprido as decisões do painel de especialistas que avalia e media a disputa.

¹⁸⁴ Embora o capítulo sobre comércio e meio ambiente não faça menção explícita ao “princípio da precaução”, caro aos europeus, consta de seu artigo sobre informação técnica e científica que “*the Parties acknowledge that where there are threats of serious or irreversible damage, the lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation*”.

¹⁸⁵ Meliado (2017). *Op. cit.*

GLOSSÁRIO

- ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio
- ABIA – Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação
- ABIOVE – Associação das Indústrias de Óleos Vegetais
- ABPA – Associação Brasileira de Proteína Animal
- ABTC – Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
- ACP – África, Caribe e Pacífico
- ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
- AMS – Aggregate Measurement of Support
- ANEC – Associação Brasileira de Exportadores de Cereais
- ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- APCs – Acordos Preferenciais de Comércio
- APROSOJA – Associação dos Produtores de Soja
- AsA – Acordo sobre Agricultura
- ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático
- BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul
- BSI – Better Sugarcane Initiative
- BT – Barreiras Técnicas ao Comércio
- CAINT – Coordenação Geral de Articulação Internacional
- CAMEX – Câmara de Comércio Exterior
- CAN – Comunidade Andina das Nações
- CBTC – Comitê de Coordenação de Barreiras Técnicas ao Comércio
- CCAB – Comitê *Codex Alimentarius* do Brasil
- CCCF – Comitê de Contaminantes em Alimentos
- CCFA – Comitê de Aditivos Alimentares
- CCFH – Comitê de Higiene de Alimentos
- CCPR – Comitê de Resíduos de Pesticidas
- CE – Comissão Europeia

CETA – União Europeia e Canadá

CIPV – Convenção Internacional para Proteção de Vegetais

CITES – Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CNC – Confederação Nacional do Comércio

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CODEX – *Codex Alimentarius Commission*

CONMETRO – Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CsA – Comitê sobre Agricultura

CTE – Comitê Comércio e Meio Ambiente

CTESS – Comitê de Comércio e Meio ambiente

CUSFTA – Tratado de Livre Comércio entre Canadá e Estados Unidos

EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO – Organização para Alimentação e Agricultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPA – Frente Parlamentar Agropecuária

FSC – Conselho de Manejo Florestal

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

IDEC – Instituto de Defesa dos Consumidores

IMAFLOA – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola

INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

IPA – Instituto Pensar Agropecuária

IPCC – Convenção Internacional das Plantas

ISEAL – Aliança Internacional de Credenciamento e Rotulagem Socioambiental

ISO – Organização para Standardização

JECFA – Grupo FAO/OMS de peritos sobre Aditivos e Contaminantes

JEMRA – Grupo FAO/OMS de peritos em Avaliação de Risco Microbiológico

JMPR – Grupo FAO/OMS de peritos sobre Resíduos de Pesticidas

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MARPOL – Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Marítima

MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

ME – Ministério da Economia

MEA – Acordos Multilaterais de Meio Ambiente

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MRA – Acordos de Reconhecimento Mútuo

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MSF – Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIC – Organização Internacional do Comércio

OIE – Organização Mundial da Saúde Animal

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial de Comércio

OMPI – Organização Mundial de Propriedade Intelectual

RCEP – Parceria Econômica Regional Abrangente

REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos

RED – Diretiva de Energia Renovável

RTRS – Mesa Redonda para a Soja Responsável

SACU – União Aduaneira do Sul da África

SINMETRO – Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

STC – Preocupações Comerciais Específicas

TIRFAA – Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura

TPP – Parceria Transpácífica

TPRM – Mecanismo de Revisão das Políticas Comerciais

TRIPS – Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

UE – União Europeia

UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

WHO – Organização Mundial da Saúde

WTO – Organização Mundial do Comércio

WWF – Fundo Mundial para a Natureza