

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E
SOCIAIS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE

TESE

**Consequências Positivas das Barreiras Não-Tarifárias no Comércio Internacional de
Produtos do Agronegócio: o caso da cadeia da carne bovina**

Rafael Leite Pinto de Andrade

2007



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO INSTITUTO
DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE

**CONSEQUÊNCIAS POSITIVAS DAS BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS
NO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE PRODUTOS DO
AGRONEGÓCIO: O CASO DA CADEIA DA CARNE BOVINA**

RAFAEL LEITE PINTO DE ANDRADE

Sob a Orientação da Professora
Ana Célia Castro

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Área de Concentração em Instituições, Mercado e Regulação

Rio de Janeiro, RJ
Dezembro de 2007

382.0981
A553C
T

Andrade, Rafael Leite Pinto de

Conseqüências positivas das barreiras não-tarifárias no comércio internacional de produtos do agronegócio: o caso da cadeia da carne bovina / Rafael Leite Pinto de Andrade – 2007.
208 f.

Orientador: Ana Célia Castro.

Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 198-208.

1. Comércio Internacional - Teses. 2. Barreiras não-tarifárias – Comércio Internacional - Teses. 3. Carne bovina – Comércio Internacional - Teses. I. Castro, Ana Célia. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO INSTITUTO DE CIÊNCIAS
HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE

RAFAEL LEITE PINTO DE ANDRADE

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade área de Concentração em Instituições, Mercados e Regulação.

TESE APROVADA EM 14/12/2007

Ana Célia Castro, Dra., UFRRJ
(Orientadora)

Antônio Márcio Buainain, Dr., UNICAMP

Mario Otávio Batalha, Dr., UFSCar

Nelson Giordano Delgado, Dr., UFRRJ

Sérgio Pereira Leite, Dr., UFRRJ

AGRADECIMENTOS

Ao CNPq por permitir meu afastamento e me disponibilizar as condições para realizar essa tese.

Aos meus amigos e mentores intelectuais Tuca e Marileusa, pela amizade e pelos ensinamentos que vão muito além da área acadêmica.

À Ana Célia pela orientação na medida certa para que eu organizasse apresentasse a tese em tempo tão exíguo e pela capacidade de extrair o melhor de seus orientandos.

Ao CPDA e todos seus professores pelas aulas de excelente qualidade e pelo bravo esforço para inserir um engenheiro na sociologia.

À meu pai pela importância de sua presença em todos os dias de minha vida.

À Bianca Alves pelo carinho e por compreender minhas ausências com sua doçura especial.

À todos os entrevistados que se doaram seu parco tempo e aceitaram dividir uma parcela de sua experiência, o que possibilitou reduzir minha ignorância sobre os temas tratados.

À Lúcia Helena pela revisão ortográfica, com certeza melhor do que qualquer uma desenvolvida pela Microsoft.

À Elisabeth Flávia por estar presente em mais esta etapa da minha vida.

Aos meus colegas do CPDA pela ajuda, pelas boas horas que passamos e por me convidarem tantas vezes para colocá-los para dançar nas festas.

"Aquilo que não me destrói fortalece-me."

Friedrich Wilhelm Nietzsche

RESUMO

de ANDRADE, Rafael Leite Pinto **Conseqüências Positivas das Barreiras Não-Tarifárias no Comércio Internacional de Produtos do Agronegócio: O Caso da Cadeia da Carne Bovina**. 2007. 296 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade,). Instituto de Ciência Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2007.

A proposta da tese consiste em identificar e analisar as conseqüências positivas mais relevantes, advindas do esforço das empresas brasileiras, e exportadoras de produtos relacionados ao agronegócio, para superarem as barreiras não-tarifárias impostas pelas empresas e/ou países importadores. Estas conseqüências são pouco exploradas nos debates e podem ser consideradas como sendo externalidades ao processo de implementação das barreiras não-tarifárias. De modo a fazer com que o trabalho proposto fosse exequível, a cadeia da carne bovina foi eleita como alvo mais aprofundado dos estudos, pelo fato desta ser um item expressivo da pauta de exportação brasileira, e devido a grande variedade de normas, padrões e regulamentos, disseminados por todos os elos de sua cadeia produtiva. Os resultados apontam para a necessidade do Brasil criar instrumentos institucionais e competência técnica de forma a administrar e conviver da melhor forma possível com o inexorável aumento da presença das barreiras técnicas ao comércio de produtos agropecuários. Finalmente, embora nem sempre seja possível estabelecer uma relação direta de causa e efeito, o estudo desenvolvido permite afirmar que há uma correlação estreita entre os movimentos em prol da superação das barreiras técnicas do comércio mundial de produtos do agronegócio, e benefícios para a sociedade brasileira como um todo. Foram identificados benefícios relacionados: ao desenvolvimento tecnológico, meio-ambiente, legislação nacional, agregação de blocos comerciais, inovações gerenciais, redução de concorrência, manutenção de vantagem competitiva e relações trabalhistas. Neste contexto, a cadeia da carne mostrou ser um bom exemplo para a hipótese levantada, pois todos os segmentos estudados apresentaram, ainda que em graus distintos, a conversão das exigências dos compradores internacionais em benefícios para o mercado interno e para os brasileiros de modo geral.

Palavras chave: Comércio Internacional, Barreiras não-tarifárias, Carne bovina

ABSTRACT

The proposal of the thesis was to identify and analyze the most important positive consequences, stemming from the efforts of Brazilian export companies of products related to agribusiness, to overcome the non-tariff barriers imposed by the companies and / or importing countries. These consequences are little explored in discussions and can be considered as external to the process of implementation of non-tariff barriers. In order to make the proposed work would be feasible, the chain's beef was elected as a target of further studies, the fact that an item be expressive of the Tariff Brazilian export, and because the wide variety of norms, standards and regulations of these products, widespread in all the links of its production chain. The results point to the need to create instruments of Brazil institutional and technical competence in order to administer and live in the best way possible with the inexorable increase in the presence of technical barriers to trade in agricultural products. Finally, although not always be possible to establish a direct relationship of cause and effect, the study developed to say that there is a close correlation between the movements in the interests of overcoming the technical barriers in world trade in products of agribusiness, and the benefits to Brazilian society as a whole. Benefits have been identified related to: technological development, the environment, improvement of legislation, aggregation of trade blocs, managerial innovation, reduce competition, maintain competitive advantage and labor relations. In this context, the chain of meat proved a good example for the hypothesis raised, because all segments studied showed, albeit in different degrees, the conversion of the requirements of international buyers in benefits for the internal market and for the Brazilians in general.

Keywords: International Trade, Non-tariff barriers, Beef cattle

LISTA DE SIGLAS

ABIEC - Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
Acordo TBT - Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
AMSF – Acordo Sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APPCC - Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle
BSE – Encefalopatia Espongiforme dos Bovinos
DIPOA - Departamento de Inspeção de Produtos de Origem animal
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUREPGAP – Consórcio Europeu de Atacadistas – Boas Práticas Agrícolas
FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations
FMI - Fundo Monetário Internacional
GATT - General Agreement on Tariffs and Trade
GMP-Boas Práticas de Fabricação
HACCP - Hazard Analysis and Critical Control Point System
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia
ISO – International Standard Organization
MAPA - Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDIC – Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MRA – Acordo de Reconhecimento Mútuo
OGM – Organismos Geneticamente Modificados
OIT - Liga das Nações e a Organização Internacional do trabalho
OMC - Organização Mundial do Comércio
SECEX - Secretaria de Comércio Exterior
SIF - Serviço de Inspeção Federal
USDA - United States Department of Agriculture

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. EXPANSÃO DAS EXPORTAÇÕES DE ALIMENTOS DE ALTO VALOR AGREGADO POR PAÍSES EM.....	48
FIGURA 2. MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO. ..	48
FIGURA 3. INSTITUIÇÕES E INTERESSES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DE NORMAS BRASILEIRAS.	82
FIGURA 4. CADEIA PRODUTIVA DA CARNE.	131
FIGURA 5 CADEIA DE COURO E DERIVADOS	140
FIGURA 6. DEMANDA <i>PER CAPITA</i> DE PRODUTOS CÁRNEOS, 1995-2020.	152

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1. DESENVOLVIMENTO MUNDIAL DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL E DO COMÉRCIO DE 1929 A 1937.	6
QUADRO 2. EXEMPLOS DE EVENTOS LIGADOS À SEGURANÇA ALIMENTAR OCORRIDOS NOS ÚLTIMOS ANOS.	29
QUADRO 3. COMÉRCIO DE BENS POR REGIÕES E PAÍSES (%).	63
QUADRO 4. ALGUMAS CATEGORIAS DE BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS PRESENTES NO COMÉRCIO INTERNACIONAL.	69
QUADRO 5. NORMAS TRABALHISTAS FUNDAMENTAIS.	95
QUADRO 6. PRESENÇA DE PICOS TARIFÁRIOS E BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS SOBRE AS EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS BRASILEIRAS, POR CAPÍTULOS, NOS ESTADOS UNIDOS E UNIÃO EUROPÉIA EM 2000.....	104
QUADRO 7. PRINCIPAIS VARIÁVEIS A SEREM OBSERVADAS NO ESTUDO DAS CONSEQUÊNCIAS POSITIVAS DOS ESFORÇOS PARA A SUPERAÇÃO DAS BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL..	127
QUADRO 8. QUADRO RESUMO DAS CONSEQUÊNCIAS POSITIVAS ADVINDAS DO ESFORÇO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS PARA SUPERAREM AS BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS RELACIONADAS AOS PRODUTOS DO AGRONEGÓCIO.	196

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. CRESCIMENTO ANUAL DO PIB E DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE MERCADORIAS EM ALGUMAS REGIÕES.	33
TABELA 2. PREÇOS DE EXPORTAÇÃO DE ALGUMAS <i>COMMODITIES</i> PRIMÁRIAS 1994-04.	35
TABELA 3. EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE GRUPOS DE PAÍSES (EM BILHÕES DE DÓLARES).	41
TABELA 4. PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTOS AGRÍCOLAS NAS PAUTAS DE COMÉRCIO (%) *.	46
TABELA 5. MAIORES FLUXOS REGIONAIS DE EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS NO MUNDO, 2004.	48
TABELA 6. EXEMPLOS DE IMPOSTOS DE IMPORTAÇÃO (OU TARIFAS) SOBRE QUOTAS TARIFÁRIAS EM 1995.....	55
TABELA 7. TARIFAS MÉDIAS SOBRE PRODUTOS MANUFATURADOS (1820-1950).	62
TABELA 8. ÍNDICE DE FREQUÊNCIA E ÍNDICE DE COBERTURA PARA AS BNTs SOBRE AS EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS BRASILEIRAS IMPOSTAS PELA UNIÃO EUROPÉIA E PELOS ESTADOS UNIDOS EM 2000.....	103
TABELA 9. CUSTOS DE ADEQUAÇÃO ÀS BARREIRAS NA PRODUÇÃO DE CAMARÕES.	109
TABELA 10. EXPORTAÇÃO BRASILEIRA DE DERIVADOS DE COURO BOVINO (US\$).	139
TABELA 11. MUNDO: REBANHO BOVINO, PRINCIPAIS PAÍSES (MILHÕES DE CABEÇAS).	150
TABELA 12. ESTIMATIVA DO NÍVEL DE SUPORTE AO PRODUTOR: CARNE BOVINA (% DO VALOR BRUTO DAS TRANSFERÊNCIAS AOS PRODUTORES NO VALOR BRUTO DA PRODUTIVIDADE).....	150
TABELA 13. SUBSÍDIOS AOS PRODUTORES AGRÍCOLAS (PSE) NA UNIÃO EUROPÉIA (EM MILHÕES DE EUROS)	151
TABELA 14. CONSUMO MUNDIAL <i>PER CAPITA</i> DE DIFERENTES TIPOS DE CARNES.	153
TABELA 15. CONSUMO <i>PER CAPITA</i> DE CARNE BOVINA EM PAÍSES SELECIONADOS (KG/HABITANTE /ANO).	155
TABELA 16. CUSTO DE PRODUÇÃO DA CARNE BOVINA DOS MAIORES PRODUTORES MUNDIAIS.	156
TABELA 17. MUNDO: PREÇO MÉDIO DE EXPORTAÇÃO DE CARNE BOVINA CONGELADA ¹ , PAÍSES SELECIONADOS (US\$ 1.000 POR TONELADA).	161

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. EXPORTAÇÃO MUNDIAL DE BENS POR GRUPOS DE PRODUTOS, 2004.	44
GRÁFICO 2. VALOR DE EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE ALIMENTOS E ANIMAIS.	45
GRÁFICO 3. PASSAGEM DO GRUPO DOS PAÍSES DE MENOR DESENVOLVIMENTO RELATIVO DE EXPORTADORES A IMPORTADORES DE GÊNEROS AGRÍCOLAS.	47
GRÁFICO 4. EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR CONTEÚDO TECNOLÓGICO (CT) (US\$ MILHÕES).....	50
GRÁFICO 5. EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR CONTEÚDO TECNOLÓGICO (% NO TOTAL).	50
GRÁFICO 6. SALDO COMERCIAL POR CONTEÚDO TECNOLÓGICO (EM US\$ MILHÕES).	52
GRÁFICO 7. IMPACTOS DA INOVAÇÃO APONTADOS PELAS EMPRESAS - PERÍODO 2003-2005.	86
GRÁFICO 8. DADOS RECENTES RELATIVOS AOS TRABALHOS FORÇADO E INFANTIL NO BRASIL.....	96
GRÁFICO 9. PRODUÇÃO DE CARNE BOVINA NO MUNDO, EM GRUPOS DE PAÍSES E EM PAÍSES SELECIONADOS.	148
GRÁFICOS 10 E 11. PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA PRODUÇÃO MUNDIAL DE CARNE BOVINA 2001 E 2006.	149
GRÁFICO 12. PROJEÇÃO PARA O CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO E CONSUMO MUNDIAL DE CARNE.....	152
GRÁFICO 13. AVANÇO DO CONSUMO DE CARNE BOVINA PELOS MAIORES CONSUMIDORES MUNDIAIS	154
GRÁFICO 14. ÍNDICES INTERNACIONAIS DE PREÇOS DE CARNES SELECIONADAS (1998-2000=100).	157
GRÁFICO 15. VOLUMES DAS IMPORTAÇÕES DE CARNE BOVINA PELOS MAIORES IMPORTADORES MUNDIAIS.	158
GRÁFICO 16. VOLUMES DAS EXPORTAÇÕES DE CARNE BOVINA PELOS MAIORES EXPORTADORES MUNDIAIS.	160
GRÁFICO 17. PRINCIPAIS DESTINOS DAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE CARNES FRESCAS REFRIGERADAS OU CONGELADAS (JAN A NOV/2005).....	162
GRÁFICO 18. EVOLUÇÃO DO REBANHO E DA POPULAÇÃO NO BRASIL	163
GRÁFICO 19. EVOLUÇÃO DO CONSUMO DE DIFERENTES CARNES NO BRASIL ENTRE 1997 A 2005.....	164
GRÁFICO 20. PRODUÇÃO, CONSUMO, EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO DE CARNE BOVINA BRASILEIRA (1994-2007).	165
GRÁFICO 21. BRASIL: EXPORTAÇÕES DE CARNE BOVINA EM 2006, 10 PRINCIPAIS DESTINOS EM VALORES (US\$ MILHÕES).	166
GRÁFICO 22. BRASIL: EXPORTAÇÕES DE CARNE BOVINA EM 2006, 10 PRINCIPAIS DESTINOS EM QUANTIDADE (MIL TONELADAS).	166
GRÁFICO 23. EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR TIPOS DE PRODUTOS DE CARNE BOVINA EM 2006.	168
GRÁFICO 24. EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE CARNE BOVINA (EM MILHÕES DE US\$).....	168
GRÁFICO 25. VALOR DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE CARNE BOVINA.	169
GRÁFICO 26. PROJEÇÕES DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO PARA A CARNE BOVINA BRASILEIRA (2006/07-2016/17).....	169
GRÁFICO 27. EVOLUÇÃO DO PREÇO MÉDIO FINAL DO QUILOGRAMA DO FRANGO LIMPO E DAS CARNES BOVINA E SUÍNA NO VAREJO EM SÃO PAULO.	170
GRÁFICO 28. FOCOS DE FEBRE AFTOSA NO BRASIL NO PERÍODO DE 1970 A 2005.	181
GRÁFICO 29. CASOS DE BSE NOTIFICADOS NO MUNDO (1989-2007).....	183

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
JUSTIFICATIVA	1
HIPÓTESE	2
ESTRUTURA DA TESE E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	2
1 A INSTITUCIONALIDADE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	4
1.1 INTRODUÇÃO	4
1.2 A CRIAÇÃO DO GATT	6
1.3 A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO	17
1.4 BREVE ANÁLISE DAS NEGOCIAÇÕES NO GATT E NA OMC	21
1.5 INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS DE NORMALIZAÇÃO	23
1.6 NOVA INSTITUCIONALIDADE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS PROCESSADOS E PRODUTOS AGRÍCOLAS	26
2 COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	32
2.1 COMÉRCIO INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTO	32
2.2 O COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS E PRODUTOS AGRÍCOLAS.....	41
3 BARREIRAS AO COMÉRCIO INTERNACIONAL	61
3.1 EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS BARREIRAS.....	61
3.2 AS IMPLICAÇÕES DAS BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS	82
3.3 AS RESPOSTAS À IMPLEMENTAÇÃO DE BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS.....	105
3.4 AS CONSEQUÊNCIAS POSITIVAS ADVINDAS DAS AÇÕES VOLTADAS PARA A ADEQUAÇÃO.....	112
3.5 SUGESTÃO DE MÉTODO ANALÍTICO	126
3.6 CASOS SELECIONADOS.....	127
ESTUDO DE CASO: A CADEIA DA CARNE BOVINA	129
4 CARACTERIZAÇÃO DA CADEIA PRODUTIVA DE CARNE BOVINA	129
5 O MERCADO DA CARNE BOVINA.....	147
5.1 O MERCADO MUNDIAL.....	147
5.2 O MERCADO BRASILEIRO	162
6 AS BARREIRAS AO COMÉRCIO MUNDIAL DE CARNE BOVINA.....	175
6.1 QUOTAS	175
6.2 AS BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS E O COMÉRCIO INTERNACIONAL DE CARNE BOVINA.....	176
6.3 AS CONSEQUÊNCIAS POSITIVAS DAS BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS NA CADEIA DA CARNE.....	185
7 CONCLUSÕES	194
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	198

INTRODUÇÃO

À medida que o comércio internacional se intensifica, os debates em torno das questões relacionadas às barreiras comerciais têm ganhado uma relevância cada vez maior. Estas barreiras têm influência decisiva sobre as transações comerciais entre empresas, países e blocos regionais, e podem ser classificadas em barreiras tarifárias e barreiras não-tarifárias. Via de regra, as barreiras tarifárias são menos citadas como forma de protecionismo, pois apresentam regras bem definidas em função das alíquotas concedidas, entretanto, este não é o caso quando se trata das barreiras técnicas ou sanitárias que, por sua vez, podem ser consideradas como subgrupos das barreiras não-tarifárias.

Os produtos do agronegócio não são os únicos alvos das barreiras não-tarifárias mas como as exportações brasileiras desses produtos é significativa, o estabelecimento de barreiras à sua comercialização implica em impactos significativos na balança comercial. A implementação das barreiras não-tarifárias, neste caso, gera reflexos em todas as fases da cadeia de produtos alimentícios, desde a escolha da semente e do preparo da terra, até a rotulagem dos produtos manufaturados.

De forma ampla, como resposta à implementação de barreiras não-tarifárias no comércio internacional, pode-se optar por se adequar as mesmas, reclamar, ou se retirar do mercado. Não há uma fórmula única de como e ou quando como uma destas alternativas deva ser adotada, mas é possível estabelecer que os países com interesse em intensificar sua participação no comércio mundial, devem adotar uma postura pró-ativa diante dos desafios das barreiras não-tarifárias. E esta passa por investimentos em infra-estrutura e capacitação técnica que os permitam participar de forma efetiva dos fóruns internacionais onde as normas e padrões são estabelecidos.

Aprofundando a análise da pauta de exportação brasileira, verifica-se que produtos relacionados à cadeia da carne bovina figuram como itens de grande relevância tanto em termos de volume físico quanto de volume financeiro. Desde o início dos primeiros movimentos de comercialização, e de modo mais intenso nos últimos anos, estes produtos têm sido alvo das barreiras não-tarifárias que influenciam de forma decisiva as relações e a estrutura da cadeia da carne bovina e, de forma indireta e mais ampla, toda a sociedade brasileira.

A proposta desenvolvida na tese é de desenvolver uma nova forma de analisar a questão das barreiras não-tarifárias. Espera-se que outros estudos possam utilizar-se do método e proposto para investigar as eventuais conseqüências positivas advindas do esforço das empresas e dos países para superar as barreiras não-tarifárias do comércio internacional. A tese não se propõe a avaliar a legitimidade ou necessidade das normas, regulamentos ou padrões, apontados como barreiras não-tarifárias ao comércio internacional, mas sim focar as eventuais conseqüências positivas dos mesmos, tanto para os integrantes de uma cadeia produtiva, quanto para a sociedade.

JUSTIFICATIVA

O estudo das barreiras não-tarifárias e suas conseqüências, geralmente aborda com maior profundidade os aspectos negativos para as empresas que são alvos dessa prática. Devido à sua característica restritiva ao comércio, estas barreiras são tidas muitas vezes como exclusivamente prejudiciais para os países, que sofrem com eventuais perdas de seu mercado externo.

A proposta dessa tese é identificar e analisar as conseqüências positivas mais relevantes, advindas do esforço das empresas brasileiras exportadoras de produtos

relacionados ao agronegócio, para superarem as barreiras não-tarifárias impostas pelas empresas e/ou países importadores. Estas conseqüências são pouco exploradas nos debates e podem ser consideradas como externalidades ao processo de implementação das barreiras não-tarifárias, por não estarem relacionadas diretamente com o objetivo do agente que as estabelecem. As referidas conseqüências foram classificadas em: tecnológicas, vantagens competitivas, benefícios sociais, benefícios ambientais, inovações gerenciais, integração dos blocos regionais, revisões na legislação.

Normalmente, as conseqüências da implementação das barreiras são estudadas apenas sob o ponto de vista das empresas alvo das pressões. Recentemente, o Banco Mundial tem inserido no debate a visão de que a proliferação de barreiras não-tarifárias no comércio internacional estaria, em certos casos, criando oportunidades ao permitir um novo reposicionamento competitivo e aumentando as exportações dos países em desenvolvimento. Embora passe a analisar a questão de uma ótica distinta, essa nova abordagem ainda se apresenta focada nos atores diretamente envolvidos no processo, ou seja, as empresas de forma isolada ou a cadeia produtiva como um todo.

Neste contexto, a tese visa incluir na análise os eventuais benefícios que o País, como um todo, pode usufruir ao se deparar com as exigências internacionais à exportação de seus produtos, identificando as oportunidades e externalidades geradas antes, durante e após o esforço das empresas e dos governos na busca pela superação das barreiras. Ou seja, a análise das oportunidades e externalidades advindas do esforço para superação das barreiras técnicas à exportação estabelecidas sobre os produtos agropecuários, tem o propósito de tratar a questão das barreiras sob um outro ponto de vista.

De modo a fazer com que o trabalho proposto fosse exequível, a cadeia da carne bovina foi eleita como alvo mais aprofundado dos estudos. As principais justificativas para esta escolha foram, primeiramente o fato de a carne bovina ser um item expressivo da pauta de exportação brasileira e, em segundo lugar devido à grande variedade de normas, padrões e regulamentos para a comercialização destes produtos, disseminados por todos os elos de sua cadeia produtiva.

O objetivo é ampliar o foco, deslocando-o das empresas, e passando a analisar a influência das barreiras de forma mais ampla na sociedade brasileira como um todo. Desta forma, pretende-se estimar os ganhos obtidos por meio das ações voltadas para a superação das barreiras técnicas do mercado internacional de carne bovina.

HIPÓTESE

A hipótese levantada é a de que as barreiras não-tarifárias relacionadas aos produtos do agronegócio trazem, além das conseqüências negativas habitualmente propaladas, outras de certa forma benéficas tanto para as empresas quanto para o País. Estas conseqüências se devem às adaptações ao longo dos anos que geraram externalidades positivas tanto para os integrantes das cadeias agroindustriais quanto para a sociedade como um todo. Estas mudanças foram impulsionadas, em grande parte pelas barreiras não-tarifárias relacionadas aos produtos dessas cadeias.

ESTRUTURA DA TESE E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

A tese é constituída por duas partes. A primeira parte abarca a revisão bibliográfica sobre o comércio internacional de produtos do agronegócio e o estudo das barreiras não-tarifárias correspondentes. A segunda parte da tese corresponde ao estudo de caso que trata da cadeia produtiva da carne bovina. Nesta, a hipótese da tese é analisada de forma a verificar a sua aplicabilidade.

De forma a organizar a tese, inicialmente foi realizada uma revisão bibliográfica sobre e evolução do comércio internacional e como este se encontra organizado atualmente, com foco nas barreiras ao comércio mundial. Em seguida, o debate concentra-se em torno do comércio internacional dos produtos do agronegócio e as barreiras a que estes estão sujeitos. Nesta etapa, é descrito um breve panorama dos novos condicionantes do comércio de alimentos e produtos agropecuários e da criação de novos nichos de mercado, resultantes das exigências e percepções dos consumidores.

No tópico seguinte são expostos argumentos teóricos que pretendem demonstrar as conseqüências tangíveis e intangíveis que os esforços para a superação das barreiras descritas podem trazer para as empresas e para a sociedade como um todo. Segundo dados bibliográficos, a abordagem mais adequada para os estudos mais acurados das barreiras não-tarifárias deve ser realizada em nível microeconômico. Para tanto, a cadeia da carne bovina foi eleita como alvo de estudos mais detalhados, por meio de uma breve caracterização de sua cadeia produtiva com ênfase nas barreiras que a afetam.

As informações gerais sobre a cadeia da carne foram obtidas em recentes estudos nacionais abrangentes e os dados das transações comerciais foram obtidos junto aos organismos nacionais e internacionais que tratam do assunto de forma detalhada. Outras fontes de informações foram as entrevistas realizadas com representantes de órgãos públicos e privados que tratam diretamente das questões relacionadas às barreiras não-tarifárias no comércio internacional; e com representantes do setor produtivo da cadeia da carne bovina. Durante as entrevistas, foram colhidos dados a respeito das posições brasileiras nos fóruns internacionais de negociação comercial, e dos eventos mais relevantes que influenciaram a exportação de carne bovina nos últimos anos. Parte das informações levantadas dão um panorama de quais serão os principais desafios do setor para a comercialização de seus produtos no mercado mundial.

PRIMEIRA PARTE

1 A INSTITUCIONALIDADE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Neste tópico serão expostas brevemente as teorias que buscam explicar as trocas comerciais internacionais; e os aspectos formais relacionados à organização institucional do comércio internacional, em especial às barreiras não-tarifárias. Neste contexto, são destacados o GATT e a OMC, suas rodadas, normas e acordos multilaterais celebrados; e como esses movimentos oscilaram entre a liberalização e a restrição comercial. Serão abordados ainda aspectos informais que integram a institucionalidade do comércio. Aspectos estes ligados às preferências e percepções dos consumidores e que exercem uma pressão cada vez mais significativa em todos os elos da cadeia produtiva dos produtos do agronegócio.

1.1 Introdução

Desde os tempos remotos relatados na passagem bíblica em que Caim cedeu seu direito de primogenitura ao irmão Abel em troca de um prato de lentilhas até as compras atuais pela *internet*, ocorreram transformações extraordinárias no conteúdo dos bens comerciáveis e, sobretudo, na forma de se comercializar, em particular entre países.

O comércio sempre esteve presente em questões ligadas às relações internacionais. Desde a Antiguidade as rotas de comércio vêm ajudando a definir a geopolítica mundial, um exemplo claro é a própria descoberta do Brasil, uma consequência lógica da expansão do comércio marítimo internacional. Neste contexto, os aspectos comerciais das relações internacionais, muitas vezes ganham mais atenção do que as relações políticas em si.

Ao longo dos anos, foram desenvolvidos vários modelos que procuram explicar os padrões de comércio ou, ao menos, estabelecer as bases racionais que regem o comércio internacional. Em 1776 Adam Smith publicou a sua teoria da vantagem absoluta que se difundiu rapidamente. Segundo esta, um país comercializaria com outro caso este produzisse determinados bens de forma mais eficiente e, conseqüentemente, possuísse preços absolutos inferiores aos preços domésticos (CASTRO, 1998). Ou seja, estabelecia que o único alvo a ser alcançado para o domínio do comércio seria a maior produção dos mesmos bens, com as mesmas quantidades de capital e de trabalho.

Em 1817, David Ricardo abordou a questão da especialização internacional, baseando-se na teoria dos custos comparativos, introduzindo então o conceito de vantagem comparativa para explicar o padrão de comércio internacional. De acordo David Ricardo, o comércio internacional provoca um crescimento na produção mundial porque permite a cada país especializar-se na produção do bem no qual apresenta vantagens comparativas. Um país tem vantagens comparativas na produção de um bem se o custo de oportunidade da produção do bem em termos de outros bens é mais baixo que em outros países (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001). O Modelo Ricardiano de comércio, entretanto, possui alguns pressupostos fundamentais: i) só há um fator de produção, o trabalho; ii) a produtividade do trabalho difere entre os países, mas não há explicações para essas diferenças naturais; iii) o trabalho é perfeitamente móvel entre as indústrias de um país, mas perfeitamente imóvel entre os países; iv) existem retornos constantes de escala em cada indústria, ou seja, o custo unitário independe do nível de produção; v) não há impedimentos ao comércio tais como tarifas ou custos de transportes.

Ricardo, na verdade, apresentava uma situação imaginária, de relações bilaterais, sem considerar custos de transporte, mais-valia, desenvolvimento tecnológico, entre outros tantos elementos relevantes para o debate da produção de bens e o comércio internacional. Ainda assim, sua previsão básica, de que os países tendem a exportar aqueles bens cuja produtividade seja relativamente alta, tem sido confirmada.

A teoria neoclássica de comércio internacional foi inicialmente desenvolvida por Hecksher (1917) e Ohlin (1933), e encontrou sua forma mais acabada em Jones (1965). O modelo explica os padrões de comércio pela abundância relativa dos fatores de produção e pela intensidade relativa com a qual os diferentes fatores são utilizados. Segundo o Teorema de Hecksher-Ohlin, cada país tem a sua produção voltada na direção do bem que usa intensivamente o fator nacional abundante, tendendo a exportar este produto em função de seu menor preço relativo. Na teoria neoclássica, supõe-se que os países têm dotações de fatores produtivos diferentes, o que faz com que produzam determinados bens mais facilmente do que outros. Enquanto a oferta depende da disponibilidade de recursos produtivos e da tecnologia disponível, a demanda é função das preferências dos consumidores, assim como de suas rendas.

Como as mudanças nos preços relativos dos bens têm efeitos muito fortes sobre os ganhos relativos dos recursos e como o comércio altera os preços relativos, o comércio internacional tem fortes efeitos sobre a distribuição de renda. Os proprietários dos fatores abundantes de um país ganham com o comércio, mas os proprietários de fatores escassos perdem (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001). As premissas básicas do modelo neoclássico são: i) a tecnologia é idêntica entre os países; ii) as estruturas de consumo são supostamente idênticas; iii) as firmas objetivam a maximização de lucros em regime de concorrência perfeita e, os consumidores procuram maximizar a utilidade sujeita a uma restrição orçamentária. iv) os dois fatores de produção considerados são usados plenamente e não possuem mobilidade internacional; v) não há custos de transportes.

A rigidez e a pouca verificação prática das premissas listadas, levam a maioria dos pesquisadores a não acreditar que as diferenças nos recursos, isoladamente e sem considerar as substanciais diferenças tecnológicas, possam explicar o padrão de comércio mundial ou os preços dos fatores. Ainda assim, existem situações, como na análise dos efeitos do comércio na distribuição de renda, nas quais a aplicação do modelo de Hecksher-Ohlin é útil.

Segundo Castro (1998), atualmente o comércio internacional é motivado basicamente por dois fatores: vantagens comparativas e economias de escala. Ou seja, os países comercializam porque são diferentes entre si e porque, por meio de especialização podem produzir bens em número maior e de forma mais eficiente.

Ao longo do século XIX e no início do século XX, o conteúdo essencial das relações internacionais econômicas era determinado por acordos bilaterais de comércio e havia uma institucionalização mínima da cooperação internacional, restrita a alguns aspectos técnicos. A Primeira Guerra Mundial motivou o crescimento do protecionismo e do recurso a restrições variadas aos fluxos de bens, serviços e capitais. As cláusulas econômicas da Paz de Versalhes e instituições como a Liga das Nações e a Organização Internacional do trabalho (OIT), tentaram reduzir o potencial de conflitos do sistema discriminatório em vigência, que era baseado nos sistemas coloniais de reserva de mercado e preferências tarifárias. No entanto, a crise de 1929 e a depressão que se seguiu bloquearam as soluções cooperativas para os problemas do comércio mundial. O período foi marcado pela proliferação de técnicas protecionistas, *inter alia*, com as nações recorrendo a práticas como *dumping*, subsídios e políticas de desvalorização (OLIVEIRA, 2005).

A percepção de que havia a necessidade de uma maior institucionalização nas relações comerciais entre os países, começou a ganhar peso a partir do início do século XX. Havia um consenso de que qualquer proposta de solução para a questão do comércio internacional deveria prever ações nas vertentes comercial e monetária. Assim sendo, em 1942 os países aliados iniciaram uma série de reuniões que resultaram em acordos internacionais e instituições, destinados a normatizar a economia no período do pós-guerra (FAO, BIRD, FMI, etc). Estes acordos consideravam que os problemas em questão não eram consequência unicamente de uma guerra de quase seis anos, mas de dificuldades comerciais e financeiras

que vinham se arrastando desde 1929. Entre as potências capitalistas vencedoras da Segunda Guerra havia uma consciência clara de que, se no futuro as nações não tivessem os meios de resolver problemas semelhantes aos que surgiram no campo comercial, financeiro e monetário durante as primeiras décadas do século XX, conflitos mundiais graves poderiam vir a se repetir (PONT-VIEIRA, 1994).

Há um consenso acerca da existência de uma reordenação das relações entre territórios e espaço sócio-econômico e político, que se tornou um desafio à organização social e política moderna. Neste capítulo pretende-se descrever como as instituições relacionadas ao comércio internacional se estruturaram a partir do início do século XX e os fatores que as influenciam nos dias de hoje.

1.2 A criação do GATT

O colapso da bolsa em 1929 marcou uma mudança psicológica nos investidores que influenciou de modo radical as decisões e acontecimentos subsequentes. A quebra levou a uma concentração de demanda, tanto interna quanto externa. Tanto a redução das importações norte-americanas, quanto dos créditos concedidos pelos bancos deste país trouxeram como consequência, o surgimento de saldos negativos nas balanças comerciais de países europeus. Estes déficits, por sua vez, levaram os países a modificar radicalmente os esquemas tradicionais, abandonando as teorias liberais vigentes. A elevação das tarifas, o estabelecimento de quotas, as restrições e controles sobre o comércio exterior, constituíram os instrumentos fundamentais da política comercial restritiva a partir de 1929. A queda do padrão ouro, que bem ou mal era a base do sistema monetário internacional, trouxe mais um inconveniente monetário para a já complicada questão do comércio internacional.

Embora a produção industrial mundial tenha se recuperado no período de 1929 a 1937, o comércio internacional não se desenvolveu no mesmo ritmo, conforme pode ser observado no quadro 1.

Quadro 1. Desenvolvimento mundial da produção industrial e do comércio de 1929 a 1937.

	1929	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Produção industrial mundial	100	70	78	86	96	111	119
Comércio mundial	100	75	76	78	82	86	97

Fonte: Más, 1969.

O multilateralismo, produto da liberdade clássica desde os tempos de Adam Smith, desapareceu completamente do marco comercial, dando lugar ao bilateralismo como sistema de estabelecimento de acordos ao comércio mundial. Esse movimento foi capitaneado pelos Estados Unidos baseado no *Trade Agreements Act* de 1934, que estendia a política do “*New Deal*” ao comércio exterior, procurando reativar o setor exportador americano através da concessão de reduções tarifárias mútuas, e da inclusão da cláusula da nação mais favorecida em todos os acordos. Os resultados desta nova política comercial, que perduraram até o final da II Guerra, não podem ser considerados satisfatórios no que concerne à superação dos obstáculos ao comércio internacional.

Após a Segunda Guerra Mundial, os esforços na reconstrução da ordem internacional econômica acolheram os princípios do multilateralismo, livre comércio, não discriminação e reciprocidade. As potências buscaram construir novas bases para o desenvolvimento do comércio internacional por intermédio da redução do grau de bilateralidade discriminatória em favor de um sistema liberal tanto quanto possível multilateral, dotado de normas transparentes e não discriminatórias e aberto à adesão contínua de novos parceiros (OLIVEIRA, 2005). Os acordos bilaterais de comércio, mostraram-se ser por demais rígidos, submetendo o comércio a uma espécie da camisa-de-força. Desta forma, tornava-se necessário desenvolver um único acordo de caráter multilateral, que teria como característica fundamental a adoção incondicional – entre os membros – da cláusula da nação mais

favorecida. Segundo esta cláusula, toda redução tarifária, ou vantagem comercial de qualquer tipo, outorgada por um dos países, seria extensiva a todos os demais consignatários sem nenhuma discriminação. A grande vantagem deste novo enfoque multilateral estaria na permanência das concessões tarifárias obtidas, reduzindo a incerteza e a instabilidade características dos acordos bilaterais.

Em 1945, durante a renovação do *Trade Agreements Act* o Congresso estadunidense introduziu uma cláusula que mudaria de forma radical a política de comércio exterior da maior parte dos países do mundo. Tal cláusula autorizava o governo a reduzir as tarifas alfandegárias em até 50%, sempre que se obtivessem contrapartidas satisfatórias por outros países. Após as reuniões de *Dumbarton Oaks* em 1943 e *Bretton Woods* em 1944, foram celebrados acordos internacionais que resultaram na criação de órgãos como o Fundo Monetário Internacional - FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, a Organização Mundial das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura - FAO, entre outros. O objetivo destas instituições era, basicamente, o de criar regras em nível mundial e monitorá-las no que tangia ao sistema monetário, de investimentos e de comércio mundial. As reformas também foram, de certa forma, impulsionadas pelas exigências de integração na economia global, daí a ênfase na harmonização internacional da regulamentação, por meio de padrões e códigos financeiros e dos acordos (MALHORTA, 2004).

Embora a criação destes organismos tenha contribuído para uma certa estabilização dos mercados de capitais, no aspecto comercial os resultados não foram tão satisfatórios. A grande complexidade e a amplitude dos temas a serem tratados, dificultavam por demais a tarefa de sistematizar um acordo que englobasse todos os aspectos do comércio. Para esta tarefa foi idealizado um novo organismo, a Organização Internacional do Comércio.

Os primeiros movimentos com a intenção de se criar a Organização Internacional do Comércio ocorreram durante a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego, realizada em Havana entre novembro de 1947 e março de 1948. Nesta ocasião foi aprovada a chamada Carta de Havana, que previa a criação da Organização Internacional do Comércio - OIC, que funcionaria como uma agência especializada das Nações Unidas. O projeto de criação da OIC era ambicioso pois, além de estabelecer disciplinas para o comércio de bens, continha normas sobre emprego, práticas comerciais restritivas, investimentos estrangeiros e serviços (BRASIL, 2005).

A Carta de Havana, de modo geral, objetivava estabelecer regras e medidas que favorecessem o crescimento e o desenvolvimento das economias dos países participantes, por meio da liberalização e expansão estável das trocas internacionais. A aplicação destas regras e medidas ficaria então a cargo da OIC a ser criada. Entretanto, até meados de 1950, apenas a Austrália e a Libéria haviam aprovado integralmente a Carta de Havana.

O Fracasso da Carta de Havana pode ser explicado, resumidamente, pela seguinte afirmação de Alejandro Magro Más (1969):

“... el conjunto de reglas e contrarreglas, de disposiciones y excepciones que constituían la Carta – producto de soluciones de compromiso entre opiniones enfrentadas – no satisfizo absolutamente a nadie, y mucho menos, a los Estados Unidos, verdaderos promotores de la idea.”

A falta de apoio da opinião pública, especialmente dos grupos empresariais, e as dificuldades crescentes do Executivo com um Congresso de maioria republicana, numa conjuntura em que muitos projetos politicamente importantes tinham de ser aprovados são, sem dúvida, fatores importantes para explicar o fato de que a Administração Truman não tenha sequer submetido a ratificação da Carta ao congresso americano (DELGADO, 2000). Com o fracasso da Carta de Havana, os planejadores das relações comerciais em escala mundial precisavam tomar uma nova direção, o que levaria precisamente à criação do GATT.

Diante do prazo de três anos, solicitado pelo governo americano, para analisar a Carta de Havana, criou-se a necessidade de se redigir um acordo que contivesse os princípios fundamentais enunciados na Carta (multilateralidade, não discriminação e reciprocidade). Acordo este, que seria aceito provisoriamente pelos países participantes até a entrada em vigor da Organização Internacional do Comércio. A este acordo foi dado o nome de GATT (*General Agreements on Tariffs and Trade*), que entrou em vigor em janeiro de 1948. O GATT, portanto, não se tratava de um organismo, mas poderia ser definido como um tratado multilateral e intergovernamental de comércio, que implicava em direitos e deveres recíprocos. Foi, com certeza, o acordo comercial de maior envergadura da história, criado para regular provisoriamente as relações comerciais internacionais, e se tornou o instrumento que, de fato, regulamentou por mais de quatro décadas as relações comerciais entre os países (MÁS, 1969).

Entretanto, a Carta de Havana incluía em seu bojo, aspectos desenvolvimentistas que não foram considerados no momento da criação do GATT, que incorporou apenas o seu aspecto comercial. Do ponto de vista político, a adoção somente deste aspecto da Carta foi de encontro aos anseios de Keynes¹ e de vários governos de países em desenvolvimento (JAKOBSEN, 2005). O objetivo mais imediato do GATT era o fortalecimento dos princípios de liberalização do comércio e do multilateralismo. Para alcançar este objetivo, o instrumento utilizado seria uma redução gradual das tarifas alfandegárias multilaterais, seguida da eliminação paulatina das restrições quantitativas e outras formas de protecionismo administrativo.

Um dos temas centrais do debate à época da criação do GATT, foi o conflito existente entre os que defendiam um comércio livre (com liberdade total para que as empresas privadas atuassem de acordo com as leis de mercado), e os que defendiam um certo controle do Estado na economia na busca pelo pleno emprego. Os Estados Unidos, influenciados pelo poder de suas enormes empresas em busca de mercado, representavam a primeira proposta, enquanto que a Grã-Bretanha, influenciada pelo partido trabalhista, defendia a segunda. Os britânicos, liderados por Keynes, já sabiam que as forças do mercado, por si só, não eram capazes de manter o sistema econômico em equilíbrio e com níveis de pleno emprego.

O resultado final da negociação do Acordo Geral foi um arranjo entre ambas as partes. O princípio básico consistia na liberdade comercial, porém, restringida por uma série de exceções que permitiam a abertura necessária para a política nacionalista que dominava a Europa. Por se tratar de um texto negociado e instrumento jurídico de inspiração basicamente anglo-saxônica, o Acordo tem uma grande dose de flexibilidade. As normas são muito raramente enunciadas de forma detalhada e quase sempre comportam uma série de exceções. Alguns estudiosos vêem essa flexibilidade como uma falha, pois traria consigo a necessidade de recorrer constantemente à jurisprudência e à negociação. Outros consideram essa flexibilidade como o fator determinante de sua longevidade, bastante notável para um contrato comercial (PONT-VIEIRA, 1994).

1.2.1 O GATT e sua estrutura

O tratado que criou o GATT foi assinado por 23 países (11 dos quais países em desenvolvimento) que, na época, eram responsáveis por cerca de 80% do comércio mundial

¹ John Maynard Keynes foi o pensador e economista de maior influência que o século XX produziu. Para Keynes, o Estado deveria assumir o papel de autoridade máxima dentro do panorama econômico. Mesmo reconhecendo que a propriedade privada e a iniciativa individual são os motores de qualquer economia, atribui ao Estado a função de organizar a distribuição equitativa da riqueza gerada por cada nação, utilizando-se para isto, principalmente, de políticas econômicas e fiscais. Ou seja, segundo ele, o auto-interesse de cada indivíduo deveria ser dirigido de acordo com certas regras a serem estabelecidas pelo Estado (BULLARA, 2000).

(JAKOBSEN, 2005). O Acordo Geral é constituído por quatro partes; a primeira contém o princípio básico de funcionamento do GATT, isto é, a “cláusula da nação mais favorecida”. A segunda e terceira partes do Acordo contêm um código de boa conduta comercial, inspirado na chamada Carta de Havana, e a quarta parte trata da expansão das exportações dos países em vias de desenvolvimento (POU, 1979).

A redação do Acordo Geral foi baseada em alguns princípios, a saber:

1) Princípio Geral da Não Discriminação:

Segundo este princípio, todos os produtos que competem no mercado de um país qualquer têm de receber o mesmo tratamento comercial. Ou seja, estabelece que os produtos importados devam receber os mesmos tratamentos dados aos produtos nacionais e, ainda, que não devem existir discriminações em função da origem da mercadoria, inclusive de tributos ou taxas. Portanto, o princípio da não-discriminação depende da aplicação simultânea e incondicional das cláusulas da nação mais favorecida e do tratamento nacional.

Cláusula da Nação Mais Favorecida - NFM Artigo I - *“todas as vantagens, favores, privilégios e imunidades concedidas por uma parte contratante a um produto originário ou destinado a outro país, serão imediata e incondicionalmente extensivas a qualquer produto similar originário, ou destinado, de ou a os territórios das demais partes contratantes.”*²

Tratamento Nacional sobre Tributação e Regulamentação Interna – Artigo III – *“as partes contratantes reconhecem que tributos internos e outros encargos internos, e leis, regulamentos e exigências relativos à venda interna, oferta de venda, compra, transporte, distribuição ou uso dos produtos, e regulamentos quantitativos internos, que exijam mistura, processamento ou uso de produtos em quantidades ou proporções especificadas, não devem ser aplicados a produtos importados ou domésticos de modo a oferecer proteção à produção doméstica. (...)”*. A norma de tratamento nacional complementa a cláusula da NMF, ao estabelecer que os produtos importados devam ter tratamento igual ao concedido os produtos nacionais (OLIVEIRA, 2005).

Como a aplicação das cláusulas da nação mais favorecida sem ressalvas implicaria em uma baixa adesão ao Acordo Geral, de modo a flexibilizá-la, três tipos de exceções à sua aplicação foram estabelecidas: as relacionadas à existência de acordos preferenciais anteriores; as derivadas dos movimentos de integração regionais (criação de uniões aduaneiras³ ou de zonas de livre comércio⁴); e ainda aquelas não previstas no Acordo, mas que podem ser aceitas pelas partes contratantes por meio de um sistema chamado de “renúncia” (*waiver*). Dada a extrema desigualdade dos níveis de desenvolvimento e capacidade dos membros, o princípio da reciprocidade foi relaxado para os países em desenvolvimento. Estes também ficaram isentos de muitas obrigações e compromissos do GATT. Como consequência, não eram considerados membros plenos do regime, simplesmente se beneficiavam das concessões que os países industrializados faziam uns aos outros (MALHORTA, 2004).

² A cláusula da nação mais favorecida assegura um tratamento comercial igual para todos os países, mas não garante necessariamente uma maior liberdade comercial ou uma expansão maior das trocas. Um aumento de tarifas, por exemplo, não vai de encontro à cláusula, desde que o referido aumento seja o mesmo para os demais países de forma indiscriminada.

³ União Aduaneira: a substituição por um só território aduaneiro formado pelos países integrantes, de modo que os direitos aduaneiros e demais regulamentos comerciais restritivos sejam eliminados, e que cada um dos Membros aplique ao comércio com os demais países, idênticas tarifas e regulamentos comerciais (BRASIL, 2005)

⁴ Zona de Livre Comércio: grupo de dois ou mais países entre os quais se eliminem os direitos aduaneiros e os demais regulamentos comerciais restritivos, para parcela representativa do intercâmbio comercial dos produtos originários da região; conservando, cada qual sua própria estrutura tarifária em relação a terceiros países (BRASIL, 2005).

O questionamento que se impõe neste contexto é o de que os blocos regionais organizados em torno de um acordo de integração constituam, sob determinados aspectos, exceções ao princípio da nação-mais-favorecida administrado pelas regras do GATT. No entanto, o art. 24 que rege os blocos regionais estabelece, entre outras coisas, que esses grupamentos devem cobrir “substancialmente todo o comércio” entre os membros, sem introduzir maiores barreiras tarifárias e restrições não-tarifárias do que as existentes no comércio desses países com terceiros, anteriormente à criação do novo bloco (ALMEIDA, 2002).

As compras governamentais foram consideradas como exceções à cláusula de tratamento nacional, desde que o produto não fosse revendido no comércio. Entretanto, com o aumento do volume de transações coberto por essa exceção, durante a Rodada de Tóquio negociou-se o “Acordo Sobre Compras do Setor Público”, que constitui uma primeira tentativa de reduzir a proteção dos produtos e fornecedores nacionais no âmbito dos contratos do Estado (PONT-VIEIRA, 1994).

2) Princípio Geral da Supressão de Restrições Quantitativas:

No âmbito do comércio internacional, se entende por restrição quantitativa todo sistema ou medida que represente uma limitação do valor ou da quantidade que pode ser importada ou exportada de um produto *de* ou *a* um país, durante certo período de tempo (MÁS, 1969).

Devido à necessidade de garantir um mercado amplo para suas empresas em franca expansão, a supressão de restrições quantitativas teve nos Estados Unidos o seu maior incentivador. Entretanto, também neste ponto, foi necessária a observação de limites relacionados à regulamentação dos mercados agrícolas; proteção ao equilíbrio na balança de pagamentos e ao desenvolvimento das economias pouco avançadas. A despeito de sua grande utilização no passado, a prática de restrições quantitativas vem se reduzindo pelos países desenvolvidos, porém ainda persistem importantes restrições, principalmente para produtos agropecuários (BRASIL, 2005).

Segundo os Estados Unidos, as restrições quantitativas não deveriam ser utilizadas como meio de proteção, mas poderiam ser usadas como meio de “ordenar e controlar” os mercados internos. Em outras palavras, as restrições aos produtos industrializados deveriam ser suprimidas e, em contrapartida, as existentes sobre os produtos agrícolas poderiam ser mantidas. As situações previstas no Acordo em que são admitidas restrições quantitativas são: i) escassez grave de produtos alimentícios com conseqüente alta dos preços (neste caso são admitidas restrições temporárias à exportação de forma a restabelecer o mercado interno); ii) medidas relacionadas ao controle de classificação ou de qualidade de produtos agropecuários; iii) restrição à importação de qualquer produto agrícola ou pesqueiro sempre que tal ação seja necessária para a execução de medidas governamentais. Segundo a cláusula de exceção, os países em desenvolvimento poderiam ser desobrigados de cumprir o princípio geral da proibição de restrições quantitativas em dois casos. A primeira com a finalidade de obter um nível suficiente de reservas para a execução de um programa de desenvolvimento econômico; e a segunda, para facilitar a criação de um determinado setor produtivo, visando a melhoria do nível de bem-estar da população (MÁS, 1969).

As restrições previstas para o comércio de produtos agrícolas foram amplamente utilizadas por todos os países. Quando não era possível invocá-las, utilizava-se ainda a renúncia (*waiver*), mecanismo (de duração mais longa) pelo qual os países poderiam pedir isenção de algum compromisso ou obrigação decorrentes do Acordo Geral. A política agrícola norte-americana é fruto deste mecanismo. Em 1955, os EUA obtiveram uma renúncia que isentava a agricultura norte-americana das exigências do Artigo XI do GATT, permitindo a adoção de quotas de importação para vários produtos, por tempo indeterminado, o que isolou seu mercado doméstico da concorrência internacional (FAGUNDES, 1994).

A excessiva amplitude da liberdade de aplicação dos princípios fundamentais do Acordo na área agrícola é responsável pela principal crítica que os países em desenvolvimento lançavam contra o Acordo Geral. Na prática, a aplicação das exceções previstas era extremamente complexa e trabalhosa⁵. Estava sujeita à ingerência dos países desenvolvidos e ainda previa que estes poderiam exigir compensações, caso se sentissem prejudicados pelas medidas restritivas tomadas pelos países em desenvolvimento.

Mesmo após a sua incorporação pela OMC, as bases do GATT se mantêm válidas e não proíbem a proteção a setores econômicos nacionais. Entretanto, esta proteção deve ser efetuada essencialmente por meio de tarifas, tidas como uma forma transparente de divulgação do grau de proteção que determinado país dispensa a seus produtos e, também, são consideradas como sendo o mecanismo que provoca o menor grau de distorção ao comércio internacional (BRASIL, 2005). Demais variedades de proteções técnicas ou sanitárias devem ser divulgadas por meio das chamadas notificações. Com exceção dos casos onde a urgência da medida não permite, as notificações devem ser divulgadas com uma antecedência razoável para que sejam avaliadas pelos países que se sintam afetados. Essa é uma prática que tem crescido a uma velocidade espantosa. De 1981 a 2001, o número anual de notificações de medidas técnicas passou de 150 para 4.600 (HENSON, 2004). Contabilizadas apenas as notificações relacionadas a questões sanitárias no âmbito do Acordo SPS, são 9.800 de 1995 a 2007.

1.2.2 As rodadas de negociação

As relações comerciais entre os países necessitavam de uma base estável para o comércio e a melhor forma encontrada para ratificar esta estabilidade, foi efetivada por meio da consolidação das tarifas de importação que cada país poderia praticar, conforme o seu compromisso nas negociações. As tarifas máximas que cada país aplica a determinados produtos são consolidadas e figuravam em listas que integram o GATT (BRASIL, 2005).

Para a redução das tarifas alfandegárias, o GATT contava com um procedimento especial que consistia em convocar periodicamente os países membros, os quais, baseados nos conceitos de vantagens mútuas, buscam a redução dos obstáculos alfandegários. Essas chamadas Conferências Tarifárias do GATT ou, mais simplesmente, “rodadas de negociação” seriam então o principal instrumento do GATT para viabilização dos seus objetivos.

As rodadas de negociação eram regidas por alguns princípios fundamentais como: o da concessão de tarifas, da reciprocidade, do fornecedor principal e o da consolidação (MÁS, 1969). Segundo estes princípios, as reduções de tarifas podem ser realizadas de produto a produto, por setores ou de modo linear ao conjunto dos produtos. Estabeleceu-se também que a abertura de negociações sobre um produto, só deveria ser iniciada quando houvesse a participação do país produtor mais relevante do mesmo. Ainda segundo os princípios que regem as negociações, as vantagens obtidas por um país devem ser equivalentes àquelas oferecidas pelo mesmo.

Ao longo da vigência do GATT, foram realizadas 8 rodadas de negociação, a saber: Genebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1950-1951; Genebra, 1955-1956; Genebra, 1960-1961 (Rodada Dillon); Genebra, 1964-1967 (Rodada Kennedy); Genebra, 1973-1979 (Rodada Tóquio); Genebra, 1986-1993 (Rodada Uruguai).

As Rodadas Iniciais

As duas primeiras rodadas de negociação serviram, basicamente, para colocar o GATT em funcionamento, estabelecendo as primeiras reduções negociadas país a país, produto a

⁵ Prova disto é o fato de que, até 1994, este mecanismo tenha sido invocado apenas sete vezes pelos países em desenvolvimento (PONT-VIEIRA, 1994).

produto. Na terceira rodada, em 1951, começaram a surgir problemas, relacionados basicamente ao conceito de reciprocidade e, sobretudo, às disparidades existentes entre os direitos alfandegários das partes contratantes. As três primeiras rodadas contaram com a presença de 22 a 24 países cada.

Em janeiro de 1956, com a participação de apenas 22 países, foi aberta a IV Conferência Tarifária do GATT. Excluindo-se os Estados Unidos, que utilizou seu poder de negociação ao limite e obteve compensações satisfatórias, nenhum dos demais países saiu satisfeito. Alguns se retiraram das negociações, como foi o caso da França; outros receberam pouco, pois também tinham pouco a oferecer. Os países em desenvolvimento permaneceram à margem das discussões; os Estados Unidos se encontravam prisioneiros de sua legislação⁶ nacional; e o Reino Unido mantinha-se fiel à idéia de que o comércio com a *Commonwealth*⁷ era mais importante que o comércio com o continente. Segundo Más (1969), o sentimento que dominava os delegados dos países europeus era de frustração e fracasso.

Já nessa rodada de negociações, sugeriram as primeiras reações dos países em desenvolvimento contra as barreiras tarifárias e não-tarifárias que dificultavam suas exportações, tendo em vista que os países importadores de *commodities* haviam adotado uma série de medidas restritivas de ordem fitossanitária e contingentes diversas.

*Rodada Dillon*⁸

A V Conferência, inaugurada em setembro de 1960, foi marcada pelos ajustes necessários devido à criação da Comunidade Econômica Européia⁹-CEE e pelo início das negociações para a redução linear de tarifas com base no princípio da reciprocidade¹⁰. A esta época, a Comunidade Econômica Européia estava começando a implementar sua Política Agrícola Comum - PAC, substituindo tarifas e quotas por um direito variável, como forma principal de proteger sua produção agrícola (PONT-VIEIRA, 1994).

Embora tenham participado da Rodada Dillon 45 países que trocaram cerca de 4.400 concessões (PONT-VIEIRA, 1994), o resultado prático mais expressivo desta rodada foi o reconhecimento unânime do fracasso e inoperância do antigo sistema de negociação. Este fracasso levou a duas conseqüências importantes: a decisão por parte dos Estados Unidos de alterar a sua legislação nacional e o despertar, por parte dos demais membros, em busca de novos procedimentos de negociação. Esses dois movimentos combinados conduziram ao sucesso da conferência seguinte (MÁS, 1969).

Rodada Kennedy

⁶ O Congresso Americano, por meio da Lei de Acordos Comerciais Recíprocos, limitava o poder do governo para negociar tarifas alfandegárias ou demais acordos comerciais. Esta situação só foi alterada em 1962, com a aprovação do *Trade Agreements Expansion Act*, que autorizava o Presidente a fechar acordos comerciais com outros países até julho de 1967.

⁷ A *Commonwealth of Nations* é uma associação de territórios autônomos, mas dependentes do Reino Unido, criada em 1931 e formada atualmente por 54 nações. A *Commonwealth* tem historicamente por objetivo promover a integração entre as ex-colônias do Reino Unido, concedendo benefícios e facilidades comerciais; mais recentemente os seus objetivos incluem a assistência educacional aos seus países-membro e a harmonização das suas políticas.

⁸ Douglas Dillon era subsecretário de Estado norte-americano, de quem partiu a proposta para a realização da Conferência.

⁹ A Comunidade Econômica Européia foi criada pelo tratado de Roma de 1957, sendo posteriormente consolidada como União Européia a partir do *Tratado de Maastricht* em 1992 (ALMEIDA, 2002).

¹⁰ A primeira proposta de redução linear de tarifas apresentada ao GATT ocorreu em 22 de julho de 1953 pelo francês M. Pflimlin. A proposta previa uma redução de 30% nas tarifas alfandegárias em um período de 3 anos, mas não foi à frente devido ao desinteresse americano, pois exigiria uma modificação em sua legislação (ver nota 6).

A VI Conferência, batizada de Rodada Kennedy, foi um divisor de águas fundamental na história do GATT e foi marcada pelas modificações na legislação americana. O *Trade Expansion Act*, em 1962, autorizava o Governo Americano a negociar reduções tarifárias importantes (DELGADO, 2000), o que permitiu o estabelecimento de um novo sistema de negociação para as futuras atuações do GATT, o chamado sistema de redução linear das tarifas. O novo sistema proposto consistia em estabelecer uma porcentagem de redução única aplicável a todas as tarifas alfandegárias de cada grupo homogêneo de produtos¹¹.

Durante a Rodada Kennedy presenciou-se a primeira grande confrontação entre os Estados Unidos e a CEE sobre a PAC. Os graves conflitos de interesse na área do comércio agrícola tornaram praticamente impossível qualquer tipo clássico de liberalização comercial neste setor. Como seria preciso levar em conta fatores políticos, sociológicos e econômicos que dominavam a política comercial de cada país; se considerou conveniente separar os produtos agrícolas da regra geral, aplicando-a apenas aos produtos industrializados.

Para cuidar da negociação dos produtos agrícolas, o Comitê de Negociações Comerciais criou vários grupos temáticos de trabalho (carnes, cereais, produtos lácteos, açúcar e produtos oleaginosos), encarregados de estabelecer as bases para as negociações. No que se referia aos produtos tropicais, as negociações eram realizadas de forma bilateral, ou seja, de país a país produto a produto, segundo o estilo clássico do GATT.

Outra característica da Rodada Kennedy foi a classificação dos países, de acordo com as características econômicas de cada um, em: Países Industrializados; Países Desenvolvidos não industrializados (Austrália, Canadá e Nova Zelândia); Países em Situação Especial (intermediários entre os dois grupos anteriores: Portugal, Grécia, Espanha, Turquia, Israel); Países Menos Desenvolvidos (grupo marcado por uma grande heterogeneidade dos países aí incluídos); Países de Economia Planificada (Polônia, Iugoslávia, Tchecoslováquia). Ainda nesta rodada, foi dada a concessão para que os países em desenvolvimento não fossem obrigados a seguir a cláusula da nação mais favorecida em relação aos países industrializados, e que pudessem conceder vantagens tarifárias a outros países em desenvolvimento, sem a obrigação de criar zonas de livre-comércio ou uniões aduaneiras (JAKOBSEN, 2005).

Na Rodada Kennedy, participaram quase 50 países, foi a primeira vez que a Comunidade Européia participou das negociações como um bloco. Realizou-se assim uma rodada de negociações entre participantes com poder de barganha mais equilibrado. Este fato, e a adoção da redução linear de tarifas permitiram uma redução de 35% na tarifa média dos produtos industrializados dos países desenvolvidos (BRASIL, 2005). As reduções seriam aplicadas entre 1968 a 1972, afetariam um total de 3.600 produtos, com um valor de 40 milhões de dólares (POU, 1979), e um total de 30 mil concessões trocadas (PONT-VIEIRA, 1994). Este valor era superior a soma dos valores alcançados em todas as rodadas anteriores (MÁS, 1969).

Rodada Tóquio

A Rodada Tóquio (1973-1979) contou com a participação de 102 países (PONT-VIEIRA, 1994) e ocorreu em meio à crise do petróleo. Como os países desenvolvidos enfrentavam problemas de desemprego e inflação acelerada, o resultado foi o crescimento das restrições comerciais por parte destes países. A proliferação do uso das barreiras não-tarifárias fez com que esse tema fosse tratado com maior destaque nas negociações.

Durante a Rodada de Tóquio introduziu-se nova técnica de negociação tarifária, consistindo numa fórmula de harmonização pela qual se reduziam as tarifas mais elevadas em proporção maior do que as mais baixas. Desta forma, não só alguns “picos” tarifários

¹¹ Medida necessária devido a percepção de que uma redução de 50% na tarifa de um bem industrializado é relativamente distinta da mesma redução dada a uma matéria-prima.

desapareceriam, como diminuiria a progressividade dentro das estruturas tarifárias nacionais, causando ainda um efeito harmonizador ao nível internacional. Os resultados obtidos foram: i) a redução de tarifa média de 30% para produtos industriais, com um volume de comércio de US\$ 300 bilhões (JAKOBSEN, 2005); ii) a troca de 33 mil concessões; iii) a elaboração de códigos que visavam regular os procedimentos relativos a barreiras não-tarifárias; como valoração aduaneira, licenciamento de importações, barreiras técnicas, compras governamentais, subsídios e *antidumping*; e iv) a reforma da estrutura do GATT. Os países em desenvolvimento tiveram reconhecido, oficialmente, o direito à isenção na cláusula da nação mais favorecida e a reciprocidade em favor dos Planos Especiais de Desenvolvimento (PED).

A cláusula de habilitação permitia que os países desenvolvidos concedessem tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento, sem reciprocidade. Foi também facilitado o uso de restrições tarifárias em função de distorções na balança de pagamentos (Artigo XVIII). O Brasil foi um dos países que defendeu esta posição e utilizou por bastante tempo esta prerrogativa, da qual abriu mão oficialmente em 1990, com o Governo Collor.

Nesta rodada ocorreu ainda o aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias e foi negociada a Cláusula de Habilitação¹², que legitimou o Sistema Geral de Preferências (SGP). A cláusula era voluntária, seletiva e não obrigatória. Em troca, os países em desenvolvimento concordaram com a gradação – o que significa que seus compromissos com o regime multilateral de comércio aumentariam de acordo com a melhoria de sua situação econômica. Com a posterior instituição da Organização Mundial do Comércio (OMC), as preferências comerciais não-recíprocas como as cobertas pelo Sistema Geral de Preferências, declinaram em uso e em importância, e hoje se restringem, em sua maioria, aos países menos desenvolvidos (Oliveira, 2005; MALHORTA, 2004).

Em relação aos *standards*, nessa rodada 42 partes integrantes do GATT assinaram o chamado Código de Standards que procurava minimizar os efeitos distorcivos ao comércio causados pelos standards, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação para os produtos agrícolas e industrializados. Segundo o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Acordo TBT) de 1979:

“As Partes devem assegurar que os standards e regulamentos técnicos não sejam elaborados adotados ou aplicados de forma a criar obstáculos ao comércio internacional. Além disso, aos produtos importados do território de qualquer Parte deve ser acordado tratamento não menos favorável do que o acordado aos produtos similares de origem nacional e aos produtos similares originados de qualquer outro país em relação a esses standards e regulamentos técnicos. Eles devem, do mesmo modo, assegurar que nem os regulamentos técnicos, nem os standards, nem sua aplicação tenham o efeito de criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional”.

Embora a agricultura tenha sido pela primeira vez tratada como um item separado da agenda de negociação, não foi desta vez que a mesma foi substancialmente atingida. O conflito entre os Estados Unidos e a CEE dominou novamente as discussões agrícolas. Os EUA enfatizaram a necessidade de negociar os níveis de ajuda à agricultura e de encontrar técnicas para moderar os efeitos no comércio de políticas agrícolas nacionais, especialmente os efeitos da PAC. A CEE, por sua vez, buscava acordos internacionais dentro do GATT para estabilizar preços e partilhar mercados; mas não admitia a discussão de sua PAC nem de seus potenciais efeitos comerciais. Não houve acordo possível entre essas duas visões antagônicas.

¹² Formalmente intitulada: *Tratamento Diferenciado e Mais Favorável, Reciprocidade e Maior Participação dos Países em Desenvolvimento*.

Rodada Uruguai

A Rodada Uruguai foi lançada oficialmente em Punta del Este, no Uruguai em 1986; as negociações formais duraram oito anos e ocorreram de forma lenta e complexa. A conjuntura e os fenômenos políticos e comerciais permearam as discussões na Rodada Uruguai, entre eles:

- Serviços e tecnologia despontando como valores de grande importância na economia internacional;
- Forte tendência à organização dos países em blocos regionais¹³;
- Surgimento de novos componentes na concorrência comercial, como aspectos relacionados ao meio ambiente, normas sanitárias mais exigentes e defesa dos interesses dos consumidores;
- O período pós-guerra fria, que eliminou o panorama bipolar das relações internacionais, permitindo o aparecimento do multilateralismo;
- A intensificação extraordinária do processo de globalização;
- Os preços e as exportações agrícolas decresceram, fazendo com que aumentasse o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos, com o aumento dos subsídios às exportações e maiores barreiras às importações agrícolas provenientes dos países em desenvolvimento.
- Alguns países em desenvolvimento, antes importadores agrícolas, passaram a disputar o mercado internacional como exportadores, concorrendo com os países desenvolvidos.
- Os programas de apoio às agriculturas nacionais dos países desenvolvidos passaram a adotar preços internos bastante superiores aos do mercado internacional, o que ocasionou crescimento da oferta agrícola acima do crescimento da demanda mundial com dificuldades de exportação e acumulação crescente de estoques.
- O superávit agrícola norte-americano com a CEE caiu de US\$ 7,5 bilhões em 1980, para US\$ 2,5 bilhões em 1986, além de os EUA passarem a perder terceiros mercados para a CEE (FAGUNDES, 1994).

Muitos destes temas afetavam diretamente os EUA, levando-o a dedicar-se para que o comércio agrícola fizesse parte das negociações. Não deixa de ser irônico que tenha cabido aos Estados Unidos, que inauguraram a exclusão da agricultura do regime do GATT, garantir a presença da liberalização agrícola na agenda da Rodada Uruguai (ABREU & LOYO, 1994).

Entretanto, os países perceberam que, neste novo cenário internacional, a capacidade do GATT para atuar como instrumento adequado para a administração do comércio mundial estava se esgotando. As negociações realizadas no decorrer da Rodada Uruguai culminaram na elaboração de um novo conjunto de regras e instrumentos mais adequados à nova realidade do contexto internacional e na criação da Organização Mundial do Comércio.

A Rodada Uruguai representou a emergência de um novo paradigma de agenda negociadora, através da incorporação de negociações de políticas à tradicional negociação de produtos. Este enfoque permeou as negociações do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), reaparecendo com força nas discussões sobre a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O foco das negociações comerciais multilaterais deslocou-se da redução das barreiras ao comércio de mercadorias para a negociação de regras e disciplinas aplicáveis a temas tão diversos quanto o

¹³ Embora a designação de “bloco regional” possa ser aplicada a qualquer grupo de países vinculados pela contiguidade geográfica (blocos asiático, africano ou latino-americano) ou por acordos intergovernamentais, de tipo econômico ou político, o termo, em sua acepção restrita, refere-se aos agrupamentos de caráter comercial resultando de um projeto integracionista (ALMEIDA, 2002).

comércio de bens e serviços, os investimentos internacionais, as políticas industriais nacionais e os direitos de propriedade intelectual (BRASIL, 2005).

A estratégia comercial difundida pelo pensamento liberal predominante baseava-se em três pontos principais: i) a promoção da industrialização com a substituição de importações por meio do uso de barreiras tarifárias e não-tarifárias; ii) a promoção das exportações de manufaturados e a diversificação da produção mediante a concessão de subsídios à exportação, necessários para minimizar as vantagens dos produtores dos países desenvolvidos; e iii) a utilização de medidas de controle do comércio para a administração das dificuldades atuais, ou potenciais, relativas a balanço de pagamentos (MICHALOPOULOS, 2000).

Dos 108 participantes da Rodada Uruguai, 70 eram países em desenvolvimento. Entretanto, o desempenho negociador efetivo destes países, como um todo, ficou prejudicado em função da incapacidade destes de estabelecer coalizões efetivas de interesse e a dificuldade de determinar com clareza seus interesses nas negociações (FAGUNDES, 1994).

Entre os resultados da Rodada Uruguai cabe ressaltar, além da constituição da OMC, os seguintes:

- A incorporação plena, embora com longos períodos de transição, da agricultura e do setor de têxteis e confecções (até então coberto pelo Acordo Multifibras) às regras e disciplinas do GATT, através da tarifificação dos instrumentos de proteção¹⁴ e da redução de subsídios (no caso da agricultura)¹⁵;
- Novas reduções das tarifas industriais dos países desenvolvidos e consolidação do universo tarifário de produtos industriais de um grande número de países em desenvolvimento. Ainda que produtos representantes da grande massa das exportações dos países em desenvolvimento, continuaram sujeitos a picos e escalonamentos tarifários (OLIVEIRA, 2005; PETERS & VANZETTI, 2004);
- A incorporação de temas como: comércio de serviços, medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMs), direitos de propriedade intelectual (TRIPs) e compras governamentais;
- Os mecanismos de solução de controvérsias e de monitoramento de políticas comerciais nacionais tornaram-se muito mais robustos e sistemáticos. No caso de solução de controvérsias, o mecanismo ganha em capacidade de se fazer respeitar (*enforcement*). Para o monitoramento das políticas comerciais instituiu-se o *Trade Policy Review Mechanism* (TPRM), instrumento de avaliação regular das políticas.
- Foi consideravelmente reduzido o tratamento diferenciado e mais favorável concedido, na tradição do GATT, aos países em desenvolvimento. Este tipo de tratamento foi restrito a períodos de transição e de adaptação mais longos dos países de menor desenvolvimento relativo.

Durante a Rodada Uruguai, o Brasil evoluiu de uma posição essencialmente negativa em relação à agenda proposta para uma postura de compromisso com alguns dos seguintes pontos da agenda:

- Defesa do aprofundamento das negociações agrícolas;
- Oposição a exercícios de ampliação do espectro de regras que podem implicar limitação adicional da capacidade de atuação do Estado em matéria comercial ou industrial;

¹⁴ Houve uma conversão das barreiras não-tarifárias em tarifas equivalentes (VIEGAS, 2003).

¹⁵ Josling (2003) resalta que a inserção do Acordo sobre a Agricultura só foi possível devido ao acordo entre os Estados Unidos e a União Européia que visava liberar os governos das custosas intervenções no mercado de *commodities*.

- Rejeição ao tratamento de normas ambientais em foros multilaterais encarregados da regulação do comércio internacional, como a OMC;
- Rejeição do tratamento dos temas trabalhistas na OMC, considerando que estes têm sido tratados adequadamente na OIT, possuidora desse mandato.

A Rodada Uruguai resultou em um sistema multilateral do comércio mais complexo em razão da extensão das normas comerciais a áreas de serviços, investimentos e propriedade intelectual, e do estabelecimento de um mecanismo de solução de disputas mais aprimorado, que concedeu maior certeza na adoção das decisões dos *panels* e uma garantia reforçada contra medidas protecionistas. A consagração do conceito de *single undertaking*¹⁶, estabeleceu diferenças significativas em relação ao sistema praticado anteriormente. Essas mudanças alteraram a concepção da política comercial como política desenvolvimentista e reorientaram o tratamento especial e diferenciado (OLIVEIRA, 2005).

1.3 A Organização Mundial do Comércio

A OMC iniciou suas atividades em janeiro de 1995, substituindo o GATT e incorporando todos os seus acordos e regras. O GATT passou a ser apenas um dos acordos multilaterais do sistema da OMC. Sua estrutura é composta, em primeiro lugar, por seus membros, que são países ou “territórios aduaneiros”¹⁷, que se reúnem em conferências ministeriais a cada dois anos e compõem um Conselho Geral, assumindo a obrigação de acatar e adequar suas legislações nacionais aos acordos multilaterais adotados na organização. A OMC conta ainda com eventuais conselhos e comitês temáticos que auxiliam na execução de seu mandato.

A passagem do GATT para OMC marcou uma mudança de paradigma. O sistema do GATT ocupava-se primordialmente da negociação sobre o acesso de bens comercializáveis ao mercado. Mas, a entrada da OMC em novas áreas essenciais, sua intromissão na formulação de políticas nacionais, seu mandato de “entendimento único”, seu vínculo explícito com a proteção dos investimentos e dos direitos de propriedade intelectual, e sua imposição rigorosa da legislação relativa a disputas comerciais e retaliações cruzadas ampliaram sua autoridade formal nas áreas de regulamentação, legislação, governança e formulação de políticas nacionais, que são cruciais para o processo de desenvolvimento. Com essas mudanças, a OMC vincula o comércio global ao desenvolvimento humano muito mais estreitamente do que fazia o GATT (MALHORTA, 2004).

O “entendimento único” e a ameaça de sanções por intermédio do órgão global da OMC para solução de controvérsias conferem à organização uma autoridade diferente de todos os fóruns intergovernamentais anteriores. O sistema de arbitragem, que possibilitou a imposição concreta de sanções comerciais, foi o que realmente deu “dentes” à OMC (JAKOBSEN, 2005).

As decisões tomadas na OMC são por consenso ou voto de maioria cuja qualificação (simples, dois terços ou três quartos) depende do teor do assunto. Segundo seu sítio na rede mundial de computadores, a OMC tem como mandado as seguintes funções:

- Administração dos acordos comerciais em seu âmbito;
- Ser o fórum legitimado para negociações comerciais;
- Arbitrar disputas comerciais;
- Monitorar políticas nacionais de comércio;
- Disponibilizar assistência técnica e treinamento para países em desenvolvimento;

¹⁶ Esse princípio, que prevalece em negociações mais abrangentes, prevê trocas cruzadas entre todas as áreas de negociação, de forma que não se conclui nenhuma negociação enquanto todas não estiverem concluídas (ANDRADE *et al.*, 2005).

¹⁷ São territórios que têm capacidade jurídica para implementar acordos de comércio, mesmo não sendo Estados nacionais. É o caso de Hong Kong, Taiwan e União Européia.

- Estabelecer laços de cooperação com outras organizações internacionais.

Quanto à sistemática de funcionamento, a OMC manteve a realização de conferências periódicas de negociação. A seguir são apresentadas breves descrições e análises destas conferências.

As Conferências de Cingapura e Genebra

A I Conferência Ministerial da OMC realizou-se em Cingapura em dezembro de 1996. A agenda da reunião, elaborada basicamente em consulta ao Quadrilátero – Quad (Estados Unidos, Japão, União Européia e Canadá), era composta por quatro itens: implementação dos acordos da Rodada do Uruguai; negociações inacabadas sobre serviços, comércio e meio ambiente; agenda futura da OMC; e maior liberalização do comércio de bens industriais. À esta extensa agenda, a Reunião Ministerial de Cingapura agregou a criação de grupos de trabalho encarregados de analisar os temas de compras governamentais, as relações entre comércio e investimentos e as relações entre política de concorrência e comércio internacional (MALHORTA, 2004).

Na busca pelo crescimento e desenvolvimento sustentáveis, os membros da OMC renovaram, seu compromisso com: i) um sistema baseado em normas, mais aberto, eqüitativo e justo; ii) a progressiva liberalização e eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio de mercadorias e na prestação de serviços; iii) a rejeição de todas as formas de protecionismo; iv) a eliminação do tratamento discriminatório nas relações internacionais comerciais; v) a integração dos países em desenvolvimento, países menos desenvolvidos e economias em transição no sistema multilateral do comércio; e vi) o maior grau possível de transparência (OLIVEIRA, 2005).

A Conferência de Cingapura não avançou na implementação dos acordos anteriores e de interesses dos países em desenvolvimento e nem foi abrangente como pretendiam os países desenvolvidos, mas foi útil para que eles começassem a montar a agenda para o futuro.

A Conferência de Seattle

Nas palavras de Jakobsen (2005) a III Conferência Ministerial da OMC em Seattle, realizada em dezembro de 1999, foi um rotundo fiasco. As diferenças de percepções e expectativas em relação ao regime global de comércio eram extremamente díspares. A crise asiática e posteriormente as crises russa e brasileira levaram muito países a levantar barreiras protecionistas (OLIVEIRA, 2005). Além disso, o Japão permanecia com sua economia estagnada desde o início da década, a Europa estava mais preocupada em levar adiante a implantação de sua moeda comum e nos Estados Unidos haveria eleições no ano seguinte, o que tornaria ainda mais difícil que o governo norte-americano fizesse concessões.

A insistência dos países desenvolvidos em iniciar as negociações para maior liberalização de tarifas industriais e de serviços sem fazer concessões em relação à agricultura e aos temas pendentes da Rodada do Uruguai; a falta de transparência nas reuniões de negociação; as declarações dos EUA a favor de sanções comerciais contra países onde existia trabalho infantil; e as primeiras grandes mobilizações sociais contra a OMC, impediram que se chegasse a qualquer tipo de acordo e fizeram com que as negociações fossem transferidas para Genebra (ANDRADE *et al*, 2005).

Seattle mostrou ainda a preocupante dificuldade institucional de tornar efetivo o processo decisório em um sistema com mais de 100 países envolvidos. A resolução final limitou-se a retomar os trabalhos para recompor a agenda e definir uma nova data para a próxima conferência ministerial. Os membros dos países em desenvolvimento adotaram o tema das normas e barreiras técnicas como prioritário para agenda pós-Seattle, baseados em duas temáticas principais: a assistência técnica para implementar as medidas previstas nas

normas da OMC e o bloqueio das importações por parte dos países desenvolvidos, em função das normas ambientais (MASKUS *et al*, 2000).

A Conferência de Doha

A IV Conferência Ministerial ocorreu na cidade de Doha, no Qatar em 2001. Diante no novo contexto mundial, o discurso da Casa Branca passou a ser que o terrorismo era fruto da pobreza e que o meio para combatê-la seria promover a abertura econômica. Outros aspectos das negociações eram: i) a relutância da UE em avançar nas negociações sobre a agricultura; ii) a mudança estrutural da agricultura e da indústria alimentícia, que passaram a se organizar sob a forma de sistemas globais de alimentação; iii) as contínuas mudanças na política agrícola dos países da OCDE (JOSLING, 2003); e iv) a tentativa das grandes corporações de impedir que países assolados pela epidemia de AIDS rompessem patentes para fabricar remédios genéricos.

Nas reuniões preparatórias, ficou visível que os países desenvolvidos desejavam iniciar as negociações sobre novos temas como regras de concorrência, investimentos, compras governamentais, facilitação de comércio e tarifas de produtos não-agrícolas; enquanto que os demais países queriam discutir a implementação dos acordos anteriores, como o tema agrícola ou o Acordo Multifibras. Os consensos identificados por Oliveira (2005) foram: a necessidade do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento nas negociações e acordos; e pela entrada formal da China como membro da OMC, o que significou a entrada de um grande mercado para o sistema multilateral de comércio, assim como de um forte ator no jogo das negociações.

Ao final da Conferência, foi divulgada uma frágil resolução que assegurava que o processo de abertura econômica prosseguiria, e os preceitos que norteariam os trabalhos futuros foram consubstanciados no Mandato de Doha (*The Doha Mandate*), que inclui as negociações agrícolas dentro do princípio do *single undertaking*, e estabelecia o fim das negociações para 1º de janeiro de 2005¹⁸ (ANDRADE *et al*, 2005). Basicamente, decidiu-se que as negociações sobre os Temas de Cingapura iniciar-se-iam na V Conferência da OMC, a realizar-se em 2003 em Cancun, no México. Na verdade, os problemas centrais foram adiados por dois anos (JAKOBSEN, 2005).

A Conferência de Cancun

A V Conferência em Cancun (setembro de 2003) foi marcada por uma ausência de consenso e por um espírito de frustração devido ao fracasso na tentativa de aprofundar as negociações, e foi concluída sem uma resolução que desse início à Rodada do Desenvolvimento, lançada em Doha. Dentre os poucos destaques, pode-se citar a adesão do Nepal e do Camboja como membros da OMC.

Um grupo importante de países em desenvolvimento, articulados pelo Brasil e pela Índia, criou o Grupo do 20 (G-20)¹⁹ pouco antes da Conferência de Cancun para defender uma outra dinâmica na OMC que possibilitasse negociações mais justas e equilibradas que incluíssem temas como a liberalização do comércio de bens agrícolas e o fim dos subsídios à exportação praticados pelos países desenvolvidos. A União Européia impôs, como condição, para a redução de seus subsídios, a inclusão dos créditos à exportação (usados de forma ampla pelos Estados Unidos) e demais formas de subsídios implícitos na pauta de debates (JOSLING, 2003).

¹⁸ O que acabou não ocorrendo até a data de conclusão deste trabalho.

¹⁹ Embora o grupo tivesse adquirido essa denominação, teve um número variado de participantes. Até o início de 2005 os membros eram 19: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Venezuela e Zimbábue.

Até mesmo o QUAD começou a perceber que o G-20 possuía uma grande força e que seria necessário incluí-lo de alguma forma no jogo. Assim sendo, instalou-se, depois da Conferência, um grupo especial denominado de P-5, composto por: Estados Unidos e União Européia, em nome dos países mais desenvolvidos; Brasil e Índia, em nome do G-20 e a Austrália, representando o *Grupo Cairns*²⁰ (JAKOBSEN, 2005).

As negociações se romperam quando muitos dos países menos desenvolvidos se recusaram a discutir os temas de Cingapura como parte da agenda da OMC, e se negaram a aceitar uma declaração final da reunião ministerial que incluísse tais temas. Assim sendo, a Conferência foi encerrada e, aos membros da OMC, restou o aprendizado de que é preciso evoluir da retórica para a prática e, nesse movimento, os países desenvolvidos precisam fazer concessões (OLIVEIRA, 2005).

A Conferência de Hong-Kong

Na Conferência de Hong-Kong, ocorrida em dezembro de 2005, o Brasil, contando com forte suporte da China e da Índia, conseguiu consolidar uma posição de liderança no G-20, além de alcançar uma expressiva conciliação de interesses de mais de cem países em desenvolvimento.

Nesta conferência ficou definido que a data para a eliminação de todas as formas de subsídios às exportações de produtos agrícolas seria o ano de 2013, em processo a ser implantado gradativamente, mas com substancial corte a ser efetuado antes de 2010. Embora os Estados Unidos estivessem, aparentemente, empenhados em defender a liberalização do comércio dos produtos agrícolas, isso com certeza não aconteceria antes do fim da vigência da legislação agrícola americana (*Farm Bill*²¹), que estava prevista para 2006. Além disso, todas as formas de subsídios para o algodão deveriam ser eliminadas pelos países desenvolvidos até o final de 2006. Foram adotadas ainda algumas medidas em favor de países muito pobres, mas a conferência foi classificada como um fracasso por analistas, que consideram que a Rodada de Doha continua globalmente paralisada.

Sem um acordo entre os países, a opção foi elaborar um texto que apenas reconheceu as divergências entre os países e que protelou a conclusão dos trabalhos para 2006. A sua carta final reafirma ainda a vontade de colocar a questão do desenvolvimento no centro das negociações (CHADE, 2005).

Segundo o presidente da OMC, Sr. Pascal Lamy:

“... a situação de paralisação da Rodada de Doha não se deve a questões estruturais ou funcionais mas sim a incapacidade dos principais participantes de chegar a um acordo em relação aos subsídios e tarifas aplicadas aos produtos agrícolas.” (OMC, 2007)

Ainda na opinião de Lamy, a paralisação das negociações atingiu de forma muita mais significativa os países menos desenvolvidos.

²⁰ Formado em 1986, é constituído por 17 países que têm sua economia voltada para o agronegócio mas que, insoladamente não teriam condições de influenciar no processo negociador. Defende uma maior liberalização dos mercados agrícolas e a redução de subsídios (VIEGAS, 2003).

²¹ A *Farm Bill* de 2002 regulava, não somente a produção agrícola, mas também medidas relacionadas com a agricultura e o comércio, a nutrição, a conservação ambiental, a silvicultura, a energia, a pesquisa, e desenvolvimento rural e os créditos aos produtores. E restabeleceu os pagamentos governamentais destinados a compensar qualquer diferença entre os preços de mercado e os preços fixados pelo governo, o que gerou um injustificado aumento da produção americana que inundou o mercado mundial. Outra consequência é que, em culturas de volume muito expressivo, como o milho, por exemplo, o preço artificialmente baixo acaba tornando-se a referência de preço mundial (MALHORTA, 2004).

1.4 Breve Análise das Negociações no GATT E na OMC

“Eliminando as restrições ao comércio em setores como têxteis e agricultura – que contêm muitas indústrias que devem ser as primeiras a exportar num país em desenvolvimento, os países adiantados provavelmente fariam mais bem do que os programas de ajuda externa combinados”. (PORTER 1989).

O liberalismo (ver box) não conseguiu promover o desenvolvimento econômico e a paz que pregava. O desafio continua sendo encontrar mecanismos que produzam acordos justos, que respeitem as diferenças existentes entre os países, possibilitando que estes disponham de mecanismos macroeconômicos para definir rumos autônomos para suas economias, de modo que o comércio realmente contribua para o desenvolvimento de todos.

Apesar do pouco proveito efetivo em termos de acesso aos mercados dos países industrializados, para os países em desenvolvimento o GATT e a “era keynesiana” trouxeram benefícios relativos. As idéias de Keynes, com sua ênfase na autonomia das políticas econômicas domésticas das nações como forma de perseguir objetivos econômicos legítimos, foi decisiva em inúmeros aspectos para viabilizar o enorme desenvolvimento econômico ocorrido em muito desses países no período de vigência do regime internacional de Bretton Woods (DELGADO, 2000). O GATT contribuiu de modo essencial para o equilíbrio internacional e amenizou ou solucionou conflitos econômicos, ainda que seja possível questionar se o atual equilíbrio corresponde ao mais justo.

Ao longo das rodadas de negociação do GATT, os países em desenvolvimento passaram por um intenso processo de organização e de conscientização de que as decisões tomadas favoreciam de forma desigual os países desenvolvidos²². Entretanto, a maioria dos países do Terceiro Mundo estava por demais politicamente debilitada pela necessidade de renegociar suas dívidas externas com os países centrais para conseguir evitar a agenda dos países industrializados e das instituições financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial. Estas instituições estipularam a liberalização comercial como uma de suas condições para renegociar dívidas ou conceder novos empréstimos (CHANG, 2004).

O uso da cláusula da nação

Liberalismo

Com raízes nas idéias liberais defendidas pelo **fisiocratismo**, o liberalismo econômico surge na Europa e na América no final do Séc. XVIII associado ao liberalismo político nascido nas Revoluções Americana e Francesa. O liberalismo enfatiza a liberdade de iniciativa econômica, a livre circulação da riqueza, a valorização do trabalho humano e a economia de mercado (defesa da livre concorrência, do livre cambismo e da lei da procura e da oferta como mecanismo de regulação do mercado); opondo-se assim ao intervencionismo do Estado e à adoção de medidas restritivas e protecionistas defendidas pelo **Mercantilismo**.

O liberalismo teve em Adam Smith um de seus principais teóricos, com sua tese da vantagem absoluta, aprofundada posteriormente por David Ricardo. O liberalismo econômico fazia parte da estratégia política internacional inglesa, que o empregava com o intuito de conseguir acesso direto aos fornecedores de matérias-primas e aos mercados consumidores mundiais, rompendo com a ordem mercantilista. (PINHEIRO, 1995).

²² Em 2002, a Índia apresentou um questionamento à OMC em virtude do sistema de preferências adotado pela Comunidade Européia que previa preferências tarifárias aos países em desenvolvimento que: i) estivessem no regime especial contra a produção e o tráfico de drogas; ou ii) que fizessem parte do regime especial de estímulo à proteção dos direitos trabalhistas e do meio ambiente. O *panel* que analisou a questão decidiu que o regime das Comunidades Européias era inconsistente com o GATT e que o princípio de não discriminação deveria ser respeitado, não admitindo seletividade entre países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005).

mais favorecida e do princípio da não discriminação como instrumentos de redução de tarifas, além excluir vários produtos, não beneficiou a todos os países por igual. Isso apenas ocorreria caso os países possuísem estruturas econômicas similares ou níveis de desenvolvimento muito parecidos. As enormes diferenças existentes, principalmente no que diz respeito à capacidade financeira, fizeram com que a igualdade total de tratamento comercial beneficiasse, em maior proporção, os países mais industrializados (MÁS 1969). De modo geral, o processo de liberalização dos produtos agrícolas, base das exportações dos países em desenvolvimento, foi muito mais moroso do que o experimentado pelos produtos manufaturados.

Outro aspecto relevante que remete ao início das negociações no GATT é a questão da opção pelas reduções lineares de tarifas, que acabaram por beneficiar aqueles países que praticavam os patamares de tarifas mais elevados antes dos acordos. Este foi o caso dos Estados Unidos, o país industrializado com maiores tarifas médias. A ampla liberalização no setor de serviços, defendida com firmeza pelos países desenvolvidos, também prejudica em especial os países em desenvolvimento. Isso porque é nos países desenvolvidos que estão localizadas as sedes da maioria das corporações transnacionais atuantes nesse ramo, que já estavam capacitadas técnica e financeiramente para expandir seus negócios para o exterior antes da liberalização.

Ainda que as mudanças regulatórias domésticas efetuadas nos anos 90 tenham deixado o país em posição negociadora razoavelmente confortável. Particularmente em relação ao Brasil, identifica-se uma crescente preocupação em relação aos impactos de eventuais pressões em temas como setores de serviços, compras governamentais, TRIMs, subsídios e outros relacionados ao meio ambiente e às normas de trabalho. Esse temor se justifica porque a incorporação destes temas nos debates pode ser analisada como sendo um modo de tornar as negociações comerciais, cada vez mais, um veículo usado pelos países comercialmente mais poderosos para ditar os termos de um modelo mundial de fazer política econômica, pois as regulações decorrentes das políticas nacionais determinam, em grande parte, a competitividade das empresas (FAGUNDES, 1994).

No preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC, esta herdou do GATT o reconhecimento formal das necessidades especiais dos países em desenvolvimento, particularmente na consideração de esforços positivos para assegurar que aos mesmos seja garantida uma parcela no crescimento do comércio internacional, proporcional às suas necessidades de desenvolvimento econômico. Entretanto, embora esses mecanismos estejam previstos nas várias disposições de tratamento especial, na prática, não têm gerado os resultados desejados (OLIVEIRA, 2005). Com a consagração do *single undertaking*, durante a Rodada do Uruguai, o conceito de tratamento especial e diferenciado foi reorientado para facilitar a integração dos países em desenvolvimento no sistema multilateral do comércio em bases iguais aos países desenvolvidos. Entretanto, há uma tensão fundamental entre estabelecer regras universais para o comércio internacional e dar aos países membros espaço suficiente para elaborar políticas adequadas à sua situação econômica. O atual regime de “tamanho único” reflete, com muito mais frequência, as necessidades e interesses particulares dos países industrializados, que são colocados na linguagem dos princípios universais como sendo valores compartilhados por toda comunidade internacional²³ (LUCCHESI, 2003).

Formalmente, a OMC, onde cada país tem um voto, é a mais democrática de todas as organizações intergovernamentais com um mandato global. Essa característica gera uma expectativa de maior influência dos países em desenvolvimento nas decisões²⁴. No entanto, essas expectativas muitas vezes não são correspondidas; primeiro porque os países de menor

²³ O acordo TRIPS que dispõe sobre a proteção patentária de inovações tecnológicas é um exemplo emblemático dessa estratégia.

²⁴ Em 1990 os países em desenvolvimento já detinham 76 % dos votos.

desenvolvimento relativo não têm condições de manter representações em Genebra e/ou tais representações são inaptas para enfrentar a complexidade das negociações comerciais e; segundo, porque a construção de um consenso informal tem exercido muito mais influência na tomada das decisões na OMC do que seus processos formais (MALHORTA, 2004). E finalmente, porque a grande heterogeneidade dos países em desenvolvimento dificulta a apresentação de posições em bloco nos fóruns de negociação internacional.

A freqüente falta de união e de uma posição fechada, é também o fator que restringe a influência mais direta das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e dos movimentos sindicais nas decisões tomadas na OMC. Entretanto, estas organizações trazem a público uma série de informações sobre os bastidores das negociações na OMC e muitas reivindicações dos países menos desenvolvidos têm se apoiado em estudos desenvolvidos por essas instituições.

A OMC não deve ser entendida como uma instituição dedicada a harmonizar e a reduzir diferenças institucionais entre países, mas como uma organização que administra a interação entre diferentes sistemas nacionais. No que tange a propiciar autonomia na elaboração de política, a estrutura e a implementação dos acordos da OMC estão longe de ser satisfatórias. Concluindo, um sistema global de comércio baseado na barganha mútua não pode produzir resultados justos e desejáveis em termos de desenvolvimento humano, a menos que todos os seus membros tenham a capacidade de negociar e extrair benefícios do comércio internacional. Falta à maioria dos países em desenvolvimento a capacidade de influenciar a agenda e o ritmo das negociações comerciais multilaterais, bem como de negociar efetivamente as questões de seu interesse e cumprir seus compromissos com o regime de comércio (MALHORTA, 2004).

No que concerne à participação brasileira nos fóruns, os entrevistados ouvidos para a tese que integram efetivamente os diversos comitês (TBT, SPS, Codex, OIE), são unânimes em declarar que o Brasil apresenta uma inserção política relevante e tem suas opiniões levadas em consideração nas mesas de negociação. Uma crítica comum está relacionada à reduzida presença do setor privado nacional e de representantes da academia, que poderiam disponibilizar dados utilizados para fundamentar ou respaldar as intervenções brasileiras. Esta situação obriga muitas vezes a delegação brasileira a tecer suas considerações baseando-se em dados obtidos por outros países. Alguns entrevistados também citaram a existência de deficiências de coordenação das comitivas brasileiras, sobretudo nos fóruns do Acordo SPS, onde a percepção é de que problemas de ordem político-institucional prejudicam a obtenção de uma posição harmônica unificada entre os representantes das várias instituições.

1.5 Instituições Internacionais de Normalização

Retomando a descrição da organização institucional do comércio mundial, este tópico introduz algumas instituições que apresentam atividades relacionadas com o desenvolvimento, implementação e difusão de normas, padrões e regulamentos, relevantes para as transações internacionais envolvendo produtos agropecuários.

A *World Standards Services Network* (WSSN), é uma instituição que disponibiliza, por meio da rede mundial de computadores (internet), informações a respeito dos padrões de algumas organizações mundiais que trabalham com a elaboração de normas e padrões. Dentre as associadas à WSSN podemos destacar a Organização Internacional de Normalização (ISO²⁵), criada em 1947. A ISO é uma organização não governamental com sede em Genebra, estruturada como uma federação mundial de órgãos de normalização nacionais de aproximadamente 156 países, cuja missão é desenvolver padrões e atividades relacionadas de

²⁵ A sigla ISO não significa apenas as iniciais de sua denominação em inglês, mas também é utilizada em todos os países para se evitar confusões nas traduções em diversas línguas, pois ela provém do grego em que *iso* significa igual.

modo a facilitar o intercâmbio de mercadorias e serviços e desenvolver a cooperação nas esferas da atividade intelectual, científica, tecnológica e econômica. Para isso, a ISO estabelece regras ou características para processos ou produtos, de atividades comuns ou repetidas, almejando alcançar o grau ótimo de qualidade em um contexto específico (HENSON, 2004). Além de cerca de 17 mil padrões internacionais relativos a vários setores, foram desenvolvidos, em seus comitês e sub-comitês técnicos, padrões de sistema de gerenciamento genéricos previstos nas ISO 9000 (gerenciamento de qualidade), ISO 14000 (meio ambiente) e SA 8000 (Sistema de Gestão de Responsabilidade Social)²⁶ (WSSM, 2006). Uma das séries mais relevantes para o tema em questão é a ISO 22.000, considerada como um marco na consolidação de toda a mudança no conceito de segurança alimentar e qualidade do alimento gerada nos últimos anos após o escândalo da “vaca louca”.

Outro grupo de instituições internacionais que estabelece padrões e normas relevantes estão relacionados a problemas sanitários e fitossanitários. As reconhecidas pelo Acordo Sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF) são:

a) Codex Alimentarius, criado em 1961 a partir de uma iniciativa conjunta entre a FAO e a OMS, tem entre seus objetivos: i) proteger a saúde dos consumidores e assegurar práticas equitativas no comércio de alimentos; ii) promover a coordenação dos trabalhos referentes a normas e padrões alimentares; e iii) elaborar, revisar e modificar normas e padrões internacionais. Os padrões desenvolvidos no âmbito do Codex²⁷ são reconhecidos pela OMC como fundamentados cientificamente e constituem ponto de referência para avaliação de medidas e regulamentos nacionais. Por ocasião das disputas comerciais, muitos países argumentam que medidas de controle sanitário mais rígidas do que as preconizadas pelo Codex, devem consideradas como barreiras não-tarifárias. Entretanto, a demora para consolidação de uma norma no Codex, em comparação com as velocidades na inovação e das descobertas científicas²⁸ não permitem essa constatação.

b) Organização Internacional de Epizootias (OIE), criada em 1924 para: i) disseminar informações obtidas junto aos membros sobre surtos epidêmicos; ii) coletar, analisar e disseminar informações científicas sobre o controle de epidemias; iii) fornecer suporte institucional e técnico aos países em desenvolvimento nos seus esforços de construção de capacidade de controle de epidemias animais; iv) estabelecer as normas que os países utilizam para se protegerem da entrada de doenças e patógenos em seu território (BANCO MUNDIAL, 2005); e v) reconhecer as áreas livres de doenças, classificando os países segundo sua condição perante a febre aftosa e a doença da vaca louca (LIMA *et al*, 2005). Atualmente é composta por 158 nações membros. A OIE é responsável pela padronização dos métodos de diagnóstico, metodologias de vacinas, e difusão de informação sobre a situação da doença nos nações membros. Ou seja, de modo sucinto, objetiva a promoção da saúde animal e um comércio seguro. As políticas e decisões da OIE normalmente geram consequências efetivas para o comércio internacional, pois é o organismo que a OMC reconhece como modelo de referência para saúde animal na resolução de litígios (BROWN & NATH, 2003).

c) Convenção Internacional sobre Proteção Vegetal (IPPC), assinado em 1952, é um tratado multilateral resultante da Conferência da FAO realizada no ano anterior, cujo propósito básico é o de assegurar medidas efetivas para prevenir a disseminação e a

²⁶ A ISO 26000, referente à responsabilidade social está em fase de debate para posterior implementação.

²⁷ O Brasil é um dos países da América Latina que tem maior tradição de participação nos trabalhos do *Codex Alimentarius*. Coordenou o Comitê Regional do *Codex* para a América Latina e o Caribe, no período de 1991 a 1995 e, em seguida foi eleito para ocupar um posto no Comitê Executivo, como Representante Geográfico para a América Latina e o Caribe, de 1995 a 2003 (ALMEIDA, 2005).

²⁸ Desenvolvimento de novos produtos, novos métodos de análise ou identificação de componentes prejudiciais a saúde nos alimentos.

introdução de pragas e produtos vegetais e potencialmente ao equilíbrio ambiental local (OLIVEIRA, 2005).

As bases legais para as normas desenvolvidas no âmbito do Codex, OIE e IPPC são fornecidas pelo Acordo de Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias - Acordo AMSF e no Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio – Acordo TBT, ambos incluídos no Acordo Multilateral de Comércio de Mercadorias, anexados ao Acordo de Marrakech que criou a OMC. O Acordo AMSF representa o principal instrumento normativo em âmbito multilateral regulando o tema e está em vigor desde janeiro de 1995 para os países desenvolvidos, desde janeiro de 1997 para os países em desenvolvimento e a partir de janeiro de 2000 para os países menos desenvolvidos. A entrada em vigor destas normas resultou em avanços importantes na busca da harmonização das políticas sanitárias e fitossanitárias dos países membros, os quais tiveram que adequar suas legislações internas de acordo com os princípios e diretrizes traçadas pela OMC e pelas organizações internacionais competentes (ALMEIDA, 2004).

É importante observar que os Acordos citados protegem o direito de cada país de estipular o nível de proteção que considere mais adequado, desde que este esteja em sintonia com o princípio de não dificultar o comércio internacional. As normas, tendências e recomendações desenvolvidas pelas instituições citadas refletem os consensos científicos internacionais das boas práticas de monitoramento de riscos e níveis aceitáveis de tolerância. Como esses processos podem ser relativamente demorados, em algumas situações, as normas se encontram defasadas em relação aos padrões já adotados na prática pela iniciativa privada. Ainda assim eles têm, cada vez mais, servido de base na construção das legislações nacionais e dos sistemas relacionados a questões sanitárias e de qualidade de alimentos, principalmente dos países em desenvolvimento.

Uma confusão comum quando se trata das Instituições de Normatização é a percepção que estas são responsáveis pela análise e ou certificação de uma empresa. Na verdade, o papel destas instituições, via de regra, se restringe à elaboração das normas²⁹. A função de certificar as empresas, avaliando se a mesma está ou não de acordo com as normas, está a cargo das chamadas certificadoras. As certificadoras podem ser representadas por empresas particulares, públicas ou ainda ONGs que possuam a competência e a isenção para realizar a certificação. Para tanto, as certificadoras, devem passar por um processo de acreditação, que pode ser definido como o procedimento pelo qual uma autoridade com este mandato, reconhece que uma determinada instituição, ou empresa é competente para exercer uma determinada tarefa. Nenhuma certificadora pode operar em um determinado país sem que seja licenciada por uma agência acreditadora relevante. Neste contexto, há a possibilidade de que a instituição que analisa a conformidade de um determinado país não seja reconhecida por outro. Isto pode ocorrer por procedimentos de acreditação não harmonizados ou incompletos, ou em função de diferentes estruturas de acreditação (ROTHERHAM, 2003). Segundo Laudísio (2005), “*a avaliação da conformidade é um processo sistematizado com regras determinadas, que são avaliadas para garantir que um produto, processo, serviço ou profissional atenda aos requisitos mínimos de confiança pré-estabelecidos em Normas ou Regulamentos*”. A certificação tem como objetivo estabelecer um canal de confiança, entre o consumidor e o fornecedor, normalmente relativo a questões de qualidade e/ou segurança.

Desde meados de 1990, têm sido realizados esforços no sentido de harmonizar os processos de acreditação. Entre estes estão os Acordos de Reconhecimento Multilateral

²⁹ A International Federation of Organic Agriculture Movement (IFOAM), pode ser citada como exemplo de instituição de normatização que também se responsabiliza pelo processo de acreditação (ROTHERHAM, 2003). A IFOAM é uma organização não-governamental sediada em Bonn, Alemanha, que atualmente abriga 770 organizações (incluindo-se certificadoras, processadores e distribuidores), além de pesquisadores de 107 países (RAMOS, 2007).

(ARM), desenvolvido pelo Fórum Internacional de Acreditação e pelo Laboratório Internacional de Cooperação em Acreditação. Signatários dos ARMs são obrigados a reconhecer qualquer instituição certificadora acreditada por outro signatário e, conseqüentemente, aceitar os certificados obtidos pelas empresas por meio dessas entidades (ROTHERHAM, 2003).

A acreditação e a certificação vêm ganhando cada vez mais destaque, sobretudo em função das novas exigências do mercado mundial de serviços e trocas de mercadorias tratados no tópico seguinte.

1.6 Nova Institucionalidade do Comércio Internacional de Alimentos Processados e Produtos Agrícolas

Até este momento, a descrição e a análise da institucionalidade do comércio internacional priorizaram as instituições governamentais. Entretanto, o conceito de instituições defendido pelos chamados Novos Institucionalistas³⁰ permite que outros atores sejam incorporados ao debate. Nas palavras de Gonçalves (2005 – pág.63): “*O mercado nada mais é que uma construção da sociedade e, nesse sentido, está sendo permanentemente construído, tanto no plano institucional, com o regramento das práticas comerciais, como no das mudanças nas preferências dos consumidores*”. Neste ponto o autor nos remete de forma clara a Granovetter e Polanyi, idealizadores do conceito de construção social dos mercados.

O comércio internacional vem sendo cada vez mais influenciado pelos consumidores, organizações não-governamentais, sindicatos, associações de classe, entre outros, que estão se tornando atores globais e que pressionam para que a agenda do comércio internacional seja ampliada de forma que abarque temas ambientais, segurança, questões trabalhistas e outros. Estes novos atores, em muitos casos, têm um papel determinante na definição do que e como os produtos são comercializados. Os padrões de qualidade não podem mais ser encarados como meros elementos neutros de competitividade mínima, pois exercem agora um papel determinante nas estratégias empresariais das indústrias alimentares, gerando novas complexidades para debate e análise. (RAMOS, 2006).

O reflexo da globalização na indústria de alimentos pode ser verificado pelo fortalecimento dos laços entre os estágios de produção, processamento, comercialização e *marketing*. Relações estas, pautadas cada vez mais por contratos que se distanciam, e muito, das formas tradicionais de relacionamento entre esses atores. Os avanços da tecnologia da informação permitem, cada vez mais, a disseminação em tempo real de informações a montante e a jusante da cadeia (JOSLING, 2003). Ao mesmo tempo, a sociedade supera a fase da “*standartização*” e do aumento de competitividade focado simplesmente no aumento de escala. Há um movimento crescente para viabilizar a oferta de produtos e processos personalizados atendendo crescentemente as preferências dos consumidores, cada vez mais específicas (GONÇALVES, 2005).

A exposição crescente do setor produtivo à concorrência externa e o volume intenso de informação que chega às pessoas moldam um novo tipo de consumidor, mais consciente, melhor informado e preocupado não apenas com o preço, mas também com a qualidade, segurança, origem e forma de produção, questões de natureza ecológica e até mesmo social dos produtos que consome. No caso dos alimentos, estas questões passaram a definir uma nova pauta de regras e exigências, colocadas em prática no âmbito do comércio multilateral

³⁰ Segundo Douglas North (1994), as instituições são regras planejadas que estruturam a interação humana. São compostas por regras formais (leis), ou informais (convenções, códigos de conduta) e pelos instrumentos utilizados para cumpri-las (*enforcement*). Juntos, definem a estrutura de incentivo das sociedades e, especialmente, das economias. (...) As instituições são responsáveis pela forma e estrutura da sociedade, e de suas instituições políticas e econômicas, por consequência, são determinantes do desempenho econômico.

entre as nações³¹. As pressões iniciais para a ampliação da agenda partiram, mais uma vez, dos países desenvolvidos, mas hoje não se restringem mais a estes.

A expansão das cidades nos países em desenvolvimento e o aumento da renda *per capita* foram acompanhados por mudanças nos hábitos alimentares aumentando a procura pelos produtos de conveniência, proteína animal, alto consumo de vegetais e frutas frescos. O consumidor, satisfeito das suas necessidades básicas, busca sofisticar-se com exigências cada vez maiores, em especial no tocante à inocuidade dos alimentos, fato magnificado com a explosão de consciência de que a alimentação saudável é elemento determinante da qualidade de vida e da longevidade. Essas mudanças demandam uma nova organização das cadeias produtivas e da logística de distribuição dos produtos. Os cidadãos mais informados, conscientes e questionadores, vêm cada vez mais se agregando por afinidades e formando Organizações Não-Governamentais.

As ONGs podem ser definidas como grupos sociais autônomos, articulados por diferentes convicções e interesses, cuja existência é externa às instituições do Estado. São consideradas como atores não estatais da sociedade internacional que compartilham valores dessa sociedade (LUCCHESI, 2003). Nos anos recentes verifica-se uma disseminação das atividades desses grupos em vários campos e países. Tradicionalmente, as atividades das ONGs ocorriam na forma de apoio à regulamentação governamental e internacional das atividades dos atores do setor privado. Em face da não efetividade dessa estratégia, esses grupos têm buscado alternativas de ação que passam por pressão direta sobre as empresas, iniciativas de programas de investimento ético, sugestão de códigos de conduta ou esquemas de rótulos sociais³², ou ainda pela mobilização de consumidores para boicotes³³. As sanções comerciais podem vir a ser um instrumento mais eficaz do que a diplomacia ou a ajuda externa para que os cidadãos dos países importadores possam interferir nas questões ambientais ou trabalhistas dos países exportadores. As ONGs são, portanto, estratégicas e fontes das maiores inovações em termos de políticas para o sistema alimentar e contra os abusos corporativos em nível internacional³⁴ (WILKINSON & ROCHA, 2006). Neste contexto, submeter as ONGs aos termos dos acordos da Rodada Uruguai é uma tentativa de anular ou esvaziar seu trabalho, que, em muitos casos, têm objetivos supranacionais.

Neste ponto, constata-se que as empresas estão cada vez mais pressionadas a superar a fase de preocupação exclusiva com qualidade do produto que sai de suas instalações, e passam a perceber que sua imagem também está sendo relacionada à forma como seus produtos são elaborados ou à reputação de seus fornecedores. Aliado a esse fenômeno tem-se o fortalecimento do setor varejista³⁵, considerado o elo de união entre o produto e o consumidor. Esses agentes, muitas vezes têm adotado códigos internos próprios mais restritivos para a compra de mercadorias do que aqueles preconizados pelos órgãos oficiais. Ou seja, atualmente, grande parte das atuais restrições comerciais tem sua origem na iniciativa privada. Ainda assim, a perspectiva liberal na qual os cidadãos, exercendo livremente suas preferências, conduziram a uma auto-regulação pelo mercado está muito longe de ser uma realidade (GONÇALVES, 2005).

³¹ O Código de Conduta para os países produtores de café, que está sendo desenhado pela Europa, enfatiza a preocupação com o meio ambiente, os aspectos sociais e econômicos.

³² Pesquisas realizadas com consumidores americanos indicam que de eles estariam dispostos a pagar de 28% a mais para produtos de 10 dólares ou até 15% para produtos acima de 100 dólares para produtos que possam assegurar que foram produzidos de forma decente (BETCHERMAN *et al.*, 2001).

³³ Pesquisas na Grã-Bretanha indicam que os chamados boicotes éticos custam cerca de £ 2,6 bilhões por ano de acordo com dados do Banco Cooperativo (BETCHERMAN *et al.*, 2001). No caso de móveis e demais produtos de madeira existem registros de boicotes à compra de produtos que utilizem madeiras tropicais sem comprovação de manejo sustentável da floresta (CORRÊA, 1998).

³⁴ Em 1909 existiam 176 ONGs internacionais, em 1989 esse número já passava de 4.600 (LUCCHESI, 2003).

³⁵ A participação dos supermercados no comércio tem crescido a taxas anuais de 30% na média mundial.

Ainda que as mudanças descritas venham ocorrendo em escala global, é preciso lembrar que existem disparidades flagrantes entre os cidadãos dos diversos países quanto às suas preferências em relação ao papel da regulamentação governamental ou do provimento do bem-estar social, por mais que essas preferências sejam articuladas ou determinadas de maneira imperfeita. Até em um mesmo país, cidadãos divergem quanto à natureza e ao alcance da regulamentação das novas tecnologias (como organismos geneticamente modificados) ou da proteção ambiental; quanto à política de proteção dos direitos de propriedade ou ao aumento das redes de proteção social; e, em linhas mais gerais, quanto a toda relação de eficiência e igualdade (MALHORTA, 2004).

Retornando à questão do domínio do setor varejista, onde os critérios de logística e de qualidade são normalmente invocados em nome do consumidor, constata-se que este debate tem inspirado grande parte da literatura relativa aos padrões e de coordenação de cadeias. Entretanto, existem muitas controvérsias e teorias a respeito de quem realmente dita os padrões ou a quem eles servem. Na verdade, os interesses de outros elos da cadeia normalmente predominam na definição da qualidade, justificando-as de acordo com diferentes critérios, nem sempre técnicos. Ou seja, nem sempre os apelos dos consumidores são ouvidos, principalmente quando vão de encontro aos interesses das indústrias ou de produtores. Também neste caso pode-se usar como exemplo o caso dos organismos geneticamente modificados e a insistência em oferecê-los para consumidores que vêm se manifestando contra a sua utilização.

De certa forma, esse novo contexto de maiores exigências traz uma maior complexidade ao comércio internacional de produtos. Mas, enquanto alguns se lamentam das dificuldades e de barreiras técnicas decorrentes, outros enxergam oportunidades de novos negócios em novos nichos de mercado. Neste sentido, o desenvolvimento tecnológico e gerencial nas cadeias de produtos alimentícios tem permitido a manipulação dos constituintes do alimento, como no caso dos produtos de baixa caloria, elevado teor de proteína, produtos nutracêuticos/probióticos ou ainda alegações estampadas nos rótulos relacionadas à saúde, benefícios sócio-ambientais, comércio justo, entre outros.

É o estudo histórico do comércio internacional de alimentos, tratado no tópico seguinte, que permite vislumbrar a trajetória do sistema de produção e comercialização de alimentos, até a consolidação do atual nível de complexidade.

1.6.1 Origens das Barreiras Sanitárias e o Comércio de Alimentos

A partir dos anos 80, consumidores de todo o mundo vêm sendo colocados diante de uma série de surtos de toxinfecções alimentares ou de eventuais casos de riscos ambientais e para a saúde, causados pelo aumento do trânsito internacional de animais, vegetais e de produtos alimentícios (quadro 2). Paralelamente, a ciência tem descoberto ligações entre doenças animais e humanas e por outro lado, muitas vezes, tem falhado em sua busca pela fundamentação científica de perigos e riscos envolvendo o consumo de alimentos. Esse quadro, aliado a outras mudanças demográficas e sociais, vem alterando os hábitos de consumo e o mercado, sobretudo nos países industrializados. As causas para as mudanças nos padrões alimentares de alguns países vão desde a mudança do perfil étnico, passando por mudanças no estilo de vida e até mesmo o próprio envelhecimento da população. Contribuíram ainda para esse quadro a expansão das inovações tecnológicas e o aumento na diversidade de origem dos produtos.

Uma pesquisa americana, realizada pelo Centro de Controle e Prevenção de Doenças, demonstrou que, a cada ano, doenças advindas da ingestão de alimentos contaminados causaram 325.000 contaminações, 76 milhões de problemas gastrointestinais e 5.000 mortes

anuais. Além de prejudicar as exportações comerciais³⁶, as infecções e toxinfecções descritas geraram custos para a sociedade como um todo, num total estimado em US\$ 8,3 bilhões anuais. Os consumidores arcam com os custos de tratamento da doença, desgaste emocional e perda de produtividade no trabalho. Os gastos governamentais se referem às despesas de tratamento médico, infra-estrutura hospitalar, programas de prevenção, de pesquisa de cura, etc. E, finalmente, para as empresas, os custos envolvidos estão ligados a eventuais ações judiciais, perdas nas vendas e no abalo da imagem comercial, dentre outros efeitos de conseqüências negativas prolongadas³⁷ (CRUTCHFIELD *et al*, 2000).

Quadro 2. Exemplos de eventos ligados à segurança alimentar ocorridos nos últimos anos.

Ano	Evento	País
1987/88	Carne com hormônio	Itália/ União Européia
1988	Frangos contaminados com <i>Salmonella</i>	Grã-Bretanha
1989	Regulador de crescimento (alar) em maçãs	Estados Unidos
1993	Surtos de <i>E.coli</i> em hambúrgueres	Estados Unidos
1996	BSE (vaca louca)	Grã-Bretanha
1995-97	Disseminação da gripe aviária para humanos	Honk Kong, Taiwan
1999	Dioxina na ração animal	Bélgica
2000	Envenenamento de leite em larga escala	Japão
2001	Contaminação do óleo de oliva	Espanha

Fonte: Banco Mundial, 2005.

A cada novo evento noticiado, a confiança da população na capacidade de seus governos e instituições de garantir a qualidade dos alimentos disponibilizados é abalada. E muitos passam a acreditar que seus governos estavam mais comprometidos com os interesses dos produtores do que com a saúde de seu povo. Assim sendo, os consumidores buscam formas alternativas de informação (normalmente organizações ambientais ou de consumidores), ou alimentos alternativos, como os produtos orgânicos.

Esse movimento dos consumidores e os próprios escândalos geraram, por sua vez, uma crise nos sistemas de gerenciamento desses riscos e a construção de novos paradigmas no sistema regulatório de segurança alimentar. Esses novos paradigmas são baseados em: i) independência institucional com um foco maior na saúde pública; ii) perspectiva de cadeia produtiva (maior integração vertical); iii) aumento na ênfase na adoção de sistemas de controle de qualidade como o sistema de Análise de Perigo e Pontos Críticos de Controle - APPCC³⁸; iv) aumento da aplicação de avaliações de risco com bases científicas; v) intensificação das inspeções nas fronteiras; vi) aumento da transparência; vii) aumento do rigor na aplicação das normas e padrões; viii) inclusão do bioterrorismo como nova preocupação³⁹; ix) precaução quanto às incertezas científicas; x) uso de tratamentos diferenciados para produtos similares (BANCO MUNDIAL, 2005).

³⁶ O caso da “doença da vaca louca”, que contaminou o rebanho bovino britânico, causou à Inglaterra um impacto em suas exportações em mais de US\$10 bilhões (ALMEIDA, 2005).

³⁷ Apenas na Austrália, os custos são estimados em US\$ 2,6 bilhões ao ano (ALMEIDA, 2005).

³⁸ Análise de Perigo e Pontos Críticos de Controle, é um sistema baseado no controle e no monitoramento dos pontos críticos nos quais há riscos de contaminação do alimento. O Programa APPCC é uma tentativa de implementar, padronizar e avaliar programas de segurança nos alimentos. Suas principais etapas são: (a) identificação e avaliação de sua severidade, (b) determinação do(s) ponto(s) crítico(s) de controle, (c) estabelecimento de medidas de controle e critérios para garantir o controle, (d) monitoramento dos pontos críticos de controle e registros de dados, (e) ações em que os resultados dos critérios monitorados indicarem, e (f) verificação se o sistema está funcionando como planejado. (ZYLBERSTAIN, D. SCARE, R.F., *Gestão da Qualidade no Agribusiness*, p.263)

³⁹ A Lei de Bioterrorismo americana, de 12 de dezembro de 2003, estabelece uma série de critérios de segurança alimentar mais rígidos para os exportadores cumprirem tais como: detenção administrativa dos alimentos importados, necessidade de registro junto à FDA, exigência de manutenção de registros e necessidade de aviso

Esses novos paradigmas demandaram o desenvolvimento de sistemas eficazes de rastreabilidade; aumento das responsabilidades do varejo, com repasse destas para os seus fornecedores; difusão do APPCC para outras cadeias alimentares⁴⁰; aumento da busca pela harmonização dos padrões; aumento das notificações de não-conformidade; disseminação e melhoria do nível de informações disponibilizadas em sites oficiais ou não; busca pela melhoria na capacitação para inspeções e pela padronização dos procedimentos.

O sistema alimentar está passando por uma re-regulamentação por meio de uma fusão de padrões público-privados que estabelecem novas barreiras a entradas também e constituem a base para o desenvolvimento de novas estratégias competitivas nos setores mais dinâmicos (WILKINSON & ROCHA, 2006). A qualidade passa a ser uma variável chave em estratégias do *marketing* em todos os elos das cadeias de produtos alimentícios. E requer investimentos altamente específicos e uma eficiente coordenação que aproxime os atores visando a definição detalhada de padrões, métodos de produção e controles para garantir a conformidade dos produtos. O aumento da porcentagem de produtos de marca-própria no setor varejista é um exemplo destes investimentos na reputação que afetam substancialmente a organização do setor, particularmente por meio da difusão dos relacionamentos baseados em contratos. Deste modo, os varejistas investem cada vez mais numa certa “garantia institucional” para os produtos comercializados (MÉNARD & VALCESCHINI, 2005).

Em relação aos padrões privados, verifica-se que estes também vêm passando por adaptações similares motivadas pelas mudanças apontadas e por fatores como a concentração do setor varejista em nível mundial⁴¹ e o rápido crescimento da distribuição institucional de alimentos. As mudanças mais significativas nos padrões privados são: aumento da pressão para que os fornecedores adotem práticas visando o aumento da qualidade e segurança de seus produtos; desenvolvimento de padrões que envolvem exigências de áreas distintas⁴²; aumento do uso de auditorias e certificadoras externas; aumento na exigência de padrões relacionados à qualidade sócio-ambiental do processo produtivo de seus fornecedores; tendência a aumento da verticalização das cadeias produtivas e da disseminação de transações com o uso de contratos (BANCO MUNDIAL, 2005). Estes padrões privados têm se difundido por meio da globalização das cadeias produtivas e de fornecedores e impõem exigências criadas sem avaliação prévia da realidade e das prioridades dos países em desenvolvimento. A forma como os padrões privados são criados, muitas vezes favorece o desenvolvimento de práticas monopolíticas e anti-competitivas. Dependendo da quantidade de agentes da cadeia que adotam esses padrões eles passam a ser imperativos comerciais. Isso ocorre, normalmente, em mercados altamente concentrados e com grandes empresas multinacionais, como no caso de certos produtos agrícolas, têxteis e eletrônicos. Estas exigências são de difícil combate, pois possuem múltiplas fontes, não apresentam regras claras de criação e implementação e não estão sob a regência dos acordos da OMC. Diante do aumento da força dos padrões privados, as ações de assistência técnica que são focadas apenas nas exigências governamentais para a exportação, podem acabar não sendo suficientes para a inserção dos países em desenvolvimento no mercado mundial (UNCTAD, 2007). O fato de que uma parte dos padrões sócio-ambientais voluntários nunca venha a se tornar decisiva de fato para o

prévio para cada partida de alimentos destinadas ao consumo nos EUA. Com essas medidas, os EUA criam assimetrias no comércio internacional, gerando um ambiente fértil a práticas protecionistas (ALMEIDA, 2005).

⁴⁰ O APPCC é atualmente o principal instrumento de controle de sanidade dos produtos consumidos nos EUA em cinco áreas: alimentos enlatados de baixa acidez, produtos da pesca, sucos de frutas, carnes e frango. Todas as fábricas brasileiras autorizadas a exportar carne processada para os EUA já têm o APPCC implementado e são regularmente vistoriadas por inspetores norte-americanos do *FSIS/USDA*. (ALMEIDA, 2005).

⁴¹ Os 30 maiores supermercados juntos foram responsáveis por mais de US\$ 1 trilhão do total de vendas em 2001, representando 10 % do comércio mundial de alimentos. Essa concentração tende a ser maior na Europa; na França, por exemplo, 5 redes de supermercados detêm 90 % do mercado.

⁴² Este é o caso do EUREPGAP, que envolve questões ambientais, sociais e de qualidade intrínseca do produto.

comércio internacional, representa uma dificuldade a mais para os países exportadores quando estes precisam decidir quando investir ou não nos ajustes solicitados (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006).

Neste contexto, é essencial que os países em desenvolvimento apresentem instituições capacitadas para fazer esse tipo de trabalho, sob pena de se virem obrigadas a arcar com os elevados custos de contratar os serviços de agentes certificadores de outros países (JAFFEE & HENSON, 2004). Estes custos, normalmente, são embutidos nos preços dos produtos, e sua distribuição ao longo da cadeia prossegue sendo um ponto polêmico entre os distribuidores e produtores. Estes últimos se queixam alegando que internalizam os custos, mas que as vantagens se concentram na ponta da cadeia produtiva.

Um dos protocolos de certificação mais conhecido é o sistema EUREPGAP (ver Box), que começou a ser desenvolvido em 1997 por grandes varejistas europeus com o objetivo de melhorar os padrões de frutas, hortaliças e carnes. A adesão ao protocolo agrega aos produtores o benefício de antecipar-se a uma tendência mundial, além da possibilidade de aproveitar oportunidades em mercados diferenciados e assegurar a qualidade do produto produzido (NETO, 2005). Entretanto, seus custos de implementação não são baixos; além dos investimentos iniciais de adequação das instalações e de fazendas, há também custos recorrentes que envolvem inspeções periódicas de estrangeiros e uma série de procedimentos de controle⁴³.

De modo geral, considerando o volume de produtos transacionados e a complexidade envolvida, as disputas contenciosas ligadas à segurança alimentar são relativamente poucas. Os países diferem de forma significativa em relação aos níveis de risco expostos e ao acesso e uso de métodos científicos e tecnológicos de mitigação destes riscos. Conseqüentemente, as diferenças internacionais relacionadas à percepção, atitudes e aceitação pública dos riscos ligados à segurança alimentar, ainda vão continuar dificultando o estabelecimento de padrões internacionais (CRUTCHFIELD *et al.*, 2000).

EUREPGAP

EUREP refere-se a *European Retailers Produce Working Group*, que preparou um protocolo de Boas Práticas Agrícolas (*Good Agricultural Practices – GAP*), que devem ser seguidas pelos produtores, que recebem certificação de uma terceira parte. O protocolo de boas práticas agrícolas do EUREPGAP é considerado um código de conduta que contém 145 elementos de requisição e 65 recomendações voltadas para: i) reduzir os riscos na produção agrícola e pecuária; ii) padronizar os modelos de produção; iii) implantação de Boas Práticas de Produção Agrícola nas propriedades; iv) melhorias contínuas no sistema de produção; e v) qualificação para mercados mais exigentes. Muitos membros do Eurepgap são distribuidores globais da indústria de alimentos e compradores internacionais de matéria-prima ao redor do mundo. O protocolo Eurepgap IFA – *Integrated Farm Assurance* (Segurança Integrada na Fazenda) – começou seu desenvolvimento no ano 2000 e trata-se de um aprofundamento do protocolo anterior, pois incorpora padrões globais de segurança alimentar, rastreabilidade, preservação ambiental, saúde e segurança dos trabalhadores e bem-estar animal.

⁴³ Segundo dados do Banco Mundial (2005), exportadores de tomates de Marrocos estimam que os custos de implementação do EUREPGAP representaram cerca de 12% do custo de produção nas fazendas e 4% do valor *Free on Bord* (FOB) dos tomates exportados.

2 COMÉRCIO INTERNACIONAL

2.1 Comércio Internacional e o Desenvolvimento

Este tópico busca explorar de forma breve, alguns aspectos dos debates envolvendo comércio internacional e desenvolvimento em uma concepção mais ampla, tema que pode ser considerado o pano de fundo da hipótese levantada pela tese.

Do profícuo e inacabado debate envolvendo aspectos do desenvolvimento e a expansão comercial, pode-se extrair duas conclusões; a primeira é que na prática nenhum país desenvolveu-se com sucesso virando as costas ao comércio internacional e aos fluxos de capital de longo prazo. A segunda é que poucos cresceram por períodos prolongados sem experimentar um aumento da participação do comércio externo em seu produto nacional. Nas palavras de Delfim Netto (2007): *“O fato é que não há na história econômica mundial nenhum registro de caso de desenvolvimento intenso e sustentável em regime de mercado, sem uma expansão simultânea e importante das exportações. E, por outro lado, nenhum crescimento robusto das exportações, sem ser acompanhado por um crescimento também, notável do PIB”*. Entretanto, também é verdade que nenhum país se desenvolveu por sua simples abertura para o comércio e aos investimentos externos (MALHORTA, 2004). Ou seja, a participação no comércio internacional e no fluxo mundial de capitais deve ser encarada como uma parte da estratégia de desenvolvimento, mas não deve substituí-la. Segundo Rodrik (2000), no caso dos países em desenvolvimento, a literatura existente superestima os benefícios advindos da participação destes no comércio mundial.

A abertura comercial faz parte de um conjunto de intensas mudanças que o sistema econômico mundial vem sofrendo nos últimos anos e que têm influenciado a economia de todos os países. No Brasil, a abertura ganhou força a partir da década de 90, negociada via GATT e, mais recentemente na OMC, e marcam a consolidação da necessidade de novas concepções, ações e atitudes, onde produtividade, custo e eficiência se impõem como regras básicas de sobrevivência em um mercado cada vez mais competitivo e globalizado. Dentre essas regras, estão novas formas de organização, atuação e articulação entre os agentes econômicos público e privados.

A atual compreensão da relação entre comércio internacional e desenvolvimento, passa necessariamente pelo conceito de globalização. A análise do processo de globalização pode ser orientada por dois tipos ideais opostos: os globalistas, para os quais a globalização é um acontecimento histórico, real e significativo e os céticos, para os quais, é uma construção primordialmente ideológica ou mítica de valor explicativo marginal para justificar e legitimar o projeto global neoliberal – a criação de um livre mercado global e a consolidação do capitalismo (OLIVEIRA, 2005). Não cabe a este trabalho, questionar as bases e origens da globalização, mas sim analisar algumas de suas conseqüências no âmbito do comércio internacional. Entre essas conseqüências podemos citar as grandes pressões exercidas, de várias fontes, sobre a autonomia e soberania dos estados. As pressões têm origem, por um lado pela estrutura do sistema internacional – em particular, a organização da economia global, isto é, empresas transnacionais, produção difusa, mercado financeiro, mercados nacionais mais abertos e assim por diante – e, por outro, pelas políticas e atividades das agências e organizações regionais ou internacionais, como União Européia, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e, mais recentemente, os acordos do GATT através da OMC, entre outros (LUCCHESI, 2003).

A globalização está estreitamente relacionada à expansão dos mercados. Durante esse processo, o comércio internacional, potencialmente, promove uma maior competição e difusão de conhecimento, cria oportunidades de crescimento, aumenta a produtividade agregada e leva ao desenvolvimento de novas tecnologias. Em determinadas condições, o

comércio internacional também pode contribuir para a geração de empregos. Estima-se que para cada bilhão de dólares exportados haja um incremento de cerca de 14 mil empregos (CAMPOS e CORRÊA, 1998). Entretanto, pesquisas recentes encomendadas pelo Banco Mundial, têm comprovado que as distorções existentes no mercado de comércio internacional continuam prejudicando, e muito, os agricultores dos países em desenvolvimento (ANDERSON & VALENZUELA, 2006).

A crescente autonomia dos mercados financeiros em relação aos estados também está relacionada à globalização. Neste cenário, o capital move-se de um país ao outro em busca do retorno máximo, afetando a capacidade de os Estados administrarem suas economias. As finanças se tornaram separadas da produção, e são hoje um poder independente, o que significa a preponderância de interesses financeiros imediatos sobre considerações de desenvolvimento a longo-prazo (MELLO, 1999).

A seguir serão apresentados alguns dados e pontos de vista que relacionam o comércio internacional a temas como: desenvolvimento econômico, desenvolvimento humano, meio ambiente, pobreza e competitividade das nações.

2.1.1 Comércio internacional e o desenvolvimento econômico

Excluindo-se algumas exceções históricas, mais recentemente, a tese de que o aumento do comércio internacional é, ao mesmo tempo, causa e conseqüência do crescimento econômico de um determinado país, é relativamente bem aceita e pouco questionada. Os dados indicam que a consolidação da industrialização depende, em maior grau, da formação de mercados internos, mas que o comércio externo é importante para ajudar a financiar este processo, embora essa atividade dependa de proteção nos momentos cruciais. Conforme pode ser verificado na Tabela 1, as regiões que mais cresceram nos últimos vinte anos foram as que também apresentaram maior incremento das exportações (MALHORTA, 2004). Por outro lado, segundo o ponto de vista de Jakobsen (2005), a partir do final da década de 70, a mídia e as instituições capitalistas, em geral, vêm tratando a relação entre liberalização do comércio e desenvolvimento econômico com uma abordagem neoliberal e como uma panacéia para solucionar a queda no crescimento médio do PIB mundial. Embora os países menos desenvolvidos que tiveram crescimento econômico nos anos 1990 tenham se voltado mais para as exportações; isso não significa que esse empenho maior em exportar tenha se associado ao crescimento. Entre 1987 e 1999, o PIB *per capita* diminuiu ou estagnou em 8 dos 22 países menos desenvolvidos com exportações crescentes. E em 10 desses países a pobreza aumentou. O que se observa com certa freqüência, na prática, é que os países eliminam as barreiras comerciais à medida que enriquecem. A integração da economia global é um resultado do crescimento e do desenvolvimento bem-sucedidos, e não um pré-requisito deles. As análises comparativas entre os países não revelam nenhuma relação sistemática entre seus níveis médios de barreiras tarifárias e não-tarifárias e seu subseqüente crescimento econômico (MALHORTA, 2004).

Tabela 1. Crescimento anual do PIB e do comércio internacional de mercadorias em algumas regiões.

Região		2000	2004
Leste Asiático e Pacífico	Comércio de Mercadorias (% PIB)	59,7	71,1
	Crescimento do PIB (% anual)	7,6	9,0
Sul da Ásia	Comércio de Mercadorias (% PIB)	24,2	27,9
	Crescimento do PIB (% anual)	4,2	6,7
América Latina e Caribe	Comércio de Mercadorias (% PIB)	37,3	44,6
	Crescimento do PIB (% anual)	4,0	5,9
África Sub-Saariana	Comércio de Mercadorias (% PIB)	52,7	54,7

Fonte: Banco Mundial, 2006.

À medida que um país desenvolve a sua indústria, a pauta de suas exportações e importações vai se modificando. Eventualmente, à medida em que reduz, ou paralisa, a importação de determinados produtos que ele passa a produzir, deixa de exportar matérias-primas que são transformadas no próprio país. Indubitavelmente, estas mudanças enfrentam resistências por parte dos países que perderam mercados e fontes de matérias-primas. Outras mudanças nas pautas de comércio internacional são decorrentes da criação de novos produtos que substituem, com vantagem, produtos antigos que eram importantes fontes de divisas para seus supridores originais.

A dependência dos países em desenvolvimento de exportar seus produtos primários para gerar os recursos necessários para investir na sua industrialização, levou a Cepal⁴⁴ a criticar a teoria das vantagens comparativas, argumentando que o preço dos produtos primários exportadores, principalmente quando sua oferta crescia, deteriorava-se diante do preço dos produtos industrializados a serem importados. Ou seja, por maiores que fossem a especialização e a alta produtividade dos países em desenvolvimento na produção de *commodities*, estas não garantiam uma posição confortável no comércio mundial, e nem que estes países pudessem acumular capitais suficientes para financiar a própria industrialização. Esse fenômeno é conhecido como a “deterioração dos termos de troca”.

Em 1958 o Relatório Haberler, examinou tendências de curto e longo prazos nos preços e a influência de fatores variados; e considerou que os problemas de países exportadores de produtos primários eram maximizados pelos altos níveis de proteção agrícola nos países industrializados. O texto do relatório defendeu a adoção de políticas de estabilização para limitar flutuações do preço de *commodities* em curto prazo e recomendou a moderação da proteção agrícola nos países industrializados, como forma de ajudar países em desenvolvimento produtores de *commodities*, como tabaco, café, chá, algodão e açúcar (MICHALOPOULUS, 2000). Entre 1980 e 2000, os preços das 18 principais *commodities* caíram em média 25% em termos reais. Sendo que a queda que foi mais marcante para produtos como algodão (47%), café (64%), arroz (61%), cacau (71%) e açúcar (77%).

Como pode ser observado na Tabela 2, embora algumas *commodities* ligadas à energia e às carnes, por exemplo, tivessem seus preços aumentados nos últimos anos, a maioria dos bens primários, que são a base da pauta de exportação dos países em desenvolvimento, sofreram uma redução nos seus preços de venda no mercado internacional. Dados da FAO também apontam para o dramático declínio da importância relativa das exportações de produtos agrícolas para os países em desenvolvimento. Em 1960, as exportações agrícolas destes países representavam cerca de 50% dos valores exportados; em 2000 não representam mais do que 5% (BRUINSMA, 2003).

⁴⁴ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros.

Tabela 2. Preços de exportação de algumas *commodities* primárias 1994-04.

Produto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alimentos	94	100	108	99	88	78	79	81	82	86	98
Cereais	84	100	119	93	79	69	67	70	80	81	87
Arroz	84	100	105	94	95	78	64	54	60	62	77
Óleos/carne vegetais	93	100	110	110	97	77	74	71	83	98	114
Carnes	106	100	116	109	93	93	101	109	103	106	129
Frutos do mar	102	100	90	88	86	85	88	77	66	66	69
Açúcar	91	100	92	87	73	58	66	67	57	62	68
Banana	99	100	106	117	111	84	95	131	119	84	118
Café	98	100	76	106	82	64	50	35	35	39	46
Madeira	106	100	102	95	80	89	88	80	80	84	94
Algodão	81	100	82	81	67	54	60	49	47	65	63
Borracha	71	100	89	64	46	40	44	38	69	83	83
Minerais	83	100	89	90	74	73	82	74	72	81	110
Gás natural	92	100	114	109	87	87	155	153	123	162	180
Petróleo cru	93	100	118	112	76	105	164	141	145	168	220

Nota: Os índices são as médias do período em dólares.

Fonte: WTO, 2005.

A reciprocidade implícita na idéia do multilateralismo apresenta inconvenientes para os países menos avançados. Exigir que estes países ofereçam concessões tarifárias aos produtos que importam, similares às oferecidas aos produtos exportados significa, na prática, favorecer ainda mais o crescimento econômico dos países ricos à custa do desenvolvimento dos pobres. As exportações dos países em desenvolvimento são compostas por um grupo restrito de produtos primários sujeitos a fortes oscilações de preços. Em relação à questão da redução das tarifas de importação de produtos manufaturados, concedidas como contrapartida à redução das tarifas dos produtos primários exportados pelos países em desenvolvimento, Alejandro Magro Más coloca:

“...el país estará hipotecando su futuro desarrollo industrial, por la necesidad de obtener ventajas en productos primarios.”

É preciso ressaltar, entretanto, que a queda nos preços das *commodities* não afeta necessariamente de forma homogênea toda a cadeia produtiva. O caso do café⁴⁵ é emblemático, mas nas cadeias de cacau, algodão e chá são comuns os exemplos de queda na renda dos produtores com aumento na renda dos processadores e/ou distribuidores (WILKINSON & ROCHA, 2006).

2.1.2 Comércio internacional e o desenvolvimento humano

Ao final do século XX, iniciou-se a disseminação de idéias que reconheciam que a renda monetária, ainda que apresentasse um papel determinante, não era um indicador suficiente para se medir a equidade e o bem-estar social. De um modo geral, as novas idéias sobre desenvolvimento, passaram a rejeitar as doutrinas que implicavam em certa

⁴⁵ O preço dos grãos de café reduziu de US\$1,80 por libra em 1997 para US\$ 0,47 em 2002, arruinando o sustento de quase 25 milhões de famílias em todo o mundo. No entanto, em 1992 os países produtores receberam US\$ 10 bilhões de um mercado que movimentava US\$ 30 bilhões e em 2002 receberam apenas US\$ 6 bilhões de um mercado que atingia algo próximo a US\$ 60 bilhões. A explicação para que, enquanto o preço do cafezinho dobrava no mundo, a renda dos produtores caísse pela metade, está no aumento da produção mundial e nos estoques controlados por um número cada vez menor de empresas processadoras de café, como Kraft, Nestlé e Sara Lee (JAKOBSEN, 2005).

homogeneização/padronização dos caminhos e metas a serem alcançados, propondo a idéia de um “desenvolvimento livre”. Sob esse prisma, pode-se definir desenvolvimento como sendo “o processo sustentável de melhoria da qualidade de vida de uma sociedade, com os fins e os meios definidos pela própria sociedade que está buscando ou vivenciando este processo”.(MALUF, 2000). Embora a questão do padrão de desenvolvimento econômico permaneça presente nos debates sobre pobreza e iniquidade, o avanço nas teorias recentes está na percepção de seu entrelaçamento ativo com a dimensão cultural. E é este o caminho percorrido por Amartya Sen em suas teorias sobre desenvolvimento.

Sen (1993) utiliza-se dos conceitos de *capabilities*, *entitlements* e *functionings* para colocar que cada indivíduo apresenta capacidades distintas para tratar de um determinado bem ou para aproveitar uma determinada oportunidade. Ou seja, mesmo que sejam disponibilizados os mesmos bens e oportunidades, os indivíduos terão atitudes e utilizarão estes recursos de formas diversas, chegando a resultados desiguais. Sendo perfeitamente possível que estes resultados desiguais satisfaçam suas necessidades individuais de acordo com os valores de cada um. O que Sen (2000)

argumenta é que a liberdade de escolha de cada indivíduo não deve ser constrangida por imposições de ordem econômicas e/ou culturais. Assim sendo, o crescimento econômico seria um instrumento eficaz de expansão das liberdades individuais, dependendo de como seus frutos são aproveitados. Entretanto, a questão não pode estar restrita à economia, pois um crescimento que signifique desemprego, pobreza, marginalização, desarraigamento e falta de perspectiva não conduz ao desenvolvimento humano (MALHORTA, 2004).

Segundo relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o crescimento pode contribuir para o desenvolvimento humano quando o aumento da renda e uma receita governamental maior se traduzem em gastos sociais e investimentos produtivos, influenciando positivamente os indicadores do desenvolvimento humano. Embora, o produto nacional bruto mundial tenha crescido cerca de 40% entre os anos de 1975 e 1985, este crescimento beneficiou uma minoria de países pois, no mesmo período, o número de pobres em todo o mundo cresceu cerca de 17% (PNUD, 1996).

O êxito das exportações nem sempre tem contribuído para aumentar o bem estar numa frente ampla. Os dados sugerem que é necessário prestar mais atenção às condições em que os países se integram no comércio mundial (PNUD, 2005). Ou seja, a questão é a seqüência correta das políticas e o grau de prioridade a ser dado a uma ampla liberalização comercial

A UNCTAD

Em março de 1964, por iniciativa da ONU, realizou-se a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (*United Nations Conference for Trade and Development – UNCTAD*), que acabou se transformando numa estrutura permanente para auxiliar os países em desenvolvimento a participar em melhores condições das negociações comerciais internacionais.

Dentre as principais decisões aprovadas na UNCTAD estão: i) a concessão para que os países em desenvolvimento não fossem obrigados seguirem a cláusula da nação mais favorecida em relação aos países industrializados e pudessem conceder vantagens tarifárias a outros países em desenvolvimento, sem a obrigação de criar zonas de livre-comércio ou uniões aduaneiras; ii) a criação do “sistema geral de preferências (SGP)”, que foi adotado com base setorial, ou seja, os produtos nos quais os países em desenvolvimento fossem competitivos não entrariam no acordo.

A partir da Rodada do Uruguai, a influência da UNCTAD nas negociações foi muito reduzida, restringindo-se a elaboração de estudos e realizar propostas de como integrar os países em desenvolvimento ao sistema vigente.

logo no início do processo de reforma. Os casos da China e da Índia sugerem que é vantajoso adotar uma abordagem gradativa e seqüencial.

Embora o debate em torno da relação entre liberalização comercial, crescimento econômico e redução da pobreza persistam; os dados mostram que a liberalização não é um mecanismo confiável para geração de um crescimento auto-sustentável e reduzir a pobreza – e muito menos leva, por si só, ao desenvolvimento econômico ou humano em longo prazo. As condições sociais e institucionais, tanto internas quanto externas, desempenham um papel importante em determinar se, e até que ponto, um país ou um grupo de pessoas poderá colher os benefícios do comércio (MALHORTA, 2004).

2.1.3 Comércio internacional, meio Ambiente e pobreza

A partir da consolidação do sistema econômico baseado no capitalismo e na economia de mercado, uma maior atenção foi dispensada ao desenvolvimento econômico. No entanto, nas últimas décadas, a busca por um desenvolvimento econômico que respeite os limites naturais do planeta e que ainda seja capaz de minimizar a iniquidade social nos mais diversos níveis tem sido recorrente.

De modo geral, os debates sobre desenvolvimento da segunda metade do século XX, se baseavam na crença de que o crescimento econômico (neste período representado pela noção de modernidade e industrialização) e seu efeito de “transbordamento” gerariam, por si só, melhorias de condições de vida a todas as camadas da população, ou ainda que promoveriam uma redução da iniquidade econômica. Uma rápida análise da situação atual da América Latina é suficiente para revelar que há, no mínimo, um exagero na afirmação anterior pois, ainda que a renda *per capita* e as condições de vida da população como um todo tenham melhorado, a desigualdade se acentuou. A ausência da variável ambiental na teoria em questão também é alvo de questionamentos.

A saúde e o bem-estar econômico dependem de um amplo leque de recursos ambientais: água potável, saneamento e agricultura, solo fértil e pesca saudável para a produção de alimentos, além dos diversos produtos dos ecossistemas florestais e marinhos. Ademais, a diversidade da natureza – sua variedade estética, nutricional e farmacológica – é de grande enriquecimento para a experiência física e espiritual das pessoas. Seja em países industrializados ou em desenvolvimento, os danos ambientais quase sempre prejudicam mais às pessoas pobres (MALHORTA, 2004).

Embora as políticas ambientais venham sendo taxadas de opositoras ao crescimento econômico, na verdade os questionamentos levantados são em relação à qualidade desse crescimento. A preocupação com o crescimento econômico é que este normalmente é medido apenas em termos de crescimento do PIB, como uma simples medida de todos os bens e serviços comercializados no mercado mundial sem questionamentos quanto aos impactos ambientais dessas atividades. Portanto não se trata de frear o desenvolvimento econômico, mas de reestruturar as suas bases.

O subdesenvolvimento representa ameaças ao meio ambiente, na medida em que a população tende a ser levada à super-exploração de recursos naturais ou à exaustão das terras aráveis (CAMPOS e CORRÊA, 1998). Todavia, é preciso ressaltar que um expressivo desenvolvimento econômico não está necessariamente relacionado a uma maior proteção ambiental efetiva, o caso dos Estados Unidos demonstra claramente a situação em que o país mais rico economicamente é também o maior poluidor. Nesse caso, ainda que possua as maiores capacidades técnicas e econômicas para tratar do problema da proteção ambiental com sucesso, os EUA não as usam.

O livre comércio permite que cada país se especialize na produção de bens e serviços em que tenha vantagem comparativa, incluindo vantagens baseadas em suas condições ambientais. Isso significa que os recursos mundiais serão utilizados em atividades econômicas

onde apresentem taxas mais elevadas de retorno. Entretanto, distorções comerciais como subsídios ou barreiras tarifárias e não-tarifárias, podem desordenar o cenário de livre comércio, impedindo a eficiente alocação de recursos e contribuindo para padrões insustentáveis de produção. Neste sentido, a liberalização comercial, com a remoção de obstáculos comerciais que encorajam atividades ambientalmente prejudiciais, aumenta a eficiência geral do sistema econômico mundial e facilita a disseminação de tecnologias mais limpas e o acesso a recursos financeiros para proteção ambiental. Sob este ponto de vista, o crescimento econômico, que decorre em ampla medida da expansão do comércio internacional, é vetor fundamental da sustentabilidade ecológica (CAMPOS e CORRÊA, 1998). Por outro lado, a liberalização econômica pode pressionar ainda mais os escassos recursos naturais de que dependem as gerações presentes e futuras. Assim sendo, é frequente a intervenção governamental nos mercados, para regular o acesso a recursos naturais escassos e proteger o meio ambiente e os cidadãos de seu país dos riscos associados a determinados produtos e atividades. Quando essas medidas ambientais afetam, direta ou indiretamente, o acesso ao mercado ou a competitividade de produtos importados, elas podem gerar conflitos internacionais do comércio (MALHORTA, 2004).

A globalização tem aumentado a interação entre as medidas ambientais e as regras do comércio. A intensificação da concorrência econômica global transformou as questões ambientais anteriormente locais, como tratamento de dejetos e poluição atmosférica e de rios, em preocupações internacionais. Mais adiante, outros governos perceberam que poderiam utilizar este instrumento como reforço a suas políticas ambientais, para estimular mudanças nos padrões de produção por intermédio de mudanças induzidas nas preferências dos consumidores (CAMPOS e CORRÊA, 1998), ou simplesmente sob a forma de um protecionismo comercial travestido de preocupação ambiental. Os países que possuem padrões ambientais inferiores, ou meramente distintos têm visto o mercado se fechar aos seus produtos. Quando as normas ambientais são estipuladas de forma arbitrária e unilateralmente, tendem a se basear em tecnologias, percepções de risco e outros vieses culturais que, intencionalmente ou não, favorecem os produtores dos países industrializados. Isto porque vários setores intensivos no uso de recursos naturais e poluentes estão entre os mais dinâmicos nos países em desenvolvimento, enquanto estão em franco declínio em muitos países desenvolvidos (UNCTAD, 2004). Existe o reconhecimento de que o Estado-Nação não teria, hoje, condições de lidar sozinho com as questões sanitárias e ambientais, devendo dirigir-se à integração, e não ao isolamento, para cumprir corretamente seu papel de proteção do indivíduo (DALLARI & VENTURA, 2002).

Concluindo, o comércio internacional tem graves implicações ambientais e sociais, portanto, as políticas comerciais não devem ser estipuladas isoladamente de outras áreas de política pública. Não há melhor meio para implementar desenvolvimento sustentável do que relacionar seus três pilares: econômico, ambiental e desenvolvimento humano.

2.1.4 Comércio internacional e a competitividade das nações

Segundo Porter (1989), a estratégia de aumento da competitividade das empresas passa, necessariamente, pela melhoria constante do seu ambiente nacional e pela presença da inovação de seus produtos e/ou serviços. As forças competitivas que impulsionam as empresas nesta direção são: i) a ameaça de novas empresas, ii) a ameaça de novos produtos ou serviços, iii) o poder de barganha dos fornecedores, iv) o poder de barganha dos compradores, v) a rivalidade entre competidores existentes e, vi) mudanças nos regulamentos governamentais. Como esses fatores nunca são homogêneos para todos os setores produtivos e de serviços de um determinado país, verifica-se que um determinado setor pode se beneficiar de um melhor ambiente para a competição em um país do que em outros. Porter defende a tese de que a vantagem comparativa é criada e mantida através de um processo

altamente localizado, influenciado por diferenças nas estruturas econômicas, valores, culturas, instituições e histórias nacionais. Contraditoriamente, a globalização da competição fortalece o papel do país onde estão localizadas as sedes das empresas, fonte do conhecimento e da tecnologia que sustenta a vantagem competitiva.

Com a globalização a disponibilidade local de certos fatores passa a ser menos relevante. A moderna empresa global pode abastecer-se de fatores de outros países, comprando deles ou localizando neles suas atividades. Ou seja, a questão central não é o simples acesso aos fatores, mas sim a capacidade de usá-los produtivamente (PORTER, 1989). Neste contexto, variáveis extraídas da Nova Economia Institucional também podem ser observadas nas transações entre os países. Em relação à especificidade dos ativos, existem países que apresentam produtos muito específicos e até mesmo únicos, como é o caso de alguns minérios. Quanto à frequência das transações bem-sucedidas, à medida em que estas aumentam, os trâmites burocráticos podem ser facilitados pois cria-se uma percepção de que as ações oportunistas serão cada vez menos prováveis. E finalmente, como em qualquer transação, a despeito dos esforços da OMC e outros organismos, a assimetria de informações continua sendo um fator determinante para o sucesso ou fracasso de muitas negociações. Sobre essa questão, Pitelli e Moares (2006) concluíram que “*O aumento das exigências dos consumidores europeus quanto à segurança do alimento conduziu a mudanças no ambiente institucional nacional, e como consequência, aumentou o grau da especificidade dos ativos empregados nessa atividade, o que implica numa maior dependência entre os agentes*” (pág.42).

Os mesmos países que se industrializaram utilizando-se de uma série de medidas para proteger suas economias, hoje impedem, unilateralmente ou por intermédio das instituições multilaterais, que os países emergentes apliquem as mesmas medidas até que suas economias estejam consolidadas e preparadas para a competição no comércio internacional (CHANG, 2004). No caso dos Tigres do Leste Asiático, os governos da Coreia e Taiwan recorreram a estratégias heterodoxas: protegeram os mercados internos para aumentar lucros, concederam subsídios generosos aos exportadores, incentivaram as empresas a fazer a engenharia reversa de produtos estrangeiros patenteados e impuseram condições aos investidores estrangeiros (quando lhes foi permitida a entrada), tais como exigências de equilíbrio na exportação-importação e de conteúdo nacional. Todas essas estratégias são hoje severamente limitadas pelos acordos da OMC (MALHORTA, 2004).

A vantagem competitiva pode ser basicamente em dois tipos: *menor custo e diferenciação*. Embora, normalmente, os competidores optem por enfatizar um dos dois tipos, qualquer estratégia bem sucedida não deve perder nenhum dos dois de vista. Em relação à fonte da vantagem, Porter (1989) as classifica em: i) *vantagens competitivas de ordem inferior*, como baixos custos de matérias-primas, de mão-de-obra ou ainda aquelas advindas de novas tecnologias que geram exclusivamente economias de escala; estas vantagens, via de regra são facilmente imitadas e superadas; ii) *vantagens competitivas de ordem superior*, compostas por tecnologias de processamento protegidas por direito de propriedade, diferenciação baseada em produtos ou serviços excepcionais, reputação da marca firmada em esforços cumulativos de comercialização e relações com os clientes protegidas pelos elevados custos que estes teriam ao mudar de fornecedor. A busca pelas vantagens competitivas de ordem superior envolve investimentos constantes, cumulativos e, muitas vezes, arriscados em instalações físicas, aprendizado especializado, pesquisa, desenvolvimento e relacionamento diferenciado com clientes.

Ao se lançar ao comércio internacional, as empresas buscam combinar as vantagens criadas em seu país com outras como economias de escala, capacidade de servir a clientes multinacionais e uma reputação de marca transferível. A economia de escala obtida permite diluir o custo de pesquisa e desenvolvimento de produtos. Mais recentemente, muitas

empresas passaram a buscar a localização em outros países para ter acesso, não apenas a menores custos de fatores locais, mas também a conhecimentos locais especializados sobre tecnologia do produto ou processo, técnicas de comercialização e necessidades do comprador. A meta final da vantagem competitiva é modificar as regras do ambiente externo em favor da empresa, ou seja, criar assimetrias de mercado que melhorem sua competitividade (LEMOS & NASCIMENTO, 1999).

O sucesso de uma empresa no exterior decorre de uma efetiva estratégia de inovação que antecipe as necessidades internacionais ou que as crie. Para alcançar esse estágio, é preciso ter o país sede como centro de estímulo constante à melhoria competitiva e à inovação. Esse estímulo é conseguido por meio de uma conjunção de fatores que Porter (1989) chamou de *determinantes da vantagem nacional*:

i) *Condições de fatores* - fatores de produção como: trabalho especializado, recursos naturais, infra-estrutura ou recursos de capital; necessários à competição em determinada indústria. Mais importante do que o estoque de fatores em qualquer momento particular é o ritmo em que eles são criados e/ou aperfeiçoados.

ii) *Condições de demanda* - quanto mais exigente e sofisticada for a demanda interna, em relação ao produto ou aos serviços, mais a empresa será pressionada a melhorá-los, acabando por alcançar padrões elevados que os permitem inserir-se no mercado internacional. Esta demanda exigente pode agir ainda de forma a prever demandas por produtos ou normas de processamento que serão adotadas/exigidas posteriormente em outros países.

iii) *Indústrias correlatas e de apoio* - a presença, no país, de indústrias abastecedoras e indústrias correlatas que sejam internacionalmente competitivas potencializam a troca de informações e experiências locais relevantes. Os benefícios tangíveis e intangíveis estão principalmente relacionados a intercâmbios e à possibilidade de cooperação para a melhoria da vantagem competitiva nacional puxada por empresas de classe mundial, mas que beneficia, compradores, fornecedores e setores correlatos.

iv) *Estratégia, estrutura e rivalidade das empresas* - a maneira pela qual as empresas são criadas, organizadas e dirigidas e ainda a natureza da rivalidade interna são determinadas por uma gama enorme de fatores e da conjunção destes que têm sua origem em condições singulares como o sistema educacional, a história social e religiosa, as estruturas familiares e muitas outras. Via de regra, as empresas bem sucedidas globalmente participam de um clima de intensa competição em seu país que as impele a inovar e melhorar seus produtos e processos⁴⁶.

Entretanto, as vantagens comparativas dependem significativamente também de como as transações, incluindo as atividades de comércio, ocorrem e são organizadas, e ainda de como as mudanças institucionais transformam a endogenia inicial. Conseqüentemente, duas dimensões devem ser consideradas: o ambiente institucional, isto é, o jogo de regras, leis, políticas, costumes, e normas que determinam as regras do jogo; e os arranjos organizacionais imersos neste ambiente e executados por agentes em seus esforços para alcançar seus objetivos (MÉNARD & VALCESCHINI, 2005). Neste contexto, o conceito de eficiência está ligado à redução dos custos de transação nessas duas dimensões.

Portanto, o governo também possui uma relevância significativa, pois a política adotada por um determinado país pode influenciar de forma decisiva qualquer um dos fatores citados, melhorando ou piorando a vantagem nacional. Para o escopo deste trabalho é importante o papel que os órgãos governamentais exercem ao estabelecer padrões ou regulamentos locais para os produtos, que condicionam ou influenciam as necessidades da demanda. Aos governos cabe, portanto, o papel de fixar metas de produtividade adequadas, estabelecer bases sustentáveis para a melhoria da vantagem competitiva na indústria do país e

⁴⁶ Entretanto, existem exceções em monopólios nacionais bem-sucedidos internacionalmente, como nos casos da EMBRAER e da PETROBRAS.

estimular as empresas a fazerem o mesmo. O governo deve avaliar com muito cuidado e com base num espaço temporal amplo as pressões imediatistas de grupos em busca de subsídios e outras formas de proteção. A política governamental deve evoluir de forma a antecipar-se às necessidades de uma economia em desenvolvimento, permitindo e estimulando o avanço das empresas.

Uma variável que não deve ser desprezada é aquela advinda de eventos ocasionais, como é o caso da inserção de uma nova doença (vacalouca) ou praga, que criam interrupções que podem destruir a competitividade nacional em poucos dias; ou ainda de uma descoberta científica com aplicações comerciais relevantes, que pode favorecer o país que se apropria da mesma de forma adequada. O acaso é importante pois cria interrupções que permitem mudanças na posição competitiva

2.2 O Comércio Internacional de Alimentos e Produtos Agrícolas

O comércio internacional vem desempenhando um papel cada vez mais importante na economia mundial, o que demonstra a força do processo de globalização. A atestar tal importância estão os dados dos fluxos de comércio da década de 90 que cresceram a uma taxa média de 7% em valor, enquanto que a taxa média de crescimento do produto industrial para o mesmo período foi de apenas 3%. Em 2004, o volume de bens exportados cresceu 9%, neste mesmo ano, a produção global cresceu 4%. Ambos os resultados foram os melhores desde 2000, fortemente impulsionados pelo avanço da China tanto como ofertante quanto como demandante⁴⁷. Ainda em 2004, o comércio mundial de bens atingiu a cifra de US\$ 8,9 trilhões, com uma taxa de crescimento de 21% em relação a 2003, o mais forte aumento em termos de valores desde 1979, essencialmente devido aos aumentos significativos nos preços dos combustíveis, serviços e do transporte. Em 2005, apenas o valor do comércio de serviços cresceu 11%, e chegou à casa dos US\$ 2,4 trilhões; mas o total das exportações mundiais já ultrapassou a barreira dos US\$ 10 trilhões (OMC, 2005; SECEX, 2006).

Entretanto, é importante salientar que, de acordo com dados da UNCTAD, apresentados na Tabela 3, os países desenvolvidos, que representam menos de 20% da população mundial, são responsáveis por cerca de 66% das exportações mundiais. E ainda absorvem 65% do fluxo dos investimentos diretos, ou seja, mais que o dobro do comércio exterior de todos os demais países (JAKOBSEN, 2005). Por outro lado, nos últimos anos, o comércio entre os países em desenvolvimento (comércio Sul-Sul) vem apresentando taxas de crescimento maiores do que aquelas do comércio mundial, e já respondem por mais de 40% das exportações dos países em desenvolvimento (ESTADOS UNIDOS, 2005).

Tabela 3. Exportações Mundiais de Grupos de Países (em Bilhões de dólares).

Origem	1998	1999	2000	2001	2002	2003	% em 2003
Mundo	5.367	5.562	6.274	6.055	6.299	7.372	100
Países Desenvolvidos	3.742	3.813	4.095	3.996	4.112	4.773	66
Países Em Desenvolvimento	1.497	1.623	2.012	1.891	2.012	2.374	33
Países de Menor Desenvolvimento Relativo	22	21	26	32	33	38	0,5
Países de Economia Fechada	23	24	33	31	33	40	0,5

Fonte: UNCTAD, 2006.

Mas, o nível de concentração do comércio mundial é ainda mais intenso do que se pode inferir por meio dos dados acima. Em 2005, apenas os 8 maiores países exportadores e

⁴⁷ Estima-se que a exportação de manufaturas pela Ásia tenha aumentado algo em torno de 40% entre 2000 e 2004 (OMC, 2005).

importadores do mundo participaram com 46,40% e 50,30%, respectivamente, do total do comércio mundial⁴⁸. O Brasil, mesmo com um crescimento de 22,6% no volume de suas exportações de 2004 para 2005, chegou a um total de US\$ 118,3 bilhões exportados, correspondendo a apenas 1,14% das exportações mundiais. Este crescimento permitiu ao Brasil avançar no ranking dos maiores exportadores globais, ficando em 23º lugar (SECEX, 2006).

Para concluir esse breve panorama do comércio global, é preciso destacar o papel das empresas transnacionais que, em 1996, já eram responsáveis por um total de vendas de US\$ 6,4 trilhões (incluindo as áreas de bens e serviços), e foram responsáveis por cerca de 60% das exportações mundiais (UNCTAD, 1997).

Durante séculos, os países têm recorrido ao comércio de produtos agrícolas e de alimentos processados como forma de complementar a sua produção doméstica. Os atuais padrões e infra-estrutura de comércio de alimentos ainda guardam fortes relações com os históricos de ocupação e colonização de cada país. Em função de sua perecibilidade, o comércio de produtos alimentícios se beneficiou sobremaneira dos avanços das técnicas de processamento⁴⁹ e de transporte. A distribuição desigual de recursos naturais e condições climáticas distintas. Mais recentemente, empresas transnacionais com sistemas globais de produção e distribuição vêm alterando os paradigmas das relações do comércio agrícola internacional. Mudanças nos padrões de consumo incentivaram o desenvolvimento de novas rotas comerciais e de um novo mercado global. Neste sentido, é possível que existam países que conseguiriam se manter em uma situação de extinção do comércio agrícola mas, para a grande maioria, essa situação resultaria em, no mínimo, uma redução considerável nas opções de escolha dos consumidores e no bem-estar da população (BRUINSMA, 2003).

A partir de 1960, o mercado mundial de produtos agrícolas passou por intensas transformações que romperam o antigo padrão Norte-Sul de trocas e complicaram a situação de países (e produtos) tradicionais exportadores. Essa mudança foi motivada, em parte pela política protecionista e outras práticas comerciais restritivas aplicadas pelos países centrais (KAGEYAMA & GRAZIANO, 1987). Atualmente, os agricultores dos países em desenvolvimento contribuem com menos de 3% do PIB mundial, entretanto, representam: 43% dos empregos no mundo, 64% do valor adicionado na agricultura e, grande parte dos que sobrevivem com ganhos inferiores a US\$ 1 por dia no mundo (ANDERSON & VALENZUELA, 2006). A agricultura continua sendo o principal esteio econômico das pessoas mais pobres, empregando mais de 70% da população dos países em desenvolvimento⁵⁰. Especialmente nos países africanos de baixa renda, a agricultura é ainda uma importante fonte de divisas e proporciona renda, alimentação básica e subsistência para a maioria da população. Desta forma, o que acontece, ou deixa de acontecer, na agricultura tem um considerável efeito nos esforços de redução da pobreza, no aprimoramento das relações entre homens e mulheres e na promoção do desenvolvimento humano, no numeroso conjunto de países em desenvolvimento.

Em países onde há um predomínio de pequenas propriedades, como no caso do Japão e dos integrantes da União Européia, de modo geral, o setor agrícola é mais importante pelo emprego que proporciona do que pelo produto que gera. Nestes países, as micro e pequenas empresas (MPEs) de processamento de alimentos desempenham um importante papel em

⁴⁸ A China é o único país classificado como em desenvolvimento que está neste grupo, os demais países são: Itália, Reino Unido, Holanda, França, Japão, Estados Unidos e Alemanha, representando tanto os 8 maiores exportadores quanto os importadores (SECEX, 2006).

⁴⁹ Entende-se como processamento de alimentos, qualquer atividade pós colheita/abate que agregue valor ao produto agrícola, excetuando-se o *marketing* (WILKINSON, 2004)

⁵⁰ Estima-se que sejam 10 milhões de produtores familiares no caso do cacau (particularmente importante na África) e 20 milhões no caso do café (WILKINSON & ROCHA, 2006).

alguns setores⁵¹, tanto em termos numéricos quanto de agregação de valor⁵². Nos países que praticam a agricultura de forma predominantemente intensiva, o peso do emprego gerado no campo não é tão significativo⁵³.

Enquanto uma parcela das indústrias alimentícias é altamente dependente da proximidade dos centros produtores da matéria-prima, outras processadoras de alimentos, são altamente flexíveis em relação às suas matérias-primas e sua localização está relacionada a fatores estratégicos como: logística, adaptação do produto ou conhecimento do mercado. Normalmente empresas essencialmente orientadas para o mercado consumidor estão presentes em um grande número de países, é o caso da Unilever, Nestlé e PepsiCo, que estão presentes em cerca de 120 a 150 países⁵⁴ (WILKINSON & ROCHA, 2006).

As principais transformações que redefinem o sistema alimentar mundial desde os anos 1970 podem ser genericamente resumidas na noção de transformação para um sistema de suprimento orientado pela demanda, onde o comprador conduz as estruturas de fornecimento. Exportações não-tradicionais têm privilegiado produtos frescos, deslocando de certa forma algumas atividades de agregação de valor para mais perto da agricultura. Entretanto, isso não ocorreu entre os países tradicionalmente exportadores de *commodities*, onde as mesmas tendências da demanda concentraram a adição de valor no setor de serviços na ponta da cadeia (WILKINSON & ROCHA, 2006).

Em relação ao atual comércio de produtos agrícolas processados, Wilkinson (2004), destaca três tendências: a importância dos blocos regionais, a “ocidentalização”/padronização das dietas nos países asiáticos desenvolvidos e a competitividade dos produtos europeus de altíssima qualidade. Ainda segundo o autor, os novos investimentos externos diretos das empresas sediadas em países desenvolvidos têm visado os produtos finais para os mercados domésticos, aumentando a pressão por substanciais mudanças nos padrões alimentares dos países subdesenvolvidos. Situação esta, que já tem promovido a multiplicação de casos que envolvem uma perversa combinação de desnutrição e obesidade.

2.2.1 Dados internacionais

De um modo geral, o comércio agrícola mundial tem se expandido a taxas superiores que às da produção agrícola desde a década de 60 (KAGEYAMA & GRAZIANO, 1987). Entretanto, analistas acreditam que a taxa de crescimento do comércio agrícola poderia ter sido ainda mais significativa caso esses produtos tivessem sido integrados à pauta de negociações do GATT desde a sua origem. A redução dos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional justifica o fato de que o aumento dos volumes transacionados não tenha resultado em aumentos expressivos nos valores correspondentes (BRUINSMA, 2003).

Em 2004, o valor dos produtos agrícolas comercializados no mundo alcançou os US\$ 783 bilhões, conforme se verifica no gráfico 1, sendo a soja responsável por 24% desse total, seguida pelos produtos florestais com 15%, e a carne com 12%. Com percentuais expressivos temos ainda o comércio do açúcar e do café com 7% e 5%, respectivamente. Em relação ao mercado, os maiores compradores no período foram a União Européia com 36%, seguida da Ásia (excluindo o Oriente Médio), com 18% e os Estados Unidos com 16% (da SILVA, 2004). Neste período, as exportações agrícolas norte-americanas ficaram estagnadas e as da

⁵¹ Algumas indústrias alimentícias como as de óleos ou açúcar exigem níveis de escala e de investimentos em equipamentos que inviabilizam a inserção de MPÉs, que encontram um mercado maior na produção de alimentos processados como frutas ou vegetais.

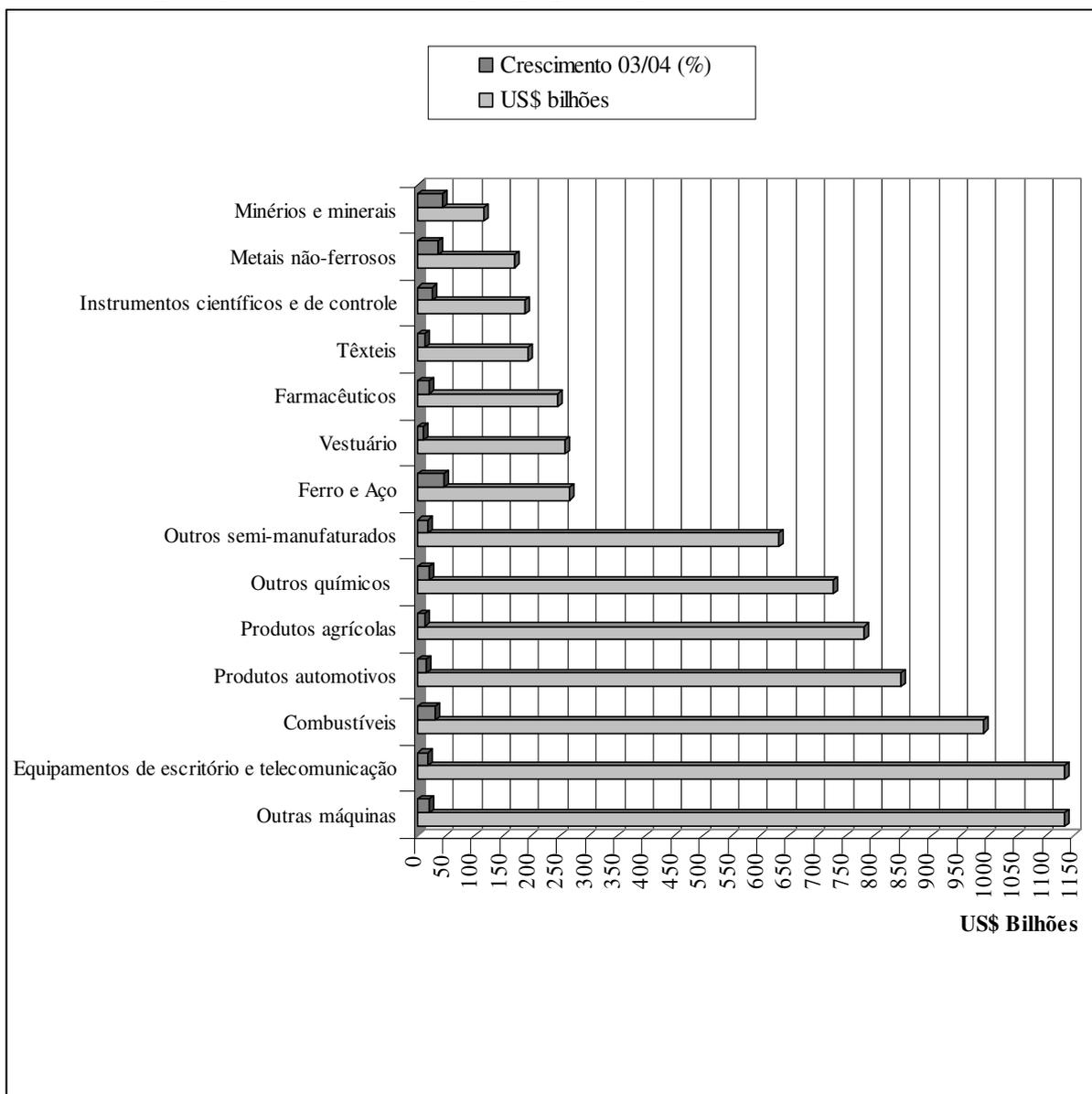
⁵² Ainda que, no setor varejista haja uma clara concentração com cerca de três ou quatro marcas líderes.

⁵³ Como exemplo, temos que a porcentagem da mão-de-obra empregada no setor agrícola no Japão e nos EUA, em 1988, era de 7,9 e 2,9, respectivamente (ABREU & LOYO, 1994).

⁵⁴ Em 1998, nos EUA, enquanto que as exportações de alimentos processados eram cerca de US\$33,9 bilhões, as vendas das afiliadas localizadas fora do país alcançaram US\$133,1 bilhões (WILKINSON, 2004).

Europa cresceram 2,5%, ou seja, menos do que a média global. As Américas do Sul e Central, assim como a Comunidade dos Estados Independentes (Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Kazaquistão, República Tcheca, Moldávia, Federação Russa, Tajiquistão, Turkmenistão, Ucrânia e Uzbequistão) e a África, obtiveram um crescimento acima do crescimento médio. Apesar de permanecer como um grande importador de produtos agrícolas, a Ásia aumentou suas exportações em 3% em 2004 (OMC, 2005).

Gráfico 1. Exportação mundial de bens por grupos de produtos, 2004.



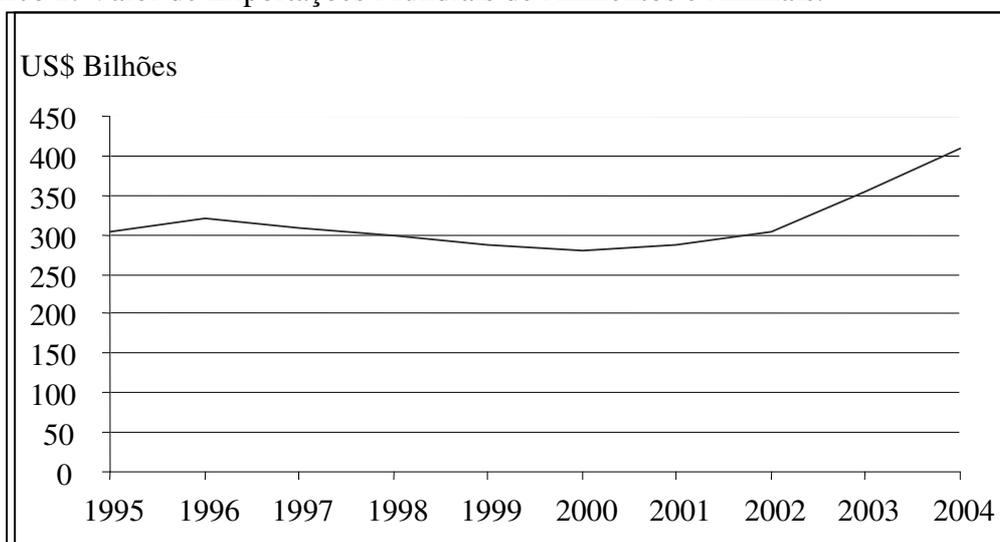
Fonte: OMC, 2005.

O valor total comercializado deixou os produtos agrícolas em quinto lugar no ranking de grupos de produtos segundo o anuário estatístico de 2005 da OMC (2005). Em 2004, o valor das exportações mundiais de produtos agrícolas cresceu 15% quando comparado a 2003; embora o gráfico 2 demonstre uma tendência de alta, esta é bem inferior à registrada para outros grupos de produtos como ferro/aço ou minérios/minerais, com aumentos superiores a 40%. Ainda de acordo com anuário da OMC, as elevadas disparidades no crescimento de alguns grupos de produtos ocorrem basicamente devido aos distintos preços dos mesmos no período. Em 2004, os preços de importação dos EUA para produtos de ferro e

de aço elevaram-se em quase 40%, enquanto que a alta para produtos agrícolas foi de apenas 9%. Esse é um dos motivos que levaram o comércio agrícola em 2005, a representar apenas 9% do total do comércio mundial, seu menor percentual em relação aos últimos 20 anos (SECEX, 2006).

Desde o início dos anos 1970, a queda nas exportações de alimentos em relação às exportações totais foi especialmente acentuada nos países menos desenvolvidos. Nestes países, a liberalização comercial levou a um crescimento imediato e assimétrico das importações de alimentos; pois muitos não puderam aumentar as suas exportações agrícolas, em virtude dos mercados protegidos e dos subsídios às exportações dos países industrializados. Nos casos em que os países conseguiram aumentar o volume das exportações agrícolas, o valor delas caiu (MALHORTA, 2004). De forma geral, os países desenvolvidos estimulam os países em desenvolvimento a exportarem produtos tropicais, que não representam ameaça aos produtores europeus, e a importar alimentos processados.

Gráfico 2. Valor de Exportações Mundiais de Alimentos e Animais.



Fonte: JELLINEK, 2005.

Na tabela 4 pode-se verificar que há uma grande disparidade entre o peso da exportação de produtos agrícolas na pauta de exportação dos países; ainda que este seja muito maior nos países em desenvolvimento, as exportações europeias de produtos agrícolas representaram 47% das exportações mundiais em 2004.

A América do Norte não apenas reduziu seu ritmo de crescimento em 2004, como teve a sua participação no comércio mundial reduzida em 4 pontos percentuais desde 2000, chegando a menos de 17% em 2004. As exportações dos produtos agrícolas norte-americanos foram afetadas pelo mau tempo e pela descoberta da Encefalite Espongiforme Bovina (BSE) no rebanho doméstico em dezembro 2003. Embora as exportações agrícolas asiáticas sejam superiores às da América do Norte desde 2003, essa região permanece como sendo o maior importador líquido mundial. Ainda que a importação de produtos agrícolas tenha representado apenas 7,5% em sua pauta de importação em 2004, a China está entre os principais importadores, apresentando um aumento de aproximadamente 40% pelo segundo ano consecutivo desde 2002. Como os países em desenvolvimento apresentam grande parcela de sua população em situação de insegurança alimentar, via de regra, qualquer aumento da renda nessa camada gera imediato aumento da demanda por alimentos. Logo, as projeções para os próximos vinte anos, indicam que quase todo o aumento na demanda mundial de alimentos ocorrerá nos países em desenvolvimento⁵⁵.

⁵⁵ Entre 1998 e 2002, a Nestlé cresceu cerca de 7% na Europa, 29,8% nas Américas e 19,7% na Ásia (WILKINSON & ROCHA, 2006).

Tabela 4. Participação dos produtos agrícolas nas pautas de comércio (%) *.

Países	Exportações					Importações				
	1980	1990	1995	2000	2004	1980	1990	1995	2000	2004
Paraguai	-	90,0	80,3	80,2	86,5	..	8,1	18,7	17,8	9,8
Uruguai	-	60,0	49,5	50,7	60,0	-	10,8	14,4	14,1	12,6
Argentina	71,2	60,2	53,8	44,9	49,5	9,4	8,0	7,5	6,3	3,5
Brasil	-	31,0	33,6	28,0	32,5	-	11,9	13,4	8,8	6,8
Austrália	44,5	-	27,1	26,1	25,4	8,0	7,0	6,6	5,9	5,7
Chile	-	32,5	37,2	35,1	29,5	-	6,5	8,3	8,5	8,5
China	-	16,2	10,0	6,6	4,0	-	14,5	12,0	8,5	7,5
Índia	33,1	19,5	19,9	14,1	-	10,7	7,2	8,2	7,6	-
México	-	13,2	9,0	5,5	-	-	18,2	8,7	6,3	-
Portugal	21,2	13,4	11,8	10,3	10,0	20,2	15,3	17,0	13,7	14,0
Feder. Russa	-	-	-	4,3	4,4	-	-	-	16,6	17,8
Canadá	22,8	17,6	16,8	12,5	12,7	9,4	7,7	7,4	6,3	7,1
França	18,2	17,5	15,7	12,2	12,2	14,0	12,4	13,3	9,8	9,8
Itália	8,0	7,0	7,2	6,8	7,2	19,6	17,2	16,9	12,4	12,0
Japão	2,2	1,1	1,1	0,9	1,0	21,2	21,5	22,2	16,3	14,3
Grã-Bretanha	8,1	8,0	8,3	5,9	6,3	17,0	13,1	12,5	9,6	10,5
EUA	-	15,1	13,8	9,1	9,7	10,7	7,7	6,9	5,5	5,8

* Classificação Padrão de Comércio Internacional (SITC) 0+1+2+2+22+27+28 (alimentos, bebidas, fumo e matérias agrícolas *in natura*)

Fonte: UNCTAD, 2006.

Os dados reunidos nas figuras 1 e 2, permitem verificar que há uma significativa mudança no perfil das exportações agropecuárias dos países em desenvolvimento ao longo das duas últimas décadas. Basicamente houve uma redução do peso dos produtos tropicais tradicionais em relação a produtos como pescado, hortaliças e especiarias. Os produtos agrícolas de maior valor agregado - como peixes, frutas e vegetais processados, carne, castanhas e especiarias - já representam mais de 50% do valor da pauta de exportação dos países em desenvolvimento⁵⁶, enquanto que o mercado das *commodities* mais tradicionais como café, cacau, chá, açúcar, algodão e tabaco continua em declínio (JELLINEK, 2005). Ainda assim, o café continua sendo um dos principais produtos em termos de valor de exportações para muitos países em desenvolvimento, como no caso mais recente do Vietnã.

Em termos de valor agregado, alguns vegetais frescos tiveram uma ligeira alta devido ao aumento da procura, entretanto, para os produtos tradicionalmente exportados por países em desenvolvimento (café, cacau, algodão, borracha e chá), o aumento do valor agregado se deu preponderantemente na ponta, ou seja, no setor de serviços relacionados a estes (ver nota 45). Estima-se que, entre 1970 e 1994, o valor agregado dos alimentos processados, em relação aos *in natura*, tenha aumentado de 26% para 37%. Além de mais rentáveis, os alimentos processados possuem uma demanda mais elástica de preços (WILKINSON, 2004).

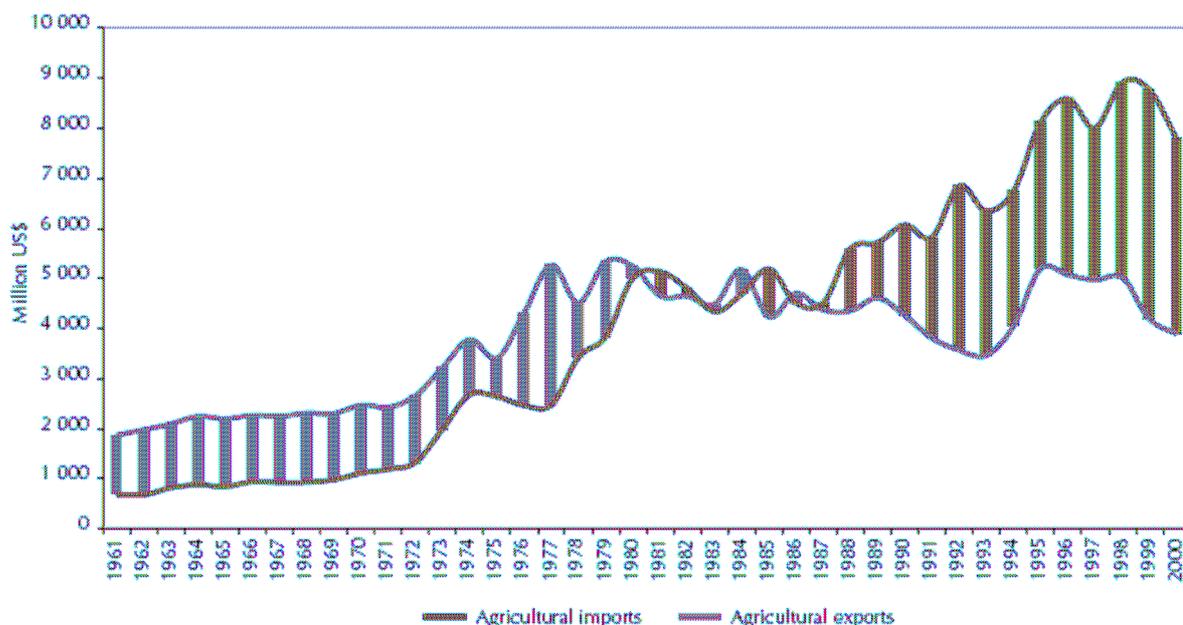
No entanto, a recomendação estratégica de aumentar o valor agregado de seus produtos como forma de melhorar a performance de suas exportações é válida apenas para um restrito grupo de países em desenvolvimento possuidores de economias mais dinâmicas e para

⁵⁶ O pescado processado respondia por cerca de 8,9% do total de produtos processados exportados por países em desenvolvimento em 1970, já em 1999 esse percentual havia chegado a 30,1. Juntamente com as frutas em conserva, esses dois produtos já respondiam por cerca de 42% do total de alimentos processados exportados por países em desenvolvimento (ATHUKORALA *et al*, 2002).

uma também restrita categoria de produtos - normalmente peixes, hortícolas e carnes – ou seja, não representa uma alternativa à crise do setor tradicional de exportação de *commodities*. Estudos em países africanos exportadores de produtos hortícolas para a Europa dão conta de que apenas 25% do valor agregado é realizado no país exportador, o que indica que o modelo do comércio atual dos novos produtos não difere muito, neste sentido, do comércio das *commodities* tradicionais.

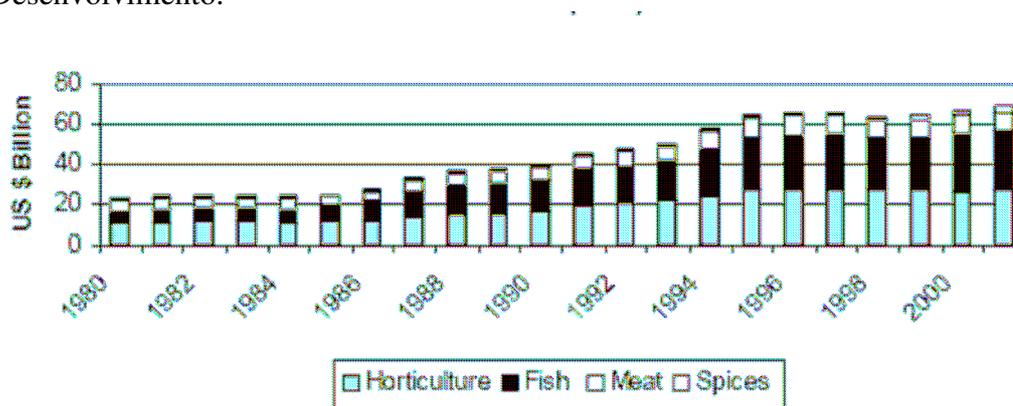
De modo geral, o peso dos produtos processados vem aumentando na pauta de importação dos países em desenvolvimento. Segundo Wilkinson & Rocha (2006), essa expansão ocorre principalmente devido ao processo de urbanização desses países, com mudanças nos padrões de dieta que demandam novos alimentos e uma reorganização das redes de suprimento de alimentos. Os alimentos processados já respondem por cerca de 80% do total mundial de vendas de alimentos, estimado em US\$ 4 trilhões em 2002, o que fez muitos países em desenvolvimento, tradicionalmente exportadores de alimentos, passarem à situação de importadores. O gráfico 3, demonstra claramente que, em meados dos anos 80, há uma inversão das curvas e o grupo que representa os países de menor desenvolvimento relativo passou para a condição de importadores líquidos de alimentos. E, segundo projeções realizadas pela FAO, mesmo com o aumento projetado de 36% no volume total de produtos agrícolas tropicais exportados, a tendência é de que o déficit dos países em desenvolvimento se aprofunde ainda mais, chegando a US\$ 31 bilhões em 2030. É preciso ressaltar, no entanto, que no caso de alguns países, como a República da Coreia, a nova condição de importadores de alimentos ou o aumento do déficit, podem estar relacionados ao aumento da demanda interna de alimentos (em função do aumento da renda de sua população) e/ou a mudanças estruturais em suas economias privilegiando o desenvolvimento de setores mais intensivos em tecnologia (BRUINSMA, 2003).

Gráfico 3. Passagem do grupo dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo de exportadores a importadores de gêneros agrícolas.



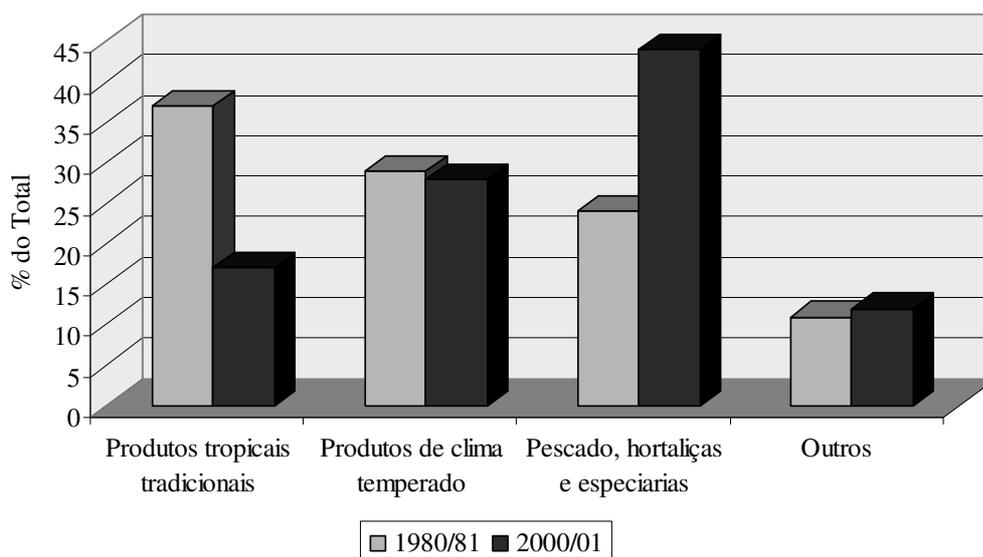
Fonte: BRUINSMA, 2003.

Figura 1. Expansão das Exportações de Alimentos de Alto Valor Agregado por Países em Desenvolvimento.



Fonte: FAOSTAT, citado por Jellinek (2005).

Figura 2. Mudanças na Composição das Exportações Agrícolas dos Países em Desenvolvimento.



Fonte: der MEER, 2004.

Embora os produtos agrícolas apresentem um baixo peso na balança comercial dos países desenvolvidos, isto não significa que o volume ou o valor destes produtos seja pequeno. Na tabela 5, podemos verificar como o comércio internacional de produtos agrícolas é dominado pelo comércio intra-europeu.

Tabela 5. Maiores fluxos regionais de exportação de produtos agrícolas no mundo, 2004.

Regiões	Valor (US\$ bilhões)	Mudança percentual anual (%)		
		2004	2000-04	2003
Intra-Europa	297,4	11	23	14
Intra-Ásia	84,0	7	9	16
Intra-América do Norte	59,7	5	4	13
América do Norte para Ásia	40,0	2	16	4
Américas Central e do Sul para Ásia	26,3	10	19	18
Américas Central e do Sul para a América do Norte	14,6	6	14	14

Fonte: OMC, 2005.

2.2.2 Dados brasileiros

Segundo Muller (1990), “*As atividades agrárias brasileiras sempre estiveram, de um modo ou de outro, ligadas aos mercados interno e, sobretudo, internacional.*” A partir da segunda metade da década de 60, um grande movimento em busca de um aumento das exportações abarcou toda a economia brasileira. Embora os maiores incentivos tivessem sido direcionados para as manufaturas, o setor agrícola se beneficiou desse esforço e também da conjuntura internacional favorável⁵⁷. Entre 1964 e 1990, as exportações brasileiras cresceram tanto em termos de valor exportado⁵⁸ quanto em relação à diversificação de setores e produtos. Entretanto, a dinâmica industrial da década de 90, não foi capaz de pôr em marcha um círculo virtuoso de expansão significativa da capacidade produtiva da indústria via novos investimentos. Além disso, a abertura comercial não foi capaz de eliminar mecanismos setoriais de promoção e proteção que reproduziram, ainda no final da década de 90, um razoável viés anti-exportador (VEIGA, 2002).

Segundo Gonçalves (1997), as exportações agrícolas, em meados dos anos 70 correspondiam a mais da metade das divisas obtidas pelas exportações brasileiras. Nesta década as exportações agrícolas ganharam ainda mais importância na equalização das contas nacionais por conta do aporte contínuo de capital externo, reflexo da crise do petróleo. Quando analisamos o saldo comercial por tipo de produto (Gráfico 4), verificamos que, desde a abertura da economia nos anos 90 o Brasil ainda apresenta uma forte presença de produtos primários em sua pauta de exportação (em torno de 40% do total).

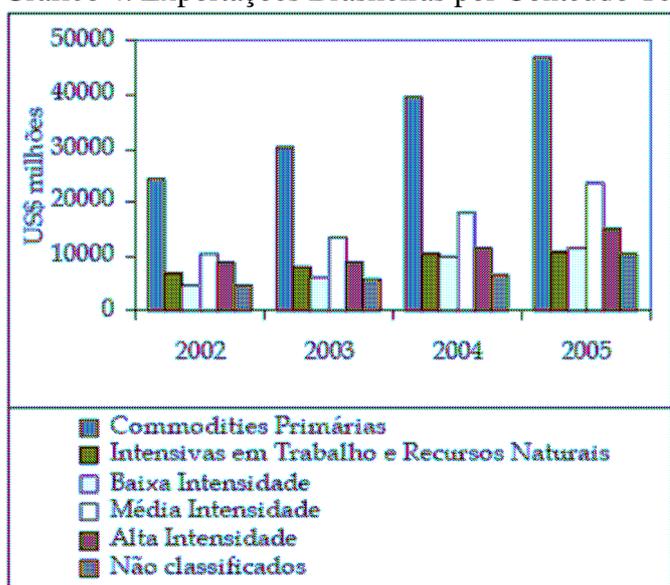
A pauta exportadora brasileira continua concentrada em *commodities* agrícolas e industriais, produtos de baixa intensidade tecnológica e bens intensivos em trabalho e recursos naturais. Como as elevadas taxas de crescimento das vendas externas de bens de média e alta intensidade tecnológica no biênio 2004-2005 não foram suficientes para alterar sua participação relativa no total das exportações, o perfil dessa pauta em termos de conteúdo tecnológico manteve praticamente constante entre 2002 e 2005 (BALTAR, 2007) e os gráficos 5 e 6 espelham estas afirmações.

Segundo Prates (2006), a estrutura da pauta de exportação deixa o país extremamente vulnerável a mudanças na dinâmica do comércio internacional; e a autora alerta ainda para a identificação de um movimento de “retrocesso” na pauta de exportação no que se refere ao seu conteúdo tecnológico. A hipótese de que restrições impostas aos produtos de maior teor tecnológico possam estar influenciando este movimento é instigante, mas nos faria desviar muito do foco desta tese.

⁵⁷ Alta dos preços e quebras de safra de outros países.

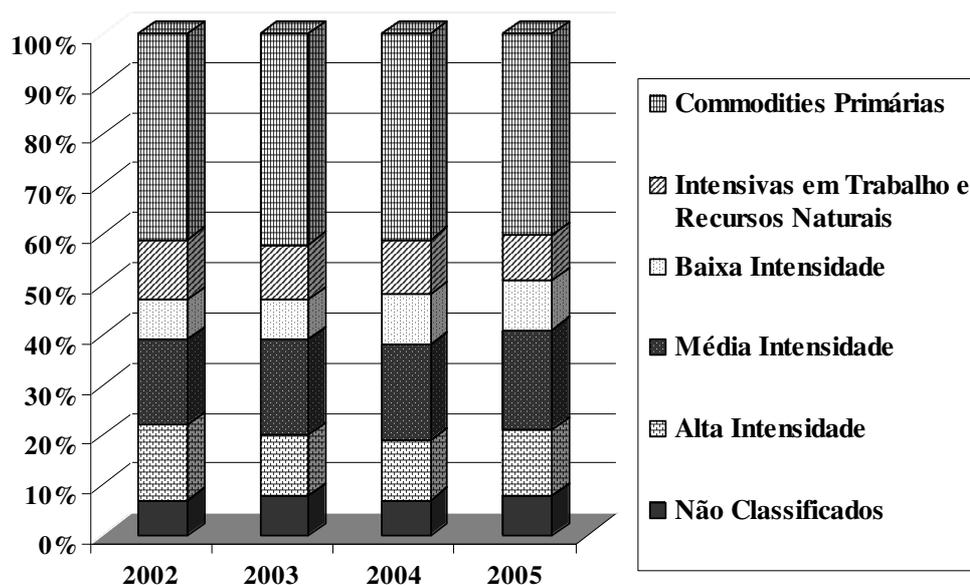
⁵⁸ Entre 1964 e 1990, as médias anuais nominais passaram de US\$1,16 bilhões no triênio 1964/66 para US\$33,2 bilhões em 1988/1990 (VIEGAS, 2002).

Gráfico 4. Exportações Brasileiras por Conteúdo Tecnológico (CT) (US\$ milhões).



Fonte: Secex-MDIC. Elaboração Neit-Unicamp.

Gráfico 5. Exportações Brasileiras por Conteúdo Tecnológico (% no total).



Fonte: Secex-MDIC. Elaboração Neit-Unicamp.

Outra fragilidade que pode ser apontada na pauta de exportação agrícola brasileira é a sua alta concentração em uma pequena variedade de produtos. Na média do triênio 2000-2002 apenas 10 produtos responderam por 79,3% das divisas obtidas pelo setor agrícola sendo que dois deles, soja em grão e torta de soja, foram responsáveis por 30,4% (CARVALHO & Da SILVA, 2005).

Segundo Laplane & Sarti, (2005), a reversão do déficit comercial nos manufaturados, a partir de 2003, ocorreu em grande parte, devido ao aumento das exportações das filiais da cadeia automotiva. No entanto, para que o Brasil sustente suas exportações de produtos de maior teor tecnológico, é preciso que ele mantenha seu papel de fornecedor destes produtos para a América Latina; tarefa que tem se tornado cada vez mais complexa devido à notável inserção da China no comércio mundial. Um reflexo dessa situação é a constante redução da

participação brasileira na produção industrial mundial a partir de 1993, enquanto que as da China, Índia e Coréia aumentaram.

Apesar do perfil ter evoluído para uma presença mais vigorosa de produtos de maior valor agregado, a pauta exportadora ainda é dominada pelas *commodities*⁵⁹. A predominância de *commodities* prejudica o crescimento das exportações – ainda que o Brasil possua uma vantagem comparativa expressiva em várias delas – isso decorre dos seguintes fatores: i) seu mercado internacional é menos dinâmico que o de produtos tecnologicamente mais sofisticados; ii) estão sujeitas a maiores variações de preços, já que são essencialmente *price takers* e enfrentam competição de muitos países em desenvolvimento; iii) estão mais vulneráveis a práticas protecionistas, especialmente em países desenvolvidos.

Em um estudo que procurou demonstrar a vulnerabilidade do agronegócio brasileiro, Carvalho e Da Silva (2005) reafirmam a tese cepalina de que os produtos agrícolas apresentam uma baixa elasticidade de preço e renda. Esses autores ainda apontam para as seguintes tendências como preocupantes: i) A demanda mundial por produtos agrícolas vem crescendo menos que a dos produtos industrializados⁶⁰; ii) O Brasil vem aumentando a dependência de produtos agrícolas como fonte de divisas; iii) O relativo sucesso das exportações brasileiras se deve sobretudo ao aumento das quantidades exportadas; e iv) A evolução das relações de troca⁶¹ tem sido desfavorável ao Brasil. Diante deste quadro, conclui-se que o aumento do rendimento das exportações deve se dar por meio da agregação de valor aos produtos, o que pode ser feito por meio da sofisticação do consumo com o oferecimento de qualidades especiais. Essa diferença também pode ser observada ao compararmos o valor médio das toneladas vendidas e compradas pelo Brasil⁶² (GUIMARÃES, 2005).

O Brasil apresenta uma baixo nível de agregação de valor e uma insuficiente incorporação de novas tecnologias no processo produtivo no que se refere a grande maioria dos produtos do agronegócio exportados. O debate sobre as causas deste quadro é bastante complexo e envolve questões relacionadas à evolução histórica da inserção brasileira no mercado mundial de *commodities*. Para fins desta tese, é relevante citar que uma parcela desta responsabilidade encontra-se nas lacunas a serem preenchidas na chamada Tecnologia Industrial Básica (TIB). A Tecnologia Industrial Básica está incorporada em praticamente todos os produtos primários e manufaturados e visa assegurar qualidade, adequação a normas técnicas estrangeiras e cumprimento de padrões ambientais, além de proporcionar custos competitivos através da adoção de técnicas organizacionais avançadas (TIGRE, 2002). É preciso ressaltar que a excelência brasileira na área de metrologia é reconhecida mundialmente, com participação significativa em diversos fóruns internacionais sobre o assunto. Entretanto, em termos de robustez ainda encontra-se aquém da grande e heterogênea demanda de um país de dimensões continentais. Nas palavras de Delfim Netto (2007): “*O Brasil, felizmente, será sempre um fornecedor importante de commodities, mas, infelizmente, isso não parece suficiente para sustentar o robusto crescimento econômico e social que desejamos*”.

⁵⁹ Um indicador desse padrão de especialização é o valor médio das exportações por quilograma, que representa apenas 40% do valor das importações (TIGRE, 2002).

⁶⁰ Segundo a FAO, entre 1961-2002, o valor das importações mundiais cresceu à taxa de 10,7%a.a. Esse número é resultado de crescimento anual de 7,3% das importações agrícolas e de 11,3% das importações dos produtos não-agrícolas (CARVALHO & DA SILVA, 2005).

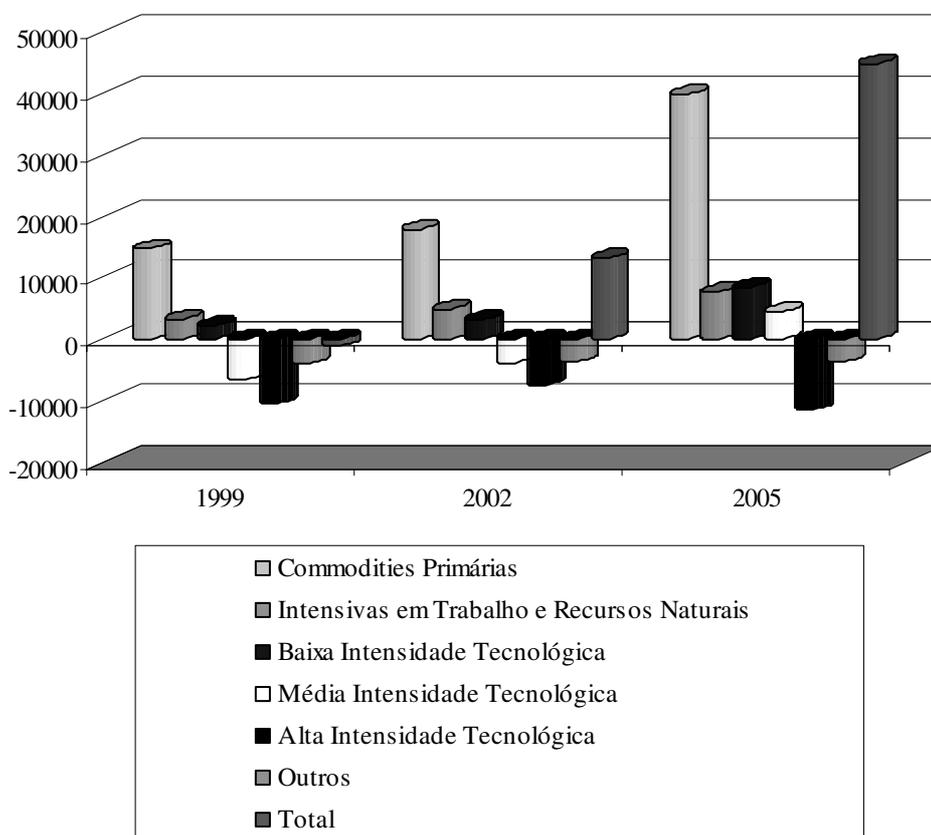
⁶¹ Por relações de troca entende-se a razão entre os preços dos produtos exportados e o preço dos produtos importados (CARVALHO & DA SILVA, 2005).

⁶² Os três principais produtos importados pelo Brasil em 2004 – petróleo, autopeças e circuitos integrados – custaram, por tonelada, US\$ 336,19, US\$ 6.409,09 e US\$ 639.241,43, respectivamente. Já os principais produtos exportados – minério de ferro, soja e automóveis – custaram por tonelada US\$ 25,36, US\$ 223,08 e US\$ 6.523,88, nessa ordem (GUIMARÃES, 2005).

À exceção de um reduzido número de empresas de grande porte, as empresas brasileiras apresentam uma baixa propensão exportadora, caracterizando-se, em geral, por uma inserção oportunista e não regular, ou seja, não são estratégicas na atividade de exportação. De forma geral, o Brasil permaneceu à margem durante o período de difusão internacional de um novo paradigma produtivo e tecnológico ocorrido ao final do século passado. O ambiente de volatilidade e incertezas levou as empresas a adotarem estratégias defensivas voltadas para o curto prazo (VIEGAS, 2002).

Mais recentemente, o que se verifica como tendência é uma pressão maior nos preços internacionais das matérias-primas – dentre estas as *commodities* agrícolas⁶³ – em função do aumento da demanda mundial, sobretudo asiática. No caso do Brasil, este aumento tem compensado a desvalorização cambial ocorrida nos últimos anos. Outro fator que vem influenciando de forma cada vez mais significativa o mercado mundial de produtos agrícolas é o deslocamento de algumas culturas para a fabricação de combustíveis. O caso do milho nos EUA é emblemático. O aumento das cotações desta *commodity* gera reflexos, por exemplo, no preço da carne de frango e em outras culturas das quais é concorrente direta.

Gráfico 6. Saldo comercial por conteúdo tecnológico (em US\$ milhões).



Fonte: Secex. Elaboração NEIT/IE/Unicamp; citado por Laplane & Sarti, 2005.

A determinação do volume do agronegócio, seja em termos de mão-de-obra empregada, percentagem do PIB ou volume exportado, é um debate extenso, de elevada conotação política, alvo de debates metodológicos, e que não faz parte do escopo desta tese. Segundo fontes mais otimistas, o agronegócio teria representado, em 2005, 36,85% das exportações brasileiras, 37% dos empregos e 28% do PIB, com um saldo de US\$ 38 bilhões⁶⁴,

⁶³ No início de 2008, a soja atingiu sua maior cotação em 35 anos.

⁶⁴ Ao passo que os demais setores reunidos obtiveram um superávit em torno dos US\$ 7 bilhões no mesmo período. No final dos anos 90 o saldo foi positivo em cerca de US\$ 10 bilhões. Em 2003, o país já contava com um superávit na casa dos US\$17,7 bilhões, chegando a US\$ 24 bilhões em 2004.

valor que colocou o país na primeira posição entre os maiores exportadores do mundo⁶⁵ (RODRIGUES, 2006). Segundo a OMC, que define o agronegócio de acordo com a cobertura de produtos do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai, o Brasil exportou em 2004, US\$ 27,5 bilhões em produtos agrícolas. Já o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) inclui em sua definição setores - como madeira, papel e celulose, couro e calçados, fibras e tecidos - que não fazem parte da definição do OMC. Pelo critério do MAPA, o agronegócio brasileiro em 2006 foi estimado em R\$ 534,77 bilhões ou o equivalente a 26,7% do PIB brasileiro, e obteve um saldo comercial de R\$ 41 bilhões de janeiro a outubro de 2005 (BRASIL, 2006c). Desta forma, enquanto que as exportações totais do Brasil correspondem a cerca de 1% do comércio internacional, as exportações do agronegócio nacional representam 4% das exportações totais de produtos do agronegócio em nível mundial⁶⁶ (da SILVA, 2004). Em uma outra tentativa de estimar o volume do agronegócio brasileiro, Silva & Nonnemberg (2006), trabalharam com 4 grandes agregados (insumos industriais; agropecuária; agroindústria e atividades a jusante; serviços e administração pública), e concluíram que o PIB do agronegócio em 2003 foi de R\$ 316 bilhões, ou seja, 20,3% do PIB⁶⁷. Um dado mais recente, fornecido pela empresa Tendências Consultoria⁶⁸, projeta que os valores dos produtos do agronegócio exportados pelo Brasil em 2007 e 2008 alcançarão, respectivamente, US\$ 54,96 e US\$ 63,81 bilhões.

O Brasil dispõe de um sistema de produção de alimentos de grande dimensão e complexidade, com a produção crescendo a taxas anuais elevadas, como 9,49% em 2003. Entre 1990 e 2002, a avicultura teve um aumento de 223% em sua produção, a bovinocultura 125%, já os pescados e a produção de leite obtiveram aumentos da ordem de 68% e 45%, respectivamente. Na agricultura, apesar de a área plantada ter diminuído em 1% em 20 anos, o volume físico da produção cresceu 40% no mesmo período (da SILVA, 2004). Embora parte desse aumento tenha sido destinado às exportações, o mercado doméstico ainda é o destino da maior porcentagem da produção. O consumo brasileiro *per capita* de frango passou de 2Kg em 1970 para 26Kg em 2000, atualmente, 70% do total produzido é destinado ao mercado interno, este percentual é o mesmo para o óleo de soja (WILKINSON, 2004).

Os sucessivos aumentos no volume total da produção são baseados em altas taxas de produtividade e uma grande eficiência em todos os elos da cadeia e sua governança. Esse panorama não é restrito às *commodities* tradicionais como a soja, mas inclui produtos de maior valor agregado e mais intensivos em tecnologia, como é o caso do suco de laranja concentrado, um dos produtos em que o Brasil ocupa o primeiro lugar no ranking dos países exportadores⁶⁹ (BELIK, 1996). Em 2002, a produção do setor de alimentos processados representou 3,4% do PIB e 14% do total produzido pelo setor industrial no País, valor próximo do encontrado nos países industrializados (WILKINSON & ROCHA, 2006). Entretanto, segundo dados da Associação Brasileira da Indústria da Alimentação, a participação dos alimentos industrializados representa, em termos de valor, apenas 18% do total de alimentos exportados.

⁶⁵ Em segundo lugar, com cerca de US\$5 bilhões a menos, vêm a Argentina e a Austrália. Os EUA, que até 1999 ocupava o primeiro lugar no ranking, teve seu saldo reduzido drasticamente após a entrada em vigor do NAFTA.

⁶⁶ Somando-se todos os setores, a participação brasileira nas exportações mundiais caiu de 1,5% em meados da década de 80 para cerca de 0,9% no final da de 90. Comparativamente a países em desenvolvimento como Malásia, China, Coreia do Sul, Chile e Indonésia, o Brasil teve a menor taxa média de crescimento das exportações de produtos manufaturados nos anos 90 (TIGRE, 2002).

⁶⁷ A contribuição de cada setor foi: insumos industriais (2,66%); agropecuária (46,29%); agroindústria e atividades a jusante (25,59%); serviços e administração pública (25,46%) (SILVA & NONNEMBERG, 2006).

⁶⁸ Jornal O Globo; página 36; coluna Panorama Econômico; Débora Thomé; 6/10/2007.

⁶⁹ Em 2005, o Brasil ainda figurava em primeiro lugar no ranking de exportação de: tabaco, carne bovina, açúcar, álcool, café, complexo soja e carne de frango.

Embora haja setores que se destacam, de um modo geral, a expansão das exportações brasileiras tem ocorrido em quase todos os segmentos exportadores do agronegócio. Comumente, verifica-se um processo de diferenciação e agregação de valor nas vendas externas do setor com um grande ganho de competitividade. Devido às exigências do mercado, os produtores brasileiros têm investido em pesquisa e na modernização de suas atividades, de forma a obter produtos com preços atrativos, e qualidade de nível internacional.

Uma estratégia de exportação mais agressiva e o reconhecimento da qualidade do produto nacional têm permitido que as exportações do agronegócio brasileiro aumentem de volume e diversifiquem seus destinos. Além dos embarques para mercados tradicionais como o Japão, as vendas para os chamados BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e para o Oriente Médio se expandem rapidamente. A retomada do crescimento das exportações para os EUA também merece destaque.

Aos poucos o Brasil tem buscado superar os problemas de infra-estrutura de apoio, como no escoamento ou na armazenagem da produção. Problemas que fazem com que, por mais que o produtor invista dentro da porteira para obter um produto de alto padrão de qualidade a preços competitivos, este tenha que vencer desafios como estradas em péssimas condições de conservação e portos com baixa eficiência antes de chegar ao seu destino.

O Comércio agrícola e os acordos internacionais (GATT e OMC)

Neste tópico serão abordados temas freqüentes na pauta das negociações comerciais internacionais de bens agropecuários. De forma mais específica, são apresentados três temas previstos no Acordo sobre a Agricultura da OMC, e tidos pela maioria dos especialistas como sendo prejudiciais ao livre comércio de bens agrícolas internacionais, quais sejam: as quotas tarifárias, os subsídios e o princípio da precaução. Serão apresentados dados que confirmam a atual influência destes temas no comércio mundial de produtos agrícolas, a despeito dos acordos que preconizavam seu banimento.

Em 1995 foi instituído o Acordo sobre a Agricultura da OMC que, embora tenha eliminado muitas barreiras não-tarifárias ao comércio agrícola, mantinha as tarifas para o setor significativamente mais elevadas do que as industriais. Enquanto as tarifas médias sobre os produtos industrializados caíram 40% de 1945, para 4% em 1995, as tarifas agrícolas permaneciam em 62% em média. Além do mais, a progressão e os picos tarifários permanecem elevados em muitos países industrializados. Para algumas exportações de produtos agrícolas de interesse dos países em desenvolvimento (açúcar, arroz, laticínios), as grandes potências econômicas mantêm tarifas entre 350 e 900%, ao passo que, muitos países em desenvolvimento têm sido forçados a reduzir suas barreiras tarifárias e não-tarifárias como condição para obtenção de empréstimos junto ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) (MALHORTA, 2004; OLIVEIRA, 2005).

O acesso ao mercado é importante para que os países em desenvolvimento possam alcançar um nível que lhes permita competir em pé de igualdade, mas isso não basta. Esses países ganham menos com o comércio do que os países industrializados, em parte pela queda dos preços das *commodities*⁷⁰ e por sua especialização em exportações de baixo valor agregado. Em relação à maioria das *commodities*, seu comércio continua a ocorrer fora da estrutura do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e da Organização Mundial do Comércio (MALHORTA, 2004). Segundo dados citados pela FAO, a liberalização completa do comércio de gêneros agrícolas geraria ganhos de US\$ 164 bilhões anuais, sendo US\$ 121,7 bilhões para os países desenvolvidos e US\$ 43 bilhões para países em desenvolvimento (BRUINSMA, 2003).

⁷⁰ O preço real (corrigido pela inflação) dos grãos de café caiu para apenas 24 % de seu nível em 1960 (MALHORTA, 2004).

As metas do desenvolvimento humano permanecerão distantes enquanto o Acordo sobre a Agricultura estiver baseado em um paradigma de acesso ao mercado, que pressupõe que todos os países podem participar igualmente da produção agrícola orientada para o mercado. Estratégias promissoras que podem nivelar as bases políticas neste setor têm sido aquelas direcionadas à renegociação dos atributos de qualidade da produção primária alinhadas com critérios ambientais e sociais. Nesta linha, o movimento social batizado de *Fair Trade* tem desenvolvido novos modelos de contrato que podem servir de base para uma re-regulação dos mercados tradicionais de *commodities* (WILKINSON & ROCHA, 2006).

As quotas tarifárias

O Acordo sobre a Agricultura trouxe uma relativa melhoria de acesso ao mercado ao desenvolver o conceito de “quotas tarifárias”, que basicamente estabelece dois patamares de impostos aduaneiros. Este sistema permite a um país estabelecer uma determinada quota na qual é cobrado um imposto mais baixo para um determinado produto e, ultrapassada esta quota, uma nova tarifa é aplicada.

Seja como for, as quotas tarifárias normalmente prejudicam mais os países em desenvolvimento que apresentam uma baixa diversidade de produtos agrícolas em sua pauta de exportação⁷¹. As principais exportações dos países em desenvolvimento (como açúcar, tabaco e algodão) e os produtos cujas exportações são de seu interesse potencial (como alimentos industrializados) costumam ficar sujeitos a algumas das mais altas tarifas de importação – acima de 100%. Os membros da OCDE impõem essas tarifas a produtos como carne, açúcar e chocolate, bem como leite e laticínios (OCDE, 2001). Já o Canadá, EUA e Japão mantêm, por sua vez, picos tarifários de 350 a 900% para produtos alimentícios como açúcar, arroz, laticínios, carne, frutas, legumes e peixes. As bananas acima da quota, por exemplo, estão sujeitas a tarifas de 180% na UE, enquanto que o amendoim sem casca paga 550% no Japão e 132% nos Estados Unidos. Outros exemplos são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6. Exemplos de impostos de importação (ou tarifas) sobre quotas tarifárias em 1995.

Produto	EU		Japão		EUA	
	Tarifa dentro da quota	Tarifa acima da quota	Tarifa dentro da quota	Tarifa acima da quota	Tarifa dentro da quota	Tarifa acima da quota
Leite	18	56	22 (0-35)	125 (25-310)	7 (1-17)	83 (35-276)
Manteiga	27 (24-28)	97 (8-107)	35	264 (245-282)	7 (3-10)	58 (48-69)
Trigo	0	167 (131-204)	7 (0-20)	353	(n/d)	(n/d)

Fonte: UNCTAD, 1995.

Nota: As médias aritméticas das tarifas são indicadas, quando existem taxas diferentes numa mesma categoria de produtos. As tarifas mínimas e máximas figuram entre parênteses.

A escalada tarifária é, provavelmente, um dos principais obstáculos à diversificação vertical das exportações agrícolas. A elevação das tarifas de acordo com o aumento do grau de processamento explica, parcialmente, porque as exportações dos países em desenvolvimento concentram-se no primeiro estágio do processamento de alimentos, e porque alimentos de alto valor adicionado respondem por apenas 5% das exportações agrícolas dos países menos desenvolvidos, e por 17% das exportações do conjunto dos países em desenvolvimento. De acordo com um estudo da FAO com 16 cadeias de *commodities*, 12 eram objeto de escaladas tarifárias, normalmente nas primeiras fases do processamento. As tarifas eram especialmente severas em produtos como carnes, açúcar, frutas, café e cacau, de

⁷¹ Em 1995, as tarifas médias nos países da OCDE eram de 214% sobre o trigo, 197% sobre a cevada e 154% sobre o milho.

particular relevância para países com menor desenvolvimento relativo (WILKINSON & ROCHA, 2006). Ainda que seja preciso ponderar que, em determinados casos de países da África, Caribe e Pacífico, no que pese a existência de uma maior abertura para seus produtos, o fator limitante de suas exportações é, basicamente, a sua baixa capacidade de produção seja no volume ou na qualidade exigidos.

Estima-se que 60% dos produtos brasileiros são afetados por medidas restritivas no mercado americano, ainda que as porcentagens das tarifas praticadas não sejam elevadas⁷². Já a estrutura tarifária da União Européia baseia-se, explicitamente, numa elevada proteção efetiva aos produtos de maior valor agregado (escalada tarifária). No ano de 2000, os principais produtos brasileiros, em termos de valor exportado, sujeitos a quotas tarifárias na União Européia foram: suco de laranja congelado, carne bovina desossada e congelada, cortes e sobras comestíveis de carnes de aves congelados, carne bovina desossada fresca ou resfriada, maçãs frescas, laranjas frescas ou resfriadas, uvas frescas, carne suína congelada, aves inteiras congeladas, açúcar de cana (VIEGAS, 2003). Existem ainda os casos em que as tarifas variam de acordo com a época do ano (tarifas sazonais), de forma a preservar a safra do país importador.

É preciso salientar que, embora utilizem com menos frequência os picos tarifários para restringir a entrada de produtos em seus territórios, alguns países em desenvolvimento podem ser tão protecionistas quando os desenvolvidos⁷³. Uma questão relevante quando se trata de tarifas de países em desenvolvimento, é o histórico de freqüentes reduções unilaterais das tarifas – muitas vezes devido aos programas de ajuste estrutural impostos pelo Banco Mundial e pelo FMI. Com isso, houve casos de invasão de produtos importados dos países desenvolvidos – muitas vezes produzidos de forma subsidiada - que competiam e/ou substituíam os produtos nacionais, destruindo os meios de subsistência locais. Essa mesma invasão, com iguais conseqüências, vinha também disfarçada sob a forma de ajuda humanitária. Em 2004 os países de menor desenvolvimento relativo receberam cerca de US\$ 24,6 bilhões na forma de ajuda humanitária, o que representou 70% do total de fluxo de recursos para essas regiões (WILKINSON & ROCHA, 2006).

A respeito da ajuda humanitária para os países de menor desenvolvimento relativo, o economista queniano James Shikwati clama: *“Pelo amor de Deus, parem de ajudar a África!”* e explica que a ajuda internacional fomenta a corrupção e prejudica o desenvolvimento da economia local ao desincentivar a produção agrícola gerando desemprego, miséria e mais dependência. O economista fornece o exemplo do milho altamente subsidiado proveniente de agricultores europeus e estadunidenses que são destinados ao Quênia como ajuda humanitária. Uma parte do milho vai parar nas mãos dos políticos e sindicalistas inescrupulosos, que então o distribuí em sua própria tribo⁷⁴ a fim de receber apoio para sua próxima campanha eleitoral. Outra parte da carga termina no mercado negro, onde o milho é vendido a preços extremamente baixos. Como conseqüência, os agricultores locais se vêem fora do mercado e só lhes resta guardarem seus arados, pois ninguém pode competir com o Programa Alimentar da ONU. Assim sendo, nada é plantado e no ano seguinte não há reservas de grãos para impedir a fome a partir da produção local (GRINBERG, 2005). Para agravar a situação, a doação de alimentos sofre problemas de periodicidade perversos pois tendem a aumentar quando os preços internacionais dos alimentos estão em baixa e cessam quando os preços encontram-se em alta (BRUINSMA, 2003).

Ainda a respeito das quotas, segundo Porter (1989) a comercialização ordenada ou os acordos de restrições voluntários, dividindo e realmente cartelizando os mercados, são

⁷² A tarifa máxima aplicada pelos Estados Unidos é de 305% sobre o tabaco (VIEGAS, 2003).

⁷³ Mais de 80% das tarifas da Índias estão acima de 30%.

⁷⁴ No Quênia existem cerca de 32 etnias diferentes.

perigosos, ineficientes e, com frequência, extremamente onerosos para os consumidores. Os movimentos de estabelecer quotas para importação ou exportação de produtos muitas vezes simplesmente asseguram mercados para empresas ineficientes e inibem o processo inovativo.

Os países industrializados usaram de forma indiscriminada a imposição de altas tarifas e até proibições alfandegárias como forma de proteger a sua indústria nascente no início do século passado. O que estes países solicitam atualmente na OMC é que os países em desenvolvimento abram mão da estratégia utilizada por eles, com a agravante de que, com o processo de globalização e a facilidade do fluxo de mercadorias, a vulnerabilidade e as ameaças aos produtores internos são ainda maiores (CHANG, 2004).

Os subsídios

Um subsídio pode ser definido como sendo uma contribuição financeira governamental que confere um benefício, seja diretamente, seja por meio de intermediários. Essa definição inclui práticas governamentais como a provisão de bens e serviços, as renúncias fiscais e a sustentação de renda ou preços (MALHORTA, 2004). Os subsídios podem ser classificados, basicamente, em dois grandes grupos: as medidas de apoio interno e os subsídios à exportação.

Os grandes volumes de recursos utilizados sob a forma de subsídios diretos e indiretos à exportação foram essenciais no processo de crescimento de muitos países atualmente desenvolvidos (CHANG, 2001). Atualmente, esses mesmos países lutam pela restrição aos subsídios nos fóruns da OMC. Além disso, ao contrário do código da Rodada de Tóquio – que proibia apenas os subsídios à exportação – o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASCM) proíbe inclusive os subsídios condicionados ao uso de produtos nacionais em vez de produtos importados. Na prática, isso significa que os países não podem usar subsídios para promover políticas de substituição de importações (MALHORTA, 2004).

Em 2004, dos 148 membros da OMC, 25 países declararam possuir subsídios à exportação, além de quotas e incentivos tarifários para vários grupos de produtos (PETERS & VANZETTI, 2004). Em muitos países industrializados, os subsídios à exportação têm permitido a continuidade da exportação de excedentes agrícolas a preços abaixo do custo de produção, derrubando os preços mundiais⁷⁵ e causando aumentos repentinos das importações, bem como *dumping* dos produtos agrícolas nos países em desenvolvimento⁷⁶. Estima-se que os bilhões de dólares gastos anualmente pela UE e pelos EUA para subsidiar seus agricultores – e protegê-los de produtores mais eficientes de outros países – permitem-lhes exportar suas safras a preços muitas vezes um terço abaixo do custo de produção (GODFREY, 2002). Isso explica o mecanismo que viabiliza o domínio de metade do mercado mundial por parte dos produtores de laticínios da UE, embora estes possuam os maiores custos de produção em termos mundiais.

A União Européia responde por cerca de 90% dos subsídios globais à exportação atualmente reconhecidos pelo Acordo sobre a Agricultura. Os membros da OCDE despendem cerca de 1 bilhão de dólares por dia em subsídios agrícolas internos⁷⁷, um aumento de 28% desde 1997 (MALHORTA, 2004). Estima-se que da receita total da agricultura da União Européia, 35% advém dos auxílios dados pelos governos; nos Estados Unidos este número chega a 21% (De MOURA & FILGUEIRAS, 2003). Diante deste quadro, é compreensível

⁷⁵ Defensores da utilização dos subsídios argumentam que a redução dos preços dos alimentos em escala mundial é um dos benefícios desta prática.

⁷⁶ Anualmente o mundo gasta entre US\$ 14 e 21 bilhões – equivalentes a 20-25% da receita global da pesca – para respaldar atividades pesqueiras ineficientes. Estes subsídios estimulam a pesca em demasia e submetem algumas espécies ao risco de extinção (MALHORTA, 2004).

⁷⁷ Estima-se que $\frac{3}{4}$ dos subsídios da OCDE esteja concentrado em frutas e vegetais, incluindo o arroz (BRUINSMA, 2003).

porque os Estados Unidos vêm propondo nos fóruns internacionais a eliminação de todos os subsídios a exportação em um prazo de 5 anos, enquanto que a União Européia sugere que haja uma modesta redução de 45% neste período (PETERS & VANZETTI, 2004).

No caso do *dumping*, as exportações de baixo preço resultam da superprodução, mesmo que essa produção não se tenha beneficiado de apoio à exportação. Alguns economistas afirmam que esse fenômeno é benéfico por se constituir em um subsídio aos consumidores dos países em desenvolvimento. Defensores dos subsídios argumentam ainda que, caso sejam utilizados com objetivos e tempos determinados, os subsídios podem promover a modernização de setores econômicos tecnologicamente atrasados, tornando-os competitivos e autônomos para se manterem no mercado, ou ainda, para garantir a inserção ou evitar a exclusão de segmentos produtivos da economia de mercado, como no caso da produção de subsistência. Entretanto, o *dumping* pode ter sérias conseqüências de longo prazo para a produção agrícola e na subsistência dos produtores pobres, que compõem uma parcela significativa da população dos países em desenvolvimento. Uma abordagem preferível e sustentável, para assegurar o baixo preço dos alimentos para os consumidores, seria aquela na qual os países em desenvolvimento, com apoio técnico e financeiro dos países industrializados, invistam em pesquisa e desenvolvimento agrícolas significativos para a produção de gêneros de primeira necessidade. Entretanto, o que se tem observado é uma redução nos gastos com P&D na agricultura em muitos destes países, por força de pressões orçamentárias e de programas de ajuste estrutural induzidos por determinação interna ou externa (MALHORTA, 2004).

Nas teorias de vantagem competitiva no comércio internacional, os subsídios são tidos como uma política equivocada e que pode gerar problemas em longo prazo. Segundo Porter (1989), a continuação dos subsídios cria uma atitude de dependência, pois o apoio acomoda as empresas desmotivando-as a correr os riscos de investir em melhorias e na inovação de seus produtos ou processos. O mesmo autor considera que, sob a perspectiva da melhora da posição competitiva das indústrias, os subsídios indiretos aplicados em áreas como educação, universidades pesquisadoras e

Classificação dos Subsídios na OMC

Na terminologia da OMC, os subsídios domésticos para agricultura são classificados em “caixas”. Subsídios da caixa-verde são aqueles que provocam apenas distorções mínimas no comércio. Na caixa-amarela estão classificadas as medidas de maior grau de distorção da produção e comercialização e, portanto, podem ser objeto de redução conforme decisão da OMC. Finalmente, a caixa-azul apresenta o conjunto de medidas de pagamento direto que permite auxílios, desde que condicionados a um programa de limitação de produção (PETERS & VANZETTI, 2004)

na infra-estrutura, seriam mais adequados. Para o Banco Mundial, os ganhos com as reformas liberalizantes das regras do comércio mundial em todas as áreas (agricultura, manufaturas e serviços) chegariam a US\$ 830 bilhões. Estimativas de Maskus *et al* (2000), indicam que uma redução de 40% nas tarifas e subsídios à exportação de produtos agrícolas teria o potencial de aumentar os rendimentos globais em torno de US\$ 60 bilhões por ano. Já os cálculos realizados por Peters & Vanzetti (2004), prevêem que a eliminação completa dos subsídios à exportação geraria um ganho global da ordem de US\$ 4,3 bilhões. Embora haja uma grande variação nos valores estimados, em um ponto todos concordam: os maiores beneficiados seriam os países do Grupo de Cairns e os produtores dos países em desenvolvimento de expressiva pauta de exportação agrícola. Por outro lado, os consumidores em nível global poderiam, eventualmente ser prejudicados com um potencial aumento dos preços, principalmente daqueles produtos advindos de países de clima temperado⁷⁸. Outra eventual

⁷⁸ Na África-subsaariana os produtores ganhariam cerca de US\$ 736 milhões, no entanto, as estimativas de acréscimo de despesas para os consumidores chegam a US\$ 804 milhões (ROBERTS, 2004).

consequência da redução de tarifas, seria a minimização das vantagens relativas que países pobres possuem em função de acordos bilaterais preferenciais com países desenvolvidos, havendo uma certa perda de diferenciação destes países frente aos demais (PETERS & VANZETTI, 2004).

Alguns autores reconhecem que os subsídios podem ser admitidos quando utilizados como instrumento para a elaboração de políticas nacionais; como pagamentos diretos ou indiretos aos produtores que cumprirem as normas ambientais, ou no uso de seu poder de compra para apoiar produtos que sejam benéficos ao meio ambiente. Mas de um modo geral, de acordo com as palavras de Contini e Talamini (2005), *“Esse subsídios constituem-se em uma irracionalidade econômica, protegem a ineficiência produtiva, distribuem ineficazmente a renda em favor dos grandes produtores e barram o acesso de países pobres ao desenvolvimento”* (pág.60).

A cláusula do princípio da precaução

O princípio da precaução foi uma resposta inovadora para preservar o mundo de ameaças reais ou mesmo do sentimento geral de medo em relação à defesa da saúde pública, da qualidade dos alimentos e do equilíbrio do meio ambiente. O seu objetivo é, ao mesmo tempo, preservar os benefícios resultantes do desenvolvimento científico e garantir a precaução no domínio da saúde pública e do ambiente.

Na base das sociedades securitárias do Estado de Bem-Estar, encontrava-se a crença numa ciência capaz de aprimorar sempre o controle dos riscos⁷⁹. Ora, é exatamente a constatação de que a própria evolução científica vem aumentando os riscos imprevisíveis que está provocando a afirmação do novo paradigma, o da segurança. Assim decorrente de um contexto de incertezas científicas e do risco da ocorrência de danos graves e irreversíveis, há um intenso debate em âmbito internacional relacionado ao princípio de precaução (DALLARI & VENTURA, 2002).

O princípio da precaução está previsto no Artigo 5.7 do Acordo AMSF, que permite que os países adotem provisoriamente normas sanitárias e fitossanitárias que afetem a importação de um dado produto, em caso de insuficiência de informações científicas pertinentes ou com base nas informações pertinentes disponíveis. Concretamente, a consagração desse acordo permite que os países não aguardem a confirmação de um risco em matéria de saúde pública para agir. O princípio da precaução estabelece que medidas ambientais devem ser adotadas, mesmo quando as informações científicas sejam incompletas, e compreende elementos como dados científicos, econômicos, regulatórios, ecológicos e outros mais subjetivos como valores presentes no risco e na incerteza (OLIVEIRA, 2005).

O que se verifica é que as estruturas estatais de prevenção sanitária têm estabelecido suas prioridades, não mais em virtude dos dados epidemiológicos mas, sobretudo, em decorrência da análise econômica de custo/benefício. E isso por vezes implica na ausência de prevenção, elemento historicamente essencial ao conceito de saúde pública. Neste contexto, o novo “princípio de precaução” atualiza a tradicional “saúde pública”. Embora seja necessário e justo lembrar essa verdade, é importante reconhecer a capacidade política de que dispõe tal princípio, servindo mesmo para despertar os Estados para uma de suas missões essenciais e prioritárias: proteger e preservar a saúde pública. (DALLARI & VENTURA, 2002).

A aplicação do princípio da precaução como uma questão relacionada à saúde pública e portanto como um dever do Estado, mostra-se juridicamente complexa quando se trata de tomar precauções em relação a um produto ou objeto proveniente do exterior. Entretanto, a ciência é eminentemente descritiva e não-prescritiva; as decisões relativas ao gerenciamento

⁷⁹ É preciso lembrar que, segundo dados de 1988, do Conselho Nacional de Pesquisas dos EUA, 80% das mais de 70 mil substâncias químicas comercializadas não possuíam qualquer estudo a respeito do risco à saúde humana (LUCCHESI, 2003).

do risco irão sempre depender de opções políticas que avaliam os diferentes custos e benefícios. Opções que limitem significativamente o acesso aos mercados, ainda gerem benefícios incrementais à saúde, são normalmente descartadas ainda que cientificamente justificáveis (ROBERTS, 2004).

O princípio da precaução foi utilizado pela primeira vez na década de 70 na Alemanha impondo às autoridades alemãs a obrigação de agir diante de uma ameaça de dano irreversível ao meio ambiente (DALLARI & VENTURA, 2002). Extrapolando as questões ambientais, o princípio da precaução alargou-se progressivamente para o domínio da saúde e consolidou-se como verdadeira norma jurídica europeia, incorporada também às regras sobre alimentação. Um alimento cuja segurança é apenas duvidosa pode ser retirado do mercado, ter sua circulação proibida, ou ainda ser submetido a uma avaliação preliminar para que possa entrar ou permanecer no mercado. Todas essas medidas claramente implicam em efeitos restritivos sobre o comércio e, de acordo com as normas internacionais, têm que ser temporárias, a menos que o país procure obter as informações adicionais necessárias a uma avaliação de risco mais objetiva, ou que reveja as medidas num prazo razoável.

No âmbito do sistema de solução de controvérsias (ORD) da OMC, em que 40% das controvérsias examinadas desde a criação do GATT referem-se à agricultura, o princípio da precaução é refutado claramente⁸⁰. A linha divisória entre proteger a saúde pública e impedir o uso indevido das normas como instrumento de protecionismo muitas vezes é realmente muito tênue⁸¹, especialmente quando se trata de novas tecnologias (DALLARI & VENTURA, 2002).

O princípio da precaução desafia o direito do comércio internacional a criar regras que descartem o protecionismo mascarado, mas que permitam a exceção legítima. Ou seja, que possa ser desrespeitado o acordo de comércio sobre objeto que gere incerteza em termos de saúde humana, por razões claras e num processo decisório transparente, por maior ganho que a circulação de um novo produto possa representar.

⁸⁰ Três casos foram apreciados até o momento pelo ORD: o caso da carne bovina com hormônios, produzida nos Estados Unidos, cuja circulação foi proibida nos países da União Européia; o caso do salmão canadense, submetido pela Austrália a severas medidas preventivas; e das frutas produzidas nos Estados Unidos, cuja entrada no Japão foi proibida, salvo quando os exportadores atestassem a ausência de determinados insetos.

⁸¹ Quando o Canadá impediu a entrada, em seu território, da carne brasileira, apresentada como *suspeita*, em aplicação do *princípio da precaução*, a opinião pública reagiu de modo duro, em defesa do Brasil, tachando a atitude canadense de falso protecionismo. Questiona-se, porém, como reagirá a opinião quando estiverem diretamente opostas, de um lado, a precaução legítima, assecuratória da saúde pública de outros povos e, de outro lado, um prejuízo econômico nacional significativo.

3 BARREIRAS AO COMÉRCIO INTERNACIONAL

3.1 Evolução e Caracterização das Barreiras

Analisando o histórico das trocas comerciais entre as nações, pode-se afirmar que o chamado “livre-comércio” nunca foi efetivamente implementado nem mesmo pelos seus maiores defensores, sendo apontado apenas como mera especulação para fins acadêmicos. Desde o século XVI, a Inglaterra, que se apresentava como potência hegemônica, já adotava medidas para desenvolver e proteger sua indústria de roupas de lã. O rigoroso regulamento aduaneiro protecionista instituído durante o reinado de Luiz XIV, na França, foi o mais eficiente e mais duradouro plano de proteção tarifária elaborado na fase mercantilista da história econômica mundial, podendo ser considerado como o primeiro grande passo em direção ao protecionismo industrial planejado (CAMPOS, 1990). Já no século XIX, o período de maior liberalização ocorreu no curto período entre 1860 e 1872 (Bairoch citado por JAKOBSEN, 2005). Economistas liberais e influentes dos Estados Unidos e da Alemanha pregavam abertamente a necessidade da proteção à indústria nascente, até que esta estivesse suficientemente sólida e em condições para competir no mercado mundial. O protecionismo era utilizado também como forma de lidar com as crises econômicas e períodos de estagnação, pois diante da escassez de divisas e do aumento do desemprego estimulava-se a substituição de importações e a produção doméstica por intermédio da elevação de tarifas externas.

É preciso salientar que as tarifas de importação, além de protegerem e estimularem a produção local, também eram consideradas uma importante fonte de receitas para financiar os Estados nacionais. Entre as décadas de 1850 a 1869, 90% a 95% da receita do governo dos Estados Unidos provinham da cobrança de tarifas externas⁸² (CAMPOS, 1990).

Para enfrentar a “Grande Depressão” dos anos 1930, uma das primeiras medidas adotadas pelos Estados Unidos foi abandonar o vínculo do dólar com o padrão ouro⁸³. O objetivo era tornar as importações mais caras e as exportações mais baratas por meio da desvalorização da moeda. Neste contexto, os Estados Unidos introduziram várias medidas protecionistas, algumas ainda em vigor. Em 1930, foi introduzido o *Tariff Act*, que previa a aplicação de sobretaxas, quotas, proibição de importações, entre outros, no caso de indícios do uso de subsídios ou *dumping* nos países de origem dos produtos importados. Da mesma forma, a violação de patentes, marcas e direitos autorais passou a ser considerada ilegal e sujeita a pesadas multas. Em 1933 aprovaram a *Tarifa Smooth-Hawley*, que ampliou a tarifa externa de mais de 20 mil produtos e elevou a tarifa média para 53%, valor que vigoraria até o início da Segunda Guerra Mundial. No governo Roosevelt, foi criada a lei agrícola Norte-Americana por meio do *Agricultural Adjustment Act*, que controlava a oferta dos produtos agrícolas mediante compensação dos agricultores, restringia a importação e garantia preços mínimos aos produtores por meio de empréstimos subsidiados (JAKOBSEN, 2005).

Com a produção de manufaturas em larga escala, desenvolveram-se o “livre-comércio” e a sua antítese, o “protecionismo”. Derivam daí duas visões sobre o vínculo entre comércio e desenvolvimento econômico: o liberalismo e o nacionalismo. Ao longo dos últimos 60 anos, estas visões, em diferentes momentos, se opõem e, em outros, se

⁸² Atualmente, as tarifas externas mantêm um papel importante na política macroeconômica, mas apenas países de menor desenvolvimento relativo as têm como seu tributo mais relevante (JAKOBSEN, 2005).

⁸³ Padrão ouro era o lastro que determinava o valor da moeda, a depender das reservas de ouro que cada país possuía. Este sistema foi abandonado com a crise de 1929. Posteriormente, o FMI definiu a vinculação da moeda norte-americana na base de US\$ 35 por onça de ouro, e os demais países passaram a referenciar-se pelo dólar, pois os Estados Unidos detinham cerca de 40% do estoque mundial de ouro monetizado.

complementam, durante as tentativas de regulamentar e ao mesmo tempo liberalizar ao máximo o comércio e os investimentos.

Tabela 7. Tarifas Médias Sobre Produtos Manufaturados (1820-1950).

PAÍS/ANO	1820	1875	1913	1925	1931	1950
Alemanha	8-12	4-6	13	20	21	26
Dinamarca	25-35	15-20	14	10	n.d.	3
Espanha	R	15-20	41	41	63	n.d.
Estados Unidos	35-45	40-50	44	37	48	14
França	R	12-15	20	21	30	18
Inglaterra	45-55	0	0	5	n.d.	23
Itália	n.d.	8-10	18	22	46	25
Japão	R	5	30	n.d.	n.d.	n.d.
Rússia	R	15-20	84	R	R	R
Suécia	R	3-5	20	16	21	9

Fonte: JAKOBSEN, 2005, citando BAIROCH, 1993.

Observações: Os valores das duas primeiras colunas são médios e não extremos. No caso da Alemanha de 1820, utilizaram-se dados referentes à Prússia. O “R” significa que a restrição tarifária era insignificante diante das outras medidas restritivas já aplicadas às importações, como a imposição de quotas ou a proibição pura e simples da importação de determinados produtos.

Em 1974, o governo norte-americano introduziu novas barreiras não-tarifárias em sua legislação comercial, primeiramente a chamada Seção 201 e posteriormente a 301. A Seção 201 criou mecanismos que possibilitam ao governo dos EUA proteger determinados setores produtivos nacionais para que recuperem a competitividade perdida no mercado interno. A Seção 301 permite que qualquer empresa ou cidadão norte-americano apresente, mesmo que sem provas, uma petição solicitando sanções comerciais contra países onde os governos implementem práticas desleais de comércio. Na prática, a Seção 301 tem servido de poderoso instrumento político para os Estados Unidos provocarem mudanças na política comercial de outros países.

Durante a Rodada do Uruguai, para promover maior acesso aos mercados, definiu-se um acordo que estabelecia que, no primeiro ano de implementação, todos os países, com exceção dos menos desenvolvidos, deveriam conceder uma quota mínima de acesso equivalente a 3% do respectivo volume consumido de cada produto agrícola verificado entre 1986 e 1988. Em 2001 esta quota deveria subir para 5%. Em relação aos subsídios à exportação, acordou-se que, no mesmo período, os países desenvolvidos deveriam reduzir em 36% o valor das subvenções e em 21% a quantidade de produtos subsidiados. Os valores para os países em desenvolvimento seriam de 24 e 14%, respectivamente, num prazo de 10 anos. Para que se chegasse a estas propostas, elas foram vinculadas à implementação de uma “Cláusula da Paz”, que estabelecia que durante um período de nove anos, ninguém faria uso do sistema de controvérsias do GATT e da futura OMC para reclamar medidas compensatórias por práticas desleais ou predatórias no comércio de produtos agrícolas. Desta forma, em 1992 os Estados Unidos e a União Européia, chegaram a um acordo sobre o tema serviços e um “pacote agrícola” que, em certa medida, legalizava os subsídios e impedia o uso de medidas compensatórias (JAKOBSEN, 2005).

Os países em desenvolvimento aceitaram mudanças em suas legislações por conta das medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMs) e aos direitos de propriedade intelectual (TRIPs); e uma onda de liberalização de suas economias em tais volume e velocidade inéditos, em troca da promessa de um benefício que se iniciaria depois de dez anos, e de um acordo sobre agricultura que deixou a maioria dos aspectos substantivos para serem negociados posteriormente. A adequação das legislações nacionais debilitou ainda mais

os instrumentos de manejo econômico voltados ao desenvolvimento nacional e, o pior, sem receber contrapartida. No caso dos países latino-americanos em geral, o acordo implicou em uma redução de 25% na média tarifária e, no Brasil esta média reduziu de 55% em 1988 para cerca de 13% em 1996. Essas negociações coincidiram com a implementação do Consenso de Washington, que introduziu uma liberalização maior que a prevista pelos acordos no GATT e, combinada com a valorização cambial artificial, gerou conseqüências devastadoras para as balanças comerciais dos países que as adotaram. O Brasil, por exemplo, passou a conviver com um déficit comercial crônico entre 1995 e 2002, período em que sua participação no comércio mundial caiu de 1,4% para 0,9% (JAKOBSEN, 2005).

Uma observação importante é a de que muitos países apresentam duas “tabelas” de tarifas. Uma praticada nas negociações comerciais reais do dia-a-dia e a outra declarada a OMC, eventualmente mais elevada. Quando é estabelecido um acordo envolvendo fórmulas com o objetivo de corte de tarifas, este se dá sobre os índices declarados à OMC; ou seja, muita vezes, na prática, a redução de tarifas no âmbito da OMC significa uma alteração mínima, ou até mesmo redução alguma, nas tarifas efetivamente praticadas por alguns países (PETERS & VANZETTI, 2004).

Quadro 3. Comércio de bens por regiões e países (%).

País ou região	EXPORTAÇÕES			IMPORTAÇÃO		
	1985	1995	Variação	1985	1995	Variação
Tríade	60,5	65,5	8,3	64,1	65,5	2,2
Europa Ocidental	40,1	44,8	11,7	39,9	43,5	10,6
Ásia	20,8	26,6	27,9	18,8	25,5	35,6
Estados Unidos	11,3	11,6	2,7	17,7	15,3	(13,6)
Japão	9,1	9,1	0,0	6,5	6,7	3,1
América Latina	5,6	4,6	(17,9)	4,2	4,9	16,7
Brasil	1,3	1,0	(23,1)	0,7	1,1	57,0

Fonte: Jakobsen, 2005.

Embora os dados acima não representem exclusivamente uma conseqüência das negociações expostas, os números podem fornecer uma idéia bastante razoável do que ocorreu durante este período em que tais acordos vigoraram. As exportações latino-americanas reduziram-se em 18%, suas importações cresceram quase 17%, e esta região passou a conviver com um déficit na balança comercial. No caso específico do Brasil, os números são ainda mais expressivos e chegou ao seu pior patamar em 1998, quando as exportações equivaliam apenas a 6,5% do PIB (JAKOBSEN, 2005). Analistas neoliberais, entretanto, podem argumentar que a situação das regiões estudadas poderia estar ainda pior caso as negociações não tivessem obtido tanto sucesso na queda significativa das tarifas médias do comércio. De Negri e Freitas (2004), a partir de pesquisa realizada com empresas brasileiras, estimaram que a eliminação completa de todas as barreiras tarifárias e de tarifas específicas para a Europa e Estados Unidos geraria um aumento de exportações de US\$ 1,4 bilhões.

Mais recentemente, por ocasião da crise asiática de 1997, em plena década neoliberal, os governos tomaram mais medidas na direção da proteção do que medidas liberalizantes. As medidas aplicadas foram as usuais: elevação de tarifas, desvalorização monetária, interrupção das negociações de novos acordos comerciais e imposição de quarentenas nos investimentos em alguns países. A instituição de barreiras técnicas tem ocorrido com maior intensidade e velocidade nos países industrializados, obrigando os países em desenvolvimento exportadores a se adaptarem, às vezes, em uma velocidade superior às suas capacidades. A aplicação dessas barreiras se dá pela resultante das forças aplicadas por três grandes grupos de agentes: os políticos, as empresas e os consumidores.

Os políticos, em busca da manutenção ou conquista de cargos, precisam de apoio dos consumidores e das empresas. Neste sentido, elegem temas que julgam relevantes e atuam para demonstrar eficácia na defesa dos interesses daqueles que o elegeram, ou para convencer empresas e consumidores de que é capaz de defender os interesses destes. As empresas, em busca da manutenção no mercado e do lucro, além dos instrumentos tradicionais, reivindicam apoios ou facilidades juntos aos políticos e agem com seus clientes (consumidores e outras empresas) de forma a cativá-los e convencê-los a comprar seus produtos e serviços.

Em relação aos consumidores, verifica-se que suas decisões de compra vêm incorporando variáveis que vão além de aspectos como variedade, conveniência e preço. Estas envolvem atualmente a avaliação de características adicionais intrínsecas relacionadas à qualidade, como aspectos nutricionais, presença de aditivos, aspectos sócio-ambientais, entre outros (RAMOS, 2006). Acredita-se que o volume de informações recebidas pelos consumidores seja um dos responsáveis pelo aumento nas exigências dos mesmos. Este “novo” consumidor, privilegia as empresas que oferecem produtos e serviços com preços e qualidade adequados aos seus padrões, cobrando dos políticos a defesa dos seus interesses e o seu bem-estar social.

Segundo o PNUD, nem mesmo as melhores regras de comércio agrícola eliminarão algumas causas subjacentes de desigualdade no comércio mundial. Problemas persistentes, como a infra-estrutura fraca e a capacidade de oferta limitada, precisam ser enfrentados (PNUD, 2005). Atualmente, estima-se que as barreiras não-tarifárias, em conjunto com as demais barreiras ao comércio, impedem os consumidores e as firmas de comprar um total de US\$ 110 bilhões em importações (STIGLITZ & WALSH, 2003). Nas palavras de Almeida (2002-pág.8), *“o neoprotecionismo dos países desenvolvidos subtrai aos países emergentes e em desenvolvimento o benefício que eles poderiam retirar do comércio exterior enquanto fator indutor de crescimento e de transformação estrutural de suas economias”*.

As Regras de Origem

No decorrer da década de 80 os avanços em informação, comunicação e gerenciamento de tecnologias tornaram possível a globalização da produção. Como coloca Mello, (1999): *“Mais do que uma troca de produtos entre sistemas produtivos domésticos, o comércio hoje é cada vez mais um fluxo de produtos entre redes de produção que são organizadas globalmente e não nacionalmente. As mercadorias são criadas através da integração de processos de produção levados a cabo em uma multiplicidade de territórios nacionais. A inclusão ou exclusão de um território nestas redes de produção depende da decisão de agentes privados. Os Estados podem tentar tornar seus territórios mais atrativos, mas eles não podem ditar a estrutura destas redes de produção global”*.

Como conseqüências diretas desse fenômeno têm-se uma crescente interdependência econômica e o fortalecimento do regionalismo. Como os instrumentos tradicionais de política comercial foram desenvolvidos para lidar com uma situação na qual a produção era uma atividade que ocorria essencialmente em um só país, despertou-se para a necessidade efetiva de se institucionalizar regras de origem em âmbito internacional.

A origem das mercadorias implica em diferenças no tratamento das importações em razão, por exemplo, da situação do país de origem junto à OMC ou da sua participação em regimes preferenciais de comércio. Os critérios utilizados para determinar o país de origem de uma determinada mercadoria, via de regra, são estabelecidos unilateralmente e podem se tornar obstáculos ao comércio internacional ou serem utilizados como ferramentas de políticas discriminatórias⁸⁴.

⁸⁴ Além das questões tarifárias, existem outras motivações para que se deseje determinar com acuidade a origem de determinados produtos, entre elas, a demanda específica dos consumidores, como no caso dos relógios suíços, dos têxteis e do café e, em especial no ramo de alimentos, onde se verifica uma preocupação com a saúde

A principal razão para a existência de regras de origem nas áreas de livre comércio é a preocupação com o desvio de comércio. Em uma área de livre comércio cada país mantém sua tarifa externa particular, assim como sua política comercial em relação a parceiros comerciais não pertencentes ao acordo. Como a política comercial e as tarifas variam em relação a terceiros países, sempre há o incentivo de exportar uma mercadoria ao país com o regime de importação mais liberal. Nesse caso, os importadores/produtores promovem transformações mínimas e reexportam as mercadorias para os países com tarifas mais elevadas, o que equivale a operação de triangulação de mercadorias. A título de ilustração, pode-se imaginar o caso de um país X que deseja exportar suas mercadorias a um determinado país Y ou a um mercado comum, utilizando-se de tarifas mais baixas do que aquelas que lhes são normalmente oferecidas (por não pertencer a um regime preferencial, não pertencer a OMC ou por não se sujeitar a determinadas medidas, como quotas). Este país X poderia simplesmente exportar suas mercadorias para um terceiro país Z que goze dos benefícios demandados, onde os produtos passariam por um processo de “nacionalização”⁸⁵ para então serem exportados novamente, agora com todas as vantagens, para o país Y. Esse procedimento é chamado de “triangulação de mercadorias” e foi utilizado, por exemplo, pela Nova Zelândia para inserção de leite em pó para o Brasil via Uruguai em meados dos anos 90.

A relevância da determinação da origem das mercadorias foi considerada na Rodada Uruguai e resultou no Acordo sobre Regras de Origem, que foi inserido no Anexo I do Acordo da OMC. Segundo a Organização Mundial de Aduanas, o país a ser identificado como o país de origem de uma determinada mercadoria deve ser aquele em que a mercadoria em questão tenha sido produzida em sua totalidade ou, se mais de um país estiver envolvidos na produção, o país onde ocorreu a última transformação substancial. Entretanto, esse acordo compreende apenas as regras de origem não preferenciais relativas ao comércio de mercadorias (OLIVEIRA, 2005).

De certa forma, os Acordos que prevêem vantagens baseadas em regras de origem, incentivam os países potencialmente beneficiários a utilizarem matérias-primas locais e a diversificarem e desenvolverem diferentes processos produtivos em seus territórios. O Brasil, por possuir grandes reservas de matérias-primas e um parque industrial diversificado é um exemplo de país que estaria apto a cumprir com certa facilidade as exigências preconizadas nos acordos de regras de origem. A exigência de transformações substanciais no produto funciona como um incentivo a investimentos, acompanhados de melhorias no *know-how* técnico e nas habilidades de trabalho dos países alvo dos benefícios, cuja origem se deseja para a mercadoria. Por outro lado, esse movimento é contrário à teoria das vantagens comparativas já que a diversificação é incentivada mesmo que não signifique maior eficiência naquele(s) processo(s) produtivo(s) (OLIVEIRA, 2005).

As Barreiras Não-Tarifárias

Atualmente, pode-se afirmar que alguns temas das relações de comércio internacional já transcendem do patamar diplomático para o técnico e científico. Este é o caso quando se tratam das questões sanitárias, técnicas e ambientais e de seus efeitos sobre o comércio internacional, tanto em termos econômicos, como pela forma como afetam o estabelecimento de políticas (MIRANDA *et al*, 2003). Nos últimos anos ocorreu um aumento considerável no número de normas e regulamentos técnicos e sanitários, que são apontados como barreiras não-tarifárias ao comércio. Estas normas influenciam a estrutura de produção e

humana, animal e vegetal. As ações do Movimento Slow Food, de valorização de alimentos típicos e/ou autóctones de territórios, com forte ligação sócio-ambiental e cultural, também são exemplos relevantes.

⁸⁵ Essa nacionalização do produto é um tema controverso e pode variar de uma simples troca de embalagem até procedimentos mais complexos que resultam em transformações mais profundas que agreguem maior valor ao produto.

comercialização e demandam maior compatibilidade entre produtos e sistemas de produção. Um estudo da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), realizado em 1985, identificou que já há um consenso no âmbito da política comercial mundial de que as barreiras não-tarifárias (BNT) ao comércio internacional haviam se tornado mais importantes do que as tarifárias (OLIVEIRA, 2005). Pesquisas indicam que o uso das medidas técnicas variou de 31,9% em 1994 para 58,5% em 2004⁸⁶. Enquanto isso, no mesmo período, o uso das demais classes de medidas foi reduzido de 44,7 para 15,2% (UNCTAD, 2005). Segundo Almeida (2005), três fatores vêm contribuindo para este aumento das barreiras não-tarifárias: a diminuição da incidência de outros obstáculos ao comércio como resultado dos Acordos da Rodada do Uruguai, a fragilidade competitiva de alguns países e a crescente interdependência dos mercados.

As barreiras não-tarifárias estão intimamente relacionadas com a questão da competitividade, sobretudo por restringir e alterar, de modo artificial, o equilíbrio (ou desequilíbrio) do processo de competição entre as empresas situadas em países distintos. Por outro lado, os ajustes em áreas como padrões de produtos, controles ambientais e restrições à entrada, são estímulos à inovações que resultam em vantagens competitivas e eventuais mudanças no *ranking* das empresas. Isto é possível porque os líderes de indústrias existentes projetaram suas atividades para certas normas e pode ser-lhes impossível acompanhar uma modificação nesse regime (PORTER, 1989). Ou seja, muitos regulamentos sanitários e fitossanitários para a exportação de produtos agrícolas não constituem barreiras comerciais *per se*, mas descortinam deficiências tecnológicas e científicas, falta de expertos nesta área e a incompatibilidade das exigências do Acordo MSF com os métodos de produção nacional de cada país. Diante desse quadro, a análise do real interesse motivador da criação ou alteração de uma MSF passa a ser um dos maiores desafios dos governos e das organizações internacionais (ALMEIDA, 2005).

Entre 1995 e 2002 o Comitê que trata de assuntos relacionados ao Acordo MSF na OMC recebeu 241 reclamações. De uma forma geral, é de se esperar que tanto os países industrializados quanto aqueles em desenvolvimento tenham uma baixa tolerância ao tratarem de potenciais riscos de sanidades vegetal ou animal, tanto para fornecedores externos quanto para seus produtores domésticos. Entretanto, há vários registros de casos em que países restringiram importações de produtos alegando que o país de origem apresentava doenças muitas vezes endêmicas em seu próprio território⁸⁷; ou de países que aplicam medidas distintas para diferentes países com o mesmo problema⁸⁸. Há ainda registros de casos inusitados em que as exigências para produtores internos são mais rígidas do que aquelas aos produtos importados⁸⁹ (JAFFEE & HANDSON, 2004). No caso do Brasil, enquanto que os produtos para o consumo interno seguem precários controles sanitários, alguns produtos para os mercado externo seguem os regulamentos rigorosos das instituições dos países importadores (LUCCHESI, 2003).

⁸⁶ O incremento do volume de produtos manufaturados submetidos a controles não-tarifários era de 1% em 1974 e passou para cerca de 20% em 1985 (LUCCHESI, 2003).

⁸⁷ Os EUA, exigem que os produtos de frangos importados apresentem ausência de *Salmonella*, enquanto que este patógeno encontra-se amplamente disseminado em sua cadeia produtiva doméstica.

⁸⁸ A Austrália impede a importação de molhos para saladas das Filipinas alegando que estes apresentam ácido benzóico em sua composição, apesar de permitir a entrada de produtos similares originados da Nova Zelândia contendo o mesmo aditivo.

⁸⁹ Embora não exista exigências oficiais para o teste de aflatoxinas em cereais ou castanhas que entram nos EUA, o teste realizado pela iniciativa privada é comum entre os produtores domésticos, inclusive com a aplicação de freqüentes descontos nos preços. Da mesma forma, os sistemas de monitoração dos resíduos de pesticida atuam de forma muito mais intensa e sistemática sobre os produtores internos dos EUA e da Comunidade Européia, do que nos produtos que chegam a estes mercados (JAFFEE & HANDSON, 2004).

O Acordo MSF estabelece que a margem de risco tolerada para a entrada de um produto em seu território deve se basear no nível de proteção que o Membro considere “adequado” (art. 5.4, 5.5 e 5.6), o que depende de um julgamento de valores de cada sociedade, e não necessariamente de um julgamento científico. Ou seja, nos países desenvolvidos, os quais possuem uma sociedade mais exigente e grupos de classe melhor organizados, existe uma maior probabilidade de pressão social para que o governo considere “adequado” um nível de proteção mais rígido que aqueles observados em países em desenvolvimento e pouco desenvolvidos. Esse nível de proteção mais rígido que o necessário, pode ser considerado apropriado seja em decorrência de um infundado temor de inocuidade dos alimentos, seja para inibir a concorrência externa (ALMEIDA, 2005).

Conceitos e classificações relacionados às barreiras não-tarifárias

Inicialmente, é necessário estabelecer conceitos de termos como regulamento técnico, norma técnica e padrão, diferenciando-os de forma clara. O regulamento técnico é um documento aprovado por órgãos governamentais onde são estabelecidos as características de um produto ou dos processos e métodos de produção a eles relacionados, com inclusão das disposições administrativas aplicáveis e *cuja observância é obrigatória*. Também pode incluir prescrições em matéria de terminologia, símbolos, embalagem, marcação ou etiquetagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção, ou tratar exclusivamente delas (BRASIL, 2004; OLIVEIRA, 2005). Já a norma técnica é um documento aprovado por uma instituição reconhecida, que prevê, para um uso comum e repetitivo, regras, diretrizes ou características para os produtos ou processos e métodos de produção conexos, e *cuja observância não é obrigatória*. Também pode incluir prescrições em matéria de terminologia, símbolos, embalagem, marcação ou etiquetagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção, ou tratar exclusivamente delas (BRASIL, 2004; OLIVEIRA, 2005). De acordo com a ISO (International Organization for Standardization), um padrão é um documento aprovado por um organismo reconhecido que prevê, pelo uso comum e repetitivo, regras, diretrizes ou características de produtos, processos ou serviços *cuja obediência não é obrigatória*.

As normas, regulamentos técnicos e padrões, podem se referir aos processos produtivos, aos produtos, ou ainda à gestão dos processos produtivos. A grande diferença entre eles reside na obrigatoriedade de sua aplicação. Ou seja, embora a não adequação a uma norma, não inviabilize a venda em tese, esta decisão poderá diminuir sua participação no mercado. Em muitos casos, o valor social de uma norma é até maior do que seu valor privado (MASKUS *et al*, 2000). Com o objetivo de preservar direitos ou satisfazer as ansiedades da sociedade, o poder público pode intervir na elaboração das normas, tornando-as regulamentos técnicos de caráter mandatório. Essas são chamadas então de normas híbridas, e esse fenômeno ocorre com frequência principalmente entre os países em desenvolvimento. Enquanto em determinadas áreas, como segurança alimentar e saúde, os regulamentos predominem devido a maior intervenção estatal sobre elas; em outras, as normas originadas das próprias empresas ou de suas associações são tidas como mais relevantes (HENSON, 2004). As normas privadas, normalmente são desenvolvidas pelos diversos integrantes de uma determinada cadeia produtiva em função de suas necessidades e facilitam a coordenação entre os agentes. À medida em que o número de empresas adotando determinada norma aumenta, ela acaba se transformando, na prática, em um padrão mandatório.

As normas são categorizadas segundo a sua função, em: i) normas de produtos: refere-se a características que as mercadorias devem possuir, tais como conteúdo nutricional mínimo, toxicidade e emissão de poluentes máxima, requerimentos de performance e interoperacionalidade com sistemas de componentes ou redes; ii) normas de processo ou método de produção (diretos): referem-se às condições em que os produtos são feitos e devem ser

diretamente relacionadas ao produto, tais como uma formulação química ou regras de produção para vinhos de determinada área geográfica; iii) normas de processo ou método de produção (indiretos): são aqueles dirigidos às condições de produção não diretamente relacionadas à mercadoria final, tais como condições de trabalho e ambientais; iv) normas de rotulagem: englobam as características dos produtos e/ou condições de produção, permitem aos consumidores ter informações sobre as características dos produtos ou suas condições de produção (têm a capacidade de fazer com que as condições de produção indiretas sejam perceptíveis) (OLIVEIRA, 2005).

As negociações internacionais do comércio concentram-se em ampliar o fluxo de comércio por meio da eliminação dos obstáculos criados pelos países para se proteger. Estas regras estabelecem diretrizes e mecanismos que coíbem proteções a mercados que não estejam fundamentadas em justificativas aceitáveis, ou seja, que não tenham objetivos legítimos (GARRIDO, 2004). Entretanto, os países em desenvolvimento vêm chamando atenção para o fato de que conceitos chave como “objetivos legítimos” e “obstáculos desnecessários ao comércio internacional” são muito vagos, permitindo a imposição de barreiras e exigências não justificáveis técnica ou cientificamente, ou ainda que há um elevado grau de variação nos níveis de proteção exigidos por diferentes países (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006). Estes países reivindicam um refinamento nas normas dos Acordos TBT e AMSF de forma a torná-los mais precisos (UNCTAD, 2005).

É possível utilizar diferentes definições para delimitar as barreiras técnicas. Segundo a OMC: *“Barreiras Técnicas às Exportações são barreiras comerciais derivadas da utilização de normas ou regulamentos técnicos não transparentes ou que não se baseiam em normas internacionalmente aceitas ou, ainda, decorrentes da adoção de procedimentos de avaliação da conformidade não transparentes e/ou demasiadamente dispendiosos, bem como de inspeções excessivamente rigorosas”*.

Uma abordagem mais abrangente, adotada pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) (Brasil, 2003) definem barreiras técnicas como sendo as exigências técnicas estabelecidas para os produtos ou serviços nos mercados-alvo. Neste tipo de abordagem, está implícito que as barreiras técnicas podem ser superadas e que nem sempre são ilegítimas.

Para fins desta tese, as barreiras não-tarifárias serão definidas de forma ampla, como sendo medidas relacionadas a regulamentos técnicos, padrões e normas (sanitárias ou não) e procedimentos para avaliação da conformidade, que podem vir a criar obstáculos ao comércio. Portanto, não se considera como barreira não-tarifária apenas aquela decorrente da intervenção direta do poder público do país importador. Resumidamente, pode-se estabelecer que as barreiras não-tarifárias serão tratadas como barreiras técnicas, sanitárias ou fitossanitárias e englobarão as exigências determinadas pelos compradores para os produtos ou serviços, seja em relação às suas características intrínsecas, seja pela necessidade de demonstrar o atendimento a esses requisitos. Dessa forma, é possível ampliar o conceito, englobando também as exigências advindas da iniciativa privada, que vem ganhando cada vez mais relevância no cenário internacional. Soma-se a esta justificativa, o fato de que, segundo as entrevistas realizadas, via de regra, a caracterização de uma exigência como barreira não-tarifária *stricto sensu* na área de comércio agropecuário não é tarefa simples em função do volume de justificativas técnicas e científicas nas quais estas normalmente encontram-se fundamentadas.

O conhecimento, tanto empírico quanto conceitual das barreiras é limitado ou dificultado pela baixa padronização dos métodos e pelos dados inadequados e/ou desatualizados. Atualmente, a base de dados mais abrangente disponível, apesar de suas

limitações, é o Sistema de Informação e Análise Comercial-TRAINS⁹⁰ da UNCTAD. Baseado na classificação do sistema harmonizado (SH)⁹¹, o TRAINS engloba medidas tarifárias, paratarifárias e não tarifárias, assim como fluxos de importação por origem, e pode ser acessado pela rede mundial de computadores. Neste banco de dados, as barreiras são classificadas de acordo com o Sistema de Códigos de Medidas de Controle do Comércio (TCMCS), que identifica mais de 100 diferentes tipos de barreiras não-tarifárias (OLIVEIRA, 2005). No quadro 4 estão listadas as principais.

Conforme estabelecido pelos acordos comerciais firmados no GATT/OMC, as exigências quanto às informações não devem ser mais rigorosas do que o necessário, e a seleção de amostras e outros requisitos não devem criar inconveniências desnecessárias. Ou seja, devem dar confiança suficiente ao membro importador de que os produtos estão em conformidade com as normas ou regulamentos técnicos aplicáveis, levando-se em contas os riscos que a não-conformidade criaria (OLIVEIRA, 2005).

No caso dos regulamentos, conforme definido no Acordo sobre Barreiras Técnicas da OMC, seus objetivos são considerados legítimos quando se destinarem a assegurar que os produtos ou serviços fornecidos atendam a requisitos de segurança de pessoas e bens, saúde, segurança sanitária e fitossanitária, prevenção da concorrência desleal, proteção do meio ambiente, segurança nacional, entre outros (GARRIDO, 2004).

Quadro 4. Algumas categorias de barreiras não-tarifárias presentes no comércio internacional.

Medidas <i>Antidumping</i>	Medidas que são acionadas quando há a constatação de que uma mercadoria está sendo vendida no mercado importador a preços reduzidos, decorrentes da prática de dumping. Essas medidas são freqüentemente utilizadas de maneira abusiva.
Salvaguardas	Medidas adotadas por um país, quando a importação de um produto está causando, ou ameaçando causar prejuízo grave aos produtores nacionais de produtos similares ou diretamente competidores.
Direitos Compensatórios	É uma taxa adicional ao imposto de importação que é cobrada quando há constatação de que o país exportador está beneficiando a indústria exportadora do bem em questão através da prática de subsídios.
Quotas de Importação	Limitação quantitativa à entrada de um produto importado no país.
Quotas Tarifárias	Restrições de quantidade, através da imposição de tarifas mais elevadas quando o limite é ultrapassado.
Regras de Origem	Determinam em que medida um produto pode ser considerado nacional e qual regime comercial deve ser aplicado a ele. Podem ser utilizadas tanto como medida de proteção, quanto como medida de facilitação de acesso a mercado.
Direitos Sazonais	Direitos aplicados, segundo a época do ano, normalmente aos produtos agrícolas.
Proibição total ou temporária	Proibição de importação de um produto que seja permitido comercializar no mercado interno do país que efetuou a proibição.
Impostos e gravames adicionais	Adicionais de tarifas portuárias ou de marinha mercante, taxa de estatística, etc.

⁹⁰ *Tarce Analysis and Information System: TRAINS*

⁹¹ O sistema harmonizado é uma nomenclatura internacional desenvolvida pela Organização Mundial de Aduanas, estruturada em códigos de seis dígitos e que permite a todos os países participantes classificar as mercadorias negociadas em bases comuns.

Preços mínimos de importação/preços de referência	Estabelecimento prévio de preços mínimos, como referência para a cobrança das tarifas de importação, sem considerar a valoração aduaneira do produto.
Medidas financeiras. Licenças de importação automáticas	Criação de sobretaxa para as importações. Produtos sujeitos a licenciamento nas importações, apenas para registro de estatísticas.
Licenças de importação não- automáticas	Produtos sujeitos à autorização prévia de algum órgão no país importador, não-automaticamente concedida.
Controles sanitários e fitossanitários nas importações	Normas sanitárias e fitossanitárias exigidas na importação de produtos de origem animal e vegetal.
Restrições impostas a determinadas empresas	Exigências específicas para importações de produtos de determinadas empresas.
Organismo estatal importador único	Produtos cuja importação é efetuada pelo Estado, em regime de monopólio.
Serviços nacionais obrigatórios	Direitos consulares
Requisitos relativos às características dos produtos	Produtos sujeitos à avaliação de conformidade
Requisitos relativos à embalagem	Exigências de materiais, tamanhos ou padrões de peso para embalagens de produtos
Requisitos relativos a informações sobre o produto	Exigências especiais quanto ao tipo, tamanho de letras ou tradução nos rótulos de produtos
Requisitos relativos à inspeção, ensaios e quarentena	Exigências de conteúdo alimentar ou protéico de produtos ou de informações ao consumidor.
Outros requisitos técnicos	Produtos sujeitos à inspeção física e análise nas alfândegas ou a procedimentos de quarentena
Inspeção prévia à importação	Exigências de certificados relativos à fabricação do produto mediante processos não poluidores do meio ambiente
Procedimentos aduaneiros especiais	Inspeção pré-embarque
Exigência de conteúdo nacional/regional	Exigência de ingressos de importações para favorecer as que tenham matéria-prima originária do país importador.
Exigência de intercâmbio compensado	Condicionamento de importações à exportação casada de determinados produtos
Exigências especiais para compras governamentais	Tratamento favorecido aos produtos nacionais em concorrências públicas.

Fonte: VIEGAS, 2003.

As barreiras técnicas ao comércio e às medidas sanitárias e fitossanitárias apresentam um caráter inerentemente técnico, porém suas motivações relacionadas a questões como segurança, meio ambiente, apresentam elementos objetivos e subjetivos. Essa característica concede a esse assunto uma carga de complexidade e questionamentos consideravelmente elevada. Na verdade elas são ainda mais amplas, já que o termo é frequentemente utilizado para incluir também medidas que, a princípio, servem para estimular e não retardar o comércio, tais como os subsídios à exportação (OLIVEIRA, 2005).

A evolução das barreiras não-tarifárias no comércio internacional

Marco institucional

A recessão iniciada nos anos 70 gerou desemprego estrutural e resultou em pressões internas por políticas protecionistas nos países desenvolvidos, concomitantes à adoção de estratégias de crescimento baseadas em políticas de exportações pelos países em desenvolvimento na década de 80. A ameaça decorrente da boa performance de alguns países em desenvolvimento em setores específicos pode ser apontada como uma das causas da difusão do protecionismo nos países desenvolvidos. Além do aumento do fluxo do comércio, a utilização das Barreiras Não-Tarifárias (BNTs) como instrumentos de política protecionistas foi resultado da necessidade de se respeitar, proteger e promover interesses outros que aqueles puramente econômicos, como, por exemplo, a segurança, a saúde humana, animal, vegetal e o meio ambiente (OLIVEIRA, 2005).

Reconhecendo a importância das barreiras técnicas para o fluxo de comércio exterior, foi redigido e assinado o Acordo sobre Barreiras Técnicas (TBT) durante a Rodada de Tóquio (1973-1979). Um novo acordo, totalmente reformulado, foi incorporado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) quando esta iniciou seus trabalhos em 1995. O Artigo 2.4 do Acordo TBT estabelece que *“quando for necessária, a implementação de regulamentos técnicos e existirem normas internacionais pertinentes ou sua formulação definitiva for iminente, os Membros deverão utilizar essas normas, ou seus elementos pertinentes, como base para seus regulamentos técnicos, exceto quando as normas forem um meio inadequado ou ineficaz para a realização dos objetivos legítimos perseguidos; por exemplo, devido a fatores geográficos ou climáticos⁹² ou problemas tecnológicos”* (UNCTAD, 2004). O TBT também determina que, se solicitados, os membros forneçam assessoria e assistência técnicas sobre as regulamentações, em termos mutuamente aceitáveis, aos países membros em desenvolvimento.

Em relação às barreiras sanitárias, foi desenvolvido o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF), que visa impedir que as normas sanitárias e fitossanitárias internas sejam usadas com fins protecionistas. O AMSF concentra-se na proteção da vida humana, animal e vegetal e em resguardar o país importador dos riscos decorrentes da entrada de pragas, toxinas, doenças e aditivos. O Acordo prevê o reconhecimento de que diferentes métodos e medidas podem gerar resultados equivalentes e também possui uma cláusula prevendo a prestação de assistência técnica aos membros em desenvolvimento.

Com esses dois acordos (AMSF e TBT), os países são incentivados a adotar as normas internacionais, embora lhes seja facultado o direito de aplicar regulamentos mais rígidos ou mais brandos, desde que devidamente embasados em critérios científicos. Como qualquer acordo que envolve um grupo tão heterogêneo de signatários, há divergências quanto ao entendimento de cláusulas e na capacidade de obtenção das vantagens dos direitos e responsabilidades ali definidos.

Um ponto a destacar é a harmonização perseguida por meio da ação das instituições científicas internacionais (ISO, Codex, OIE e IPPC) já citadas anteriormente. Em tese, as normas avalizadas por essas instituições garantem os níveis de segurança necessários, embora muitos países venham adotando padrões diferentes (MIRANDA *et al*, 2003).

Os Acordos de Reconhecimento Mútuos relativos aos procedimentos de avaliação da conformidade determinam que cada país se responsabilize pela manutenção de um centro de informações para disseminação das notificações dos seus regulamentos e normas técnicas, assim como de seus procedimentos de avaliação da conformidade. No Brasil, as entidades

⁹² A implementação do Acordo TBT foi de especial importância para aqueles interessados em promover o desenvolvimento sustentável e uma relação entre comércio e meio-ambiente (ROTHERHAM, 2003).

responsáveis são: a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), instituição privada que representa no país, a International Organization for Standardization (ISO), e o Inmetro⁹³, órgão público responsável pela execução da política de metrologia, normalização e qualidade industrial no Brasil (OLIVEIRA, 2005). O Inmetro é responsável pela acreditação dos organismos de certificação credenciados que conduzem e concedem a certificação de produtos nas áreas compulsórias e voluntárias, sempre baseada em normas nacionais - NBR, regionais - MERCOSUL ou internacionais - ISO, IEC, ITU, EUREPGAP - ou em regulamentos técnicos emitidos pelo Inmetro (LAUDÍSIO, 2005).

Governos de países desenvolvidos, muitas vezes pressionados por organizações de proteção ao consumidor, têm aumentado o número de normas que não são justificadas à luz das evidências técnicas e científicas disponíveis. E para as quais os custos gerados não são compatíveis com os benefícios ambientais, de segurança ou saúde objetivados. Geralmente, essas normas são desenvolvidas sem nenhuma transparência e sem a participação de partes interessadas, o que representa um descumprimento das determinações dos Acordos TBT e AMSF (UNCTAD, 2005). Segundo informações obtidas junto aos entrevistados para essa tese, acredita-se que os países irão se deparar cada vez mais com dificuldades para estabelecer correlações entre suas exigências sócio-ambientais e restrições comerciais no âmbito da OMC. Mas isso, no entanto, não impedirá que elas ocorram em consequência da difusão dos padrões privados.

Basicamente, o assunto pode ser analisado sob dois enfoques principais: i) a utilização das BNTs como instrumento de proteção do interesse público, por exemplo, a vida e a saúde dos seres humanos, o meio ambiente e a segurança nacional; e ii) a dinâmica das BNTs na esfera do comércio internacional, marcada pela desigualdade entre os atores estatais, pela crescente normatização e pela tendência de manutenção do *status quo* por intermédio da adoção de artimanhas protecionistas pelos países desenvolvidos.

A despeito da abordagem dada às normas técnicas e sanitárias até o momento, é preciso observar que, uma análise histórica simples pode demonstrar que os países, na prática, freqüentemente a utilizam para propósitos questionáveis. As normas podem ser utilizadas para: i) discriminar os fornecedores estrangeiros, tanto durante sua elaboração quanto em sua aplicação; ii) na geração de vantagens comerciais artificiais para as firmas domésticas em detrimento dos competidores externos; iii) forçar as firmas a duplicarem os custos de certificação, no caso de serem pouco transparentes ou desnecessárias; iv) excluir tanto empresas nacionais quanto estrangeiras de mercados específicos, fortalecendo eventuais monopólios; e v) impor custos excessivos aos consumidores e produtores, no caso de serem mais rígidas do que o necessário para alcançar determinado nível de proteção social (MASKUS *et al*, 2000). Entretanto, conforme já exposto, não é do escopo desse trabalho explorar a origem ou a legitimidade das normas ou regulamentos considerados como barreiras não-tarifárias.

Assim como as barreiras não-tarifárias não afetam de forma homogênea todos os países exportadores de um determinado produto, os segmentos e mesmo as empresas da cadeia em questão também não o são. As barreiras não-tarifárias, muitas vezes, acabam por ressaltar as disparidades que eventualmente existem, seja entre os países ou entre as empresas. É preciso destacar que, na prática, cada vez mais, os requisitos ambientais e de saúde nos mercados internacionais são determinados pela cadeia de abastecimento e por grandes empresas dos países desenvolvidos, sendo estas normas geralmente mais dinâmicas, rigorosas e complexas do que as obrigatórias (UNCTAD, 2004).

⁹³ O Inmetro iniciou suas atividades relacionadas às barreiras técnicas ao comércio na década de 70, exercendo o papel de Ponto Focal de Barreiras Técnicas às Exportações, e se tornando uma fonte imprescindível de informações para os empresários que desejam obter conhecimentos sobre os requisitos técnicos para a exportação (TANNO & FERRACIOLI, 2004).

Dificuldades de Mensuração

Ao contrário das tarifas e quotas, as normas não geram, de forma direta e linear, alterações nos preços das mercadorias. Entretanto, suas conseqüências estão inseridas nos preços dos produtos que dependem do poder criador (e destruidor) de padrões pelo mercado. Entretanto, isolar esses efeitos das demais influências que agem sobre os mercados é uma tarefa bastante complexa. Quando uma BNT é introduzida em um mercado, não é possível saber seu efeito exato sobre esse mercado antes de se ter conhecimento da sua forma específica. Em geral, os estudos conseguem identificar a incidência de tais medidas, mas não conseguem medir o grau de restrição ao comércio das mesmas (OLIVEIRA, 2005).

Para conseguir mensurar o efeito de uma barreira técnica com maior acuidade, seria preciso conhecer o preço da mercadoria com e sem a presença da mesma, entretanto, na prática a obtenção dessa informação é literalmente impossível. Até mesmo porque, quando se trata da pauta de exportação de um país as variáveis envolvidas são inúmeras, tornando temerosa qualquer conclusão a respeito do efeito apenas da existência ou não de barreiras não tarifárias sobre a mesma. Desta forma, embora haja tentativas louváveis e tecnicamente bem fundamentadas de se obter os dados apropriados para mensurar com exatidão os efeitos das barreiras não tarifárias, trata-se de uma tarefa complexa. Entretanto, é factível construir estimativas dos custos advindos de práticas discriminatórias como: a aplicação de padrões mais elevados, fiscalização mais intensa ou custosos processos de certificação para as mercadorias importadas enquanto que as nacionais permanecem isentas a estes procedimentos (UNCTAD, 2005).

Entrevistas estruturadas com empresários do setor atingido, integram um dos métodos para se obter informações a respeito do impacto das BNTs. As entrevistas têm a vantagem de possibilitar a coleta de dados por meio de questionários individualizados com propósitos analíticos específicos. Dessa forma, além de obter apenas a informação relativa à frequência das BNTs, pode-se analisar a sua relevância relativa e sua real capacidade restritiva ou impacto no comércio. (UNCTAD, 2005).

A grande quantidade de variáveis envolvidas e todas as demais dificuldades de mensuração levaram os pesquisadores a optar por estudos em níveis microeconômicos em cadeias específicas de determinados países. Um estudo realizado pelo Departamento de Agricultura Americano em 1996, concluiu que barreiras técnicas “questionáveis” inibiam as exportações de produtos americanos em 62 países, identificando cerca de 260 medidas que restringiam ou impediam exportações da ordem de US\$ 4,5 bilhões, equivalendo a 7% do total do comércio agrícola, de alimentos e de produtos florestais dos EUA no período. Dois terços das medidas identificadas, que incluíam restrições totais ou parciais à exportação, estavam relacionadas a riscos de sanidade animal e vegetal (JAFFEE & HENSON, 2004).

Necessidade e Problemas Comerciais das Normas e Regulamentos Técnicos e Sanitários

A expansão do comércio global de produtos agrícolas perecíveis e de alimentos de alto valor agregado tem ressaltado as divergências das normas e regulamentos de cada país no que diz respeito à segurança dos alimentos e à sanidade animal e vegetal. Ressalta ainda as distintas capacidades das autoridades públicas e dos integrantes das cadeias produtivas de gerenciar os riscos potenciais associados com a comercialização de produtos perecíveis.

Algumas das divergências entre as normas dos países são justificadas por razões técnicas como: diferenças significantes de dietas e a percepção e informação, que influenciam a tolerância das populações em torno desses riscos; além de diferenças climáticas e na tecnologia disponível que afetam a incidência de diferentes perigos de contaminação ou de

sanidade vegetal⁹⁴. Alguns riscos de contaminação alimentar, por exemplo, tendem a ser maiores em países em desenvolvimento devido a problemas de infra-estrutura física (como por exemplo, baixa disponibilidade de água potável) e da alta incidência de doenças infecciosas⁹⁵. (JAFFEE & HENSON, 2004). Essas características particulares de cada país tornam a construção de um sistema harmonizado de normas internacionais uma tarefa virtualmente impossível. Entretanto, algumas formas de coordenação podem ser bastante eficientes na expansão do acesso aos mercados.

As normas e regulamentos técnicos e sanitários podem ser necessários por inúmeras razões. A princípio são elaborados com o objetivo de facilitar a produção e as trocas de mercadorias, reduzindo os custos de transação, garantindo a qualidade dos produtos e expandindo o comércio internacional⁹⁶. A padronização e a classificação poupam tempo na descrição dos produtos, permitem o pagamento de prêmios ou descontos decorrentes de divergência em relação ao padrão, e permitem o comércio à longa distância sem inspeção física da mercadoria. (FARINA, 1999). Eles ainda podem ser ferramentas úteis na proteção do interesse público ao envolver meio ambiente, saúde e vida humana, animal ou vegetal, e podem ser essenciais para o desenvolvimento de setores específicos, como os de telecomunicações⁹⁷ e informática, em função de sua contribuição no campo da compatibilidade de sistemas.

Sob a ótica da economia dos contratos, pode-se dizer que a adoção de padrões de referência no mercado final facilita a coordenação entre consumidor e ofertante, porque reduz os custos de aquisição da informação sobre os produtos e limita situações sujeitas ao chamado risco moral (*moral hazard*)⁹⁸, criadas pela falta de informação dos compradores e pela possibilidade de que os vendedores dissimulem problemas de qualidade. Ao reduzir as diferenças entre os produtos, a padronização melhora as informações sobre a formação de preços, amplia a transparência das transações de mercado, reduz barreiras à entrada de novas empresas e, conseqüentemente, intensifica a concorrência (RAMOS, 2006).

As normas e regulamentos estão ainda intimamente relacionados com a satisfação de preferências do mercado consumidor, portanto, não permanecem constantes ao longo do tempo, nem são idênticos entre países. Entretanto, a assimetria de informações dificulta a determinação de quando o não cumprimento de uma exigência do importador é reflexo de uma deficiência ao nível da firma, ou quando se está diante da utilização das normas e padrões com fins protecionistas (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006). Assim sendo, movimentos em prol do reconhecimento de equivalência podem contribuir no fluxo de informações entre fornecedores e consumidores acerca das características e da qualidade dos produtos, facilitar transações comerciais e trazer benefícios aos consumidores, como, por exemplo, por meio de uma oferta mais diversificada de produtos de qualidade. Além disso, podem aumentar a demanda por mercadorias complementares e a elasticidade de substituições na demanda entre versões substitutivas de produtos similares, uma vez que características

⁹⁴ Segundo pesquisa realizada pela Funcex, citada por Tigre (2002), no setor de alimentos e bebidas, 75% das empresas exportadoras declararam que necessitaram adotar normas de qualidade específicas para a exportação e 91,7% realizaram adaptações de produtos para atender padrões de qualidade dos países ou regiões visados.

⁹⁵ Em 2002, 40% das exportações dos países de menor desenvolvimento relativo eram objeto de BNTs. Enquanto que para os demais países em desenvolvimento, economias em transição e os desenvolvidos, esse número caía para 15%.

⁹⁶ Um exemplo citado por Rotherham (2003) é a padronização das dimensões da folha de papel A4, que viabiliza o comércio global de impressoras, fotocopiadoras e máquinas de fax.

⁹⁷ As recentes disputas relativas à escolha do padrão de TV digital a ser implementada no Brasil, é um bom exemplo dos reflexos econômicos da padronização.

⁹⁸ Denomina-se risco moral ou *moral hazard* a possibilidade de ação oportunista de uma das partes da transação que detém informação privilegiada sobre o bem ou serviço transacionado, e tira proveito em detrimento de sua contra parte.

essenciais se tornam comuns e a qualidade e performance comparáveis. As normas internacionais, pelo seu potencial de harmonização e a equivalência, permitem aos produtores a adoção de economia de escala na produção, pois tornam desnecessárias etapas ou características específicas no acesso a determinado país e contribuem para a difusão do conhecimento técnico embutido nas mesmas. (JAFEE & HENSON, 2004; MASKUS *et al*, 2000). Já em alguns casos, como os relacionados aos níveis mais elevados de proteção ambiental, a harmonização é difícil de ser alcançada por conta das diferenças de condições, prioridades e níveis de desenvolvimento econômico de cada país.

A harmonização das normas, portanto, deve respeitar as características culturais de cada país, que precisam ser levadas em conta na análise dos custos e na introdução de harmonização em um dado setor; e não devem se desviar de seus objetivos regulatórios legítimos, nem paralisar inovações a ponto de desencorajar investimentos em novos e mais eficientes produtos (OLIVEIRA, 2005). Como as diferenças nacionais, no que diz respeito às normas de proteção ambiental e nos custos envolvidos na proteção social, têm um impacto evidente sobre a competitividade, existe um movimento crescente em direção à tentativa de harmonização de tais critérios (MELLO, 1999). Os fatores sociais citados são impregnados de fatores subjetivos, portanto, há a necessidade das normas técnicas e da metrologia, a fim de eliminar a subjetividade da avaliação humana sobre o valor das coisas (FIGUEIREDO, 2001). Por exemplo, as regras comerciais não devem forçar os estadunidenses a comer camarões pescados de formas julgadas inaceitáveis pela maioria deles – mas também não devem permitir que os Estados Unidos lancem mão de sanções comerciais para mudar a maneira como outros países praticam a pesca.

Os Acordos de Reconhecimento Mútuo (MRAs), referentes à avaliação de conformidade, melhoram o acesso a mercados, uma vez que evitam a duplicidade de testes e reduzem os custos relativos. Também diminuem a possibilidade de discriminações contra produtos estrangeiros e atrasos decorrentes de questões burocráticas⁹⁹. Entretanto, enquanto entre os países desenvolvidos essa prática é comum¹⁰⁰, observa-se um pequeno número de acordos de reconhecimento mútuo envolvendo países em desenvolvimento. Trata-se de um reflexo da pouca confiança entre os países nesta área, em função da capacidade limitada em relação às atividades de certificação e homologação de testes laboratoriais (OLIVEIRA, 2005).

Em face das mudanças que vêm ocorrendo com grande velocidade no perfil de consumo e nas exigências dos principais mercados de alimentos, os países em desenvolvimento, que são os maiores fornecedores, precisam se adaptar às novas normas e padrões para que consigam conquistar novos mercados, ou ao menos se manterem nos atuais. Entre as novas capacidades que precisam ser desenvolvidas por esses países pode-se citar: i) capacidade para “traduzir” as várias informações a respeito das exigências, muitas vezes específicas, para colocação de seus produtos em diferentes mercados; ii) capacidade para participar das discussões técnicas envolvendo elaboração dos padrões nos fóruns específicos (Codex, ISO, OIE, IPPC); iii) capacidade de monitoramento que possa garantir a segurança e a qualidade de seus produtos; iv) opção pelos setores estratégicos e mercados de destino prioritários de forma a maximizar seus investimentos; v) trabalhar politicamente para a obtenção do *status* de fornecedor preferencial dos mercados considerados chave, minimizando

⁹⁹ Durante a segunda metade dos anos 90, a grande maioria das medidas de proteção vegetal e de segurança alimentar notificadas à OMC ocorriam em função da não existência de uma norma internacional. Ao passo que apenas 20% em média das notificações envolviam questões relacionadas a padrões internacionais (JAFEE & HENSON, 2004).

¹⁰⁰ No final da década de 90, o valor dos produtos que integram a cobertura dos MRAs nos acordos bilaterais entre os Estados Unidos e a União Européia, já era de cerca de US\$ 41 bilhões (MASKUS *et al*, 2000).

a volatilidade; vi) capacidade para avaliar de forma eficiente as opções de se cumprir determinadas exigências ou de partir em busca de outros mercados.

Em alguns casos, o problema principal não está relacionado à empresa não querer ou não estar capacitada para cumprir com uma determinada exigência, mas sim ao fato de que a empresa não têm consciência da exigência ou não é capaz de demonstrar ao comprador que ela a cumpre. Esse quadro pode ocorrer em função de deficiências no sistema interno de divulgação das informações, ou ainda a dificuldades de acesso aos equipamentos necessários para monitorar e demonstrar o cumprimento das exigências (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006). Portanto, a modernização do sistema de padronização, que inclui instituições e infra-estrutura voltadas para a certificação e avaliação da conformidade, é essencial para operar no atual ambiente de comércio internacional (UNCTAD, 2005). Em países desenvolvidos, normalmente, existe um grande número de empresas privadas envolvidas nos processos de certificação. Já nos países em desenvolvimento onde o mercado para este tipo de serviço é mais restrito, este pode ser oferecido por órgãos governamentais (ROTHERHAM, 2003).

Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

O desenvolvimento das relações comerciais internacionais levou a uma valorização das medidas sanitárias e fitossanitárias, que passaram a fazer, cada vez mais, parte das mesas de negociação. Um dos fatores responsáveis por esse movimento é o aumento do interesse e da participação dos consumidores em debates a respeito dos riscos de comercialização e importação de determinados produtos potencialmente danosos à saúde das pessoas, à fauna, à flora, ou à agricultura. Ainda que algumas medidas sejam legítimas e cientificamente embasadas, estas podem constituir-se em medidas restritivas e/ou protecionistas. Além do que, existem ainda muitos debates acadêmicos e técnicos em relação aos níveis potencialmente perigosos à saúde humana para alguns microrganismos, resíduos de pesticidas ou novas tecnologias de produção. Muitos pesquisadores acreditam que os níveis de tolerância, sobretudo para os produtos importados, vêm sendo estipulados acima daqueles realmente necessários para garantir uma segurança alimentar cientificamente aceitável (CRUTCHFIELD *et al*, 2000). O desafio é exatamente encontrar e praticar o ponto de equilíbrio entre o direito do país de garantir o nível de proteção que ele considere apropriado, sem que isso mascare propósitos protecionistas ou resulte em barreiras desnecessárias ao comércio internacional.

Em 1979, os países integrantes do GATT, concordaram em utilizar padrões internacionais como aqueles desenvolvidos pela *Comissão Codex Alimentarius para Segurança Alimentar*, como base de suas medidas sanitárias e fitossanitárias, a não ser quando considerassem que esses padrões não eram suficientes (OLIVEIRA, 2005).

Segundo o Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF), entende-se por medida fitossanitária qualquer medida adotada por países para proteger: i) a vida humana ou animal, de riscos provenientes de alimentos; ii) a saúde humana, de doenças, das quais são portadores animais ou vegetais; iii) animais ou vegetais, de pragas, doenças e organismos causadores de doenças; e iv) o território, de prejuízos possíveis com pragas. As medidas sanitárias podem tomar formas variadas como, inspeção de produtos, proibição de uso de determinados aditivos nos alimentos, determinação de níveis máximos de resíduos pesticidas, designação de áreas livres de doenças, exigências de quarentena ou mesmo proibição de importação (OLIVEIRA, 2005).

Uma crítica recorrente sobre os acordos de regulamentação sanitária internacional é a de que estes, na maior parte das vezes, não questionam as tendências e os problemas de fundo que intervêm no risco sanitário. Segundo Lucchese (2003), “a avaliação e a gerência do risco são colocadas na estreita moldura da relação risco-benefício, calculado apenas em termos

biológicos, em lugar de uma visão mais completa, em que os objetivos incluam perspectivas de longo prazo, modelos produtivos sustentáveis, questões culturais, sociais e éticas, ou seja, que incorporem certa exegese da tecnologia e da cadeia produtiva... É uma regulamentação ex-post que tem grande cuidado em não interferir ou questionar as tecnologias que aumentam a produtividade”.

O AMSF reconhece as limitações de recursos financeiros e técnicos que os países em desenvolvimento enfrentam, fato que se traduz na previsão de assistência técnica e prazos diferenciados aos países em desenvolvimento para implementação dos seus dispositivos. As medidas sanitárias ou fitossanitárias devem se basear em princípios científicos e não devem ser mantidas sem evidência científica suficiente. Também não deve haver discriminação arbitrária ou injustificada entre os membros nos casos em que prevaleçam condições idênticas ou similares, e não devem ser aplicadas de forma a constituir restrição velada ao comércio internacional. Nos casos em que um membro não aplique uma norma, guia ou recomendação internacional como condição à exportação, este deve fornecer explicação quanto à razão para tanto e, em especial nos casos em que considera que a norma não é rígida o suficiente para fornecer o nível de proteção sanitária ou fitossanitária apropriado. Entretanto, as noções de justificação científica e nível apropriado apresentam conceitos imprecisos e subjetivos, que provocam controvérsias.

A transparência representa um dos princípios fundamentais dos Acordos da OMC, e é recomendada em praticamente todos os textos legais produzidos por esse organismo internacional. A finalidade da transparência é a obtenção de um maior grau de clareza, previsibilidade e informação sobre as políticas e normas aplicáveis no comércio internacional e, no caso específico do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (artigos 5.8 e 7º e Anexo B), dificultar a adoção de medidas protecionistas injustificáveis. As obrigações que se relacionam ao princípio da transparência e às quais os membros da OMC estão submetidos são: i) *Explicação*: um Membro poderá pedir explicações a outro quando tiver motivos para crer que uma medida sanitária ou fitossanitária não esteja fundamentada em uma norma internacional; ii) *Publicação*: todas as MSF adotadas sejam novas ou apenas modificações de outras já existentes, devem ser publicadas com um prazo razoável antes de sua entrada em vigor¹⁰¹; iii) *Notificação*: todas as mudanças sanitárias e fitossanitárias de um país devem ser notificadas para que outros países possam analisar seus efeitos e verificar se estão em conformidade com os princípios do Acordo MSF (ALMEIDA, 2005).

Nestas etapas é essencial que o canal de difusão das informações seja rápido e eficiente, e que as instituições de ensino e pesquisa e, sobretudo a iniciativa privada estejam inseridas nas redes de informação constituídas. Tanto a iniciativa privada, quanto os centros acadêmicos e de pesquisa, são fontes importantes de informações que serão utilizadas para quantificar o impacto que uma nova medida pode causar, e fornecer dados que fundamentarão eventuais argumentações a favor ou contra determinadas medidas.

O Processo de Elaboração das Normas

O Acordo Sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Acordo TBT), estimula a participação de todos os países, dentro do limite de seus recursos, na preparação das normas internacionais, guias ou recomendações para procedimentos de avaliação de conformidade. No entanto, freqüentemente, os países em desenvolvimento se mantêm à margem do processo, atuando apenas como receptores de normas. Essa situação prejudica os países em desenvolvimento na medida em que gera normas alheias à realidade destes países e limita o desempenho das atividades de avaliação de conformidade em âmbito doméstico (OLIVEIRA,

¹⁰¹ Esse prazo razoável entre a publicação e a entrada em vigor de uma medida seria de seis meses, mas os países em desenvolvimento têm reclamado dos curtos prazos dados pelos países desenvolvidos entre a notificação e a entrada em vigor de uma MSF (ALMEIDA, 2005).

2005). Muitos países em desenvolvimento não possuem uma missão permanente em Genebra e, em relação à participação nas reuniões do Comitê AMSF, de novembro de 1995 a setembro de 1998 identificou-se que 50% dos países em desenvolvimento não enviaram qualquer representante e apenas 20% participaram de metade das reuniões realizadas neste período (ALMEIDA, 2005).

Segundo o PNUD (2000), para avaliar se um sistema de governança é bom ou ruim, devem ser avaliados aspectos cruciais como:

- Como e por quem são escolhidos e acordados os mandatos, agendas e fóruns de discussão e tomada de decisões.
- Quem estabelece, elabora e faz cumprir as regras.
- A transparência do processo.
- A legitimidade e efetividade da representação.
- A participação dos membros mais vulneráveis.
- A equidade e a consistência dos processos de solução de controvérsias e cumprimento dos compromissos assumidos.

Sob condições normais, para se estabelecer uma nova norma ou um novo regulamento técnico no âmbito da OMC é preciso que os seguintes passos sejam cumpridos: i) o país desenvolvedor ou entidade elaboradora de normas faz um comunicado aos demais membros da OMC, o que é feito por meio de uma nota técnica; ii) qualquer país-membro interessado comunica, aos empresários nacionais do setor afetado, os detalhes do pedido da nova norma ou regulamento; iii) os empresários do setor, por meio de suas entidade de classe, debatem os termos e implicações das novas normas ou regulamentos e retornam suas considerações ao governo ou autoridade responsáveis; iv) as considerações são então repassadas a instituição ou país desenvolvedor; v) o agente desenvolvedor da norma ou regulamento indica as medidas a serem tomadas em função dos comentários recebidos. Este processo, entretanto, apresenta várias falhas, principalmente em função da baixa capacidade de inserção dos países em desenvolvimento no mesmo. Seja em função da reduzida capacidade de disseminação das notificações aos agentes nacionais relevantes, seja pela pouca capacitação técnica para avaliar os impactos das novas normas ou regulamentos. Esses aspectos são especialmente agravados quando as consequências envolvem o setor informal ou as micro e pequenas empresas (ROTHERHAM, 2003). Sem algum grau de antecipação das novas exigências e padrões a serem aplicados, é praticamente impossível para qualquer empresa administrar um eventual processo de transição/adaptação sem que haja perda, ao menos parcial de mercado (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006).

A crescente influência do setor privado no processo de elaboração das normas é justificável, primeiro porque é o setor que, via de regra, encontra-se mais bem informado e atualizado a respeito das opções técnicas e dos sistemas de gerenciamento de perigos. Segundo, devido ao fato de que, essencialmente, é por meio de ações específicas de produtores e processadores individuais que se dá a adequação das exigências relacionadas à inocuidade alimentar e sanidade vegetal, como no exemplo da aplicação de APPCC na rede de fornecedores. Terceiro, o setor privado pode complementar (ou substituir) uma eventual baixa capacidade do setor público para investir em laboratórios de testes e certificação. Apesar disso, em 88% dos países em desenvolvimento é no setor público que estão posicionadas as instituições normativas, frequentemente como divisões semi-autônomas ligadas ao ministério responsável pela indústria e comércio. Já entre os industrializados, 70% deixam suas instituições responsáveis pela elaboração de normas nacionais nas mãos do setor privado ou sob alguma forma de instituição público-privada (JEFFEE & HENSON, 2004). Em alguns países, são as ONGs que têm ampliado sua participação na elaboração de normas e padrões, em especial naquelas referentes a questões sociais e ambientais (ROTHERHAM, 2003).

Como os países em desenvolvimento têm tido pouco ou nenhum papel na elaboração das normas internacionais, o Acordo AMSF foi elaborado baseando-se, sobretudo, nos padrões e regulamentos existentes nos países industrializados e, posteriormente incorporado como complemento do Acordo sobre a Agricultura, durante a Rodada Uruguai. Embora atualmente as oportunidades formais de participação dos países em desenvolvimento tenham aumentado, na prática, esta permanece fora de alcance devido aos recursos financeiros e técnicos exigidos para tal (MALHORTA, 2004). Segundo Lucchese (2003), aos países em desenvolvimento faltam estruturas de: informação, documentação, pessoal qualificado, argumentação científica e pesquisa nas áreas de maior importância econômica. Tudo isso solidamente institucionalizado e regulado por uma democracia qualificada e consolidada em instituições políticas, jurídicas, éticas e administrativas sólidas e enraizadas na cultura do país. Além disso, por não investirem e serem considerados incompetentes na área de tecnologia industrial básica, a maioria dos países em desenvolvimento acaba sendo excluída das mesas de discussão onde as normas são elaboradas e permanecem no papel de “receptores de normas”.

Embora esta seja uma premissa, as instituições que regulamentam o comércio internacional não são isentas. Interesses restritos a grupos de países estão incorporados na determinação dos padrões, na escolha dos setores que sofrerão maior intervenção, na determinação das tarifas comerciais, nos julgamentos das ações (PONT-VIEIRA, 1994). Prova disso é que os países em desenvolvimento raramente tomam parte nas decisões que estabelecem as normas para o comércio. No caso das ISO, por exemplo, a própria instituição responsável reconhece que apenas oito países são responsáveis por cerca de 80% de todas as secretarias técnicas (NADVI & WÄLTRING, 2002). Em dezembro de 2006, o número de padrões internacionais no setor de agricultura e tecnologia de alimentos era de 980 (ISO, 2007). Entretanto, até 2001 apenas 9% das normas internacionais haviam sido produzidas por Comitês Técnicos da ISO cuja Secretaria é ocupada por um organismo de normalização de um país em desenvolvimento (FIGUEIREDO, 2001). Ou seja, a produção de normas internacionais tem sido o resultado da eficaz representação das indústrias dos países desenvolvidos nos fóruns decisórios. Estes dados confirmam que a definição das normas internacionais, que por sua vez, servirão de base para legitimar os regulamentos técnicos nacionais, está se dando sem uma participação substancial dos países em desenvolvimento¹⁰². O Brasil tem capacitado seu corpo técnico e investido na política externa de forma a aumentar a sua influência das decisões, mas ainda há muito que ser feito neste campo até que consigamos um espaço compatível com o nosso peso nas exportações agrícolas mundiais.

Ainda que existam muitas iniciativas de ONGs, organizações privadas, organismos multilaterais, internacionais e regionais, etc, poucas apresentam abordagens holísticas e sistemáticas necessárias para, de forma efetiva, integrar os países em desenvolvimento nos restritos fóruns onde ocorrem os debates e a elaboração das normas do comércio mundial. As iniciativas com esse fim devem combinar o fortalecimento das instituições com assistência técnica para infra-estrutura e treinamento, pois não basta viabilizar a ida dos representantes dos países em desenvolvimento sem antes desenvolver a sua capacidade técnica e política de influenciar as decisões (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006). O Acordo TBT, em seu Artigo 11, orienta os membros signatários a disponibilizar assistência técnica, principalmente para os países em desenvolvimento, ajudando-os a: i) preparar seus regulamentos técnicos, ii) viabilizar a participação em fóruns internacionais, iii) implementar os regulamentos técnicos em vigor; iv) orientar seus produtores a respeito dos novos regulamentos (ROTHERHAM, 2003). Entretanto, o que normalmente se observa é que os países industrializados ajudam os países em desenvolvimento a se adaptarem às normas desenvolvidas sem a participação

¹⁰² No caso específico do Brasil, estima-se que a capacidade de influenciar a preparação e a revisão das normas internacionais é inferior a 27% dos itens que compõem a pauta de exportações/importações.

destes, muitas vezes apenas se detendo a problemas pontuais e solucionando-os reproduzindo seus métodos de análise e seus sistemas de gerenciamento¹⁰³ (BANCO MUNDIAL, 2005).

Praticamente todos os acordos relativos ao comércio internacional prevêm, no próprio texto, cláusulas especiais relativas aos países de menor desenvolvimento relativo. Seja sob a forma de prazos mais longos para incorporação das novas regras, seja na isenção de determinadas obrigações, ou ainda sob a forma de ajuda no processo de capacitação dos mesmos, voltado para a adequação às normas estipuladas. Além do simples sentimento humanitário envolvido nesses gestos, há também uma preocupação para com o bom andamento do comércio internacional. Assim sendo, nos últimos anos, US\$ 65 a 75 milhões têm sido gastos anualmente pelas agências bilaterais e multilaterais no apoio a programas ligados ao fortalecimento das capacidades relacionadas ao comércio. Além disso, o setor privado possui um grande número de iniciativas, envolvendo firmas individuais ou grupos de empresas, que contribuem para a melhoria dos sistemas de sanidade vegetal e de segurança alimentar dos países em desenvolvimento fornecedores de produtos para seus mercados. Ou seja, o auxílio tecnológico dispensado aos países em desenvolvimento acaba sendo um bom negócio para os países desenvolvidos que passam a fornecer serviços relacionados a monitoramento e certificação (JAFFEE & HENSON, 2004).

Legislação nacional correspondente

Os Estados, no exercício de sua função regulatória, atuam como instâncias de intermediação interna e externa dos conflitos de interesses no comércio internacional. Essa função está relacionada às especificidades dos países que não desaparecem mesmo no mundo globalizado. As especificidades envolvem variáveis como o nível de desenvolvimento econômico e social, a disponibilidade de recursos naturais e o grau de capacitação científica e tecnológica.

No mundo Pós-Guerra Fria, ao interesse individual de cada Estado e ao interesse geral, identificáveis nos modelos de cooperação, foi adicionado o *interesse comum da humanidade*. Diante disso, a OMC tornou-se, no campo econômico, um dos tabuleiros diplomáticos centrais, e configuradora da moldura jurídica do comércio de bens e serviços no mundo globalizado (OLIVEIRA, 2005).

Na maioria dos países desenvolvidos, as normas nacionais estão dando lugar às normas internacionais, empresas focadas nos produtos estão sendo sucedidas por companhias fundamentadas no conhecimento e mesmo os produtos estão dando lugar aos serviços. Onde antes as normas racionalizavam os mercados, agora são os mercados que direcionam o desenvolvimento das normas. É cada vez mais comum a incorporação de padrões privados na legislação de países com intensa participação no comércio internacional (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006).

Em tempo de globalização, portanto, passou a ser uma temeridade tentar produzir normas nacionais desconsiderando as normas internacionais existentes ou abdicar de participar de seu processo de elaboração. Na Suécia, por exemplo, o sistema de normalização foi transformado em um espelho dos organismos internacionais e 95% das normas internas reproduzem normas regionais ou internacionais¹⁰⁴ (FIGUEIREDO, 2001). Um dos argumentos favoráveis à harmonização é o de que os países que adotarem normas nacionais harmonizadas com as internacionais possuem maior garantia de que elas não serão objeto de

¹⁰³ É preciso reconhecer que o Programa Conjunto de Assistência Técnica Integrada para Países Menos Desenvolvidos Seleccionados e Outros Países Africanos (Jitap), surgido em 1994, tem realizado um importante e útil trabalho no desenvolvimento da capacidade de os países beneficiados compreenderem o sistema internacional de comércio (MALHORTA, 2004).

¹⁰⁴ Das normas ABNT apenas 11% são traduções de normas internacionais e 13% nelas se baseiam sendo, portanto, 76% normas nacionais.

constante ataque por outros países no âmbito da OMC diminuindo-se assim, os riscos de demorados litígios. Entretanto, se por um lado, a adoção das normas e padrões internacionais poupa tempo, recursos e é uma opção para os países desprovidos de infra-estrutura; por outro, geralmente esses padrões internacionais são estabelecidos de acordo com os interesses e necessidades dos países desenvolvidos, os quais participam mais ativamente nas reuniões em que são discutidas as elaborações das normas (ALMEIDA, 2005).

O regime de comércio internacional tem surtido efeito direto sobre a legislação e os regulamentos nacionais por meio de regras e acordos que procuram harmonizar diferentes normas e padrões de governança. As regras comerciais multilaterais precisam buscar uma coexistência pacífica entre as práticas nacionais, permitindo regras assimétricas que favoreçam os membros menos desenvolvidos (MALHORTA, 2004).

É importante salientar que a harmonização não deve ser interpretada como sendo uma identidade de padrões ou normas, daí decorrem o princípio da equivalência e o reconhecimento mútuo dentro do Acordo TBT. Segundo esses princípios, os membros devem examinar favoravelmente a possibilidade de aceitar os regulamentos técnicos de outros membros como equivalentes, mesmo que estes regulamentos difiram dos seus, desde que estejam convencidos de que estes realizem adequadamente os objetivos de seus próprios regulamentos. Esse procedimento pode reduzir os custos de ajustes das facilidades de produção e das barreiras não-tarifárias (OLIVEIRA, 2005). Por outro lado, a harmonização legislativa, pode trazer aumento de custos para os países em desenvolvimento quando, por pressões dos organismos internacionais e dos próprios consumidores, esta tende a ser estabelecida em um patamar comum mais elevado. Com o avanço dos países desenvolvidos no que diz respeito a regulamentação alimentícia e à adoção de novas tecnologias nos processos produtivos, maiores se tornam os desafios para os países em desenvolvimento se adaptarem aos padrões sanitários e fitossanitários mais rígidos (ALMEIDA, 2005).

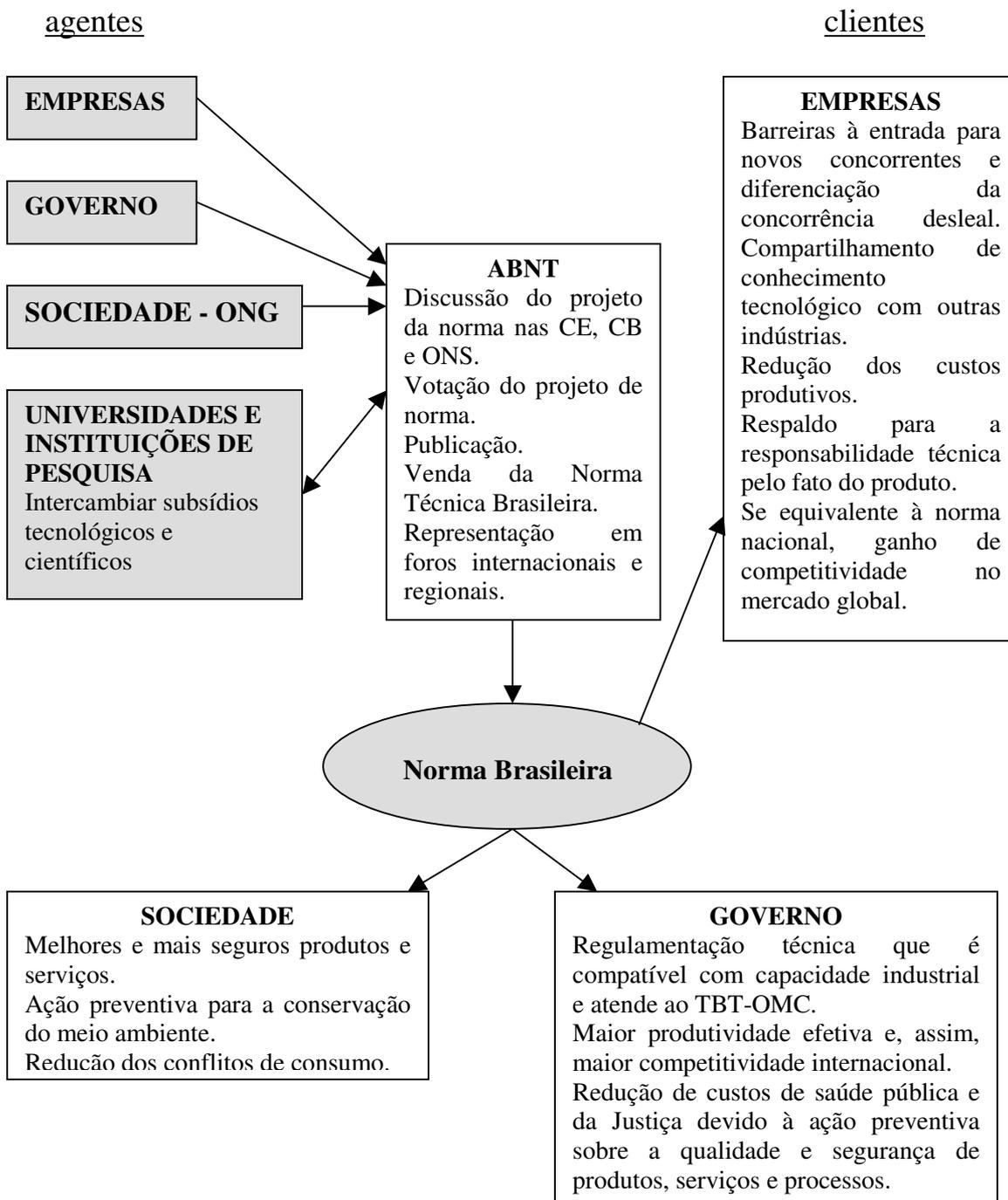
Assim sendo, as negociações em torno da equivalência de medidas têm alcançado poucos resultados efetivos. Até o momento, as experiências exitosas se restringem a negociações bilaterais¹⁰⁵, e à área de agricultura orgânica (Codex e IFOAM) (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006). Os países em desenvolvimento ainda se queixam que os países desenvolvidos exigem medidas de “submissão” e não de equivalência em grande parte dos casos (ROBERTS, 2004).

A atividade de normalização brasileira é conduzida há 60 anos pela ABNT. De acordo com dados recolhidos por Figueiredo (2001), em 1999 um projeto de norma levava 316 dias em média para ser publicado e aprovado pela ABNT, que possuía em seus quadros de sócio mantenedores apenas 108 entidades. Além disso, 78% das normas vigentes tinham mais de 5 anos sem revisão, o que significa, para a maioria dos casos, uma desatualização, pelo menos parcial.

A normalização decorre de um conjunto de interesses de agentes que buscam obter benefícios da publicação de uma norma. Tanto a iniciativa privada quanto o Governo necessitam alcançar os benefícios ou, antes, saber da sua existência para que os interesses latentes se realizem em ações coordenadas. Alguns dos interesses estão relacionados na Figura 3. Porém, a defasagem das normas, faz com que esse tema pareça desinteressante e meramente burocrático para muitos empresários e mesmo para o Governo.

¹⁰⁵ A União Européia reconheceu como equivalentes os sistemas de inspeção e certificação de produtos de pescado de 62 países; outros 42 ainda aguardam a avaliação, mas atualmente já exportam seus pescados para os integrantes do bloco de forma individual por meio de acordos bilaterais (ROBERTS, 2004).

Figura 3. Instituições e interesses envolvidos na elaboração de normas brasileiras.



Fonte: FIGUEIREDO, 2001.

O Brasil deve participar de forma mais plena da normalização internacional e para isso é preciso que a iniciativa privada se integre de forma mais ativa aos fóruns nacionais e às comissões brasileiras no exterior. Entretanto, um dos entraves para que essa participação se viabilize está a falta de recursos das empresas de nacionais de menor porte; associado ao fato de que, as grandes empresas multinacionais já se encontram representadas naqueles fóruns por meio de suas matrizes.

3.2 As Implicações das Barreiras Não-Tarifárias

“De um modo geral, pode-se afirmar que o contato menos restrito das empresas com seus concorrentes internacionais cria para esta, um padrão de competitividade absoluto,

sobrepondo-se ao mero padrão interno e forçando a uma maior sensibilização da mesma para a necessidade da melhoria de seus produtos e/ou serviços” (PORTER, 1989).

De um modo geral, existe a percepção de que as mudanças causadas pela difusão do uso de padrões marginalizam os pequenos empreendimentos, pois é de se esperar que os menores apresentem maiores custos relacionados à economia de escala e escopo na implementação de novas tecnologias ou sistemas gerenciais. Embora não existam, até o momento, evidências empíricas que sustentem esse argumento, não se deve nunca ignorar os inúmeros casos em que as normas e exigências, sejam de agentes públicos ou privados, se tornam efetivamente barreiras ao comércio objetivando a manutenção do *status quo* das cadeias de fornecedores já estabelecidas¹⁰⁶ (JAFFEE & HENSON, 2004).

Os efeitos das normas também são condicionados à forma como elas são aplicadas. É evidente que países com defasagens nas técnicas de certificação e inspeção são mais propensos a sofrer com barreiras ao comércio. Embora as técnicas de amostragem e exigências possam variar de acordo com o parceiro comercial, em casos onde os procedimentos administrativos sejam pouco claros e muito variáveis, eles podem vir a desincentivar a exportação e investimentos em estruturas voltadas à exportação, aumentando ainda mais a citada defasagem (MASKUS *et al*, 2000).

Após estas breves considerações gerais a respeito da influência das barreiras não-tarifárias sobre os países, nos tópicos seguintes serão apresentadas algumas conseqüências da introdução destas barreiras no comércio mundial em áreas relevantes para a hipótese levantada pela tese como: custos de transação, inovações tecnológicas, recursos ambientais, direitos humanos e exportação de produtos do agronegócio.

As implicações das Barreiras Não-Tarifárias Sobre os Custos de Transação

De um modo geral, a disseminação dos padrões internacionais promove a redução dos custos de transação ao permitir que os produtos apresentem um padrão de qualidade e classificação homogêneos, independentemente do país ou da empresa de origem. Por outro lado, a falta de padronização em procedimentos, como métodos de avaliação, e/ou diferenças entre os níveis de tolerância aceitos; podem aumentar os custos de transação para os fornecedores, sobretudo daqueles residentes nos países em desenvolvimento. Os aumentos dos custos podem ocorrer sob a forma de testes duplicados ou no gerenciamento das atividades relacionadas ao AMSF. O uso de rótulos fornecidos por empresas certificadoras internacionais tem ajudado a minimizar a falta de padronização mas, por outro lado, pode gerar aumentos de custos ainda maiores. De forma a minimizar estes custos, cada vez mais os pequenos produtores se unem para ganhar escala e escopo.

Os governos e os consumidores dos países industrializados têm apoiado com maior ênfase o uso de rótulos que indiquem que produtos¹⁰⁷ foram elaborados de forma ambiental e socialmente correta. A maioria dessas certificações é voluntária, mas a pressão política e comercial pela exibição desses rótulos vem crescendo em muitos setores que são importantes para os países em desenvolvimento. Tais medidas requerem a avaliação do impacto ecológico dos produtos durante seu ciclo de vida, desde a produção até o consumo e seu descarte. Os produtores dos países em desenvolvimento não só têm que pagar pelas certificações, como também se vêem obrigados a obter múltiplos rótulos quando intencionam exportar seus produtos para diferentes mercados (MALHORTA, 2004). De forma a minimizar este problema e reduzir assim os custos de transação, cada vez mais a certificação se

¹⁰⁶ O maior exportador do Quênia, com 15% do total exportado, emprega 6 mil funcionários em suas oito fazendas, e aumentou suas exportações de 17 toneladas em 1982 para 12.500 toneladas em 1997. A participação de pequenos produtores nas cadeias de suprimentos era estimada em 6% no Zimbábue e 18 % no Quênia (WILKINSON & ROCHA, 2006).

¹⁰⁷ Entre os agrícolas temos principalmente peixe, madeira e *commodities* de modo geral.

internacionaliza e agrega valores técnicos, ecológicos e sociais, buscando unir todos sob um só selo.

Na construção do preço de um alimento manufaturado, embora a maior proporção, em geral, seja ocupada pelos custos da matéria-prima, aspectos como a tecnologia, escala e, sobretudo, as capacidades de resposta e do ajustamento dos elos da cadeia são de extrema importância para a competitividade da cadeia. O preço final obtido é formado por uma sucessão de preços, custos e rentabilidade que se transferem de uma atividade a outra através dos diversos mercados que se intercalam ao longo da cadeia. A flexibilidade e os níveis desses custos, preços e rentabilidade dependem da organização desses mercados (KAGEYAMA & GRAZIANO, 1987).

Estabelecer generalizações sobre qual seria a melhor conformação de coordenação econômica de uma cadeia agroindustrial é uma tarefa complexa. Isso porque cada país possui especificidades relacionadas à estrutura agrária, níveis de urbanização, arranjo institucional, estágio de desenvolvimento e funcionamento dos mercados domésticos e na forma de integração com os mercados internacionais, que influenciam de forma distinta cada cadeia produtiva (WILKINSON & ROCHA, 2006).

A análise dos custos de transação mostra que todos os arranjos institucionais apresentam falhas, de modo que somente as análises comparativas entre estes podem ser frutíferas. Mostra também que, em se tratando de políticas públicas, a escolha pela máxima precisão dos objetivos pode não ser racional e ainda estar longe de ser a melhor decisão. Entretanto, é preciso considerar que a forma como as transações são organizadas é um fator central na obtenção de vantagens na divisão de trabalho e para entender o impacto que as formas alternativas de organização institucional têm na alocação dos direitos e na sua redistribuição ao longo do tempo.

Em se tratando da inserção de produtos no mercado internacional, o custo do aprendizado deve ser contabilizado como uma consequência relevante para os produtores que se vêem obrigados a conviver com um número cada vez maior de exigências para comercialização de seus produtos. Segundo Arbix *et al* (2004), este aprendizado pode ser acelerado por meio da implementação de empresas subsidiárias nos países de exigências muito complexas. Estas contribuem com o desempenho exportador da empresa exercendo diversas funções, tais como: acessar canais de comercialização, adaptar os produtos à demanda de mercados específicos, criar mercados, acessar recursos financeiros mais baratos e apropriar tecnologias não-disponíveis no mercado doméstico.

Embora o tamanho da firma seja um fator importante na determinação de sua capacidade de superar barreiras não-tarifárias e colocar seus produtos no mercado externo¹⁰⁸, a correlação entre o tamanho das empresas e o custo de implementação das normas já não é tão simples. Em alguns casos, onde as economias de escala e escopo são relevantes, as pequenas empresas podem ser prejudicadas, mas existem ocasiões onde os custos de transação acabam sendo mais elevados em grandes empresas, como no caso da implementação de alguns sistemas de controle.

As barreiras não-tarifárias também podem influenciar a coordenação das cadeias aumentando a especificidade dos ativos envolvidos o que, por sua vez, induz ao estabelecimento de contratos como forma de diminuir os custos de transação. Ou seja, de modo geral, as exigências da exportação favorecem o desenvolvimento de uma maior coordenação vertical entre os integrantes da cadeia, como no caso da cadeia de frangos (PITELLI & MORAES, 2006). As adaptações às exigências dos compradores internacionais normalmente levam a alterações também no ambiente institucional, que podem assumir grandes proporções e afetar o mercado interno.

¹⁰⁸ 85,5% das grandes firmas industriais são exportadoras, o percentual cai para 40,6% quando a firma é média, e para 12,4% quando a firma é pequena (Arbix *et al*, 2004).

As Implicações das Barreiras Não-Tarifárias sobre as Inovações Tecnológicas

O processo de geração de conhecimento gera capacidades que, ao serem absorvidas se convertem em desenvolvimento humano, contribuindo para o crescimento econômico e a melhora dos resultados comerciais. Países com baixos indicadores econômicos e sociais geralmente exportam produtos primários ou de baixo valor agregado. Via de regra, tais exportações não elevam os níveis de qualificação e de produtividade e, raramente estimulam mudanças tecnológicas, pois os investimentos em P&D são diretamente proporcionais aos níveis de renda. Em 1998, os países de alta renda investiram 2,4% de seu PIB, enquanto que nos países de baixa renda a porcentagem foi de 0,9 neste ano (MALHORTA, 2004). Considerando a enorme diferença de recursos envolvida numa mesma proporção do PIB destes países, verifica-se que a disparidade é expressiva.

Em países industrializados, comumente, o Estado se encarrega por uma grande parcela da pesquisa básica seja em centros de pesquisa públicos ou em universidades. Entretanto, a criação de fatores que efetivamente geram vantagens competitivas mais imediatas está, nestes países, sob responsabilidade das empresas. Isso ocorre porque as entidades governamentais são, em sua maioria, vagarosas ou incapazes de identificar novos campos ou as necessidades especializadas de determinadas indústrias; até mesmo porque não é esse necessariamente seu papel. No Brasil, segundo Kageyama e Graziano (1987) as grandes transformações técnico-econômicas e sociais na agricultura não resultaram da ação livre das forças do mercado, mas sim de uma grande intervenção estatal em todas as fases do processo. Historicamente, o Estado assumiu um papel bem mais amplo que o de simples incentivador do desenvolvimento tecnológico. Por diversas vezes, ele agiu na verdade como protagonista no processo de geração de inovações em detrimento do setor privado.

De acordo com Muller (1990), a agricultura teve suprimida sua distinção com a atividade industrial durante seu processo de modernização, ocorrido de forma mais acentuada ao longo das décadas de 70 e 80. Desde então, seus encadeamentos intersetoriais, a operação dos poderes de mercado e a concorrência, passariam a ser analisados não só via preços, mas também via inovações tecnológicas. O desenvolvimento destas inovações tecnológicas normalmente gera uma ampla demanda de serviços de Tecnologia Industrial Básica que envolvem gastos com novas especificações técnicas, atividades de metrologia, normalização e avaliação de conformidade. Essas atividades são essenciais para o sucesso da inserção das inovações no mercado, sobretudo para sua comercialização em nível mundial.

A capacidade de se antecipar às futuras normas que serão fruto de exigências internacionais é extremamente estratégica e demanda uma grande habilidade para captar as tendências dos mercados mais exigentes. Essas tendências são bons indicadores para onde a inovação tecnológica deve caminhar na busca por novos mercados ou na manutenção dos existentes. Acrescenta-se a isto, o fato de que os países que possuem padrões rigorosos estimulam a criação de empresas fabricantes e de serviços destinados a mantê-los, levando potencialmente a fortes posições internacionais das mesmas¹⁰⁹. Já em 1961, Posner constatou que empresas que desenvolviam um novo produto criavam um monopólio exportador em seu país de origem, pelo menos até que imitadores entrassem no mercado (TIGRE, 2002).

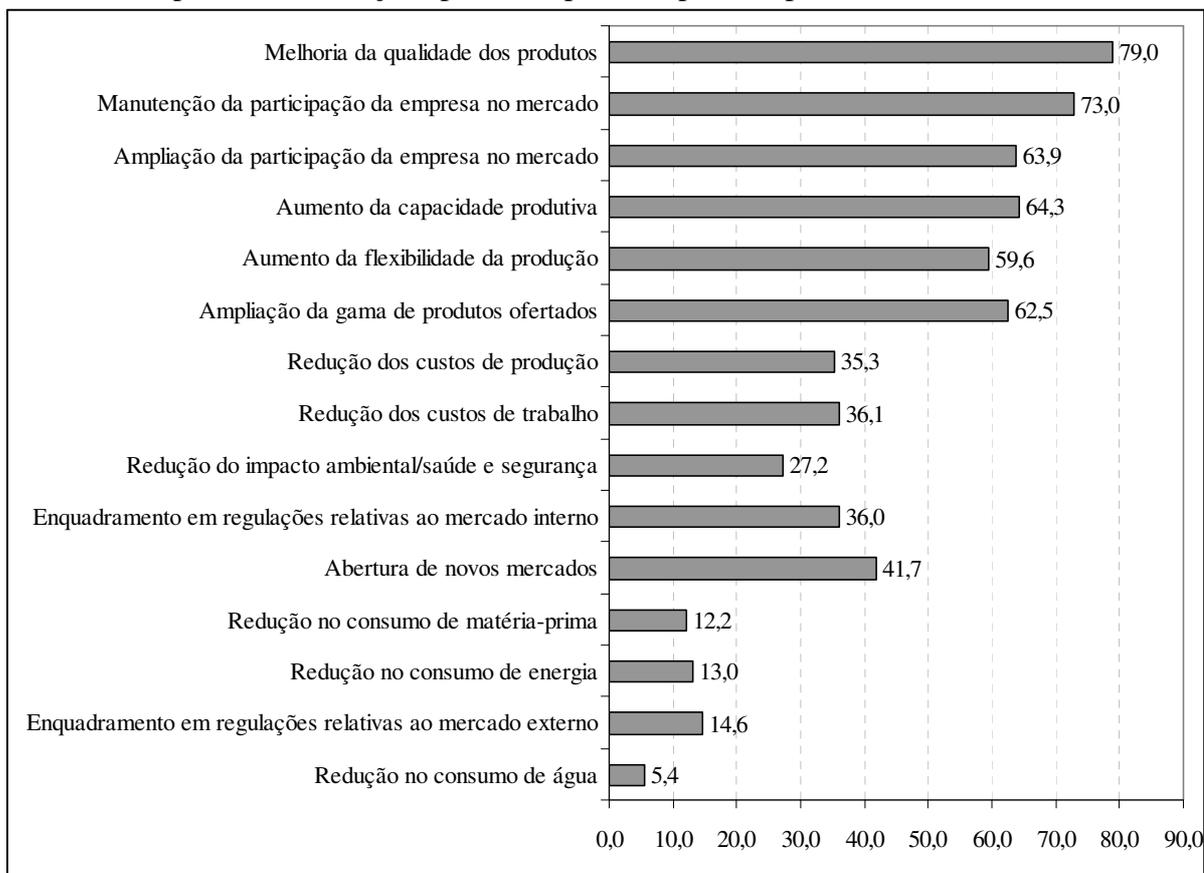
A Pesquisa de Inovação Tecnológica – PINTEC 2005 apresenta um quadro bastante ilustrativo de como as empresas avaliam os impactos da inovação para suas atividades. Conforme pode ser verificado no gráfico 7, muitos impactos apontados pelos entrevistados

¹⁰⁹ Na década de 70 havia um domínio americano no comércio internacional de equipamentos e serviços de controle de poluição, refletindo os padrões mais rígidos em termos mundiais a que as empresas eram submetidas naquele país. Atualmente, países como Alemanha, Dinamarca e Suécia, passaram a frente dos Estados Unidos, sobretudo em função destes países terem adotado padrões ambientais ainda mais rígidos nos últimos anos (PORTER, 1989).

apresentam uma estreita correlação com a atividade exportadora, tais como: a manutenção do mercado, melhoria na qualidade dos produtos, redução do impacto ambiental, abertura para novos mercados, abertura de novos mercados, aumento da capacidade produtiva e o enquadramento em regulações relativas ao mercado externo.

A relação intrínseca entre desenvolvimento tecnológico e comércio internacional é clara. As empresas que desejam comercializar produtos para outros países ampliam sobremaneira o número e a qualidade de seus concorrentes e, portanto, necessitam ampliar sua competitividade ao máximo. Como atualmente a componente tecnológica vem se ganhado cada vez mais relevância na construção da competitividade das empresas; investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação são condições básicas para a manutenção e a ampliação de mercados.

Gráfico 7. Impactos da inovação apontados pelas empresas - período 2003-2005.



Nota. % média dos seguimentos avaliados pela pesquisadas: Indústria, Telecomunicações, Informática e P&D.
Fonte: Fonte: IBGE (2007)

Em relação ao princípio da precaução (já descrito anteriormente), que serve como base para muitas barreiras não-tarifárias, enquanto alguns críticos acreditam que o seu uso indiscriminado leva a um desestímulo ao desenvolvimento científico, outros analistas rebatem afirmando que pode ocorrer exatamente o inverso. Ou seja, seu emprego implicaria no aumento do investimento em ciência e tecnologia, uma vez que, em situações de risco potencial desconhecido, ele exige que se busque a solução na qual se permita agir com segurança, ou seja, transformando o risco potencial, em risco conhecido ou, ao menos, em risco potencial fundado. Verifica-se, portanto, a necessidade de investimentos no desenvolvimento de ensaios biológicos e outros relacionados a análises de risco, bem como na formação dos pesquisadores, para que sejam capazes de comunicar à sociedade os resultados de seus experimentos de forma clara. Desta forma, a sociedade terá mais subsídios para escolher o grau de risco ao qual considera aceitável submeter-se em nome do progresso.

As próprias normas e regulamentos podem trazer embutidos em seus textos, pistas relacionadas ao caminho tecnológico percorrido pelos países que os desenvolveram. Ou seja, podem servir de base e estímulo ao desenvolvimento tecnológico do produto ou do grupo de produtos objetos da norma ou regulamento. É preciso observar que o estabelecimento de um determinado padrão, muitas vezes acaba determinando a rota tecnológica de um determinado produto e que neste processo normalmente há os que ditam os padrões em benefício próprio e aqueles que simplesmente adotam os padrões impostos. Não raramente, estes países acabam tendo que importar a tecnologia pagando *royalties* àqueles desenvolvedores dos padrões. Nos países industrializados, normalmente, ocorre o inverso, ou seja, o desenvolvimento de novas tecnologias é que geram a necessidade do desenvolvimento de novas normas e regulamentos.

Os esforços realizados pelas empresas e pelo Estado, voltados para a superação das barreiras não-tarifárias criam demandas para os setores relacionados ao desenvolvimento de conhecimento, tecnologia e inovação. Além de oferecer desafios e motivação a estes setores por meio de projetos cooperativos ou do incentivo ao desenvolvimento de determinadas áreas e instituições, há o efeito de transbordamento advindo da incorporação no mercado nacional das inovações geradas e de mudanças culturais que se espraiam por todo o setor produtivo.

Segundo Suzigan & Furtado (2006), mais do que se preocupar com as atuais restrições internacionais às proteções tarifárias e alfandegárias, ou a incentivos como os subsídios, o governo brasileiro precisa buscar alternativas para construir uma política industrial que incentive as exportações e que sejam aceitáveis pela sociedade brasileira. O caminho, neste caso passa por uma eficiente coordenação institucional que seja capaz de mobilizar os protagonistas da vida econômica e das instituições públicas e privadas, ligados ao processo de inovação e desenvolvimento da infra-estrutura para esse fim.

As Implicações das Barreiras Não-Tarifárias Sobre os Recursos Ambientais

A tomada de consciência do impacto dos padrões de consumo e de produção na deterioração do meio ambiente, a partir da década de 60, alteraram as estratégias governamentais e favoreceram a introdução de novos instrumentos na condução das políticas nacionais. Entretanto, a adoção de medidas necessárias para reverter a degradação ambiental não ocorreu de forma homogênea entre os países e passou a suscitar preocupações com reflexos sobre o comércio internacional, iniciando em 1972 o debate sobre comércio e meio ambiente (CAMPOS e CORRÊA, 1998).

Paralelamente, ganhava força o movimento ambiental, provocando transformações nas demandas da sociedade, já citadas no item 5.6. A lista de temas ambientais é longa, incluindo: qualidade da água, poluição atmosférica, extinção de espécies, biodiversidade, proteção de áreas naturais, controle de efluentes, controle de substâncias tóxicas, poluição marinha, aquecimento global, destruição da camada de ozônio e manejo florestal. Cada tema apresenta diferentes problemas estruturais e envolve um grande número de conceitos ambientais que podem interagir, mas que por razões pragmáticas são normalmente tratados de forma isolada. Nas últimas décadas, especialmente como frutos dos efeitos colaterais prejudiciais da chamada revolução verde e mais recentemente da ameaça de aquecimento global, iniciaram-se em diferentes partes do mundo movimentos orientados para a redução dos danos causados ao ambiente. Esses movimentos exigiram novos mecanismos reguladores de qualidade que incorporassem a preocupação ambiental como componente do processo produtivo. Daí, o grande crescimento observado em normas e protocolos de certificação e de leis ambientais, a partir da década de 1970 (RAMOS, 2006).

A busca por um desenvolvimento sustentável requer um balanço entre crescimento econômico, proteção ambiental e desenvolvimento social. Entretanto, se em nível nacional esse balanço já é suficientemente complexo de se obter em função de todas as divergências e conflitos de prioridades e interesses envolvidos, em nível internacional essa complexidade se

amplia significativamente. Uma das formas que esse desafio se manifesta no mundo atual é a do conflito entre o desejo de se promover o comércio, reduzindo as barreiras não-tarifárias, e o desejo de proteger o meio-ambiente e a saúde por meio da implementação de padrões e regulamentos técnicos (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006).

A pesquisa científica é a base de toda a política ambiental, pois é ela quem “faz o ambiente falar”, ainda assim, muitos fenômenos não são susceptíveis à experimentações controladas; existem, portanto, grandes falhas em nosso conhecimento sobre o meio-ambiente¹¹⁰. Em função disto, grande parte das medidas tomadas para proteger a biodiversidade das espécies, na verdade estão protegendo o desconhecido¹¹¹ (MOLTKE, 2004). Além dos problemas relacionados à falta de dados, existem também grandes divergências entre as interpretações dos dados disponíveis¹¹². Neste sentido, a Europa e os Estados Unidos tratam as questões ligadas ao meio ambiente e à saúde da população de forma distinta. Enquanto que nos EUA prevalece, grosso modo, a liberação de um produto até que se prove que este pode ser potencialmente prejudicial ao meio-ambiente ou à saúde humana, na União Européia o princípio da precaução é mais utilizado. Dois exemplos claros dessa diferença estão no trato dispensado por cada um nas questões relacionadas ao hormônio em carnes ou aos organismos geneticamente modificados.

As disparidades citadas fazem com que a definição de normas e padrões globais harmonizados, transparentes, mensuráveis e legítimos relacionados ao meio ambiente, seja uma tarefa nada trivial e muitas vezes impossível. Até mesmo especificar o que é qualidade ambiental pode ser complexo diante das variáveis e particularidades dos sistemas ambientais envolvidos¹¹³. No caso da emissão de efluentes em um determinado rio, por exemplo, pode-se medir a qualidade ambiental da água ou o nível de emissão de efluentes das indústrias de forma individual. Neste último caso, entretanto, é sempre necessário avaliar a capacidade relativa de absorção do agente receptor e a soma das demais fontes poluidoras existentes naquele sistema. A solução mais comum e eficiente nestes casos é usar uma combinação qualitativa e quantitativa de efluentes, combinadas com uma análise da qualidade ambiental (MOLTKE, 2004).

Para os países em desenvolvimento, a falta de recursos financeiros e técnicos representa uma dificuldade a mais para acompanhar e cumprir as exigências relacionadas à saúde ou ao meio-ambiente, cada dia mais numerosas, restritivas, complexas¹¹⁴ e, como se não bastasse, em constante mudança¹¹⁵.

Os governos podem proteger os consumidores e o meio ambiente por meio do apoio ao uso de normas técnicas ambientais, como no caso das exigências referentes ao conteúdo ou normas de eficiência energética. Elas podem ser normas obrigatórias, a serem cumpridas para que um produto possa ser importado ou comercializado, ou tornarem-se parte de projetos

¹¹⁰ Segundo dados do Conselho Nacional de Pesquisas dos EUA, das mais de 70 mil substâncias químicas comercializadas atualmente, apenas 3,5 mil têm alguma análise relacionada a suas implicações ambientais (LUCCHESI, 2003).

¹¹¹ Estima-se que existam cerca de 10 milhões de espécies de seres vivos no planeta, sendo que apenas 15% destas já foram descritas.

¹¹² EUA e Grã-Bretanha, por exemplo, de posse de dados sobre aditivos na gasolina, resolveram proibi-los por motivo de saúde pública; enquanto que a Alemanha, analisando os mesmo dados concluiu que não existiam razões que justificassem tal procedimento em seu país.

¹¹³ A capacidade de absorção de compostos ácidos pelo meio-oeste americano, por exemplo, é virtualmente ilimitada devido à grande presença de rochas calcárias, ao passo que no norte do país isso não ocorre devido à prevalência de granito, aumentando assim os efeitos do depósito de material orgânico no solo.

¹¹⁴ Muitas vezes as exigências envolvem, concomitantemente, objetivos relacionados à saúde humana, segurança alimentar e proteção ambiental.

¹¹⁵ A determinação do máximo de resíduo permitido de algumas substância já são mensurados em termos de partes por bilhão. Esse nível de detecção exige equipamentos de última geração, normalmente não disponíveis em países em desenvolvimento (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006).

voluntários, concebidos para promover melhores práticas. Uma prática cada vez mais comum é a inclusão de normas e regulamentos que restringem a importação de produtos que, em si mesmo não representem riscos ambientais, mas cuja produção possa ter prejudicado o meio ambiente. Nestes casos, as exigências ambientais e relacionadas à saúde não devem ser encaradas simplesmente sob a ótica do protecionismo, embora não se deva perder de vista que muitas exigências estão relacionadas muito mais com a proteção do mercado interno (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006).

As políticas ambientais têm se apropriado dos mecanismos típicos do comércio¹¹⁶, se apoiando em sua força para fazer com que suas metas sejam cumpridas. Esta força é baseada na ameaça de prejuízos financeiros e desgastes na imagem. Apenas dessa forma tem sido possível a celebração e o cumprimento de acordos ambientais relevantes que afetam o setor produtivo como um todo, gerando inclusive novas oportunidades de negócio¹¹⁷.

Institucionalização e Perspectiva Histórica

Concomitantemente à formação do sistema multilateral do comércio ocorreu a difusão da gravidade dos problemas ambientais na esfera global e a necessidade de medidas urgentes de proteção ao meio ambiente. A partir de determinado ponto, tornou-se impossível negar a relação entre comércio e proteção ambiental em razão do impacto de políticas comerciais no meio ambiente e também das políticas ambientais no comércio. Assim sendo, em 1971 foi estabelecido o Grupo sobre Medidas Ambientais e Comércio Internacional (Grupo EMIT), no âmbito do GATT¹¹⁸. Em 1982, durante a Rodada de Tóquio, os países em desenvolvimento chamaram a atenção para o fato de que certos produtos, proibidos nos países desenvolvidos em razão de riscos ambientais ou perigos à saúde e à segurança, eram exportados para seus territórios. Durante as negociações da Rodada Uruguai, foi estabelecido o Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (CCMA), instaurado em 1995 em substituição ao Grupo EMIT e que se tornaria parte integrante da estrutura orgânica da OMC (OLIVEIRA, 2005). A Conferência Ministerial da OMC em Doha, em 2001, caracterizou-se por uma ampla consideração da temática do desenvolvimento e teve grande relevância para o processo de inserção da questão ambiental no sistema multilateral do comércio. As notificações relacionadas a questões ambientais no âmbito do acordo TBT aumentaram de 10% no início de década de 90 para cerca de 18% em 2002 (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006).

No que concerne ao mandato do CCMA, os ministros instruíram o comitê a dar atenção especial às seguintes questões: i) efeito de medidas ambientais no acesso aos mercados, buscando alcançar equilíbrio entre os objetivos ambientais e comerciais; ii) situações que sejam benéficas às três áreas, ou seja, com benefícios ao comércio, ao meio ambiente e ao desenvolvimento; iii) esclarecimento da relação entre o Acordo TRIPS e a Convenção sobre Diversidade Biológica, assim como análise da importância do TRIPS para os países em desenvolvimento; iv) impacto do eco-rótulo no comércio e exame da existência de normas da OMC que impeçam políticas de eco-rótulos; v) estudar o vínculo entre comércio e meio ambiente e determinar as normas da OMC que precisam de esclarecimento; vi) organizar assistência técnica e programas de capacitação para os países em desenvolvimento em comércio e meio ambiente (OLIVEIRA, 2005).

Atualmente, o CCMA da OMC tem se concentrado estreitamente em duas questões: determinar se os programas de rotulagem ecológica constituem ou não barreiras não-tarifárias

¹¹⁶ O atual comércio de carbono é um bom exemplo.

¹¹⁷ No caso da proibição do uso de Clorofluorcarbono (CFC) como líquido refrigerante e para limpeza de teclados de computador, rapidamente foram descobertas novas alternativas para o CFC, mais eficientes e baratas (MOLTKE, 2004).

¹¹⁸ Esse grupo só veio a se reunir em 1991, quando diversos países europeus solicitaram que ele fosse convocado para abordar as questões ambientais, durante os preparativos para a ECO 92.

ao comércio, e se deve haver um “porto seguro” na OMC para as medidas relacionadas com o comércio que estão sendo incluídas nos muitos acordos multilaterais sobre o meio ambiente (MALHORTA, 2004). Esses acordos são especialmente importantes no caso dos *global commons*, ou seja, recursos compartilhados por diversas jurisdições, tais como espécies migratórias ou a camada de ozônio. Apesar de constituir um grande passo no processo formal para estabelecimento de um foro multilateral para discussão sobre comércio e meio ambiente, o CCMA tem sido criticado por não apresentar resultados concretos (OLIVEIRA, 2005).

Os Acordos Ambientais Multilaterais (AAMs) foram o resultado principal da Cúpula do Rio e baseiam-se em princípios de responsabilidades relacionadas à: i) proteção aos sistemas

naturais, incluindo as espécies, a terra, o ar, etc.; ii) reconhecimento da função das comunidades na interação com seu próprio ambiente e; iii) produção e consumo sustentáveis (WILSON, 2002). De acordo com levantamentos recentes feitos pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a OMC, de 238 AAMs identificados, 28 contêm medidas com direta ou indireta implicações comerciais ¹¹⁹(MOLTKE, 2004).

Já no setor privado a ISO 14000 foi desenvolvida de forma a garantir um nível mínimo de cuidados ambientais, fornecendo uma linha condutora para os fornecedores e toda a cadeia produtiva e dando ao produtor final a possibilidade de explorar comercialmente a adequação ambiental de seu processo produtivo (ver box).

A ISO 14000

A série de normas ISO 14000 foi desenvolvida pela Comissão Técnica 207 da ISO, como resposta à demanda mundial por uma gestão ambiental mais confiável, onde o meio ambiente foi introduzido como uma variável importante na estratégia dos negócios, e foi estruturada basicamente em duas grandes áreas:

Foco nas organizações empresariais: tem por objetivo orientar a implementação de uma gestão ambiental verificável, com qualidade e consistência, para reduzir os riscos nas suas atividades e facilitar o comércio internacional. Foi dividida em três Subcomitês:

SC1 - Sistemas de Gerenciamento Ambiental, que trata das normas de gestão onde foi elaborada a ISO 14001, que é a única norma certificável da série;

SC2 - Auditorias Ambientais, que trata das normas que dão o suporte às verificações (auditorias) do sistema e as qualificações dos profissionais que devem atuar nestas atividades;

SC4 - Avaliação de Performance Ambiental, que traz orientações para desenvolverem indicadores para o acompanhamento da performance ambiental da organização.

Foco nos produtos e serviços: tem por objetivo construir uma base comum e racional aos vários esquemas, privados, nacionais e regionais de avaliações de produtos. Foi dividida em dois Subcomitês:

SC3 – Rotulagem Ambiental, que trata de todas as declarações ambientais colocadas nos produtos, de terceira parte (Selo Verde) ou não;

SC5 - Análise de Ciclo de Vida, que define uma metodologia consistente para se fazer uma análise completa do ciclo de vida do produto.

Fonte: BRASIL, 2006

¹¹⁹ Dentre estes pode-se citar: i) a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens em Perigo de Extinção (CITES) de 1973; ii) a Convenção da Basiléia para o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (Convenção da Basiléia), de 1989; iii) a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 1982; iv) o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, de 1987; v) a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; vi) a Convenção sobre Diversidade Biológica; vii) a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional especialmente como Habitat de Aves Aquáticas (Ramsar); viii) a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (Patrimônio Mundial), de 1972; ix) a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres (CMS), de 1979; x) a Convenção de Estocolmo de Poluentes Orgânicos Persistentes (POPS); e xi) o Protocolo de Biosegurança de Cartagena.

Eco-protecionismo X Eco-dumping

A consideração do comércio internacional e do meio ambiente no contexto das Barreiras Não-Tarifárias ao comércio leva a duas questões principais. Por um lado, o país importador pode se opor à entrada de produtos elaborados de maneira contrária a certas normas ambientais, que representa o perigo do *eco-protecionismo*. Por outro lado, os países mais sensíveis à consideração da proteção do meio ambiente teriam seus produtores favorecidos pela ausência de normas na matéria, o que é classificado como *eco-dumping* (OLIVEIRA, 2005).

Normalmente, as normas ambientais que satisfazem os interesses legítimos da população de um país quanto ao meio ambiente e à saúde têm aceitação geral. As controvérsias surgem quando essas normas parecem arbitrariamente rigorosas, ou concebidas para forçar mudanças nas normas ambientais do país exportador. Os países em desenvolvimento vêem essas normas como um *imperialismo verde*, ou *eco-imperialismo*, e alertam sobre os futuros prejuízos ao crescimento e desenvolvimento do sistema de comércio mundial (MALHORTA, 2004).

É preciso desenvolver mecanismos que nos permitam navegar sobre a linha de tensão existente entre a minimização dos abusos cometidos pelo uso indiscriminado das normas e padrões sócio-ambientais, e a manutenção da soberania e da flexibilidade dos países para regulamentarem as áreas relacionadas ao seu meio-ambiente. A maioria dos padrões ambientais atualmente em vigor são de natureza voluntária e aplicados por instituições privadas ou por ONGs. Algumas são eventualmente implementadas de acordo com as disciplinas da OMC, entretanto, esta não pode ser formalmente acionada no caso de problemas relacionados à preparação, escolha, implementação ou monitoramento destes padrões (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006).

Conforme estudo do PNUMA (1994), as barreiras relacionadas ao meio-ambiente podem assumir as seguintes formas: i) políticas e medidas internas relacionadas a embalagens; ii) obrigatoriedade de selos verdes, atestadores de que o produto em questão foi produzido de maneira menos danosa ao meio ambiente do local da produção; iii) certificações relativas a processo e métodos de produção; iv) exigências relativas a reciclagem ou degradabilidade dos produtos; v) exigência relacionadas à eficiência energética; vi) internalização dos custos relacionados à proteção do meio ambiente doméstico, por exemplo, sobre taxa alfandegária ou proibições de importação referentes à gasolina com componentes poluentes; vii) medidas excepcionais para a proteção da vida ou da saúde humana, animal e vegetal ou para conservação de recursos naturais não renováveis; viii) obrigações do Estado de impor empecilhos ao movimento transfronteiriço de determinados bens, em virtude de convenções multilaterais relativas a meio-ambiente.

A Rotulagem Ambiental

Como parte das mudanças culturais das décadas de 80 e 90, ganhava força o movimento ambiental, provocando transformações nas demandas da sociedade. Surgia o conceito de “mercado verde”, em que os consumidores passavam a privilegiar produtos que, comparados a similares no mercado, apresentassem danos menores ao meio ambiente, alterando assim noções tradicionais de competitividade. Para a tomada de decisões de compra, esses consumidores mais comprometidos com questões sociais ou ambientais relacionadas ao processo de fabricação ou da matéria-prima utilizada, dispunham apenas das informações fornecidas pelos próprios fabricantes e de indicações genéricas sobre os efeitos de certas categorias de produtos.

Entra em cena então, o processo de certificação como uma forma de “comércio de confiança” ao longo da cadeia. O primeiro programa de rotulagem ambiental independente foi adotado em 1977 pela Alemanha (CAMPOS e CORRÊA, 1998); nas décadas seguintes houve

uma profusão de firmas certificadoras no cenário institucional das cadeias de produtos alimentícios e, em decorrência da proliferação de padrões privados, os processos de certificação têm sido cada vez mais difundidos. Certificação é o processo pelo qual um terceiro ator, que o comprador reconhece como competente, avalia se um determinado vendedor está cumprindo com os padrões estipulados pelo comprador. As certificadoras são, portanto, responsáveis por repassar entre os elos da cadeia, as características do produto e/ou processo, muitas vezes impossíveis de se verificar por meio de análises no produto. A certificação fortalece as relações de mercado, se destacando como elemento fundamental de governança da transação, incentivando o comportamento desejado e, ao mesmo tempo, monitorando-o (RAMOS, 2006).

Os programas de rotulagem ambiental exercem efeitos diretos sobre os fluxos de comércio e influenciam o acesso aos mercados. Por sua multiplicidade, podem introduzir distorções ao comércio internacional e constituir uma nova modalidade de barreiras comerciais. Isso pode ocorrer quando: i) o mercado alvo não é particularmente sensível ao apelo ambiental; ii) o programa envolve requisitos que favoreçam a produções domésticas; iii) a rotulagem não esteja fundamentada em evidências científicas; iv) há reduzida transparência e; v) quando o acesso às diferentes fases de implementação e certificação for diferenciado para produtores nacionais e fornecedores de outros países.

Algumas características presentes na maioria dos programas de rotulagem ambiental são: caráter voluntário; administração por órgãos governamentais ou entidades sem interesses comerciais, com a participação e apoio do governo; decisões sobre seleção de categorias e formulação de critérios correspondentes tomadas por conselho independente; logotipo como marca registrada; determinação de critérios com base em análise do ciclo de vida do produto; aceitação de candidaturas de produtos estrangeiros; critérios traduzidos por índices quantitativos; e reavaliação periódica das categorias e critérios que levam em consideração desenvolvimentos tecnológicos.

Os programas de rotulagem ambiental constituem instrumento de política dos governos para incentivar mudanças de padrões de consumo e de produção e podem ser divididos em dois grandes grupos. Os regulamentos para produtos que compreendem a definição de padrões relativos às suas características físicas como limites para o conteúdo de certas substâncias, de material reciclado, níveis de ruído, tipos de embalagem e dispositivos relacionados a seu descarte final. Já os regulamentos para métodos e processos de produção envolvem a definição de certas tecnologias, de proporções entre emissões/produção, limites para os níveis de emissão ou ruído, tetos para consumo de energia ou de recursos naturais (CAMPOS e CORRÊA, 1998). Os países têm a prerrogativa de impor padrões domésticos que considerem necessários à obtenção de seus objetivos de política ambiental e de exigir que produtos importados também os cumpram, de modo a refletir as externalidades no consumo, desde que em conformidade com as disciplinas do sistema multilateral de comércio.

Mesmo quando a rotulagem ambiental não é uma exigência legal para o acesso a um dado mercado, a partir do momento em que esta influencia a escolha do consumidor, passa a ser relevante para manter a participação no mercado e, via de regra, implica em um aumento nos custos para o produtor. Rotherham (2003), cita o exemplo da campanha para rotulagem ambiental de flores, iniciativa de uma ONG alemã e de associações de consumidores. Neste caso, os custos para obtenção do certificado giravam em torno de US\$ 2.500 anuais. Além deste valor, os produtores deveriam pagar US\$ 1 por cada caixote de flores exportado. Em alguns casos, isso implicaria em um aumento médio nos custos de US\$ 20.000 por ano. Ainda assim, muitos optaram pela rotulagem entendendo que o preço prêmio pago pelo mercado compensaria o investimento.

A rotulagem ambiental, por sua natureza voluntária e a aceitação de candidatura de produto estrangeiro à concessão do selo, não fere, em tese, os princípios fundamentais de

tratamento nacional e não-discriminação mas, na prática, implica discriminação – no mercado – entre produtos que preencham determinados critérios de qualidade ambiental, identificados pelo rótulo, e aqueles que não estariam em conformidade (CAMPOS e CORRÊA, 1998). Segundo relatório da UNCTAD, os países em desenvolvimento estão se tornando mais expostos aos efeitos dos selos verdes em países industrializados, que passaram a selecionar categorias relevantes para suas exportações, com requisitos para insumos e métodos e processos de produção de difícil cumprimento e, muitas vezes, inadequados às condições ambientais locais.

A rotulagem dos produtos orgânicos pode ser considerada o mais antigo e difundido caso específico de Método de Produção e de Processo (MPP). Os produtores orgânicos alegam que seus produtos geram benefícios para seus consumidores diretamente e que suas práticas trazem benefícios para o meio-ambiente. A produção orgânica, inquestionavelmente reduz os perigos ambientais associados ao uso de fertilizantes químicos, pesticidas, ou de cultivares estranhas ao ambiente. Entretanto, é uma área que carece de harmonização de padrões. As diferenças nos critérios de produção orgânica nos Estados Unidos e na Europa têm gerado tensões comerciais entre os produtores em busca de mercado. A exemplo deste, em muitos outros casos, o cerne da questão gira em torno da compatibilização das normas que disciplinam o comércio internacional com as de proteção ao meio ambiente. Essas últimas, apesar de dotadas de força sancionária relativamente menor em âmbito internacional, possuem um extraordinário poder de penetração na opinião pública doméstica e internacional em razão dos valores que tendem a preservar. A penetração e difusão destes valores tendem a aumentar na mesma proporção em que são divulgadas estimativas que atestam o aumento das pressões sobre o meio ambiente no futuro próximo.

Segundo estimativas da FAO, até o ano 2030, será preciso produzir um bilhão a mais de toneladas de grãos anualmente, assim como 160 milhões de toneladas de carne. O grande desafio está em desenvolver sistemas de produção que permitam produzir mais alimentos de forma sustentável, mantendo os efeitos adversos dentro de limites aceitáveis. O comércio internacional pode ajudar a minimizar os efeitos adversos do aumento da produção de alimentos sobre os recursos naturais globais. Isso ocorrerá caso seja possível que as pressões sejam difundidas respeitando-se as capacidades de absorção e de resposta de cada país (BRUINSMA, 2003).

Assim sendo, os países devem cooperar para o estabelecimento de um sistema internacional de comércio propício ao crescimento econômico com desenvolvimento sustentável para todos os países. As medidas de política comercial com propósitos ambientais não devem se constituir em meios para a imposição de discriminações arbitrárias ou injustificáveis ou em barreiras disfarçadas ao comércio internacional. Medidas unilaterais devem ser evitadas para o tratamento de questões ambientais fora da jurisdição do país importador, e as medidas destinadas a tratar de problemas ambientais transfronteiriços ou globais devem, na medida do possível, basear-se em um consenso internacional.

Os países que visam a colocação de seus produtos no mercado externo precisam tratar as exigências ambientais e relacionadas à saúde como parte integrante de sua estratégia de negócio, tanto no nível das suas empresas quanto no de elaboração das políticas nacionais (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006).

As Implicações das Barreiras Não-Tarifárias Sobre os Direitos Humanos

Os governos regulam seus mercados internos de trabalho visando eliminar falhas como a assimetria de informações (no caso de um trabalhador não estar esclarecido dos riscos de seu trabalho, por exemplo) e para proteger e prevenir da exploração os grupos mais vulneráveis (no caso da exigência da idade mínima para o trabalho). Entretanto, em nível

internacional observa-se uma grande carência de sistemas de regulação do mercado de trabalho.

Basicamente pode-se apontar 3 grandes motivações para se desejar uma regulamentação efetiva e comum dos direitos trabalhistas internacionais: i) razões *econômicas*, pois os baixos padrões de alguns países ameaçam os empregos e o bem-estar de países mais desenvolvidos; ii) razões de *estabilidade política*, historicamente verifica-se que baixos padrões trabalhistas estavam ligados a fatos que desestabilizaram a ordem mundial e que hoje em dia são responsáveis por parte dos movimentos migratórios internacionais; iii) razões *morais*, más condições de trabalho e a supressão do direito de livre associação violam direitos humanos básicos e nenhum investidor, e muito menos os consumidores, desejam contribuir, mesmo que indiretamente, para essas práticas (BETCHERMAN *et al*, 2001). Segundo Singh e Zammit (2000), os padrões trabalhistas representaram tanto a causa como a consequência da democratização dos países avançados.

Institucionalização e Perspectiva Histórica

Já no século XIX, apesar de o Brasil ter reduzido a alíquota de importação de tecidos, o açúcar brasileiro continuava sendo sobretaxado no mercado internacional. O argumento utilizado era o fato da produção brasileira ser baseada em trabalho escravo, o que provocava distorções no preço do produto no mercado internacional, prejudicando ex-colônias inglesas que utilizavam o trabalho assalariado. Dessa forma, o “liberalismo de resultados” inglês consistia em utilizar um argumento semelhante ao que hoje conhecemos como *dumping social*¹²⁰ para beneficiar suas ex-colônias (PINHEIRO, 1995).

Após a Primeira Guerra Mundial, o Tratado de Versalhes (1919) estabeleceu a estrutura para uma nova ordem mundial, na qual surgiram a Sociedade das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). A OIT foi encarregada de um amplo mandato: estabelecer normas internacionais para reger as condições de trabalho na forma de convenções, persuadir os Estados a aderirem a essas convenções e administrar as questões relativas à sua implementação¹²¹ (OLIVEIRA, 2005).

A idéia do vínculo entre comércio e trabalho esteve presente na Conferência de Havana, graças ao artigo 7º do Capítulo II da Carta que proibia a competição desleal por meio de desrespeito a normas de trabalho, e os Estados Unidos levantam o tema no GATT desde 1953, conseguindo que fosse proibido o comércio de bens produzidos em prisões. Em 1984, os Estados Unidos introduziram o trabalho infantil e forçado, bem como a violação da liberdade de associação como fatores que poderiam impedir o acesso ao seu SGP¹²². A União Européia já havia incluído condicionantes sociais no Acordo de Lomé e, em 1994, também introduziu sanções comerciais positivas e negativas no seu SGP, conforme o respeito ou não à proibição de trabalho infantil e forçado.

No entanto, foi somente a partir da Conferência de Marrakesh que o tema começou a despertar grandes paixões, a favor e contra. A França e os Estados Unidos apoiaram a proposta de restringir os trabalhos escravo e infantil por meio de sanções comerciais, embora essa defesa não estivesse ancorada em razões humanitárias. Os Estados Unidos estavam na

¹²⁰ A expressão *dumping social* foi utilizada para caracterizar as vantagens competitivas de países com baixa remuneração, e surgiu em uma conferência relativa ao estado da economia mundial, organizada pela Sociedade das Nações em 1922, em Genebra (OLIVEIRA, 2005).

¹²¹ A OIT produziu trabalhos valiosos e conseguiu a ratificação de suas convenções por vários países, ainda que a maioria dos países em desenvolvimento enfrente problemas com a sua implementação.

¹²² Essa iniciativa contrasta com a posição adotada pelo EUA em 1948 de não ratificar as proposições da Organização Mundial do Comércio de unir padrões trabalhistas e comércio; e com pesquisas que questionam a existência de liberdade para associação nos EUA, onde, no início dos anos 90, apenas 15% dos trabalhadores estavam organizados em sindicatos (SINGH & ZAMMIT, 2000).

verdade preocupados com a ascensão dos novos países industrializados (NICs), como a China, por exemplo.

Durante os estágios finais da Rodada Uruguai, a proposta de alguns países desenvolvidos para a introdução de uma dimensão social no regime do comércio internacional foi objeto de intenso debate e recriminações mútuas. Os Estados Unidos, como principal protagonista, menciona a prática de *dumping social* pelos países em desenvolvimento, e estes argumentaram que as medidas propostas constituíam protecionismo disfarçado. Como resultado da firme oposição dos países em desenvolvimento, a declaração ministerial final não incluiu propostas relativas à cláusula social.

O tema voltou à OMC durante a Conferência Ministerial de Cingapura (1996), na qual a cláusula social sequer era tratada em comitê específico. A tentativa dos países que a apoiavam era aprovar a constituição de um grupo de trabalho, o que foi rechaçado pela maioria dos membros, também sob o argumento de que o tema promoveria novas medidas protecionistas. Aprovou-se apenas um parágrafo onde se afirma que os membros da OMC reconhecem a OIT como o órgão competente para estabelecer e lidar com as questões trabalhistas, rejeitam o uso desses direitos com propósitos protecionistas e concordam que as vantagens comparativas dos países, particularmente dos países em desenvolvimento de baixa remuneração, não devem ser questionadas (OLIVEIRA, 2005).

A OIT é considerada uma organização razoavelmente efetiva na divulgação dos problemas com os padrões trabalhistas de seus países membros. A sua capacidade de induzir mudanças é indireta e baseada na persuasão, o que vem gerando resultados apenas pontuais nesta área. portanto, tem apresentado resultados pontuais. Os esporádicos eventos de ratificação das Convenções da OIT também têm gerado questionamentos quanto a eficácia da abordagem adotada para fazer valer os padrões trabalhistas fundamentais. A alternativa seria preciso fortalecer os mecanismos da OIT de monitoramento e de divulgação das violações das leis trabalhistas (MASKUS, 1997).

Quadro 5. Normas trabalhistas fundamentais.

Normas trabalhistas	Definição	Alcance
Trabalhos Forçados	Trabalho não-voluntário executado por meio de ameaças	Estima-se que existam 27 milhões de adultos e crianças nessa situação pelo mundo
Trabalho infantil	Idade mínima de 14 anos para países em desenvolvimento (12 para trabalhos leves; 18 para trabalhos pesados). Prioridade para as formas mais prejudiciais	Estima-se que haja 210 milhões de crianças de 5 a 14 anos exercendo atividade econômica; estima-se em 170 milhões em empregos insalubres; 8 milhões nas piores formas ¹²³ .
Discriminação	Exclusão/preferência em empregos, salários, treinamento e condições com base na raça, cor, sexo, religião, opinião política, e/ou nacionalidade.	A discriminação racional e outras formas são endêmicas: em termos mundiais, as mulheres recebem de 20 a 30% menos que os homens.
Liberdade de Associação/ Negociações Coletivas	Direito de empregados e empregadores de, formal ou informalmente, formar associações e negociar sem interferências.	Estima-se que em 40% dos países haja restrições a atividades sindicais em certos setores ou zonas exportadoras.

¹²³ De acordo com a OIT, destas, 60 a 80 milhões pelo menos “... trabalham em condições insalubres para o corpo, mentes e almas, atrapalha seu desenvolvimento e reduz suas expectativas de vida.” Menos de 5% destas crianças trabalhavam em indústrias exportadoras e muitas são soldados (SINGH & ZAMMIT, 2000).

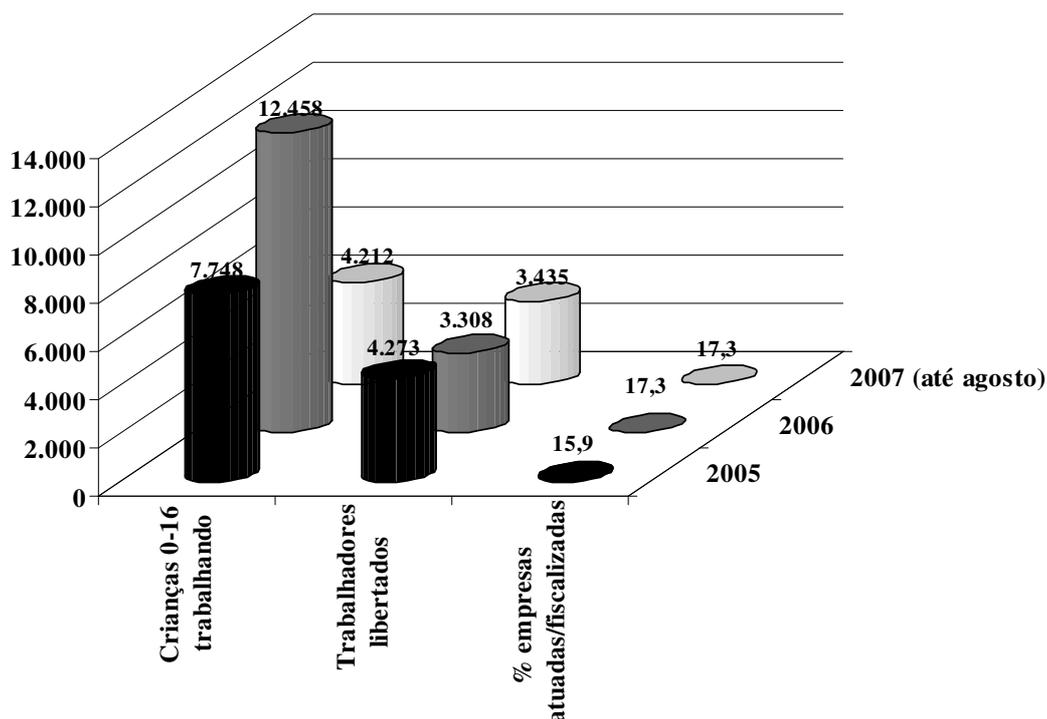
Fonte: (BETCHERMAN *et al*, 2001).

Após considerável debate na OIT, a abordagem dos direitos trabalhistas fundamentais foi aceita na sua conferência em 1998 e resultou na Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no trabalho, adotado por unanimidade pelos Estados membros. A declaração considerou como direitos trabalhistas básicos aqueles relativos aos quatro princípios fundamentais da OIT que deveriam ser observados por todos os países, independentemente do seu estágio de desenvolvimento: proibição de trabalho infantil, proibição do trabalho forçado, liberdade de associação e igualdade¹²⁴. As definições e os alcances desses princípios podem ser observados no Quadro 5.

Um dos critérios utilizados para classificar os países quanto ao cumprimento das normas trabalhistas internacionais é a ratificação dos tratados por estes. Entretanto, esse critério se mostra falho quando se percebe que a capacidade de fazer valer efetivamente as normas no âmbito interno varia muito de um país para o outro (MASKUS, 1997).

No Brasil, o Ministério do Trabalho mantém uma intensa fiscalização para coibir o trabalho forçado e infantil. Segundo números do próprio governo de 2000 a 2004, foram fiscalizados 1.543.758 estabelecimentos e 18,3% destes foram autuados por alguma irregularidade. No gráfico 8 podemos verificar a evolução de números mais recentes relativos à atuação do Ministério do Trabalho¹²⁵, que mantém ainda um cadastro que contém infratores flagrados explorando trabalhadores na condição análoga à de escravos. Após a mais recente atualização, ocorrida em 6 de setembro 2007, o cadastro conta com 192 infratores¹²⁶, entre pessoas físicas e jurídicas (BRASIL, 2007).

Gráfico 8. Dados recentes relativos aos trabalhos forçado e infantil no Brasil.



¹²⁴ Na Conferência Internacional do Trabalho (2001), foi introduzido o conceito de *trabalho decente*, construído com base em quatro objetivos estratégicos: direitos e princípios fundamentais do trabalho, emprego, proteção social e diálogo social (OLIVEIRA, 2005).

¹²⁵ De acordo com reportagem publicada na Revista Carta Capital n. 464 de 3 de outubro de 2007 (pág.18), o Grupo Móvel de Fiscalização do Ministério do Trabalho, libertou 1.064 empregados de uma fazenda da empresa Pagrisa no Pará. Entretanto, na mesma nota, é citado que diante das pressões de um grupo de senadores, que acusaram os fiscais de “abuso do poder”, o Ministério do Trabalho decidiu suspender as fiscalizações no país.

¹²⁶ Muitas empresas conseguiram liminares na Justiça para terem o nome retirado da relação.

Fonte: Brasil, 2007.

Em relação às iniciativas da sociedade civil, destaca-se o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, lançado em 2005 pelo Instituto Ethos, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com a ONG Repórter Brasil. O Pacto já possui mais 80 empresas e entidades signatárias, representantes principalmente dos setores de petróleo e gás, siderurgia e varejo (INSTITUTO ETHOS, 2007).

Comércio Internacional e Direitos Trabalhistas

Ao tratarmos as questões trabalhistas sob a ótica da competitividade, na qual os direitos trabalhistas são tratados como meros fatores de produção e determinantes do custo final do produto, os países em desenvolvimento se encontram em uma situação delicada. Nestes países, os níveis de pobreza influenciam os padrões trabalhistas, deixando-os susceptíveis à imposição de barreiras ao acesso a mercados. De modo geral, os padrões trabalhistas variam naturalmente entre os países e tendem a ser mais rígidos à medida em que há um aumento da renda *per capita* (MASKUS, 1997).

Nessas circunstâncias, o discurso de implementação dos direitos humanos por meio de medidas e sanções comerciais é extremamente útil aos países desenvolvidos, que encontram uma justificativa altruística para o seu protecionismo ou para a prevalência de seus interesses nas negociações multilaterais¹²⁷. Tais restrições comerciais muitas vezes são justificadas pelos países em desenvolvimento com o argumento de que estes não podiam aceitar, por exemplo, o *dumping social*, ou seja, a importação de artigos fabricados a custos reduzidos devido aos baixos salários dos países em desenvolvimento¹²⁸. Isso ocorreu historicamente de forma mais acentuada em alguns setores como o de têxteis, no quais se argumentava que as importações advindas de países em desenvolvimento resultariam em uma “desorganização” do mercado.

Se existe, como apontam alguns, uma vantagem competitiva derivada dos baixos custos de mão-de-obra, ela é resultado de um conjunto de fatores que formam uma realidade complexa e não resultado de uma estratégia governamental. Logo é razoável questionar a justiça de um sistema que aplica sanções comerciais nessas condições (OLIVEIRA, 2005). Outra questão é a viabilidade de se aplicar e monitorar padrões trabalhistas em países em desenvolvimento quando estes possuem uma baixa porcentagem de trabalhadores com contratos formais¹²⁹ e com a maior parte de sua força de trabalho em microempresas e firmas familiares (SINGH & ZAMMIT 2000).

De modo geral, a melhora das condições trabalhistas nos países em desenvolvimento ocorre naturalmente quando há crescimento econômico substantivo e mudanças estruturais, dando a devida atenção a políticas que visem reduzir a pobreza e a iniquidade. A melhor maneira que os países desenvolvidos têm de ajudar a difundir os padrões trabalhistas para a grande maioria dos países com baixo índice de desenvolvimento é fornecendo auxílio sob a forma de assistência técnica e financeira por intermédio de organizações internacionais com essa missão.

A questão do trabalho infantil também é complexa, com vários formatos e apresenta múltiplos significados em diferentes contextos sendo, portanto, bastante polêmica. Em muitos países em desenvolvimento é comum que o trabalho infantil seja a única fonte de renda de

¹²⁷ Os novos acordos bilaterais incluem cláusulas de direitos trabalhistas que vão muito além daqueles considerados fundamentais e especificam requisitos relativos à remuneração mínima, horas de trabalho e medidas relativas à saúde e à segurança ocupacional (SINGH & ZAMMIT, 2000).

¹²⁸ Segundo o Artigo VI do GATT, a prática a que os países se referem, apenas deveria ser chamada de *dumping*, social se o salário pago pela empresa exportadora fosse menor do que o salário médio pago por aquela mesma função no mercado doméstico do país em desenvolvimento acusado, o que normalmente não ocorre (SINGH & ZAMMIT, 2000).

¹²⁹ Em meados de 1990, o número de trabalhadores com contratos formais nos países em desenvolvimento era de apenas 15%.

famílias, sendo vital para o bem-estar de seus familiares. Assim sendo, em regiões como a África, a OIT passou a priorizar a luta contra o trabalho infantil que ocorra em condições de insegurança, insalubres, ou que prejudiquem o desenvolvimento psicológico ou físico das crianças (BETCHERMAN *et al*, 2001).

Os Estados Unidos e a União Européia, via de regra agem de forma distinta no momento de fazer valer suas resoluções comerciais. Enquanto a União Européia baliza suas ações pelo incentivo àqueles países que agem de forma adequada segundo seus critérios, os EUA optam pela “punição” daqueles que descumprem suas normas e regulamentos¹³⁰. Na legislação americana, para que um país seja elegível para o SGP e seus produtos entrem no mercado sem incidência ou com redução de deveres alfandegários, este deve cumprir normas internacionais trabalhistas específicas. Em maio de 1998, a União Européia decidiu adotar o que chama de abordagem baseada no incentivo, que envolve tarifas reduzidas (indo de 15% à total isenção) para importações de mercadorias manufaturadas e produtos agrícolas processados, provenientes de países beneficiários do SGP das Comunidades Européias, que respeitem certas normas trabalhistas fundamentais reconhecidas internacionalmente¹³¹ (OLIVEIRA, 2005).

Um dos pontos mais debatidos e polêmicos da vasta literatura que trata dos efeitos da globalização sobre o trabalho, é que a liberalização comercial geraria uma redução dos salários e dos empregos nos setores tradicionalmente protegidos, aumentando assim a informalidade, a pobreza e piorando as condições da população como um todo. Entretanto, não existem estudos que verifiquem uma relação sistemática entre abertura comercial e aumento da iniquidade; ou que houve um aumento da renda *per capita* de países que não abriram sua economia nos anos 90 quando comparada aos anos 60. Assim como não existem evidências científicas que comprovem que a supressão de direitos trabalhistas traga vantagens competitivas duradouras. Isso pode ser verdade em alguns setores específicos, mas não de forma homogênea nem longeva. Portanto, cada caso deve ser analisado segundo seu contexto internacional¹³².

Quanto à percepção popular de que a importação de produtos manufaturados advindos de países em desenvolvimento com baixos padrões trabalhistas seriam a principal causa do aumento da iniquidade nos Estados Unidos e do aumento do desemprego na União Européia, esta ainda não pode ser comprovada empiricamente por meio dos estudos realizados até o momento. Os dados do comércio internacional demonstram que, ainda hoje, apenas uma pequena porcentagem dos produtos manufaturados importados pelos EUA ou União Européia, advém de países em desenvolvimento¹³³. Além disso, os mercados preferencialmente receptores de investimentos das multinacionais não são necessariamente países com baixos níveis salariais. Os custos da mão-de-obra não são citados como determinantes na localização das firmas, existindo diversos outros fatores apontados como sendo de maior relevância para essa decisão. Por outro lado, hipóteses podem ser levantadas para explicar as reduções nos salários e dos postos de trabalho nos países desenvolvidos,

¹³⁰ Os Estados Unidos celebraram um acordo inovador e controverso com o Camboja no setor de tecidos e vestuários que pode ser considerado uma exceção em sua política usual de punir os descumpridores de normas. Ofereceu 14 % de bônus em quotas caso o país demonstrasse melhorias nas condições trabalhistas (BETCHERMAN *et al*, 2001).

¹³¹ Muitos países em desenvolvimento reclamam de inconsistências e das variações anuais dos produtos que integram a listagem dos SGP, o que dificultaria a programação de investimentos e a captação de investimentos externos (BRUINSMA, 2003).

¹³² No caso do México, por exemplo, mesmo que tenha aumentado suas exportações para os Estados Unidos por conta do NAFTA, esta não se converteu em ganhos nos salários por conta da intensa competição chinesa, que despontava na época.

¹³³ O aumento recente e sem precedentes da influência da China para a economia e comércio internacionais pode mudar esse quadro.

como o prosseguimento do processo de mecanização e a estagnação dos salários de empregados menos qualificados nos últimos 25 anos¹³⁴ (BETCHERMAN *et al*, 2001). Singh & Zammit (2000) citam ainda como motivações adicionais: i) aumento do comércio entre os países em desenvolvimento; ii) movimentos cíclicos e conjunturais das atividades econômicas nestas regiões; iii) mudanças tecnológicas e iv) mudanças nas políticas social e econômica nestes países.

Em extensa revisão sobre o tema, elaborada a pedido do Banco Mundial, Maskus (1997) conclui que países onde há deficiências no cumprimento das normas trabalhistas fundamentais, normalmente não são mais competitivos e podem inclusive ter sua competitividade reduzida devido às distorções geradas por estas deficiências¹³⁵. O autor afirma ainda que, restrições ao comércio baseadas em padrões trabalhistas, justificadas como forma de melhorar indiretamente as condições de vida da população de países em desenvolvimento podem ser contraproduativas, prejudicando os indivíduos a que se dispõe declaradamente a ajudar. Neste caso, seria mais eficaz e mais barato, compensar o descumprimento dos direitos trabalhistas fundamentais, estabelecendo programas focalizados diretamente na redução da pobreza e na melhoria do acesso à educação. O autor cita ainda a dificuldade de realizar estudos confiáveis visando estabelecer valores para as “tarifas de *dumping* social”, o que dá margem a apropriações meramente políticas e especulativas do tema.

As crescentes pressões do mercado não permitem mais que as empresas ignorem as práticas trabalhistas de seus fornecedores e parceiros, independentemente de onde estejam localizados. Um movimento neste sentido foi a constituição da *Fair Labor Association* (FLA), uma organização sem fins lucrativos que combina os esforços da indústria, de organizações da sociedade civil e de universidades para proteger os direitos trabalhistas e melhorar condições de trabalho, promovendo a aderência aos padrões internacionais. A FLA realiza monitoramentos e verificações independentes para assegurar o cumprimento dos padrões de boa conduta dos fornecedores das firmas associadas. Por meio de seus relatórios públicos, o FLA fornece aos consumidores e acionistas informações com credibilidade para que estes possam tomar suas decisões de compra de forma responsável¹³⁶.

Entretanto, as assimetrias relacionadas ao tamanho dos mercados e a importância relativa de parceiros comerciais impedem a utilização de sanções comerciais como mecanismo de pressão eficaz por todos os países. Apenas grandes importadores apresentam a capacidade de utilizar como instrumento efetivo de pressão o fechamento de seus mercados a outros parceiros comerciais. Assim sendo, aceitar o vínculo entre acesso a mercado ou sanções comerciais e questões trabalhistas é, na prática, um modo de institucionalizar o unilateralismo em um contexto multilateral. No contexto da retaliação aos descumpridores de leis trabalhistas e/ou ambientais, a China tem sido uma das poucas exceções à regra geral de que países com poucas preocupações nestas áreas acabam recebendo poucos investimentos externos. O caso chinês reflete claramente o cinismo dos acordos e de como os ideais não resistem aos apelos comerciais de um mercado com mais de um bilhão de potenciais consumidores.

Com a atual rede mundial, onde as informações se deslocam em tempo real, é possível se ter uma idéia das condições de trabalho em qualquer parte do mundo, ou ao menos despertar suspeitas. Caso um Belga, por exemplo, deseje saber em que condições os seus sapatos indianos foram fabricados basta acessar um computador. Este mesmo instrumento pode se tornar uma importante arma para deflagrar boicotes. Entretanto, é necessário que haja

¹³⁴ Ainda que, segundo Singh & Zammit (2000), desde a década de 90, não seja mais possível explicar a queda das taxas de emprego exclusivamente pela redução da demanda por cargos de baixa especialização.

¹³⁵ O caso chinês, por enquanto, pode ser apontado como uma exceção neste caso.

¹³⁶ www.fairlabor.org

uma política de apoio e de desenvolvimento de alternativas, caso contrário uma campanha de proibição de trabalho infantil pode resultar em agravamento das condições de pobreza dessas crianças¹³⁷ (OLIVEIRA, 2005).

Conferir à OMC a função de investigar e punir os Estados que exportam bens produzidos em desconformidade com as regras destinadas a promover o intercâmbio comercial de acordo com a perspectiva dos países desenvolvidos não significa uma genuína preocupação com os Direitos Humanos. Ou seja, tratar a desobediência a Direitos Trabalhistas como simples práticas desleais de comércio importaria em perverter a noção de Direitos Humanos. Seria equipará-la a expedientes econômicos voltados ao aumento da competitividade, graças ao desvirtuamento das regras de mercado e não visualizá-las como obstáculo à realização da dignidade humana. Entretanto, é possível que pressões externas oriundas, principalmente do comércio agrícola internacional, possam ajudar a melhorar as condições de trabalho em alguns países. Mas, para tanto, é preciso respeitar as particularidades de cada país, bem como suas capacidades de absorção e adoção dos padrões.

As Implicações das Barreiras Não-Tarifárias sobre a Exportação de Produtos do Agronegócio

Além das exigências legais específicas de cada país, os produtores brasileiros têm se deparado cada vez mais com exigências e padrões privados no mercado internacional. Cada empresa, ou grupo de empresas, como no caso do EUREPGAP, tem desenvolvido suas restrições próprias para a compra de produtos. Estas exigências podem estar relacionadas a questões ambientais, sociais ou tecnológicas e freqüentemente afetam toda a cadeia produtiva em questão. Uma tendência que vem ganhando cada vez mais força é o desenvolvimento de padrões ou normas que abarcam diferentes áreas. Este é o caso do Relatório Thomsen que servirá de base para a construção dos padrões e normas envolvidos na importação de etanol pela União Européia¹³⁸. Segundo o relatório devem ser criados mecanismos que garantam que o etanol não apenas tenha sido produzido de forma sustentável, mas que também não cause impacto sobre o preço dos alimentos, não desloque outros cultivos para a floresta – gerando desmatamento - e que respeite normas sociais e trabalhistas (CHADE, 2007).

Com a entrada em vigor da norma de rotulagem ambiental do tipo 3, definida pela ISO 14.025, os exportadores brasileiros podem ficar em uma posição frágil perante o comércio internacional. A norma estipula a necessidade de que todos os produtos industriais, comerciais e de serviços, sejam produzidos dentro do conceito da Avaliação do Ciclo de Vida (ACV). *"Ainda que voluntária, essa norma poderá acarretar barreiras comerciais aos exportadores brasileiros que não adotarem procedimentos formais de cuidado ambiental na extração, vida útil e no descarte final dos seus produtos, podendo tornar-se, inclusive, até um dos requisitos dos editais de compra e venda de produtos"*, ressalta Celina Rosa Lamb, coordenadora do Projeto de Avaliação do Ciclo de Vida (ACV) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict/MCT). A obrigatoriedade da avaliação do ciclo de vida para determinados produtos seria uma antecipação estratégica aos requisitos ambientais dos acordos comerciais internacionais, e de virtuais experiências de validação para certificação de rótulos ambientais, o que seria uma conquista para a sociedade, para o governo e para o setor produtivo.

Embora as normas de qualquer setor precisem ser constantemente reavaliadas e atualizadas, no setor de produtos agropecuários e de alimentos, essas ações normalmente

¹³⁷ Pressões internacionais fizeram com que as empresas exportadoras de Bangladesh deixassem de usar mão-de-obra infantil. Segundo a UNICEF, essas cerca de 50 mil crianças, em sua maioria meninas de até 14 anos, acabaram indo parar em empregos ainda mais perigosos e de menor remuneração.

¹³⁸ Segundo proposta do Comissão Européia, o etanol deve representar cerca de 20% dos combustíveis na região até 2020.

ocorrem com uma freqüência bastante intensa. Com uma pauta de exportação fortemente baseada em produtos agrícolas, o Brasil precisa estar atento aos movimentos relacionados ao estabelecimento de novas normas e padrões exigidos, tanto estatais quanto privados. A decisão da União Européia de aplicar restrições que vão além das normas internacionais referentes ao nível de aflatoxinas nas importações de nozes, cereais e frutas secas, por exemplo, terá impacto significativo nas importações da África¹³⁹ e da América Latina. A indústria de processamento de amendoim dos estados Unidos, que também será afetada, estima que a observância do método de amostragem preconizado pelas novas normas aumentará seu custo em US\$ 150 por lote (16 toneladas). Em outro caso, a Comissão Européia proibiu a importação de camarões congelados de Bangladesh entre agosto e dezembro de 1997, alegando preocupações higiênicas. A proibição impôs a Bangladesh uma perda de US\$ 14,6 milhões, enquanto que a melhoria das condições sanitárias de sua indústria camaroneira custou US\$ 17,6 milhões.

Muitos países em desenvolvimento apresentam uma baixa capacidade de realizar uma vigilância epidemiológica efetiva e de conduzir um rigoroso controle de riscos aceitáveis perante os parceiros comerciais externos. Dessa forma, ainda que o setor privado seja capaz de alcançar os padrões de qualidade e segurança exigidos pelos importadores, o país como um todo não estará habilitado a concorrer no mercado externo. Porém, os produtores destes países, freqüentemente sofrem com a falta de laboratórios e/ou sistemas de certificação reconhecidos internacionalmente (JAFFEE & HENSON, 2004).

Os laboratórios vêm adquirindo, cada vez mais, um papel estratégico em função da disseminação da certificação e da necessidade de comprovação do cumprimento das exigências dos compradores. As análises laboratoriais, ao assumirem a condição de serviço inerente à produção com qualidade certificada, emancipam-se da condução em laboratórios orientados primordialmente para ensaios e experimentação científica, passando a ser um negócio tecnológico das instituições de pesquisa, o que exige uma nova institucionalidade com foco no atendimento ao cliente de seus serviços. O Estado precisa estruturar uma logística laboratorial pública sob a forma de uma rede robusta, eficaz e integrada, capaz de disponibilizar diagnósticos precisos e procedimentos analíticos de ponta. *“Nesse campo, não há meio caminho, pois num mundo globalizado, ou se tem padrão internacional reconhecido, ou não se tem nada”*. (GONÇALVES, 2005 – pág. 68).

Ainda que as firmas estejam dispostas a enfrentar e se adequar às exigências dos compradores internacionais, o fato delas estarem localizadas em um país em desenvolvimento, com deficiências estruturais graves nessa área, pode levar essas empresas a passarem por situações que prejudicam sua competitividade ou até mesmo as impedem de se inserir em mercados mais exigentes. A se seguir a tendência de queda do investimento público observada nos últimos anos nesta área na maioria dos países em desenvolvimento, a perspectiva é de agravamento da situação. Os países em desenvolvimento precisam investir em estratégias de longo-prazo para melhorarem a infra-estrutura necessária com vistas à adequação às normas e padrões exigidos pelos mercados, focando prioritariamente no setor industrial e nos principais mercados exportadores.

Analisando os dados relacionados à evolução das rejeições de produtos agrícolas e de alimentos na União Européia e nos Estados Unidos nos últimos anos, Jaffee & Henson (2004) chegaram às seguintes conclusões:

¹³⁹ Estima-se que com essa medida a União Européia reduza para 1,4/bilhão as mortes atribuídas a problemas relacionados com ingestão de aflatoxina. No entanto, as exportações africanas devem sofrer uma redução de 64%, ou US\$ 670 milhões (OTSUKI *et al.*, 2001).

- *Aumento da Incidência:* tanto os EUA quanto a União Européia têm registrado um expressivo aumento na incidência de rejeição de importações nos últimos anos¹⁴⁰. Dentre as razões para esse crescimento pode-se citar o aumento na capacidade de inspeção/fiscalização e o medo de bio-terrorismo, no caso dos EUA. Já na União Européia, há uma porcentagem muito maior de problemas relacionados a resíduos químicos e outros contaminantes¹⁴¹.

- *Concentração em alguns produtos:* em ambos os mercados, a maioria dos casos de apreensão/rejeição é concentrado em poucas categorias de produtos, notadamente produtos cárneos, peixes (35% das rejeições em 2002), crustáceos, frutas e vegetais. No caso da União Européia, tem-se também um elevado registro de castanhas, enquanto que nos EUA são elevados os índices para os alimentos enlatados de baixa acidez.

- *Concentração em alguns países de origem:* Em 2002, cinco países (China, Tailândia, Turquia, Brasil e Vietnã), responderam por 60% das rejeições de produtos agrícolas e de alimentos na União Européia. Entretanto, estes foram os países que mais ampliaram a inserção de seus produtos na União Européia, indicando que a rejeição aos produtos não é um dos maiores problemas que aflige estes países exportadores.

- *Pequena ocorrência de produtos originados de países de menor desenvolvimento relativo:* Em 2002 foram apenas 26 carregamentos rejeitados pela União Européia. Estima-se que o valor de todas as rejeições sofridas pelos produtos originários destes países represente menos de 1% do total exportado. Algumas explicações podem ser consideradas como: i) baixa proporção de produtos mais sensíveis à rejeição na pauta de exportação destes países; ii) eficaz aplicação do sistema de harmonização de procedimentos nesses países e iii) simplesmente esses países praticamente não participam de forma expressiva do comércio internacional.

Este mesmo estudo sugere que os produtos oficialmente rejeitados no período estudado representaram um impacto de US\$ 3,8 bilhões para o comércio agro-alimentar mundial. Uma observação pertinente é a de que grande parte da carga rejeitada é re-embarcada, re-processada ou é re-direcionada de alguma outra forma para o mercado interno do país exportador, ou para outro mercado (JAFFEE & HENSON, 2004). Ou seja, rejeição de cargas nas fronteiras não chega a ser um problema significativo em termos de volume de produtos envolvidos.

Outro estudo, realizado por Athukorala *et al* (2002), com dados colhidos junto a *Food and Drugs Administration* - FDA indica que, entre maio de 2001 e abril de 2002, os casos de rejeição de alimentos importados pelos Estados Unidos (excetuando-se a carne bovina) chegaram a 11.634 e envolveram cerca de US\$ 30,5 bilhões. Os produtos oriundos de países desenvolvidos corresponderam a 45,6% dos casos e 58,57% do valor¹⁴². Este elevado valor de produtos oriundos dos países desenvolvidos pode ser explicado pelo maior volume de comércio entre estes e os Estados Unidos. Quanto ao perfil dos produtos impedidos de ingressar nos EUA, mais de 95% dos casos estavam concentrados em apenas 3 grupos de produtos: pescados, frutas e vegetais e os problemas mais freqüentemente encontrados foram deficiências sanitárias (25%) e contaminações (17,3%). Sendo que os países em desenvolvimento responderam por mais de 90% destas duas ocorrências. Os problemas

¹⁴⁰ No caso europeu, os casos registrados em 1998 eram 230 e já em 2002 esse número aumentou em mais de seis vezes chegando a 1520. As rejeições registradas pelo FDA nos EUA registraram um crescimento de igual magnitude apenas entre 2001 e 2003.

¹⁴¹ Na União Européia os casos de rejeição por resíduos de drogas veterinárias, pesticidas e micotoxinas representaram 2/3 do total em 2002, um aumento expressivo se considerarmos que este número era de 55% em 2000 (Jaffee & Henson, 2004).

¹⁴² Os produtos oriundos do Brasil foram responsáveis por 214 casos, que representaram US\$ 903 milhões (ATHUKORALA *et al* 2002).

encontrados nos produtos oriundos de países desenvolvidos foram, em sua maioria, devido a informações inadequadas (35,5%).

Tabela 8. Índice de frequência e índice de cobertura para as BNTs sobre as exportações agrícolas brasileiras impostas pela União Européia e pelos Estados Unidos em 2000.

Barreiras Não-Tarifárias	Estados Unidos		União Européia	
	IF (%)	IC (%)	IF (%)	IC (%)
Medidas <i>Antidumping</i>	0,1	16,9	0,00	0,00
Medidas para Controlar o Abuso de Drogas	0,5	0,6	0,12	0,00
Medidas para Proteção da Vida Selvagem	6,0	0,5	21,61	7,23
Medidas Compensatórias	0,2	16,9	0,72	0,00
Medidas para Proteção da Vida Humana	88,7	34,4	7,68	0,02
Medidas Gerais	24,6	8,2	91,00	9,31
Medidas para Proteção da Saúde Animal	9,6	0,5	-	-
Medidas para Proteção da Saúde das Plantas	41,5	14,9	-	-

Fonte: VIEGAS, 2003.

Almeida (2005), citando dados colhidos junto a OMC, verificou que, em 10 anos de funcionamento do Acordo MSF (1995-2004), foram informados ao Comitê 204 preocupações comerciais específicas¹⁴³. Em termos genéricos, 40% destas preocupações comerciais se relacionavam com a sanidade animal, 27% se vinculam com a inocuidade dos alimentos, 29% com a sanidade vegetal e 4% se referem a outras questões como certificação e transporte.

Segundo Viegas (2003), cálculos realizados a partir da base TRAINS, permitem concluir que, em 2000, a porcentagem (expressa em % do valor – US\$ FOB) de exportações agrícolas brasileiras sujeitas a algum tipo de barreira não-tarifária foi de 68% para os Estados Unidos e de 27% para a União Européia. Os resultados obtidos pela mesma autora analisando mais pormenorizadamente os dados das barreiras não-tarifárias podem ser observados na tabela 8.

O índice de frequência indica o número de produtos afetados por determinada medida, quanto maior, mais produtos são afetados. Já o índice de cobertura, mede o valor, ou a relevância do impacto dessas medidas na pauta de exportações. Índices de cobertura baixos podem significar que os produtos afetados contribuem com valores baixos na pauta de exportações ou ainda, que há uma restrição das exportações de determinados produtos afetados por essas medidas. Dentre as medidas gerais, estão: requerimento de etiquetagem, licença não-atômica, fiscalização prévia, requerimentos técnicos, requerimentos de teste, inspeção ou quarentena, requerimento de marca e quotas para controle. De modo geral, em 2000, a União Européia utilizou mais amplamente medidas tarifárias, enquanto que os Estados Unidos utilizaram mais amplamente medidas não-tarifárias, como pode ser observado no Quadro 6.

Segundo Wilkinson (2004), a habilidade de um país de lidar com os mecanismos de disputa preconizados pela OMC, passa a ser cada vez mais um fator chave de competitividade. Analisando qualitativamente as notificações de disputas no âmbito da OMC relacionadas aos produtos agrícolas e alimentos, estas apresentam muitas das características observadas na rejeição de cargas: concentração em alguns países e em poucos produtos determinados, pequena presença de países de menor desenvolvimento relativo e aumento de sua incidência de modo geral. Notadamente, os países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas e alimentos, estão cada vez mais se capacitando para atuar junto aos órgãos

¹⁴³ O Brasil apresentou 8 notificações, em sua maioria dirigidas às Comunidades Européias por temas relacionados à inocuidade dos alimentos (níveis máximos de resíduos químicos, restrições à importação de frutas e cítricos) e sanidade animal (restrições à importação de gelatina) (Almeida, 2005).

internacionais de disputa. Entretanto, as disputas registradas na OMC, provavelmente, representam uma pequena porção dos problemas que efetivamente ocorrem no comércio internacional, a maior parte delas são solucionadas em disputas bilaterais, ou em outros fóruns técnicos privados ou de representantes dos governos envolvidos.

Quadro 6. Presença de picos tarifários e barreiras não-tarifárias sobre as exportações agrícolas brasileiras, por capítulos, nos Estados Unidos e União Européia em 2000.

Capítulo	Descrição	Estados Unidos		União Européia	
		BT	BNT	BT	BNT
01	Animais vivos		X	X	X
02	Carnes	X	X	X	X
04	Leite, Laticínios e ovos.	X	X	X	X
05	Outros produtos de origem animal		X		X
06	Plantas vivas		X		X
07	Plantas, raízes e tubérculos comestíveis.	X	X	X	X
08	Frutas	X	X	X	X
09	Café, chá e especiarias.		X		
10	Cereais		X	X	X
11	Produtos da indústria de moagem			X	X
12	Oleaginosas	X	X		X
13	Gomas, resinas.		X	X	X
14	Matérias para entrançar				X
15	Gorduras	X	X	X	X
16	Preparações de carne		X	X	X
17	Açúcares, confeitaria.	X	X	X	
18	Cacau		X		X
19	Preparação à base de cereais, etc.	X	X	X	X
20	Preparações de produtos de origem vegetal	X	X	X	X
21	Preparações alimentícias diversas	X	X	X	X
22	Bebidas alcoólicas e vinagres	X	X	X	X
23	Resíduos das indústrias alimentares	X		X	X
24	Fumo (tabaco)	X		X	
29	Produtos químicos orgânicos			X	
35	Matérias albuminóides		X	X	
41	Peles e couros		X		X
43	Paletaria		X		X
51	Lã e pelos		X		X
52	Algodão	X	X		

BT – Picos Tarifários

BNT- Barreiras Não-Tarifárias

Fonte: VIEGAS, 2003.

Na grande maioria dos casos, as disputas envolvem questões relacionadas à “pouca evidência científica” em relação à inocuidade de alimentos, além de riscos de contaminação em relação à sanidade vegetal, falta de padrões internacionais¹⁴⁴ ou ainda inconsistências

¹⁴⁴ 2/3 das notificações relacionadas ao setor agrícola, entre 1995 e 2000, correspondiam a problemas com produtos ou processos para os quais não haviam padrões internacionais (ROBERTS, 2004).

entre padrões regionais e internacionais em relação à sanidade animal. A União Européia tem recebido o maior número de processos dos países em desenvolvimento, primeiro porque durante o processo de harmonização dos padrões de países europeus, normalmente prevaleceram os mais rígidos; segundo por que a União Européia tem mais frequentemente lançado mão do princípio da precaução para justificar suas restrições, dando margem a controvérsias de base científica e; finalmente, devido à complexa estrutura administrativa da União Européia (JAFFEE & HENSON, 2004).

3.3 As Respostas à Implementação de Barreiras Não-Tarifárias

A percepção comum é de que as alternativas à proliferação das barreiras técnicas ou sanitárias ao comércio internacional de alimentos e produtos agropecuários seriam a adequação ou a retirada do produto em questão do mercado. Neste tópico serão abordadas estas e outras alternativas mais detidamente.

Inicialmente é possível distinguir as respostas da iniciativa privada, daquelas eminentemente relacionadas com a iniciativa pública, como a manutenção de zonas livres de doenças e as ações de vigilância epidemiológica e sanitária. O que não impede, sendo inclusive o mais adequado, que as duas esferas estabeleçam uma estratégia conjunta; sem perder de vista que algumas ações são consideradas essencialmente como um papel do Estado, em função de seu alcance e de suas características políticas¹⁴⁵.

Em relação ao número de atores responsáveis pela resposta, as ações podem ser individuais ou coletivas. Ou seja, pode ser que apenas uma empresa ou um único país atue de forma efetiva para responder à nova norma estabelecida ou, o que é mais comum seja por motivos de custo ou de força política, que esta resposta seja dada por uma associação de empresas ou países afetados. Independente de sua origem, as reações ao estabelecimento de uma norma podem ser classificadas em 3 tipos destacados a seguir.

Retirada do Mercado

Nesta situação os países ou um produtor específico consideram que a decisão mais adequada consiste na simples retirada do produto do mercado. Alternativamente, a firma pode trocar o produto afetado por outro de menores exigências de monitoramento ou menos problemático. Sem dúvida esta opção envolve custos que estão basicamente relacionados à perda ou às restrições de mercados. Esses custos são mais relevantes para as empresas e cadeias altamente dependentes do mercado internacional ou que possuem mercados restritos para colocação de suas mercadorias.

Rotherham (2003) cita três situações em que a retirada do mercado pode ser considerada uma alternativa adequada: i) quando se trata das pequenas e microempresas, que trabalham com um capital de giro restrito e margens de lucro reduzidas, e onde qualquer investimento adicional em equipamentos ou serviços implica em extrapolação dos limites de crédito disponíveis e aumento do custo marginal; ii) quando os equipamentos ou serviços exigidos não se encontram disponíveis localmente e a empresa não dispõe de meios para buscar fornecedores internacionais; iii) quando, embora os equipamentos e serviços de consultoria estejam disponíveis nos países em desenvolvimento, estes são mais caros que nos países desenvolvidos, gerando um acréscimo desigual nos custos das empresas.

Assim sendo, de um modo geral, a retirada do mercado é admitida quando a adequação às normas traria uma perda de competitividade que por si só inviabilizaria a

¹⁴⁵ A adequação às exigências relacionadas ao uso de antibióticos e/ou herbicidas, por exemplo, o Estado pode atuar aumentando o controle sobre a sua utilização, ou ainda intensificando as campanhas de conscientização dos produtores para o uso de agentes químicos e para os perigos e prejuízos resultantes do uso de produtos químicos banidos (BANCO MUNDIAL, 2005).

permanência do produto no mercado em questão, ou quando esta gerasse impactos sociais ou econômicos muito negativos¹⁴⁶. Neste caso, é preciso buscar opções de outros mercados externos, ou ainda viabilizar o aumento da demanda interna pelo produto caso esta ainda não esteja saturada. Entretanto, a retirada do mercado não deve ser considerada quando se tratar da resposta mais fácil para uma empresa que se recusa a modificar seus procedimentos, mantendo suas abordagens ultrapassadas, institucionalizadas em procedimentos de controle administrativos. Esse fenômeno ocorre com frequência em empresas líderes que possuem trabalhadores treinados em determinado tipo de comportamento e que tendem a reproduzi-lo e a reprovar qualquer iniciativa em prol de mudanças.

“Para manter a vantagem competitiva em indústrias globais, a empresa deve vender a todos os mercados significativos. Particularmente importantes são os países que contam com compradores avançados e exigentes. (...) A identificação dos compradores sofisticados em outros países ajudará a empresa a compreender as mais importantes necessidades novas e criar pressões que estimulem um rápido progresso nos produtos e serviços”.(PORTER, 1989).

A idéia contida na afirmação acima é de certa forma, bem difundida e aceita atualmente. Há a percepção de que existe um cenário de “faça ou morra” em relação à necessidade de se cumprir com as normas de um determinado mercado. Entretanto, em praticamente a totalidade dos casos, não existe um mercado particular para um produto específico, cabendo aos produtores avaliar a relação custo/benefício de se adequar às normas ou buscar novos mercados. Uma tendência nos setores de alimentos e produtos agropecuários de alto valor agregado, situados em países onde o mercado interno apresenta boas oportunidades de colocação dos produtos, é a existência de empresas mais dinâmicas, que se especializam na exportação, enquanto que outras se voltam para o mercado interno (JEFFEE & HENSON, 2004).

Adequação

A opção pela adequação às normas estabelecidas pelo importador trata-se basicamente de uma estratégia que visa manter o *status quo*, minimizando o impacto das mudanças consideradas inexoráveis. Ou seja, buscam manter ou aumentar a vantagem competitiva de um determinado setor ou produto.

Algumas pré-condições para que se opte pela adequação podem ser: classificação do mercado em questão como prioritário, disponibilidade de infra-estrutura e/ou recursos suficientes e quando o custo envolvido não inviabiliza a venda do produto. No caso do Estado, a decisão de intervir pode ter ainda como base a análise da situação de fragilidade de seus micro e pequenos produtores ou de determinadas regiões que serão prejudicados com a perda ou restrição de mercados. Esta última variável está relacionada ao nível de especialização que determinadas comunidades ou regiões apresentam na produção de determinada mercadoria, como forma de medir a capacidade de desenvolver alternativas à sua subsistência.

Arcar em um primeiro momento com os custos potenciais de adequação às normas induz a mudanças estratégicas que podem evitar custos posteriores e favorecer a entrada em mercados tão ou menos exigentes¹⁴⁷. Existem casos ainda em que a entrada de um país em um mercado exigente, como a União Européia, é usada como referencial, facilitando as

¹⁴⁶ Existe registro de casos onde os custos de adequação às normas são superiores ao próprio valor do produto (MASKUS *et al*, 2000).

¹⁴⁷ A indústria de pescado do Quênia envidou esforços para cumprir as exigências e continuar exportando para o mercado europeu, e com isso acabou se capacitando para colocar seus produtos na Austrália, Japão e Estados Unidos, ampliando seu mercado e evitando a dependência do mercado europeu (JAFFEE & HENSON, 2004).

negociações para entrada em outros mercados. Isso ocorre porque os padrões europeus de controle sanitário são tidos como parâmetro mundial para o comércio (CONTINI & TALAMINI, 2005).

A escolha de setores prioritários a fim de capacitá-los a exportar seus produtos aos mercados mais exigentes demanda infra-estrutura física, capacidade técnica e custos diversos que nem todos os países possuem ou têm condições de arcar em um primeiro momento. É preciso então, que estes recorram à ajuda técnica preconizada nos acordos multilaterais e bilaterais. Outra alternativa seria o estabelecimento de parcerias com o setor privado com vistas ao lucro presumido da adequação à médio e longo prazos.

Os Custos de Adequação às Barreiras Não-Tarifárias

No contexto do comércio de mercadorias, custos de adequação são definidos como qualquer custo adicional e necessário que recaia sobre o governo e/ou iniciativa privada em função das exigências de uma determinada norma do mercado externo (BANCO MUNDIAL, 2005).

Qualquer movimento que visa adequação às normas internacionais envolve custos que variam de acordo com o estágio de desenvolvimento tecnológico, de governança e institucional da cadeia em questão. Em um nível mais amplo, a implementação de certas normas depende de condições macro, disponibilizadas pelo Estado, e que também variam enormemente de um país para outro. Estes custos apresentam-se de várias formas, incluindo investimentos no ajuste das instalações, processos, produtos, práticas, recursos humanos e custos de implementação de sistemas de controle, além dos custos públicos e privados para assegurar a conformidade. Nos casos em que existe um setor exportador maduro e razoavelmente bem estruturado as medidas de adequação necessárias são normalmente apenas incrementais ou então pequenos ajustes no setor público. Entretanto, nos casos em que as cadeias de fornecedores necessitam de investimentos mais robustos em equipamentos, ou onde o setor público precisa passar por reformas mais profundas, é recomendável redirecionar os produtos para mercados menos exigentes até que investimentos fixos mais significativos sejam realizados (JAFFEE & HENSON, 2004).

Os países em desenvolvimento, via de regra, apresentam estrutura institucional deficiente, empresas tecnologicamente defasadas, menor capacidade de monitoramento e controle, e uma infra-estrutura laboratorial e de certificação menos desenvolvida. A baixa incidência de Acordos de Reconhecimento Mútuo (MRAs) entre países em desenvolvimento e os desenvolvidos confirma esta precariedade de condições. Diante desse cenário, é correto supor que estes países apresentem custos mais elevados, tanto para a implementação quanto para a manutenção dos sistemas de gerenciamento de perigos e riscos exigidos pelo mercado internacional¹⁴⁸. Ainda que os órgãos nacionais de certificação em países em desenvolvimento sejam reconhecidos ou credenciados internacionalmente, os operadores de alguns programas insistem em que as inspeções locais sejam conduzidas por seus próprios técnicos ou por órgão de certificação internacionalmente reconhecido. Além disso, ao exportar para um país que não reconhece seus sistemas de controle e vigilância, as mercadorias originadas de um país em desenvolvimento são obrigadas a passar por novos testes realizados pelas autoridades destes países nas fronteiras; esses procedimentos podem ser onerosos e demorados, prejudicando de forma particular aqueles produtos perecíveis ou os de ciclo tecnológico curto (MASKUS *et al*,

¹⁴⁸ Uma fonte de gasto adicional para os países em desenvolvimento ocorre quando as exigências dos importadores demandam a utilização de equipamentos ou serviços protegidos por patentes (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006).

2000). Um caso emblemático é o dos exportadores de mel do Piauí que enfrentaram problemas para a colocação de seu produto no mercado europeu¹⁴⁹.

Os custos para obtenção dos selos – custos de inscrição, taxas anuais de utilização e contribuições para fundo publicitário dos testes e inspeções – podem ser particularmente elevados para países em desenvolvimento. Como muitos programas de certificação e inspeção envolvem inspeções *in loco* das instalações produtivas e de requisitos relacionados a fases do ciclo de vida, os custos desses procedimentos de verificação de conformidade, a serem cobertos pela empresa que se candidata, podem ser excessivamente onerosos. Como se não bastasse, as certificadoras normalmente praticam valores mais elevados por seus serviços executados em países em desenvolvimento. Isso decorre do reduzido número de certificadoras existentes (baixa concorrência), ou pelo insuficiente número de empresas em busca da certificação (falta de escala para as certificadoras) (ROTHERHAM, 2003). No Brasil, segundo informações obtidas durante as entrevistas, os custos de certificação ainda são relativamente menores quando comparados aos praticados em outros países.

Mensurar os custos envolvidos no processo de adequação às normas internacionais é uma tarefa muito complexa¹⁵⁰. Além de eventuais falhas ou da falta dos registros necessários por parte das empresas e/ou governo, na prática é difícil fazer a separação clara dos procedimentos e investimentos que são adotados exclusivamente visando o cumprimento de conformidades necessárias à exportação (JAFEE & HENSON, 2004). Ainda assim, seria preciso identificar os impactos gerados por cada exigência específica, o que também pode ser bastante complexo. Via de regra, a questão central é estabelecer qual o impacto da implementação destes padrões por unidade produzida. Que, por sua vez, estão relacionados ao nível e a velocidade de inserção dos padrões a serem introduzidos (SINGH & ZAMMIT, 2000).

Os custos de adequação podem ser divididos em dois grandes grupos, de acordo com a sua frequência: i) *custos não-recorrentes*, representados pelos custos estanques, ou por investimentos temporalmente limitados, como melhorias na infra-estrutura de laboratórios ou na planta de produção, custos relacionados ao treinamento de pessoal ou ao desenvolvimento de procedimentos ou de novos sistemas de gerenciamento; ii) *custos recorrentes*: são aqueles que apresentam uma periodicidade, como a manutenção dos programas de vigilância e de análises laboratoriais e os custos de produção adicionais associados ao aumento dos controles de segurança dos alimentos. Existem ainda os custos de aprendizado aos novos sistemas que são normalmente subestimados e tendem a se reduzir significativamente ao longo do tempo (BANCO MUNDIAL, 2005).

Existem basicamente duas abordagens principais no processo de estimar os custos de adequação às normas ou seus benefícios associados: i) *desconstrutiva*: abordagem que procura identificar as influências nos atores econômicos sem considerar outras influências. Basicamente pode ser realizada por meio da comparação do custo do produto antes e depois da imposição das normas; utilizando-se entrevistas, ou ainda métodos econométricos de simulação para estimar quais seriam os custos de produção sem a existência da norma. ii) *construtiva*: essa abordagem é baseada na identificação das iniciativas públicas ou privadas em resposta a uma norma específica identificada, associando valores monetários a essas ações.

¹⁴⁹ Até o final de 2004, os produtores de mel do Piauí precisavam enviar as amostras para serem analisadas em Pernambuco ou em Santa Catarina e os resultados demoravam até dois meses. A partir de 2004, a implementação de um laboratório de controle da qualidade na Embrapa Meio-Norte, permitiu que o processo de exportação do mel produzido no Piauí ganhasse mais velocidade. O laboratório realiza as análises físico-químicas de mel com a agilidade que o mercado exige e auxilia os produtores a estabelecer os critérios para a criação do selo de qualidade (PEREZ, 2007).

¹⁵⁰ Segundo Moltke (2004), o custo médio de adequação ambiental para a maioria das instalações industriais é estimado entre 2 a 5%.

Os custos de adequação às normas podem ser significativos em termos absolutos¹⁵¹, mas eles normalmente são proporcionalmente pequenos quando comparados aos valores exportados ou aos ganhos potenciais futuros justificando, portanto, os esforços para a continuidade do acesso ao mercado. Porém, ainda que os custos possam não ser relevantes quando mensurados em função do conjunto das empresas exportadoras, estes podem ser especialmente elevados para algumas empresas individualmente, especialmente entre os exportadores de *commodities* e demais produtos que apresentam baixas margens de lucro e/ou altos custos operacionais¹⁵² (BANCO MUNDIAL, 2005).

Um estudo econométrico que usa os dados de empresas de 16 países sugere que um investimento de 1% para a adequação aos padrões gera um fator de multiplicação dos custos de fabricação que varia de 0,06 a 0,13. Embora pequeno, o impacto pode ser significativo quando implica em um aumento absoluto em relação a produtos similares (KUMAR, 2006).

Um exemplo de análise do custo de adequação às exigências de segurança alimentar necessárias para exportação de camarões exportados por Nicarágua e Bangladesh pode ser observado na Tabela 9. Observa-se que a Noruega necessitou fazer investimentos bem mais modestos em função de suas fábricas serem relativamente mais modernas, exigindo basicamente investimentos incrementais.

Tabela 9. Custos de Adequação às Barreiras na Produção de Camarões.

Custos	Bangladesh (1996-98)	Noruega (1997-200)
Melhorias nas instalações da empresa	17,55	0,33
Governamentais	0,38	0,14
Programas de Treinamento	0,07	0,09
Total	18,01	0,56
Manutenção Anual do Programa de APPCC	2,43	0,29
Exportações de Camarões durante o período focado	775,00	92,60
Média de exportação anual de camarão	225,00	23,20
Melhorias/Exportação anual	2,3%	0,61%
Manutenção/Exportação anual	1,1%	1,26%

Fonte: JAFFEE & HEDSON, 2004.

Algumas iniciativas de caráter voluntário se justificam quando os ganhos esperados pela diferenciação e segmentação do mercado são significativos, este é o caso da análise do ciclo de vida de um produto que é, normalmente, muito dispendiosa e exige uma sólida base analítica¹⁵³.

Apesar das dificuldades para estimar precisamente os impactos da necessidade de observar e cumprir as normas e regulamentos no comércio internacional, certamente eles existem e são significativos para os produtores e exportadores¹⁵⁴. Esses custos podem decorrer da tradução de regulamentos estrangeiros, contratação de mão-de-obra especializada para

¹⁵¹ A Argentina, contando com recursos do Banco Mundial, gastou cerca de US\$ 80 milhões para atestar que algumas regiões agrícolas estavam livres de pragas e enfermidades; e a Hungria gastou mais de US\$ 40 milhões na melhoria das condições sanitárias de seus abatedouros (MALHORTA, 2004).

¹⁵² Pesquisa realizada no Chile concluiu que o custo fixo envolvido em obter a certificação para a produção de vinho orgânico atingiram 5% do custo operacional para aqueles com os vinhedos de 50 hectares, e de 25% àqueles com os vinhedos de 10 hectares (KUMAR, 2006).

¹⁵³ Quando a Dinamarca instituiu uma lei que proibia a venda de bebidas em garrafas que não fossem retornáveis, a Comissão Européia entrou, então, com um pedido de anulação da lei por entender que ela privilegiava as empresas residentes na Dinamarca e que prejudicava o comércio. A Corte de Justiça Européia avaliou, baseada nos estudos de ciclo de vida das embalagens, que o ganho ambiental neste caso justificaria o efeito discriminatório da lei (MOLTKE, 2004).

¹⁵⁴ Estima-se, por exemplo, que os custos diretos e indiretos provenientes da falta de harmonização no comércio do trigo orgânico estejam entre 1,5 e 7 % do valor comercial (UNCTAD, 2004).

explicar as regulações técnicas, ou ainda do ajuste da estrutura produtiva para cumprir com as exigências e a prova de que o produto exportado cumpre com os padrões exigidos (OLIVEIRA, 2005).

É preciso citar ainda que um dos custos poucas vezes contabilizado ocorre no caso em que uma firma, que já possui padrões próprios (normalmente grandes empresas), se vê obrigada a buscar também certificações externas para seus produtos - ainda que desnecessárias e redundantes sob o ponto de vista de garantia de qualidade - devido à necessidade de reconhecimento dessa qualidade pelo mercado¹⁵⁵.

Os países em desenvolvimento, onde o governo dispõe de recursos escassos para investimento, têm como desafio administrar as medidas necessárias para adequação frente às exigências do mercado internacional, sem que estas comprometam os investimentos essenciais para suprir as demais necessidades da população que são de responsabilidade do Estado.

Reclamação

A opção pela reclamação consiste em partir para negociações bilaterais com seus parceiros comerciais ou reclamar junto às instituições adequadas no caso do país se sentir prejudicado pela imposição de alguma norma de comércio internacional. De acordo com dados obtidos junto ao Comitê AMSF, os números de reclamações oriundas de países industrializados (163) e em desenvolvimento (107) são relativamente próximos. Duas características marcantes das reclamações são: uma grande concentração em poucos países (tanto reclamantes quanto objetos das mesmas) e uma elevada recorrência das mesmas categorias de produtos, especialmente carnes e hortaliças.

Uma expressiva quantidade de reclamações ocorre entre países vizinhos, ou pertencentes a uma mesma região. Este fato pode ser explicado pela difusão do processo de formação de blocos que geram conflitos para o estabelecimento dos padrões a serem adotados. Na União Européia, por exemplo, o processo de harmonização dos padrões gerou várias reclamações junto a OMC, principalmente devido à: i) implementação do padrão mais rígido entre os países membros; ii) uso freqüente do princípio da precaução em função das incertezas científicas e iii) complexidade da estrutura administrativa da Comunidade Européia.

Na prática, o processo de reclamação junto a OMC apresenta algumas restrições e questionamentos. Em primeiro lugar, a morosidade do processo, que pode se estender por anos, desestimula a participação daqueles que precisam de soluções mais rápidas para estabelecer o destino de suas mercadorias ou de setores que encontram-se ameaçados. Outra questão que pode ser impeditiva para a grande maioria dos países está relacionada aos custos do processo de reclamação, este pode facilmente passar dos US\$ 50 mil¹⁵⁶. Portanto, de forma a reduzir os custos para os países de menor desenvolvimento relativo, a OMC possui mecanismos para disponibilizar advogados a preços reduzidos (BANCO MUNDIAL, 2005). Além destas restrições de ordem operacional, existem ainda questões de ordem política envolvidas. Ao ganhar uma causa na OMC, normalmente é concedido ao reclamante o direito de retaliar o país alvo da denúncia. Entretanto, muitas vezes os interesses e negociações comerciais nos quais estes países estão envolvidos são muito mais amplos e relevantes do que a questão em disputa na OMC. Diante disto, pode ser que haja certo receio e o desejo de evitar o desgaste político por parte do país que opta, então, por não dar prosseguimento ao processo de retaliação a que tem direito. A partir destas observações, pode-se entender por

¹⁵⁵ Mesmo possuindo padrões internos rígidos, cada firma americana de telecomunicações paga, em média, US\$ 245 mil para obtenção de padrões como a ISO 9000 para seus produtos (MASKUS *et al*, 2000).

¹⁵⁶ Estima-se que, o caso da disputa pelo mercado de algodão, tenha custado em torno de R\$ 2 milhões aos empresários brasileiros envolvidos.

que a grande maioria das disputas comerciais é negociada de forma bilateral e, portanto, à margem do sistema da OMC.

Um último ponto a ser destacado é que o aparato formal para reclamações na OMC se restringe apenas às normas e padrões estabelecidos pela esfera pública, e não a padrões privados “voluntários” que vêm ganhando força e influenciando cada vez mais o comércio internacional.

Antecipação

Uma característica comum a todas as alternativas apresentadas é que seu caráter reativo, ou seja, tratam-se de respostas diante de uma situação estabelecida. Nestes casos as ações são focadas para a minimização dos impactos negativos dos novos padrões ou normas.

No contexto dos argumentos expostos nesse trabalho, a estratégia mais adequada frente às novas exigências do comércio internacional é aquela que combina reivindicação e, pró-atividade com uma orientação ofensiva. Esta deve buscar associar as mudanças promovidas pelas novas normas ao aumento de competitividade e à geração de *spillovers* sociais e econômicos. Na abordagem pró-ativa, a meta é atuar na maximização dos efeitos positivos e nas oportunidades associadas à proteção ambiental, ganhos de eficiência, segurança no trabalho e à saúde pública (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006).

Entretanto, é importante enfatizar que as opções disponíveis aos países em desenvolvimento são resultado de uma interação complexa de fatores. Não é possível, por exemplo, chegar a conclusões rápidas e fáceis a respeito do papel que cabe aos dos setores público e privado, ou em que situações é possível ser pró-ativo, ofensivo ou reclamar. O mais importante, neste caso, é a busca para desenvolver as capacidades necessárias para que se tenha efetivamente uma ampla variedade de opções. Desta forma, os países em desenvolvimento serão capazes de perceber as normas de sanidade agropecuária e de qualidade alimentar como oportunidades para ganhos de competitividade no mercado internacional. Existem exemplos de indústrias bem organizadas, firmas e cadeias de fornecedores bem gerenciadas em países de baixo índice de desenvolvimento que têm conseguido manter e, eventualmente, até aumentar seus mercados e sua competitividade durante esse período de maior rigidez das normas.

Os governos têm um papel decisivo neste processo e devem buscar o fortalecimento constante do ambiente institucional relacionado à elaboração, implementação e monitoramento das normas e padrões internacionais. As ações devem estar voltadas para o estabelecimento de sistemas de monitoramento, manutenção e atualização constante dos pontos focais para disseminação de informações, capacitação de consultores especializados, incentivo a eventos técnicos sobre comércio internacional no país, viabilizar a ida de representantes nos fóruns internacionais e a implementação, manutenção e atualização de laboratórios de testes, metrologia e acreditação no território brasileiro. Para tanto, é importante que as instituições de pesquisa e geração de conhecimento estejam adequadamente estruturadas e politicamente direcionadas de maneira a fornecer dados e argumentos que sustentem cientificamente e tecnicamente as missões brasileiras. O Estado deve disponibilizar ainda a infra-estrutura necessária para que empresas menores se credenciem a participar do comércio internacional (HOFFMANN & ROTHERHAM, 2006). As empresas, por sua vez, precisam superar a prática de simplesmente reagir às barreiras e estarem atentas às tendências do mercado, procurando se antecipar às normas, desenvolvendo e sugerindo novos padrões que gerem oportunidades de ampliação de mercados ou de criação de novos nichos ainda não explorados.

Agindo de forma pró-ativa, por meio de análises consistentes do mercado, é possível prever as normas que serão estabelecidas e implementá-las antes de seus concorrentes, ganhando assim uma vantagem competitiva com a possibilidade de se auferir rendimentos

schumpeterianos em função de uma atitude inovadora. Esse movimento pró-ativo pode ser realizado tanto pela iniciativa privada, por meio de inovações na produção ou no produto, quanto pelo poder público através de inovações legislativas e nos sistemas oficiais de monitoramento.

3.4 As Consequências Positivas Advindas das Ações Voltadas para a Adequação

O novo contexto mundial, citado no item 1.6, cria demandas relacionadas à normalização, rastreabilidade e à fiscalização mais abrangentes e eficazes dos produtos a serem exportados, obrigando os exportadores nacionais a mudarem sua política de produção. De acordo com a hipótese levantada pela tese, é plausível supor que o esforço dos países/empresas para superar as barreiras não-tarifárias, estabelecidas sob a forma de normas, padrões ou regulamentos, gere benefícios tangíveis e intangíveis para a sociedade como um todo.

Ainda que muitos países percebam grande parte das exigências externas apenas como medidas não justificáveis ou que não realizam ganhos por seus esforços apenas para manterem seus mercados, existem benefícios indiretos e intangíveis de difícil mensuração e correlação com esses custos. Parte desses benefícios pode ser classificada como externalidades positivas. Uma externalidade surge quando um indivíduo ou uma firma leva a cabo uma ação que afeta outros diretamente, sem que tenha que pagar pelo resultado maléfico, ou sem que tenha vantagens pelo resultado benéfico (STIGLITZ & WALSH, 2003). Quando os Estados Unidos estabelecem um padrão que reduz o nível tolerado de pesticida em um produto originário do Brasil, por exemplo, o foco de sua preocupação é a saúde dos cidadãos americanos, mas indiretamente pode acabar por beneficiar também a sociedade brasileira com essa medida.

Dado que os custos de adequação às novas normas são tipicamente os elementos mais paupáveis do processo, estes são normalmente percebidos como desnecessários e injustificados. A falta de percepção da extensão de todos os benefícios de forma completa pode ocasionar uma subestimação dos níveis de retorno dos investimentos. O que, por sua vez, pode levar os empresários a incorporar uma cultura de dependência e a uma tendência a aguardar, seja pela assistência técnica disponibilizada por outros países, seja pela intervenção do Estado. Entretanto, via de regra, tanto um quanto o outro são lentos e ocorrem como resposta às situações de crise, ou seja, são estratégias reativas. E, conforme verificado no tópico anterior, buscar portos seguros e relações cômodas com os clientes e/ou fornecedores serve, apenas, para reforçar comportamentos passados e restringe ações inovativas.

Uma abordagem alternativa e menos pessimista desenvolvida nesta tese, enfatiza as oportunidades potenciais promovidas por certas barreiras não-tarifárias e a possibilidade de que alguns países em desenvolvimento e suas empresas possam utilizar estas oportunidades como vantagens competitivas. A partir dessa perspectiva, muitos padrões públicos e privados são considerados como uma ponte necessária entre as demandas crescentes dos consumidores e a participação dos fornecedores cada vez mais distantes. Muitos destes padrões fornecem uma linguagem comum para toda a cadeia de fornecedores e trazem a confiança na segurança dos alimentos até o consumidor final. Sem essa confiança, o mercado destes produtos não se sustentaria comprometendo o comércio internacional.

Antes de prosseguir, é preciso estabelecer uma ressalva à teoria aqui desenvolvida. A heterogeneidade dos países classificados como “em desenvolvimento” é extremamente significativa e está relacionada a variáveis como: infra-estrutura institucional, perfil sociológico da população, disponibilidade de recursos naturais, perfil das exportações, parque industrial, entre outras. Estas particularidades influenciam de forma determinante a capacidade destes países de absorver e de reagir às exigências internacionais, revertendo-as em benefícios a curto e médio prazos para a população. Segundo Peters & Vanzetti (2004),

essa heterogeneidade também dificulta a determinação de quais países devem ser alvo dos benefícios e/ou de dos tratamentos diferenciados previstos nos acordos internacionais. Assim sendo, países que não atingiram um estágio de desenvolvimento que permita absorver e transformar as exigências internacionais em oportunidades; e que ainda não recebem ajuda adequada para isso, podem sofrer grandes perdas de mercado e falência de empresas, decorrentes de exigências mais rigorosas de comercialização.

O Brasil pode ser considerado como um bom exemplo de país em desenvolvimento que atualmente se encontra em um estágio que lhe permite a absorção rápida dessas exigências, revertendo-as a curto e médio prazos em benefícios para a sociedade e sem perdas significativas para suas empresas. Benefícios estes sob a forma de produtos de maior qualidade para o mercado interno, do aumento da competitividade de seus produtos (ainda que esta ocorra a médio e longo prazos), ou ainda da melhoria da qualidade de vida de sua população. Dentre os eventuais benefícios intangíveis pode-se citar a melhoria da imagem, tanto das empresas como do país; que, por sua vez, facilita a inserção dos produtos destes países/empresas em outros mercados

Ainda sob a perspectiva das normas e padrões como catalisadores do processo inovativo, as mudanças relacionadas à adequação aos mesmos podem significar, em alguns casos, um importante incentivo à modernização das cadeias exportadoras dos países em desenvolvimento e fornecer uma maior visibilidade ao gerenciamento apropriado da governança nas mesmas. Além disso, promovem uma maior disseminação de “boas práticas” por empresários que serão, muitas vezes, imitados pelos produtores domésticos, gerando *spillovers* que irão beneficiar, também desta forma, os consumidores locais. Segundo Jaffee & Hedson (2004), o processo de adequação aos padrões pode, conceitualmente, promover, a longo-prazo, a base para um comércio mais justo e sustentável, ainda que haja perdedores e ganhadores em particular.

Os benefícios citados não ocorrem, portanto, apenas no ato de adequação às normas, mas anterior à implementação destas. A chave está na habilidade dos países em desenvolvimento de criar ou aprimorar suas capacidades e fazer os ajustes estruturais e operacionais necessários em suas cadeias produtivas para responder da forma mais adequada às pressões exercidas pelo aumento da adoção das barreiras não-tarifárias.

As externalidades positivas e benefícios citados encontram-se entrelaçados e dispersos em diversos setores da cadeia ou de uma empresa¹⁵⁷. Ainda assim, para os fins didáticos dessa tese, os benefícios advindos da adequação ou antecipação às normas internacionais de comércio foram classificados em vários grupos e serão tratados de forma particularizada nos itens seguintes.

Inovações tecnológicas

“A inovação resulta, com frequência, da pressão, necessidade ou mesmo adversidade” (PORTER, 1989).

Grande parte das normas técnicas do comércio internacional reflete o estado da arte, em termos de exigência de conhecimento e capacitação tecnológica, impostos pelos países desenvolvidos, visando ao domínio e delimitação de mercados. Estas normas acabam por se constituir em barreiras técnicas ao comércio internacional, na medida em que os concorrentes diretos, inclusive países em desenvolvimento como o Brasil, não realizam investimentos efetivos em qualidade e na geração de inovações e tornando seus produtos mais competitivos. O principal desafio com que se defronta o setor produtivo brasileiro diz respeito à fabricar produtos internacionalmente competitivos, atividade que está cada vez mais atrelada à

¹⁵⁷ Um bom exemplo é o avanço tecnológico e a melhoria da qualidade ambiental gerados a partir da exigência da Alemanha em não importar celulose branqueada a cloro, obrigando os exportadores a investir no desenvolvimento de uma tecnologia mais limpa à base de oxigênio.

qualidade e à inovação. Nas palavras de Delfim Netto (2007): “É um fato empiricamente comprovado que as empresas exportadoras tendem a ser mais inovadoras, têm maior produtividade, pagam salários mais altos e introduzem novas tecnologias, que se transmitem para o mercado interno, acelerando o desenvolvimento econômico”.

O conhecimento acerca das funções tecnológicas (metrologia, normalização, avaliação da conformidade, propriedade intelectual¹⁵⁸, informação tecnológica e tecnologias de gestão), quando empregado eficazmente, contribui para a redução de custos, aumento da produtividade, melhorias do produto e do processo produtivo, fortalecimento da marca, proteção do conhecimento, etc. Enfim, possibilitam, em última análise, incrementar o desempenho competitivo de produtos e serviços¹⁵⁹ (da SILVA, 2004). Depoimentos sobre o papel da tecnologia na competitividade internacional, colhidos por Tigre (2002) junto a dirigentes de empresas exportadoras, atestam que a diferenciação do produto é considerada um fator competitivo mais importante que o preço. Um produto original abre seu próprio mercado e aumenta a possibilidade de agregação de valor^{160 161}.

As barreiras técnicas possuem a propriedade de revelar gargalos e tornar visíveis as deficiências dos países/empresas exportadores. Dessa forma, é possível identificar mais facilmente os setores e segmentos da cadeia produtiva que devem ser alvo das iniciativas públicas de fomento, bem como as oportunidades de investimento para o setor privado. Entretanto, assim como a superdosagem de um remédio pode levar à morte do paciente, o excesso de adversidades pode levar à paralisia e ao desestímulo pela busca de uma posição competitiva melhor. Um exemplo de como as fortes restrições ao uso de determinados fatores podem ser estimulantes à inovação, é o desenvolvimento de tecnologias para extração de petróleo em águas profundas realizado nos últimos anos pela PETROBRAS, que passou a exportar essa tecnologia para vários países.

O fato de que grande parte das barreiras técnicas possa ser superada por meio do desenvolvimento tecnológico, cria um ambiente propício para o estreitamento dos laços entre os integrantes do Sistema Nacional de Inovação (SNI). Entretanto, este movimento não se restringe ao nível nacional; com o intuito de aprimorar as trocas internacionais de produtos e serviços, os países mais desenvolvidos têm promovido programas de *cooperação técnica* com os países menos desenvolvidos. Estes programas possibilitam a transferência de tecnologia e experiências, permitindo ainda que se estabeleça um nível de confiança suficiente entre os países para a assinatura de novos acordos comerciais¹⁶². Neste sentido é desejável e benéfico para o SNI, que as empresas se aproximem dos centros de pesquisa públicos por períodos determinados pela duração de projetos específicos. Não se espera, entretanto, uma espécie de fusão de metas e objetivos de instituições com origem, cultura e papéis tão distintos na

¹⁵⁸ Segundo previsão da FAO, há uma grande possibilidade de que a propriedade intelectual figure cada vez mais como causas de conflitos comerciais na área agrícola. Isso porque há uma expectativa de que o número de plantas geneticamente modificadas e, portanto passíveis de patenteamento, aumente a cada ano (BRUINSMA, 2003).

¹⁵⁹ Na área agrícola, um bom exemplo é o da biotecnologia, que apresenta um grande potencial como fonte de inovações voltadas para a superação das barreiras sanitárias, normalmente por meio do desenvolvimento de espécies mais resistentes a determinadas doenças e, dessa forma, permitindo uma redução no uso de antibióticos ou herbicidas eventualmente exigidos pelas normas.

¹⁶⁰ Segundo Arbix *et al* (2004) a probabilidade de a firma ser exportadora aumenta em 16% quando ela realiza inovação tecnológica.

¹⁶¹ Pesquisas realizadas nos anos 90 pela Universidade de Sussex com importadores europeus mostram que cerca de 60% das importações envolvem produtos considerados únicos, sobre os quais os mercados têm pouca influência direta nos preços.

¹⁶² Como exemplos, pode-se citar o memorando de entendimento entre o Inmetro e o *Institute of Standards and Technology*; o acordo entre o Inmetro e o *Physikalisch-Technische Bundesanstalt* (PTB) e o memorando de entendimento entre o Inmetro e o *Bundesanstalt für Materialforschung und- Prüfung* (BAM), todos assinados em 2002.

sociedade. O fomento e o estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico são papéis essencialmente do Estado, cabendo às empresas gerar as inovações de modo a difundir os benefícios da pesquisa para a economia nacional.

O Brasil tem criado, ainda que tardiamente, interessantes instrumentos voltados ao incentivo de P&D nas empresas, lutando contra uma questão muitas vezes de origem cultural de parte dos empresários brasileiros. Esses incentivos passam por créditos e isenções fiscais, até a remuneração de profissionais altamente qualificados para trabalharem em projetos de inovação tecnológica dentro das empresas. O governo brasileiro tem também estabelecido temas prioritários portadores de futuro como nanotecnologia e biotecnologia, direcionando seus investimentos para projetos cooperativos com empresas nestas áreas.

Embora estejam eminentemente difusas e variem muito dependendo das características de cada cadeia produtiva, as implicações positivas das barreiras não-tarifárias no que se relaciona às inovações tecnológicas podem ser relacionadas a: i) aumento do lançamento de novos produtos; ii) aumento do volume e da qualidade da cooperação entre empresas (nacionais e/ou estrangeiras) ou entre estas e as instituições de ensino e pesquisa, iii) aumento do número de patentes depositadas por residentes; iv) aumento do volume de investimento em P,D&I por parte das empresas e do governo; v) aumento da contratação de profissionais especializados; vi) investimento governamental em Tecnologia Industrial Básica; vii) desenvolvimento de processos de produção.

Benefícios Sociais

Não há dúvidas de que as inovações tecnológicas tratadas no tópico anterior demandam, além de eventuais investimentos em equipamentos, a contratação de mão-de-obra especializada, consultores e supervisores gerando, portanto, novas oportunidades de trabalho como parte do efeito multiplicador das ações voltadas para a adequação às normas comerciais internacionais.

Diante do ritmo imposto pela competição global as empresas necessitam manter seu quadro de funcionários permanente atualizados, sendo este um importante fator de valorização dos trabalhadores. Segundo estudo desenvolvido por Arbix *et al* (2004), das quatro variáveis que mais afetam a probabilidade de a firma ser inovadora, duas delas estão diretamente vinculadas à mão-de-obra: treinamento e escolaridade¹⁶³. A Pesquisa de Inovação Tecnológica - PINTEC 2005 corrobora essa afirmação, ao expor que o treinamento figura em segundo lugar quanto é medida à percepção qualitativa da importância das atividades desenvolvidas para inovar, com 68,3% das empresas pesquisadas creditando relevância a esta atividade¹⁶⁴ (IBGE, 2007). Isto demonstra a importância de fatores imateriais, da expertise científica e técnica, no esforço inovativo. Complementarmente, De Negri e Freitas (2004) chegaram à conclusão que, de um modo geral, as firmas exportadoras, expostas a normas mais rígidas de qualidade, empregam mão-de-obra mais qualificada. A média da escolaridade do trabalhador encontrada nas empresas pesquisadas não-exportadoras era de 6,73 anos, enquanto que nas exportadoras era de 7,34. Portanto, é bastante plausível supor que, quanto maior a escolaridade, maior a capacidade inovadora das firmas e, conseqüentemente, mais capacitada a firma estará para exportar.

Ainda em relação ao aumento da oferta de empregos, as empresas que optam por direcionar sua produção para o mercado externo, via de regra, precisam criar um setor específico dentro da empresa para tratar da prospecção de novos mercados e para análise de suas normas e regulamentos específicos.

¹⁶³ As outras seriam investimentos em P&D e projeto industrial.

¹⁶⁴ Ficando atrás apenas das atividades internas de P&D.

Estudos têm demonstrado que o cumprimento das normas trabalhistas, normalmente visto como barreiras protecionistas, está ligado a maiores níveis de desenvolvimento econômico, especialmente para países mais pobres. Normas trabalhistas rígidas incentivam investimentos em treinamento em busca de aumento de produtividade como forma de compensar os gastos com o cumprimento das mesmas. Por outro lado, os empregados se vêem incentivados a melhorar suas habilidades de forma a aumentarem seus ganhos quando as normas mínimas são respeitadas.

Os argumentos prós e contra a padronização das normas trabalhistas internacionais, tanto dos governos quanto de sindicatos, não sofreram variações significativas ao longo dos anos. Aqueles a favor argumentam que este seria um instrumento para assegurar o respeito aos padrões trabalhistas mínimos e que permitiriam aos trabalhadores de qualquer país organizar-se e negociar melhores condições de trabalho e salário. Os contrários chamam atenção para o risco de sua utilização para fins protecionistas que, em vez de melhorar a qualidade dos empregos, pode destruí-los, ao dificultar o acesso aos mercados dos países desenvolvidos¹⁶⁵.

Em relação às multinacionais, ao contrário do que é usualmente divulgado, na grande maioria dos casos, sobretudo em países em desenvolvimento, dispõem de condições trabalhistas melhores do que aquelas oferecidas pelas firmas locais. Diante da grande disputa às vagas de empregos nestas empresas, é plausível concluir que estas empresas devem oferecer condições atrativas, seja em termos monetários¹⁶⁶ ou de condições de trabalho, quando comparadas às empresas nacionais. Segundo dados da OIT, menos de 5% das crianças que trabalham em desacordo às normas internacionais estão em indústrias exportadoras (SINGH & ZAMMIT 2000).

Embora estejam dispersas e variem muito de acordo com cada cadeia e/ou ramo de negócio, as implicações positivas das barreiras não-tarifárias relacionadas aos benefícios sociais podem ser observadas por meio de: i) aumento do nível de satisfação dos funcionários da empresa; ii) melhoria nas condições de trabalho; aumento do número de empregados com carteira assinada; iii) aumento salarial em função do aumento das exportações; iv) maior absorção de mão-de-obra especializada (mestres e doutores) pela iniciativa privada, v) aumento dos programas de capacitação e valorização dos funcionários.

Os ganhos, entretanto, não se restringem ao âmbito empresarial. Muitas exigências dos compradores externos implicam em melhorias no processo produtivo ou no produto, que não podem ser restritas a linhas de produção destinadas ao mercado externo. A título de exemplo, pode-se citar a exigência, por parte de alguns segmentos do setor alimentício da União Européia, do Japão e dos Estados Unidos, para a adoção de modernos sistemas de controle da qualidade, entre os quais o APPCC. Como este não pode ser aplicado apenas na linha de produção voltada a exportação¹⁶⁷, ganha o consumidor interno que passa a ter acesso a produtos com o mesmo padrão internacional de qualidade.

Finalmente, havendo estímulos adequados para a livre circulação da mão-de-obra a formulação e promoção ativa de normas e padrões laborais mais avançados, pode atuar como elemento de melhoria nos padrões de vida da maioria da população, sobretudo nos países ainda em desenvolvimento, servindo para elevar a produtividade do trabalho e a performance geral das economias mais atrasadas (ALMEIDA, 2002).

¹⁶⁵ Estima-se que o processamento de alimentos na Europa, setor onde as pequenas e médias empresas dominam, empregue cerca de 4,2 milhões (WILKINSON & ROCHA, 2006).

¹⁶⁶ No México as empresas que exportam mais de 80% de sua produção apresentam uma média salarial 58% mais elevada em comparação com firmas não-exportadoras.

¹⁶⁷ Isso ocorre também na grande maioria dos processos de certificação.

Benefícios Ambientais

Quando se discutem os efeitos da aplicação de uma norma ambiental internacional estão em discussão outros valores além dos estritamente econômicos (MIRANDA *et al.*, 2003). O estabelecimento de barreiras ambientais legítimas gera ganhos sociais claros para o país exportador; ao passo que o fim destas barreiras pode trazer efeitos adversos, com o agravamento dos problemas ambientais à medida em que os países intensificam sua produção (poluidora) para aumentar as exportações. Um efeito esperado da liberação dessas barreiras seria a tendência das empresas poluidoras migrarem para os países com menor preocupação ambiental (CASTRO, 2003).

Durante vários anos, a visão comum a respeito da proteção ao ambiente mantida pelo setor produtivo era a de que essa funcionava como um freio ao crescimento econômico por elevar os custos de produção. Atualmente, a proteção ao ambiente vem se convertendo em oportunidades no contexto comercial, auxiliando tanto na expansão de mercados, como na prevenção contra possíveis restrições de acesso aos mercados externos. Um exemplo disso são os programas de rotulagem ambiental, que agregam valor ao produto em mercados de maior sensibilidade ambiental dos consumidores¹⁶⁸. Ao induzir a preferência para os produtos rotulados, esses programas buscam também sensibilizar os produtores, por intermédio do comportamento da demanda, a melhorarem a qualidade ambiental de seus produtos e a alterarem seus métodos e processos de produção de forma a reduzir os níveis de contaminação por eles gerados, bem como a demanda por energia e recursos renováveis¹⁶⁹ (CAMPOS e CORRÊA, 1998).

Outra suspeita comum em relação às medidas ambientais é a de que estas limitariam o crescimento econômico, reduzindo o emprego; representando apenas uma extravagância dos países industrializados que atrapalha as metas de redução de pobreza dos países em desenvolvimento. É verdade que nas fases iniciais do processo de implementação de políticas de proteção ao meio-ambiente, o potencial de perda de empregos e de competitividade são particularmente aparentes, com algumas empresas, inclusive, ameaçando encerrar suas atividades. Entretanto, estudos empíricos têm mostrado que os custos do controle ambiental geralmente representam uma fração muito pequena dos custos de produção. Além disso, as oportunidades de negócios que envolvem os bens e serviços relacionados à proteção ambiental representam um mercado em franca expansão.

Os impasses entre comércio e meio-ambiente sempre existirão, pois, apesar de todos os argumentos plausíveis, a implementação de medidas que, eventualmente, se tornem uma barreira não-tarifária não é óbvia. Uma medida considerada legítima para um país é freqüentemente classificada por outro como uma barreira injustificada para suas exportações¹⁷⁰. E como a motivação para que os beneficiados se unam e elogiem as novas normas é muito menor do que a motivação dos que amarguraram perdas de reclamarem, a percepção de prejuízos é normalmente preponderante (MOLTKE, 2004).

Conforme resultados obtidos por Ferraz e Motta (2002), em pesquisa com mais de 10.000 unidades locais produtivas do Estado de São Paulo, as empresas que apresentavam uma proporção maior de exportação sobre as vendas totais, tinham uma maior probabilidade de investimento ambiental. A mesma pesquisa demonstrou ainda que, para o universo de

¹⁶⁸ Mesmo com uma produtividade 10% menor, o arroz ecológico produzido em uma fazenda no Sul do Brasil possui margem operacional (R\$/ha) de 38,89% contra a margem operacional de 18,75% do arroz *commodity*, ou seja, uma diferença de 20,14% (LEMOS & NASCIMENTO, 1999).

¹⁶⁹ Segundo notícia veiculada em 21/01/2007 pelo sítio www.carbonobrasil.com, os supermercados britânicos Tesco colocarão etiquetas informando o quanto de carbono emitem todos os 70 mil produtos que vendem, para que os consumidores possam comparar o 'custo de carbono'.

¹⁷⁰ A proibição da pesca de atum com redes que também capturam e matam golfinhos, por exemplo é considerada, pelos países em desenvolvimento, como uma medida protecionista, uma vez que estes países não possuem tecnologia para pescar de outra forma.

empresas estudado, a pressão informal (consumidores, ONGs, etc), diferentemente do que ocorre em outros países, não foi significativa como estímulo direto ao investimento na proteção ambiental. Os autores salientam, no entanto, que a mobilização popular induziu à aplicação de multas e advertências, estas sim, eficazes no estímulo de tais investimentos.

A observância dos requisitos ambientais pode traduzir-se em processos de produção limpos, melhores condições de trabalho e menos riscos no local de trabalho. Tudo isso pode elevar a produtividade do trabalho e melhorar a eficiência, aumentando o crescimento e a renda. Além disso, ao promover o uso eficiente da energia e dos materiais, a produção e o consumo favoráveis ao meio ambiente há liberação de recursos para usos alternativos e menor geração de resíduos, o que reduz os recursos necessários para a remoção de seu depósito (MALHORTA, 2004). Um amplo estudo recente promovido pela ONU estudou a influência dos padrões privados sobre as exportações asiáticas de frutas e vegetais, e concluiu que estes promoveram uma redução no uso de pesticidas e geram efeitos secundários significativos sobre a saúde pública e no meio-ambiente local (UNCTAD, 2007).

Como as vantagens comparativas geradas a partir de normas ambientais são consideradas menos relevantes do que aquelas geradas a partir de diferenças de infraestrutura, tecnologias, dotações de recursos, estrutura da política macroeconômica e capital humano e físico. Assim, normas ambientais mais rigorosas não reduziriam de modo significativo a vantagem comparativa e, portanto, não prejudicariam a competitividade comercial (MALHORTA, 2004). Ao invés disso, é possível encontrar dados atestando que empresas que adotaram estratégias de Produção Mais Limpa, desencadearam um processo de melhoria contínua, que propiciou o surgimento de inovações em todos os sentidos (processo, produto e gerência) que, por sua vez, aumentam a competitividade seja por meio da conquista de preços-prêmio pelos produtos, seja pela otimização na utilização dos recursos (LE MOS & NASCIMENTO, 1999). Isso significa que os efeitos comerciais destas exigências podem ser minimizados e que se pode chegar a uma situação que gere benefícios para a sociedade como um todo.

Mensurar benefícios ambientais é sempre uma tarefa delicada e complexa. Mas podemos elencar alguns indicadores indiretamente relacionados aos investimentos das empresas e do governo a partir das demandas de compradores internacionais. Neste contexto, a implementação de normas ambientais mais rígidas pode, em certos casos levar a: i) redução de despejos; ii) redução de desperdício; iii) melhora do ambiente em torno do estabelecimento produtivo; iv) melhora na saúde dos funcionários¹⁷¹. A nível macro, alguns eventuais benefícios para a sociedade como um todo são: i) melhora da qualidade ambiental (do solo, da água e do ar) de uma forma geral, com conseqüente melhora da qualidade de vida; ii) melhora no aproveitamento e conservação dos recursos naturais iii) prevenção e minimização de degradação ambiental e; iv) geração de novas oportunidades de empregos em outras áreas.

Inovações gerenciais

Os investimentos necessários para a superação de barreiras não-tarifárias não são direcionados exclusivamente para a linha de montagem do produto. Quando se objetiva aprimorar os serviços ligados à Tecnologia Industrial Básica, é preciso lembrar que a Tecnologia de Gestão também é uma função da TIB. A Tecnologia de Gestão é representada pelo conjunto de técnicas e metodologias gerenciais, de diferentes graus de complexidade que, articuladas entre si e às demais funções da TIB, podem viabilizar a geração de inovações. Como exemplos, pode-se citar: gestão da qualidade, gestão do meio ambiente, segurança

¹⁷¹ Um bom exemplo é a citricultura sul-africana que, ao se adequar às normas ambientais e de saúde mais rígidas dos EUA e da União Européia, acabou por reduzir o uso de pesticidas por meio do manejo integrado de pestes, e melhorou as condições de trabalho já que reduziu a exposição dos agricultores aos pesticidas (KUMAR, 2006).

industrial, saúde ocupacional, *marketing*, gestão do design, de tecnologia, de P&D, estratégia de negócios e do conhecimento (da SILVA, 2004).

As mudanças nos sistemas de gerenciamento e de controle podem gerar aumentos substanciais na eficiência, reduzindo custos de produção e promovendo a competitividade. Com isso a firma envia sinais que são captados pela demanda, fazendo com que aumente a sua inserção em novos mercados. Além disso, a melhoria dos sistemas de controle gera, por si só, uma redução de perdas e, conseqüentemente, de material descartado como lixo.

As parcerias entre as empresas com o objetivo de aumentar a capacidade exportadora são estabelecidas, principalmente, entre as Pequenas e Micro Empresas (PMEs). O desenvolvimento de *clusters* e de redes pode melhorar a posição competitiva de PMEs e reduzir as restrições relacionadas ao seu tamanho por meio da ajuda mútua. A cooperação horizontal e a criação de externalidades positivas geram vantagens competitivas através da “eficiência coletiva”. Estas, por sua vez, estão relacionadas a economias coletivas de escala, benefícios na disseminação de informações e divisão do trabalho entre firmas. Os benefícios aumentam conforme a redução dos custos de transação que tendem a diminuir com a proximidade geográfica, infra-estrutura compartilhada, normas comuns e regras táticas para cooperação (QUANDT, 2004).

A proximidade de vários setores de uma cadeia, como ocorre nos Arranjos Produtivos Locais, gera benefícios tangíveis e intangíveis relevantes como uma maior troca de informações por canais informais e a possibilidade de construção de projetos de intercâmbio de pesquisa e desenvolvimento. O estoque de conhecimento e capacidade na indústria nacional se acumula à medida em que as firmas se imitam e os trabalhadores se movimentam entre elas. Os grupos de empresas e de setores competitivos tornam-se mais do que a soma de suas partes e tendem a se expandir na medida em que uma firma ou setor competitivo favorecem e geram outros. A concentração geográfica de uma determinada cadeia produtiva de sucesso mundial funciona como um verdadeiro ímã atraindo firmas correlatas, pessoas de talento, e outros fatores que aumentarão ainda mais a vantagem competitiva de toda a região e das empresas nela localizadas (PORTER, 1989).

Um caso cada vez mais comum ocorre quando pequenos empreendedores se associam de forma a permitir ganho de escala e escopo necessário para construir facilidades para ações que envolvem elevados custos de transação, como é o caso dos processos de certificação. Esta estratégia também pode ser observada no caso de necessidade de construção de laboratórios para análises comuns, câmaras de armazenamento de congelados ou de estações para tratamento de efluentes. Uma forma de parceria entre os produtores que tem sido aplicada com ótimos resultados para de forma a reduzir os custos de certificação na cadeia de exportadores de frutas é a certificação em consórcio¹⁷². Outras parcerias podem ser celebradas por meio de *joint ventures* entre os produtores nacionais e empresas estrangeiras, que detêm as tecnologias necessárias para a superação das barreiras e se mostram interessadas nos produtos em questão. Segundo Porter (1989), as melhores alianças são altamente seletivas, envolvem determinadas atividades na cadeia de valores ou linhas específicas de produtos, buscam uma tecnologia específica ou acesso a determinado mercado e, finalmente, ocorrem dentro de um período específico. É importante que as empresas não deixem de ser concorrentes de forma a manter as forças da competição que impulsionam a melhoria das mesmas.

Além da possibilidade de associação, as PMEs podem ser ainda indiretamente beneficiadas pela disseminação de barreiras técnicas e sanitárias, assumindo o papel de prestadores de serviços. Isso porque grande parte dos serviços demandados nestes casos,

¹⁷² Parceira Inmetro e SEBRAE aplicada a produtores de frutas do APL de Juazeiro/Petrolina que pagam até 50% dos custos da certificação de micro e pequenos produtores.

como exames laboratoriais, consultorias ambientais ou estudos de impactos, são executados por empresas de menor porte (WILKINSON, 2004).

De modo geral, o aumento das exigências internacionais favorece ações voltadas ao aumento das coordenações vertical e horizontal entre os integrantes das cadeias, com o estabelecimento de contratos de fornecimento e vínculos de confiança mais duradouros e personalizados. Neste processo de difusão das exigências pela cadeia produtiva além do aprendizado coletivo e da troca de informações formais, há uma intensa troca de experiências e conhecimentos tácitos que na maioria das vezes não são contabilizados.

Estudos recentes, com as cadeias indianas de vegetais, leite e carne de gado, concluíram que a disseminação de cadeias coordenadas por contratos tem trazido bons resultados para os produtores e homogeneizado a distribuição de lucros pela cadeia. Ao que tudo indica, os contratos, além de beneficiar os produtores com a garantia da venda da produção, também promovem um aumento da eficiência, entretanto qualquer generalização nesta área não é recomendada (WILKINSON & ROCHA, 2006).

De forma bastante pragmática, é possível reunir os benefícios relacionados às inovações gerencias em dois grandes grupos. Ao nível da empresa, uma maior rigidez das normas para comercialização internacional de produtos leva a investimentos relacionados a tecnologias de gestão. Já as mudanças na cadeia produtiva envolvem uma maior rigidez nos contratos e o repasse das exigências tanto para os fornecedores quanto para os responsáveis pelo transporte do produto até o comprador. Ampliando o foco de análise, maiores exigências na troca de mercadorias abrem mercado para negócios como: certificadoras e organizações não-governamentais que colaboram reunindo e divulgando dados relacionados às barreiras, ou ainda empresas que fazem da superação das barreiras o seu próprio negócio¹⁷³.

Vantagens competitivas

“A vantagem competitiva é mantida pela melhoria e aprimoramento constantes. Praticamente qualquer vantagem pode ser conseguida por outros, mais cedo ou mais tarde, se o líder deitar-se sobre os seus louros. Para manter a vantagem, a empresa deve tornar-se alvo móvel, criando novas vantagens pelo menos com o mesmo ritmo em que seus concorrentes igualam as suas vantagens exclusivas anteriores”. (PORTER, 1989).

O conceito de competitividade pode ser aplicado tanto em relação a uma firma, se referindo à capacidade de conquistar e/ou manter mercados; quanto em relação a um país. No segundo caso, a competitividade é avaliada de acordo com o fluxo de entrada de divisas e da performance do país no comércio, particularmente em relação a algum setor em especial importante na geração de empregos, produtividade ou com potencial de crescimento. O desenvolvimento das vantagens competitivas de um país e/ou de uma empresa pode ser medido em função do reconhecimento de sua excelência em determinado setor¹⁷⁴, que possibilita a obtenção de valores-prêmio para seus produtos e a abertura de novos mercados baseados em seu histórico de qualidade pregresso.

Muitos mercados pagam preços-prêmio a produtos considerados “ecologicamente sustentáveis”, “seguros” ou “socialmente justos”. Características freqüentemente listadas no rol de exigências do mercado internacional e muitas vezes classificadas como barreiras. Entretanto, tratadas com a devida importância e de forma adequada, podem propiciar um diferencial competitivo benéfico aos países capacitados para superá-las. Foi o que ocorreu com a pecuária brasileira que se beneficiou da famosa crise provocada pela “doença da vaca louca”. Em função da crise, o consumo de carne em alguns países da Europa caiu cerca de

¹⁷³ É o caso dos laboratórios de análises.

¹⁷⁴ É o caso dos relógios suíços, dos chocolates belgas, dos vinhos franceses, entre muitos outros.

30%, causando enormes prejuízos econômicos aos agentes da cadeia produtiva da carne. Diante disso, a Comunidade Européia tomou medidas sanitárias de grande impacto e criou um Regulamento Técnico para restabelecer a credibilidade do setor. Oportunamente, o Brasil expôs a representantes da União Européia, em visita ao Brasil, as vantagens do gado alimentado com pasto, ao invés de ração animal e obteve ganhos comerciais importantes neste setor.

Em função da abertura dos mercados e do conseqüente aumento da concorrência, a procura pela diferenciação e por novos nichos de mercado é cada vez mais utilizada como estratégia comercial. Nesse ambiente, o estabelecimento de padrões mais rígidos para seus produtos pode ser encarado como uma ótima estratégia para produtos de maior valor agregado, direcionados aos consumidores que não distinguem os produtos imediatamente pelo seu preço, mas pelos benefícios, ou sua segurança. Assim sendo, as empresas passam adotar e divulgar seus rígidos códigos de práticas como estratégia de *marketing*.

Um dos efeitos da adequação das normas internacionais mais rígidas é a possibilidade de ganho de competitividade em uma base sustentável, habilitando as empresa a penetrarem em outros mercados. Teorias revisionistas mais recentes passaram a considerar as regulamentações ambientais e sociais como forças propulsoras do fortalecimento da competitividade das empresas e da economia como um todo nos mercados mundiais¹⁷⁵ (CAMPOS e CORRÊA, 1998). Outro benefício indiretamente relacionado às barreiras não-tarifárias é a melhoria da imagem e da confiabilidade do país. Ao se adequar às normas internacionais, o país melhora a sua percepção de risco de investimento externo e também facilita as negociações para estabelecimento de contratos de fornecimento de insumos para diversas cadeias produtivas.

Entretanto, simplesmente se adequar às exigências pré-estabelecidas raramente leva a margens de lucro mais elevadas ou a maiores fatias de mercado em curto prazo. Sob uma perspectiva dinâmica, cumprindo esses requisitos os exportadores aumentam as suas oportunidades de consolidar e expandir as fatias de mercado. Mesmo quando os custos de adequação se mostram significativos em uma análise estática, a análise dinâmica pode revelar custos mais baixos, já que o incentivo à inovação e ao uso de “tecnologias limpas” pode resultar em economias de custo de longo prazo (UNCTAD, 2004).

O fato das barreiras comerciais terem estimulado as empresas multinacionais de outros países a se instalarem nos Estados Unidos como forma de inserir seus produtos neste mercado, em vez de tentar entrar em seu mercado pela via das exportações, permite que as barreiras também sejam vistas como incentivadoras da expansão das empresas por meio do estabelecimento de filiais em outros países.

Conforme já explorado em tópicos anteriores, a grande oportunidade de apropriação das barreiras não-tarifárias sob a forma de vantagem competitiva estaria na antecipação das normas e na participação da elaboração das mesmas, evitando que estas se transformassem, efetivamente, em barreiras à comercialização de suas mercadorias. Conscientes disso, os países desenvolvidos investem fortemente na participação de seus representantes das mesas de negociação na ISO, Codex, OIE e IPPC, onde são elaborados as regras, acordos e padrões que regem o comércio internacional. E nestes fóruns utilizam todos os mecanismos disponíveis para que os interesses de suas empresas e/ou de seus consumidores sejam contemplados.

Exemplificando os benefícios tangíveis relacionados às vantagens competitivas advindas do esforço de superação das barreiras não-tarifárias, pode-se citar o acesso a mercados e cadeias de distribuição mais lucrativos, redução nos custos devido ao aumento da eficiência, redução de descarte no processo produtivo, maior controle e redução dos prejuízos durante eventuais crises. Já entre os benefícios intangíveis temos: oportunidade de examinar a

¹⁷⁵ Esses estudos demonstraram que vários setores industriais dos Estados Unidos, submetidos a regulamentos rigorosos, tornaram-se bem mais competitivos (CORRÊA, 1998).

eficácia dos controles como um todo, aumento da qualidade do produto, aumento da satisfação e das condições de trabalho dos empregados, aumento da reputação da empresa e/ou do país (BANCO MUNDIAL, 2005).

Integração de blocos regionais

A competição, a multinacionalidade das organizações, a concentração dos negócios (fusões, aquisições, incorporações), a criação e o amadurecimento dos blocos econômicos (União Européia, MERCOSUL) e de acordos comerciais (NAFTA, ALCA) têm mostrado que o momento é de uma economia mundial complexa. Convive-se com um paradoxo que expõe uma certa dualidade da globalização, onde temos um divulgado regime de abertura comercial ao lado de um acobertado protecionismo que obsta ou limita o acesso a mercados. É importante salientar que, na última década do século XX, os movimentos de regionalização, que em princípio, seriam contraditórios à globalização, avançaram paralelamente a esta de modo consistente (ALMEIDA, 2002).

Neste contexto, os acordos regionais de comércio beneficiam seus integrantes por meio de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns e outros arranjos preferenciais. A integração regional é vista como um modo dos países participarem mais efetivamente do sistema de comércio internacional. Muitos planejadores políticos consideram os acordos regionais como parte integrante de uma estratégia geral de desenvolvimento, visando uma integração gradativa e estratégica na economia global¹⁷⁶ (MALHORTA, 2004). Por outro lado, não se deve esperar que a integração a um bloco regional resolva todos os problemas de desenvolvimento econômico e social no curto ou médio prazo; estes só podem ser encaminhados internamente, com a mobilização de outros vetores de transformação estrutural como: educação, capacitação profissional, investimentos em ciência e tecnologia, modernização institucional, etc.

A formação dos blocos regionais interfere de modo direto e significativo nas questões das barreiras sanitárias. As ações, normalmente são tomadas em dois sentidos distintos: i) visando a redução ou eliminação das barreiras para os países integrantes do bloco e, ii) padronizando as restrições aos produtos dos países não integrantes. Neste processo, muitos blocos de países aproveitam para elaborar exigências tão exacerbadas, que torna evidente sua tentativa de defender seu mercado doméstico. Neste sentido, pode-se sugerir que a proteção de mercados por meio de barreiras técnicas e sanitárias também pode ser encarada como catalizadora da agregação dos países em blocos comerciais. Via de regra, o nivelamento dos padrões visando à eliminação das barreiras internas ao bloco não é tarefa simples, demandando uma maior aproximação entre os países, com muitas rodadas de negociação e o estabelecimento de acordos de cooperação técnica. Acordos que buscam a resolução de problemas pragmáticos como a padronização de embalagens¹⁷⁷, mas que trazem em seu bojo benefícios políticos claros.

¹⁷⁶ Por ocasião da comemoração dos 50 anos da União Européia, o jornal inglês “The Independent” produziu uma lista com 50 benefícios gerados pela constituição do bloco. Dentre estas se pode considerar que estejam relacionadas aos assuntos tratados nesta tese: i) países outrora pobres, como Irlanda, Grécia e Portugal prosperam; ii) a criação do maior mercado interno do mundo; iii) direitos de consumidores sem paralelo para os europeus; iv) praias e rios mais limpos ao longo da Europa; v) fazer com que os franceses comam carne britânica de novo; vi) a EU dá duas vezes mais ajuda a países em desenvolvimento do que os EUA; vii) compras sem fronteiras dão a consumidores maior poder de formatar os mercados; viii) a classificação de alimentos é mais clara; ix) forte crescimento econômico, superior ao dos EUA em 2006 (OSWALD, 2007).

¹⁷⁷ No âmbito da Associação Estratégica dos Institutos de Tecnologia Industrial do Mercosul, composta pelo Inmetro (Brasil), INTI (Argentina), LATU (Uruguai) e INTN (Paraguai), foram criados, no exercício de 2002, os Comitês de Tecnologia, de Metrologia e de Certificação. Já por meio do projeto “*Calidad en el Transporte de Mercaderías en el Mercosur*”, que envolve a *Japan International Co-operation Agency* (JICA) e os institutos da

Apesar das conhecidas exceções, a proximidade geográfica, normalmente, é um fator de coesão entre as nações. Em um contexto de incertezas e grande fluidez dos fluxos econômicos, a integração regional parece fazer parte de um processo de caráter unificador e estabilizador. Esta assume não só a função de garantia de mercados e parceria econômica: os blocos econômicos caminham também em direção a formas de união política, respondendo à necessidade de garantir a estabilidade da ordem internacional. Neste contexto, a União Européia se destaca pois os laços que unem o bloco não se dão sob a forma de opressão, mas por meio de uma relação democrática onde as decisões são tomadas de forma consensual. Essa situação difere muito da relação de dominação ocorrida durante a guerra-fria, quando Estados Unidos e União Soviética buscavam, cada qual, aumentar o seu campo de influência, utilizando-se muitas vezes da força com este propósito. Os dois *hegemons* procuravam então criar laços fortes, mas com características de dominação, sobre os países pertencentes à sua rede de influência.

Os acordos regionais de comércio entre países em desenvolvimento têm o potencial de gerar enormes benefícios para o desenvolvimento humano, quando esses acordos criam um espaço de desenvolvimento regional ou idéias afins, ou interligam áreas remotas e negligenciadas. Tais acordos podem fomentar a solidariedade e unir países em estágios semelhantes de desenvolvimento, permitindo uma relação mais simétrica de poder do que a estabelecida entre países industrializados e em desenvolvimento. E, quando estrategicamente administrados, também tendem a aumentar o poder de barganha das coligações de países em desenvolvimento nos fóruns internacionais, como a OMC. Tais países têm a probabilidade de obter benefícios muito maiores para o desenvolvimento humano quando conjugam seus esforços nesses fóruns (MALHORTA, 2004).

Acordos de livre comércio regionais e bilaterais

A despeito da criação da OMC e da época de acelerada globalização econômica, os acordos regionais de comércio estão se proliferando. Quase todos os países em desenvolvimento são signatários de pelo menos um ou dois acordos ¹⁷⁸(MALHORTA, 2004). As razões que levam os países a celebrarem acordos regionais de comércio podem ser bem distintas como: i) reduzir os custos de importação, favorecendo os consumidores internos; ii) permitir que os produtores nacionais se beneficiem de economias de escala em função do aumento do mercado; iii) estimular investimentos estrangeiros e a transferência de tecnologia entre os membros signatários; iv) servir como fórum onde o tema da liberalização pode ser tratado de forma mais rápida ou mais lenta do que na OMC, de acordo com a conveniência para os membros; v) restringir a abertura dos mercados a determinados países (ou grupo de países) não aplicando a Cláusula da Nação mais Favorecida e; vi) gerar benefícios não essencialmente econômicos, como ganhos na segurança nacional e no manejo dos fluxos de imigrantes (BRUINSMA, 2003). Como conseqüências negativas, destaca-se a maior visibilidade de eventuais ineficiências dos padrões de produção dos países signatários.

A equivalência de normas e a redução das barreiras técnicas e sanitárias estão sempre inseridas nas negociações de formação dos blocos regionais. No caso da Comunidade Européia, o conceito de reconhecimento mútuo entre países membros foi primeiramente ventilado na decisão *Cassis Dijon* em 1979. Esta decisão estabeleceu, explicitamente, que as nações eram livres para manter e aplicar suas próprias regulações para produtos produzidos na sua jurisdição, mas elas não podiam proibir, juridicamente, seus cidadãos de consumir produtos que cumprissem com as normas jurídicas de outro país membro, à medida em que

Aliança Estratégica, busca-se a solução de problemas na concepção de embalagens para produtos que são transportados nas estradas dos quatro países (FERRACIOLI, 2004).

¹⁷⁸ Cerca de 60% dos acordos que estavam em vigor no fim de 2000 eram entre países europeus, neste mesmo ano, os acordos envolvendo países em desenvolvimento respondiam por cerca de 15% do total .

eles oferecessem um nível equivalente de proteção aos interesses públicos em questão (OLIVEIRA, 2005). Acordos mais complexos determinam que as partes considerem suas exigências nacionais como equivalentes; conseqüentemente, uma mercadoria que possa ser legalmente vendida em um país, assim o será nos demais países partes do acordo.

Em 18 de fevereiro de 1960, foi concluído em Montevideu um tratado estabelecendo uma Zona de Livre Comércio e instituindo a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), entre a Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente a Bolívia, Colômbia Equador e Venezuela integraram-se ao grupo que estabeleceu o prazo de 12 anos para entrada em vigor da Zona de Livre Comércio. Dentre os principais objetivos da ALALC, destacavam-se: i) a eliminação gradual das barreiras e das restrições de toda ordem que incidam sobre a importação de produtos originários do território de qualquer Parte Contratante; ii) realização de negociações periódicas entre as partes contratantes resultando na emissão de Listas Nacionais e uma Lista Comum de redução de barreiras sobre a importação. Em agosto de 1980 foi subscrito um outro tratado, substituindo o anterior criando a Associação Latino-Americana, de Integração (ALADI), que possui como objetivo final estabelecer um mercado comum latino-americano (CAMPOS, 1990).

O Mercosul iniciou-se ainda na década de 1980, por meio dos primeiros entendimentos entre Brasil e Argentina com a perspectiva de implementar um acordo de complementação econômica com um mercado comum, ainda que em uma modalidade intergovernamental e não sob o formato do direito comunitário como no caso da UE. Entretanto, dez anos depois de sua criação este ainda permanece na condição de União Aduaneira Incompleta. Embora seja um sucesso em muitos aspectos e tenha gerado benefícios econômicos significativos para seus membros¹⁷⁹, as disparidades de renda dos países membros permanecem inalteradas, e mais de 37% dos cidadãos dos países do Mercosul vivem abaixo do nível da pobreza (MALHORTA, 2004). Analistas também avaliam que o Brasil errou ao não prever no acordo uma margem de manobra para que pudesse estabelecer algum nível de acordo bilateral com outros países sem a necessidade de anuência dos demais participantes do Bloco.

O tratado de livre-comércio entre Canadá e Estados Unidos (CUSFTA), eliminou as tarifas entre os dois países, bem como liberalizou sobremaneira as regras para investimentos. Este acordo entrou em vigor em 1989 e foi substituído posteriormente pelo *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), que entrou em vigor em 1994 envolvendo também o México, e praticamente eliminando qualquer restrição ao fluxo de investimentos externos diretos.

A *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) representa um grande grupo sob o ponto de vista geográfico e seus membros são responsáveis por 24% do comércio internacional. A previsão é de que a porção asiática no Pacífico esteja praticando o livre-comércio em 2010. As negociações atuais enfatizam a facilitação e liberalização do comércio na região.

A grande proliferação dos blocos regionais permitiu o surgimento de um novo formato de acordo comercial, os acordos intra-blocos. Como exemplo, pode-se citar a assinatura, em 1995, do “Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação”, assinado entre o Mercosul e a União Européia. Este acordo é considerado um instrumento de transição para uma futura associação inter-regional, cujo pilar básico seria a implementação de um programa de

¹⁷⁹ Atualmente o Mercosul responde por 70% do comércio latino-americano. Seus membros têm um PIB conjunto de aproximadamente um trilhão de dólares e abrigam 230 milhões de habitantes, o que faz do Mercosul o terceiro maior bloco comercial do mundo, atrás da UE e do NAFTA. Entre 1990 e 1999, o comércio entre os integrantes do Mercosul cresceu mais de 200% e, entre as regiões do mundo, foi a que teve o maior crescimento no comércio intra-regional (MALHORTA, 2004).

liberalização progressiva dos fluxos comerciais recíprocos (MERCOSUL, 2003 citado por VIEGAS, 2003).

Estabelecendo um paralelo em relação ao que ocorre no caso das empresas, as barreiras não-tarifárias também podem promover uma aproximação entre os países sob a forma de ações cooperativas visando a superação das mesmas. Neste processo há uma expressiva troca de experiências culturais, tecnológicas e pessoais que podem vir a melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos países envolvidos. Isso ocorre muitas vezes porque alguns problemas não são circunscritos ao território dos países, ou quando os países apresentam disparidades tecnológicas ou de sistemas de controle que prejudicam os demais integrantes do bloco comercial¹⁸⁰.

Os dados que estão relacionados à maior integração entre países e que podem ser creditados, ainda que indiretamente, a uma maior rigidez nas regras de comercialização internacional de produtos são: i) aumento do número de países membros de algum bloco comercial; ii) número de tratados de comércio e de reconhecimento de normas; iii) aumento do volume de acordos entre os blocos regionais; iv) aumento da participação de forma integrada em blocos nas negociações da OMC; v) aumento do volume e valor das trocas de mercadorias entre os países de um mesmo bloco comercial; vi) melhoria dos desenvolvimentos humano e econômico dos países após a sua integração em um bloco comercial.

Revisões na legislação

Um ambiente legal e regulatório adequado é essencial para o desenvolvimento sustentado dos países em desenvolvimento. Portanto, esse não deve ficar atrás das legislações de outros países e nem ser anacrônico, sob pena de prejudicar a vantagem competitiva e os consumidores do país.

As negociações intra e interblocos comerciais (debatidas no tópico anterior) e o surgimento de novas barreiras técnicas e sanitárias, não raramente, levam à necessidade de adaptações ou mesmo ao desenvolvimento de novos marcos legais. O Estado atua não só na implementação de políticas científicas e tecnológicas em apoio ao setor produtivo, mas, também, exercendo o papel fundamental de ente regulador das relações entre o setor produtivo e o mercado, zelando pela manutenção e credibilidade dos sistemas que garantem aos consumidores o acesso a produtos saudáveis e com qualidade. Os Regulamentos Técnicos são um bom exemplo dessa intervenção. Especificamente em relação ao agronegócio, vale a pena destacar três acordos assinados pelo Brasil no âmbito da OMC, a saber: Regras Referentes à Saúde dos Animais, Regras de Controle Fitossanitário e Regras de Segurança Alimentar. Trata-se de regras do campo compulsório, refletidas na legislação nacional na forma de Regulamentos Técnicos e, normalmente, reguladas pelos Ministérios da Saúde, Agricultura e Meio Ambiente. Estas regras exercem impacto direto no comércio mundial de produtos do agronegócio podendo, tanto restringir a inserção dos produtos brasileiros em novos mercados, como também, serem utilizadas como instrumentos que impeçam a importação de produtos concorrentes de qualidade duvidosa, ou que possam trazer danos à saúde e à segurança dos consumidores brasileiros.

Cada vez mais, as normas da OMC têm influenciado áreas antes regidas apenas por normas nacionais, como é o caso daquelas que preconizam determinados modos de

¹⁸⁰ Em dezembro 2003, foi assinado um acordo técnico de cooperação que envolve os institutos nacionais da metrologia dos países de MERCOSUL. O acordo permite o uso do “Alerta Exportador” do Inmetro (poderoso sistema de informações para exportadores) pelos institutos nacionais de metrologia destes países, esta iniciativa fornece aos exportadores informações valiosas e ressalta a união desta países no esforço do acesso ao mercado externo (FERRACIOLI, 2006). Outro bom exemplo é o caso da febre aftosa, que levou o Brasil a estabelecer ações visando aprimorar a vacinação do gado paraguaio.

processamento menos agressivos ao meio-ambiente. Na medida em que uma norma (ou *standard*) internacional é considerada como base para elaboração das legislações nacionais, esta passa a ter caráter mandatório, gerando efeitos consideráveis (OLIVEIRA, 2005). Os padrões das áreas de responsabilidade social, manejo florestal, segurança da informação, segurança do trabalho e saúde ocupacional, são exemplos de padrões que tiveram sua origem na iniciativa privada e que os governos vêm incorporando em sua legislações.

No caso do café, produto que no primeiro quarto do século passado chegou a representar mais de 50% do valor total das exportações brasileiras, embora o Brasil mantenha um lugar de destaque na lista dos principais exportadores e produtores de café no mundo, acredita-se que essa vantagem poderia ser maior e melhor, caso o país tivesse participado mais ativamente na elaboração e revisão das normas técnicas, padrões e tabelas de classificação cafeeiras.

Mais uma vez, é preciso que o Estado antecipe as exigências do mercado internacional e ocupe os fóruns destinados à negociação, discussão e elaboração das normas técnicas internacionais. Desta forma a sociedade pode desfrutar de sistemas mais rígidos de segurança dos produtos comercializados no mercado interno, e o país melhora sua reputação junto aos compradores internacionais.

Uma forma prática de analisar a influência das normas internacionais na legislação de um país é: i) avaliar a qualidade da participação do país nos fóruns destinados à elaboração das normas técnicas internacionais e; ii) verificar a correspondência das normas internas com as que regem o comércio internacional de determinados produtos. No caso brasileiro, segundo informações obtidas junto aos entrevistados, as legislações de outros países são muitas vezes utilizadas como fonte de informação em função do quadro de deficiência na geração de dados pelas instituições nacionais.

De modo geral, pode-se concluir que a maior rigidez das normas internacionais é uma das grandes responsáveis pela atualização da legislação nacional.

3.5 Sugestão de método analítico

A tese foi desenvolvida de forma a abrir um novo campo de análise para as questões envolvendo as barreiras ao comércio internacional. A amplitude deste novo enfoque permite que sejam desenvolvidos trabalhos que podem ou não estar delimitados de forma temporal e/ou geográfica de acordo com o aspecto que se deseja ressaltar.

Diante da perspectiva de análise aberta pelo trabalho, é possível realizar estudos com foco nas consequências positivas geradas a partir do esforço do Brasil e/ou outro país para superar as barreiras à comercialização de seus produtos no mercado internacional. Assim sendo, o conjunto de produtos/cadeia produtivas objetos de estudos futuros não precisa se restringir aos produtos do agronegócio brasileiro.

Os estudos das consequências positivas podem ser aprofundados focando cada área classificada quais sejam: desenvolvimento tecnológico, benefícios sociais, benefícios ambientais, aprimoramento da legislação nacional, inovações gerenciais, construção de blocos econômicos, e redução da concorrência.

O quadro 7 representa uma tentativa de sistematização da principais variáveis que devem ser observadas quando se objetiva estudar as consequência positivas da implementação das barreiras não-tarifárias em qualquer setor.

Quadro 7. Principais variáveis a serem observadas no estudo das conseqüência positivas dos esforços para a superação das barreiras não-tarifárias no comércio internacional..

Grupo de Benefícios	Variáveis a serem analisadas
Inovações Tecnológicas	Número de inovações incrementais ou radicais; melhorias no processo produtivo; redução de perdas; otimização de processos; fortalecimento do sistema nacional de inovação.
Benefícios Sociais	Número de trabalhadores com carteira assinada; quantificação do trabalho em condições precárias; contratação de mão-de-obra especializada; participação dos funcionários em cursos de capacitação e atualização; qualidade sistêmica dos produtos destinados ao mercado interno.
Inovações gerenciais	Criação de setor específico ou outras mudanças internas para lidar com as questões das barreiras comerciais; estabelecimento de parcerias com outras empresas.
Benefícios ambientais	Redução do impacto ambiental das atividades produtivas; uso de defensivos agrícolas e coadjuvantes prejudiciais aos meio-ambiente; emissões e despejos; percentual de reciclagem; preocupação com o ciclo de vida do produto.
Oportunidades comerciais	Posicionamento competitivo das empresas, melhora da imagem do País; número de concorrentes; número de países abertos à importação; criação de empresas especializadas em serviços voltados para superação das barreiras.
Integração de blocos regionais	Número de acordos bi e multilaterais; quantificação da harmonização de normas e padrões; número de reuniões e visitas técnicas/diplomáticas; quantificação das posições comuns levadas aos fóruns internacionais (OMC, OIE, etc)..
Revisões na legislação	Revisões na legislação cronologicamente associadas à implementação de barreiras não-sanitárias.

3.6 Casos Selecionados

Neste breve tópico serão apresentados dois casos onde a implementação de padrões mais rígidos para a comercialização de produtos do agronegócio, tidos como barreiras não-tarifárias a princípio, foram revertidos sob a forma de benefícios para o país exportador.

A Perca Africana¹⁸¹

Apesar de ter na União Européia o mercado praticamente exclusivo para as percas do Nilo os produtores do Quênia, Tanzânia e Uganda nunca se preocuparam com a melhoria de suas instalações e sistemas de captura, processamento ou comercialização. Esta situação perdurou até o momento em que esses países se viram diante da restrição à entrada de seus produtos no mercado da União Européia em 2000.

Após problemas de rejeição de mercadorias devido à contaminação por *Salmonella*, *Vibrio cholerae* e *Vibrio parahaemoliticus*, a União Européia decidiu impor barreiras às importações da perca do Nilo. O impacto no setor foi imediato, as plantas de processamento que já operavam com cerca de 50% de sua capacidade foram obrigadas a reduzir ainda mais a produção e algumas fecharam suas portas.

Em resposta à crise criada foram realizados esforços, tanto pelo governo quanto pela iniciativa privada, voltados para a adequação às normas impostas. A legislação foi

¹⁸¹ Espécie de peixe também conhecida como Perca do Nilo (*Lates niloticus*).

rapidamente revista e adaptada à luz das exigências da União Européia, os produtores investiram na melhoria de suas instalações, na implementação do sistema de APPCC e formaram uma associação que desenvolveu um Código de Boas Práticas de Processamento para o setor, adotado voluntariamente pelos membros. O governo investiu prioritariamente na infra-estrutura necessária e elaborou programas de crédito especiais para o setor.

Em 2003 a União Européia reconheceu que as medidas de controle adotadas forneciam uma segurança equivalente aos padrões exigidos. Atualmente, os produtores mantêm seu foco no mercado europeu mas, ironicamente, a adequação às normas da União Européia, capacitou os exportadores Quenianos a penetrar em outros mercados como a Austrália, Japão e Estados Unidos.

O caso Queniano ilustra a grande interdependência entre os vários níveis da cadeia produtiva e entre os setores público e privado, na busca pela adequação às exigências de qualidade do mercado externo. E também demonstra a importância de responder de modo pró-ativo e eficaz às normas de sanidade animal e de qualidade de alimentos.

Limites de Aflatoxinas

Em 1997, a União Européia sugeriu uma série de novos níveis de tolerância e procedimentos de amostragem para avaliação de resíduos de aflatoxinas em castanhas, frutas secas e cereais. Vários países em desenvolvimentos reclamaram dizendo que as medidas propostas eram mais restritivas que as preconizadas pelo Codex e que não eram cientificamente justificáveis. Foram realizados estudos estimando as perdas africanas em U\$ 400 milhões e que, caso as normas do Codex fossem adotadas, as exportações africanas para a região teriam um acréscimo de U\$ 1,039 bilhões. Ainda que, segundo dados das Nações Unidas, as exportações da África para Europa, relativas os produtos em questão não passavam de U\$ 190 milhões em média.

Outro dado interessante nesse caso é que as regiões africanas que mais exportam frutas secas (Tunísia e Argélia) possuem um clima excepcionalmente seco, contribuindo para uma baixa incidência de aflatoxinas. Tanto que, nos anos seguintes à instauração das normas em questão, não foi registrado nenhum problema com a entrada de frutas secas africanas na União Européia. Ou sob esse aspecto, as supostas barreiras atuaram na verdade como uma fonte de vantagem competitiva para os países africanos.

Em 2002 a África do Sul teve 12 carregamentos de amendoim rejeitados por contaminação por aflatoxinas. Entretanto, em 9 destes, os níveis encontrados estavam acima inclusive dos níveis adotado pelo Codex. Neste mesmo ano, o volume de castanhas e frutas secas turcas rejeitadas representou menos que 1% das vendas para União Européia, sendo que o material recusado foi direcionado para outros mercados.

Concluindo, ainda que entre 2000 e 2002 tenha havido um expressivo aumento no número de casos de rejeição de cargas devido a contaminação por aflatoxinas, na grande maioria dos casos os níveis encontrados estavam acima tanto dos padrões do Codex quanto dos padrões internos dos países exportadores. Assim sendo, houve claramente uma superestimação dos prejuízos africanos no início do processo de implementação da nova legislação européia.

SEGUNDA PARTE

ESTUDO DE CASO: A CADEIA DA CARNE BOVINA

Introdução

Conforme já citado, a cadeia da carne bovina foi a eleita para exemplificar os estudos microeconômicos relacionados à hipótese levantada pela tese. A escolha desta se deu primeiramente devido à recorrente influência das barreiras não tarifárias no comércio mundial dos produtos da cadeia da carne bovina e, em segundo lugar, pela sua relevância na pauta de exportação do agronegócio brasileiro. A exportação de carne bovina brasileira e de seus derivados tem aumentado de maneira exponencial ao longo dos últimos anos, chegando a 2007, com uma estimativa de exportações de US\$ 4,552 bilhões.

O estudo de caso está organizado da seguinte forma: inicialmente a cadeia da carne bovina é caracterizada, com a apresentação dos diversos segmentos que a compõem, bem como as relações entre seus integrantes. Em seguida, são apresentados os panoramas dos mercados mundial e brasileiro da carne bovina, envolvendo dados sobre produção, abate e comercialização. Finalizando, os aspectos estruturais, tecnológicos e institucionais de cada segmento são tratados analisando-se a influência das barreiras não-tarifárias sobre os mesmos.

É preciso salientar que os dados estatísticos disponíveis no Brasil em relação a cadeia produtiva da carne bovina, muitas vezes não espelham a realidade em virtude da alta incidência de abate clandestino e da sonegação de informações. Assim sendo, para fins deste trabalho optou-se por consultar os dados das seguintes fontes: Organização Mundial das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), Departamento de Agricultura Americano (USDA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC). Este trabalho ainda se baseia em entrevistas realizadas com representantes de entidades governamentais e privadas, relacionadas à produção, fiscalização, exportação e negociações internacionais de produtos da cadeia da carne bovina. A relação dos entrevistados encontra-se no Anexo 1. As informações e opiniões obtidas nas entrevistas encontram-se dispersas ao longo do texto sem que, necessariamente, sejam referenciados de modo personalizado.

4 CARACTERIZAÇÃO DA CADEIA PRODUTIVA DE CARNE BOVINA

Delimitação conceitual

Segundo Kageyama & Graziano (1987), com o padrão agrícola estabelecido a partir da década de 60, o estudo da dinâmica da agricultura como sendo um setor isolado é cada vez menos recomendado e descolado da realidade. Silva & Nonnemberg (2006), corroboram com essa afirmação, acrescentando que a agricultura brasileira passou a se inserir de forma muito mais profunda no sistema econômico, reduzindo seus limites entre os setores industriais e de serviços. Atualmente, estudar a economia agrícola de forma mais abrangente significa incorporar os setores industriais a ela vinculados, tanto aqueles envolvidos no fornecimento de insumos e equipamentos, quanto os que utilizam produtos agrícolas como matéria-prima, o que se aproxima da lógica das cadeias produtivas agroindustriais. Ainda que, como será observado especialmente no caso da cadeia da carne bovina, alguns dos seus ramos conservem formas tradicionais de produção.

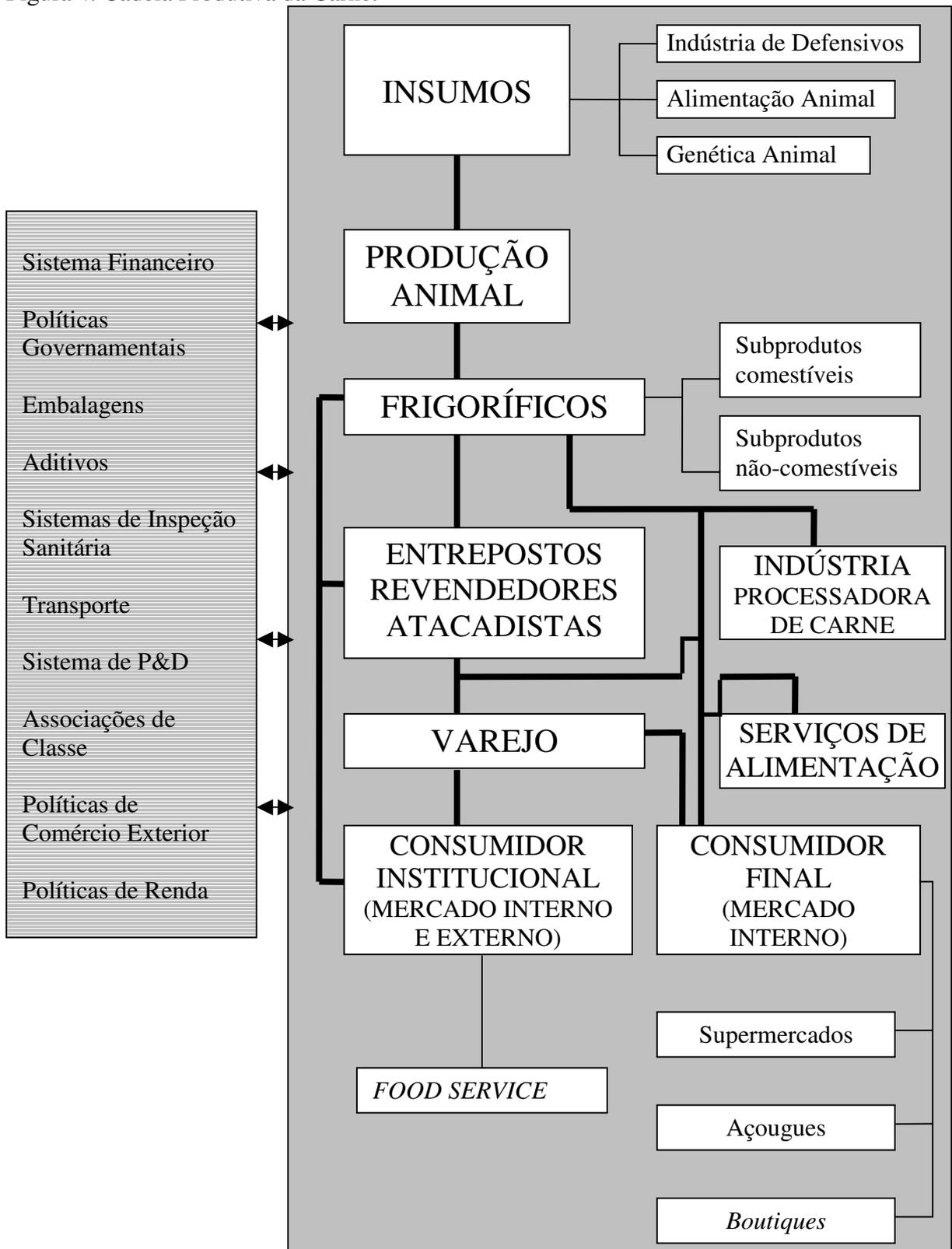
Silva & Nonnemberg (2006), utilizam-se do conceito mais amplo de atividade agropecuária, baseados em uma definição mais simplificada do conceito de *agribusiness*,

desenvolvido por Davis & Goldberg em seu trabalho seminal de 1957. Desta forma, referem-se ao agronegócio, como sendo: “a soma total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas; das operações de produção na fazenda; do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles”. Já o conceito de cadeia agroindustrial, engloba um conjunto de atores que não se restringe às empresas relacionadas com aquela atividade econômica específica, envolvendo também diversas instituições que regulamentam e influenciam de alguma forma as atividades relacionadas com a cadeia. No caso da cadeia da carne bovina, políticas governamentais ligadas ao financiamento e à inspeção sanitária exercem uma grande influência no funcionamento e organização da cadeia e, quando adequadas, podem atuar como alavancadores e dinamizadores.

Segundo Kageyama e Graziano (1987), o elemento aglutinador dos complexos agroindustriais brasileiros são as políticas do Estado, que assume, em geral, o papel do capital financeiro. A influência do Estado sobre as atividades agrícolas não se dá exclusivamente por meio das variáveis ligadas diretamente ao setor, como o montante do crédito agrícola e as condições de pagamento, política de preços mínimos, seguros agrícolas, assistência técnica e apoio à pesquisa. Em termos de comércio internacional, o Estado atua, sobretudo através de sua política monetária, fiscal, cambial, de sua posição nas mesas de negociações, enfim, de seu poder regulador sobre a economia. Assim, o Estado constrói o cenário geral que, juntamente com os instrumentos específicos, influenciarão as decisões dos agentes envolvidos na produção agrícola.

De uma forma geral, os integrantes da cadeia agroindustrial da carne bovina no Brasil podem ser identificados na figura 4.

Figura 4. Cadeia Produtiva da Carne.



Fonte: IEL, CNA, SEBRAE, 2000, modificado pelo autor.

Para efeito de organização desta tese optou-se por seguir a sugestão dos autores do Estudo Sobre Eficiência Econômica e Competitividade da Cadeia Agroindustrial da Pecuária de Corte no Brasil e dividir a cadeia agroindustrial da carne em três segmentos e um setor, que serão tratados mais detidamente, a saber:

- *Segmento de Produção de Gado de Corte* - representado pelas atividades no campo como cria, recria e engorda. Envolve ainda a indústria de insumos e a produção animal.
- *Segmento de Abate e Processamento* - inicia com o abate do animal e é representado pelos frigoríficos (indústrias de primeira transformação) e pelas indústrias que incorporam a carne aos seus produtos ou agregam valor a ela.
- *Segmento de Distribuição e Comercialização* - representado pela fase que vai do desdobramento na indústria processadora até os mercados consumidores e, finalmente, aos consumidores finais. Envolve entrepostos, vendedores atacadistas e varejo.
- Setor de Couro e Derivados (subprodutos não-comestíveis)

Questões levantadas durante as entrevistas dão conta de que, a heterogeneidade e deficiências na coordenação (vertical e horizontal) e na governança entre produção, abate, processamento e distribuição da carne bovina brasileira, são de tal ordem, que seria inadequado classificá-la como uma cadeia produtiva *stricto sensu*. Ainda que seja possível identificar ilhas de excelência significativas. A heterogeneidade e as relações entre os segmentos serão apresentados com maior profundidade nos próximos tópicos.

Segmento de produção de gado de corte

Caracterização do segmento

Historicamente, a pecuária de corte brasileira desenvolveu-se por expansão da fronteira agrícola, incorporando ao sistema extensivo de produção as áreas não aproveitadas pela agricultura em regiões com pouca ou nenhuma infra-estrutura. A atividade contribuiu de forma decisiva, desde os tempos coloniais, para a ocupação do território brasileiro e ainda exerce essa função em algumas áreas.

O crescimento horizontal prevaleceu até a década de sessenta, com pequeno ganho de produtividade, desde então, mudanças tecnológicas significativas passaram a ocorrer, ao menos para parte do rebanho. Segundo Gonçalves (1997), a situação de dualismo tecnológico na agricultura, na qual apenas uma parte dos agricultores modernizou-se enquanto a outra parcela permaneceu com práticas tradicionais a espera de uma pulsão do mercado, teria sido uma exigência do processo de desenvolvimento brasileiro na década de 60. Neste momento, era preciso desenvolver o setor agroexportador de forma a gerar divisas. Como consequência, configura-se a formação de dois setores estanques separados por um crescente hiato tecnológico: o de empresas e produtos voltados para o mercado externo e aqueles voltados ao mercado interno.

É possível constatar que no Brasil há uma coexistência de diferentes subsistemas de produção, que divergem quanto ao nível de tecnologia empregado e, conseqüentemente, em relação à produtividade obtida. De forma mais geral, é possível agrupar as propriedades em dois subsistemas de produção: um subsistema tradicional e um subsistema melhorado.

No **subsistema tradicional**, a taxa de natalidade situa-se próximo a 60%, o abate e o primeiro parto ocorrem em torno de quatro anos de idade e o desfrute¹⁸² é de cerca de 17%.

¹⁸² A taxa de desfrute, ou de extração, mede a capacidade do rebanho de produzir animais excedentes para venda, sem comprometer seu efetivo básico. É definida como a relação percentual entre o peso vivo vendido e o total

Neste subsistema predomina a pecuária extensiva, dependente basicamente do suprimento de nutrientes pelos pastos com a suplementação alimentar restringindo-se ao fornecimento de sal comum aos animais. De modo geral, não há investimento em melhoria da qualidade das pastagens, que se encontram em estágios variados de degradação; o controle sanitário é geralmente deficiente, não há preocupação com o melhoramento genético do rebanho ou com a redução de idade de abate e não são adotadas práticas de manejo visando a melhoria do desempenho reprodutivo do rebanho.

No **subsistema melhorado**, a taxa de natalidade é superior a 70%, a idade de abate e de primeiro parto aproximam-se dos três anos e a taxa de desfrute situa-se acima de 20%¹⁸³. Neste subsistema, é crescente a preocupação com a manutenção e melhoria da qualidade das pastagens, verificando-se maior emprego de fertilizantes, utilização de rotação de pastagem/culturas e implantação de culturas forrageiras anuais de inverno e verão. O uso de suplementos proteínados, raças adequadas e a adoção das práticas de semiconfinamento e de engorda em confinamento têm possibilitado a redução da idade de abate. O produtor busca assistência técnica permanente, mantém um programa de controle sanitário do rebanho e procura exercer controle da atividade reprodutiva. Um segmento mais avançado, dentro deste grupo, usa sistematicamente o diagnóstico de gestação, após a estação de monta, como critério para descarte de matrizes, obtendo excelente desempenho reprodutivo do rebanho, além do primeiro parto das novilhas em idade precoce.

As fases de produção

A produção de bovinos de corte envolve as fases de cria, recria e engorda. A **fase de cria** compreende a reprodução e o crescimento de bezerro até a desmama, que ocorre entre seis e oito a dez meses de idade. A taxa média de natalidade do rebanho nacional é estimada em 60%, com intervalo de partos de 21 meses. O regime nutricional deficiente, associado à constituição genética do rebanho de corte brasileiro, em que no mínimo 85% dos animais são zebuínos, exercem grande influência sobre essa taxa. Na situação ideal o intervalo de partos seria de 12 meses, o que corresponde a 100% de natalidade (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

Devido à imensa diversidade de condições de clima e pastagens, o território brasileiro comporta uma grande variedade de raças que são adaptadas para cada região ou objetivo a ser alcançado pelo produtor. Para tanto, estão disponíveis vários recursos genéticos visando o aprimoramento de raças puras ou ganho de determinadas características por meio de programas de cruzamentos. O uso de cruzamentos entre animais de raças européias ou compostas ("sintéticas") de corte com as zebuínas (especialmente Nelore¹⁸⁴) tem se ampliado nas várias regiões, motivado pelo melhor desenvolvimento ponderal dos animais em fase de crescimento e especialmente pelo melhor desempenho reprodutivo das fêmeas mestiças. Eventuais reduções na diversidade genética no rebanho mundial têm sido alvo de questionamentos por parte dos que defendem que a perda desse material genético pode, no futuro, reduzir as alternativas para combinações de raças resistentes a doenças e melhores adaptadas às condições ambientais adversas (BRUINSMA, 2003).

Em relação às técnicas mais modernas de reprodução, embora venha ocorrendo um crescimento da venda de sêmen no País, este se restringe aos rebanhos de elite. E quanto ao uso da inseminação artificial nos rebanhos de corte, as estimativas indicam que apenas cerca

mantido em estoque. Taxa de desfrute (%) = (nº de animais excedentes / total do rebanho) X 100. (BERETTA *et al*, 2002).

¹⁸³ Segundo dados mais recentes de Santos *et al* (2007), a taxa média de desfrute nacional estaria por volta de 21,72%, ao passo que na Argentina e Uruguai, as taxas são de 26% e 30%, respectivamente.

¹⁸⁴ O Nelore firmou-se como opção mais adequada graças à sua adaptabilidade ao clima tropical e ao sistema de criação em regime extensivo de pastagem. A rusticidade das matrizes faz com que estas demandem poucos cuidados (SANTOS *et al*, 2007)

de 2% das vacas são inseminadas. Entretanto, mesmo em outros países de pecuária evoluída, a inseminação artificial, em gado de corte tem sido usada em proporção limitada¹⁸⁵. (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

A **fase de recria** vai da desmama ao início da reprodução das fêmeas ou ao início da fase de engorda dos machos. No subsistema tradicional brasileiro a engorda, quando feita no regime predominante de pasto, tem duração de 6 a 8 meses. Atualmente tem-se ampliado, numa tendência crescente, a integração da recria/engorda, verificando-se grande redução ou supressão da recria, nos programas de produção de novilhos precoces¹⁸⁶ ou super-precoces, em que a idade de abate pode se reduzir para 12 a 15 meses.

As fases de recria e engorda têm recebido os maiores aportes de novas tecnologias, especialmente no que se refere à melhoria da nutrição dos animais. Anualmente, são semeadas no Brasil cerca de 5.500.000 ha de pastagens perenes, incluindo formação, renovação e recuperação. As pastagens nativas ainda ocupam cerca de 50% das áreas, entretanto, a área de pastagens cultivadas aumentou de 30 milhões de hectares, em 1970, para 105 milhões de hectares em 1995 (ZIMMER & EUCLIDES, 1997). A taxa média e lotação elevaram-se de cerca de 0,5 animal/ha para 0,9 animal por ha¹⁸⁷, embora a taxa de renovação e recuperação de pastagens mantenha-se abaixo do ideal, resultando no acúmulo de pastagens degradadas. As regiões Centro-Oeste e Norte, que constituem as áreas de expansão mais recente da fronteira agrícola, detêm os mais elevados percentuais de pastagens cultivadas.

Nas regiões de solo propício para a agricultura, esta tem sido integrada à pecuária, auxiliando na recuperação das pastagens. Essa recuperação possibilita amortização total ou parcial dos custos; e pode ser realizada por meio do consórcio do pasto com culturas anuais conjuntas ou com o plantio de culturas anuais solteiras, por um ou mais anos, retornando depois à pastagem.

Embora estimativas indiquem que 90% do gado segue o modelo de “boi a pasto” (RAMOS, 2006), as práticas de engorda em confinamento e semiconfinamento têm-se difundido principalmente nas regiões produtoras de grãos onde seu custo é mais baixo¹⁸⁸. O semiconfinamento já é adotado em todas as regiões, enquanto que o volume de animais engordados em confinamento é mais comum nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (ZIMMER & EUCLIDES, 1997). A terminação de bovinos confinados representou, em 2004, cerca de 5% do total de animais abatidos, ou 1,9 milhão de animais (BRASIL, 2007).

De maneira geral, pode-se dizer que houve evolução significativa dos índices de produtividade do rebanho de corte nos últimos anos. A idade de abate sofreu redução, nas principais áreas produtoras, de 4 a 4,5 anos para 3 a 3,5 anos. Isto ocorreu basicamente em função do maior emprego de suplementos alimentares na seca, do melhoramento genético do rebanho e também porque com a estabilização econômica, os pecuaristas que tradicionalmente abatiam animais com 19 a 20 arrobas passaram a vendê-los mais jovens, com 16 arrobas. (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

Outros fatores que certamente têm contribuído para a melhoria dos índices são: o aumento da participação das pastagens cultivadas no total, a redução da idade de primeiro parto, a melhoria nos índices de mortalidade e a maior participação das novas regiões de fronteira agrícola na produção nacional. A difusão de práticas como: inseminação artificial,

¹⁸⁵ Estima-se que a inseminação artificial seja utilizada anualmente em, apenas, cerca de 5% das vacas no rebanho de corte dos Estados Unidos da América (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

¹⁸⁶ Segundo a Portaria n.22, publicada dia 25 de maio de 1976 pela Superintendência Nacional do Abastecimento – SUNAB, para ser considerado novilho precoce a idade do bovino não deve ultrapassar 30 meses e o peso mínimo da carcaça é de 200Kg (FELÍCIO, 2001).

¹⁸⁷ A implementação das braquiárias nas áreas de cerrado proporcionou aumentos de 5 a 10 vezes na taxa de lotação, quando comparadas às pastagens anteriormente existentes (MIRANDA, 2001).

¹⁸⁸ Estimativas indicam que anualmente são destinadas 657 milhões de toneladas de cereais para o alimento de animais de modo geral, este valor representa cerca de 35% do total produzido (BRUINSMA, 2003).

transferência de embriões, confinamento, semiconfinamento mineralização do rebanho (sal mineral, proteinado, energético e misturas múltiplas), cruzamento industrial e implantação de forrageiras artificiais; são indicadores da recente modernização da bovinocultura que favorecem o aumento da competitividade (ORTEGA, 2005).

O controle sanitário

Do ponto de vista sanitário, tanto a literatura consultada, quanto os entrevistados, foram unânimes ao apontar a febre aftosa como maior fonte de preocupação, por restringir a exportação de carne *in natura* para vários destinos. A doença não foi ainda erradicada do Brasil. No Mato Grosso do Sul, embora o Estado conte com sistema organizado de vigilância, cobrindo todo o território e vacinando quase a totalidade do rebanho, surgiram recentemente alguns focos, aparentemente ocasionados pela introdução de animais de países vizinhos. Os únicos Estados do País que possuem o certificado de zonas livres de aftosa com vacinação, conferido pela Organização Internacional de Epizootia (OIE), são o Rio Grande do Sul e Santa Catarina (IEL, CNA, SEBRAE, 2000). Entretanto, estes não são Estados de rebanho mais significativos.

Entre as demais zoonoses, a cisticercose ocorre em todo o País e a raiva bovina ainda constitui um problema para várias regiões. Algumas doenças, como a brucelose e tuberculose, aparentemente ocorrem com maior frequência no rebanho leiteiro. O controle da brucelose e de outras doenças que afetam a reprodução, tais como a tricomonose e campilobacteriose tem sido considerado prioritário. Na maioria das regiões, tem ocorrido vacinação sistemática contra as clostridioses, empregando-se vacinas polivalentes, o que tem possibilitado o controle do carbúnculo sintomático, gangrena gasosa, hepatite necrótica e outras clostridioses, o que tem contribuído para uma redução sensível da mortalidade (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

Segmento de abate e processamento (frigoríficos e indústrias)

Caracterização do segmento

O setor de abate e processamento de carnes do Brasil apresenta uma situação bastante diversificada em relação ao porte das empresas, sua localização geográfica e nível tecnológico. Além da desconfiança e rugas tradicionais entre os pecuaristas e os abatedouros, a cadeia vem sentindo o efeito da crescente influência e capacidade de pressão das grandes redes de supermercados. O aumento do poder do varejo, associado ao consumo crescente de outros tipos de carnes, em especial a de aves, tem afetado o poder de mercado e a rentabilidade do segmento de abate e processamento, que, tradicionalmente, organizava e regulava o mercado de carne bovina no país (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

Em termos bastante gerais, é possível afirmar que a base tecnológica utilizada para abate e processamento sofreu poucas mudanças nas últimas décadas. Os métodos de transporte refrigerado, conservação, tratamento térmico, desidratação, cura e defumação de produtos, são basicamente os mesmos em sua essência e permaneceram praticamente inalterados na última década. Como os fornecedores de equipamentos são globais e não fazem grandes distinções entre os países, desde que o empresário disponha de recursos suficientes, é possível montar frigoríficos em qualquer lugar do mundo sem grandes defasagens tecnológicas.

No Brasil, partindo-se do nível tecnológico utilizado no abate e processamento, a exemplo do que foi feito nas propriedades do tópico anterior, também é possível classificar os estabelecimentos em dois subsistemas: o **subsistema A**, que possui padrões de qualidade mais adequados e que apresentam nível tecnológico equivalente àqueles praticados em países mais

desenvolvidos (ROMANS *et al.*, 1985) e o **subsistema B**, categoria na qual estão classificados estabelecimentos que apresentam padrões de qualidade defasados ou ausentes.

As empresas mais tecnificadas do subsistema A dispõem de currais de espera e inspeção *ante-mortem*; executam o período de dieta hídrica recomendado; utilizam a restrição do animal em *box* de atordoamento, o qual é executado dentro das normas atuais que visam o abate humanitário; promovem a sangria recomendada, com os animais suspensos em trilhamento aéreo; executam todas as recomendações prévias e de evisceração das carcaças abatidas; realizam a inspeção de órgãos, vísceras, cabeça e carcaça; promovem a lavagem das meias-carcaças utilizando-se de água de qualidade adequada a este fim; resfriam e/ou congelam as carcaças e demais produtos comestíveis¹⁸⁹; executam, na sua maioria, o tratamento de efluentes e o aproveitamento de subprodutos; realizam a desossa em ambiente climatizado, etc.

As indústrias do subsistema A, responsáveis pelos produtos de melhor qualidade, especialmente para exportação, utilizam equipamentos importados em suas linhas de produção, devido à maior qualidade, confiabilidade, rendimento e relação custo/benefício destes. Essas empresas só utilizam equipamentos de origem nacional para aquelas operações e processos mais simples, que independem de automação e informatização.

Em relação à gestão, as empresas componentes do subsistema A são mais profissionalizadas e com alguns controles administrativos, tais como sistemas de controles de custos e de gestão de qualidade. E ainda apresentam uma estrutura hierárquica mais departamentalizada, onde as decisões são distribuídas de acordo com responsabilidades estabelecidas normativamente (IPARDES, IBQP, GEPAI, 2002).

Por outro lado, a realidade das empresas do subsistema B é bem distinta. Estas, com algumas exceções, encontram-se atrasadas e em condições precárias, com baixa capacidade de investimento, o que levaram muitas a serem fechadas pelos órgãos de fiscalização. Normalmente utilizam tecnologia nacional na elaboração de produtos mais simples para comercialização no mercado essencialmente local. Estes estabelecimentos freqüentemente utilizam insensibilização com marreta; e executam a evisceração de maneira imprópria, sem oclusão do reto e amarrão da traquéia, normalmente em contato com o solo/piso. Inexiste a inspeção sanitária de vísceras e demais partes do animal para se determinar a propriedade de sua utilização para consumo humano, bem como o adequado resfriamento das carcaças, tratamento de resíduos/efluentes de abate, e aproveitamento racional de subprodutos. Também inexistem preocupações relacionadas com a qualidade da água utilizada, com a esterilização dos instrumentais ou com a higienização dos operários e do ambiente de abate.

As instalações das empresas classificadas no subsistema B, bem como os matadouros municipais, em geral são rudimentares, e não atendem às exigências e normas de inspeção federais; raramente apresentam instalações para tratamento de efluentes e aproveitamento de subprodutos. Já os matadouros clandestinos, na sua grande maioria, não dispõem de qualquer infra-estrutura básica, realizando o abate em condições totalmente inaceitáveis.

Acredita-se que entre 40% a 50% da carne brasileira seja abatida de forma clandestina. A informalidade deriva de duas condições suficientes: falta de fiscalização sanitária ou evasão de impostos (sobretudo ICMS), que estão normalmente presentes de forma conjunta. Azevedo e Bankuti (2003) apontam para duas variáveis que influenciam a informalidade de forma inversamente proporcional: o aumento do poder coercitivo sobre os estabelecimentos (inspeções, monitoramento, multas) e o aumento da demanda por mais qualidade nos produtos. É correto supor que a alta informalidade encontrada nos países em desenvolvimento apresente uma grande correlação com a baixa renda da população. Esta, muitas vezes, opta

¹⁸⁹ Em termos de rendimento, a conversão de um bovino vivo em carne oscila entre 52% e 54%, ou seja, um boi em pé (carcaça bruta) com 500 Kg (33 arrobas) deve resultar em um peso aproximado de carcaça limpa de 265 Kg (IPARDES, IBQP, GEPAI, 2002).

por adquirir um produto mais barato, ainda que isso incorra em riscos. Esse fator explica também a desigualdade da porcentagem estimada do mercado informal entre as regiões brasileiras. A informalidade estimada para o Nordeste é de cerca de 70% do mercado total, neste caso a questão da baixa renda se soma à tradição de compra de carne em feiras ao ar livre e à temperatura ambiente.

Subprodutos e Efluentes

A tecnologia necessária ao tratamento dos efluentes é conhecida e encontra-se disponível há muito tempo. Entretanto, estas passaram a ser utilizadas de forma mais evidente pelas indústrias a partir de meados dos anos 80. A partir deste momento, novos sistemas foram disponibilizados, e várias empresas passaram a oferecer tais tecnologias, em um número crescente. A tecnologia empregada, que inicialmente era quase que exclusivamente importada, já conta com fornecedores nacionais competentes.

Os grandes e médios frigoríficos, instalados nas principais áreas de pecuária do país, em sua maior parte, processam os subprodutos do abate na forma de sebo, farinha de carne, farinha de carne e osso e, em alguns casos, em farinha de sangue. Esse material é utilizado na fabricação de ração animal pelo próprio abatedouro ou são comercializados para empresas especializadas na fabricação de rações e/ou outros derivados agrícolas.

Os matadouros municipais e clandestinos (subsistema B), bem como os pequenos matadouros do subsistema A, não processam seus subprodutos, principalmente por não possuírem plantas e escala suficiente para realizá-lo. Estes estabelecimentos vendem seus subprodutos para terceiros, que também normalmente recolhem ossos pelas regiões onde estão instalados os açougues.

Segundo estudo conjunto do IPARDES, IBQP e GEPAI (2002), as plantas do subsistema exportador apresentam um controle ambiental mais rígido e com maior acuidade, principalmente por conta das exigências de mercados externos. Esse se constitui portanto um importante fator de competitividade para a conquista destes mercados, cujos compradores realizam auditorias periódicas *in loco* nas unidades. Ao passo que, a maioria das empresas do subsistema B não dispõem de sistemas de tratamento de efluentes, e não demonstram preocupação a esse respeito realizando o descarte de resíduos do abate, altamente poluentes, em cursos d'água e em terrenos baldios.

Segmentos de distribuição e comercialização (entrepostos, vendedores atacadistas e varejo).

Caracterização do Segmento

Os canais de distribuição podem ser definidos como sendo conjuntos de organizações interdependentes, envolvidas no processo de tornarem produtos ou serviços disponíveis para o uso ou consumo (STERN & EL-ANSARY, 1992). Esses canais, além de suprir produtos e serviços no lugar, quantidade, qualidade e preços esperados, atuam também como agentes estimuladores dessa demanda. Ou seja, o canal deve ser visto como uma rede de empresas que agem de forma a criar valor para o usuário final mediante a distribuição de produtos.

A distribuição de carne bovina no Brasil é realizada por quatro canais genéricos – super/ hipermercados, açougues, *boutiques* e feiras livres. Estes diferem muito quanto às ferramentas de gestão utilizadas e ao seu posicionamento dentro da estrutura de mercado. Nos grandes centros populacionais, o avanço da concentração do setor varejista, com seus açougues próprios, tem causado uma redução dos estabelecimentos de menor porte que comercializam a carne de forma exclusiva. Outra tendência verificada é proliferação de *boutiques* de carne com produtos mais nobres e carnes ditas “exóticas”, como as de rã, javali, avestruz e outros. Estas *boutiques* se valem da possibilidade de personalizar o serviço de

atendimento como diferencial para obtenção de uma vantagem competitiva. Existem ainda os pontos de venda direta das “*griffes*” de carnes¹⁹⁰, além da ampla modernização e expansão das churrascarias (inclusive como produto de exportação através de abertura de filiais e franquias em diversos países) (RAMOS, 2006). As iniciativas de valorizar a diferenciação do produto, estimularam a inovação e o desenvolvimento tecnológico por parte dos produtores que até então não obtinham vantagens proporcionais a seus investimentos em P&D (ORTEGA, 2005).

Dentre as várias funções que devem ser desempenhadas pelos canais de distribuição, pode-se citar: i) decodificação das exigências dos consumidores em termos de que tipo de produto desejam e onde seriam os melhores pontos de venda para cada tipo; ii) difusão de informações obtidas do consumidor por todo o sistema, para que o mesmo se adapte e ofereça produtos mais específicos (LAZZARINI *et al.*, 1996). Porém, o que verificamos é uma desarticulação do sistema agroindustrial da carne com evidente assimetria de informação entre os agentes e segmentos envolvidos na cadeia. Nesse ambiente, o segmento de distribuição fortalece sua posição de domínio sobre os demais agentes da cadeia (RAMOS, 2006).

Neste segmento, é nítida a evolução do setor de embalagens nos últimos anos, principalmente nos aspectos relacionados às novas tecnologias de material, *design*, utilização de códigos e etiquetas. Algumas redes varejistas, entretanto, afirmam que por questões legais e relacionadas à exportação, investiu-se mais em pesquisa para o produto que já vem desossado, em detrimento das partes que obrigatoriamente vêm com osso que ainda carecem do desenvolvimento de embalagens mais adequadas e resistentes (IPARDES, IBQP, GEPAL, 2002).

A Cadeia do Frio

A carne apresenta uma inevitável contaminação microbiológica após o abate do animal que exige que a mesma seja mantida a temperaturas baixas. Além de inibir a multiplicação acelerada de microrganismos, a cadeia do frio também influencia uma série de fenômenos físico-químicos, responsáveis pelas características sensoriais do produto final, que ocorrem no espaço de tempo entre as primeiras fases do abate (glicólise, rigor *mortis* e resolução do rigor *mortis*).

A carne refrigerada não deve estar acima de 10°C, de forma a garantir a estabilização do crescimento ou a redução da taxa de multiplicação de alguns microrganismos. As embalagens a vácuo, quando mantidas de 0°C a 3°C, proporcionam uma durabilidade de 10 a 12 semanas do produto final. Para as embalagens em atmosfera modificada, a vida útil pode variar de 4 a 10 dias, e a temperatura de comercialização não deve exceder 3°C (CETEA/ITAL, 1991).

No congelamento, as temperaturas são mantidas abaixo de -10°C, de modo a paralisar o desenvolvimento de todos os microrganismos. Entretanto, não há um consenso sobre quais seriam os parâmetros mais adequados. O Departamento da Agricultura do Estados Unidos, por exemplo, sugere que a redução da temperatura para -18°C, ocorra em um período de tempo inferior a 72 horas. No Brasil além dos poucos estudos aplicados à realidade nacional, a baixa eficiência da cadeia de frio ainda tem colaborado para a baixa qualidade da carne.

Além do pouco conhecimento sobre as temperaturas ideais de resfriamento e congelamento, existe uma deficiência técnica dos equipamentos utilizados. Em geral, as câmaras frigoríficas, os caminhões transportadores, os balcões frigoríficos de supermercados e açougues não mantêm as temperaturas adequadas. Estima-se que em 60% dos casos a temperatura assinalada no visor do termostato do equipamento, não condiz com a temperatura real no seu interior. Essa variação de temperatura prejudica as qualidades objetivas e

¹⁹⁰ Essa “carne de marca”, é essencialmente carne de novilho precoce ou super-precoce.

subjetivas do produto, podendo vir a causar problemas de toxinfecções alimentares (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

Setor de couro e derivados

Caracterização do Setor

O setor de couro e derivados encontra-se entre os setores em que o Brasil tradicionalmente apresenta alta competitividade. As receitas de exportação desse grupo de produtos por muitos anos superaram aquelas obtidas pelo segmento de carnes, o que faz desse setor um importante elemento do sistema agroindustrial da bovinocultura de corte. Atualmente, o setor tem sido ameaçado pela concorrência direta de países asiáticos com menores custos da mão-de-obra e pelo crescimento da utilização de materiais alternativos ao couro, em especial os sintéticos.

Cerca de 76,6% das peles produzidas no Brasil são exportadas direta ou indiretamente, o que configura um dos setores industriais brasileiros mais abertos ao comércio exterior. As empresas de calçados e outros artefatos absorvem 48,2% da produção física de couro. O País é o segundo maior produtor do mundo com 44,4 milhões de peças em 2006, quase 10 milhões delas destinaram-se ao mercado interno e 34 milhões de unidades foram exportadas. A China lidera o *ranking*, produzindo 55 milhões de couros por ano (SANTOS *et al*, 2007).

Tabela 10. Exportação Brasileira de Derivados de Couro Bovino (US\$).

Período	Salgado	<i>wet blue</i>	<i>crust</i>	Acabado
2003	2.498.900	390.684.671	173.934.143	468.981.244
2004	2.348.626	455.367.541	183.458.034	600.016.219

Fonte: COUROBUSSINESS, 2006.

Na Tabela 10 é possível verificar que o setor contribui de forma significativa para a balança de pagamentos brasileira. Em 2005, as vendas chegaram a um total de US\$ 1,5 bilhões, com uma estimativa de US\$ 2,3 bilhões para 2007 e de cerca de US\$ 6 bilhões nos próximos oito anos. Os valores atuais deixam o País em quarto lugar no fornecimento do produto, com cerca de 13% do mercado internacional. A Itália é o maior comprador, tendo adquirido 26,8% do total exportado (SANTOS *et al*, 2007).

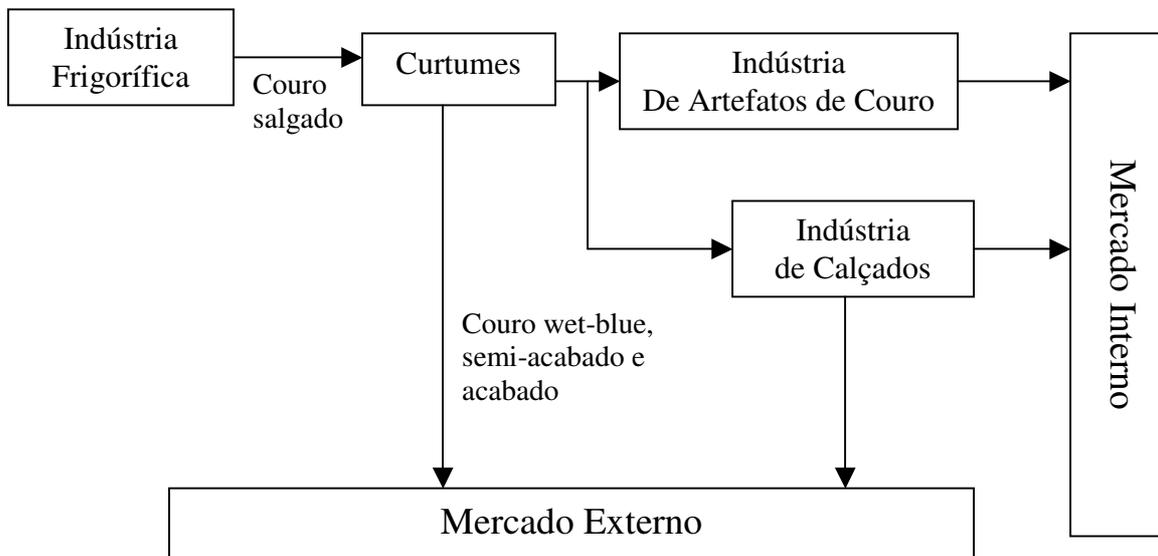
A Figura 5 apresenta os principais integrantes da cadeia de couro e derivados, todos eles fortemente presentes no Brasil¹⁹¹. Na configuração mais comum do fluxo produtivo, o couro salgado é fornecido pelos frigoríficos aos curtumes, que podem processá-lo total (couros acabados) ou parcialmente (*wet blue* ou semi-acabados (*crust*)). Ainda no frigorífico, o couro pode ser conservado em sal num prazo máximo de quatro horas até chegar às empresas de curtumes mais distantes. Dessa forma o couro pode ser bem conservado por cerca de 6 meses.

Uma vez no curtume, o couro é descarnado e aparado. Na seqüência, o couro sofre o processo de calagem por 24 horas para perder os pêlos e inchar, o que facilita sua divisão horizontal. Após a calagem, o couro passa pelo processo de curtimento a cromo, de onde sai após 18 horas com um tom azulado. Por conta dessa coloração, o couro tratado nesse momento imune a bactérias, é denominado *wet blue*. Para que o *wet blue* atinja padrão de semi-acabado passa por uma nova seção de curtimento, refino da espessura e homogeneização da textura. Se a meta for o produto acabado, a peça segue finalmente para a estamparia e o tingimento, de onde sai maleável e sedoso (IEL, CNA, SEBRAE, 2000). A grande incidência

¹⁹¹ O fato do Brasil apresentar todas as etapas do processo produtivo é uma característica de certa forma particular, pois a maioria dos países concentram sua produção em apenas uma das etapas, como a Itália na produção de calçados.

de peles consideradas de baixa classificação tem reduzido consideravelmente o valor médio do couro brasileiro no mercado internacional e expõe a deficiência da matéria-prima nacional.

Figura 5 Cadeia de Couro e Derivados



Fonte: IEL, CNA, SEBRAE, 2000.

Entretanto, a situação tende a melhorar; o Brasil conta com um conjunto considerável de organizações de apoio à qualificação da mão-de-obra e ao desenvolvimento tecnológico no setor de couro e derivados, como por exemplo o Centro Tecnológico do Couro, a Associação Brasileira dos Químicos e Técnicos da Indústria do Couro (ABQTIC) e o Centro Tecnológico de Couro, Calçados e Afins (CTCCA). Estas instituições ajudam a conferir ao setor a capacidade de atualização tecnológica, mesmo com a predominância de pequenas empresas. As principais organizações encontram-se na região do Vale dos Sinos, principal APL de couro e derivados do Brasil. Essa convivência no mesmo espaço facilita a interação e as parcerias entre as organizações, o que permite explorar as sinergias características da atividade tecnológica.

Principais Obstáculos e Tendências

A automação nas indústrias de couro e derivados, bem como as pressões para que estas tratem seus efluentes, são tendências irreversíveis. Porém, ainda hoje eles são considerados obstáculos à evolução da competitividade do setor. Em relação à automação, estima-se que menos de 3% dos curtumes brasileiros trabalham com máquinas e tecnologias modernas, a exemplo do *Computer Aided Design* (CAD) que permite reduzir significativamente as perdas e o tempo gasto na confecção dos protótipos. A adoção de novas tecnologias é limitada pelo custo de aquisição dos equipamentos, restringindo seu emprego a empresas de maior porte ou que, alternativamente, compartilhem o uso dos equipamentos. A elevada heterogeneidade da matéria-prima nacional e as tecnologias tradicionais existentes na maior parte dos curtumes, são também complicadores que restringem a possibilidade de produção uniforme de peças dentro dos padrões exigidos pelo mercado (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

Devido ao seu elevado potencial poluente, os curtumes têm sido alvo de preocupações cada vez maiores em relação a seus efluentes com alto teor de sais de cromo, entre outros resíduos químicos. As tendências apontam para uma pressão cada vez maior do mercado para que estes estabelecimentos implementem a certificação ISO 14000, que pode vir a se tornar mandatária para o setor (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

O Ambiente Institucional

De acordo com Douglas North (1993) o ambiente institucional é composto pelas regras formais e informais de uma sociedade e não é neutro no processo de desenvolvimento econômico, devendo ser considerado endógeno ao modelo. As organizações, por sua vez, desenvolvem-se dentro do ambiente institucional sendo assim limitadas e condicionadas pelas suas regras; como as instituições são também afetadas pelas organizações, para que as regras e comportamentos desejados sejam cumpridos e assegurados através do tempo, é necessário que haja algum mecanismo de *enforcement*, ou seja, que se faça valer as regras.

O modo eficiente de governança resultará, portanto, da interação entre o ambiente institucional, o comportamento dos indivíduos e das características das transações (PITELLI & MORAES, 2006). No item a seguir serão descritas as relações entre os integrantes da cadeia com suas assimetrias de poder, e como as mesmas têm sido influenciadas pelas mudanças no mercado internacional da carne bovina ao longo dos anos.

As Relações entre os Integrantes da Cadeia

Os estudos mais recentes não distinguem as relações entre os integrantes da cadeia da carne bovina em função do destino de suas mercadorias. Normalmente, chama-se atenção apenas para a maior incidência de contratos, no caso dos produtos destinados à exportação, mas descrevem que há uma tendência de que o mercado interno também passe cada vez mais a utilizar contratos formais em suas transações.

Em ambos os mercados podemos considerar que há instabilidades significativas nas relações entre os agentes da cadeia. Tanto para o produto destinado a mercado interno, quanto para o mercado externo, o segmento de distribuição e comercialização é acusado pelos produtores de não repassar a estes os ganhos obtidos com as elevadas margens de lucro. O Estudo desenvolvido por Ramos (2006) conclui que as relações existentes entre os agentes da cadeia da carne não podem ser classificadas exatamente como harmônicas e, segundo Farina e Nunes (2003), o oportunismo que ainda subsiste nas relações frigorífico-pecuarista não é desprezível. Felício (2001 – pág.350) destaca: *“Para o segmento de supermercados, que dentre os elos da cadeia é quem detêm o maior poder de barganha, a carne resfriada deve continuar sendo uma commodity, adquirida dos frigoríficos de baixo poder de fogo nas exportações que, ou se rendem às ofertas aviltantes, ou ficam com a mercadoria - que é altamente perecível - encalhada e precisam reduzir os abates, arcando com as conseqüências deste ato”*. Entretanto, o poder dos grandes frigoríficos não deve ser subestimado. O Brasil conta com, no máximo, 10 grandes frigoríficos, que vêm realizando significativas compras de plantas industriais em países como

Contrato entre o Carrefour e o Núcleo de Produtores de Novilho Precoce de Minas Gerais

O contrato assinado em agosto de 2000 obriga a assinatura de representantes de todos os elos da cadeia e estipula ao produtor a garantia de cinco critérios fundamentais ao produto: a) sabor – deverá ser original e característico de cada produto, com todas as qualidades sensoriais; b) sanidade – deverá ser sadio e estar dentro dos limites de resíduos constantes na legislação brasileira ou no Codex/FAO, valendo sempre o menor; c) aspecto – deverá ter aparência atrativa e manter as características comerciais; d) ser ecologicamente correto – deve se aproximar ao máximo dos princípios e das práticas de manejo que visam conservar e valorizar o meio ambiente, reduzindo impactos negativos sobre a natureza; e) ser socialmente correto – o pecuarista deverá respeitar as leis trabalhistas brasileiras (ORTEGA, 2005).

Estados Unidos, Canadá, Uruguai e Argentina¹⁹².

Quanto à gestão da atividade, a maior parte dos pecuaristas constitui unidades empresariais autônomas, seguindo uma lógica administrativa preponderantemente de curto prazo com poucas iniciativas de cooperação entre os produtores e uma incipiente coordenação vertical a jusante. Este panorama é muito distinto daquele encontrado nas atividades suinícola e avícola, onde a regra é que haja uma nítida relação de subordinação à esfera industrial (IPARDES, IBQP, GEPAI, 2002).

O aumento do nível de exigência do produto, muitas vezes imputado exclusivamente ao consumidor, encobre estratégias de diferenciação e *marketing* do setor varejista na busca pela obtenção de preços-prêmio pelos produtos. Independentemente da sua origem, as exigências quanto ao padrão de qualidade da carne refletem no funcionamento operacional, em todos os níveis de competência, nos segmentos de produção, abate e processamento. Estas mudanças geram fortes tensões de relacionamento entre os agentes da cadeia, que são diretamente proporcionais à pressão da demanda e à resistência dos produtores devido a hábitos culturais e sociais arraigados de produção e de manejo. Além da questão cultural, há também a econômica, os produtores alegam que a carne rastreada é destinada a mercados mais lucrativos para os frigoríficos que não pagam um preço diferenciado pelo boi rastreado¹⁹³.

Por outro lado, essas mesmas exigências e a necessidade de diferenciação dos produtos têm, em alguns casos, aproximado pecuaristas de frigoríficos e gerado uma maior coordenação da cadeia, sobretudo quando se trata de novilhos precoces¹⁹⁴ (PITELLI & MORAES, 2007). Essa integração entre atores tidos até então como inimigos, vem sendo o desafio de entidades como o Núcleo de Produtores de Novilho Precoce de Minas Gerais¹⁹⁵, criado em 1998 e responsável por exemplos de redução no comportamento oportunista e garantias das transações com produtos de maior qualidade, regularidade e especificidade da cadeia (ver Box). Outra medida que vem sendo adotada com a intenção de minimizar problemas no momento de determinar o preço da arroba é a utilização do índice estabelecido por alguma entidade reconhecida como isenta pelos interessados na transação¹⁹⁶.

De forma geral, os autores divergem quanto à análise da distribuição de poder na cadeia da carne bovina. Segundo Ramos (2006), os segmentos de abate e processamento, aliados ao segmento de distribuição exercem uma dominância sobre o segmento produtivo, que apesar de deter a matéria-prima, seria o agente com menor poder de negociação na cadeia da carne. O poder de negociação destes agentes aumentaria apenas no caso das redes e alianças estabelecidas com a finalidade de desenvolver um produto com um padrão de qualidade superior para o mercado.

As iniciativas de coordenação do setor, promovidas pelas alianças, contribuem para o progresso financeiro e produtivo do sistema agro-industrial, resultando em lucros mais expressivos para os produtores e para a indústria, e em produtos de melhor qualidade aos consumidores. As duas alianças pioneiras, no Brasil, foram: a do Programa de Gestão da

¹⁹² Em maio de 2007, o Grupo JBS, dono do frigorífico Friboi, adquiriu a americana Swift, terceira maior processadora de carne dos Estados Unidos. A compra movimentou US\$ 1,4 bilhão e deve resultar na maior empresa do mundo no setor de alimentos de proteína de origem bovina e na maior empresa alimentícia brasileira. Conforme dados do Grupo JBS, somados, os faturamentos do Friboi e da Swift chegam a R\$ 23 bilhões (SANTOS *et al.*, 2007).

¹⁹³ Em setembro de 2007, o Grupo Pão de Açúcar vendia carne completamente rastreada em 5 de seus estabelecimentos na cidade de São Paulo a um preço 20% maior do que a convencional (Revista Carta Capital, n.463, 26 de setembro de 2007 – pág.50).

¹⁹⁴ Estima-se que 20% dos animais abatidos no Brasil podem ser definidos como novilhos precoces (SANTOS *et al.*, 2007).

¹⁹⁵ A Associação Brasileira do Novilho Precoce foi fundada em agosto de 1977 (FELÍCIO, 2001).

¹⁹⁶ Por exemplo, o preço da arroba estabelecido pelo boletim da Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiroz (Esalq)

Qualidade do RS, e a do Programa de Qualidade da Carne do Fundepc - Fundo de Desenvolvimento da Pecuária, de São Paulo. Embora essas parcerias tenham se mantido por um espaço de tempo relativamente curto (quatro e três anos, respectivamente), o aprendizado daqueles que participaram de ambos os processos foi muito importante para futuras iniciativas do gênero (FELÍCIO, 2001).

De um modo geral, nas alianças de carne bovina, não há contratos que obriguem qualquer uma das partes a comprar ou vender a parceiros, ou seja, ninguém é obrigado a qualquer transação comercial que não seja de seu interesse. Há, porém, compromisso com escalas previamente acertadas de entrega para evitar falta de produto, e com as especificações técnicas de qualidade (RAMOS, 2006). Na relação da indústria frigorífica exportadora com o fornecedor de boi, Pitelli e Moraes (2007) verificaram que não há estabelecimentos de contratos nas transações, o que pode ser explicado pela credibilidade e relação de confiança entre as partes no que tange ao pagamento e à entrega de bois. As motivações que levam ao cumprimento deste compromisso foram exploradas por Granovetter (1985), em sua Teoria do “Enraizamento”, segundo a qual, a vida econômica estaria “enraizada” nas estruturas de relações sociais. Uma das constatações de Granovetter é a de que a constituição de estruturas de relacionamento pessoais (ou redes) gera confiança e desestimula atos que prejudiquem outros componentes desta rede. Os resultados técnicos e econômicos das redes e alianças estão diretamente relacionados às relações sociais desenvolvidas entre os atores e geram um ambiente de confiabilidade entre os agentes para o cumprimento dos acordos e contratos, mesmo que não formalizados.

É importante salientar que, nos momentos em que fatores externos, macro econômicos, provocam mudanças e afetam o setor, mesmo as cadeias com alto grau de organização demonstram sinais de desarticulação. Nesses casos, as quebras dos acordos e contratos são os fatores de rompimento das redes e alianças. Um dos principais motivos de rompimento entre os segmentos é a falta de cumprimento aos aspectos exigidos de qualidade, frequência e fornecimento do produto.

Segundo o estudo conjunto do IPARDES, IBQP e GEPAL, “*a relação entre a produção e a indústria é pouco cooperativa, sendo em grande parte determinada por aspectos conjunturais de mercado*”. Ou seja, em momentos de escassez do produto, o poder de barganha pende a favor dos pecuaristas, pois contam com a possibilidade de reter seus animais no pasto, buscando elevar preços. Para evitar o desabastecimento e melhorar sua posição nas negociações, alguns frigoríficos mantêm fazendas para fornecimento próprio¹⁹⁷. Dessa forma, prevalece uma estrutura de governança mista, regida tanto pelo mercado, que é caracterizado pela credibilidade entre o frigorífico e o pecuarista, como pela verticalização para trás dos frigoríficos (PITELLI & MORAES, 2006). Por outro lado, em épocas de ampla oferta ou de retração de demanda, são os frigoríficos que ditam os preços. Essas tensões prejudicam a construção de mecanismos articulados de coordenação da cadeia.

Um dos principais gargalos à coordenação da cadeia produtiva da carne bovina é a elevada assimetria de informações. De forma a minimizar essa questão, há que se desenvolver políticas públicas voltadas para a difusão de informações confiáveis de forma indiscriminada para todos os elos da cadeia. A reunião dos produtores em associações e cooperativas, além de possibilitar ganhos expressivos em economia de escala e na redução dos custos de transação também é um importante instrumento na redução da assimetria de informações (BRUINSMA, 2003). Para as empresas exportadoras, existe a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), que representa a cadeia nas questões referentes às exportações. Uma iniciativa voltada para aumentar a coordenação e melhorar o fluxo de informações ao longo de toda a cadeia produtiva foi tomada em julho de 1982 quando foi

¹⁹⁷ Na pesquisa realizada por Pitelli e Moraes (2006), 100% dos frigoríficos passaram a assegurar-se das fontes de fornecimento de boi, seja por meio de contratos com fornecedores, seja pela verticalização para trás.

constituído o Conselho Nacional da Pecuária de Corte – CNPC¹⁹⁸, cujo fundador e primeiro presidente foi entrevistado para a confecção deste trabalho, cuja condução é realizada por meio de um rodízio entre os 3 segmentos da cadeia (produção, indústria e comércio).

De modo geral, ainda que haja deficiências graves na governança e na transmissão de informações entre seus elos, a cadeia da carne vem se aprimorando sob o ponto de vista institucional. Segundo Zylbersztajn (2000), os sistemas agroindustriais mudam ao longo do tempo, na medida em que as relações entre os agentes se modificam, seja por intervenção externa, seja por mudanças tecnológicas.

O Brasil possui um número expressivo de instituições públicas e privadas envolvidas com o desenvolvimento tecnológico da cadeia de carne bovina. Os investimentos em P,D&I que permitiram que o Brasil conquistasse o menor custo de produção de carne bovina entre os maiores produtores mundiais estão concentrados no segmento de produção animal, apesar de sua dependência em relação aos organismos oficiais na execução de programas voltados para a melhoria do rebanho. Neste caso destaca-se a Embrapa, por meio de seus centros (Embrapa Gado de Corte¹⁹⁹, Campo Grande; Embrapa Pecuária Sudeste, São Carlos; Embrapa Pecuária Sul, Bagé), que têm desenvolvido pesquisas voltadas para a produção pecuária com bons resultados na geração de tecnologias relativas à genética animal, manejo, alimentação e recuperação de pastagens. Já na área de processamento de carne, as pesquisas realizadas pelo Centro de tecnologia de Carnes do Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL) em Campinas, vem obtendo relevantes resultados por meio de parcerias com o setor privado. Quanto à promoção da pecuária brasileira no exterior, destaca-se a criação do *Brazilian Cattle Genetics* (BCG)²⁰⁰, mantido desde 2003 pela Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ), em convênio com a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex Brasil).

Sob a ótica institucional, os principais problemas enfrentados pelo setor são a elevada carga tributária, a existência de “guerras fiscais” entre os estados e a presença de unidades clandestinas. A opinião externalizada por um dos entrevistados fornece uma ótima conclusão para este tópico, segundo o Sr. João Carlos de Souza Meirelles: “...a grande barreira na verdade é a barreira da falta de articulação interna para que o país tenha realmente condições de enfrentar os desafios do mercado internacional...”.

O Ambiente Legal

O órgão público central encarregado de coordenar todas as políticas referentes à proteção sanitária e fitossanitária do Brasil é o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) sendo que, dentro de sua estrutura orgânica, a Secretaria de Defesa Agropecuária é a responsável em matéria de medidas sanitárias e fitossanitárias que atingem os produtos agropecuários. A qualidade e a confiabilidade do serviço de inspeção sanitária constituem importantes fatores de credibilidade para o segmento de abate e processamento de carne, na medida em que certificam o produto para o mercado interno e externo. O abate formal de animais é regido por legislação sanitária específica e, até 1989 sua fiscalização, era

¹⁹⁸ O CNPC possui representação nacional apresenta um total de 60 membros no Conselho, sendo 14 membros eleitos para os cargos de diretoria e 46 para os cargos de diretorias regionais, indicados pelo Presidente e aprovados pela Diretoria.

¹⁹⁹ Está prevista a construção de um laboratório de nível 3 de sanidade animal orçado em R\$ 5,5 milhões a ser executado até o final de 2008 na Embrapa Gado de Corte, em Campo Grande. A unidade terá capacidade para realizar exames como da aftosa, vaca louca, gripe aviária, brucelose, entre outras enfermidades.

²⁰⁰ Conta com a participação de 5 associações de criadores e 18 empresas dos ramos de sêmen, embriões, animais vivos, equipamentos agrícolas, sementes para pastagens, produtos veterinários, prestação de serviço em melhoramento genético e suplementação e nutrição animal. De 2004 até julho de 2007, os integrantes do consórcio participaram de 25 feiras internacionais, em 14 países e foram investidos em torno de R\$ 6 milhões em atividades de promoção comercial das raças zebuínas (SANTOS *et al.*, 2007).

exclusividade do governo federal (Lei 5.760 de 1971). A partir da promulgação da Lei 7.889/89 de 1989, foi permitido aos Estados e Municípios constituírem seus próprios sistemas de inspeção com controles e monitoramento de qualidade específicos, respeitando o nível de proteção ao consumidor estabelecido pela legislação nacional. Entretanto, para que o estabelecimento possa comercializar seus produtos em todas as regiões do país ou exportá-lo, é necessário que este possua o carimbo do Serviço de Inspeção Federal (SIF). Os sistemas de inspeção estaduais e municipais, normalmente são adotados em abatedouros menores, pois, embora restrinja o raio de venda dos produtos, são menos dispendiosos e, dessa forma, auxiliam na redução da informalidade.

A decisão de dividir a responsabilidade da fiscalização entre União, Estados e Municípios, tem sido alvo de grandes questionamentos e ressalvas que passam pela maior possibilidade de pressões políticas nos âmbitos estadual e municipal, pela dificuldade em se verificar se os produtos estão se restringindo às áreas de comercialização delimitadas e, até mesmo, pela deficiência no número de profissionais e de infra-estrutura de alguns estados e municípios para realizar uma fiscalização adequada (BRASIL, 2007). Basta citar que, nos sistemas de inspeção estaduais, em alguns casos, o funcionário que faz a inspeção pertence ao próprio quadro de funcionários do frigorífico.

Diante deste quadro, o selo do SIF passou a ser uma referência de qualidade para o consumidor brasileiro, que reconhece nesse selo uma garantia da qualidade sanitária do produto que o apresenta²⁰¹. Conscientes dessa situação, alguns frigoríficos têm optado por se submeter às regras do SIF, embora comercializem seus produtos somente no âmbito do estado ou do município onde se localizam (BRASIL, 2007).

Em abril de 1996, o MAPA, publicou a Portaria 304 e em janeiro de 1999 a Portaria 145, estas além de determinarem que as carnes devem sair do abatedouro já desossadas e embaladas, estabeleceram critérios, respectivamente, sobre a identificação, cortes embalagem e temperatura da carne, e sobre a constituição das salas de desossa específicas para o manuseio. O objetivo do governo era o de excluir do mercado os estabelecimentos com baixos padrões de higiene e/ou não capazes de cumprir com as exigências de desossa e embalagem de carne. Como essas normas resultaram em novo aumento de custos para a cadeia formal, sem que houvesse aprimoramento nos mecanismos de coerção de práticas impróprias, acredita-se que estas possam ter gerado um aumento do mercado informal (AZEVEDO & BANKUTI, 2003).

O decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que regulamentou o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), criou o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sisbi-POA), o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, o Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agrícolas e o Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Pecuários. Dentre as atribuições do Suasa está a de executar ações de erradicação e de controle de pragas e doenças, de proteção à saúde animal e à sanidade vegetal, educação sanitária, fiscalização de trânsito agropecuário interestadual e internacional, certificação de produtos e outros, atuando ainda nas áreas de formação de pessoal e de habilitação de profissionais.

A Instrução Normativa nº 19 (IN19), de 24 de julho de 2006, estabeleceu que para que estados e municípios possam aderir aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários (Sisbi), é preciso que estes comprovem a existência de sistemas de informação e de infra-estrutura para desenvolvimento dos trabalhos. No caso do Sisbi-POA, é necessário ainda atestar equivalência quanto à inocuidade e à qualidade de produtos de origem animal, prevenção e combate à fraude econômica, e controle ambiental. O objetivo é harmonizar os procedimentos municipais e estaduais de inspeção de acordo com métodos

²⁰¹ Confiança esta que pode ter sido abalada pelos recentes casos de fraude no leite em todo o país.

consagrados, garantindo que a sua realização tenha como referência as boas práticas de fabricação²⁰². O Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa) coordena o Sisbi-POA; os serviços que não aderirem a ele continuam comercializando seus produtos segundo a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõe sobre a Inspeção Sanitária e Industrial dos Produtos de Origem Animal.

Uma das críticas em relação ao sistema brasileiro de defesa sanitária animal é que este exibe um forte caráter autoritário na medida em que o órgão responsável pela elaboração das normas é o mesmo que as implementa, verifica a existência do patógeno e ainda pune os estabelecimentos em desacordo. Segundo análise desenvolvida por Gonçalves (2005), quem policia e pune (atividade típica de defesa na fiscalização da observância de procedimentos e por isso apreende e destrói produções em desconformidade) não deve ser responsável por educar (extensionistas que ensinam o controle de pragas e doenças focando diversas alternativas técnicas viáveis). Da mesma forma, quem emite a ordem de apreensão de produtos em desconformidade (também típica de defesa) não deve ser a mesma instância que produzirá as provas dessa desconformidade (análise laboratorial). No mesmo sentido, quem aplica a legislação pode até apresentar sugestões de leis e decretos normativos e estabelecer padrões punitivos (multas, apreensões e destruição), mas não deve deter o poder de estabelecer essa legislação que deve caber à instância superior submetida ao controle social. Ou seja, é preciso uma reestruturação institucional de forma a minimizar problemas que envolvam conflitos de interesses entre grupos econômicos e sociais.

Mais recentemente, as exigências rígidas têm se originado no setor privado que impõe padrões próprios - além dos já consagrados como APPCC e a rastreabilidade - que afetam todos os segmentos da cadeia da carne bovina. Estes padrões geram, num primeiro momento, aumentos significativos nos custos de transação dos produtos, sobretudo para pequenos produtores com pequeno poder de barganha e que participem das negociações com deficiências de informação. Para o cumprimento destas exigências, o mecanismo utilizado pelos compradores é o mais eficiente desenvolvido até o momento: a ameaça de perda do mercado.

²⁰² Até a meados de 2007, o Estado de Minas Gerais e 11 municípios (de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais) haviam solicitado a adesão ao Sisbi-POA. Eles estão em processo de auditoria documental, sendo que Crissiumal e Três de Maio, ambos do Rio Grande do Sul, vão receber auditoria operacional (SANTOS *et al*, 2007).

5 O MERCADO DA CARNE BOVINA

5.1 O Mercado Mundial

Neste tópico será apresentado um breve panorama reunindo dados relativos à produção, ao consumo e às negociações internacionais envolvendo a carne bovina.

Se considerarmos as plantações destinadas à alimentação animal, a criação destes é considerada a atividade agrícola de maior utilização de terras no mundo e corresponde ainda por cerca de 40% do valor bruto total da produção agrícola mundial (BRUINSMA, 2003). Até 2030, a expectativa é de que a demanda por produtos cárneos dobre nos países em desenvolvimento e se mantenha com baixas taxas de crescimento nos países desenvolvidos. Entre 1961/63, os produtos cárneos eram responsáveis por cerca de 6,4% do total de calorias da dieta em países em desenvolvimento. Em 1997/99, esse valor já era de 10,6%, fazendo com que os produtos cárneos se tornassem a segunda maior fonte de calorias nestes países. Entre os desenvolvidos, a contribuição dos produtos animais na dieta tem se mantido estável em torno de 23% (BRUINSMA, 2003).

Segundo o USDA, entre os anos 2000 e 2005, a cada 100 Kg de carne bovina consumida no mundo, apenas 12 Kg foram provenientes do comércio internacional. Esse valor está bem abaixo de outros produtos, como por exemplo, o café e o suco de laranja com 78 e 64 Kg, respectivamente. Por trás deste comércio mundial de carne pouco expressivo em relação ao consumo, estão questões sanitárias, técnicas, barreiras tarifárias e subsídios.

Produção

A produção mundial do total de carnes aumentou de 44 milhões de toneladas em 1950 para 217 milhões de toneladas em 1999, o que representou uma expansão duas vezes superior à taxa de crescimento populacional, praticamente dobrando a produção mundial *per capita* (BROWN, 2006). Para se chegar aos atuais 54,8 milhões de toneladas produzidas de carne bovina, o fator preponderante não foi o aumento no rebanho, mas sim na produtividade que, por sua vez, está muito mais ligada ao aumento do peso da carcaça, do que ao encurtamento do ciclo produtivo, a exemplo do que ocorre na cadeia de aves e suínos²⁰³. Neste sentido, os países em desenvolvimento ainda têm um grande caminho para percorrer pois em, 1997/99 o rendimento de carne de um animal nestes países era de 163 Kg, ao passo que a média do peso em carcaça de um animal criado em país desenvolvido era de 284 Kg²⁰⁴ (BRUINSMA, 2003). O peso dos animais tem sofrido um aumento contínuo em função das melhorias genéticas e do uso de novas práticas de alimentação e manejo dos rebanhos, ou seja, a implementação de novas tecnologias de produção.

Projeções da OECD e da *Food and Agricultural Policy Research Institute* - FAPRI²⁰⁵ indicam que a produção mundial de carne bovina aumentará a uma taxa média de 0,6% na região da OECD e 1,3% no mundo todo durante o período de 2004 a 2012 (BEEFPOINT, 2007). Segundo dados e projeções da FAO, a contínua e significativa tendência à perda de espaço da carne bovina frente ao total dos produtos cárneos produzidos prosseguirá. Em meados dos anos 90, a carne bovina representava cerca de 41,3% do total de alimentos cárneos produzidos no mundo, porcentagem esta que se reduzirá a 23,5% em 2030. No

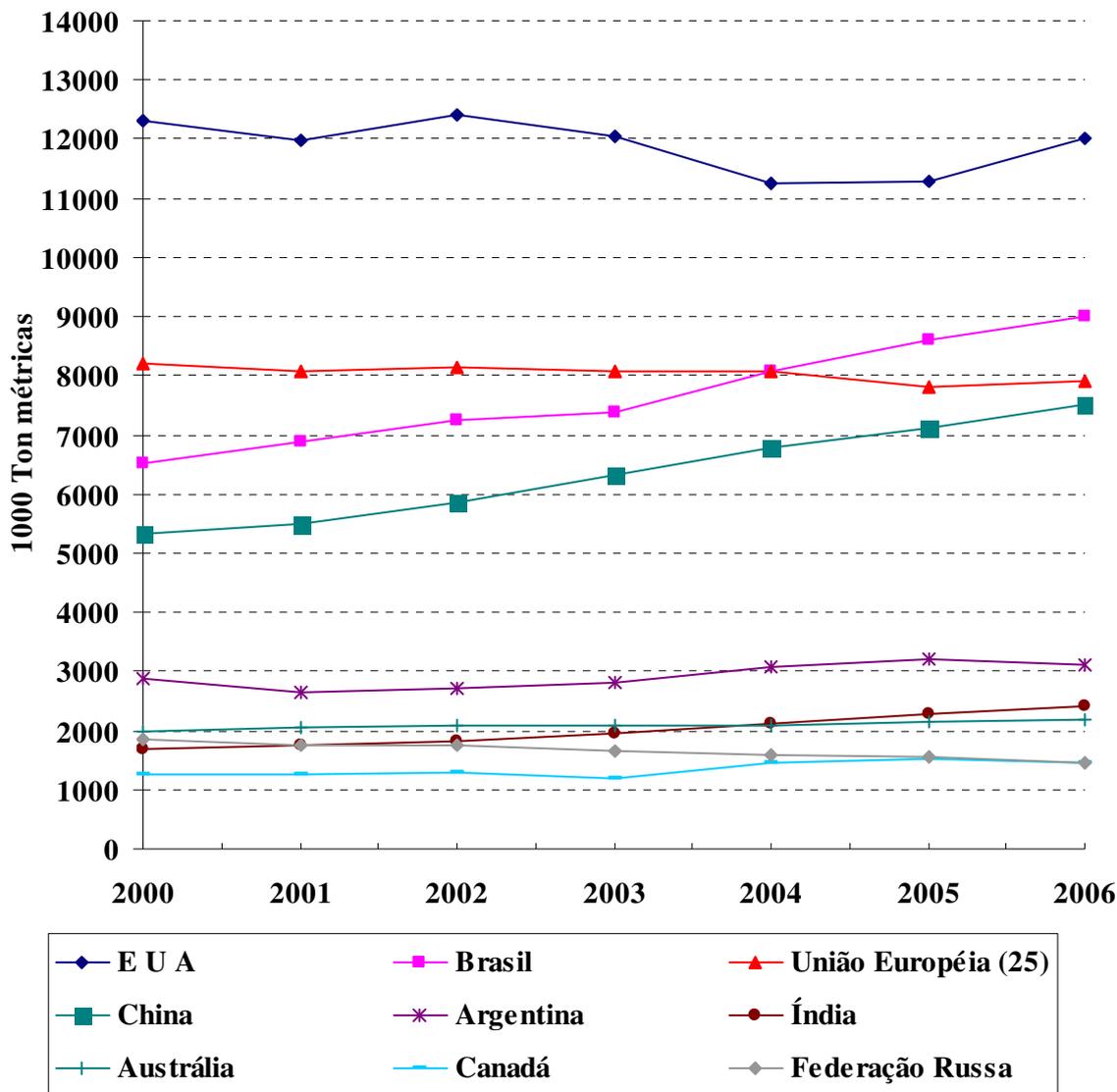
²⁰³ Entre 1989 e 1999, a produção de carne bovina nos países em desenvolvimento aumentou cerca de 3,8% ao ano, enquanto que o rebanho aumentou em apenas 1,3% ao ano, o que implicou em um aumento anual de cerca de 2,5% na produtividade (BRUINSMA, 2003).

²⁰⁴ Para porcos e aves, os níveis de produtividade são mais próximos entre os países.

²⁰⁵ Instituto de Pesquisa de Políticas Agrícolas e Alimentícias, que fornece análises e previsões econômicas para o Congresso dos EUA a partir de dados da Universidade de Missouri-Columbia e Universidade do Estado de Iowa.

gráfico 9, verifica-se a tendência de estagnação da produção de carne bovina nos países industrializados (EUA e União Européia) e a aceleração da produção nos países em desenvolvimento, puxados em especial por Brasil e China, sendo que este último deverá ultrapassar o Brasil em termos de produção de gado em 2030 (BRUINSMA, 2003).

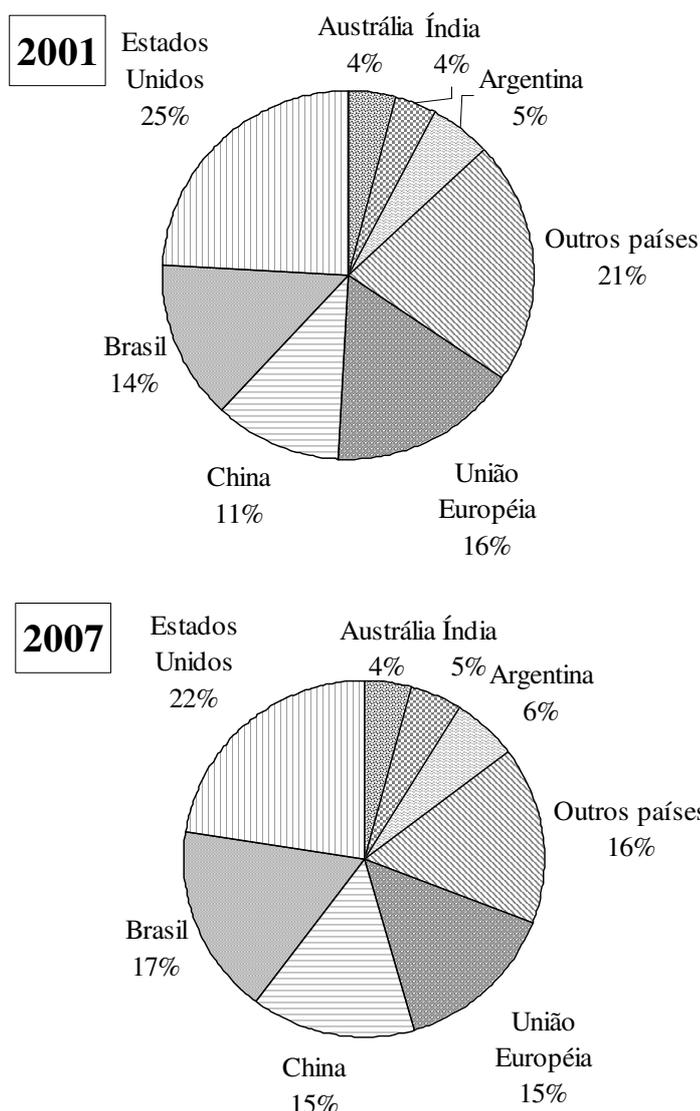
Gráfico 9. Produção de carne bovina no mundo, em grupos de países e em países selecionados.



Fonte: USDA, 2007.

Os gráficos 10 e 11, demonstram que a concentração da produção, que já era significativa em 2001, tende a se aprofundar ainda mais. Estima-se que, Estados Unidos, Brasil, China e União Européia são responsáveis por 66% da produção mundial. Os gráficos também permitem visualizar o avanço da participação da China e do Brasil e a retração dos Estados Unidos e União Européia.

Gráficos 10 e 11. Participação do Brasil na produção mundial de Carne Bovina 2001 e 2006.



Fonte: Santos *et al*, 2007.

A concentração do rebanho é de tal ordem que 50% do rebanho mundial está concentrado nas mãos de apenas cinco países. O rebanho brasileiro atualmente é o maior tanto por habitante, quanto em termos absolutos. Segundo a Tabela 11 o Brasil possui 207 milhões de cabeças e permanece distante da Índia, ainda que o tamanho do rebanho desta se mantenha estabilizado. No período analisado, basicamente apenas a China e o Brasil aumentaram seus rebanhos, ainda que, no caso do Brasil a taxa de crescimento tenha sofrido uma queda significativa. (BRASIL, 2007). Segundo estimativas da FAO, o rebanho mundial, somando-se bovinos e bubalinos, chegará a 1,9 bilhões em 2030; desde total, cerca de 82% estarão localizados nos países em desenvolvimento (BRUINSMA, 2003).

O aumento da produção asiática, principalmente na China, tem chamado atenção. Os principais fatores responsáveis por esse fenômeno são: o crescimento econômico, melhorias nas facilidades de processamento, falta de controle ambiental e estímulo governamental ao consumo de carne bovina. O Brasil, mesmo dispondo do maior rebanho comercial do mundo produz, em carne, apenas cerca de 75% do volume obtido pelos americanos com um rebanho significativamente menor. Isso ocorre devido à elevada taxa média de desfrute dos EUA, que se situa atualmente em cerca de 37% ao ano (SANTOS *et al*, 2007).

Tabela 11. Mundo: rebanho bovino, principais países²⁰⁶ (milhões de cabeças).

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Brasil	170,6	179,2	189,1	197,8	202,7	204,7	207,2
Índia	285,1	286,1	283,1	282,5	282,3	282,0	282,0
China	128,2	130,8	134,8	137,8	141,6	145,3	149,5
EUA	96,7	96,1	94,9	95,4	96,7	97,0	97,6
União Européia	90,3	88,7	87,5	86,4	85,8	85,1	84,8
Argentina	50,4	50,8	50,8	50,2	50,2	51,2	51,6
Austrália	27,9	27,9	26,6	27,3	27,8	28,6	28,4
México	28,5	29,2	28,4	27,6	26,9	26,6	26,5
Rússia	24,5	23,5	22,3	21,1	19,8	19,0	18,2
Outros	126,5	126,9	79,8	77,6	77,0	76,5	76,0
Mundo	1035,5	1042,7	993,7	992,4	993,1	989,6	987,0

Fonte: CNPC/USDA, citado por Santos *et al*, 2007.

Para muitos países, a produção tem sido elevada devido aos subsídios concedidos de forma direta e indireta aos produtores. Para quantificar a dimensão dos subsídios à produção doméstica, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu o Producer Support Estimate (PSE), definido como o valor monetário anual de transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, mensurado em nível de porta da fazenda. Ou seja, o PSE mede o apoio aos produtores, proveniente das políticas relacionadas à agricultura, em relação a uma situação sem essas mesmas políticas. Em termos percentuais, o PSE representa o valor das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores, dividido pelas receitas brutas totais das propriedades rurais. De acordo com dados do PSE na Tabela 12, observa-se que o nível de suporte é baixo nos países tradicionalmente exportadores, e elevado em países europeus, Japão e Coréia.

Tabela 12. Estimativa do Nível de Suporte ao Produtor: Carne Bovina (% do valor bruto das transferências aos produtores no valor bruto da produtividade).

Países	1986-88	1991-93	1997-98	1997p	1998p
Austrália	6	4	4	4	4
Canadá	9	7	5	5	6
República Tcheca	73	48	20	12	16
União Européia	48	54	53	55	62
Hungria	69	39	14	12	15
Japão	44	35	33	33	32
Coréia	56	68	57	61	42
Nova Zelândia	7	1	1	1	1
Noruega	67	67	66	68	69
Suíça	74	68	62	62	67
Turquia	0	32	35	40	48
EUA	6	5	3	3	4

p – prévia

Fonte: OCDE (1999); citado em (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

²⁰⁶ Embora não conste na lista por não se tratar de um país, o rebanho da União Européia é bastante significativo, mantendo um número próximo dos Estados Unidos, com 86,3 milhões de cabeças em 2004.

Na Tabela 13, podem se observados outros dados e a evolução dos subsídios aos produtores agrícolas na União Européia, quantificado em termos de milhões de euros, para o setor de carnes e outros.

Tabela 13. Subsídios aos produtores agrícolas (PSE) na União Européia (em milhões de Euros)

Anos	Carne Bovina	Total
1986-88 (média)	12.020	86.884
2001-03 (média)	20.522	102.108
2001	18.097	99.295
2002	20.608	100.577
2003	22.860	108.251

Fonte: CONTINI E TALAMINI, 2005.

O PSE da UE, no ano de 2003, ultrapassou os US\$ 108 bilhões, o que corresponde a US\$ 21 bilhões a mais do que a média verificada entre 1986 e 1988. Os subsídios para a carne bovina correspondiam a cerca de 23 bilhões de euros em 2003, mais de 21% do total do subsídio concedido ao setor agrícola da UE. Em relação ao período base de 1986–88, os valores do PSE para a carne bovina aumentaram 77%.

Em 2001, o Meat and Livestock Australia já calculava os subsídios europeus para carne bovina em aproximadamente 13.500 Euros por fazenda por ano, correspondendo a um total de 970 Euros por animal abatido. Este mesmo órgão estimou que, diante de uma eventual liberalização do mercado de carne bovina na UE o principal beneficiado seria o Brasil, com ganhos superiores a US\$ 1,2 bilhões anuais.

A partir de 2000, a Agenda 2000 Européia²⁰⁷ passou a dar preferência para o pagamento direto aos produtores em detrimento de programas de garantia de preços mínimos para a carne bovina produzida. Estima-se que aproximadamente 40% da renda do pecuarista europeu provenha de programas como este (MIRANDA, 2001). Além de dificultar a entrada de produtos a preços competitivos na União Européia, os incentivos também acabam gerando excedentes cujos escoamentos só são viáveis a preços competitivos mediante a utilização de mais incentivos. Já nos Estados Unidos, não existem programas de incentivo direto de apoio à produção, porém o setor se beneficia do controle das importações e de políticas que afetam a produção das rações.

Em termos mundiais, dados da OMC indicam que em 2000 foram exportadas 475 mil toneladas de carne bovina subsidiadas, consumindo valores que chegaram a 383 milhões de Euros (CONTINI & TALAMINI, 2005). Em 2001, o montante de carne bovina exportada com subsídios pela União Européia foi de 483,5 mil toneladas. Embora significativos, esses valores, surpreendentemente, ainda se encontram muito abaixo das 821,7 mil toneladas de carne bovina subsidiada que a UE conquistou, junto a OMC, o direito de exportar. Analisando individualmente o dispêndio monetário concedido por produto, constata-se que a carne bovina só perde para o leite como o produto mais subsidiado no mundo (FERREIRA, 2005).

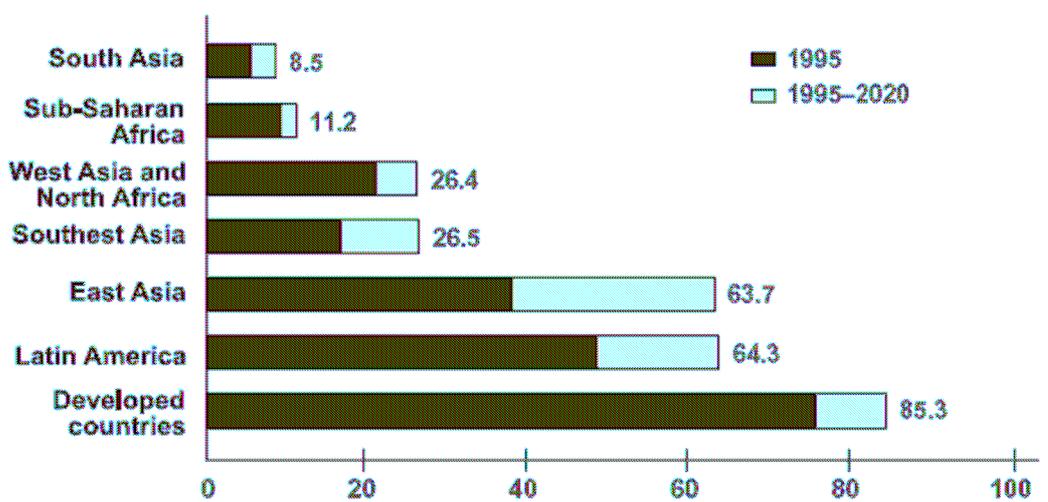
Consumo

Como era de se esperar, o consumo de carne não é distribuído de maneira uniforme entre os diversos países e regiões do globo. Normalmente, os maiores produtores são também os maiores consumidores. A figura 6 fornece um panorama da desigualdade de consumo entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Segundo dados da FAO, os países desenvolvidos que possuem 15% da população mundial seriam responsáveis pelo consumo de 37% do total mundial de carnes, o consumo *per capita* anual desses países é, em média, de 88Kg, ao passo que, para o conjunto dos países em desenvolvimento ele não ultrapassa os

²⁰⁷ Ao final da década de 90, a PAC ganhou a denominação de Agenda 2000.

25Kg. E as projeções indicam que, em 2030, o consumo *per capita* anual chegará a 37 Kg e 100 Kg nos países em desenvolvimento e desenvolvidos, respectivamente (BRUINSMA, 2003).

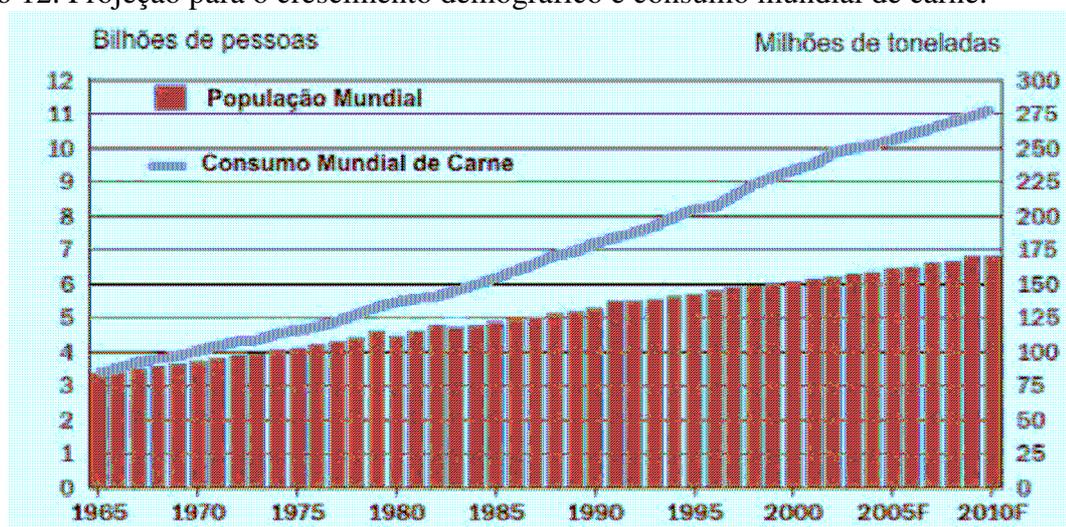
Figura 6. Demanda *per capita* de produtos cárneos, 1995-2020.



Fonte: PINSTRUP-ANDERSON, 2001.

Os principais consumidores mundiais de carne são a China²⁰⁸ e os Estados Unidos. Há vinte anos atrás, os Estados Unidos lideravam o mundo com uma ampla margem. Todavia, após as reformas econômicas na China em 1978, a economia chinesa quadruplicou em duas décadas, e em 1999 a China já consumia 55 milhões de toneladas de carne, contra 34 milhões de toneladas nos Estados Unidos. Com a produção de carnes crescendo mais rapidamente na China do que nos Estados Unidos, essa margem poderá se alargar ainda mais durante esta década (BROWN, 2006).

Gráfico 12. Projeção para o crescimento demográfico e consumo mundial de carne.



Fonte: Flores, 2005.

De acordo com a Tabela 14, podemos verificar que houve um ligeiro decréscimo do consumo *per capita* mundial de carne bovina nos anos 90, persistindo até 2004, enquanto que o consumo de outras carnes aumentou no período estudado. No início dos anos 60, a carne bovina detinha a liderança do consumo; perde essa posição para a carne suína ainda durante a primeira metade da década de 80 e no final de década de 90 já figura na terceira posição. Ainda de acordo com a tabela 13, o consumo mundial *per capita* de carne de frango será

²⁰⁸ Na China, a carne de suínos ainda é a maior responsável pela demanda.

maior do que o consumo da carne suína em 2030, quando representará cerca de 38% do total de carnes consumidas no mundo, segundo a FAO.

Tabela 14. Consumo Mundial *per capita* de diferentes tipos de carnes.

Carne	Consumo (Kg per capita, equivalente de peso em carcaça).								Variação 98-04 ¹ (%)
	1964/ 66	1974/ 76	1984/ 86	1994/ 96	1997/ 99	2004	2015	2030	
Bovino	10,0	11,0	10,5	9,8	9,8	9,7	10,1	10,6	- 9,3
Suíno	9,1	10,2	12,1	13,7	14,6	15,9	15,3	15,1	25,2
Aves	3,2	4,6	6,4	9,3	10,2	12,2	13,8	17,2	90,6
Ovino/Caprino	1,8	1,6	1,7	1,8	1,8	2,0	2,1	2,4	42,9
Total	24,2	27,4	30,7	34,6	36,4	40,5	41,3	45,3	27,0

Fontes: ¹Flores, 2005 e Bruinsma,2003.

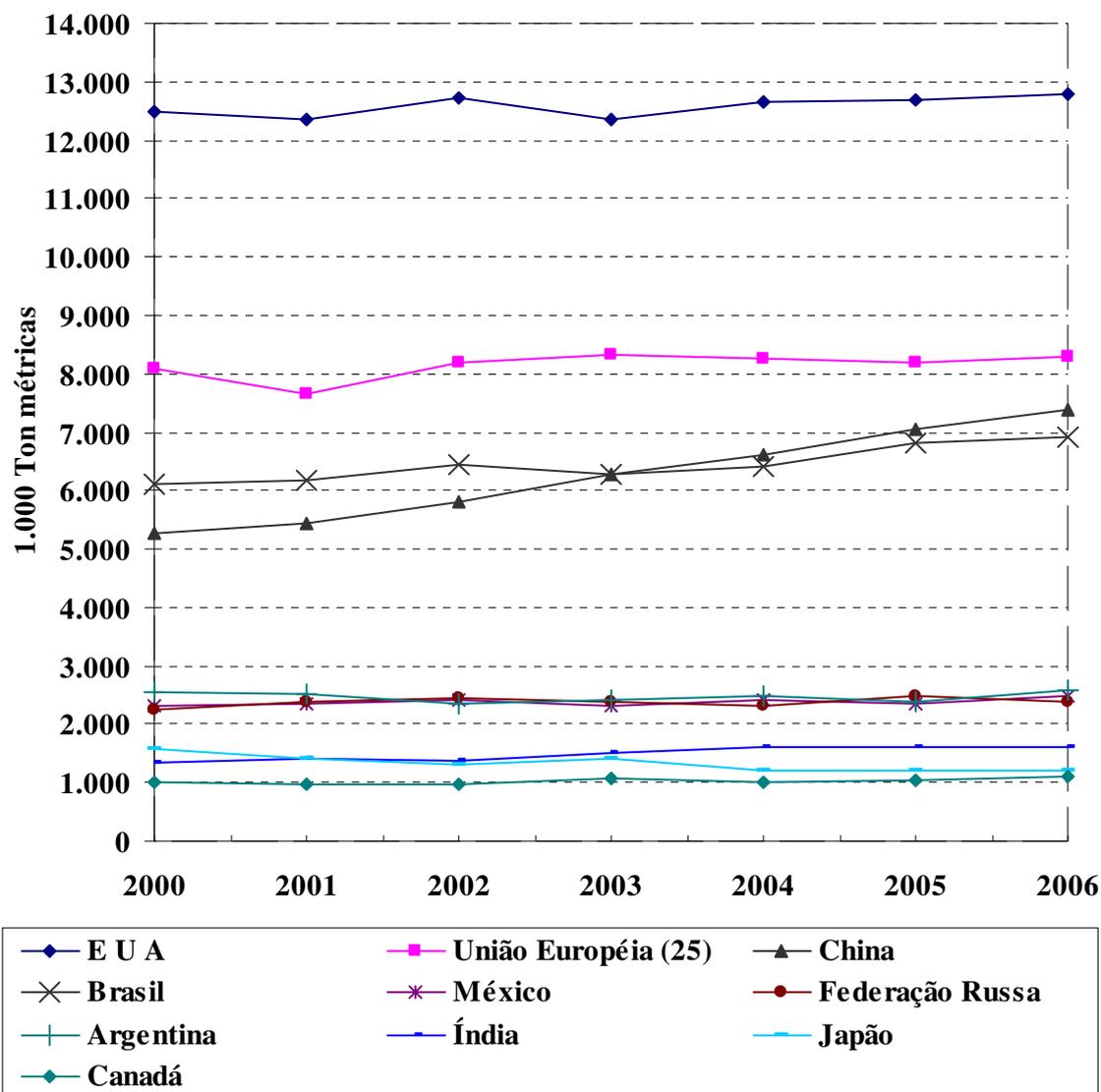
O consumo de carne bovina varia preponderantemente em função dos seguintes fatores: renda *per capita*, crescimento demográfico, preço (seja em função da produtividade ou devido a problemas sanitários), competição com outras carnes²⁰⁹ e questões culturais (como no caso da Índia). Mais recentemente, verifica-se ainda a influência cada vez maior de fatores ligados à saúde e à conservação ambiental como redutores de demanda.

O consumo mundial de carne bovina tem se estabilizado no conjunto dos países desenvolvidos, onde apresenta elevada concentração. Estados Unidos, União Européia, China e Brasil foram responsáveis por 68,5% do consumo mundial de carnes bovina e de vitelo em 2006 (BRASIL, 2007). Como os países em desenvolvimento possuem uma defasagem em termos de ingestão de alimentos e, de uma forma geral, têm apresentado consistentes taxas de crescimentos demográfico e econômico; espera-se que estes países concentrem os maiores aumentos das taxas de consumo de carne nos próximos anos.

Segundo as projeções da FAPRI, o consumo global de carne bovina deverá aumentar gradualmente em cerca de 1,6% ao ano em média até 2012, com destaque para as economias emergentes que se encontram em franca expansão do consumo, enquanto que os países desenvolvidos, além do menor crescimento demográfico, têm seus mercados próximos do ponto de saturação (BEEFPOINT, 2007).

²⁰⁹ De um modo geral, o preço da carne bovina é em torno de 30 a 40 % superior ao da carne de frango ou de suínos.

Gráfico 13. Avanço do consumo de carne bovina pelos maiores consumidores mundiais



Fonte: USDA, 2007.

Analisando o gráfico 13 podemos verificar que, à exceção da China e dos EUA, o volume de consumo dos 10 países maiores consumidores de carne bovina tem se reduzido ou então oscilado muito pouco. No caso da Ásia, o crescimento da população e da renda, e a “ocidentalização” da dieta têm sido os maiores responsáveis pela elevação do consumo. Os problemas econômicos por que passaram os países da antiga União Soviética são os principais responsáveis pela retração nesta região. Já na Europa, a queda contínua no consumo é resultado de inúmeros escândalos que ocorreram no setor, começando com as suspeitas do uso de hormônios de crescimento e antibióticos, seguido das acusações de maus tratos dos animais, da crise da vaca louca e da contaminação das rações por dioxina. Apesar das várias campanhas realizadas para estimular novamente o consumo, segundo dados colhidos por Ferreira, (2005), a expectativa da Comissão Européia é de que ocorra nos próximos anos uma redução de 4,2% no consumo de carne bovina, em relação a 2000.

Mas as mudanças no consumo não são exclusivamente quantitativas. As exigências por qualidade e produtos diferenciados, normalmente garantidos por meio de certificados e selos de qualidade, antes restrita ao mercado externo, passam a ser exigências também do mercado interno. Estes novos paradigmas apontam para a necessidade de mudanças estruturais e organizacionais em todos os elos da cadeia. Contribuem para isso, não apenas o padrão de

consumo que está cada vez mais voltado para produtos frescos e “saúdáveis”, mas também por um processo de concentração da rede varejista nos grandes centros.

Tabela 15. Consumo *per capita* de carne bovina em países selecionados (Kg/habitante /ano).

País/Bloco	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	2007 ²
Argentina	61,6	62,6	64,2	61,8	63,9	65,3
Austrália	35,6	39,8	37,5	36,6	35,5	35,7
Brasil	35,8	34,5	34,8	36,4	36,9	37,5
Canadá	31,1	33,1	32,5	33,6	34,4	33,8
China	4,5	4,9	5,2	5,4	5,6	5,9
UE³	18,0	18,3	18,2	17,9	18,1	18,0
Egito	8,4	7,5	8,2	9,3	8,7	8,6
Hong Kong	12,6	13,8	13,9	15,4	15,3	15,3
Índia⁴	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Japão	10,4	10,7	9,3	9,4	9,2	9,5
Coréia do Sul	12,7	12,6	9,6	9,0	10,0	10,2
México	23,5	22,3	22,6	22,8	23,4	23,3
Filipinas	4,1	4,1	4,5	4,0	4,0	4,0
Rússia	16,9	16,4	16,0	17,5	16,6	16,3
África do Sul	14,3	13,9	15,0	15,8	15,5	15,6
Turquia	9,5	9,4	9,2	9,0	8,8	8,7
EUA	44,3	42,5	43,2	42,8	43,0	43,2
Uruguai	49,4	37,0	39,7	35,4	39,3	40,6

Notas: (1) Dados preliminares.; (2) Previsão (3) UE: Dados incluem os 25 estados membros para todos os anos; (4) Inclui búfalo.

Fonte USDA, elaboração BEEFPOINT, 2007a.

Os consumidores mais esclarecidos procuram atributos de qualidade, que envolvem não apenas questões sanitárias. Cada vez mais, questões relativas às condições de processamento e a designação de origem são levadas em consideração no ato da escolha do produto. O grande desafio é desenvolver produtos que atendam aos desejos e necessidades do consumidor final ou, em muitos casos, gerar esses desejos e, assim criar novos nichos de mercado. A economia dirigida pelos consumidores, “*demand driven economics*”, está abrindo oportunidades para inovação por meio da diferenciação de produtos; esta já é visível em muitos segmentos do mercado, e permite agregar serviços e valor aos produtos agropecuários.

Como alguns atributos exigidos pelos consumidores não podem ser avaliados no ato da compra do produto, as empresas lançam mão da certificação impressa na embalagem e de campanhas publicitárias como estratégias para que o consumidor confie nos atributos descritos. O formato mais comumente utilizado neste caso é a certificação privada externa à empresa objeto da certificação. Na luta pela diferenciação de seus produtos, até mesmo certificados de qualidade obrigatórios por lei, como o sistema APPCC²¹⁰, são utilizados como estratégia de *marketing*.

Os novos padrões de concorrência e a reorganização das cadeias demandam de que os integrantes dos elos iniciais da cadeia se comportem como fornecedores e não apenas produtores. O termo “**produtor**”, neste contexto, caracteriza o dono de terras que: i) produz de acordo com suas condições, ii) produz genéricos (*commodities*), iii) vende a quem pode comprar na ocasião, iv) apresenta uma possibilidade de crescimento e de sustentabilidade mais limitadas. Já as características do “**fornecedor**” são: i) produz de acordo com as

²¹⁰ Obrigatório para alguns estabelecimentos alimentícios.

necessidades dos clientes, ii) produz matéria-prima especializada, iii) vende como empresa para outra empresa, iv) pode organizar sua produção de acordo com as necessidades dos clientes e manejo sustentável dos recursos.

Preço

Os preços relativos dos alimentos praticados em um determinado país podem ser considerados reflexo das prioridades econômicas e sociais destes e da sua capacidade de elaborar políticas que minimizem as distorções de ordem essencialmente estruturais. Via de regra, essas distorções resultam exatamente da incapacidade e/ou da decisão de não ação do Estado na correção das falhas de mercado ou na minimização da iniquidade característica do sistema capitalista (GONÇALVES, 2005).

De um modo geral, os preços da carne bovina no mercado internacional têm apresentado uma tendência de queda desde 1994/95. Os fatores que têm afetado os preços são: as propostas de liberalização comercial a partir do acordo GATT/ OMC; a disputa de mercado com as carnes de frango e suína; a ocorrência de problemas sanitários como a BSE, a *E. coli* e a contaminação das rações por dioxinas.

Como em qualquer produto, o comércio da carne bovina depende das vantagens comparativas em termos dos custos de produção que, neste caso, estão diretamente relacionados à disponibilidade de terra, de boas pastagens, disponibilidade de grãos e de condições climáticas adequadas. Diante disso, pode-se afirmar que o Brasil possui atualmente o menor custo de produção de carne entre os principais produtores. No entanto, ainda que as vantagens comparativas tenham sido capitais para a deflagração do processo de inserção no comércio mundial, elas não foram suficientes para sustentar as posições conquistadas, à medida em que países exportadores emergiam e mercados se saturavam (FARINA & NUNES, 2003).

Tabela 16. Custo de produção da carne bovina dos maiores produtores mundiais.

País	US\$ / Kg
Brasil	0,90 -1,00
Nova Zelândia	1,23
Argentina	1,30
Austrália	1,80
EUA	1,90
Irlanda	3,00

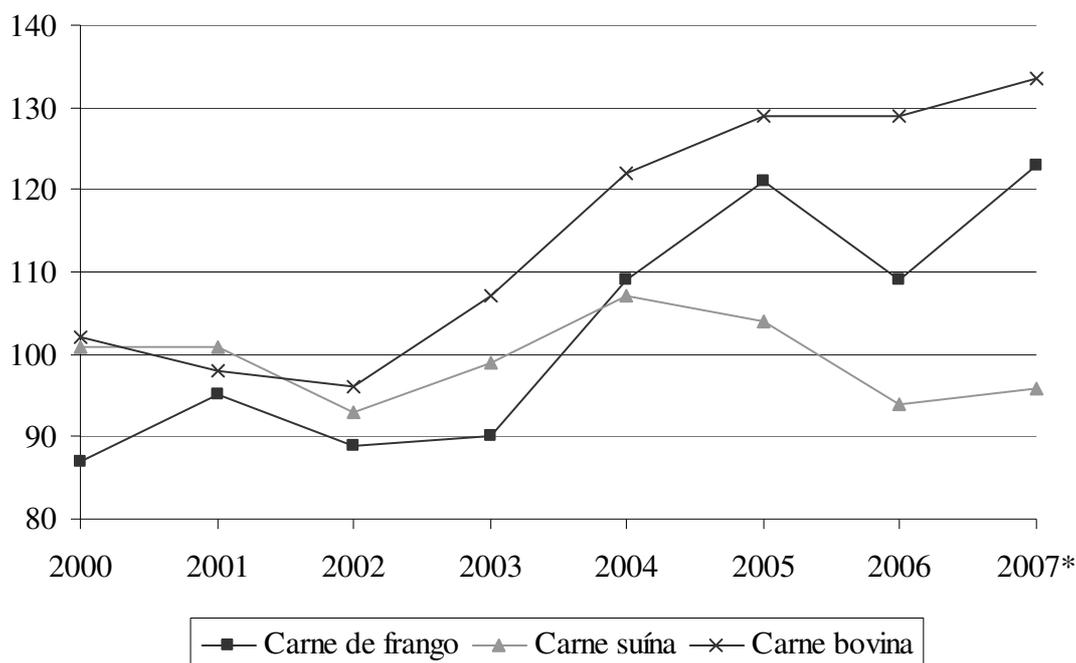
Fonte: ABIEC, 2007.

As proteções comerciais também exercem grandes influências no preço da carne bovina. Um estudo da OCDE, citado por Contini & Talamini (2005), estima que as medidas protecionistas e a política de subsídios, praticadas pela União Européia, fazem com que os consumidores paguem cerca de 63% a mais pela carne bovina.

Em 2004, os preços das carnes de aves, bovina e suína tiveram um aumento de 22%, 14% e 8%, respectivamente. No gráfico 14, pode-se visualizar a significativa queda no preço da carne suína a partir de 2004, e as não menos significativas elevações nos valores de mercado das carnes de frango e bovina, que se mantêm bem acima dos valores de referência praticados entre 1998 e 2000. Um marco a ser destacado ocorreu no final de 2003, com o preço da carne de frango superando a carne suína.

Segundo as Projeções para o Mercado Mundial de Carne Bovina até 2012, os preços da carne bovina deverão reduzir gradualmente e se estabilizar em médio prazo em torno de US\$ 1.600 a tonelada. Ainda segundo o estudo, a tendência de alta em virtude da forte demanda de importação, será contida pela a emergência de novos países exportadores e pelo aumento da competição com outras carnes (BEEFPOINT, 2007).

Gráfico 14. Índices internacionais de preços de carnes selecionadas (1998-2000=100).



*Média até julho
 Fonte: FAO, 2007.

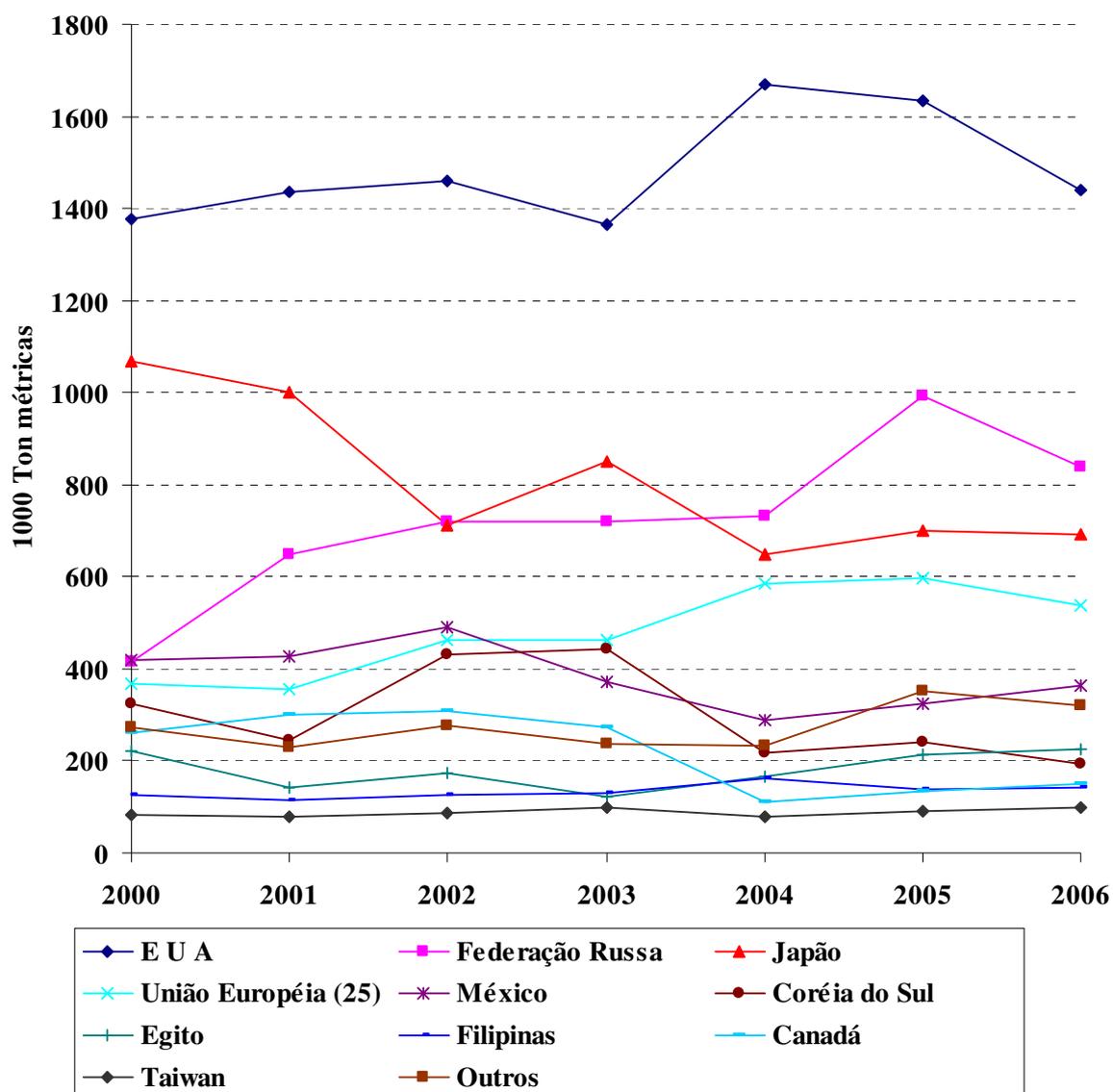
Importações e Exportações

De um modo geral, o comércio de carne bovina tem se expandido de forma intensa. Entre 1984 e 2005, as exportações cresceram cerca de 10% a mais do que a produção mundial. A porcentagem de carne bovina comercializada no mundo em meados dos anos 60 correspondia a 9,4% do total consumido e passou a 16,4% no final dos anos 90. Dentre os responsáveis pelo aumento expressivo do volume de carne comercializada, está o desenvolvimento tecnológico, representado por: i) melhoras significativas na cadeia de frio; ii) redução dos custos de transporte de forma geral; iii) redução dos custos de construção, operação e manutenção de equipamentos; e iv) avanços nas técnicas de atmosfera modificada que permitiram o aumento do *shelf-life* e da variedade de cortes transportados (BRUINSMA, 2003). O desenvolvimento tecnológico e o aumento da renda, associados aos avanços políticos e à proliferação dos acordos internacionais de comércio foram os principais responsáveis pela ampliação do conjunto de países importadores, sobretudo da carne brasileira²¹¹ (IMS, 2007).

As importações de carne estão intimamente ligadas ao poder aquisitivo e aos hábitos alimentares da população. Além destes fatores mais explícitos, como em qualquer relação que envolva a transferência de propriedade de determinado bem ou de prestação de serviço, as relações comerciais entre os países estão envoltas por disputas de poder e de barganha.

²¹¹ Entre 1992 e 2004, o Brasil aumentou o número de destinos para seus produtos cárneos de 75 para 143 países (IMS, 2007).

Gráfico 15. Volumes das importações de carne bovina pelos maiores importadores mundiais.



Fonte: USDA, 2007.

Analisando o gráfico 15, chama atenção a retração ou pelo menos tendência à estabilização das importações na grande maioria das regiões e países estudados a partir de 2003, com exceção dos EUA. Esse fato pode ser atribuído a uma estabilização normal devido à saturação do mercado, à pressão das carnes de frango e de suínos entrando no mercado com preços mais atraentes, à mudanças de hábito do consumidor e, sobretudo aos escândalos sanitários relacionados ao produto nos últimos anos.

Os Estados Unidos são um grande importador de carne mais barata para ser utilizada na produção de carne enlatada (*corned beef*) e hambúrgueres na sua grande cadeia de *fast food*. Ainda no caso dos Estados Unidos, o fenômeno de expansão das importações se deve a um ligeiro aumento do consumo interno, associado a uma retração da produção interna, conforme observado nos gráficos anteriores.

O gráfico 15 exhibe apenas os maiores importadores do produto, que normalmente tendem a exibir certa estabilização no consumo e, conseqüente uma estabilização das importações. Entretanto, em alguns países em desenvolvimento o aumento da renda vem

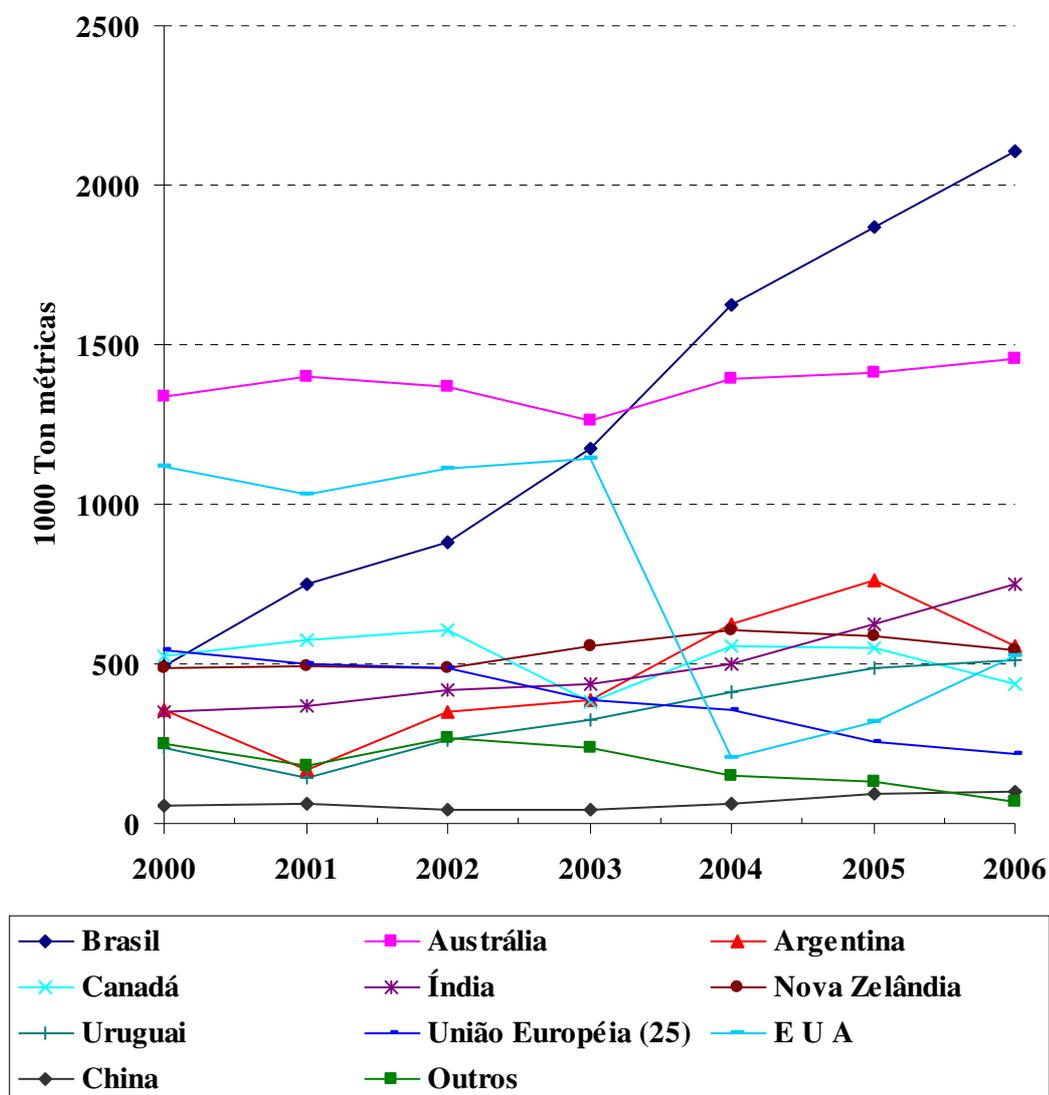
promovendo um significativo aumento do consumo. No caso da China, por exemplo, de 1990 a 2002, o consumo e as importações cresceram respectivamente 82% e 405%.

Analisando as exportações de carne, verifica-se um alto grau de concentração, com poucos países dominando o comércio mundial. Segundo a *International Meat Secretariat* (2007), entre 2003 e 2005, os cinco maiores países exportadores foram responsáveis por mais de dois terços das exportações globais. O Gráfico 16 exibe uma redução das exportações dos EUA, que pode ser creditada, em parte, à estratégia de reduzir o rebanho interno e passar a obter mais produtos cárneos no mercado externo (conforme observado no gráfico anterior), provavelmente devido à queda de preço, associada ao desejo de reduzir uma atividade potencialmente prejudicial ao meio-ambiente de seu território²¹². Entretanto, com a recuperação dos preços internacionais e a superação da retração da demanda, já é possível observar um movimento de retomada das exportações americanas a partir de 2004.

No caso da União Européia, a queda observada nas exportações pode ser atribuída em parte aos problemas de ordem sanitária, aos acordos de liberalização do comércio e à redução de subsídios firmados quando da Rodada do Uruguai do GATT. O comércio intra-europeu corresponde à aproximadamente 65% das exportações de carne bovina e é nessa área que a crise da BSE e da ração com dioxina tiveram um impacto mais significativo. Segundo a USDA, o medo da BSE na Europa promoveu uma queda de 40% nas exportações da carne.

²¹² A criação de gado americana é, preponderantemente, realizada em confinamento e, portanto, mais propensa a problemas ambientais.

Gráfico 16. Volumes das exportações de carne bovina pelos maiores exportadores mundiais.



Fonte: USDA, 2007.

No gráfico 16, chama atenção ainda a ascensão significativa das exportações brasileiras e, em menor grau da Argentina. Esse fenômeno tem relação com: a expansão e diversificação dos mercados (nota 207); a ocupação pelo mercado após a retração dos EUA; a entrada de novos compradores representados por uma parcela dos países em desenvolvimento, que obtiveram expressivos aumentos de renda nos últimos anos; e ainda pela declaração de região livre de febre aftosa que esses dois países obtiveram nos últimos anos²¹³.

É preciso ressaltar, entretanto, que os números relativos ao volume total exportado podem ser muito distintos dos valores obtidos com as exportações. Isso ocorre devido a uma associação de fatores relacionados a: diferenças nos tipos de corte, do mercado importador, do valor agregado embutido nos produtos e da imagem que o país exportador possui no mercado. Por exemplo, enquanto que em 2005 o volume exportado pelo Brasil se distanciava significativamente do exportado pela Austrália, os valores das exportações de carne bovina destes países era de US\$ 3.062 milhões e US\$ 3.014 milhões, respectivamente. Estes valores indicam claramente que o valor médio pago por cada quilograma dos produtos exportados

²¹³ Como será exposto adiante, este cenário mudou com a descoberta de novos focos da doença no Brasil.

pela Austrália é superior ao pago pelos produtos brasileiros (BRASIL, 2007). As variações no preço médio de exportação de carne bovina congelada podem ser observadas na tabela 17.

Tabela 17. Mundo: preço médio de exportação de carne bovina congelada¹, países selecionados (US\$ 1.000 por tonelada).

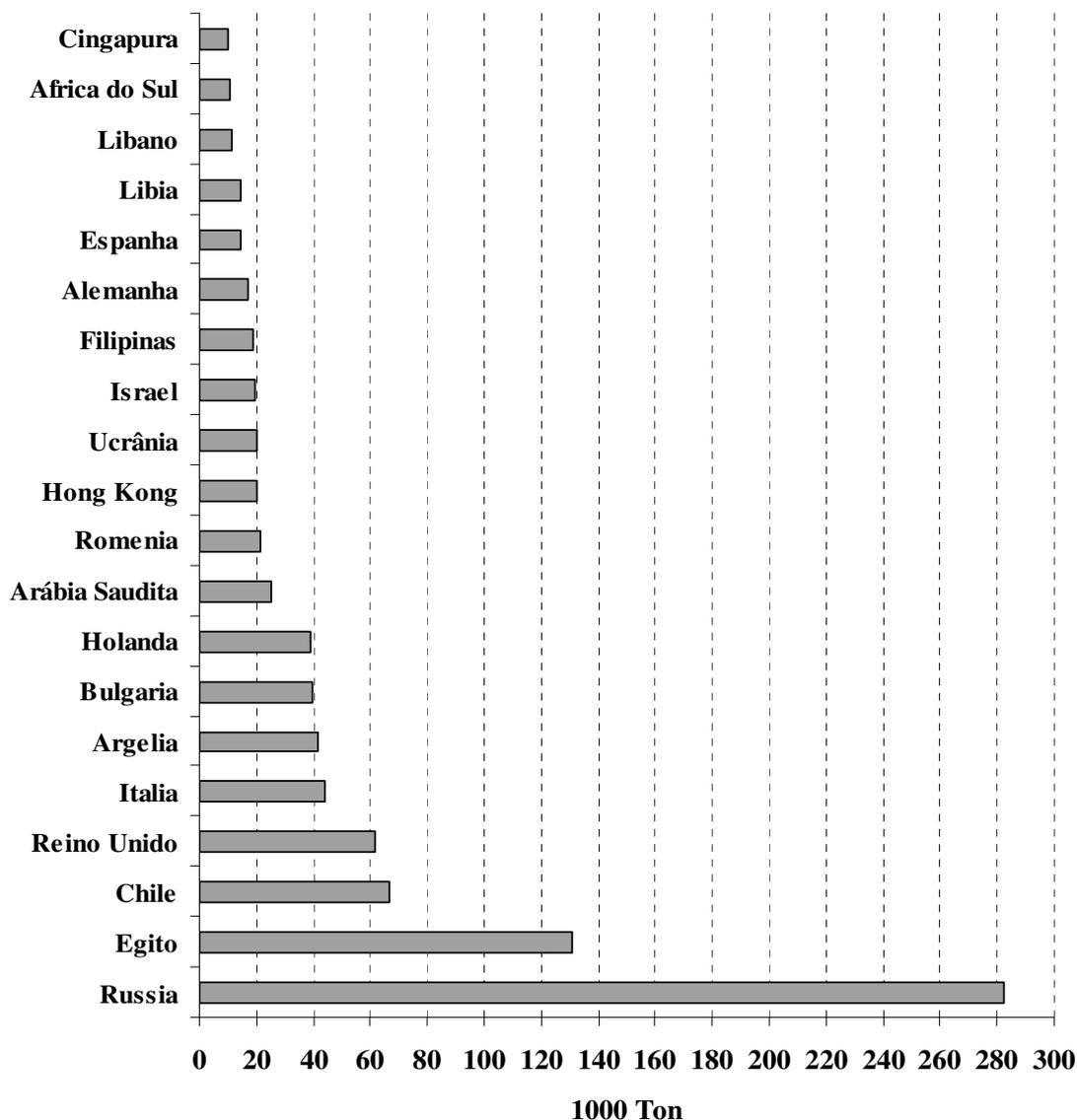
País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2004	2005	2006
Austrália	1,29	1,26	0,99	nd	1,06	1,03	1,07	1,36	2,00	2,13
Brasil	3,32	3,13	2,73	2,38	1,77	1,58	1,56	1,85	nd	2,24
Holanda	1,25	0,95	1,22	1,10	nd	2,09	2,30	3,18	4,41	4,89
Irlanda	2,76	2,54	2,52	2,11	1,63	1,36	1,69	1,75	2,32	3,47
Alemanha	1,06	0,92	1,73	0,76	1,39	1,34	1,69	1,75	2,32	1,90
Argentina	2,25	2,31	2,73	2,07	2,00	2,08	1,26	1,46	1,72	1,90
França	0,35	0,33	0,35	0,32	0,25	1,64	1,90	2,23	2,64	3,93
Canadá	1,36	1,40	1,12	nd	1,69	1,46	1,37	1,56	1,54	2,13
Estados Unidos	3,41	3,14	2,71	nd	3,14	2,78	2,74	3,38	3,34	3,77
Nova Zelândia	1,29	1,23	0,89	1,00	nd	0,89	1,06	1,29	1,85	2,04

Fonte: BRASIL, 2007.

Nota: ¹ Posição 0202 do Sistema Harmonizado (1996 e 2002).

Analisando a Tabela 16, é possível verificar que, entre os países selecionados, a variação dos valores pagos pela tonelada de carne bovina congelada em 2006 pode chegar a quase 40%. É possível verificar ainda que, em muitos países, a variação anual é significativa. As elevações nos valores pagos pela carne bovina ocorrem basicamente em função da conquista de mercados, de movimentos dos países para melhorar sua imagem, agregar valor a seus produtos, etc; já sua redução pode ter como causa a perda de determinado mercado ou a ocorrência de problemas sanitários que prejudicam a imagem do país. Um dado interessante a ser destacado na Tabela 17 é que, comparando os preços pagos em 2006 com os praticados dez anos antes, todos os países obtiveram ganhos, às únicas exceções são o Brasil e a Argentina, com perdas de 32,8% e 15,5%, respectivamente. Segundo Ferreira (2005), de modo geral, as duas formas para que o Brasil consiga agregar valor ao seu produto e recuperar os preços médios da tonelada exportada seriam: melhorar a qualidade do produto exportado e/ou negociar para reduzir as tarifas de importação vigentes nos mercados compradores. O mesmo autor cita que essa melhoria na qualidade (relacionada basicamente a atributos como maciez) poderia ser obtida com um processo adequado de maturação; melhora genética com cruzamentos utilizando sangue europeu; e redução da idade média de abate dos animais. Para as carnes *in natura* os elementos de diferenciação e agregação de valor mais importantes são serviços relacionados ao cortes e gramaturas especiais para abastecer clientes específicos. Alguns frigoríficos brasileiros já exploram com sucesso esses segmentos (FARINA & NUNES, 2003).

Gráfico 17. Principais destinos das exportações mundiais de carnes frescas refrigeradas ou congeladas (jan a nov/2005).



Fonte: BRASIL, 2006.

A previsão é de que o comércio total de carne bovina aumente em 1,7 milhão de toneladas durante o período de 2004-2012. A maior parte do crescimento nas importações ocorrerá por conta do aumento de demanda na Ásia, México, Egito e Rússia; com a perspectiva de que as exportações americanas absorvam algo em torno de 75% desse crescimento na demanda mundial (BEEFPOINT, 2007).

Quanto ao perfil dos produtos exportados, nota-se uma clara tendência de aumento na exportação da carne congelada desossada e uma redução nas exportações de carne *in natura*, com osso e a salgada seca. No período correspondente ao gráfico 17 o volume de carne congelada exportada foi cerca de 5 vezes superior ao da carne *in natura*.

5.2 O Mercado Brasileiro

Por se tratar do maior exportador e um dos maiores produtores mundiais, grande parte da análise do mercado brasileiro de carne bovina está contida na seção anterior que trata sobre o mercado mundial. Assim sendo, as observações e dados expostos nesta seção irão se ater a

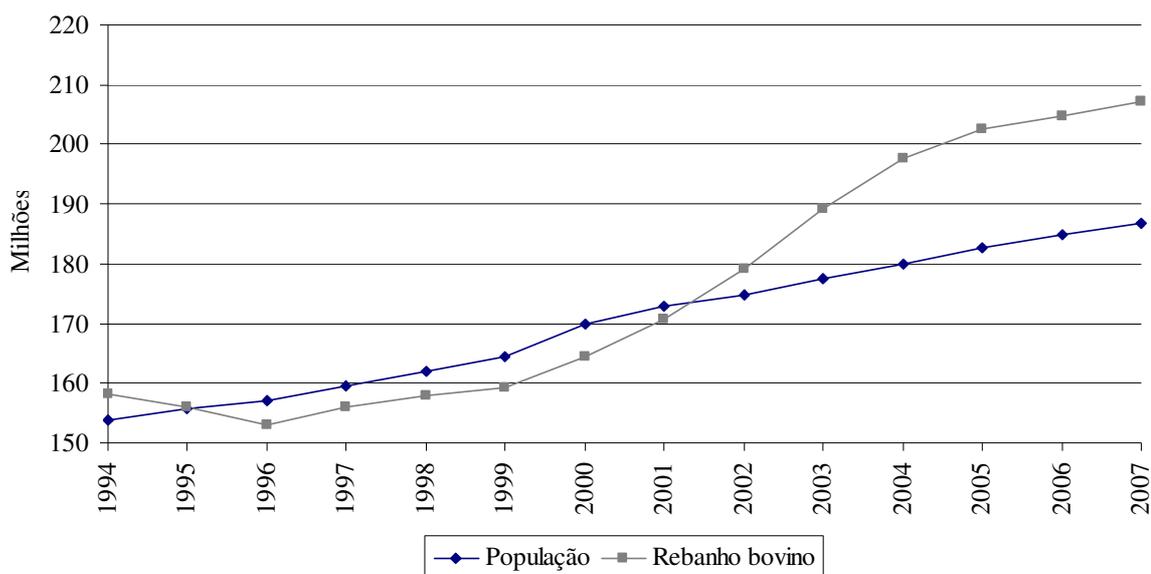
aspectos particulares da produção, competitividade, consumo de exportação da carne bovina no território brasileiro.

Rebanho brasileiro

A criação de gado sempre foi utilizada como um forte instrumento de expansão e ocupação do interior do país. Atualmente, nas várias regiões fisiográficas, a atividade de cria tende a concentrar-se em áreas mais distantes dos grandes mercados consumidores e em regiões de solos menos férteis, ou onde as condições climáticas são mais adversas, o que resulta em uma nutrição inadequada dos animais. As novas fronteiras de criação de gado localizam-se na região Centro-Oeste e, mais recentemente na região Norte, onde o avanço de grandes propriedades sobre a floresta vem gerando preocupações de ordem ambiental. Constitui exceção a esse quadro o Rio Grande do Sul, onde 91,68% dos produtores de bovinos do Estado possuem rebanhos de até 50 cabeças e realizam a cria, recria e engorda simultaneamente (CACHAPUZ, 1993).

Como pode ser observado no gráfico 18 o rebanho brasileiro ultrapassou a marca de 1 bovino por habitante em meados de 2001, chegando a 207,2 milhões de cabeças em 2007 (SANTOS *et al*, 2007). O gráfico também permite verificar uma tendência de redução na taxa de crescimento do rebanho a partir de 2004.

Gráfico 18. Evolução do rebanho e da população no Brasil



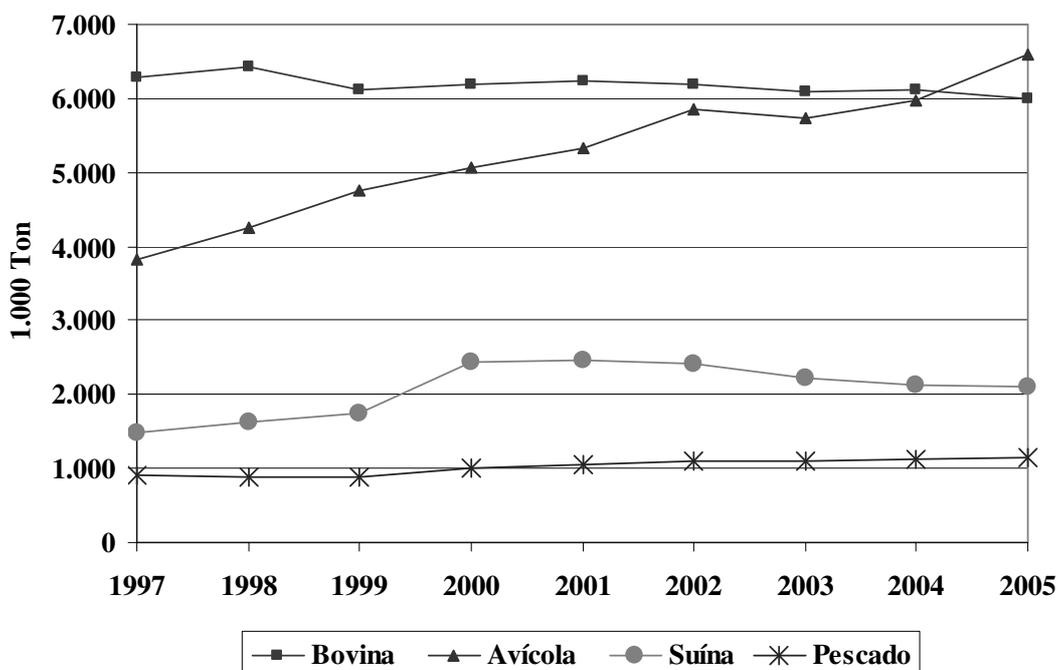
Fonte: CNPC, 2007 / SANTOS *et al*, 2007

Rebanho: 1994 - PPM/IBGE; 1996 - Censo Agropecuário/IBGE; 1995 e 1997 a 2007 - Estimativas

Produção, Consumo Exportação e Importação

Como pode ser observado a partir do gráfico 19, estima-se que a produção brasileira de carne bovina em 2006 tenha chegado a 9.000 toneladas equivalentes em carcaça; neste ano o volume exportado foi de 2.200 toneladas equivalentes em carcaça. Até 2000, o percentual exportado se mantinha em cerca de 10% do total produzido no país, no entanto, a partir deste período, este percentual tem aumentado a cada ano, chegando aos atuais 25%. Esta variação não teve como causa uma redução no consumo interno *per capita* anual, que tem se mantido em torno de 35 Kg equivalente de carcaça ao ano, mas sim ao expressivo aumento do volume exportado. A participação brasileira no mercado mundial de carne bovina aumentou de 8,55% em 2000 para 27,8% em 2006 (BRASIL, 2006c). Já a importação brasileira de carne bovina é quase que insignificante quando comparada ao volume exportado, e deve chegar a patamares em torno de 100 toneladas equivalentes em carcaça em 2007 (SANTOS *et al*, 2007).

Apesar de sua pujança, estima-se que o Brasil esteja excluído de 60% do mercado mundial de carne bovina, precisamente das nações que melhor remuneram o produto, como Estados Unidos, Japão e Coréia do Sul. Contabilizando os volumes importados pelos países que não compram carne brasileira devido a restrições sanitárias, chega-se a um mercado de US\$ 8 bilhões que pode ser alcançado pelo Brasil, caso haja avanços no controle da febre aftosa e, sobretudo, reconhecimento do princípio da regionalização (LIMA *et al*, 2005). Gráfico 19. Evolução do consumo de diferentes carnes no Brasil entre 1997 a 2005.

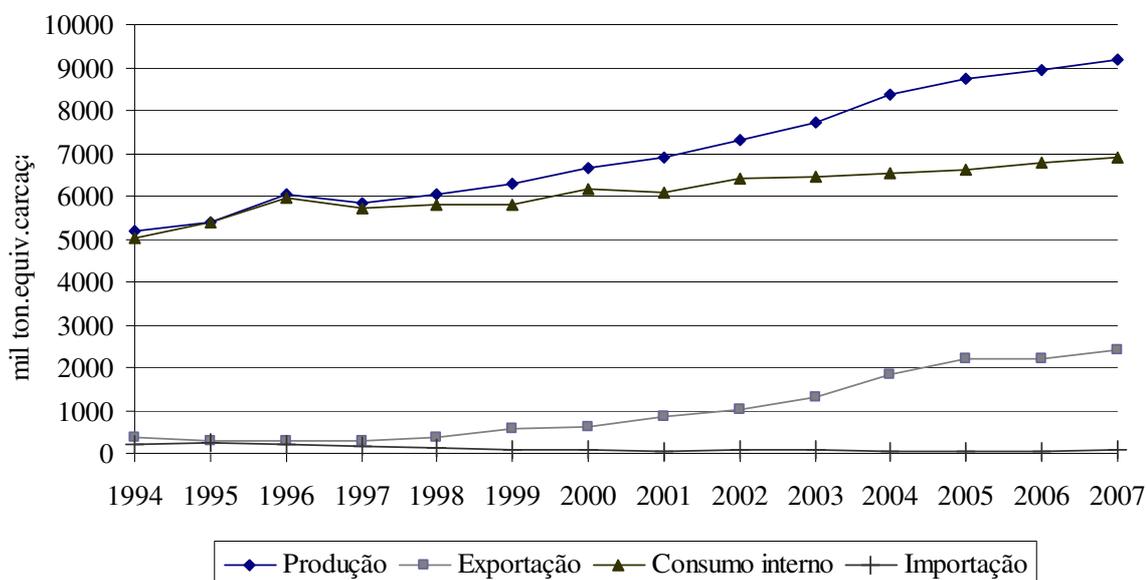


Fonte: GONÇALVEZ & MACHADO, 2007.

O consumo de carne no Brasil atinge apenas cerca de 60% de toda a população, sendo que a grande maioria destes não possui poder aquisitivo para compra de um produto de qualidade superior, com isto é ofertado produto sem padrão de qualidade e muitas vezes sem inspeção sanitária conforme legislação. No Gráfico 19, podemos verificar que, nos últimos 10 anos, o consumo de carne bovina se manteve relativamente estável e que, após 2004, foi ultrapassado pelo consumo de carne avícola, que teve um aumento expressivo no intervalo estudado, sobretudo em função do seu baixo preço.

Durante os últimos 20 anos, o País tem figurado entre os maiores exportadores de carnes, entretanto, mais recentemente, o Brasil aumentou significativamente a sua participação chegando ao primeiro lugar nas exportações de carne bovina. Destaque-se o fato de que, segundo dados colhidos por Kageyama e Graziano (1987), em 1975 apenas 0,9% do total produzido pelo Brasil era destinado ao mercado externo. O aumento da demanda de carne bovina no mercado interno tem uma relação direta com o poder de compra do consumidor, que prioriza o consumo de carne bovina (RAMOS, 2006). O aumento do consumo interno, por sua vez, tende a reduzir as exportações, esse fenômeno foi observado após os planos de estabilização, mas atualmente não tem sido suficiente para inibir as significativas taxas de crescimento do volume de carne exportada (FARINA & NUNES, 2003).

Gráfico 20. Produção, Consumo, Exportação e Importação de carne bovina brasileira (1994-2007).



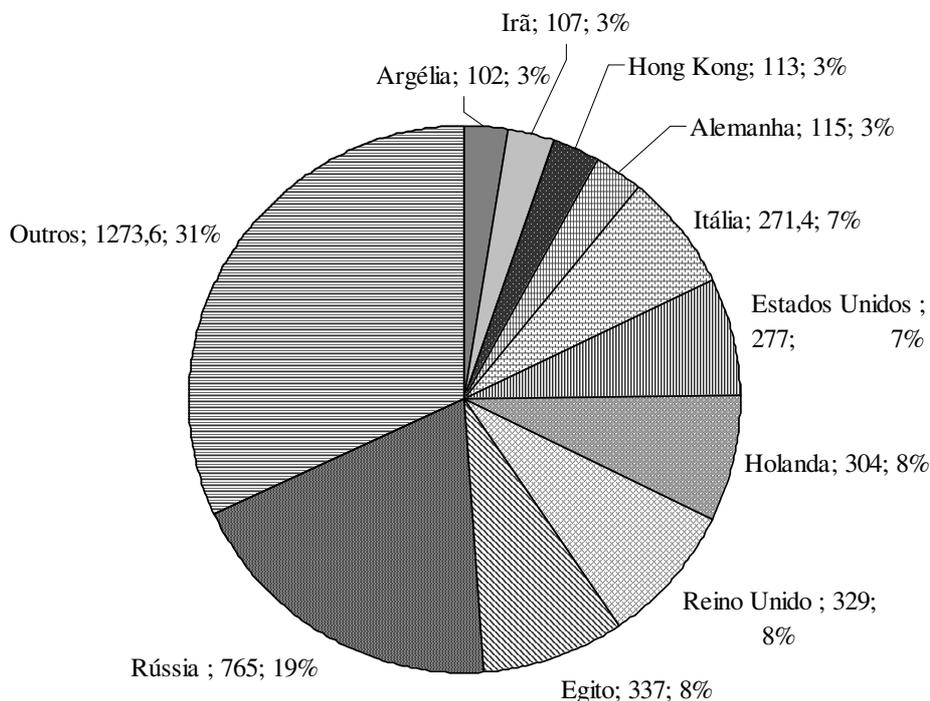
Fonte: CNPC, 2007.

Rebanho: 1994 - PPM/IBGE; 1996 - Censo Agropecuário/IBGE; 1995 e 1997 a 2006 - Estimativas

Para ilustrar o quanto tem sido expressivo o aumento da produção brasileira nos últimos anos, pode-se citar que o aumento da produção de carne bovina e vitelo entre 2000 e 2006 foi 38,5%; neste mesmo período, a elevação da produção mundial não chegou a 7% (BRASIL, 2007). De janeiro a junho de 2007, foram exportados o equivalente a US\$ 2,216 bilhões.

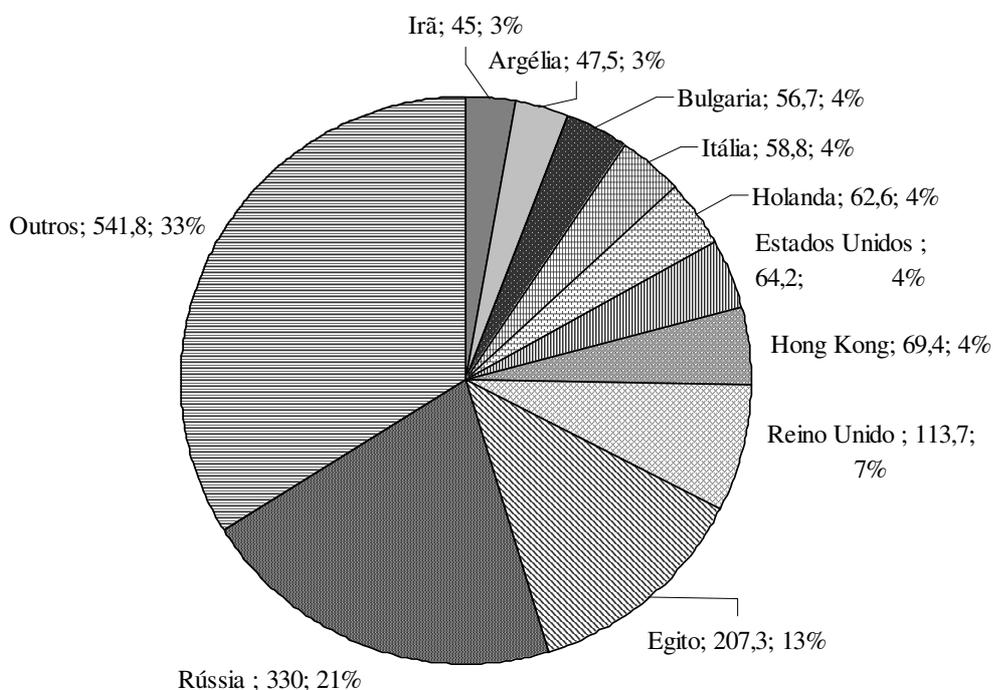
Um dado que comprova o lugar de destaque que o Brasil alcançou no comércio mundial de carne bovina é o fato de seus produtos serem vendidos a 143 países já em 2004. Entretanto, as exportações ainda se encontram bastante concentradas, em 2005, apenas 15 países adquiriram 83% do valor total das exportações (BRASIL, 2007). Os principais compradores de carne bovina frescas, resfriadas ou congeladas, de janeiro a novembro de 2005, foram Rússia, Egito, Chile e Reino Unido. Nos gráficos 21 e 22 estão representados os dez maiores importadores de carne brasileira em termos de valores e suas respectivas quantidades em 2005.

Gráfico 21. Brasil: exportações de carne bovina em 2006, 10 principais destinos em valores (US\$ milhões).



Fonte: MDIC-SECEX/DECEX com base nos registros de exportações - Res, 2007

Gráfico 22. Brasil: exportações de carne bovina em 2006, 10 principais destinos em quantidade (mil Toneladas).



Fonte: MDIC-SECEX/DECEX com base nos registros de exportações - Res, 2007.

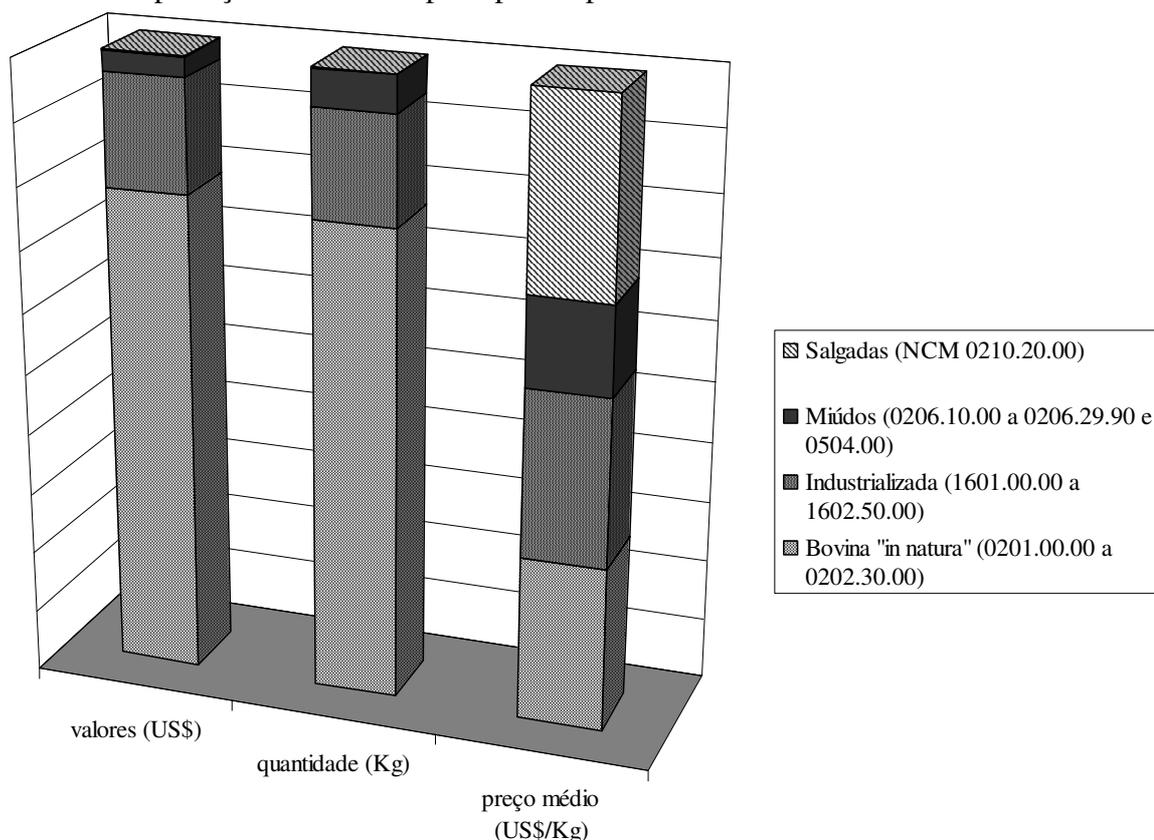
As projeções apontam para um firme aumento na produção de carne bovina no Brasil (entre 1,8% e 2,4% por ano em média nos próximos sete anos, de acordo com a OECD e a FAPRI) (BEEFPOINT, 2007). O relatório do Departamento da Agricultura dos Estados

Unidos (USDA), prevê que a produção e as exportações de carne bovina do Brasil deverão expandir-se, em função do crescimento nas demandas doméstica e externa, das menores ofertas globais e de uma elevação nos preços. Segundo revisão dos cálculos do USDA, durante 2007, a produção brasileira deverá aumentar 3,4% (chegando a pouco mais de 9,3 milhões de toneladas) e as exportações em 6%. O crescimento nas exportações é parcialmente sustentado por novas oportunidades no Oriente Médio (Egito, Irã, Israel e Arábia Saudita). As vendas para estes mercados não tradicionais e a venda de produtos cozidos para os Estados Unidos têm compensado o declínio nas vendas à UE e o acesso limitado ao mercado russo em função dos surtos de febre aftosa no final de 2005 (BEEFPOINT, 2007a). Para horizontes mais distantes, a Assessoria de Gestão Estratégica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, estima que o Brasil registrará aumentos de produção da ordem de 4,4% ao ano até 2015, e incrementos nas exportações que chegarão a 8,9% ao ano. Casos a estimativa se verifique o Brasil atingirá 2015 com 2,6 milhões de toneladas de carne bovina exportadas, mantendo sua liderança (BRASIL, 2007c).

Quanto à característica dos produtos exportados, a maior parte das carnes brasileiras é exportada como matéria-prima para a indústria. Parcela muito reduzida da carne *in natura* segue diretamente para o distribuidor ou para os serviços de alimentação. A carne bovina desossada e congelada figura em primeiro lugar em termos de volume exportado, seguida pela carne bovina desossada, fresca ou resfriada e, em terceiro lugar, figuram as preparações alimentícias e conservas de bovino²¹⁴ (BRASIL, 2007b). As carnes processadas enlatadas são exportadas principalmente para os Estados Unidos, mas esse mercado encontra-se estagnado. Nos últimos anos, há uma disparidade significativa entre o crescimento da exportação da carne *in natura* quando comparada à da carne industrializada. Ainda que para o Brasil o volume exportado de carne industrializada possa ser pouco relevante, para os importadores da União Européia, representam cerca de 75% do total comprado deste tipo de produto (FERREIRA, 2005). Um segmento no qual o Brasil tem ampliado significativamente as exportações é o de carnes cozidas e congeladas para sopas (FARINA & NUNES, 2003).

²¹⁴ O mercado europeu proíbe que cortes com osso sejam exportado pelo Brasil para o mercado europeu devido a barreira de ordem sanitária (febre aftosa) (FERREIRA, 2005).

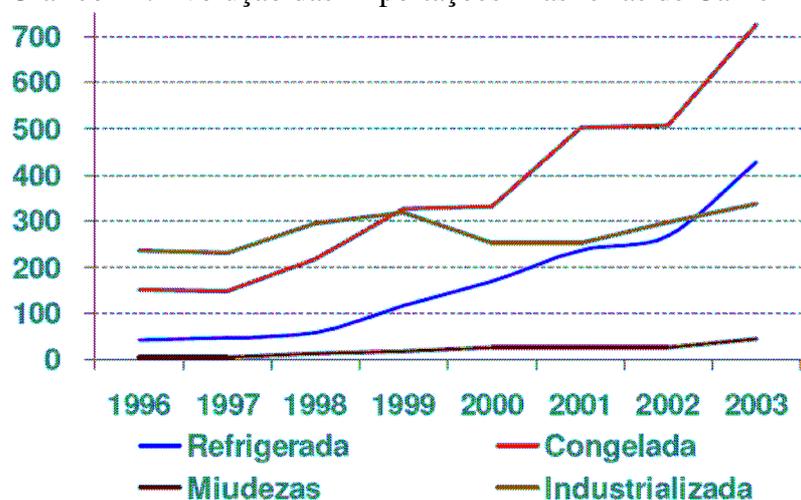
Gráfico 23. Exportações brasileiras por tipos de produtos de carne bovina em 2006.



Fonte: MDIC-SECEX/DECEX com base nos registros de exportações - Res, 2007.

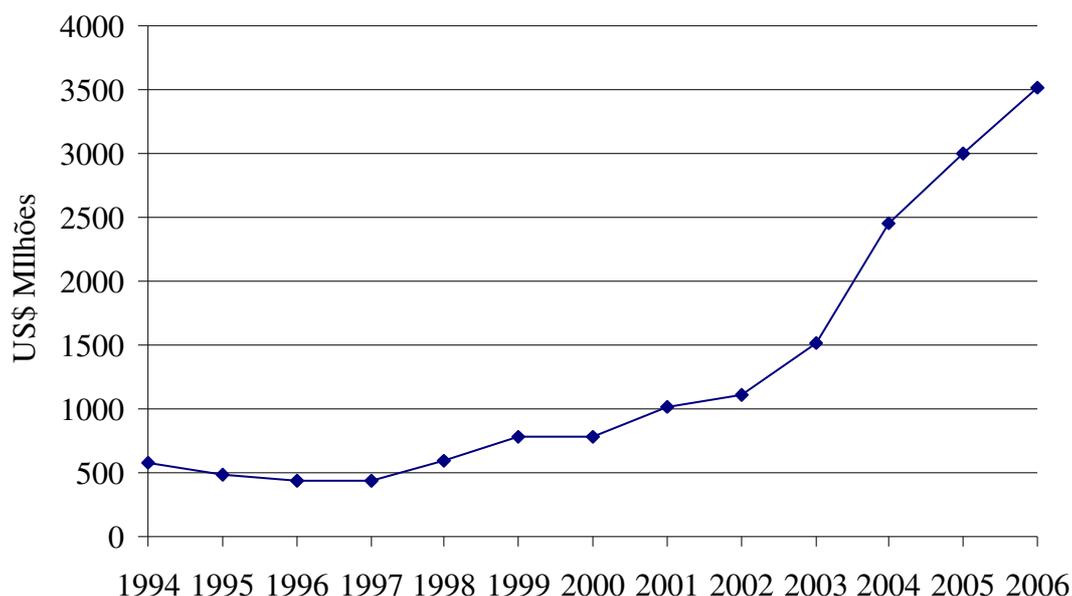
No gráfico 23, podemos verificar que os valores pagos pela carne in natura, é muito inferior àquele pago por outros produtos salgados ou industrializados. Entretanto, além do mercado mundial ser mais restrito para os produtos de maior valor agregado, os países em desenvolvimento encontram barreiras comerciais mais rígidas para estes produtos. Esses motivos explicam a estagnação na comercialização destes produtos nos últimos anos, enquanto que o aumento das exportações de carnes refrigerada e congelada é significativo conforme verifica-se no gráfico 24.

Gráfico 24. Evolução das Exportações Brasileiras de Carne Bovina (em milhões de US\$)



Fonte: Flores, 2005.

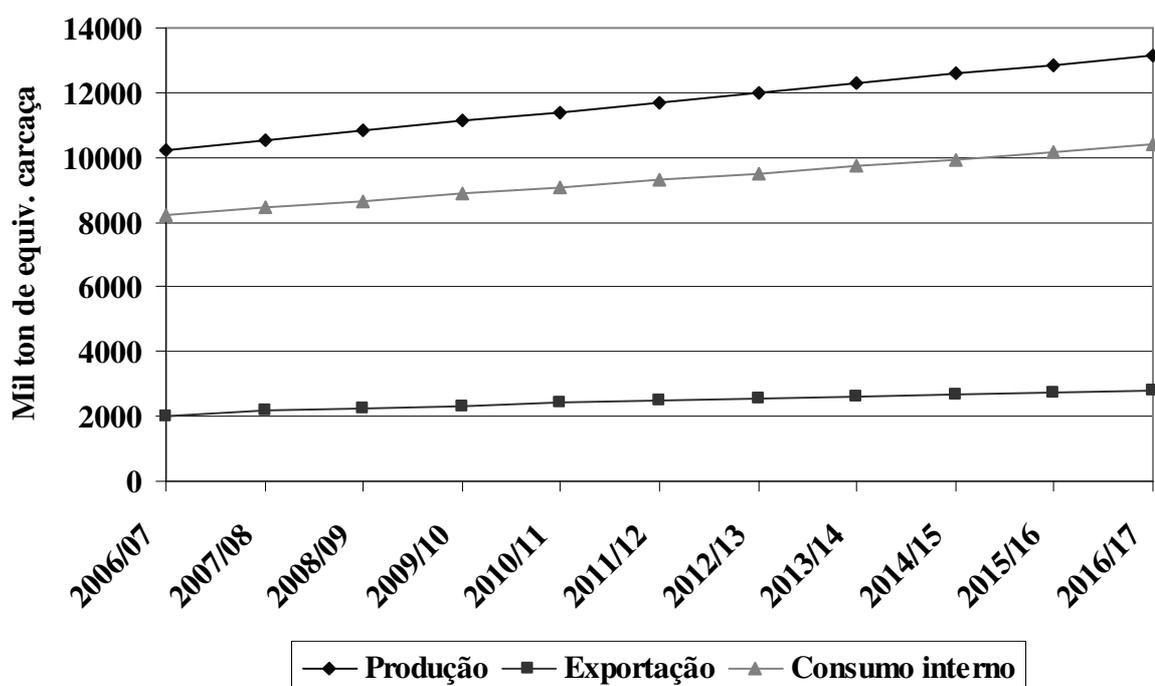
Gráfico 25. Valor das exportações brasileiras de carne bovina.



Fonte: CNPC, 2007.

As expectativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em relação à cadeia da carne bovina são bastante otimistas, conforme pode ser observado no Gráfico 26. Segundo dados da Assessoria de Gestão Estratégica do MAPA, de 2006 a 2017 o aumento das exportações será muito mais significativo do que o avanço do consumo interno, com taxas de 40,1% e 26,4%, respectivamente (BRASIL, 2006c).

Gráfico 26. Projeções do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para a carne bovina brasileira (2006/07-2016/17).



Fonte: Elaboração da Assessoria de Gestão Estratégica/MAPA com dados da CONAB.

Entretanto, para que as expectativas se confirmem, será necessário um esforço significativo de todos os integrantes da cadeia, no sentido de solucionar os problemas

sanitários que atualmente restringem a colocação da carne brasileira em determinados mercados. Neste contexto, a vigilância e o controle sanitários modernos e eficientes são elementos essenciais tanto para a conquistas de novos quanto para a manutenção dos atuais mercados.

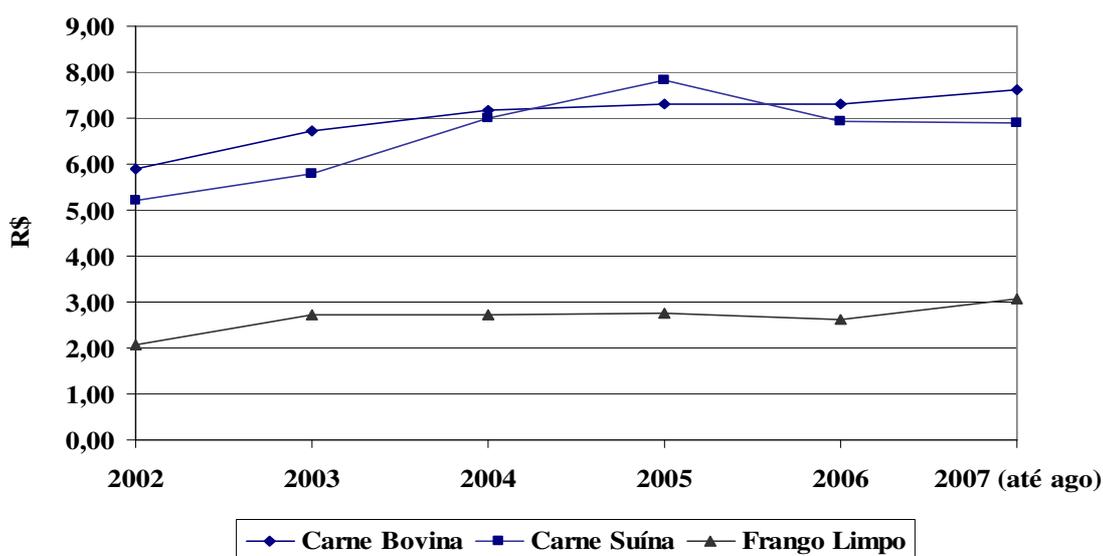
Preço

A demanda por carne bovina é inelástica no preço e este, sem dúvida, é relativamente baixo no Brasil, sobretudo em função da elevada competitividade de sua cadeia produtiva. O preço da carne no mercado interno se mantém em patamares relativamente baixos, apesar da elevadíssima carga tributária a que os produtos brasileiros estão submetidos. Algumas pesquisas têm indicado que as margens de lucro vêm se reduzido, sobretudo para os produtores e frigoríficos. O produtor tem sofrido com constantes aumentos nos preços dos insumos que não têm sido repassados ao consumidor. A concentração dos frigoríficos²¹⁵ e do varejo, com seu crescente poder de barganha são as maiores barreiras a esses repasses. É comum que as grandes redes de supermercado exijam produtos certificados e/ou com elevados padrões de qualidade sem que, para isso, seja oferecida uma contrapartida financeira proporcional à elevação dos custos decorrentes destas exigências (BRASIL, 2007).

De um modo geral, a assimetria de informações é generalizada por toda a cadeia, causando um número elevado de transações que apresentam comportamentos oportunistas. Um dado que comprova esta afirmação é que, enquanto o preço pago ao produtor pela arroba do boi passava de R\$ 47,00, em julho de 2006, para R\$ 60,00 um ano depois, o preço se mantinha estável para o consumidor final, conforme o gráfico 26.

Os avanços tecnológicos e o grau cada vez mais elevado de organização das cadeias da carne de frango e de porco, promoveram uma sensível e constante redução no preço final dessas carnes para o consumidor final. No gráfico 27, pode-se verificar a evolução recente dos preços destas carnes no varejo. Constata-se que, na maior parte do período estudado, a carne bovina manteve-se como a opção de maior preço final ao consumidor, com valores equivalentes ao dobro do praticado para a carne de frango.

Gráfico 27. Evolução do preço médio final do quilograma do frango limpo e das carnes bovina e suína no varejo em São Paulo.



Fonte: IEA/CATI - SAAESP

²¹⁵ Os cinco maiores grupos frigoríficos respondem por 80% do mercado de carne bovina destinada à exportação (BRASIL, 2007).

A Competitividade da Cadeia Agroindustrial da Carne Bovina Brasileira

A abertura ao mercado externo e o contato com consumidores internos mais exigentes têm pressionado todos os segmentos da cadeia produtiva a se reestruturarem em busca de um aumento da qualidade e da produtividade dos produtos cárneos em seus diversos aspectos. Ou seja, obrigou a cadeia produtiva da carne a aumentar a sua competitividade, que pode ser definida como sendo a capacidade de um dado sistema produtivo obter rentabilidade e manter sua participação nos mercados interno e externo, de maneira sustentada (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

A competitividade da cadeia é construída sistematicamente, ou seja, ao longo de todo o complexo que envolve desde as indústrias e serviços responsáveis pelo suprimento à produção, até a infra-estrutura básica de transporte e comunicação, incluindo ainda os produtores rurais, os frigoríficos, redes de distribuição e consumo e o *marketing*. A busca pela vantagem competitiva exige que a cadeia de valores seja tratada como um sistema e não como uma coleção de partes. Via de regra, os líderes de cada setor são aqueles que apresentam baixos custos não apenas na produção mas também nos processos de desenvolvimento, comercialização e serviços oferecidos. O custo por quilograma de carne bovina tem variado de US\$ 0,9 a US\$ 1,0 (FLORES, 2005), o que representa cerca de 40% a menos que o da Austrália, o segundo exportador mundial (ORTEGA, 2005). Estimativas mais recentes obtidas pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) em parceria com o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Universidade de São Paulo (Cepea/USP), sugerem que para vender 100 kg de carcaça, o pecuarista brasileiro desembolse, no máximo, US\$ 180 (BEEFPOINT, 2007d). Outra condição relevante para que um país figure como um grande *player* no mercado mundial de carne bovina, é a existência de um mercado interno robusto, como por exemplo no caso do Brasil ou Estados Unidos.

Do ponto de vista das teorias de concorrência, a competitividade pode ser definida como a capacidade sustentável de sobreviver e, de preferência, crescer em mercados correntes ou novos mercados (FARINA & NUNES, 2003). Assim sendo, a avaliação da competitividade no setor de carnes deve ir além da simples comparação dos custos ou de produtividade. Neste caso, atributos como: certificação de qualidade e sanidade, diferenciação de cortes, embalagem, formação de marca e a capacidade inovativa de produto e de processo exercem grande influência (BRASIL, 2007). No que se refere ao transporte do produto até o consumidor externo, o Brasil se depara com grandes desafios estruturais para viabilizar a projetada ampliação das exportações. O próprio governo aponta para questões como a falta de contêineres ou de espaço nos portos para embarque, deficiências na cadeia do frio, greves de fiscais agropecuários e de funcionários dos portos; fatores estes que prejudicam ou atrasam o envio de produtos e comprometem a imagem do País e dos exportadores (BRASIL, 2007).

Em relação ao câmbio, é muito claro que este tem um grande potencial de influenciar a competitividade dos produtos exportados de uma forma geral. Entretanto, o que se observa na cadeia de carne é que as recentes desvalorizações da moeda americana não têm impedido o Brasil de prosseguir na liderança das exportações mundiais de carne.

Segundo Farina & Nunes (2003), parte desse desempenho pode ser creditado à inovações organizacionais internas nas empresas e na governança da cadeia. Neste sentido, a manutenção da vantagem competitiva está cada vez mais ligada à capacidade de coordenação dos agentes sócio-econômicos integrantes da cadeia de forma mais eficiente. A grande heterogeneidade seja de escala ou tecnológica, verificada em todos os segmentos e setores da cadeia da carne dificulta esse trabalho de coordenação, ao contrário do que ocorre na cadeia da carne de frango. Mas o Estado vem tomando consciência da necessidade de investimentos na governança do setor, um exemplo disto foi o lançamento, em maio de 2005, do novo programa do governo federal para o desenvolvimento da cadeia produtiva da carne brasileira,

o Sistema Agropecuário de Produção Integrada²¹⁶ (SAPI-BOV). Este projeto tem o objetivo de permitir que o setor de carne alcance um patamar tecnológico, através de capacitação e habilitação dos produtos e serviços de alto valor agregado com a marca Brasil. O projeto reúne iniciativas do setor que desenvolvem projetos integrados entre a produção e os mercados consumidores. Dentre estas iniciativas, ressalta-se o Serviço de Informação da Carne, (SIC), entidade na qual participam os diversos segmentos da cadeia produtiva da carne bovina, com o objetivo de promover o consumo tanto no mercado interno como no mercado externo (IPARDES, IBQP, GEPAI, 2002). Outra iniciativa recente voltada para o aumento da competitividade da pecuária nacional é o Programa de Produção Integrada da Carne (PIC), baseado nas normativas do Sistema Agropecuário de Produção Integrada do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Sapi/Mapa). O PIC propõe ações para fortalecer a produção, fornecer animais de alta qualidade, padronizados; ter sanidade assegurada, couro bem tratado, e, principalmente, carne tenra, suculenta e saborosa. Tudo devidamente rastreado, como exigem alguns importadores internacionais (SANTOS *et al*, 2007).

Uma outra iniciativa, que representa um novo modelo de arranjo institucional para o setor, é a formação de redes/alianças mercadológicas entre diferentes agentes da cadeia como por exemplo: as redes de produção e parcerias de produtores pecuaristas com os frigoríficos para atender o mercado externo através de produtos de alto valor agregado, ou mesmo às novas exigências do mercado interno (RAMOS, 2006).

A análise da competitividade de uma cadeia deve se estender até o consumidor final, pois a distribuição é o elo que completa o processo de agregação de valor. Nesse sentido, muito tem de ser feito ainda para tornar a comercialização de carnes ao consumidor brasileiro uma atividade bem-sucedida, tanto em termos de pequenos varejos, como no caso das grandes redes de auto-serviço (IPARDES, IBQP, GEPAI, 2002). Os grandes varejistas estão passando por intenso processo de fusões e aquisições, o que gera uma maior pressão sobre os frigoríficos, não apenas na negociação do preço pago pelo produto, mas também quanto à sua qualidade, padronização e regularidade da oferta. Dessa forma, nas palavras de Ortega (2005) “... cada vez mais a pecuária de carne bovina estabelece relações com oligopsônios e/ou monopolsônios, reduzindo as alternativas de colocar seu produto no mercado”.

A Rastreabilidade

A rastreabilidade é um poderoso mecanismo de transmissão de informações ao longo de uma cadeia produtiva. Seguindo Machado & Nantes (2000), rastrear é capturar e trocar informações sobre os atributos específicos de um produto ao longo da cadeia produtiva, desde a origem do seu processo até o consumidor final. O processo de rastreamento prevê o acompanhamento por meio da rotulagem da carne com um número de referência, que liga o produto do ponto de venda ao animal ao lote e, obrigatoriamente, ao histórico de alimentação e saúde individual. Para que isto seja possível, a carcaça e os cortes devem ser rotulados com números de identificação ao longo de toda a cadeia, ou seja, do matadouro à desossa/embalagem, e dessa ao ponto final de venda (FELÍCIO, 2001).

Na cadeia bovina, a principal motivação para a disseminação do conceito de rastreabilidade foi a crise da Encefalopatia Espongiforme Bovina (BSE). Segundo lista divulgada pelo MAPA em setembro de 2006, 32 países ou regiões exigem a rastreabilidade para importação de carne (BRASIL, 2006b), dentre eles, a União Européia, Chile, Suíça e Albânia. É preciso ressaltar que os níveis de rastreabilidade exigidos são diferenciados e que um número menor de países exigem a chamada “rastreabilidade total” *strictu sensu*. No mercado interno, algumas redes de hipermercados e frigoríficos não exigem a rastreabilidade de modo compulsório, mas a vêm adotando como estratégia de marketing e de diferenciação

²¹⁶ Programa do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2005).

do produto (ORTEGA, 2005) (ver nota 192). A seguir são apresentadas as iniciativas mais recentes visando estruturar a cadeia produtiva frente às exigências do mercado pela rastreabilidade.

O SISBOV e o NOVO SISBOV

Na cadeia da carne, a demanda pela rastreabilidade é o principal reflexo das exigências do mercado e da nova estrutura do sistema de comercialização. No Brasil, esta demanda culminou com a instituição do Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina e Bubalina – SISBOV por meio da Instrução Normativa nº 1/2002/MAPA, de 09 de Janeiro de 2002. Segundo esta, o SISBOV “*é o conjunto de ações, medidas e procedimentos adotados para caracterizar a origem, o estado sanitário, a produção e a produtividade da pecuária nacional e a segurança dos alimentos provenientes dessa exploração econômica e tem como objetivos identificar, registrar e monitorar, individualmente, todos os bovinos e bubalinos nascidos no Brasil ou importados.*”²¹⁷ A introdução da rastreabilidade tem a capacidade de promover uma intensa reestruturação em qualquer cadeia agroindustrial onde seja implementada, e com a cadeia produtiva da carne não foi diferente. No início do Sisbov, houve muitas divergências, entre elas a relacionada à sua obrigatoriedade e à responsabilidade pelos custos de implementação do sistema. Neste sentido, a queixa recorrente era de que, embora toda a cadeia se beneficiasse com o sistema, os custos se concentravam, preponderantemente, na produção (MACHADO & NANTES, 2000).

Em 14 de julho de 2006, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, publicou a Instrução Normativa nº 17, com nova estrutura operacional para o SISBOV. As alterações começam pelo novo nome: Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos; a nova normativa, que entrou em vigor em 12 de setembro do mesmo ano, estabelece o conceito de Estabelecimento Rural Aprovado no SISBOV. De acordo com as novas regras, todos os bovinos e bubalinos dos Estabelecimentos Rurais Aprovados no SISBOV – ERA devem ser, obrigatoriamente, identificados individualmente, cadastrados na Base Nacional de Dados, com o registro de todos os insumos utilizados na propriedade durante o processo produtivo²¹⁸. A instrução estabelece ainda que, a partir de 2009, só será permitido o ingresso de bovinos e bubalinos nos Estabelecimentos Rurais Aprovados no SISBOV quando oriundos de outros estabelecimentos na mesma condição.

A gestão da base de dados do Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos (Sisbov) passa a ser de responsabilidade da iniciativa privada. Entidades do setor produtivo, a serem definidas, devem assumir a administração. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ) são as mais cotadas para coordenar a transferência da base de dados (BND), que deve ser concluída até dezembro de 2007. A Base Nacional de Dados (BND) dos bovinos e bubalinos rastreados será alimentada pelas certificadoras credenciadas pelo MAPA, frigoríficos exportadores e órgãos ligados ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Pecuária. O produtor fica obrigado a comunicar aos órgãos sanitários e às certificadoras, em no máximo 30 dias, qualquer movimentação do rebanho rastreado. As certificadoras por sua vez terão 72 horas para reportar ao SISBOV, que dispõe hoje em seu cadastrado de 80 mil estabelecimentos, além de três mil usuários. A intenção é que o serviço ganhe mais agilidade com a mudança, pois isso diminuirá a burocracia. Mesmo com a administração privada, o

²¹⁷ Dentre as inúmeras técnicas de identificação animal que vêm sendo adotadas no Brasil podemos citar: colar, brincos de plástico, etiquetas com código de barras, tatuagens no pavilhão auditivo, marcação à ferro quente no couro, marcação à ferro frio com tinta *spray*, placas de alumínio para identificação noturna e *transponders* (injetável, brinco, *bolus*) (MACHADO & NANTES, 2000).

²¹⁸ Segundo estimativa do MAPA, em novembro de 2007 o Brasil contará com 12 a 15 milhões de cabeças de gado rastreadas.

sistema continuará sendo oficial e o Mapa permanecerá com acesso irrestrito às informações e fará a auditoria dos dados (SANTOS *et al*, 2007).

Entretanto a implementação no NOVO SISBOV não vem ocorrendo conforme o previsto. De acordo com a opinião da maior parte dos entrevistados, a rastreabilidade brasileira ainda é muito incipiente e muitas vezes se restringindo, quanto muito, a mapear a origem do animal. Uma comissão técnica da União Européia em visita ao Brasil, encerrada em 30 de março de 2007, encontrou o sistema ainda em fase experimental de implementação e apontou deficiências em seu relatório final, algumas das quais citadas por Sobrinho (2007) são: i) Ausência do livro de campo na propriedades ERA ou falta de preenchimento do mesmo; uso de formulários inadequados pelos produtores e; falhas no cumprimento da legislação, faltas de manuais da qualidade e manuais operacionais. Deficiências estas justificadas, em parte pelo atraso na implementação do novo sistema mas que, corroborando com as opiniões colhidas nas entrevistas, demonstram que ainda há um longo caminho a ser percorrido até que o Brasil conte com um sistema de rastreabilidade eficiente e confiável. Porém, independentemente de seu tamanho, este caminho precisará ser vencido com celeridade para que o País não sofra significativas perdas de mercado em breve. A implementação eficaz do sistema passa pela coerção às práticas de corrupção, capacitação das certificadoras para lidar com as exigências e normas estabelecidas, campanhas intensas junto aos produtores, desenvolvimento de mecanismos de *enforcement* e, finalmente, por incentivos monetários via preços diferenciados ou isenções fiscais.

Uma iniciativa interessante no sentido de facilitar o acesso à rastreabilidade de rebanhos pertencentes a agricultores familiares está sendo viabilizada por meio de um termo de cooperação entre a Emater e algumas prefeituras do Rio Grande do Sul²¹⁹. Por esse programa, o pecuarista ganha subsídios para a aquisição dos brincos, no pagamento da anuidade da certificadora (Emater) e no custo dos exemplares rastreados. A aquisição dos brincos (R\$ 0,80 por animal) fica por conta da administração municipal e o produtor ainda é isento do valor da auditoria pro animal rastreado. Os únicos custos para o são relativos a certificação, R\$ 1,75 por animal rastreado e R\$ 40,00 referentes a anuidade (BEEFPOINT, 2007b).

²¹⁹ Já firmaram o termo os municípios de Santiago e Bagé.

6 AS BARREIRAS AO COMÉRCIO MUNDIAL DE CARNE BOVINA

Neste tópico serão apresentadas de forma mais específica, as barreiras tarifárias e não-tarifárias que impedem ou restringem atualmente a comercialização de carne bovina no mundo. Serão tratadas as barreiras consolidadas, como as quotas e as sanitárias, e também aquelas que se apresentam como tendências futuras.

6.1 Quotas

Em termos tarifários, as exportações brasileiras têm enfrentado restrições de acesso aos mercados em quase todos os países. Nos Estados Unidos, onde existe uma quota global para a carne bovina em torno de 700 mil toneladas, Austrália e Nova Zelândia têm quotas de aproximadamente 380 e 210 mil toneladas respectivamente, enquanto que o Brasil tem que competir com outros países por uma quota de 65 mil toneladas. Neste contexto, acordos sanitários bilaterais firmados entre Estados Unidos, Uruguai e Argentina resultaram na concessão de 20 mil toneladas em quotas para estes dois últimos no mercado americano, que encontra-se fechado para o Brasil devido à febre aftosa e ao não reconhecimento do princípio da regionalização por parte dos EUA. A inexistência de um acordo de equivalência técnico-sanitária, incluindo a avaliação de risco e as exigências impostas, dificultam as exportações de carnes frescas para os Estados Unidos. Para as carnes industrializadas não há quotas para exportação no mercado americano e as negociações do GATT para estes produtos reduziram gradativamente o imposto de importação de 26% nos anos 80 para 16,6% em 2000.

No mercado europeu, existem 3 tipos de quotas de importação para a carne bovina: a quota Hilton, a quota GATT e a quota A&B. A chamada quota Hilton²²⁰, funciona como “uma compensação” dada pela Comunidade Européia aos países exportadores de carne bovina, pelos prejuízos causados por suas políticas agrícolas protecionistas. Exportações realizadas dentro da quota Hilton permitem que os frigoríficos comercializem carne resfriada para a Europa pagando taxas menores que as habituais. O total importado pela União Européia pela quota Hilton é de 56 mil de toneladas, destinadas ao consumo direto de grandes redes de hotéis, restaurantes, entre outros²²¹. A quota Hilton envolve cortes selecionados (comumente alcatra, contra-filé e filé-mignon desossados resfriados ou frescos) com altos preços, e de maneira geral, uma tonelada dessas carnes equivalem a várias toneladas das partes de qualidade inferior. Às carnes exportadas dentro da quota Hilton, são aplicadas tarifas *ad valorem* de 20% sobre o valor da mercadoria e do frete (C&F). A quota atual do Brasil é de 5 mil toneladas, enquanto que a do Uruguai é de 10 mil e da Argentina 28 mil toneladas²²². A UE criou esse sistema na década de 70, ocasião na qual o Brasil não requereu participação nessa quota, resultando nesse volume baixo e na dificuldade em torná-lo maior. O controle da distribuição da quota Hilton é do exportador. No Brasil, os frigoríficos habilitados dividem igualmente uma parcela de 20% da quota e o restante é distribuído por desempenho pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Apesar da pequena participação na Quota Hilton, o Brasil encontra dificuldades para atendê-la. São apenas 6

²²⁰ A Quota Hilton tem seu nome associado à cadeia de Hotéis Hilton, que proporciona a seus hóspedes produtos considerados de alta qualidade e credenciou alguns países (Austrália, Nova Zelândia, Paraguai, Argentina, Estados Unidos, Canadá, Brasil e Uruguai) a fornecer cortes especiais do quarto traseiro de novilhos precoces. Atualmente, a cota Hilton já não é mais exclusiva da cadeia de hotéis que lhe deu o nome, mas tem distribuidores exclusivos que a fornecem a outras redes de hotéis, restaurantes e supermercados da Europa (BRASIL, 2007).

²²¹ A União européia tem sinalizado a possibilidade de estender em mais 100 mil toneladas esse valor nos próximos 10 anos.

²²² O Brasil vem conseguindo ampliar sua cota Hilton por meio da compra de firmas argentinas, aumentando a participação brasileira na cota Hilton. Estima-se que o Brasil já tenha absorvido com isso cerca de 5,54 mil toneladas da cota Hilton Argentina (BEEFPOINT, 2007e).

cortes de traseiro, com peso aproximado de 16 quilos, o que demanda o abate de cerca de 300 mil animais (SANTOS *et al*, 2007).

Para exportações de carne *in natura* resfriada ou fresca que ultrapassam os valores estipulados pela quota Hilton, é cobrada uma tarifa composta, denominada *Full Levy*, variando de acordo com a posição tarifária. Na maior parte das vezes o equivalente tarifário ultrapassa os 100%, chegando a quase 200% em algumas posições ou quando os preços internacionais estão reduzidos (FERREIRA, 2005).

Existem outras quotas especiais européias como a de 52 mil toneladas concedida aos países ACP (ex-colônias ligadas ao Bloco pelos Tratados Preferenciais de Lomé) e ainda a quota de 14,6 mil toneladas dos Acordos preferenciais com países do Leste Europeu. O “Industrial Tariff Quota (ITQ)” é voltado para a importação de carne congelada que tenha como destino os processadores. Essa quota tem como quantidade total 50,7 mil toneladas se for importada com osso e 39,04 mil toneladas se importada desossada (FERREIRA, 2005).

Excluindo-se todas as quotas especiais descritas, ao volume restante de importações da UE, convencionou-se chamar de quota GATT. Em 1988, a quota GATT foi fixada em 53,7 mil toneladas, sobre as quais a incidência de impostos é de 20% (*ad valorem* sobre o valor C&F) incidente sobre os montantes importados dentro desta quota. Na União Européia, a carne brasileira está entre os produtos que apresentam os picos tarifários mais elevados²²³. Baseado no acordo fechado na Rodada Uruguai do GATT houve uma redução de 36%, na tarifa sobre as carnes, corte este parcelado, iniciando em 1995 e encerrando em 1º de julho de 2000, quando chegou ao percentual de 12,8% de impostos de importação e a tarifa ficou em 3.040 Euros por tonelada, para a carne *in natura*. A UE acreditava que o Acordo para Agricultura, resultante da Rodada Uruguai não traria nenhuma mudança no mercado de carne bovina interna, pois a tarifificação obrigatória geraria tarifas tão elevadas para produtos cárneos que inviabilizariam as importações que excedessem as quotas estabelecidas. Entretanto, ocorre que, de 1995 até hoje, as importações de carne com pagamento de *Full Levy* só têm aumentado e, em 2005, já chegaram próximo das 150 mil toneladas métricas (FERREIRA, 2005).

Em relação ao Japão, embora não haja quotas para entrada da carne bovina em seu território, há uma tarifa de 38,5% para cortes de carne congelados ou resfriados. O governo japonês tem se mostrado extremamente rígido em relação ao não reconhecimento do princípio da regionalização. Em função disto, o ressurgimento de casos de febre aftosa no território brasileiro mantém o mercado japonês fechado.

6.2 As Barreiras Não-Tarifárias e o Comércio Internacional de Carne Bovina

Embora relevantes, barreiras de ordem tarifária não são os fatores que mais têm restringido o comércio internacional de carne bovina recentemente. Conforme já explicitado, para fins deste trabalho, optou-se por considerar o conceito mais amplo de barreira não-tarifária, englobando não apenas as exigências que não são pertinentes ou sem fundamento técnico, mas também aquelas que, mesmo legítimas, restringem a exportação da carne bovina brasileira. Diante disto, as barreiras não-tarifárias, preponderantemente representadas pelas restrições de ordem sanitária, apresentam um papel de extrema relevância para o comércio mundial de carne bovina.

Os países desenvolvidos contabilizam séculos de esforços para erradicar ou reduzir drasticamente a incidência de doenças relacionadas às criações de animais. Manter esse estado tem se tornado uma tarefa cada vez mais complexa em função do aumento dos fluxos de movimentação de pessoas, mercadorias e animais por todo o planeta. O gado contaminado pode gerar, desde apenas um prejuízo momentâneo na imagem do produtor, até comprometer

²²³ A tarifa máxima chegou a 251,6% sobre as carnes comestíveis (VIEGAS, 2003).

toda a cadeia produtiva com a sua exclusão de determinados mercados. Normalmente, as doenças animais se espalham com uma grande velocidade, podendo se transformar em epidemias e, eventualmente, se tornar endêmicas em determinadas regiões. Devido a grande facilidade de disseminação das doenças, as medidas relacionadas à sanidade animal são normalmente mais dispendiosas quando comparadas àquelas tomadas para assegurar a qualidade dos alimentos. Dentre essas medidas pode-se citar: a quarentena, restrições de importação, vacinação, desenvolvimento de sistemas de vigilância, construção/manutenção do status de região livre de doenças e a introdução de sistemas de rastreabilidade.

Dentre os instrumentos normalmente utilizados para assegurar um sistema ágil para o comércio internacional de produtos de origem animal, onde os produtos apresentem uma segurança compatível com a desejada pelo consumidor final pode-se citar: i) difusão de sistemas de pré-aprovação de importações baseados no status de livre de doenças; ii) aumento dos programas bilaterais de gerenciamento das relações envolvendo questões sanitárias; iii) aumento no nível das informações exigidas sobre o produto exportado, incluindo aquelas relativas ao modo de produção (rastreabilidade); iv) aumento do intervalo entre a aplicação de certas drogas veterinárias e a liberação do animal para o abate; v) valorização do bem-estar animal.

Além das exigências burocráticas e comuns de adequação técnica das embalagens, equipamentos, etc, a questão sanitária, principalmente a partir da década de 90, desponta como um dos mais sérios entraves ao comércio de produtos agropecuários. Dados relativos às preocupações dos membros da OMC indicam que, no que se refere especificamente à sanidade animal, os grandes temas de debate no comércio pecuário atual são: a encefalopatia espongiforme bovina ou “doença da vaca louca” (representam 40% das preocupações relacionadas com a sanidade animal), a influenza aviária (representa 35%) e a febre aftosa (representa 25%) (ALMEIDA, 2005).

O OIE (Office International des Epizooties – Escritório Internacional de Saúde Animal) classifica doenças animais, baseado na significância relativa socioeconômica ou de saúde pública. Segundo o OIE, a febre aftosa é uma doença pertencente à lista A, ou seja, é uma doença transmissível possuindo um potencial de difusão muito sério e muito rápido, independente das fronteiras nacionais, trazendo conseqüências sócio-econômicas graves, de maior importância no comércio internacional de animais e produtos de origem animal. Por isto, esta doença tem, por parte dos organismos internacionais e governos, prioridade de exclusão, pois sua presença dita a interrupção das exportações. A OIE classifica como "Doenças Lista B" aquelas enfermidades que têm importância socioeconômica e/ou para saúde pública e conseqüências significativas no comércio internacional de animais e seus produtos²²⁴

A presença de doenças como a febre aftosa, a peste suína clássica, a doença de Newcastle e a Encefalopatia Espongiforme Bovina (BSE), têm resultado no abate de milhões de animais e em prejuízos financeiros consideráveis em todo o mundo²²⁵. Além dos prejuízos diretos, a divulgação destes casos pela imprensa tem influenciado o comportamento do consumidor, provocando uma redução do consumo em algumas camadas, principalmente em países desenvolvidos da União Européia. Estima-se que, no início dos anos 90 a participação da carne bovina no mercado de carnes já havia caído aproximadamente 4,5%. Após março de 1996, com a divulgação da possibilidade da BSE atingir humanos, o consumo e os preços

²²⁴ É interessante observar que a Febre Aftosa encontra-se na Lista A, enquanto que a Encefalite Espongiforme Bovina (BSE), figura na Lista B.

²²⁵ Estima-se que o surto da Febre Aftosa na Grã-bretanha em 2001 tenha custado mais de US\$ 9 bilhões e que em Taiwan tenha sido de US\$ 7 bilhões. O custo do surto da BSE em 1995 na Grã-bretanha foi estimado em cerca de US\$ 4 bilhões e o da Febre Suína Clássica na Nova Zelândia em 1997 foi de mais de US\$ 2 bilhões (IMS, 2000)

tanto de carne fresca quanto de *corned beef* sofreram uma queda drástica. A Alemanha foi o país mais afetado com uma queda de 70% no consumo, seguido da Inglaterra, com queda de 50% (MIRANDA, 2001).

A desconfiança generalizada dos consumidores gerou a demanda por sistemas que fossem capazes de assegurar a qualidade da carne comercializada. O protocolo EUREPGAP ou seus similares é exigido com frequência pelos países que participam do mercado internacional da carne e influencia todos os segmentos da cadeia agroalimentar. Como detêm a posição de maior exportador de carne no mundo esta prática tem avançado de forma intensa no Brasil. Todas as propriedades que atuam nos mercados internos junto à rede de varejo ou que atuam no mercado externo, principalmente na Europa, são recomendadas a implantar o protocolo nos processos de produção, processamento e comercialização (RAMOS, 2006).

Outro programa de certificação bastante difundido para o setor de carne bovina e que é exigido por varejistas do Reino Unido e outros países da Europa, como Alemanha e Suíça, é o *British Retail Consortium* (BRC). O BRC é um programa de avaliação de fornecedores de alimentos que tem como requisitos: a adoção do sistema APPCC pelos frigoríficos, sistema de gerenciamento da qualidade, controle do ambiente fabril, processos, produtos e pessoal.

Embora os frigoríficos exportadores brasileiros operem há algum tempo com esses padrões. O acompanhamento e a atualização às novas exigências precisam ser constantes. Atualmente, muitos frigoríficos nacionais estão se adaptando a requisitos de clientes específicos no que diz respeito às séries ISO 9000, 14000 e SA 8000 (ABNT NBR 16.001) para certificação de responsabilidade ambiental (BRASIL 2007).

Inicialmente, para que se possa exportar carne bovina para qualquer lugar do mundo, é preciso haver um acordo sanitário bilateral. As importações de carnes resfriadas ou congeladas, pela União Européia, precisam ainda ser aprovadas pelas empresas do Bloco, apresentar certificados de saúde animal e de saúde pública emitidos por uma autoridade veterinária oficial do país exportador, reconhecida pelo país importador. No caso da União Européia, apesar de todas as exigências, as questões sanitárias ainda são menos restritivas do que aquelas encontradas nos países do NAFTA e no Japão. Especialistas no comércio internacional de carne acreditam que a instalação, no Brasil, de empresas estrangeiras pode facilitar futuras trocas com os países-sede destas empresas. Segundo os entrevistados, o efeito demonstrativo é muito relevante no mercado de carne bovina e, neste caso, a quantidade exportada não é relevante. De modo mais prático: o fato do Brasil conseguir exportar carne *in natura* para os Estados Unidos, independentemente da quantidade, seria como se obtivesse uma “carta branca” que pode ser exibida a outros países abrindo também novas fronteiras para seus produtos. Isso ocorre sobretudo no caso dos importadores que se espelham nos países mais desenvolvidos por não dispor de mecanismos de análise e sistemas de controle adequados.

Febre Aftosa

A febre aftosa representa, segundo dados colhidos nas entrevistas e na revisão bibliográfica, a principal barreira não-tarifária para o comércio internacional da carne brasileira. Embora a doença não esteja relacionada a problemas de saúde humana, o risco de perdas econômicas é significativo. Assim sendo, países livres da aftosa são muito cautelosos em relação à importação de carnes frescas originárias de países que apresentam a doença, mesmo quando controlada.

A febre aftosa é uma doença contagiosa causada por um vírus que afeta animais biungulados. O contágio se dá por meio do contato entre animais, pela água, solo ou ainda pelo vento, que pode transportar o vírus por até 90 quilômetros. O animal infectado elimina o vírus, que sobrevive por períodos longos no ambiente, por todas as secreções (saliva, sêmen, leite, urina e fezes), contaminando o ambiente (LIMA *et al*, 2005).

Em 2000, quando foram identificados os primeiros casos de febre aftosa na Grã-bretanha, o país não registrava um único caso há cerca de 10 anos. Nos Estados Unidos, a febre aftosa foi erradicada desde 1929 e, atualmente, esse país mantém um sistema de vigilância rigoroso. Segundo uma estimativa apresentada pelo governo americano em 2004, a reintrodução da febre aftosa no país implicaria em um custo de US\$ 52 bilhões, com reflexos significativos para a soja e o milho em função do sistema de confinamento preponderantemente adotado (LIMA *et al*, 2005). Convencionou-se dividir o mundo em países aftósicos e não aftósicos. Faziam parte desse último grupo o Canadá, EUA, Austrália, Nova Zelândia, Uruguai e Argentina. Mas a grande facilidade de disseminação da doença, devido às características expostas, faz com que a manutenção desse status não seja trivial, principalmente para países continentais e com fronteiras com diversos países, como é o caso do Brasil. Previsivelmente, questões políticas também permeiam esse debate²²⁶. É importante salientar que a febre aftosa é uma doença sobre a qual existem padrões para controle e identificação de riscos bem definidos pelo OIE, assim sendo, não haveria uma justificativa técnica para disparidades tão significativas entre os níveis de proteção sanitária aplicados pelos países. Segundo relatório de 2004 do Programa Hemisférico para a Erradicação da Febre Aftosa (PHEFA), dos 11 países da América do Sul, apenas o Chile e as Guianas são considerados territórios livres sem vacinação. Paraguai, Venezuela e Equador estão infectados com a doença, e os países restantes têm zonas livres de aftosa, exceto o Uruguai, que não apresenta mais a doença por vacinar o gado.

No Brasil, a febre aftosa foi detectada em 1895 e, até a década de 1980, era considerada uma doença endêmica. A redução dos focos foi possível graças à melhora nas vacinas e ao maior controle das áreas infectadas, especialmente a partir de 1988. A meta do programa de febre aftosa no Brasil foi atingida no início dos anos 90 com o controle da doença expresso na redução dos focos (LYRA & SILVA, 2004). Em 2005, ano em que o Brasil se tornaria território livre da aftosa, segundo a meta prevista pelo Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa²²⁷, 51 países restringiram a importação da carne brasileira devido à descoberta de vários focos da doença. Suspeita-se que o gado contrabandeado do Paraguai, a falta de vacinação ou a realização da mesma com vacinas armazenadas de forma inadequada, tenham sido os principais responsáveis. Uma parcela de responsabilidade pode ser atribuída ao Estado em função dos deficientes repasses de verbas e da ineficiência dos sistemas de vigilância e controle. Apesar de sua relevância, há uma significativa descontinuidade nos gastos do governo nessa área. No dia 10 de outubro de 2005, quando surgiu o primeiro caso no Mato Grosso do Sul, dos R\$ 35,3 milhões previstos no orçamento para o programa de Erradicação da Febre Aftosa, apenas R\$ 553,4 mil tinham sido efetivamente gastos (GOMES, 2005). A partir desta data, houve uma mobilização política em torno do tema e os valores aplicados em ações voltadas para a erradicação da febre aftosa aumentaram; ainda assim, em 2005, não ultrapassaram a marca dos 16% da dotação autorizada²²⁸. Já em 2006, os efeitos das pressões dos integrantes da cadeia da carne em função dos embargos de 48 países e do sacrifício de 30 mil cabeças de gado no Mato Grosso do Sul, se fazem notar com mais clareza. Em 2006, o total pago e o empenhado chegaram próximo a R\$ 42,5 milhões, o que representou cerca de 80% da dotação autorizada²²⁹ (MELO, 2007). As campanhas de vacinação normalmente são executadas pelos Estados, mas o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

²²⁶ Embora a Argentina e o Uruguai tivessem identificados focos de febre aftosa em 2000, estes continuaram tendo acesso aos mercados livres da aftosa.

²²⁷ Criado em 1992.

²²⁸ Contabilizando-se os créditos extraordinários liberados, o valor total destinado a ações de erradicação da febre aftosa somaram R\$ 62,3 milhões; destes, pouco menos de R\$10 milhões foram efetivamente pagos.

²²⁹ A iniciativa privada nacional, desde 1960, tem sido responsável por uma significativa parcela do volume de recursos aplicados na erradicação da febre aftosa, em 2004 essa porcentagem chegou a 72% (LIMA *et al*, 2005).

normatiza o programa e repassa uma parcela da verba. Ainda assim, contabilizados os impactos econômicos da disseminação de focos de febre aftosa pelo País²³⁰, os gastos com seu controle são muito modestos.

O reaparecimento da febre aftosa no Mato Grosso do Sul não impediu um recorde das exportações brasileiras do produto em 2005, que exibiu uma alta de 22,4% em relação a 2004. Os efeitos prejudiciais do surto foram distintos para cada região e se fizeram sentir de forma mais intensa no Paraná (que recebeu gado do MS) e em São Paulo, que amargou perdas de renda em torno de US\$ 950 milhões em 2006, segundo estimativas de Gonçalves e Ghobril (2007).

Segundo documento do MAPA, “*A crise da febre aftosa, em setembro de 2005, causou grandes impactos para a pecuária bovina brasileira. A confiança no produto brasileiro foi abalada. Os prejuízos só não serão maiores por dois motivos: o primeiro é porque não existem outros fornecedores para ocupar o mercado deixado pelo Brasil e o segundo é a ameaça da gripe aviária, que reduz o consumo de carne de frango em muitos países.*” (BRASIL, 2007).

Os prejuízos em função da febre aftosa seriam minimizados caso mais importadores relevantes reconhecessem o princípio da regionalização proposto pelo Escritório Internacional de Epizootias (OIE). O estabelecimento do princípio da regionalização exigiu 5 anos de esforços por parte dos negociadores de países exportadores de grande dimensões como o Brasil. Por esse princípio, os países compradores restringem suas aquisições aos territórios brasileiros onde a aftosa está sob controle. Ao contrário da União Européia, o Japão e Canadá não aceitam o princípio da regionalização para fins de tratamento das áreas livres de febre aftosa não permitindo, portanto, a importação de carne *in natura* do Brasil. Já a Rússia, o maior importador de carne brasileira, reconhece o princípio, mas em alguns momentos age com pouca clareza²³¹. Neste caso, pode-se citar o episódio ocorrido em 2004, quando a Rússia proibiu a importação de carne brasileira, inclusive de frango, de qualquer região, por conta de focos descobertos no Pará e no Amazonas. O principal argumento dos países desenvolvidos para o não aceite do princípio da regionalização tem sido o de receio quanto às deficiências do sistema de controle de segurança alimentar dos países exportadores.

Lima *et al*, conclui em seu artigo que, “*a regionalização é feita caso a caso, considerando a condição e as características da doença em cada país... O caminho para driblar a falta de aplicabilidade da regionalização pode estar presente no diálogo entre países, na realização de visitas para conhecer e inspecionar as fazendas e os frigoríficos brasileiros, na troca de informações e dados entre os países e na cooperação entre setor privado e público.*” (LIMA *et al*, 2005 – págs.19 e 29). Para que o estabelecimento das zonas livres de aftosa seja confiável, é importante ainda que as medidas de controle e de vigilância epidemiológica sejam eficazes. Segundo as normas da OMC, cabe ao Membro exportador demonstrar a sua condição de zona livre ou de fraca ocorrência de doenças, e ainda conceder acesso ao Membro importador para que este faça as averiguações comprobatórias pertinentes²³² (ALMEIDA, 2005).

A manutenção das áreas livres impõe elevados custos econômicos aos países importadores ao exigir que estes mantenham um sistema diferenciado de quarentena baseado na origem particular das mercadorias. Além disso, há um perigo de que as mercadorias

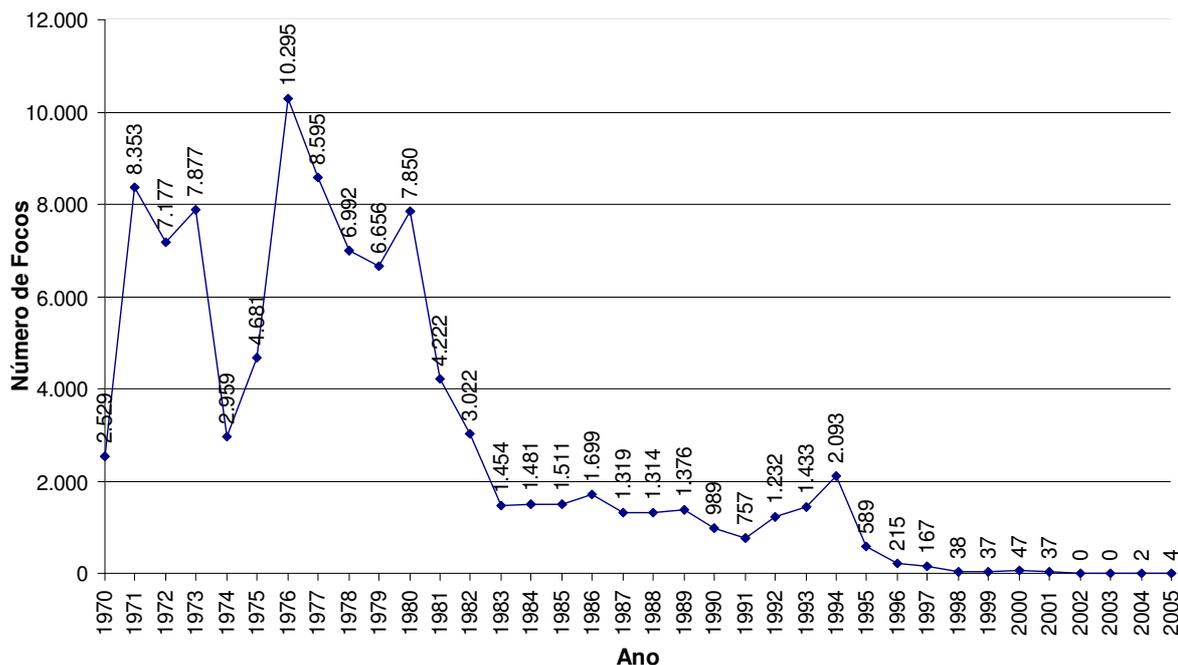
²³⁰ Custos com controle, testes e/ou indenizações a produtores; retomada do status da área ou país como livre de aftosa; quebra de confiança dos importadores; restrições à venda em mercado já consolidados.

²³¹ No caso da Rússia, existem suspeitas de que as proibições estejam ligadas a estratégias de redução dos valores pagos pela carne brasileira do que, especificamente com preocupações relativas à saúde da população ou com seu rebanho.

²³² Diante dos atrasos no reconhecimento das zonas livre de aftosa por parte dos países importadores, países em desenvolvimento propuseram a elaboração de procedimentos de reconhecimento com prazos definidos (ALMEIDA, 2005).

originárias de áreas com doenças possam ser importadas para áreas livres de doença e, então serem reexportadas de forma a gozar dos benefícios do reconhecimento da área livre. Os países exportadores são forçados então, a manter sistemas adequados de testes e rótulos de origem e rastreabilidade. De acordo com Farina e Nunes, (2003), as autoridades brasileiras são lentas para responder aos pedidos de informação dos países importadores. Segundo estes autores, qualquer risco pode ser classificado em quatro categorias: desprezível, baixo, alto e desconhecido. A pior forma que um risco pode assumir para o comércio internacional é o risco desconhecido - que ocorre quando há falta de informação.

Gráfico 28. Focos de febre aftosa no Brasil no período de 1970 a 2005.



Fontes: LYRA & SILVA, 2004 / LIMA *et al*, 2005.

Está em andamento no Mapa um projeto de Instrução Normativa (IN) que visa ordenar os procedimentos de erradicação e de prevenção da febre aftosa no País. O objetivo da IN é reunir as legislações e uniformizá-las, abrangendo questões referentes a atendimento a focos, reconhecimento e manutenção de zonas livres, vacinação e trânsito de animais suscetíveis, seus produtos e subprodutos. Busca-se ainda introduzir novos conceitos, como o de “zona de contenção”, aprovado durante a 75ª reunião ordinária da Organização Mundial de Saúde Animal (OIE)²³³. A proposta contempla ainda as recomendações da última missão da União Européia, visando honrar compromissos assumidos pelo Brasil com países importadores (SANTOS *et al*, 2007).

De acordo com relatório da OIE (OIE, 2007a), o Estado de Santa Catarina é a única região brasileira considerada livre de aftosa sem vacinação e os Estados do Acre, Rio Grande do Sul, Rondônia e o Centro-Sul do Pará são consideradas livres de aftosa com vacinação. De acordo com o mesmo documento, tiveram seu *status* de “zona livre de aftosa” suspenso em 2005 os Estados do Paraná, São Paulo, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Tocantins, Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso do Sul e Sergipe, além do Distrito Federal. No dia 6 de novembro de 2007, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) reconheceu a condição de área livre de febre aftosa com vacinação ao Mato Grosso do Sul. O novo *status* suspende as restrições impostas ao trânsito e comércio de animais dentro do País.

²³³ Ocorrida em maio de 2007 em Paris.

Entretanto, o comércio externo depende ainda de liberação da OIE (Organização Mundial de Saúde Animal) cuja visita à região está prevista para dezembro de 2007.

Outras Barreiras Sanitárias

Outro grande problema sanitário que influenciou de forma ampla todo o mercado de produção e comercialização da carne bovina foi a chamada vulgarmente de doença da “vacca louca” ou Encefalopatia Espongiforme Bovina (BSE). A BSE foi diagnosticada pela primeira vez na Inglaterra, em 1986, e trata-se de uma doença degenerativa progressiva, que afeta o sistema nervoso central dos bovinos. Em março de 1996, o anúncio da relação entre a “vacca louca” e a sua variante humana (*Creutzfeldt-Jakob Disease (CJD)*), levou a Comissão Européia a proibir a venda de carne para consumo humano do gado com cerca de 30 meses de idade tanto da Grã-Bretanha quanto de outros países²³⁴.

Segundo dados da Organização Internacional de Epizootias, até 2007 foram registrados 189.768 casos de BSE no mundo destes, 184.087 casos apenas na Grã-Bretanha, 1029 em Portugal e 984 na França, com 106 óbitos na Grã-bretanha, 17 na Irlanda e 4 na França (BRABET, 2006). Conforme pode ser verificado no gráfico 29, o número de casos sofreu uma expressiva redução ao longo dos anos, o que fez com que estes tenham deixado de suscitar a mesma atenção da mídia, entretanto, não se pode afirmar que a BSE esteja completamente sob controle.

O agravamento da situação da “vacca louca” na União Européia apresentou efeitos indiretos positivos para as exportações brasileiras de carne. O embargo das exportações européias de carne bovina levou países, tradicionalmente seus compradores, a buscarem maior volume de carne no Brasil. Dentre esses, destacam-se Filipinas, Egito e Irã, que representavam cerca de 46% das exportações de carne da União Européia. Outras conseqüências da crise da BSE na Europa foram: i) Aumento do número de pessoas que restringiram ou aboliram a carne vermelha de suas dietas; ii) Redução do volume de carne disponível; iii) Aumento do preço da carne; iv) Aumento importante da exportação de carne da Austrália e Nova Zelândia para a Ásia e EUA; v) Estocagem ou destruição das farinhas animais (3 milhões de toneladas na Europa) a um custo estimado de 3 bilhões euro/ano; vi) Necessidade de importar farelo de soja (com garantia, sem OGM); vii) As exportações de carnes brasileiras aumentam para: Europa, Estados Unidos, América Latina, e Oriente Médio (BRABET, 2006).

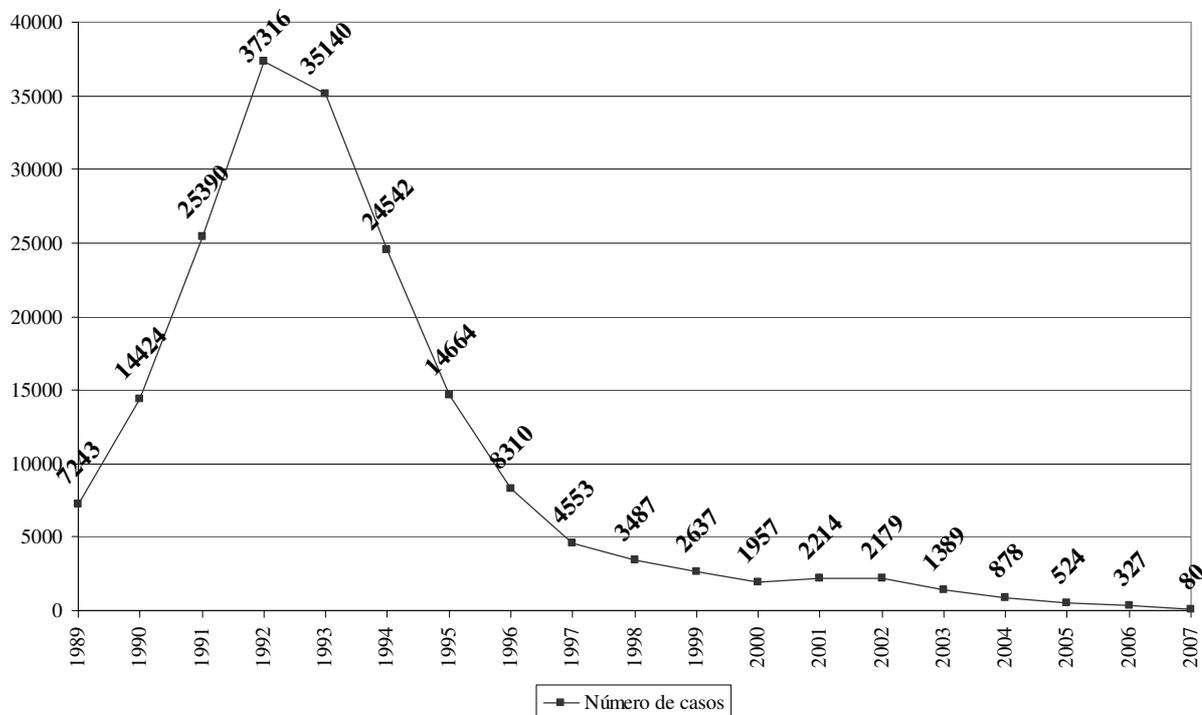
Desde o aparecimento da BSE no Reino Unido, as autoridades sanitárias brasileiras preocuparam-se em evitar a importação de carne britânica visando preservar o patrimônio pecuário do país. O Brasil também restringiu a importação de animais susceptíveis e seus subprodutos de países onde a doença foi registrada e proibiu o uso de farinha de carne e ossos de ruminantes na formulação de rações, incluindo o uso de cama de frango para a alimentação de ruminantes. Além destas medidas, a Instrução Normativa Ministerial Nº 8, de 13 de fevereiro de 2001 tornou obrigatório o rastreamento de bovinos importados e proibiu o abate e o consumo da carne destes animais (ALMEIDA, 2005).

Também em fevereiro de 2001, a União Européia divulgou uma lista classificando os diversos países do mundo quanto ao risco de incidência da BSE. Na lista, o Brasil estava classificado no nível 2 (intermediário), ao lado dos EUA e Canadá, categoria esta reavaliada no início de abril de 2001 e modificada para a Classe 1, sem risco. Entretanto, em 2001, o Canadá suspendeu a importação de carne bovina do Brasil, não em função de dados científicos que comprovassem a presença de gado contaminado, mas pela falta de uma documentação que comprovasse, em caráter conclusivo, que o rebanho brasileiro estava livre

²³⁴ Uma proibição que foi parcialmente rescindida em junho de 1998, para rebanhos específicos e classes de animais na Irlanda do Norte.

da BSE. Em conformidade com as disposições do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), o México e os Estados Unidos seguiram o exemplo canadense, o que reduziu em mais de 85 milhões de dólares as exportações de carne brasileira processada (MALHORTA, 2004).

Gráfico 29. Casos de BSE notificados no mundo (1989-2007).



Fonte: OIE (2007).

Embora tenha ocasionado uma redução nas taxas de crescimento do consumo global de carne bovina, a divulgação dos casos de BSE não afetou todos os países de forma homogênea. Segundo dados da *International Meat Secretariat* (2007), na Grã-bretanha e Japão as reduções do consumo foram mais acentuadas, cerca de 20 e 15%, respectivamente. No Canadá, a retração do consumo foi de 5%, enquanto que nos EUA houve, inclusive, um pequeno aumento marginal. Fatores culturais, disponibilidade de outras carnes “alternativas” e a qualidade da informação disponível podem ser citados como variáveis que justificariam essa heterogeneidade de reações por parte dos consumidores em diferentes países.

Outro importante reflexo da crise de segurança alimentar, desencadeado a partir da crise da vaca louca, foi a disseminação de padrões mais rígidos e eficazes de vigilância e controle. Em setembro de 2005 a ISO publicou a ISO 22.000²³⁵, desenvolvida por um comitê técnico com participação de 23 países e com um método que garante o controle nos diferentes segmentos da cadeia da carne por meio da obrigatoriedade da implantação do sistema de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle – APPCC e das Boas Práticas de Fabricação - BPF. A ISO 22.000 pode ser vista como um marco na consolidação de toda a mudança no

²³⁵ A ISO 22000: 2005 inclui os seguintes documentos relacionados com os sistemas de gestão da segurança de alimentos: ISO/TS 22000:2005, fornece um guia para orientar as organizações da cadeia produtiva de alimentos de todo o mundo incluindo as pequenas e médias empresas. ISO/TS 22003, são requisitos para organismos que oferecem auditoria e certificação de sistemas de gestão da segurança de alimentos. Esta norma é um guia para a acreditação (aprovação) dos organismos para certificação da ISO 22000:2005 e define regras para auditar um sistema de gestão da segurança de alimentos em conformidade com a norma ISO 22000:2005. ISO – 22005, é a norma de rastreabilidade na cadeia de alimentação animal e humana envolve princípios gerais e guia para delineamento e desenvolvimento do sistema.

conceito de segurança alimentar e qualidade do alimento gerada nos últimos anos após o escândalo da “vaca louca” (RAMOS, 2006).

A lista de doenças que podem acometer o rebanho bovino é bastante ampla, demandando um grande esforço no sentido de controlá-las e/ou erradicá-las do território brasileiro. No caso da brucelose e da tuberculose, foi criado o Programa Nacional de Controle e Erradicação da Brucelose e da Tuberculose (PNCEBT) que é responsável pela diminuição dos impactos negativos dessas enfermidades no rebanho nacional. As ações se desenvolvem em parceria entre o serviço oficial e o setor privado e a vacinação é obrigatória desde 2003, com prioridade para a aplicação das doses em fêmeas bovinas e bubalinas entre três e oito meses de idade.

As lista de exigências sanitárias a serem cumpridas para a comercialização de carne bovina em mercados mais exigentes não se esgota aqui. Entretanto, é preciso salientar que os instrumento de vigilância, fiscalização e controle desenvolvidos em função de uma determinada doença, via de regra, acabam por atuar sobre um conjunto bem mais amplo de doenças ainda que a princípio involuntariamente.

Barreiras Ambientais e de Cunho Social ao Comércio Internacional de Carne Bovina

Além das barreiras sanitárias e os padrões tecnológicos já estabelecidos, a cadeia produtiva da carne bovina vem se deparado com uma freqüência cada vez maior com exigências relacionadas a sustentabilidade ambiental de suas atividades e de proteção aos direitos básicos da mão-de-obra utilizada.

A legislação ambiental brasileira, via de regra, não representa um fator restritivo ao desenvolvimento da cadeia da bovinocultura de corte, essencialmente devido ao fato de que a grande maioria da produção pecuária desenvolvida no Brasil ocorre de forma extensiva, portanto sem concentração de resíduos e com um balanço positivo na troca de carbono. Entretanto, à medida em que há uma tendência à difusão da prática do confinamento, questões relacionadas aos resíduos gerados nesta prática tendem a figurar na lista de preocupações ambientais, como já ocorre com a criação de suínos²³⁶. No âmbito do mercado externo, as preocupações ambientais relativas ao segmento de produção estão centradas no desmatamento de florestas, preservação de mananciais, conservação dos solos e na produção de gases que contribuem para o efeito estufa.

No segmento industrial, o tratamento e destino de resíduos e de águas servidas, resultantes do abate e do processamento da carne bovina, têm se constituído em preocupação para os órgãos ambientais e sociedade em geral, devido ao potencial poluente de seus efluentes com elevada concentração de matéria orgânica, detergentes e sanificantes. Algumas unidades de abate e processamento têm enfrentado problemas quanto ao tratamento adequado dos efluentes, particularmente aquelas localizadas em áreas urbanas, onde são importantes as restrições de espaço físico para a construção das lagoas/tanques de decantação com capacidade adequada (IPARDES, IBQP, GEPAI, 2002).

Em um período recente, as exigências relacionadas ao bem-estar animal estavam ligadas essencialmente à qualidade final da carne. A manutenção de níveis adequados de glicogênio, reflexo do manejo *ante-mortem* correto, evita problemas de escurecimento da carne, observado em animais que passam por situação de *stress* em período próximo do abate (ILLINCH & HAGUIWARA, 2005). Mais recentemente, as preocupações com o bem-estar animal tomaram uma nova forma e, embora não estejam ainda formalmente estabelecidas pelas regras da OMC, são objeto de avaliação por parte das inspeções sanitárias da UE realizadas em países candidatos e/ou fornecedores de carne para o bloco. Essas exigências

²³⁶ Nos Estados Unidos, estima-se que os custos relacionados ao manejo de dejetos exigido na criação de suínos varia de US\$ 0,40 a US\$ 3,20 por porco, o que equivale de 1 a 8% do custo total de produção (BRUINSMA, 2003).

podem ser interpretadas também como exigências de cunho tecnológico pois, em certos casos demandam o desenvolvimento ou a incorporação de alternativas para a criação, transporte e/ou abate dos animais de forma “moralmente aceita”. Este tipo de exigência vem se tornando cada vez mais freqüente por parte de compradores externos, sobretudo canadenses, americanos e europeus. Segundo a União Européia, as exigências relativas ao bem-estar animal podem ser enquadradas no conceito de precaução e risco, na medida em que o consumidor considera a possibilidade de sua saúde ser afetada caso os animais vivam em condições de *stress*, tais como pouco espaço, barulho, alimentação inadequada, etc. Ainda de acordo com as leis européias, os animais são considerados “criaturas conscientes” e não mais produtos agrícolas. O Brasil, neste caso, apresenta a vantagem de ter a imensa maioria de sua produção advinda de animais criados no pasto, modo considerado mais adequado sob o ponto de vista do bem-estar animal. Entretanto, o conceito de bem-estar animal se prolonga ainda até as etapas de transporte²³⁷ e abate, que devem seguir padrões que são cada vez mais observados na avaliação dos compradores.

Além das tendências mencionadas, segundo estimativas da FAO, as perspectivas futuras para as barreiras não-tarifárias na cadeia da carne bovina estarão voltadas para a implementação do sistema APPCC ao nível das fazendas, programas de redução de patógenos ao longo da cadeia e ainda para questões relacionadas à segurança alimentar ligados ao acúmulo de aflatoxinas advindos da alimentação dos animais (BRUINSMA, 2003). A incorporação de hormônios e antibióticos nos animais também poderá ser alvo de medidas restritivas ao comércio de carne²³⁸. Além de finalidades terapêuticas, os antibióticos são também utilizados, em doses subterapêuticas, para aceleração do crescimento de animais criados em fazendas que utilizam sistemas de elevada densidade. Os críticos desta prática argumentam que uma das possíveis conseqüências desta é a introdução de bactérias cada vez mais resistentes no ambiente que podem, inclusive, afetar os humanos.

Como última exigência com elevada probabilidade de se consolidar como barreira não-tarifária ao comércio de produtos cárneos, encontram-se as preocupações relacionadas às condições dos trabalhadores nas fazendas, abatedouros, frigoríficos e indústrias processadoras. À medida em que estas exigências têm se tornado cada vez mais comuns e valorizadas, as notícias da existência de condições insatisfatórias de trabalho nas fazendas têm preocupado toda a cadeia.

6.3 As Conseqüências Positivas das Barreiras Não-Tarifárias na Cadeia da Carne

Neste tópico se pretende descrever mudanças nos agentes e nos ambientes regulatório e institucional da cadeia da carne bovina brasileira, partindo da hipótese de que estas tiveram como causa direta ou indireta, a implementação de barreiras não-tarifárias e das exigências dos importadores, sejam essas de origem pública ou privada. Entretanto, é preciso salientar que, apesar do material pesquisado e as entrevistas utilizadas permitirem estabelecer uma relação parcial de causa e efeito, não seria correto afirmar que as mudanças descritas têm como única fonte causal as exigências do comércio internacional.

²³⁷ Em setembro de 2003, a União Européia apresentou uma proposta para a proteção animal durante o transporte. Segundo esta: i) o tempo de viagem deve ser minimizado; ii) os animais devem estar saudáveis; iii) o meio de transporte deve ser específico, seguro e evitar ferimentos; iv) as rampas devem ser planejadas e operadas de forma segura para os animais; v) o pessoal deve ser treinado para evitar *stress* desnecessários aos animais; vi) alimentação, água e descanso devem ser apropriados (ILLINCH & HAGUIWARA, 2005).

²³⁸ A disputa na OMC envolvendo a presença de hormônios na carne, foi baseada em percepções populares de risco e, segundo o relatório do debate não haveria uma “relação racional” entre o banimento e o risco real de problemas para a saúde humana (CRUTCHFIELD *et al*, 2000).

Outra questão que merece destaque está relacionada à fragilidade da coordenação entre os elos da cadeia produtiva da carne bovina e à deficiência no sistema público regulatório. Estas duas constatações apresentam pelo menos duas consequências relevantes para esta tese, a primeira delas é a baixa taxa de transmissão de informações ao longo da cadeia. A segunda é consequência da deficiência nos mecanismos públicos para cumprimento das normas criadas. Estes dois fatores, em graus variáveis, sugerem a existência de um quadro de restrição ao movimento de geração de externalidades positivas a partir das normas interpretadas como barreiras à comercialização. Entretanto, embora prejudicadas por esses fatores, as vantagens para a sociedade estão presentes e, de acordo com o método sugerido anteriormente, foram classificadas neste tópico segundo sua área de maior influência.

Inovações tecnológicas

O desenvolvimento tecnológico está intimamente relacionado com a expansão dos produtos cárneos brasileiros no mercado internacional. No estudo que analisou a competitividade da cadeia agroindustrial da carne bovina no estado do Paraná (IPARDES, IBQP, GEPAI, 2002), foi verificado que o sistema de Análise de Perigos em Pontos Críticos de Controle - APPCC só foi encontrado nas empresas do sistema exportador. O mesmo estudo atribuiu essa característica à exigência do mercado internacional.

Em estudo mais recente, Pitelli e Moares (2006), entrevistaram os responsáveis pelos maiores frigoríficos exportadores e observaram que “... o ano em que os clientes europeus exigiram determinados programas de qualidade corresponde ao mesmo ano de suas implementações na empresa, o que evidencia que os frigoríficos adequaram a estrutura tecnológica e produtiva com o padrão internacional, para não perderem seus clientes europeus.”(pág.36). No mesmo universo de entrevistados, 66,7% declararam que contrataram mão-de-obra especializada e passaram a investir mais em P&D em função das exigências dos compradores internacionais.

O mercado de insumos agropecuários no Brasil é dominado por um conjunto de empresas, em sua maioria multinacionais, que também possuem centros de pesquisa no Brasil e no exterior. Muitas destas empresas realizam extensão rural como estratégia de vendas e, assim, têm ocupado o espaço deixado pelo setor público nessa atividade.

As principais demandas tecnológicas relativas à cadeia de carne bovina no Brasil, e que estão sendo objetos de pesquisas concentram-se nos seguintes pontos:

(a) Cruzamentos Industriais: seleção de características desejáveis; estudos sobre volume e quantidade de carne produzida; produção de novilhos com gorduras monoinsaturadas; obtenção de animais com maior velocidade de ganho de peso.

(b) Manejo nutricional: redução dos custos de produção por meio da utilização de rações de custo mínimo; contornar ou minimizar a redução na produção de carne nos períodos de seca.

Uso de anabolizantes

Vários produtos anabolizantes comerciais têm uso liberado e generalizado nos EUA, onde o FDA (*Food and Drug Administration*), com base em vasto volume de informações de pesquisa, constatou que os mesmos, quando usados de forma apropriada, são seguros para a saúde humana.

Os anabolizantes proporcionam melhoria de 10 a 25% no ganho de peso e de 5 a 10% na eficiência de utilização dos alimentos. Nos EUA, o seu uso traz benefício econômico da ordem de US\$ 25,00 a 75,00 por cabeça, acima dos custos do produto (PRESTON, 1998).

No Brasil, os técnicos admitem que o uso de hormônios não é prejudicial à saúde, entretanto, a questão de seu uso não se restringe à discussão científica, mas sim à conveniência comercial tendo em vista que a Europa restringe a compra de carne de animais tratados com hormônio¹.

(c) Produção de novilho precoce: estudos comparativos (animais precoces/animais com idade convencional de abate, sobre rendimento, sabor, maciez, suculência e aceitabilidade pelo consumidor).

(d) Comportamento das doenças no campo e prevalências para seu controle efetivo: realização de pesquisas com respaldo em dados reais.

(e) técnicas de combate à mosca do chifre, com conseqüente melhora da eficiência da produção animal, e qualidade da carne e do couro deles oriundos;

(f) desenvolvimento de processos de secagem para produção de charque com manutenção de suas características sensoriais;

(g) desenvolvimento de tecnologias que permitam um melhor aproveitamento de subprodutos.

Atualmente, a pecuária de corte passa por um processo nítido de incorporação de tecnologias com reflexo positivo sobre a produtividade. A liberalização comercial, especialmente o Mercosul, expôs o produto nacional à concorrência externa, enfatizando a necessidade de melhoria da qualidade e da busca de maior eficiência de produção. Um destaque deve ser dado ao recente projeto do Grupo Bertin, que prevê a inauguração em 2007 de uma usina de biodiesel que produzirá o combustível a partir do sebo bovino fornecido pelos seus frigoríficos. A obra movimentou cerca de R\$ 40 milhões, e deverá produzir cerca de 100 milhões de litros de biodiesel por ano, consumindo para tanto, 300 toneladas diárias de sebo (SANTOS *et al*, 2007).

Conforme verificado quando tratamos da caracterização da cadeia produtiva da carne bovina, a incorporação de tecnologia não ocorre de forma homogênea nas várias regiões fisiográficas do País, e nem mesmo nas diversas microregiões de cada estado.

No setor de abate os investimentos estão sendo realizados no sentido de se agilizar os processos, aumentar a eficiência de produção, atender às exigências legais, e melhorar a qualidade da carne. Exemplos neste sentido podem ser listados, como a adoção de insensibilização pneumática, introdução de estimulação elétrica de carcaças, climatização e automatização das salas de desossa, etc. Tais mudanças foram adotadas a partir de demandas, sobretudo do mercado externo. Essas exigências provocaram ainda uma mudança marcante no modo de apresentação do produto ao consumidor que incluem: novos fatiamentos, acondicionamento e embalagens. Estes novos apelos ligados ao aspecto visual dos produtos nas gôndolas dos supermercados e casas especializadas estão ligados à disseminação das bandejas revestidas com filmes plásticos.

A base da tecnologia utilizada para a estocagem e o transporte refrigerado no setor de processamento de carnes bovinas não é recente. Da mesma forma que os métodos de conservação, como tratamento térmico, desidratação, cura e defumação são processos tradicionais utilizados em todo o mundo. As inovações recentes, focadas no aumento da produtividade e na agregação de valor do produto, ocorrem em função do uso de equipamentos mais sofisticados como, por exemplo, os que utilizam sistemas de microeletrônica. Nestes, é possível estabelecer programações para processamento de diferentes produtos sem quaisquer alterações na linha. Outra mudança importante entre as tecnologias empregadas se relaciona à assepsia permitida por sistemas fechados, contínuos e com pouca manipulação direta dos produtos, reduzindo assim os níveis de contaminação. A utilização de softwares específicos para o gerenciamento da produção ainda restringe-se às empresas exportadoras e são utilizados auxiliando o sistema de classificação de carcaças e sua rastreabilidade para pagamento aos produtores ou na confecção de etiquetas de comercialização no mercado externo.

À exceção dos frigoríficos voltados à exportação ou os que têm oferecido embutidos e porcionados, a grande maioria destes não dispõe de laboratórios ou departamentos de P&D. Na cadeia da carne, assim como na maioria das cadeias agroindustriais, o fluxo de inovações

tecnológicas é exógeno, ou seja, as principais inovações de produtos e processos são geradas em indústrias consideradas de apoio à cadeia (embalagens, aditivos, etc.). Nestes casos, observa-se o trabalho em conjunto com fornecedores de insumos visando testar ou desenvolver novos produtos. O mais comum é encontrar frigoríficos adotando ações cooperativas com açougues, seja patrocinando cursos de formação e/ou desenvolvimento profissional, seja participando de alianças mercadológicas que envolvem adoção de novas técnicas de corte.

Tecnologias como o controle microbiológico por irradiação são pouco ou nada utilizadas pelas empresas brasileiras, provavelmente pelo seu elevado custo (acima de um milhão de dólares, para sua implantação) (FELÍCIO, 1999). Outra tecnologia ainda cara, e pouco utilizada no parque industrial nacional, é a de acabamento de cortes, a partir do escaneamento da peça e corte padronizado a *laser*.

A heterogeneidade em termos da utilização da tecnologia disponível é uma característica comum a todos os segmentos apresentados. O que torna a pretensão governamental de incentivar a atividade bastante complexa devido à necessidade de se estabelecer instrumentos específicos aos diversos perfis de produtores e empreendimentos.

Segundo dados colhidos juntos aos entrevistados, a implementação da rastreabilidade no País, ocorrida efetivamente após as exigências internacionais, promoveram intensas alterações em toda a cadeia. As inovações e oportunidades geradas vão desde a criação de empresas fornecedoras de brincos e máquinas para a leitura de dados, a serviços de certificação. As mudanças se espriam ainda para a capacitação dos empregados para trabalharem com o novo sistema. Nas palavras do presidente da ABIEC: *“Um dos efeitos mais relevantes da implementação da rastreabilidade é a brutal modernização e sofisticação do manejo de gado nas fazendas em todo o território nacional.”*

Inovações gerenciais

À medida em que são introduzidas inovações no campo, como a mecanização do processo produtivo, ocorrem concomitantemente mudanças no gerenciamento, controle e manejo do rebanho. De forma lenta, gradativa e ainda regionalmente heterogênea, os produtores vêm transformando a maneira de gerir os negócios, passando a administrar a propriedade rural como uma empresa. Neste cenário, a gestão dos recursos humanos, as finanças, a contabilidade, os tributos e o ambiente macroeconômico, alçam novos patamares de importância (ORTEGA, 2005).

Neste sentido, muitas mudanças gerenciais importantes tiveram como ponto de partida a implementação do sistema de rastreabilidade pois as informações necessárias ao processo estão diretamente relacionadas à administração da propriedade. O produtor deve estar suficientemente organizado para ser capaz de coletar, processar e controlar as informações que serão utilizadas em seus processos decisórios e repassadas aos demais integrantes da cadeia (MACHADO & NANTES, 2000).

A expansão da atividade pecuária em direção à região Centro-Oeste, no final da década de 80, coincidiu com o surgimento de inovações organizacionais na cadeia da carne bovina, com a construção de redes e alianças. As redes e alianças definem o padrão tecnológico por meio de critérios como: tipo de animal escolhido, peso a ser obtido, o sistema de rastreabilidade, percentual de gordura e normas para os demais segmentos da cadeia (abate, processamento, rotulagem, transporte, distribuição, etc.). Estes critérios representam uma linguagem comum entre os agentes, ou seja, as tecnologias exigidas criam um código de relacionamento social e econômico entre os agentes envolvidos em cada etapa de todo o processo (RAMOS, 2006). Portanto, as vantagens de uma aliança estão fundamentalmente associadas à redução de custos de transação e melhorias em processos devido ao maior fluxo de informações e capacidade de previsão. Dentre as vantagens para o consumidor, está o fato

dele poder dispor de uma carne de origem conhecida e com qualidade assegurada. Quanto à motivação para implementação de sistemas de qualidade, segundo conclusões da pesquisa de Pitelli e Moraes (2006) junto a frigoríficos brasileiros, todos citaram que as exigências dos compradores internacionais como ponto de partida.

As crises da “vaca louca” e de febre aftosa trouxeram questionamentos à população que contribuíram para aproximar as grandes redes de supermercado aos seus fornecedores. Entretanto, segundo Ferreira (2005), a principal mudança foi na estrutura executiva dos países ao tratamento dado à agricultura, que desviaram o foco anteriormente dado à produção agrícola para a garantia da segurança dos alimentos. Neste contexto, inserem-se os novos métodos e formas de gestão da cadeia, representadas pelo *Efficient Consumer Response* - ECR e a *Supply Chain Management*- SCM.

O ECR ou *Efficient Consumer Response*, que pode ser traduzido como resposta eficiente ao consumidor. A idéia básica do ECR é examinar a cadeia de suprimentos de alimentos, analisando a cadeia de valor ao nível dos fornecedores-distribuidores e consumidores, determinando as melhorias em custos e serviços que poderiam ser obtidos a partir de mudanças em tecnologias e práticas de gestão (IEL, CNA, SEBRAE, 2000). O ECR é capaz de aumentar a cooperação e coordenação entre empresas sejam elas independentes ou coordenadas verticalmente. Entretanto, no caso da cadeia de gado de corte, as mudanças vão além das questões tecnológicas, englobando adaptações em termos de cultura empresarial, tradições e práticas de negócios. Isso porque na cadeia de gado de corte há uma histórica desconfiança e um comportamento adversarial entre a maior parte dos agentes.

Segundo a Associação ECR Brasil (2006), todos os integrantes da cadeia produtiva obtêm vantagens com a utilização do sistema: i) **consumidores**: vêem aumentada a opção de produtos no ponto de venda e conveniência, redução de itens em falta e a disponibilidade de produtos mais frescos; ii) **varejistas**: aumento da lealdade do consumidor, possibilidade de melhor conhecimento do mesmo e melhora da relação com fornecedores; iii) **indústria**: redução dos produtos em falta, aumento da integridade da marca e melhoria no relacionamento com o varejo.

A *Supply Chain Management* ou Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos baseia-se na crença de que a eficiência ao longo do canal de distribuição pode ser melhorada mediante o compartilhamento de informação e do planejamento conjunto entre seus diversos agentes. Esse compartilhamento de informações levaria as empresas do canal de distribuição a entenderem mais claramente os processos dos seus clientes e fornecedores e com isso obterem maior sintonia por meio de ações conjuntas (BOWERSOX & CLOSS, 1996).

Segundo dados colhidos nas entrevistas e na literatura consultada, a cadeia da carne bovina no Brasil apresenta grandes deficiências no que diz respeito ao compartilhamento e à transmissão de informações. Neste sentido, as barreiras técnicas e sanitárias têm criado importantes demandas que geram movimentos voltados para o aprimoramento do fluxo de informações ao longo da cadeia.

Benefícios sócio-ambientais

Conforme colocado em vários trechos desta tese, é muito pouco provável que se tenha sucesso quando o objetivo é ignorar ou impedir que os novos padrões de consumo se estabeleçam, sobretudo no que se refere às preocupações ambientais. O caminho que vem sendo trilhado com mais frequência é o da adequação às novas exigências, possibilitando a manutenção e até mesmo a abertura de novos mercados.

No estudo que analisou a competitividade da cadeia agroindustrial da carne bovina no estado do Paraná (IPARDES, IBQP, GEPAI, 2002), foi verificado que a preocupação com o conforto no ambiente de trabalho é mais presente nas empresas do subsistema exportador, com muitas empresas implantando inclusive, programas de ergonomia, com orientação por

atividade. Além disso, a implementação do sistema de rastreabilidade e as novas tecnologias provocaram movimentos em busca de treinamentos, o que resultou em uma mão de obra mais qualificada (MACHADO & NANTES, 2000). Entretanto, no que se refere às condições de trabalho, é preciso ressaltar que, ao lado das carvoarias, o setor de produção de carne bovina é freqüentemente apontado como sendo de grande presença de mão-de-obra trabalhando em condições inadequadas, sem os direitos mínimos estabelecidos por lei, principalmente nos Estados do Pará, Maranhão, Mato Grosso e Tocantins. Neste caso, a ameaça real de perda de mercado, é considerada mais eficiente do que as multas e sanções aplicados pelo Estado, como mecanismo de inserir os conceitos relativos ao trabalho decente no setor produtivo da cadeia de carne bovina. Desta forma, acredita-se que a pressão dos compradores, tanto externos quanto internos, possa contribuir para erradicar práticas lamentáveis²³⁹ (INSTITUTO ETHOS, 2007). Afinal de contas, nenhum consumidor ou acionista gostaria de estar, ainda que indiretamente, associado a práticas humanamente degradantes.

A questão ambiental sempre foi um problema para os frigoríficos brasileiros. Estes, habitualmente, despejavam grande quantidade de matéria orgânica, detergentes e sanificantes, sem o prévio tratamento, poluindo principalmente os rios. Este quadro, no entanto, vem mudando ao longo dos anos a partir das exigências das leis ambientais (a legislação estabelece a obrigatoriedade de remoção de 80% de matéria orgânica), de uma maior fiscalização e de pressões das comunidades vizinhas, especialmente quando os frigoríficos se localizam em regiões urbanas.

Frigoríficos, em conjunto com especialistas da área, geraram tecnologias de alta performance para o tratamento de efluentes em unidades de capacidade reduzida, viabilizando o tratamento de efluentes de unidades com baixa produção e com características distintas. Nestes sistemas, o material a ser tratado é minimizado e o restante pode ser destinado para a produção de ração, por exemplo. Um bom projeto de um sistema de tratamento de efluentes permite a minimização dos efluentes gerados, permitindo melhor aproveitamento de matéria-prima, água e energia (IEL, CNA, SEBRAE, 2000).

Em relação às vantagens para o mercado nacional, conforme já citado, parte das exigências internacionais na qualidade da carne acabam sendo incorporadas também aos produtos destinados ao mercado interno. Um dado a favor dessa tese é o de que, a grande maioria dos frigoríficos exportadores também atende ao mercado interno, que é muito significativo. O aumento na qualidade do produto destinado ao mercado interno ocorre independentemente de exigências destes compradores mas, simplesmente porque muitas adaptações visando o mercado externo não podem ser restritas aos produtos que a este se destinam. Embora possa haver diferenças em relação aos cortes, em grande parte das vezes não é operacional ou economicamente viável para as empresas trabalharem com duas linhas de produção distintas. Segundo os entrevistados, as mudanças não se restringem ao processo e são inclusive de cunho cultural, no momento em que a empresa/fazenda como um todo desenvolve mecanismos para melhorar seu sistema produtivo, causando um efeito de transbordamento destes mecanismos que acabam por beneficiar os consumidores do mercado interno.

Outro efeito de transbordamento se refere à construção de uma infraestrutura de vigilância e controle sanitário que, tendo como motivação inicial o controle da febre aftosa, acaba por promover condições que vão minimizar a disseminação de outras doenças como tuberculose, idatidose, língua azul e outras potencialmente prejudiciais a saúde humana.

²³⁹ O setor do varejo, com as redes Wal-Mart, Carrefour e Pão de Açúcar, são signatários do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo e assumiram o compromisso de não comprar produtos de fornecedores que tenham alguma ligação com o trabalho escravo (INSTITUTO ETHOS, 2007).

È preciso salientar que grande parte dos potenciais benefícios sócio-ambientais citados ainda se encontram em uma fase inicial de implementação, com exemplos pontuais e pouco significativos se considerarmos a cadeia da carne bovina como um todo. Entretanto, a julgar pelo discurso atual dos representantes do setor pode-se esperar que os benefícios sócio-ambientais originados das pressões dos compradores internacionais e nacionais, tendem a ampliar-se de forma constante e exponencial nos próximos anos.

Oportunidades comerciais

As barreiras não-tarifárias relacionadas à cadeia da carne bovina podem gerar oportunidades comerciais relevantes com a redução da concorrência por parte dos países que não se encontram capacitados para cumprir com as novas exigências²⁴⁰. Os diferenciais podem estar relacionados a restrições tecnológicas, de mão-de-obra ou de ordem natural, como espaço disponível, existência de doenças endêmicas ou clima inadequado. Neste sentido, mesmo países desenvolvidos podem sofrer restrições; é o caso daqueles cujos rebanhos são confinados e/ou alimentados com subprodutos de outros animais. Existem pesquisas que, inclusive sugerem que os criadores de gado confinado deveriam ser submetidos a normas de controle mais rígidas (e portanto mais caras) do que as destinadas aos pecuaristas criadores de forma extensiva (CRUTCHFIELD *et al*, 2000).

Os países de menor desenvolvimento relativo e sem infra-estrutura deparam-se com os custos potencialmente elevados de se estabelecer e manter sistemas confiáveis de áreas livres de doenças. Para estes países são grandes as dificuldades para conseguir comprovar, para o mercado internacional e/ou junto a OIE, que seu território (ou parte dele) encontra-se efetivamente livre de alguma infecção endêmica.

Sob outro ponto de vista, as exigências internacionais, como a rastreabilidade, vêm gerando também oportunidades para o desenvolvimento de empresas especializadas em serviços de certificação e outros voltados à superação das barreiras comerciais.

Embora ainda apresente deficiências técnicas e de governança relevantes, o Brasil encontra-se no grupo restrito de países que apresentam boas condições para superarem as barreiras à comercialização de produtos cárneos no mercado mundial. O Brasil dispõe de sistema de criação essencialmente extensivo, um parque industrial de nível internacional e um sistema de controle e monitoramento de doenças em rápida consolidação. Ou seja, apresenta as condições necessárias para transformar os desafios das barreiras em oportunidades para conquistar novos mercados e manter a ampla rede de compradores.

Integração de blocos regionais

Segundo especialistas, a fácil disseminação do vírus causador da febre aftosa faz com que sua erradicação demande uma ação conjunta com países contíguos. Embora sem provas concretas, um relatório do Departamento de Operações de Fronteira (DOF), divulgado em outubro de 2005 pelo governo de Mato Grosso do Sul, reforça os indícios de que a origem dos focos de febre aftosa no Estado seja proveniente do Paraguai, onde é comum a compra de animais pelos brasileiros a preços mais baixos. Considerando-se que o vírus está presente na área de fronteira, a saída para controlá-lo é a vacinação correta do gado brasileiro e paraguaio ou a vigilância ostensiva da fronteira. Segundo dados da FAO (2007a), dos US\$ 52,6 milhões aplicados pelo Brasil no controle e erradicação da Febre Aftosa estão contabilizadas a doação de um milhão de doses de vacinas para a Bolívia e 500.000 doses ao Paraguai²⁴¹.

²⁴⁰ Apenas 33 países possuem a permissão para exportar carne de gado para os Estados Unidos, que compra produtos de frango de apenas 4 países (JAFEE & HENSON, 2004).

²⁴¹ Em reunião realizada em outubro de 2007, Brasil e Paraguai decidiram realizar uma campanha conjunta de vacinação contra a febre aftosa. O trabalho será desenvolvido de 20 de novembro a 20 de dezembro na faixa de fronteira entre os dois países (BEEFPOINT, 2007c).

Diante desse quadro, é possível estabelecer uma relação entre a busca pela superação de barreiras sanitárias presentes na cadeia de carne bovina e a aproximação de países com fronteiras susceptíveis à disseminação de doenças. Isso porque, ainda que ocorram casos de acusações mútuas, o que prevalece é a busca pelo entendimento e pela minimização dos entraves à comercialização.

Outra possível fonte de agregação entre os países está nas negociações comerciais, sobretudo intrablocos, com vistas a harmonizar as regras e os padrões para todos os produtores e indústrias residentes nos países-membro.

As rodadas de negociação, via de regra, representam oportunidades para celebração de projetos cooperativos de ajuda mútua cujos resultados extrapolam os objetivos iniciais. A aproximação entre os integrantes de um bloco econômico também é cada vez mais necessária a fim de levar uma posição coesa e politicamente mais robusta do bloco para os fóruns internacionais do comércio.

Revisões na legislação

Nos últimos vinte anos boa parte da legislação que rege o setor agro-alimentar da carne bovina foi renovada ou sofreu adaptações relevantes, principalmente no que diz respeito à defesa sanitária animal e à saúde pública (RAMOS, 2006). Segundo a opinião dos entrevistados e os dados da literatura pesquisada as alterações, normalmente, ocorrem em função das exigências internacionais, ou como respostas a estas, permitindo que o Brasil mantenha seu padrão competitivo. As legislações e exigências dos Estados Unidos e da União Européia muitas vezes são citadas como referência para a elaboração das normas e regulamentos nacionais; isso decorre devido à relativa deficiência brasileira na geração de dados científicos que as fundamentem.

Os reflexos das normas internacionais no Brasil são imediatos e a regulamentação agora permeia todos os segmentos da cadeia. Nos últimos anos o governo publicou diversas portarias que regulamentam medidas de controle sobre a qualidade, o processamento e a apresentação da carne bovina ao consumidor. Recentemente foi introduzida a obrigatoriedade do sistema de rastreabilidade (SISBOV) para todo o rebanho nacional e, a implantação do sistema APPCC para toda a cadeia produtiva da carne; estas mudanças indicam que existe um processo de construção de um novo mercado, baseado em novos parâmetros (RAMOS, 2006). Para o segmento diretamente ligado ao consumidor, entrou em vigor o Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação, aprovado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária-ANVISA pela resolução RDC número 216 de 15 de setembro de 2004. O regulamento abrange os procedimentos que devem ser adotados nos serviços de alimentação e visa garantir condições higiênicas e sanitárias do alimento que é preparado e ofertado diretamente para o consumidor.

A Portaria Ministerial nº 304 complementada posteriormente pela Portaria de nº 145 de 1996, estabelece os tipos de cortes possíveis de serem comercializados entre a distribuição e o varejo e a obrigatoriedade de manutenção da temperatura máxima de 7°C. Não existe nenhuma menção ou referência mais detalhada sobre exigências a respeito de produtos congelados e/ou temperaturas específicas para determinados cortes tradicionais. Segundo Ramos (2007), a Portaria 304 e outras similares obtiveram poucos resultados práticos efetivos; ou seja, apesar da legislação brasileira exigir normas que preconizam um rígido controle no padrão sanitário da carne consumida, na prática não vem sendo possível garantir ao consumidor a segurança e a qualidade da carne. Neste caso temos um claro exemplo de deficiência institucional no que tange ao *enforcement* do poder público sobre determinados elos da cadeia.

Para o mercado externo, a harmonização de normas e padrões facilita as trocas comerciais ao reduzir o tempo de análises comparativas entre as legislações e ainda minimiza

a possibilidade do estabelecimento de barreiras não-tarifárias ao comércio. Entre 1995 e 2003, das 63 reclamações recebidas pelo Comitê AMSF, envolvendo problemas de saúde animal, 35 questionavam práticas ou produtos oriundos de países em desenvolvimento. Uma grande parte destas reclamações ocorreu devido à inconsistências entre normas nacionais e internacionais (como as da OIE), para controle da febre aftosa ou para aquelas relacionadas com a BSE (especialmente para derivados de carne) (BANCO MUNDIAL, 2005).

Assim sendo, é freqüente e legítimo que a legislação nacional brasileira se aprimore impulsionada pelas exigências do mercado internacional. Entretanto, é preciso lembrar que estas exigências devem ser avaliadas e consideradas técnica e cientificamente legítimas, e que a participação efetiva dos representantes brasileiros nos fóruns internacionais que estabelecem estas normas deve ser cada vez mais incentivada.

7 CONCLUSÕES

A seguir serão apresentadas as conclusões desenvolvidas a partir da ampla revisão bibliográfica e das informações obtidas nas entrevistas realizadas, direta ou indiretamente relacionadas à hipótese inicialmente levantada nesta tese.

A abertura comercial, na prática, não é uma simples questão de revisão de códigos tarifários ou remoção de barreiras aos investimentos estrangeiros. Para esta são necessárias reformas institucionais profundas que demandam recursos financeiros, burocráticos e políticos. Embora se possa extrair vários benefícios da liberalização comercial, em muitos casos, estas não são movidas por objetivos desenvolvimentistas, tais como crescimento econômico, melhoria da governança, capacidade industrial e tecnológica ou minimização da pobreza. Ou seja, as reformas institucionais voltadas para a maximização do comércio e do fluxo de capitais podem produzir benefícios periféricos mas não são, necessariamente, a maneira mais efetiva de promover o desenvolvimento.

O impacto humano do comércio depende de como as mercadorias são produzidas, quem controla a produção e a comercialização, como a riqueza gerada é distribuída e dos termos nos quais os países comercializam. O modo pelo qual o sistema internacional comercial é conduzido guarda uma relação estreita com todas essas áreas. Portanto, qualquer discussão relativa à liberalização comercial não é uma simples questão de tomar uma posição pró-comércio ou anticomércio. Uma discussão substantiva demanda um entendimento da natureza do processo gerado pela liberalização comercial e suas conseqüências, de modo que políticas e medidas apropriadas sejam desenvolvidas e adotadas, particularmente, para compensar aqueles afetados negativamente.

Ao longo de seu período de vigência, o GATT foi muito eficiente na promoção do comércio internacional, baseando-se na redução das tarifas alfandegárias. Já a OMC, inicia seus trabalhos com um cenário de aumento do comércio internacional, tanto em termos de volume quanto de complexidade. Esse fato, conjuntamente com a ampliação de seu escopo, vêm trazendo dificuldades operacionais e políticas para que a OMC consiga cumprir os mandatos de suas rodadas de negociação. A inclusão das questões agrícolas, a nova conformação de poder entre os países e o avanço das barreiras não-tarifárias, podem ser apontados como agravantes desta questão. A influência cada vez maior da sociedade civil nos debates relacionados direta ou indiretamente com o comércio internacional, também vem dificultando as negociações devido a falta de mecanismos e instrumentos de resolução de conflitos. Outra característica cada vez mais perceptível nas rodadas de negociação da OMC é a defasagem dos temas tratados em relação as questões mais urgentes da sociedade, como no caso das questões ambientais que ainda não estão sendo adequadamente tratadas neste fórum. Os avanços, de modo geral, ocorrem de forma lenta e muitas resoluções já encontram-se defasadas quando se chega a um consenso.

Buscar normas capazes de promover o comércio internacional em termos justos e inibir o recurso a medidas unilaterais protecionistas, não significa incriminar todas as barreiras técnicas ou sanitárias de constituírem armas protecionistas e clamar pela sua eliminação. A questão deve se concentrar na racionalização das barreiras de forma a facilitar o comércio sem sacrificar importantes objetivos econômicos e sociais; ao invés de reivindicar a sua simples eliminação, que em alguns casos pode ser economicamente inapropriado e gerar mais custos sociais do que benefícios. Ao analisar as conseqüências da adequação ou antecipação às exigências do mercado internacional, o horizonte deve ser mais amplo do que apenas os efeitos imediatos de curto prazo como o aumento do fluxo de mercadorias, devem ser consideradas também a competitividade a longo-prazo e as perspectivas de desenvolvimento econômico e sócio-ambiental.

A questão chave para os países em desenvolvimento é como aproveitar suas habilidades, superando suas fraquezas para que obtenham mais ganhos de competitividade do que perdas econômicas ou sociais com o inevitável avanço das barreiras não-tarifárias. Isso deve ocorrer por meio da maximização das opções estratégicas disponíveis tanto para o governo quanto para a iniciativa privada.

A análise das possíveis alternativas de resposta à implementação de barreiras não-tarifárias, quais sejam: reclamação, retirada do mercado ou adequação; nos permite verificar que, de modo geral, nenhuma destas deve ser ignorada ou excluída *a priori* do conjunto de alternativas. Os custos e benefícios tangíveis e intangíveis de cada uma devem ser avaliados considerando o curto, médio e longo prazos. Ou seja, não há uma fórmula única de como os países em desenvolvimento devem se portar diante da difusão de novas normas internacionais para os produtos agrícolas e produtos alimentícios, mas é possível recomendar que os mesmos tenham uma postura pró-ativa diante dos eventuais desafios. Desta forma, os países em desenvolvimento serão capazes de perceber as normas de sanidade agropecuária e de qualidade alimentar como oportunidades para ganhos de competitividade no mercado internacional.

O aumento das capacidades internas pode ser programado em longo prazo por meio do fortalecimento dos sistemas domésticos de controle de sanidade agropecuária e qualidade alimentar. O sucesso desse movimento ocorre especialmente quando os setores público e privado colaboram entre si identificando o modo mais eficiente e eficaz de desenvolver essas capacidades. Neste contexto, pode-se afirmar que o Brasil encontra-se no reduzido grupo de países em desenvolvimento dotado de condições de reverter as exigências do mercado internacional em benefícios para toda a sociedade.

Segundo documento da FAO que estabelece as perspectivas para os anos 2015 e 2030 “*As barreiras-técnicas permanecerão como importante tópico dos debates na regulamentação e na arena política do comércio internacional...*” (pg.257).

Esta afirmativa vai ao encontro da opinião de grande parte dos entrevistados quanto à necessidade do Brasil de criar mecanismos e competência técnica de forma a administrar e conviver da melhor forma possível com o inexorável aumento da presença das barreiras técnicas e sanitárias ao comércio de produtos agropecuários. Neste sentido pode-se citar uma síntese apresentada por Marcos Jank em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo (JANK, 2006):

“As barreiras não-tarifárias vão crescer, seja na esfera pública, seja por pressão direta de consumidores e empresas privadas. Os países desenvolvidos tendem a ampliar o seu leque de restrições sanitárias, laborais e religiosas, controle de resíduos, pressões contra o desmatamento, critérios para o bem-estar dos animais e protocolos privados como o EurepGAP. Legítimas ou não, tais barreiras farão parte do cotidiano do agronegócio na próxima década, exigindo profissionalismo, conteúdo técnico para um diálogo maduro e maior coordenação dos agentes públicos e privados”.

No que tange à presença brasileira nas negociações, segundo dados obtidos nas entrevistas e na literatura recente, o Brasil vem aumentando de forma significativa a sua participação e o seu poder de influência, sobretudo nas matérias que dizem respeito àqueles produtos nos quais o País possui uma expressiva inserção no comércio mundial. A experiência adquirida na participação de cada missão se acumula e promove o fortalecimento da posição brasileira nas negociações. Entretanto, além da busca pela capacitação e experiência, os negociadores ainda carecem de um suporte mais efetivo por parte das instituições privadas e do meio acadêmico, que precisam fornecer o respaldo preciso no momento das negociações.

As consequências positivas advindas do esforço das empresas brasileiras para superarem as barreiras não-tarifárias relacionadas aos produtos do agronegócio foram sistematizadas no quadro 8.

Quadro 8. Quadro resumo das consequências positivas advindas do esforço das empresas brasileiras para superarem as barreiras não-tarifárias relacionadas aos produtos do agronegócio.

Consequências	Descrição dos potenciais benefícios
Inovações tecnológicas	Incentivo a realização de atividades inovativas dentro das empresas e desenvolvimento do sistema nacional de inovação
Inovações gerenciais	Desenvolvimento de setor específico para tratar de assuntos relacionados às barreiras não-tarifárias; mudanças na cultura gerencial e capacitação da empresa para inserção em outros mercados.
Benefícios sócio-ambientais	Absorção de mão-de-obra especializada; melhoras nas condições de trabalho; redução da informalidade; incentivo a capacitação e atualização dos funcionários; redução do impacto ambiental das atividades produtivas; redução do uso de substâncias nocivas à saúde; melhora sistêmica dos produtos ofertados no mercado interno.
Oportunidades comerciais	Aumento de competitividade das empresas, melhora da imagem do País; redução de concorrência; inserção em outros mercados; estabelecimento de parcerias com outras empresas; criação de empresas especializadas em serviços voltados para superação das barreiras.
Integração de blocos regionais	Agregação dos países em busca de harmonização e proteção de seu mercado; melhora nas relações diplomáticas, busca por posições unificadas nos fóruns internacionais.
Revisões na legislação	A sociedade passa a contar com uma legislação nacional mais moderna e com maior proteção.

Diante dos dados expostos ao longo da tese, fica claro que o mercado de exportação de carnes se depara com uma série de desafios. Entre estes se podem citar: a competição com as carnes de frango e suína, as mudanças de hábito de consumo, as barreiras comerciais (tarifárias, sanitárias, ambientais e trabalhistas) e os problemas macroeconômicos (desvalorizações cambiais e instabilidade de preços). Apesar das questões colocadas acima, há uma clara tendência ao aumento das exportações brasileiras de carne bovina em função do aumento da demanda em países em desenvolvimento, da liberalização dos mercados e do esforço conjunto do governo e de produtores na superação dos desafios citados. Entretanto, a manutenção da liderança nas exportações de carne bovina, demanda grandes investimentos no fortalecimento das instituições responsáveis pela qualidade dos produtos agropecuários, bem como dos mecanismos que atestem essa qualidade para os importadores. Neste sentido, podemos citar como necessária a incorporação de conceitos relacionados ao bem-estar animal, proteção ambiental, responsabilidade social rastreabilidade e rotulagem, que afetarão a competitividade da exportação.

As transformações produtivas citadas ao longo da tese, recolocam em outros termos as funções do Estado na sustentação do processo de desenvolvimento dos agronegócios, alavancando os indicadores de produtividade setorial. Isso conduz a uma revisão institucional da estrutura de Governo, de modo a construir as novas bases da intervenção governamental. Segundo Gonçalves (2005), devem ser elementos desta intervenção: redução de todas as matizes de disparidades, investimento no conhecimento como elemento estratégico,

normalização e monitoramento da qualidade certificada com base em instrumento de rastreabilidade.

A carne bovina brasileira apresenta uma significativa heterogeneidade em todos os segmentos de sua cadeia produtiva, e uma grande fragilidade na sua coordenação suficiente para lançar dúvidas até mesmo quanto à adequação do termo “cadeia” para designá-la. Estes dois fatores dificultam a transmissão efetiva de informações entre os elos da cadeia. Este efeito é minimizado no subsistema exportador que apresenta maior grau de coordenação vertical e horizontal, capacidade de oferecer produtos de acordo com padrões internacionais de qualidade, sistemas produtivos mais avançados tecnologicamente, gestão interna mais eficiente e ainda economia de escala com a possibilidade de diversificação de mercado (venda para mercado interno ou exportação). Ainda assim, o Brasil encontra-se excluído de mercados importantes que poderiam gerar ganhos de cerca de US\$ 8 bilhões anuais.

As exigências internacionais vêm provocando uma significativa reordenação na cadeia produtiva da carne bovina. Estas passam pelo fortalecimento das relações entre os atores, melhora na infra-estrutura de vigilância e controle sanitários, capacitação dos empregados no setor, aprimoramentos tecnológico, na qualidade dos produtos e dos controles internos. Durante este processo surgem oportunidades de novos negócios com o desenvolvimento de setores e da tecnologia necessários ao cumprimento das exigências.

No que se refere aos benefícios sócio-ambientais, os exemplos encontrados, sobretudo nas fazendas integrantes da cadeia da carne bovina, ainda são pontuais. Embora questões como: condições de trabalho, meio-ambiente, bem-estar animal, sanidade do rebanho, rastreabilidade e APPCC, BPF e qualidade do produto final, façam parte do totalidade dos discursos recentes, a prática do setor enquanto conjunto ainda permanece muito distante das metas propostas ou recomendadas pelos organismos internacionais ou mesmo pela legislação nacional.

A revisão bibliográfica e as entrevistas realizadas permitiram levantar dados e argumentos suficientes para estabelecer uma nova perspectiva para a análise das barreiras não-tarifárias. Os dados reunidos sugerem que as exigências internacionais para a comercialização de produtos agrícolas e alimentícios, sejam sob a forma de normas, regulamentos ou padrões, devem ser consideradas sob uma perspectiva estratégica por incorporar elementos ligados ao desenvolvimento do País de forma ampla.

Embora nem sempre seja possível estabelecer uma relação direta de causa e efeito, a tese desenvolvida permite afirmar que há uma correlação estreita entre os movimentos em prol da superação das barreiras técnicas e sanitárias do comércio mundial de produtos do agronegócio, e os benefícios para a sociedade brasileira como um todo. Estes benefícios foram verificados em todas as áreas analisadas, quais sejam: desenvolvimento tecnológico, meio-ambiente, aprimoramento da legislação nacional, agregação de blocos comerciais, inovações gerenciais, redução de concorrência, manutenção de vantagem competitiva e relações trabalhistas. Neste contexto, a cadeia da carne mostrou ser um bom exemplo para a hipótese levantada, pois os segmentos estudados apresentaram, ainda que em graus distintos, a conversão das exigências dos compradores internacionais em benefícios para o mercado interno e para os brasileiros de modo geral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M.P. & LOYO, E.H.M.M. *A Estrutura do Comércio Agrícola Mundial: Fundamentos dos Interesses Liberais e Protecionistas*. In: *Políticas agrícolas e o comércio mundial*. Maria Helena Fagundes, org. p.47-85. Brasília. IPEA, 1994.
- ALMEIDA, P. R. *O Brasil e os Blocos Regionais - Soberania e interdependência*. Revista São Paulo em Perspectiva, 16(1): 3-16, 2002.
- ALMEIDA, J. S. *Acordo Sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias: Balanço de uma Década Buscando o Equilíbrio entre a Proteção do Comércio e a Proteção da Saúde dos Consumidores*. CEPAL – SERIE Comércio Internacional N° 59. Divisão de Comércio Internacional e Integração. Santiago de Chile. Dezembro, 2005.
- ANDERSON, K. & VALENZUELA, E. *Do Global Trade Distortions Still Harm Developing Country Farmers?*. World Bank Policy Research Working Paper 3901, April 2006.
- ANDRADE, D. C.; ORTEGA, A. C.; CAMPOS, E.M.G. *Negociações Agrícolas Internacionais e o Agronegócio Brasileiro*. Revista da Política Agrícola. MAPA. Ano XIV – N° 3 – Jul./Ago./Set. 2005.
- ARBIX, G.; SALERNO, M.S.; De NEGRI, J.A. *Inovação, Via Internacionalização, Faz Bem para as Exportações Brasileiras*. IPEA-Texto para Discussão n° 1023. Brasília, jun. 2004.
- ASSOCIAÇÃO ECR BRASIL. Sítio <http://www.ecrbrasil.com.br/> consultado em 27/01/2006
- ATHUKORALA, P-C, GULATI, A., JAYASURIYA, S., MEHTA, R. & NIDHIPRABHA, B. 2002. *International Food Safety Regulation and Processed Food Exports from Developing Countries: The Policy Context and the Purpose and Scope of the Research Project*. Versão de artigo apresentado na Conference International Food Safety Regulation and Processed Food Exports from Developing Countries. Bangkok, Thailand. October. 2002. Disponível no sítio: rspas.anu.edu.au/economics/publish/papers/aciar, consultado em 12/04/2007.
- AZEVEDO, P.F. & BANKUTI, F.I. *When Food Safety Concern Decreases Safety: Evidence From the Informal Meat Market*. Texto para Discussão - Série Economia – TD-E / 35. USP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. 2003.
- BALTAR, C.T. *O Comércio Exterior Brasileiro na Recente Expansão da Economia Mundial*. XII Encontro Nacional de Economia Política. Trabalho submetido às sessões ordinárias. São Paulo. 2007
- BANCO MUNDIAL. *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. Poverty Reduction & Economic Management Trade Unit and Agriculture and Rural Development Department. Report N° 31207. 2005.
- BANCO MUNDIAL. *Key Development Data & Statistics*. Documento disponível no sítio: www.worldbank.org, obtido em 27/05/2006.
- BARRAL, W. *O Brasil e o Protecionismo*. 1ª Edição. Ed.ADUANEIRAS. 2003.
- BEEFPOINT – O PONTO DE ENCONTRO DA CADEIA PRODUTIVA DA CARNE. *Projeções para o Mercado Mundial de Carne Bovina: 2005-2012*. Disponível no sítio: www.beefpoint.com.br/?actA=7&areaID=15&secaoID=129¬iciaID=25131. Elaborado em 26/08/2007, acessado em 31/05/2007.
- _____. *USDA: Brasil deve expandir exportações de carne bovina em 2007*. Disponível no sítio: www.beefpoint.com.br/?actA=7&areaID=15&secaoID=129¬iciaID=36379. Elaborado em 25/05/2007a, acessado em 31/05/2007.
- _____. *RS: convênio facilita rastreabilidade para pequenos*. Disponível no sítio: www.beefpoint.com.br/?noticiaID=39888&actA=7&areaID=15&secaoID=155. Elaborado em 15/10/2007b, acessado em 21/10/2007.

- _____. *Brasil e Paraguai Vacinarão Juntos o Rebanho da Fronteira*. Disponível no sítio: www.beefpoint.com.br/?noticiaID=39743&actA=7&areaID=15&secaoID=166. Elaborado em 08/10/2007c, acessado em 21/10/2007.
- _____. *Produtor Brasileiro tem Menos Custo para Produzir*. Disponível no sítio: <http://www.beefpoint.com.br/?noticiaID=40564&actA=7&areaID=15&secaoID=166>. Elaborado em 02/10/2007d, acessado em 21/10/2007.
- _____. *Brasil Duplica Cota Hilton Graças à Argentina*. Disponível no sítio: www.beefpoint.com.br/?noticiaID=39568&actA=7&areaID=15&secaoID=166. Elaborado em 08/11/2007e, acessado em 10/11/2007.
- BELIK, W. *A reestruturação da Indústria Agroalimentar e Abastecimento: uma Nova Agenda para Discussão*. In: Segurança Alimentar e Cidadania. GALEAZZI, M.A.M. Campinas. 1996.
- BERETTA, V.; LOBATO, J.F.P.; NETTO, C.G.M. *Produtividade e Eficiência Biológica de Sistemas de Produção de Gado de Corte de Ciclo Completo no Rio Grande de Sul*. Rev. Bras. Zootec., v.31, n.2, p.991-1001, 2002 (suplemento).
- BETCHERMAN, G.; LUINSTRA, A. & OGAWA, M. *Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection*. Social Protection Discussion Paper No. 0128. Washington: World Bank. November. 2001.
- BLISKA, F. M. M.; GONCALVES, J. R.; *Estudo da cadeia produtiva de carne bovina no Brasil*. Brasília: s.ed, 1998.
- BOIN, C. & TESDECHI, L.O. *A Pecuária de Corte no Brasil e Resultados Econômicos de Sistemas Alternativos de Produção*. In: SIMPÓSIO SOBRE PECUÁRIA DE CORTE, 4, PIRACICABA. Piracicaba: FEALQ, p. 205-227. 1997
- BONELLI, R. *Impactos Econômicos e Sociais de Longo Prazo da Expansão Agropecuária no Brasil: Revolução Invisível e Inclusão Social*. Texto Para Discussão Nº 838. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro. Nov, 2001.
- BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J. *Logistical Management: The Integrated Supply Chain Process*. 1 ed. Estados Unidos: Mc Graw-Hill, 1996.
- BRABET, C. *Gestão da Crise do BSE na Cadeia Bovina na França*. CIRAD. Slides consultados no sítio: www.cendotec.org.br/prosper/cursos/cad.pdf em 25/01/2006.
- BRASIL. Convênio MDIC/AEB. *Sistema de Informação Sobre Barreiras Técnicas Enfrentadas por Exportadores Brasileiros*. PROJETO DA CARTILHA. 2004.
- _____. Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária. *Portaria Nº 304*, de 22 de abril de 1996.
- _____. Ministério de Desenvolvimento, Indústria E Comércio Exterior (MDIC). *Acordo geral Sobre Tarifas e Comércio – GATT. Histórico – Princípios – Rodadas de Negociação*. Documento disponível no sítio: www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/negInternacionais/omc/gatt.php, obtido em 28/06/2005.
- _____. Ministério de Ciência e Tecnologia & Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT. *Avaliação de Ciclo de Vida. Normalização- Série ISO*. Documento disponível no sítio: acv.ibict.br/normas. Consultado em 12/06/2006.
- _____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Cartilha do novo Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos SISBOV* - Brasília : SDC/ABIEC/CNA/ACERTA, 2006.
- _____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária. Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal. *Circular N. 41/2006/DIPOA*. Setembro, 2006b.

- _____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assessoria de Gestão Estratégica. *Projeções do Agronegócio Mundial e Brasil 2006/07 a 2016/17*. Dezembro, 2006c.
- _____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Cadeia Produtiva da Carne Bovina*. Série Agronegócios v. 8. Antonio Márcio Buainain e Mário Otávio Batalha (coordenadores). – Brasília:IICA:MAPA/SPA. 2007.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Estatísticas - Fiscalização do Trabalho*. Disponível no sítio: www.mte.gov.br/geral/estatisticas.asp, acessado em 11/07/2007.
- BROWN, Corrie & NATH, Sharon. *Papel de Agências Internacionais, Nacionais e Estaduais no Controle De Doenças Exóticas Animais*. Class of 2003, The University of Georgia, College of Veterinary Medicine. Documento disponível no sítio www.vet.uga.edu/vpp/ivm/PORT/Agencies/index.htm, em 18/05/2006.
- BROWN, L.R. *Produção de Carne Novamente em Alta*. Consultado no sítio: www.wiiuma.org.br/artigos/014.html em 25/01/2006.
- BRUINSMA, J. (Ed.). *World Agriculture:Towards 2015/2030. An FAO Perspective*. FAO and Earthscan Publications Ltd. 2003.
- BULLARA, C. F. C. *Business e Virtudes Humanas em Robert C. Solomon* Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia da Pontifícia Universidade da Santa Cruz. Roma. 2000.
- CACHAPUZ, J. M. S. (1993). *O Panorama Setorial da Bovinocultura de Corte Gaúcha no Processo de Integração do MERCOSUL*. Rio Grande do Sul: EMATER (Série Realidade Rural, v. 7).
- CAMPOS, Antonio. *Comércio Internacional e Importação*. Ed. Aduaneiras. São Paulo, 1990.
- CAMPOS FILHO, M. P. de. Os Sistemas de Informação e as Modernas Tendências da Tecnologia e dos Negócios. *Rev. de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 34, n. 6, p. 33-45, nov./ dez. 1994.
- CAMPOS, L. B. e CORRÊA, G. A. *Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao selo verde*. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos. Brasília. 1988.
- de CARVALHO, M.A. da SILVA, C.R.L. *Vulnerabilidade do Comércio Agrícola Brasileiro*. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. vol. 43, nº 01, p. 9-28, jan/mar, 2005.
- CASTRO, R.G. *Relações Econômicas Internacionais*. Ed. VESTCON. Brasília. 1998.
- CASTRO, D. *et al. O comércio e Meio Ambiente - as diversas faces desse binômio*. CEPEA. Elaborado em outubro/2003. Obtido no sítio www.cepea.esalq.usp.br/internacional em 10/07/2004.
- CETEA/ITAL. *Embalagens para Produtos Cárneos*. Campinas. 1991.
- CHADE, J. *Em rascunho, OMC admite falta de acordo*. O Estado de S. Paulo. 27/11/2005.
- _____. *Europa quer etanol certificado*. O Estado de S. Paulo. 26/09/2007.
- CHANG, H. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo. Ed. UNESP, 2004.
- CNPC – Conselho Nacional da Pecuária de Corte. *Balanço da Pecuária Bovídea de Corte 1994 A 2006*. Obtido no sítio: www.cnpc.org.br/site/Balanco2006.xls em 24/03/2007.
- CONTINI, E. & TALAMINI, D. *Carnes do Brasil? A União Européia Estremece!*. Revista da Política Agrícola. MAPA. Ano XIV - Nº 1 - Jan./Fev./Mar. 2005.
- CRUTCHFIELD, S. *et al. The Economics of Food Safety and International Trade in Food Products*. Artigo apresentado na Conferência do International Institute of Fisheries Economics and Trade (IIFET), Oregon State University. 2000.
- DALLARI S. G. & VENTURA D. F. L. *O Princípio da Precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado?* São Paulo em Perspectiva, 16(2): 53-63, 2002

- DELFIM NETTO, A. *A Restrição Externa*. Revista Carta Capital n.464. pag.32. 3/10/2007.
- DELGADO, N. G. *O Regime de Bretton Woods para o Comércio Mundial: Origens, Instituições, e Significado*. Tese de Doutorado. CPDA/ UFRRJ. 2000.
- DIAS, R. *Sociologia Aplicada ao Comércio Exterior*. Ed. Alínea. Campinas. 1997
- ESTADOS UNIDOS. Escritório de Programas de Informação Internacional do Departamento de Estado dos EUA. *Expansão dos Mercados Promoverá Desenvolvimento e Crescimento, Dizem EUA*. 19 de Outubro de 2005. Disponível no sítio: <http://livrecomercio.embaixadaamericana.org.br/?action=artigo&idartigo=831>, obtido em 2/09/2007.
- FAGUNDES, M.H. *Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial*. p.7-43. Brasília. IPEA, 1994.
- FAO. *Meat Prices*. Economic and Development Department - Trade and Markets Division. Disponível no sítio: www.fao.org/waicent/faoinfo/economic/esc/en/index.html, obtido em 10/10/2007.
- _____. *Meat Policy Developments : 2003-2004*. Economic and Development Department - Trade and Markets Division. Disponível no sítio: www.fao.org/es/esc/en/20953/21014/highlight_108710en.html, obtido em 10/10/2007a.
- FARINA, E. M. M. Q.; ZYLBERSZTAIN, D. *Competitividade e Organização das Cadeias Agroindustriais*. Costa Rica, IICA, 1994.
- FARINA, E. M. M. Q & NUNES, R. *Desempenho do Agronegócio no Comércio Exterior e Governança nos Sistemas Agroindustriais das Carnes de Suínos e das Carnes Bovinas* Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia. ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia. Belo Horizonte, MG. 2003.
- FELÍCIO, P. E. *Evento em Itapema reúne profissionais*. Rev. do Açougueiro & Frigorífico, Campinas, v. 5, n. 47, jun. 1999.
- _____. *Sistemas de Qualidade Assegurada na Cadeia de Carne Bovina: A Experiência Brasileira*. I Congresso Brasileiro de Ciência e Tecnologia de Carnes. São Pedro. Anais. Campinas: Instituto de Tecnologia de Alimentos/Centro de Tecnologia de Carnes. p.342-355. 2001.
- FERRACIOLI, P. *Ponto Focal de Barreiras Técnicas às Exportações: um Balanço das Atividades em 2002*. Documento disponível no sítio www.inmetro.gov.br, obtido em 26/08/2004.
- _____. *COMMENTARIES In: TRADE AND ENVIRONMENT REVIEW 2006 CHAPTER 1: Environmental requirements and market access for developing countries: promoting environmental - not trade – protection* UNCTAD/DITC/TED/2005/12. United Nations Conference on Trade and Development. New York and Geneva, 2006.
- FERRAZ, C. & Da MOTTA, R.S. *Regulação, Mercado ou Pressão Social? Determinantes do Investimento Ambiental na Indústria*. IPEA. Texto para Discussão nº863. Rio de Janeiro. Março de 2002.
- FERREIRA, R.C. *Desafios para o Brasil. A Competitividade da Carne Bovina na União Européia*. Revista da Política Agrícola. MAPA. Ano XIV – Nº 3 – Jul./Ago./Set. 2005.
- FIGUEIREDO, S. F. *Normalização Nacional e Internacional. A Transformação de Obstáculos em Oportunidades*. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio. Brasília, 2001.
- FLORES, A.W. *Rastreabilidade na Cadeia da Carne Bovina. Perspectivas e Tendências*. São Paulo, 15 de Dezembro 2005. Slides consultados no sítio: http://agrosoft.com/files/rastre_ido2005_apres2.pdf em 25/01/2006.
- GARRIDO, A. E. *As Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional*. Documento disponível no sítio www.inmetro.gov.br, obtido em 26/08/2004.
- GODFREY, Claire. *Stop the Dumping!* Oxfam Brief Paper. n.31 (outubro 2002). Documento disponível do sítio: www.oxfam.org. obtido em 20/05/2006.

- GOMES, L. *Febre Aftosa: a Lição que o Brasil Não Aprendeu*. Documento elaborado em 22/12/2005, disponível no sítio <http://contasabertas.uol.com.br>, obtido em 30/06/2007.
- GONÇALVES, J.S. *Qualidade Certificada e Rastreada como Determinante da Competitividade da Agricultura: análise laboratorial como insumo do processo produtivo*. Informações Econômicas, SP, v.35, n.10, out. 2005.
- GONÇALVES, J.S. & GHOBIL, C.N. *Febre Aftosa em Estados Vizinhos: SP Perde nas Exportações por Falha Alheia*. Análises e Indicadores do Agronegócio. Instituto de Economia Agrícola de São Paulo. vol.1. n.3. março 2007.
- GONÇALVES, J.S. & MACHADO, R.S. *Consumo e Hierarquia dos Relativos de Preços de Proteína Animal No Brasil, 1997-2006*. Informações Econômicas, SP, v.37, n.9, set. 2007.
- GONÇALVES Neto, W. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980*. 1ª Ed. São Paulo:Hucitec. 1997.
- GRANOVETTER, M. S. *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*. American Journal of Sociology 91:481-510.1985.
- GRINBERG, Miguel. *Apuntes sobre Infertilidad Social*. Revista Mundo Orgânico. n.13. Córdoba, Argentina. 2005.
- GUIMARÃES, C.B. *Ganhar Valor Agregado é o Desafio da Exportação*. Gazeta Mercantil. 4/7/2005. Documento disponível no sítio clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=204201, obtido em 14/5/2007.
- HENSON, S. *Standards and Trade: An Overview*, mimeo, Guelph, Ontario: University of Guelph. 2004
- HOFFMANN, U. & ROTHERHAM, T. *Environmental Requirements and Market Access for Developing Countries: Promoting Environmental – Not Trade – Protection*. UNCTAD Trade and Environment Review 2006. Chapter 1. 2006.
- IBGE. *Pesquisa Industrial – Inovação Tecnológica 2005 - Pintec*. IBGE, MPOG/Finep/MCT. Rio de Janeiro, 2007.
- IEL; CNA; SEBRAE. *Estudo Sobre Eficiência Econômica e Competitividade da Cadeia Agroindustrial da Pecuária de Corte no Brasil*, Brasília, DF. IEL, 2000.
- ILLINCH, A. & HAGUIWARA, M.M.H. *Manejo dos Animais X Qualidade da Carne*. Boletim de Conexão Industrial do Centro de Tecnologia de Carnes do ITAL. Vol. XV – n.2. Abr-Jun. 2005.
- IMS - International Meat Secretariat. *Impacts of Animal Disease on International Trade*. Newsletter n.378. 14 de fevereiro de 2007.
- INSTITUTO ETHOS. *Pacto Contra Trabalho Escravo vai Separar Joio do Trigo*. Disponível no sítio: www.ethos.org.br/ci2007dinamico/site/vis_noticia.asp?id_noticia=117. Publicado em 17/06/2007, acessado em 11/07/2007.
- IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico; IBQP - Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade, GEPAL/UFSCAR - Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais da UFSCAR. *Análise da Competitividade da Cadeia Agroindustrial de Carne Bovina no Estado do Paraná: Sumário Executivo*. Curitiba, PR. IPARDES. 2002.
- ISO. *ISO in figures for the year 2006*. ISO Central Secretariat Switzerland, janeiro de 2007. Documento disponível no sítio: www.iso.org/iso/en/aboutiso/isoinfigures/archives/January2007.pdf obtido em 13/03/2007.
- JAFFEE, S. & HENSON, S. *Standards and Agro-Food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate*. World Bank Policy Research Working Paper 3348, June 2004.
- JAKOBSEN, K. *Comércio Internacional e Desenvolvimento*. Ed. Fundação Perseu Abramo. 1ª Ed. Rio de Janeiro. 2005.
- JANK, M.S. *Políticas para o futuro da agricultura* O ESTADO DE S. PAULO. Espaço Aberto, pág. A-2. Quarta-feira, 06 de dezembro de 2006.

- JELLINEK, S. *The Impact of Food Safety and Agricultura Health Standards on Developing Country Exports*. Summary of the Report Number 31302. Banco Mundial. Jan. 2005.
- JOSLING, T. *Key Issues in the World Trade Organization Negotiations on Agriculture*. Amer. J. Agric.Econ. 85 (3). (663-667). Agosto. 2003.
- KAGEYAMA, A., GRAZIANO DA SILVA, J. *A Dinâmica da Agricultura Brasileira: do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais*. Campinas:IE/Unicamp. 1987.
- KRUGMAN, Paul R. & OBSTFELD, Maurice. *Economia Internacional- Teoria e Política*. Editora Makron Books. 5ª Ed. São Paulo. 2001.
- KUMAR S. *COMMENTARIES In: TRADE AND ENVIRONMENT REVIEW 2006 CHAPTER 1: Environmental requirements and market access for developing countries: promoting environmental - not trade – protection* UNCTAD/DITC/TED/2005/12. United Nations Conference on Trade and Development. New York and Geneva, 2006.
- LAUDÍSIO, W. *Certificação de Produtos: Aumente seu potencial de exportação*. Artigo do Bureau Veritas Certification. Publicado em 14/10/2005, disponível no sítio www.bureauveritascertification.com.br/artigos.asp?IDArt=11, acessado em 3/06/2007.
- LAZZARINI NETO, S.; LAZZARINI, S. G.; PISMEL, F. S. *Pecuária de corte: a nova realidade e perspectivas do agribusiness*. São Paulo: Lazzarini & Associados, 1996.
- LAPLANE, M. & SARTI, F. *Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI*. Revista Política Econômica em Foco, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006.
- LEMO, A. D. & NASCIMENTO, L.F. *A Produção Mais Limpa como Geradora de Inovação e Competitividade*. Revista de Administração Contemporânea. Vol. 3. nº 1. 1999. Disponível no sítio: http://www.anpad.org.br/rac/rac_vol_03_n_01_frames.html
- LIMA, R. C. A; MIRANDA, S.H.G.; GALLI, F. *Febre Aftosa: impacto sobre as exportações brasileiras de carnes e o contexto mundial das barreiras sanitárias*. Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais-ICONE, São Paulo, outubro. 2005.
- LUCCHESI, G. *A Internacionalização da Regulamentação Sanitária*. Ciência e Saúde Coletiva, 8(2):537-555, 2003.
- MACHADO J.G.C.; NANTES J.F.D. a. *A Visão Institucional do Processo de Rastreabilidade da Carne Bovina*. Capturado em 19/03/2007. Disponível no sítio: www.agriculturadigital.org/agritec_2004/congresso/Seg_e_Qual_Alimentar/Rastreabilidade/A_Visao_Institucional_Rastreabilidade_Carne_Bovina.pdf. 2000.
- MALHOTRA, K. *Como colocar o comércio global a serviço da população*. Tradução de Vera Ribeiro; Revisão técnica de Elba Rego. Brasília, DF: IPEA, 2004. 479 p.
- MALUF, R.S. *Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico*. Estudos Sociedade e Agricultura, N. 15, 2000, 53-86.
- MÁS, A.M. *Comércio Internacional: el G.A.T.T*. Colección Bliiblioteca Universitaria de Economía. Guadiana de Publicaciones. Madrid, 1969.
- MASKUS, K.E. *Should Core Labor Standards be Imposed Through International Trade Policy?* Policy Research Working Papers, World Bank , 1997.
- MASKUS, K.E.; WILSON J.S & OTSUKI, T. *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: a Framework for Analysis* Policy research working papers n. 2512 Washington D.C.: The World Bank, Development Research Group. 2000.
- MELLO, V. C. *Globalização, Regionalismo e Ordem Internacional*. Revista Brasileira de Política Internacional. N. 42. vol.1. p 157-181. 1999.
- MELO, C. *Febre Aftosa: Governo Amplia Recursos para Evitar Nova Crise*. Documento elaborado em 17/5/2007, disponível no sítio: contasabertas.uol.com.br, obtido em 30/06/2007.
- MÉNARD, C. & VALCESCHINI, E. *New Institutions for Governing the Agri-Food Industry*. European Review of Agricultural Economics Vol 32 (3) pp. 421–440. 2005.

- Der MEER K. *The Challenge of Standards in Food Markets*. Apresentação em PowerPoint, Preparada para a OMC. Banco Mundial. Junho, 2004.
- MICHALOPOULOS, C. *The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT and The World Trade Organization*. Policy Research Working Paper Series n. 2388 The World Bank. Jul, 2000.
- MIRANDA, S. H. *Quantificação dos Efeitos das Barreiras Não-tarifárias sobre as Exportações Brasileiras de Carne Bovina*. Tese apresentada à Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, SP. 2001.
- MIRANDA, S. H. G.; GALLI, F. Junior, C.F.G. A. ; BURNQUIST, H. *As Questões Sanitárias e o Comércio Internacional*. CEPEA. outubro/2003.
- MOLTKE, K. *Political Economy of International Environmental Standards*. Artigo preparado para o Programa do Curso de Comércio e Normas do Banco Mundial. jan. 2004.
- De MOURA, A.P.P. & FILGUEIRAS, V.A. *Entre Barreiras e Polêmicas, Conjuntura Agrícola Favorável*. Revista Conjuntura & Planejamento. Salvador: SEI, n. 108, p.15-19. Maio, 2003.
- MUCCIOLO, P. *Carnes: Estabelecimentos de Matança e de Industrialização*. Ícone, p.102 1985.
- MULLER, G. *Observações Sobre a Economia Política da Agricultura Brasileira*. Rascunho. N.14 v.66. 1990.
- NADVI K. & WÄLTRING, F. *Making Sense of Global Standards*. Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg Report 58, 2002.
- De NEGRI, J. A.; FREITAS, F. *Inovação Tecnológica, Eficiência de Escala e Exportações Brasileiras*. Texto para Discussão n. 1044, Brasília, Ipea,2004
- NETO, M. P. *A Exportação de Carnes e o Protocolo Eurepgap*. Revista nacional da carne. Ed. nº 336. fev. 2005. Disponível do sítio: www.dipemar.com.br/CARNE/editantes.htm, obtido em 12/06/2006.
- NORTH, D.C. *The New Institutional Economics and Development*. St. Louis: Washington University, Economics Department, (Working paper). 1993. Disponível no sítio www.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf, obtido em 22/9/2007.
- NORTH, D.C. *Economic Performance Through Time*. The American Economic Review, v. 84, n. 3, jun, p. 359-68. 1994.
- OIE. *World Animal Health Situation*. Disponível no sítio: www.oie.int/eng/info/en_esb.htm, obtido em 12/10/2007.
- _____. *List of Foot and Mouth Disease free countries*. Atualizado em agosto de 2007. Disponível no sítio: www.oie.int/eng/info/en_fmd.htm, obtido em 12/10/2007a.
- OLIVEIRA, S.M. *Barreiras Não Tarifárias no Comércio Internacional e Direito ao Desenvolvimento*. Ed. Renovar. Rio de Janeiro. 2005
- OLIVEIRA, N.B. *Barreiras Invisíveis no Comércio*. Documento disponível no sítio www.inmetro.gov.br, obtido em 26/08/2004.
- OMC. *World Trade Developments in 2004 and Prospects for 2005*. In: *International Trade Statistics 2005*. Disponível no sítio http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm, obtido em 10/05/2007.
- _____. *Transcript of Internet chat with WTO Director-General Pascal Lamy, 18 October 2006*. Disponível no sítio: www.wto.org/english/forums_e/chat_e/chat_transcript_oct06_e.doc, obtido em 12/01/2007.
- _____. *Technical Information on Technical Barriers to Trade*. Documento disponível no sítio www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_info_e.htm, obtido em 10/05/2007.
- ORTEGA, A.C. *Agronegócios e Representação de Interesses no Brasil*. 1ª ed. Uberlândia: EDUFU. 2005.

- OSWALD, V. *Insatisfação e Apatia em Meio Século de UE*. Jornal O GLOBO. Rio de Janeiro. p. 41. 25 de março de 2007.
- PEREZ, L.H. *Análise de Resíduos: Atendimento das Exigências Europeias ou Embargo nas Exportações de Produtos Brasileiros de Origem Animal*. Análises e Indicadores do Agronegócio. V.2, N.4, Abril 2007. Disponível em www.iea.sp.gov.br, acessado em 10/05/2007
- PEROSA, J. M. Y. “*Papel da Coordenação em Alianças de Mercado: Análise de Experiência no SAG Carne Bovina*”. II Workshop Brasileiro de Gestão de Sistemas Agroalimentares – PENSA/FEA/USP Ribeirão Preto, 1999 (p.69-74).
- PETERS, R. & VANZETTI, D. *Conflict and Convergence in Agricultural Trade Negotiations*. Division on International Trade in Goods and Services, and Commodities.UNCTAD, Genebra. Julho, 2004.
- PINHEIRO, V. C. *Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma Perspectiva Histórica* Planejamento e Políticas Públicas nº 12. IPEA. Jun/Dez. 1995. Disponível no sítio: www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte4.pdf, consultado em 20/06/2006.
- PINSTRUP-ANDERSON, P. *et al. WHO WILL BE FED IN THE 21ST CENTURY? Challenges for Science and Policy*. Capítulo 1: Meeting Food Needs in the 21st Century How Many and Who Will Be at Risk? 120 pag. Publicado por IFPRI e distribuído por Johns Hopkins University Press. 2001.
- PITELLI, M.M. & MORAES, M.A.F.D. *Análise do Impacto das Variações Institucionais Europeias Sobre a Governança do Sistema Agroindustrial Brasileiro da Carne Bovina*. Rev. Econ. Sociol. Rural. vol.44, n.1, p.27-45. Jan./Mar. 2006.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). *Relatório de Desenvolvimento Humano - 1996*. Documento disponível no sítio www.pnud.org.br/rdh/rdh96/index.php, obtido em 27/04/2006.
- _____. *Relatório de Desenvolvimento Humano - 2002*. Documento disponível no sítio www.pnud.org.br, obtido em 27/04/2006.
- _____. *Relatório de Desenvolvimento Humano - 2005*. Documento disponível no sítio www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh2005/rdh2005_resumo.pdf, obtido em 27/04/2006.
- PNUMA (Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente). *Institutional mechanisms supporting trade in genetic materials: issues under the biodiversity convention and GATT/TRIPS*. Environment and Trade Series. n. 4. Geneva, UNEP. 1994.
- PONT-VIEIRA, M. C. *O Sistema GATT e sua Importância para o Comércio Internacional Agrícola*. In: Políticas agrícolas e o comércio mundial. Maria Helena Fagundes, org. p.265-303. Brasília. IPEA, 1994.
- _____. *O Sistema GATT e sua Importância para o Comércio Internacional Agrícola*. Estudos de Política Agrícola ; 28. IPEA, 1994.
- PORTARIA 145, A: rigor da lei em janeiro. *Rev. Nacional da Carne*, São Paulo, n. 262, p. 8-12, dez. 1998. (Entrevista do Dr. Ícaro Damásio Alves, chefe do SIPA/DFA/SP).
- PORTER, M.E. *A Vantagem Competitiva das Nações*, tradução Waltensir Dutra. Ed. Campus. Rio de Janeiro. 1989.
- POU, V. *As Organizações Internacionais*. Biblioteca Salvat de Grandes Temas. Salvat Editora do Brasil, 1979.
- PRESTON, L. (1998). *Strategy for the Use of Implants in Beef Cattle Production*. In: SIMPÓSIO SOBRE PRODUÇÃO INTENSIVA DE GADO DE CORTE. Campinas. *Anais...* Campinas: Colégio Brasileiro de Nutrição Animal. p. 39-49.
- QUANDT, C.O. *Inovação em Clusters Emergentes*. Revista Comciência. Documento disponível no sítio: comciencia.br/reportagens/2004/08/13, obtido em 14/08/2004.

- RAMOS, F.S.V. Dissertação: *Qualidade na Cadeia da Carne Bovina; O Caso da Carne Orgânica*. Curso de Pós-Graduação e Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2006.
- REVISTA COUROBUSINESS. Consultada no sítio: www.courobusiness.com.br/comercio/51.php em 27/01/2006.
- ROBERTS, D. *The Multilateral Governance Framework for Sanitary and Phytosanitary Regulations: Challenges and Prospects*. Preparado para The World Bank Training Seminar on Standards and Trade. Washington, D.C.: Banco Mundial. Janeiro.2004.
- RODRIGUES, G.V. *PAINEL: Políticas Públicas Negociação Internacional*. Slides do 8º Congresso de Agribusiness: A Supremacia do Consumidor. Dezembro de 2006. Disponível no sítio www.cna.org.br, acessado em 24/10/2007.
- RODRIK, D. *Can Integration Into the World Economy Substitute for a Development Strategy?*. Nota escrita por ocasião da “World Bank’s ABCDE-Europe Conference”. Paris. Junho, 2000.
- ROMANS, J. R.; JONES, K.W.; COSTELLO, W. J.; et al. (1985). *The Meat We Eat*. Danville, IL:The Interstate Printers & Publishers, 850 p.
- ROTHERHAM, T. *Implementing Environmental, Health and Safety (EH & S) Standards, and Technical Regulations: The Developing Country Experience*. International Institute for Sustainable Development. Canada. 2003.
- SANTOS, C. et al. *Anuário Brasileiro da Pecuária 2007*. Ed. Gazeta Santa Cruz LTDA. 2007.
- SECEX – Secretaria de Comércio Exterior. *Organização Mundial do Comércio – OMC - Relatório Estatístico 2006*. Acompanhamento Internacional. Maio/2006.
- SEN, A. K. *O Desenvolvimento como Expansão das Capacidades*. Lua Nova, S. Paulo, N. 28/29, 313-333. 1993.
- _____. *Desenvolvimento Como Liberdade*. S. Paulo, Cia. das Letras. 2000.
- Da SILVA, F. A. *A responsabilidade do alimento: Qualidade e inovação são ingredientes indispensáveis para a competitividade dos agronegócios*. Documento disponível no sítio www.aduaneiras.com.br obtido em 26/08/2004.
- SILVA, M.V. & NONNENBERG, M.J.B. *A Participação do Agronegócio no PIB Brasileiro: controvérsias conceituais e propostas metodológicas*. XLIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Anais....Brasília: SOBER. 2006.
- SINGH, A. & ZAMMIT, A. *The Global Labour Standards Controversy. Critical Issues for Developing Countries*. South Centre, Chemin du Champ d’Anier 17, 1211 Geneva 19, Switzerland. November 2000.
- SOBRINHO, C.S. *A Visita da União Européia ao Brasil*. Espaço Aberto - Revista Beef Point. Disponível no sítio: www.beefpoint.com.br, Publicado em 09/04/2007, acessado em 31/05/2007.
- STERN, L. W.; EL-ANSARY, A. I. *Marketing Channels*. 4. ed. Englewood Cliffs: Prentice - Hall, 1992.
- STIGLITZ, J.E. & WALSH, C.E. *Introdução à Microeconomia*. Tradução (da 3ª Edição original) de Helga Hoffman. Ed. Campus. Rio de Janeiro. 2003.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. *Política Industrial e Desenvolvimento*. Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho. 2006.
- TANNO, G. & FERRACIOLI, P. *Barreiras Técnicas: o papel do Inmetro do GATT à OMC*. Documento disponível no sítio www.inmetro.gov.br, obtido em 26/08/2004.
- THORSTENSEN, V. *A OMC – Organização Mundial do Comércio e as Negociações Sobre Comércio, Meio Ambiente e Padrões Sociais*. Revista Brasileira de Política Internacional. n.42. vol.2 pag.29-58. 1998.

- TIGRE, P.B. *O Papel da Política Tecnológica na Promoção das Exportações*. In: PINHEIRO, Markwald E Pereira. (Org.). *O Desafio das Exportações*. Rio de Janeiro, 2002
- TSUKI, T.; WILSON, J.; SEWADEH, M. *A Race to the Top? A Case Study of Food Safety Standards and African Exports*. The World Bank Development Research Group Trade Policy Research Working Paper 2563. March 2001.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Methodologies, Classifications, Quantification and Development Impacts of Non-Tariff Barriers*. Note by UNCTAD secretariat. TD/B/COM.1/EM.27/2. 23 de junho de 2005.
- _____. *Environmental Requirements and Market Access for Developing Countries*. Workshop prévio à UNCTAD XI sobre Políticas Ambientais e Acesso ao Mercado para Países em Desenvolvimento. Nota do Secretariado. São Paulo. 2004. Disponível no sítio: r0.unctad.org/trade_env/test1/meetings/rio/TD_XI_BP_1.pdf, consultado em 17/06/2006.
- _____. *Handbook of Statistics On-line*. Documento disponível no sítio: www.unctad.org. Consultado em 15/02/2006.
- _____. *The Rise and Implications of Voluntary Private Standards for Access of Developing Countries to Key Export Markets*. Joint UNCTAD/WTO Informal Information Session on Private Standards. Documento disponível no sítio: [/www.unctad.org/sections/wcmu/docs/ditc_tedb_ted0010_en.pdf](http://www.unctad.org/sections/wcmu/docs/ditc_tedb_ted0010_en.pdf). Produzido em 05/06/07. Consultado em 18/06/2007.
- _____. *Food Safety and Environmental Requirements in Export Markets - Friend or Foe for Producers of Fruit and Vegetables in Asian Developing Countries?* United Nations Nova York e Genebra. 2007a.
- UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (UNESCAP). *Non-tariff Measures with Potentially Restrictive Market Access Implications Emerging in a Post-Uruguay Round Context*. Studies in Trade and Investment N. 40. Doc. United Nations: ST/ESCAP/2024. New York. 2000.
- VEIGA, P.M. *Política Comercial, Indústria e Exportações: Vamos Voltar a Falar de Produtividade e Competitividade?* In: *Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro I*. Ana Célia Castro, Org. Rio de Janeiro. Mauad. BNDES. 2002.
- VIEGAS, I. F. P. *Impactos das Barreiras Comerciais dos Estados Unidos e União Européia Sobre a Pauta de Exportações Agrícolas Brasileiras*. Dissertação de Mestrado. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ). 2003.
- VISÃO GERAL. *Potencial de Redução de custos e Otimização de Processos*. Coord. Pricewaterhouse e Coopers. São Paulo: Associação ECR Brasil, nov. 1998.
- WILKINSON, J. *The Food Processing Industry, Globalization and Developing Countries*. *Electronic Journal of Agricultural and Development Economics*. n.2. vol.1. p184-201. 2004.
- WILKINSON, J. & ROCHA, R. *Agri-Processing and Developing Countries (version 1)* – Documento escrito como parte da série de contribuições para a Rimisp-Latin American Center for Rural Development (www.rimisp.org) to the preparation of the World Development Report 2008 - November, 2006.
- WILSON, J. *Comércio, Acordos Ambientais Multilaterais e Serviços Ambientais: analisando o processo da CMDS e seu texto*. The International Gender and Trade Network -Grupo de Monitoramento Ambiental. Jul, 2002. Disponível no sítio: www.igtn.org/pdfs/257_AcordosAmbientais.pdf, consultado em 16/06/2006.
- WSSN. *World Standards Services Network*. Documento disponível no sítio: www.wssn.net. Consultado em 18/05/2006.
- WTO. *International Trade Statistics 2005*. Documento obtido no sítio: www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2005_e/its2005_e.pdf, em 12/02/2006.

- ZIMMER, A. H. & EUCLIDES, E. K. (1997). *A Pecuária de Corte no Brasil*. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE PRODUÇÃO ANIMAL EM PASTEJO. *Anais ... Viçosa*, p. 349-379.
- ZYLBERSTAJN, D. e FAVA NEVES, M. *Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares, Capítulo I – “Conceitos Gerais, Evolução e Apresentação do Sistema Agroindustrial”*. Ed.Pioneira. São Paulo, 2000.

ANEXO 1

Contribuíram de modo significativo para a tese, as entrevistas realizadas com representantes de entidades governamentais e privadas, relacionadas à produção, fiscalização, exportação e negociações internacionais de produtos da cadeia da carne bovina. Foram entrevistados os senhores:

Ari Crespim dos Anjos	Coordenador Geral de Programas Especiais do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
João Carlos Viana Carvalho Ribeiro	Coordenação de Negociações Bilaterais e Regionais do Departamento de Assuntos Sanitários e Fitossanitários da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Rafael D'Aquino Mafra	Gerência de Regulamentação Sanitária Internacional do Núcleo de Assessoramento em Assuntos Internacionais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA
Alfredo Carlos Orphão Lobo	Diretor da Qualidade do Inmetro
Anna Camboim	Divisão de Articulação Externa e Projetos Especiais da Diretoria da Qualidade - Inmetro
José Sidnei Gonçalves	Instituto de Economia Agrícola-SP / Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios
Marcus Vinícios Pratini de Moraes	Ministro da Indústria e Comércio de 1970 a 1974 / Ministro da Agricultura e do Abastecimento / Ministro de Minas e Energia em 1992/ Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne
João Carlos de Souza Meirelles	Presidente do Conselho Nacional de Pecuária de Corte (1983 –1998) / Coordenador do Fórum da Cadeia Produtiva de Pecuária Bovina do Mercosul (1994 – 2002) / Vice-Presidente do Secretariado Mundial de Carnes <i>IMS-International Meat Secretariat</i> (desde 2002) / Secretário de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (1998 2002) / Secretário de Turismo do Estado de São Paulo (2003 a 2005) / ex-Secretário da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo / Fronteira Norte Engenharia de Desenvolvimento Ltda.

As informações e opiniões obtidas nas entrevistas encontram-se dispersas ao longo do texto sem que, necessariamente, sejam referenciados de modo personalizado.

ANEXO 2

Evolução Histórica da Regulamentação da Cadeia Bovina

Principais Medidas Institucionais	Data	Área de Atuação	Objetivo
Lei nº 1.283	18/Dez/1950	Território Nacional	Estabelece o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, por meio da fiscalização dos produtos de origem animal, bem como dos estabelecimentos para abate e preparação da carne, e transporte
Decreto nº 30.691	29/Mar/1952	Território Nacional	Aprova o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal
Lei nº 5.760	3/Dez/1971	Território Nacional	Criação da Lei de Federalização da Inspeção, de forma progressiva todos os frigoríficos passam a ter fiscalização federal
Decreto nº 78.713	11/Dez/1976	Território Nacional	Regulamenta a Lei 6.275 que acrescenta parágrafo ao art. 3º da Lei 5.760. O decreto rege sobre as condições a serem adotadas pelos Estados que pretendem assinar convênios com a União para a realização dos serviços de inspeção industrial e sanitária
Portaria SI/PA nº 5	8/Dez/1988	Território Nacional	Estabelece normas para a Padronização de Cortes de Carne Bovina
Portaria Ministerial nº 612	5/out/1989	Território Nacional	Estabelece normas para a Tipificação das Carcaças de Bovinos
Lei nº 7.889	23/Nov/1989	Território Nacional	Passa a responsabilidade pela inspeção sanitária até então exclusividade da União, para Estados e Municípios
Portaria Ministerial nº 268	4/maio/1995	Território Nacional	Estabelece os Padrões de Qualidade do Novilho Preece
Portaria nº 304, MAARA	22/Abr/1996	Território Nacional	Estabelece que somente poderá ser feita a entrega de carne de bovinos, com temperatura de até 7º C, em cortes padronizados, devidamente embalados e identificados, apresentando-se para comercialização contendo as marcas e carimbos oficiais com a rotulagem de identificação
Portaria nº 89 da SDA do MAARA	15/Jul/1996	São Paulo, SP e Porto Alegre, RS, sendo ampliada paulatina mente	Institui o Programa de Distribuição de Carnes Bovina e Bubalina ao Comércio Varejista, previamente embaladas e identificadas, visando a implantação paulatina da Portaria 304. A identificação deve conter informações de interesse ao consumidor, previstas na legislação, como a espécie, o sexo do animal, e data de abate
Portaria nº 90 da DAS, do MAARA	15/Jul/1996	Território Nacional	Institui a obrigatoriedade da afixação de etiquetas-lacre de segurança nos cortes de bovinos, bubalinos e suínos, independente da aplicação dos carimbos oficiais

Continuação

Portaria nº 36	30/Abr/1997		Ampliação dos Estados e municípios que devem adaptar-se à Portaria 304 – São 180 municípios dos Estados do RS, SC, PR, SP, RJ, ES, BA, SE, GO, MS, MT, DF. Além disso, a implantação de grupos técnicos para a análise e futura inclusão de municípios com mais de 200 mil habitantes no Programa de Distribuição de Carnes ao Comércio Varejista.
Decreto nº 2.244	4/Jun/1997	Território Nacional	Altera dispositivos do Decreto nº 30.691. Em função da adesão do Brasil ao Mercosul, passa a ser permitido o sacrifício de animais apenas por métodos humanitários, utilizando-se de prévia insensibilização baseada em princípios científicos, seguida de imediata sangria
Portaria nº 142	23/Dez/1997	Território Nacional	Descreve sobre o programa de distribuição de carnes bovina e bubalina ao comércio varejista
Portaria nº 025	24/Mar/1998	Território Nacional	Institui os Comitês Técnicos, com a finalidade de coordenar e orientar a execução das atividades de implantação do Sistema de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle – HACCP – nas indústrias de produtos de origem animal, sob o regime do SIF
Portaria nº 214	20/Maio/1998	Território Nacional	A entrada no país de bovinos destinados à cria, recria e engorda para posterior abate somente será permitida aos animais identificados individualmente por um brinco plástico numerado, no modelo aprovado pela Secretaria de Defesa Agropecuária deste Ministério
Portaria n.º 145	Editada em Setembro de 1998, porém em vigor desde 4/Jan/1999	Municípios que se enquadram na Portaria 304	A Portaria prevê a venda de carne desossada ou cortada com osso dos frigoríficos ou distribuidores para o setor. A venda para o setor varejista deverá ser feita em caixas ou <i>containers</i> apropriados. Os demais municípios possuem até agosto do ano 2000 para se enquadrarem
Lei 9.712	1999	Território Nacional	Estabelece as regras para a formação das Agências Executivas

Fonte: IEL; CNA; SEBRAE, 2000.

ANEXO 3

Eventos que podem ter afetado as exportações de carnes bovinas brasileiras, no período de 1986 a 2001.

Mês/ ano	Descrição do Evento
Nov./86	Primeiro caso confirmado da Encefalopatia Espongiforme Bovina (BSE) na Grã-Bretanha
1988	Desmantelamento do sistema de quotas japonês para importação de carne através do Acordo Citros-Carne: aumento das importações japonesas.
1989	UE bane o uso de 3 hormônios naturais e dois sintéticos na produção de carne.
Nov./89	Governo britânico proíbe o uso de órgãos internos de bovinos
1990	Diagnosticada, em consumidores ingleses, a doença de Creutzfeldt-Jakob, que acarreta e degeneração do cérebro. A contaminação ocorre devido ao consumo de carne de animais infectados com a doença da “vaca-louca”
1991	Adoção de um programa de erradicação da febre aftosa pelo Brasil, com metas para os circuitos pecuários
Abril / 91	Início do plano de Estabilização da Argentina, inclusive com a Lei de Conversibilidade, fortalecimento do peso argentino, eliminação das regulamentações da Lei de Carnes.
Maiço/92	<ul style="list-style-type: none"> ▪ União Européia concordou em introduzir em esquema de promoção da carne bovina na Reforma da PAC nesse ano, que passaria a funcionar de 1993/94. ▪ Redução dos subsídios dados aos produtores e criadores franceses, em função da reforma da política agrícola da CEE
Jan./93	Constituição do mercado único da Comunidade Européia, com a implementação do <i>Single European Act</i> , instituindo o livre movimento de bens, serviços, capital e trabalho no território abrangido.
1993	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação do NAFTA; ▪ Avanço do Brasil no mercado de carne sobre o <i>market-share</i> da Argentina; ▪ Brasil ganha uma quota de 5 mil ton para exportar para UE; ▪ Uruguai declara-se livre de febre aftosa com vacinação
Abril/94	Sanção da <i>Federal Agricultural Improvement and Reform Fair – Act</i> , alterando a política agrícola norte-americana
Julho/94	Início do Plano Real: mudança da moeda e valorização cambial
Set./94	Morrem mais de 137 mil cabeças devido à BSE na Grã-Bretanha
1994	Aumento da quota Hilton em 3,62 mil toneladas
Jan/95	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Início do cronograma de 6 anos, para redução das tarifas acordadas na Rodada Uruguai, de 36% para os PDs, Na UE, as reduções contam a partir de 01/07, início do ano agrícola; ▪ Acordo Agrícola passa a vigorar ▪ AMSF entra em vigor
Março/95	Restrição temporária da Comunidade Européia às importações de carnes frescas de SP e MG, por 3 meses
1996	Estabelecimento da obrigatoriedade do APPCC nos EUA
Março/96	UE proíbe importações de carne bovina do Reino Unido
Abril/96	Grã-Bretanha decide abater 38% de seu rebanho bovino. Mais de 3 milhões de animais são sacrificados
Junho/96	Entra em vigor a Portaria n. 304: dispõe sobre a obrigatoriedade de comercialização de toda a carne bovina do País em quartos desmontados na

	forma de cortes padronizados, classificados (sexo e idade), identificados (com as marcas e carimbos oficiais do SIF e do abatedouro de origem) e embalados
1996	Brasil proíbe as importações de produtos industrializados e material genético da Grã-Bretanha
Nov./96	Lei Kandir: desoneração das exportações de produtos primários e semi-elaborados brasileiros pela isenção do ICMS
1997	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grã-Bretanha confirma 13 pessoas contaminadas por carne de animais com a doença da vaca louca ▪ OIE declara Argentina e Paraguai livres de febre aftosa
Set/97	Comissão Européia propôs proibir todos os produtos que contém materiais de risco específico (cérebros, olhos, coluna vertebral, etc) de terceiros países infectados com BSE
Agosto/97	Argentina obtém quota de 20 mil toneladas para exportar carne fresca para os EUA
Março/98	Focos de febre aftosa em Porto Murtinho – MS
Maió/98	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Declaração do RS e SC como estados livres de aftosa com vacinação ▪ OIE revisa Código de Saúde Animal, passando a adotar uma nova definição de país livre de BSE
Jun/98	Proibição de exportações de carne bovina britânica parcialmente rescindida
2º Sem/98	Início das exportações de carne bovina para o Chile
Out/98	Foco de febre aftosa em Naviraí-MS
Nov./98	UE vota pelo fim do embargo para as carnes de animais nascidos após 1º de agosto de 1996
Final 98/99	Estoques de carne de 540 mil ton – UE decide subestimar as exportações
Jan/ 99	Desvalorização do Real no Brasil
Abril/99	Acordo China – EUA
Jul./ 99	Fim da <i>Calf Processing Aid Scheme</i> (CPAS)
Dez./ 99	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anúncio das reformas da PAC – Agenda 2000, para vigência a partir de 01/07/00; ▪ Redução preço institucional de proteção e no nível de sustentação; ▪ Inserção de ajudas diretas ao produtor carne; ▪ Redução do <i>Export Refund</i> para carne: de 5 a 30% ▪ Governo brasileiro publica portaria declarando o circuito pecuário Centro-Oeste livre de aftosa com vacinação
Maió/2000	Argentina, RS e SC declaradas livres de aftosa sem vacinação; circuito Centro-Oeste declarado livre com vacinação pelo OIE
Jul./00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Última redução da tarifa de importação de carne na EU, caindo para 16,6% no caso dos produtos industrializados e 12,8%, para <i>in natura</i> ▪ Redução dos subsídios da UE para as exportações de carne em Julho/2000 ▪ Rebanhos sacrificados na França
Ago./ 00	Identificado foco de aftosa em Jóia – RS - Milhares de animais são abatidos para tentar controlar a expansão da doença.
Set./ 00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Israel (língua) e Bulgária (diversos cortes) suspendem importações do Brasil de carne bovina devido aos focos no RS; ▪ Suspensão das exportações argentinas de carne <i>in natura</i> para os EUA, Canadá, América Central, Venezuela e Caribe, sob alegação de problemas com aftosa
Nov./ 00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Itália proíbe importação de animais e carne com osso da França;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alemanha e Espanha detectam os primeiros casos de vacas contaminadas
Dez./ 00	Brasil proíbe as importações de animais vivos, produtos industrializados, miúdos e material genético da França, Alemanha, Espanha e Portugal
Jan./ 01	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suspensão das exportações de carne bovina de alguns países da Europa para os Extremo Oriente e Oriente Médio; ▪ 1º caso de vaca louca na Itália
Fev. 01	Embargo do Canadá à carne bovina brasileira sob alegação de atraso no relatório brasileiro sobre a situação de vigilância sanitária sobre a vaca louca, seguida da suspensão também pelos EUA e México
Mai/ 01	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ocorrência de foco de febre aftosa em Santana do Livramento – RS; ▪ Suspensão das importações de carne bovina brasileira pela Inglaterra, Chile, Israel; ▪ São abatidos no Rio Grande do Sul milhares de cabeças de gado, em razão da febre aftosa ▪ Desvalorização cambial
2002	Focos de aftosa na Argentina e Paraguai provocam novo alerta em pecuaristas do Sul e Centro- Oeste. Medidas sanitárias evitam a contaminação do rebanho brasileiro.
2003	Nenhum novo foco é registrado no Brasil.
2004	A ocorrência de focos de aftosa em municípios do Pará e Amazonas, no norte do Brasil, resulta na restrição de importações de carne por vários países. O governo realiza ações para demonstrar aos compradores que as áreas atingidas estão longe do Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país, principais regiões de produção de carne para a exportação.
2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Após a confirmação de um foco de aftosa em Eldorado, no Estado de Mato Grosso do Sul, a Organização Internacional de Epizootias (OIE) suspende temporariamente a condição sanitária de zona livre de aftosa com vacinação nos Estados de Mato Grosso do Sul, Tocantins, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia e Sergipe. ▪ Sspeitas de foco de aftosa no Paraná, com o abate de milhares de cabeças de gado.

Fontes: Miranda, 2001 e Brasil, 2007