

# O quadro regulatório dos mercados internacionais de alimentos: uma análise de seus principais componentes e determinantes \*

---

Orlando Martinelli Júnior \*\*

## Resumo

Este artigo analisa algumas características recentes do quadro regulatório do mercado internacional de alimentos, especialmente as regulamentações públicas – criadas no âmbito dos acordos multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC) – e as normas privadas – criadas por diversos tipos de empresas privadas. Discutem-se os fatores econômicos, sociais e tecnológicos indutores de instrumentos regulatórios mais rígidos relacionados à inocuidade e à qualidade dos alimentos. O êxito comercial das cadeias produtivas nos mercados internacionais de alimentos depende mais de seus recursos tecnológicos, organizacionais, e da eficiência das suas estruturas de governança. Os impactos econômicos e sociais desse novo ambiente podem ser positivos ou negativos para as cadeias produtivas dos países em desenvolvimento. O resultado depende de suas capacitações econômicas e de suas possibilidades de acesso aos recursos acima mencionados e de seu uso.

**Palavras-chave:** Padrões técnicos alimentares; Inocuidade alimentar; Mercado internacional de alimentos; Normas privadas; Acordo SPS.

## Abstract

***The regulatory framework of international food markets: an analysis of its main components and determinants***

This paper analyzes some recent characteristics of the regulatory mainframe of the international food markets, mainly the public regulations – which were set up during the creation of the World Trade Organization (WTO) multilateral agreements – and the private norms, which are set up by several private companies. It discusses economic, social and technological factors have brought about new regulatory tools, and also caused an increased strictness of the technical standards related to food quality and safety. The commercial success of the chains of production in the international food markets depends more on their technological and organizational resources and on the efficiency of their governance. The economic and social impacts of this new food market environment on the production chains in developing countries can be positive or negative. The outcome depends on their economic capacities and on their ease of access to the above mentioned resources.

**Key-words:** Food regulations; Food safety; International food market; Private norms; SPS agreement. **JEL** F13, F55; Q17.

---

\* Trabalho recebido em 15 de março de 2011 e aprovado em 12 de setembro de 2011. Este artigo foi realizado no âmbito do projeto de pesquisa “*Transnational Integrations Regimes as Development Programs*” coordenado, nos EUA, pelo professor Gerald A. McDermott, do *International Business Department*, da Universidade da Carolina do Sul. O autor agradece os comentários e sugestões dos pareceristas e assume os erros porventura ainda remanescentes neste texto.

\*\* Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Santa Maria, SC, Brasil. E-mail: [orlando.martinelli@gmail.com](mailto:orlando.martinelli@gmail.com).

## Introdução

Uma das características recentes e marcantes dos mercados internacionais de alimentos é a configuração de um quadro regulatório mais complexo, abrangente e rigoroso no que tange a critérios técnicos e legais. A expansão desse novo quadro regulatório está relacionada às novas configurações do macroambiente dos mercados alimentícios surgidas especialmente após os anos 1990. Por um lado, especialmente nos países desenvolvidos, ocorrem mudanças importantes nos mercados de alimentos, que passam a ser compostos por novos determinantes comerciais, produtivos, tecnológicos e legais. Esses determinantes, ao mesmo tempo em que passam a segmentar os mercados de alimentos por novos critérios – especialmente os de natureza legal e sociocultural –, também demandam, como contrapartida intrínseca, a criação de novos instrumentos regulatórios compatíveis com essa maior segmentação. O maior número de instrumentos regulatórios torna-se, desse modo, reflexo tanto de um novo ambiente legal (dado o surgimento de leis mais rigorosas relacionadas ao comércio de alimentos e à proteção da saúde pública), quanto de novos componentes atuantes nos mercados de alimentos.

Por outro lado, no plano institucional do comércio internacional de alimentos, os acordos multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC) – com destaque os Acordos sobre Barreiras Técnicas e para a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias – induzem a implantação e/ou o aprimoramento de sistemas regulatórios públicos nacionais, uma vez que os produtos alimentícios devem, em tese, obedecer e/ou se adequar a padrões e/ou classificações da OMC para serem comercializados internacionalmente. Adicionalmente, o avanço da globalização comercial e das cadeias produtivas contribuiu para ampliar a normatização privada em alimentos. Dadas as exigências crescentes dos mercados finais em relação à qualidade e à inocuidade dos produtos, diversas empresas, mas especialmente grandes redes varejistas de alimentos, passam a implantar sistemas de certificação de padrões técnicos e de monitoramento de processos produtivos privados como forma de controle/governança da qualidade ao longo das cadeias produtivas supridoras desses mercados.

Padrões técnicos, normas e regulamentações relacionados a qualidade, inocuidade e outros atributos de produtos e de processos produtivos tornam-se *de facto* novos elementos estruturais dos mercados alimentícios domésticos e internacionais. Como resultado, tem-se a criação de cadeias produtivas mais conectadas e especializadas, seja para poderem atender aos quesitos dos padrões e das normas técnicas mais eficientemente, seja para poderem usufruir do aprendizado coletivo e das externalidades econômicas e comerciais geradas pela maior normatização. A competitividade dinâmica e efetiva das cadeias agroalimentares é pautada, progressivamente, pelas suas capacidades relativas tanto

de promover a especialização produtiva, tecnológica e organizacional adequada aos (novos e mutantes) quesitos da normatização, quanto de construir e/ou de usufruir os benefícios das externalidades positivas geradas pelo movimento do processo regulatório.

A depender do rigor e da abrangência, a regulamentação técnica e normativa pode afetar seriamente a competitividade de produtores e/ou de cadeias produtivas, causando impactos econômicos e sociais negativos e diferenciados em países e/ou em regiões. Especialmente para os países em desenvolvimento, a ação dos instrumentos regulatórios pode atuar como importantes elementos seletivos para os países em desenvolvimento nos mercados alimentícios. Nesse sentido, a normatização técnica *lato sensu* em mercados alimentícios torna-se uma temática cada vez mais relevante para se entender a dinâmica dos mercados internacionais de alimentos e seus impactos na competitividade relativa dos países.

Este trabalho apresenta uma exposição mais ampla das características, dos determinantes e das tendências do quadro regulatório internacional, procurando, ao mesmo tempo, detectar, nesse quadro, os aspectos mais importantes para a competitividade das cadeias agroalimentares, especialmente para as dos países em desenvolvimento<sup>1</sup>. Após esta parte introdutória são apresentadas as principais causas para a expansão recente de diversos tipos de instrumentos regulatórios. A seguir, focam-se os principais tipos de regulamentos e normas, os aspectos institucionais e as características das instâncias regulatórias. No momento seguinte são abordados os principais componentes e a configuração da estrutura de governança relacionada ao quadro regulatório internacional; além disso, detalham-se alguns aspectos vinculados às regulamentações no âmbito da OMC e às normatizações privadas. Nas considerações finais são feitas reflexões sobre as implicações do quadro regulatório para o ambiente comercial e competitivo no mercado internacional e suas consequências para as cadeias produtivas alimentícias, especialmente para as dos países em desenvolvimento.

### **As principais causas da expansão dos instrumentos regulatórios<sup>2</sup>**

Os fatores geradores de um quadro regulatório mais complexo, abrangente e rigoroso nos critérios técnicos e legais nos mercados de alimentos são diversos e podem ser discutidos a partir de três planos analíticos interconectados e

---

(1) É claro que devido à complexidade do tema e ao limite de espaço, este artigo não fará análises mais aprofundadas de casos particulares de produtos e/ou de mercados específicos. Limita-se à abordagem dos aspectos mais amplos do quadro regulatório internacional.

(2) Os instrumentos regulatórios podem englobar diversos tipos de normas, sistemas de certificação, sistemas de padronização, regulamentações, protocolos produtivos e comerciais, etc. presentes nos mercados alimentícios. O termo será usado de forma genérica. Evidentemente, quando houver a necessidade de especificar um determinado tipo, isso será feito ao longo do texto.

complementares. O primeiro diz respeito ao plano dos mercados consumidores finais de alimentos, especialmente nos países desenvolvidos e com renda pessoal disponível elevada. Esses mercados são fortemente impactados pelo aprofundamento da urbanização e pela consolidação de novos estilos de vida urbana e de novas configurações socioculturais. A maior diversidade social gera a valorização comercial de novos atributos relacionados com a produção e o consumo de alimentos, especialmente os aspectos diferenciadores do processo produtivo (e.g. produção orgânica, uso de produtos geneticamente modificados), das relações sociais (e.g. tipos de relações trabalhistas, relações comerciais justas), das condições ecológicas da produção (e.g. impacto da produção sobre o meio ambiente), etc.

A consolidação de um padrão de consumo de “estilo matricial”, em que a oferta de produtos é cada vez mais ampla (considerando o número de produtos e seus atributos) e a demanda cada vez mais composta por nichos de mercados, somada à recorrência frequente de casos de contaminação alimentar, elevou as pressões políticas e sociais sobre governos para a implementação de diversas reformas nos sistemas públicos de regulamentação da inocuidade e da saúde alimentar (*food safety regulatory system*)<sup>3</sup>. Tais reformas, em geral, ampliaram e tornaram os critérios de avaliação de risco na produção e comercialização de alimentos mais rigorosos e, adicionalmente, passaram a responsabilizar legalmente empresas vendedoras finais de alimentos, no que tange à inocuidade e/ou à qualidade dos produtos por elas comercializados<sup>4,5</sup>.

O segundo plano relaciona-se à dimensão produtiva e às características da inovação tecnológica dos setores alimentícios. Em geral, a lógica de incorporação de inovações tecnológicas nos processos produtivos desses setores (seja na base

---

(3) Além dos casos mais comuns de doenças transmitidas por bactérias, ganhou destaque o da encefalopatia espongiforme bovina – ou doença da vaca louca (BSE, em inglês) –, que surgiu na Inglaterra nos anos 1980, e os novos tipos de contaminação, tais como as por toxinas, metais pesados, influenza, etc. Nos EUA estima-se que as doenças transmitidas por alimentos causem 5 mil mortes e afetem 76 milhões de pessoas por ano (Giovannucci; Timothy, 2008).

(4) O preâmbulo da Lei Geral de Alimentos da UE, implementada em 2002, diz: “*A food business operator is the best placed to devise a safe system for supplying food and ensuring that the food it supplies is safe; thus, it should have primary legal responsibility for ensuring food safety*” (Henson; Humphrey, 2009, p. 11). Este último aspecto, por sua vez, é também um dos elementos que induzem as empresas varejistas de alimentos a implantarem normas privadas, como forma de prevenção ao risco e maior segurança legal para suas transações comerciais (Spers, 2003; World Bank, 2005).

(5) Vale esclarecer que “qualidade” e “inocuidade” são atributos distintos. O atributo qualidade (*food quality*) pode ser relacionado a diversos parâmetros, tais como as características físicas, químicas, organolépticas, sociais e religiosas. O atributo inocuidade (*food safety*) se relaciona diretamente com “saúde” e “segurança” para o consumo de um determinado produto alimentar, quando este é analisado e avaliado sob critérios puramente científicos. É claro que a inocuidade é um componente importante da qualidade e que os critérios científicos de avaliação podem também mudar com o avanço do conhecimento (Burlingame; Pineiro, 2007).

produtiva primária e/ou na indústria processadora) não permite que os denominados “atributos de confiança” (*credence attributes*) dos produtos alimentares sejam plenamente evidenciados (Darby; Karni, 1973). Pelo contrário, esses atributos podem, inclusive, diminuir seus sinais mais evidentes, uma vez que as inovações mais importantes nos setores alimentícios criam e/ou diferenciam aqueles que podem ser chamados de “atributos internos” dos produtos. Além disso, inovações tecnológicas podem adicionar novas “funções” aos produtos alimentícios, gerando, inclusive, sobreposição de funções do produto-alimento. Isso é o que ocorre, por exemplo, entre a “função nutritiva” e a “função farmacêutica”, no caso dos denominados alimentos funcionais<sup>6</sup>.

Adicionalmente, a incorporação de inovações em setores produtivos alimentícios pode vir acompanhada de ausência de consenso científico quanto a sua real inocuidade para uso e consumo<sup>7</sup>. Em todos esses casos, fica patente a demanda tanto de normas e critérios técnicos mais acurados e sofisticados em termos tecnológicos, como também de novas configurações institucionais e legais, que possam aprimorar nos aspectos científico e legal as atividades de avaliação, seleção, identificação e classificação de produtos e processos produtivos.

O terceiro plano analítico diz respeito ao novo ambiente econômico e institucional do comércio internacional de alimentos, notadamente surgido a partir de meados dos anos 1990. Por um lado, a implantação dos acordos multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC) requer dos países a implantação e/ou o aprimoramento de sistemas regulatórios públicos nacionais em consonância com as orientações técnicas da OMC. Por outro, o avanço da globalização comercial aprofundou a formação de cadeias produtivas globais, refletindo na ampliação e na maior segmentação geográfica das fontes de suprimentos de empresas processadoras e de redes varejistas de alimentos. Nesse contexto, a implantação de sistemas de certificação de padrões técnicos e de monitoramento de processos produtivos privados foi uma das formas para que essas empresas pudessem manter e/ou elevar o controle sobre a qualidade e a inocuidade dos produtos e de processos produtivos ao longo de suas fontes de suprimento cada vez mais dispersas (Gereffi; Humphrey; Sturgeon, 2005; Ponte; Peter, 2005).

A disponibilidade de dados quantitativos sobre a incidência de normas, padrões e protocolos no comércio internacional de alimentos é escassa. No entanto, podem-se tomar indicadores de incidência de Barreiras Não Tarifárias (BNT) e

---

(6) Produtos funcionais são definidos como aqueles que, além de suas funções nutricionais básicas, podem produzir efeitos metabólicos e/ou fisiológicos benéficos à saúde. Destacam-se aqui os produtos que contêm ingredientes que podem prevenir ou reduzir riscos de câncer, cardiovasculares, osteoporose, diabetes, nível de *stress*, além de elevar o nível energético, retardar o envelhecimento, dentre outros benefícios (Martinelli, 2009).

(7) Um caso emblemático neste tema é o mercado de produtos biotecnológicos e a respectiva falta de consenso científico – e legal – quanto à real inocuidade desses produtos.

notificações de SPS como *proxy* da importância desses elementos no comércio. A Tabela 1 mostra a importância da incidência de BNT para alguns produtos nas importações dos países componentes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Tabela 1  
OCDE – Indicadores de Incidência de BNT e de Notificação de SPS  
(1996-2006)

HS 02	Participação das importações da OCDE afetadas por BNT (%)	Número de SPS notificados pelos países da OCDE
02 – Carnes	84,1	57
03 – Peixes e crustáceos	78,3	15
05 – Produtos de origem animal	74,3	23
16 – Preparações de carnes, peixes e crustáceos	72,9	12
01 – Animais vivos	72,2	27
04 – Produtos lácteos, ovos, mel	71,6	26
06 – Plantas, raízes, flores, bulbos	69,7	13
21 – Preparações comestíveis (misc.)	68,3	9
20 – Vegetais, frutas e castanhas	68,2	8
19 – Cereais, farinhas, preparações lácteas	67,9	8
22 – Bebidas, aperitivos, vinagre	67,8	9
07 – Vegetais comestíveis, certas raízes, tubérculos	66,1	28
10 – Cereais	65,5	14
11 – Malte, amido	58,4	9
12 – Oleaginosas, sementes	55,3	8

Fonte: Baseado em Disdier e Tongeren (2009, p. 3).

### Os principais componentes do quadro regulatório

O quadro regulatório do comércio internacional de alimentos é composto, *grosso modo*, por três principais componentes. O primeiro está associado ao *status* legal e ao respaldo jurídico dos instrumentos regulatórios. Nesse campo podem ocorrer dois principais tipos de instrumentos. O primeiro é denominado “regulamentação técnica”, que diz respeito ao conjunto de regras, padrões e critérios técnicos relacionados aos produtos e/ou aos processos e/ou métodos de

produção. A emissão, a implantação e o cumprimento da regulamentação técnica estão submetidos à ordem jurídica de um governo (nos seus diversos níveis) e/ou a acordos jurídicos entre estados nacionais. Assim, o cumprimento da regulamentação técnica é um instrumento de natureza pública e de caráter obrigatório. O segundo tipo de instrumento é a “norma privada”, que também são regras e diretrizes técnicas para produtos e métodos de produção; porém, no âmbito legal, a “norma privada” (cujo alcance regulatório pode ser nacional ou internacional) não tem o poder de coerção legal pública para se adotar e/ou se cumprir. No âmbito da normatização privada, os agentes tomam tão somente uma decisão privada – de caráter comercial e voluntário – se querem ou não se submeter ou adotar os quesitos normativos em questão<sup>8</sup>.

Da perspectiva legal, a implantação desses dois tipos de instrumentos regulatórios tem implicações diferenciadas no comércio internacional. No caso das regulamentações técnicas obrigatórias, se um produto e/ou processo produtivo não cumprem as especificações técnicas pertinentes, não será permitida a sua comercialização. No caso das normas técnicas, o não cumprimento das especificações não inviabiliza legalmente o comércio, embora possa causar um efeito comercial negativo.

O segundo componente do quadro regulatório são as dimensões do aparato regulatório, que podem ser classificadas quanto (Josling et al., 2004):

1) aos *objetivos* dos instrumentos regulatórios, que podem visar: a) à prevenção de riscos associados ao consumo de produtos de origem vegetal ou animal; b) ao estabelecimento de padrões de qualidade dos processos produtivos e/ou do produto final; e c) o aprimoramento da seleção e/ou classificação de produtos e processos produtivos a partir de critérios sociais, culturais, geográficos, étnicos e ecológicos;

2) ao *grau de abrangência* dos instrumentos, que diz respeito à extensão dos processos regulatórios ao longo das etapas da cadeia produtiva. A implantação de medidas de natureza técnica pode afetar isoladamente ou em conjunto: a) a base produtiva primária (e.g. regulamentos e/ou normas sobre produtos transgênicos, orgânicos, etc.); b) a base processadora (e.g. padrões relacionados aos níveis de uso de ingredientes e aditivos, etc.); e c) a logística comercial (e.g. formas e/ou condições de transporte); e

3) ao nível de *seletividade* das medidas regulatórias, isto é, se as medidas se destinam à regulação do mercado doméstico e/ou dos mercados internacionais.

---

(8) No entanto, deve-se notar que as normas podem ser, em certos casos, incorporadas ao corpo de regulamentos. Nesse caso, elas passam a ser mandatórias. Por exemplo, atualmente várias regulamentações públicas de países europeus para a importação de alimentos exigem a aprovação da normatização de qualidade da *International Standard Organization* (ISO).

O terceiro componente diz respeito à configuração do arcabouço institucional e das relações de poder entre as entidades que compõem o quadro regulatório internacional – esse componente refere-se, portanto, aos diversos interesses econômicos e sociais presentes nos mercados internacionais de alimentos. As características e a dinâmica do quadro regulatório internacional são influenciadas pelo conjunto de organização sociopolítica e institucional desses interesses, cuja ação visa, notadamente, obter vantagens comerciais particulares a setores produtivos, regiões, países, ou mesmo benefícios sociais de natureza coletiva, tais como os relacionados aos consumidores (Smith et al., 2004).

Da perspectiva institucional, as regras gestadas no âmbito da OMC representam e sintetizam – de modo coletivo, mas não necessariamente homogêneo –, os interesses nacionais dos países membros no processo de regulação e de governança no comércio internacional de alimentos. Devido à suas legitimidades políticas, aos seus respaldos legais, e aos seus poderes de coerção política coletiva, tais acordos – em especial o SPS, o TBT e o TRIPS – são os principais vetores institucionais do quadro regulatório internacional.

Um segundo grupo de interesses é o associado à produção e ao comércio internacional de alimentos na forma de associações neocorporatistas. O poder de influência desse grupo está diretamente correlacionado ao seu grau de articulação política e de coordenação econômica interna ou mesmo no âmbito de um bloco econômico regional; quanto maior a coordenação política e econômica, maior será a força dos interesses privados no quadro regulatório. No entanto, cabe observar que nem sempre os interesses deste grupo são completamente homogêneos; diferentemente, eles podem ser recortados por múltiplos “subinteresses”, sejam econômicos, sociais ou de natureza política (nacional e/ou regional). Portanto, a regulamentação técnica para um determinado setor produtivo e/ou produto não garante, necessariamente, a homogeneidade de interesses para os respectivos atores econômicos.

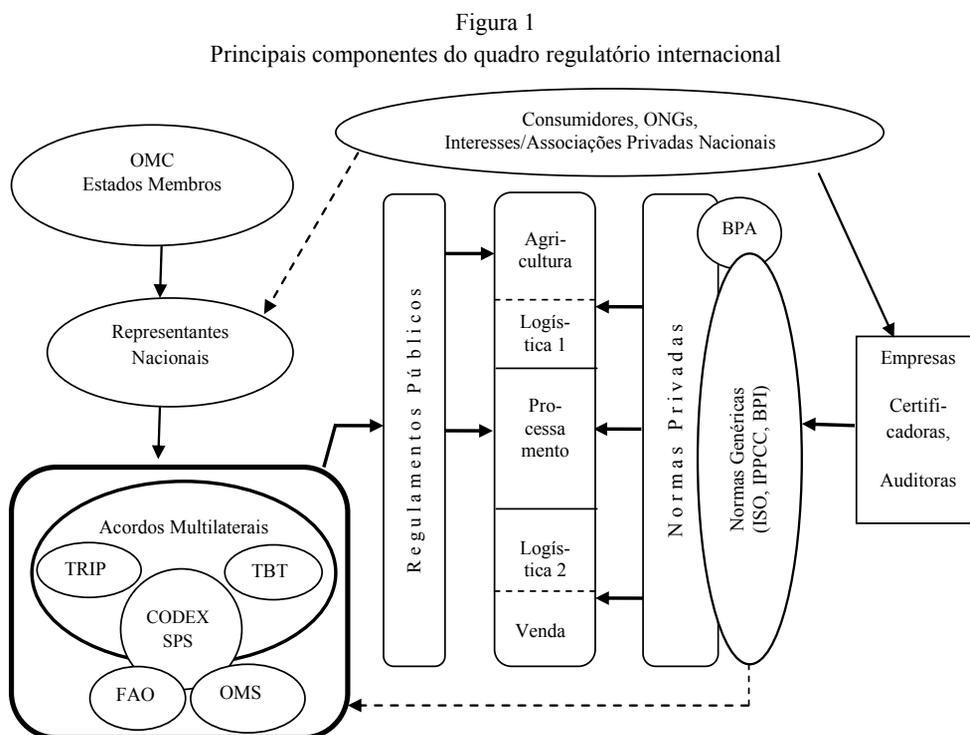
Um terceiro tipo é formado pelos interesses de consumidores e outros tipos de grupos sociais, especialmente organizados na forma de ONGs. A influência desses interesses no quadro regulatório ocorre, basicamente, via criação e implantação de normas privadas no comércio de alimentos<sup>9</sup>, e junto às grandes redes varejistas desse setor, procurando influenciar seus critérios de comercialização de alimentos<sup>10</sup>.

---

(9) A título de exemplo, podem ser citados, dentre outros, os sistemas de certificação: do sistema 4C – *Common Code for the Coffee Community*; do *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO); do *Rainforest Alliance*.

(10) Destacam-se, nesse caso, a pressão de associação de consumidores e de ONGs para que essas redes adotem sistemas de comercialização mais comprometidos com aspectos ecológicos (e.g. produção de carne bovina x desmatamento, ou pesca predatória), aspectos sociais (e.g. trabalho infantil na produção de alimentos, preferência a pequenos produtores), dentre outros.

A Figura 1 mostra, de modo esquemático, os principais componentes e atores do quadro regulatório no mercado internacional de produtos alimentícios.



Fonte: Elaboração própria, com base em Thankappan e Marsden (2006).

## Os acordos no âmbito da OMC

Os acordos da OMC entraram em operação no início de 1995, em substituição às regras do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT). A orientação básica desses acordos é a busca de regras e mecanismos para a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias nos fluxos comerciais, e para a criação de mecanismos que garantam aos países membros a competição mais justa num ambiente comercial mais transparente e equânime para os países membros da OMC<sup>11, 12</sup>.

(11) A OMC é sustentada por cinco princípios básicos que regem suas orientações nesse sentido. Os princípios são: o da não discriminação (cláusula da nação mais favorecida e princípio do tratamento nacional), o da reciprocidade, o dos compromissos obrigatórios, o da transparência, e o das válvulas de segurança. Ver detalhes em Hoekman (2002).

(12) A garantia de transparência seria feita por meio de centros de informações sobre as normas vigentes nos países importadores. No Brasil, o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) foi o organismo incumbido de cumprir as determinações do acordo TBT, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o órgão responsável pelo acordo SPS. Esses órgãos são responsáveis pela emissão de notificações de regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade à OMC.

## O acordo SPS

O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, em inglês)<sup>13</sup> permite aos países membros da OMC adotarem medidas protecionistas fitossanitárias domésticas que visem à proteção: a) da vida humana ou animal dos riscos provenientes do consumo de alimentos; b) da saúde humana da ameaça de doenças transmitidas por animais ou vegetais; c) dos animais ou vegetais da ameaça de pragas, doenças e organismos causadores de doenças; d) do território de pragas, pestes, doenças. As medidas fitossanitárias podem tomar formas variadas, como inspeção de produtos, proibição do 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.

O acordo SPS baseia-se em cinco princípios norteadores, quais sejam:

- **Harmonização:** os membros signatários do SPS comprometem-se a seguir procedimentos, avaliação de risco e orientações técnicas a partir de padrões reconhecidos internacionalmente;

- **Gestão científica do risco** (*science-based risk management*): as medidas sanitárias ou fitossanitárias devem ser baseadas em princípios científicos capazes de avaliar objetivamente os riscos (*risk assessment*); além disso, tais medidas não devem ser mantidas sem evidência científica suficiente. Os países têm o direito de adotar temporariamente medidas internas de SPS mais rígidas e/ou diferentes daquelas recomendadas. Mas para isso o país deve, além de respaldar sua decisão em princípios científicos, estender tais medidas para todos os países membros; isto é, deve prevalecer o princípio de não discriminação. No âmbito legal, no entanto, há inúmeras disputas entre países certos no que diz respeito aos critérios científicos e suas interpretações. Especialmente quando o critério científico carece de robustez e a avaliação do risco pode ser problemática, o SPS abre brecha jurídica para que os países possam recorrer ao *princípio da precaução* para estabelecer barreiras comerciais temporárias (isto é, até que as incertezas sejam sanadas ou diminuídas) como forma legal de proteção à saúde e ao meio ambiente de seus países.

- **Equivalência:** os países membros devem aceitar a equivalência das medidas de SPS de outros membros, se for demonstrado cientificamente que tais medidas proporcionam o mesmo nível de proteção. Assim, nos casos em que sejam demonstradas condições idênticas ou similares de produtos e/ou processos, as medidas no âmbito do SPS não devem ser utilizadas como forma de discriminação

---

(13) O termo SPS é o consagrado na literatura e será o adotado neste *paper*. O acordo SPS integra um acordo mais geral sobre agricultura (*Agreement on Agriculture*). O acordo SPS conta com 14 artigos e 3 anexos. Devido à delimitação do espaço deste trabalho, trataremos apenas dos seus pontos mais importantes.

arbitrária ou injustificada entre os membros, nem devem ser aplicadas de forma a restringir o comércio internacional<sup>14</sup>. O critério científico é um dos pilares do acordo SPS. A partir dele pode-se construir um “diálogo técnico” entre padrões sanitários e fitossanitários e entre sistemas de avaliação de riscos<sup>15</sup>;

• **Regionalização:** um membro signatário do SPS deve permitir a importação de produtos de “sub-regiões” de outro membro, se for demonstrado que elas atendem aos padrões sanitários e fitossanitários requeridos; e

• **Transparência:** os países membros devem fazer *notificações* para a OMC sobre mudanças nos processos produtivos e/ou no uso de ingredientes que possam afetar o comércio internacional. As notificações são o principal instrumento para a comunicação de qualquer mudança que ocorra nas normas ou regulamentos referentes à qualidade e/ou aos procedimentos de produção.

A OMC não tem competência legal e instrumental para o estabelecimento de padrões e/ou critérios avaliativos. Essa tarefa fica a cargo de cada país, mas com a recomendação da OMC que os países sigam os critérios e padrões determinados por três organizações: o *Codex Alimentarius (Codex)*; a Organização Mundial para a Saúde Animal (*World Organisation for Animal Health – OIE*); e a Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais (*International Plant Protection Convention – IPPC*). Estas duas últimas são acordos multilaterais entre países<sup>16</sup>, enquanto o *Codex* é uma instância compartilhada entre a FAO e a Organização Mundial da Saúde.

As normas do *Codex* são as referências mais importantes para a adoção de políticas no campo das medidas SPS internas dos países, bem como para a resolução de disputas legais nas instâncias da OMC. O *Codex Alimentarius* possui uma estrutura de direção composta por três órgãos: a Comissão do *Codex Alimentarius*, órgão máximo do Programa, com representação de todos os países

---

(14) O reconhecimento da equivalência entre países pode ocorrer, por exemplo: a) pela aceitação comum de certificações reconhecidas internacionalmente, e que servirão para acordos bilaterais e/ou regionais; e b) pela criação de comissões comuns de verificação das medidas SPS adotadas nos diferentes países e que podem gerar um “acordo de aceitação mútua” dessas medidas.

(15) O sistema de avaliação de riscos é um processo que envolve três componentes: a) a avaliação do risco e seus efeitos negativos potenciais; b) gestão do risco, isto é, as possibilidades políticas e administrativas existentes para minimizar os impactos negativos do risco; e c) comunicação do risco aos agentes e consumidores. Especialmente na avaliação do risco, pode haver grandes discrepâncias nos resultados e/ou avaliações, uma vez que os estudos para tal finalidade podem envolver diferentes técnicas e/ou metodologias científicas. Daí a importância da harmonização entre procedimentos avaliativos.

(16) A OIE foi criada em 1924 e conta com 177 países signatários. Com sede em Paris, a OIE tem como função o estudo de doenças animais e de peixes e criar padrões e/ou cartilhas sobre esse tema. O IPPC foi criado em 1952 e conta com a adesão de 173 membros. Seu secretariado está localizado na sede da FAO, em Roma. Suas contribuições são o estudo de doenças e pragas que atacam as espécies vegetais e o combate a elas.

membros; é a instância em que as normas *Codex* são aprovadas; a Secretaria FAO/OMS, que tem como finalidade fornecer o apoio operacional à Comissão e a seus órgãos auxiliares em todo o procedimento de elaboração das normas; e o Comitê Executivo, que implanta as decisões da Comissão. Dado que o *Codex* não realiza pesquisa científica, ele solicita estudos científicos de especialistas, universidades, laboratórios, institutos, ONGs, etc. Nesse campo, há ainda os seguintes órgãos de assessores: o Comitê de Especialistas em Aditivos e Contaminantes (*Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives – JEFCA*); o Comitê de Especialistas sobre Resíduos de Pesticidas (*Joint FAO/WHO Meeting on Pesticides Residues – JMPR*); o Comitê de Especialistas para Avaliação de Riscos Microbiológicos (*Joint FAO/WHO Meetings on Microbiological Risk Assessment – JEMRA*); e o Comitê sobre Avaliação de Inocuidade em Alimentos Derivados de Biotecnologia.

São objeto da normatização pelo *Codex* não apenas os alimentos (processados, semiprocessados ou crus), mas também substâncias, insumos ou produtos que são utilizados durante a elaboração dos produtos, tais como os aspectos de higiene, das propriedades nutricionais dos alimentos, o uso de aditivos, níveis de pesticidas e resíduos de medicamentos veterinários, de substâncias contaminantes, rotulagem, classificação e análise de riscos.

Diversos estudos têm demonstrado o crescimento de elementos regulatórios dos países no âmbito do SPS. Uma das formas de avaliar esse crescimento é pelo número de notificações<sup>17</sup>. Verifica-se que entre 1995 e 2009 as notificações SPS somaram 7.315 para o tipo regular e 1.163 do tipo emergencial. Em torno de 54% das notificações foram feitas por países desenvolvidos (PD); os EUA são responsáveis por aproximadamente 24% do total, seguidos pelo Brasil com 7%, Nova Zelândia e Canadá com cerca de 5% e demais países com menos de 5%.

Outro indicador interessante é a análise das *preocupações comerciais específicas* (*Specific Trade Concerns – STC*), em que os países levantam questionamentos diante de uma barreira ou dificuldade para comercializar seus produtos num país importador. Verifica-se que entre 1995 e 2009 ocorreram 290 novas STC, sendo que 40% destas diziam respeito a saúde de animais e zoonoses (destacando o “mal da vaca louca”, 35%; e febre aftosa, 23%); inocuidade dos alimentos correspondeu a 28%; e proteção vegetal, a 27%. Os dados mostram ainda que há poucos resultados efetivos na resolução desse tipo de barreiras comerciais: do total de 290 STC, apenas 79 (27%) foram completamente solucionadas nesse

---

(17) Notificações são “comunicados” que os países membros devem fazer à direção setorial da OMC, informando sobre questões e/ou mudanças técnicas e/ou de processos produtivos relacionados a produtos alimentícios.

período. É interessante notar ainda que os países em desenvolvimento (PED) têm importância crescente nas emissões de STC: do total de 290 STC, os PED colocaram 146 preocupações comerciais contra 190 colocadas pelos PD (outras 3 STC foram colocadas por países menos desenvolvidos). Esses dados podem revelar o crescimento do engajamento político e institucional desses países menos desenvolvidos na defesa de seus interesses comerciais no mercado internacional; defesa esta não apenas promovida contra os países desenvolvidos, mas também entre os próprios PED, dado o crescimento das transações internacionais entre esses últimos países<sup>18</sup>.

No entanto, segundo Miranda et al. (2004), os dados sobre as notificações indicam que os padrões sanitários tendem a seguir o perfil das exigências e necessidades de países mais ricos. Países desenvolvidos, como os da União Europeia e os EUA estão voltando sua normatização basicamente para questões que envolvem a segurança dos alimentos. Diferentemente, países em desenvolvimento, como o Brasil, ainda direcionam mais seus esforços de normatização para temas relacionados à saúde animal e vegetal. O maior volume de notificações feitas pelos países desenvolvidos e, conseqüentemente, sua maior participação na normatização internacional, ainda impõem aos países em desenvolvimento a adoção de regras, normas e procedimentos vinculados a características próprias dos primeiros.

## **O acordo TBT**

O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (acordo TBT) cobre aspectos e padrões técnicos, testes diversos e procedimentos de certificação, tipos de embalagem e rotulagem de produtos em situações e/ou casos que não se enquadram no SPS. Esse acordo não prevê expressamente quais as normas e regulamentos técnicos devem ser utilizados pelos países membros, mas reúne princípios e regras que deverão fazer parte de acordos específicos em matéria de padrões técnicos, de normas criadas por instituições internacionais de normatização, e de regulamentos técnicos adotados por certo país.

---

(18) Embora os países desenvolvidos (PD) continuem a ser os principais importadores de produtos agroalimentares processados, verifica-se a perda de importância relativa de suas importações no total. Em 1990, a parcela conjunta dos três principais grupos de países importadores (G3) era de 63%; em 2006 essa parcela caiu em 10 pontos percentuais (para 53,4%). No que tange às taxas de crescimento das exportações desses produtos processados, observa-se que, nas últimas duas décadas, as taxas dos PED têm sido superiores às taxas dos PD. Para os períodos 1991-2000 e 2001-2006, as taxas de crescimento dos PED ficaram em 6,6 % e 10,6% respectivamente, contra as taxas de 2,1% e 8,4% dos PD. Nos mesmos períodos, mas para produtos primários, as taxas foram de 5,3% e 10,3% para os PED, contra 1,1% e 6,6% dos PD (Jongwanich, 2009; Jongwanich; Magtibay-Ramos, 2009).

A principal diferença entre o SPS e o TBT emerge de seus objetivos principais. Os objetivos do acordo SPS são mais limitados e específicos, visando essencialmente à proteção humana, animal e vegetal contra riscos ao consumo e ao território derivados de doenças e pestes *lato sensu*. Os objetivos do acordo TBT são mais amplos, variando desde critérios para a proteção da segurança nacional até para a proteção do meio ambiente<sup>19</sup>. No entanto, o SPS oferece maior flexibilidade aos países para se desviarem de padrões internacionais, uma vez que permite a exigência de padrões mais altos, desde que justificados cientificamente, e assim abre a possibilidade de os países adotarem o “princípio precautório” para suas decisões protecionistas fitossanitárias.

### O acordo TRIPS

O Acordo Relacionado ao Comércio dos Direitos de Propriedade Intelectual – *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) visa proteger os frutos do trabalho intelectual, artístico e industrial. No que diz respeito aos produtos e processos nos setores de alimentos, o TRIPS abarca a proteção de: a) inovações biotecnológicas; b) direitos sobre o desenvolvimento de novos cultivares; e c) denominações geográficas específicas na produção de produtos agropecuários. Os dois primeiros itens estão relacionados à proteção de propriedade intelectual, tais como patentes e direitos sobre inovação e melhoramento em cultivares. A proteção para as denominações geográficas advém de especificidades regionais e/ou territoriais (de solo, de clima e sociocultural) na produção de certos alimentos e bebidas. Quando um produto ganha um direito de ser associado a uma “denominação geográfica específica”, esse direito passa a ser exclusivo desse produto<sup>20</sup> e, portanto, sua produção e seu comércio internacional passam a ser protegidos legalmente por esse direito.

Para fins ilustrativos, o Quadro 1 abaixo apresenta exemplos de diferenciação de regulamentação sobre os três acordos no âmbito da OMC.

---

(19) Nem sempre as divisões de atribuições entre os acordos SPS e TBT são claras. A controvérsia sobre organismos geneticamente modificados (OGM) é um exemplo de uma área cinzenta entre aplicação de SPS ou TBT. Por um lado, pode-se entender que a regulamentação sobre OGM é uma questão *food safety*, e, portanto, de aplicação de normas de SPS sobre o consumo de produtos OGM. Assim, pelo “princípio da precaução”, podem-se usar medidas SPS no comércio desses produtos. Ou, diferentemente, pode-se entender que o consumo de produtos OGM não causa risco e, portanto, a questão de regulamentação é do âmbito do TBT e das formas de identificação desses produtos (e.g. normas sobre rotulagem).

(20) Exemplos clássicos de produtos protegidos pela denominação geográfica: arroz Basmati, presunto Parma, chá do Ceilão, *Champagne*, etc. No caso do Brasil, o exemplo é o arroz do litoral norte gaúcho, que será o primeiro produto agrícola brasileiro a receber o registro de Denominação de Origem. Trata-se de uma modalidade de Indicação Geográfica (IG) do alimento que apresenta características exclusivas (aspecto, sabor, consistência) em decorrência do seu local de origem, como clima e topografia.

Quadro 1  
Exemplos de aplicabilidade dos Acordos SPS, TBT e TRIPS

Exemplos	Tipo de Acordo
Região/Território	TRIPS: regulamentação sobre as características e/ou atributos geográficos especiais para a produção de um tipo de produto ( <i>e.g.</i> vinho, <i>champagne</i> , arroz, etc.).
Uso de insumos químicos, farmacêuticos, etc.	SPS: regulamentação sobre limite de resíduos permitido nas plantas e/ou produtos ( <i>e.g.</i> resíduos máximos permitidos de pesticidas em frutas ou de antibióticos em animais). TBT: medidas/padronização relacionadas a composição, qualidade, eficácia e manuseio do produto ( <i>e.g.</i> lei de reciclagem de embalagens de pesticidas, etc.).
Sementes geneticamente modificadas	TRIPS: regulamenta as formas de garantia de propriedade intelectual para produtores da semente ( <i>e.g.</i> patentes).
Produto	SPS: limite de resíduos tóxicos ( <i>e.g.</i> nível de pesticidas em frutas). TBT: tamanho, aspecto (cor, textura, etc.) ( <i>e.g.</i> tamanho de frutas).
Transporte de grãos	SPS: regulamentação sobre a forma de tratamento de desinfecção e/ou fumigação dos contêineres. TBT: regulamentação sobre tamanho, resistência e capacidade dos contêineres.
Rotulagem/Etiqueta	SPS: regulamenta sobre medidas relativas à inocuidade dos produtos. TBT: regulamenta sobre composição dos produtos, tamanho do rótulo, disposição da marca comercial, etc.

Fonte: Elaboração própria.

A implantação dos acordos multilaterais no âmbito da OMC pode apresentar implicações em dois sentidos distintos. Por um lado, dados seus respaldos político e legal, eles induzem à expansão progressiva de uma linguagem técnica normativa internacional comum entre os países membros. Isso permite a melhor identificação de problemas técnicos e de compatibilidade de padrões produtivos e, portanto, ajuda na obtenção de soluções em conflitos comerciais entre países membros. A maior homogeneidade técnica nas regulamentações e normas tornaria os fluxos comerciais mais fluidos, catalisando o próprio comércio internacional de produtos alimentícios. As regras internacionais tecnicamente mais homogêneas seriam elementos catalisadores para o crescimento do comércio internacional de alimentos.

Por outro lado, a razão mais profunda para a existência de regulamentações e normas técnicas baseia-se num princípio moral, qual seja, a proteção à vida, e/ou à saúde humana, animal e vegetal de um determinado país. Esse princípio pode, em tese, ser usado como justificativa para a emissão de normas técnicas com finalidade protecionista. O princípio da soberania e da defesa nacional permite esse procedimento. Em geral, a justificativa assenta-se em razões científicas, isto é, a emissão da norma técnica é amparada por procedimento científico superior e, portanto, mais adequado para a garantia da inocuidade alimentar e da saúde da população. Com isso, paradoxalmente, o critério técnico, que seria o baluarte para a ampliação do comércio internacional, é usado, neste caso, como justificativa para a implementação de barreiras não tarifárias inibidoras do comércio internacional.

### **Normatização privada**

A expansão da normatização privada nos setores alimentares iniciou-se nos anos 1990, notadamente nos países mais desenvolvidos da Europa. Atualmente há uma pletera de normas privadas, cuja quantidade supera a das regulamentações públicas (Almeida, 2008). No seu escopo, as normas privadas podem abranger produtos e/ou setores específicos ou mesmo cobrir toda a cadeia produtiva; podem se restringir aos mercados domésticos ou abarcar também mercados internacionais e/ou regionais; podem ser implementadas por apenas uma empresa ou por sistemas coletivos de padronização (nacionais e/ou internacionais)<sup>21</sup>. Dada a diversidade na abrangência e de objetivos, a classificação precisa das normas não é simples. Para fins expositivos, podem ser apresentados os seguintes tipos de sistemas de normatização e/ou certificação privados (Henson, 2008a; Giovannucci, 2009; Trienkens; Zuurbier, 2008):

• **Genérico:** é o sistema criado por instituições com elevado grau de independência funcional e autonomia técnica em relação a governos, empresas individuais, e associações setoriais. Os sistemas genéricos mais conhecidos e respeitados são os da *International Organization for Standardization* (ISO) e do Programa de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC; ou, em inglês: HACCP: *Hazard Analysis and Critical Control Point*);

• **Individual:** é o sistema criado por empresas individuais, predominantemente por grandes redes de supermercados ou varejistas. Em geral são “comunicados” aos consumidores por uma “submarca”, como são os casos da “*Nature’s Choice*” (da rede varejista Tesco), na Europa, ou das marcas “Garantia de Origem” e “Viver” (da rede Carrefour), no caso brasileiro. A “submarca” tem a

---

(21) O primeiro tipo de normatização é o *business-to-business*, realizado entre empresas individuais, que implantam seus próprios sistemas de procedimentos e verificação de qualidade. Em seguida, com o movimento de “fusão” entre sistemas individuais de normatização, surgem os sistemas coletivos, que abarcam e padronizam diversos sistemas, facilitando o controle e diminuindo os custos de transação para empresas e produtores (Lee, 2007).

função também de diferenciação de produtos pela criação de um possível diferencial de qualidade, inocuidade ou de responsabilidade socioambiental;

• **Coletivo Nacional/Regional:** é o sistema criado coletivamente por organizações/associações de produtores e/ou de comerciantes e/ou ONGs. Podem ser citados, dentre outros, os casos dos programas de qualidade (e.g. “Selo de Qualidade do Café”, no caso brasileiro). Nesse tipo de norma, pode haver apoio público para estimular economicamente a atividade em questão (e.g. o Programa Integrado de Frutas do Brasil – PIF);

• **Coletivo Internacional:** é o sistema criado a partir de uma padronização de procedimentos e de sistemas de certificação aplicáveis em diversos países. Esses sistemas podem ser apenas resultado da ampliação geográfica de um padrão existente ou resultado de fusões entre diferentes sistemas. Como exemplo podem-se citar os casos do *The Global Partnership for Good Agricultural Practice* (GlobalGAP), que implanta normas globais de Boas Práticas Agrícolas (BPA)<sup>22</sup> ou da *The International Federation of Organic Agriculture Movements* (IFOAM), que estabelece normas para processos de produção orgânica.

Grande parte dos esquemas de normatização privada apresenta duas características básicas. A primeira é que esses esquemas são lastreados fortemente nos procedimentos e padrões dos sistemas genéricos de certificação, com destaque para os sistemas ISO e HACCP. A segunda característica é que a implantação, a operacionalização e a avaliação dos sistemas privados de normatização são tarefas executadas por empresas certificadoras de “terceira parte” (*third-party certification*). Com isso, além de induzir a expansão internacional das atividades de certificação, essa característica faz com as empresas de certificação passem a ganhar maior poder e importância estratégica ao longo das cadeias produtivas, uma vez que são elas que qualificam ou não os produtos para os mercados. Tais empresas tornam-se, assim, um elo adicional e progressivamente importante no sistema de governança global das cadeias produtivas, em especial as do tipo *buyer-driven*<sup>23</sup> (Hatanaka; Busch, 2008).

---

(22) Em 1997 é lançado o EUREPGAP pelo *Euro-Retailer Produce Working Group* (EUREP). O EUREPGAP começa por se concentrar na produção de frutas e legumes por serem os produtos agrícolas que mais diretamente chegavam ao consumidor. Em 2003, aparece o referencial para flores e é organizado o Sistema Integrado de Garantia da Produção, passando a englobar as culturas forrageiras, os bovinos e ovinos, os suínos, as aves e a produção leiteira. Em 2004 surgem os referenciais para café verde e aquacultura. A partir de 2007, torna-se GlobalGAP e incorpora outros produtos, tais como produtos vegetais para a alimentação de gado. Entre 2004 e 2008, o número de produtores certificados passa de 18 mil para 94 mil. O número de países com produtores certificados ultrapassou os 100 (cerca de 80% são europeus). Atualmente há produtores certificados em todos os continentes. Ver detalhes em: <http://www.globalgap.org>.

(23) Isso não ocorre apenas no âmbito privado. Diversas agências governamentais e ONGs usam também certificadoras terceirizadas para validação de seus objetivos, como são os casos da certificação de “produtos orgânicos”, de “comércio justo”, da “pesca sustentável”, etc.

Numa perspectiva mais geral das normatizações, é interessante destacar ainda que alguns padrões e/ou sistemas de certificação privados passam a compor as regulamentações de saúde pública e de critérios de inocuidade alimentar; portanto, passam a cumprir a função de regulamentações setoriais<sup>24</sup> com natureza jurídica obrigatória. Em outros casos, alguns tipos de normatização se tornam *de facto* obrigatórias, em decorrência do processo competitivo e do poder oligopsônico das redes varejistas de alimentos – ou seja, a imposição comercial na adoção dessas normas ocorre em função de aspectos econômicos do mercado (Henson, 2008b; Almeida, 2005; OECD, 2003 e 2004).

Para as grandes redes de varejo alimentar, a implantação de sistemas de normatização promove três funções principais. A primeira é ampliar a gestão sobre a qualidade dos produtos ao longo das cadeias produtivas, em especial: i) das cadeias mais internacionalizadas e mais dependentes de bases supridoras primárias localizadas em países não desenvolvidos; e ii) das cadeias mais sensíveis às características da demanda final – isto é, cadeias com características marcantes de produtos mais sofisticados e do tipo *buyer-driven* (Gereffi; Humphrey; Sturgeon, 2005).

A segunda função, complementar à anterior, é garantir o “risco-padrão mínimo” na composição final do produto; vale dizer, a normatização eleva o controle sobre a qualidade dos produtos e reduz os riscos de contaminação alimentar, fazendo com que o produto e/ou o processo produtivo obtenham padrões técnicos mínimos exigidos pelas regulamentações nacionais e/ou internacionais. Isso é especialmente importante quando parte significativa dos fluxos comerciais é realizada entre países com fortes assimetrias na infraestrutura institucional e/ou técnica (tais como laboratórios e serviços técnicos especializados).

A terceira função é alavancar estratégias de diferenciação de produtos e de valorização da marca comercial da empresa. A certificação pode aumentar a confiança dos consumidores nos produtos comercializados pelas empresas, notadamente nos atributos invisíveis dos produtos ou do processo produtivo (*e.g.* se é produção orgânica, ou amigável ao meio ambiente, etc.). A maior confiança na marca comercial da empresa (ou mesmo na marca própria de uma cadeia de supermercado), por sua vez, eleva o potencial competitivo da empresa e o valor de seus ativos intangíveis, como são os casos da própria marca comercial e da “confiança/imagem” e/ou responsabilidade social da empresa (Henson; Humphrey, 2009).

Para os produtores, a adoção de normas privadas tende a elevar os seus custos de produção, em decorrência tanto do custo de implantação do sistema de

---

(24) Destaca-se, por exemplo, o caso do sistema HACCP que é exigido em países como EUA, Canadá e na UE para o comércio de carnes, peixes e frutos do mar.

certificação, como também do custo de manutenção relacionado ao novo processo produtivo. Estudos de caso mostram que o peso financeiro desses custos é relativamente maior para os pequenos produtores, especialmente para os de países em desenvolvimento e, portanto, com menor capacidade de implantação de políticas públicas compensatórias<sup>25</sup>. Deve-se ressaltar que tais custos tendem a crescer tanto em função da quantidade de esquemas de certificação com os quais o produtor está comprometido, como também em função de novas exigências dos sistemas certificadores – seja em quesitos do processo produtivo ou em procedimentos de testes laboratoriais –, decorrentes do avanço tecnológico (Almeida, 2005; Fulponi, 2006; Lee, 2007; Henson; Humphrey, 2009).

Para fins expositivos, o Quadro 2 ilustra, com alguns exemplos, a incidência de normas e de regulamentações em alguns setores produtivos.

Quadro 2  
Exemplos de incidência de normas e regulamentações nas exportações de alguns produtos para a Europa e os EUA<sup>(a)</sup>

Produtos	Normas Setor Privado (voluntárias)	Regulamentações Públicas (obrigatórias)
Carnes	GlobalGAP SQF 1000/2000 ( <i>Safe Quality Food</i> ) BRF ( <i>British Retail Consortium</i> ) ISO (9000/14000/22000) DO (denominação de origem) IG (indicação geográfica)	APPCC Boas Práticas Agrícolas (BPA) Boas Práticas Industriais (BPI) Rastreabilidade Certificação Sanitária
Frutas e Sucos	GlobalGAP SQF 1000/2000( <i>Safe Quality Food</i> ) BRF ( <i>British Retail Consortium</i> ) ISO (9000/14000/22000) DO (denominação de origem) IG (indicação geográfica Comércio Justo ( <i>Fair Trade</i> ) IFOAM (produto orgânico)	APPCC (sucos) PIF BPA BPI Rastreabilidade Certificação Sanitária Protocolo Bioterrorismo (FDA-EUA) USDA- <i>organic</i>
Cereais e oleaginosas	ISO (9000/14000/22000) DO (denominação de origem) IG (indicação geográfica) Comércio Justo ( <i>Fair Trade</i> ) IFOAM (produto orgânico)	Rotulagem Identificação de OGM Protocolo Bioterrorismo (FDA-EUA) USDA- <i>organic</i> Rastreabilidade

Continua...

(25) Há também uma discrepância grande em termos de custo de certificação privada quando comparada à pública. Para exemplificar, Almeida (2008) mostra que o custo anual apenas de manutenção de três certificados privados de pesca emitidos pelo *Aquaculture Certification Council* variava de US\$ 14 mil a US\$ 27.500. Enquanto a emissão do *Aquaculture Certification Program do USDA-Florida* tinha um custo anual de apenas US\$ 50.

Quadro 2 – Continuação

Produtos	Normas Setor Privado (voluntárias)	Regulamentações Públicas (obrigatórias)
Alimento Processado	SQF 2000 ( <i>Safe Quality Food</i> ) BRF ( <i>British Retail Consortium</i> ) ISO (9000/14000/22000) DO (denominação de origem) IG (indicação geográfica) Comércio Justo ( <i>Fair Trade</i> ) IFOAM (produto orgânico)	Rotulagem Identificação de OGM APPCC Protocolo Bioterrorismo (FDA-EUA) USDA- <i>organic</i> Rastreabilidade
Peixes e mariscos	GlobalGAP Boas Práticas de Aquicultura sustentável/orgânica	APPCC BPA BPI, Rastreabilidade Certificação Sanitária USDA- <i>organic</i>

Fonte: Almeida (2008).

<sup>(a)</sup> Não se referem apenas às exportações brasileiras, mas de diversos países de uma forma geral.

### Comentários finais

A configuração de um quadro regulatório mais rigoroso e complexo efetivamente modifica a importância relativa dos elementos que compõem o ambiente competitivo dos mercados. Para Antonelli (1998), padrões e normas técnicas tornam-se, inclusive, um novo tipo de instituição econômica dos mercados. Para esse autor, além da disseminação do conhecimento codificado, a implantação sistemática de padrões e normas técnicas pode estimular a concorrência pelo impacto das inovações (técnicas e organizacionais) derivadas da maior rigidez e precisão dos processos produtivos submetidos à regulamentação, bem como gerar processos de *spillovers* de conhecimentos tácitos (e/ou localizados) para outros agentes do mercado, gerando externalidades positivas para o aprendizado coletivo (Iizuka, 2009).

Além das vantagens competitivas advindas da base natural produtiva, outros elementos ganham importância crescente no processo competitivo. Podem ser destacadas a aquisição de conhecimento mais sofisticado – isto é, que vai além do conhecimento codificado e explícito do tipo *know-what* embutido nas normas – e as diversas formas de aprendizado a partir de “fontes externas”, incluindo processo de compra, cooperação e interação com fornecedores (de matérias-primas, componentes e equipamentos), concorrentes, clientes, usuários, consultores, prestadores de serviços, organismos de apoio, entre outros (i.e., cresce a importância do *learning by interacting and cooperating*) (Lundvall; Johnson, 2003).

Para os países em desenvolvimento, esse novo ambiente competitivo pode elevar os riscos de exclusão comercial de (algumas) cadeias produtivas, uma vez que essas podem não conseguir a adequação à nova dinâmica regulatória. Com isso, perdem progressivamente suas capacidades competitivas nos mercados. Diversos estudos têm detectado maiores obstáculos e/ou restrições desses países na adaptação às novas regras e diretrizes, especialmente em função: do custo de implantação e acompanhamento de sistemas de certificação; da falta de capacidade técnico-científica, humana e de instituições; das diferenças culturais e de percepção de valores de consumo. (Otsuki et al., 2001; Almeida, 2005; Fulponi, 2006; Giovannucci; Timothy, 2008; Henson; Humphrey, 2009).

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que, para os países em desenvolvimento, além das suas possíveis vantagens comparativas da base natural, o êxito comercial de suas cadeias produtivas nos mercados internacionais torna-se cada vez mais atrelado não apenas à geração de capacitações tecnológicas, mas também à criação e/ou fortalecimento de aparatos organizacionais e institucionais internos, de modo a atuar com maior vigor na defesa dos seus interesses produtivos e comerciais no cenário internacional.

Essas capacitações tornam-se importantes porque, pelo lado da difusão do conhecimento, tem-se que, embora o conhecimento codificado relacionado aos padrões técnicos e comerciais possa ser, em tese, disponível a todos os *players* no mercado internacional, nem sempre as informações científicas e técnicas são codificadas de modo explícito. Adicionalmente, as características tecnológicas e a difusão de padrões e normas técnicas não são lineares e/ou estáticas. Pelo contrário, o que se verifica é a maior complexidade técnica (em função da dinâmica tecnológica dos processos produtivos e dos serviços correlatos) (Henson e Humphrey, 2009). A informação sobre padrões e normas técnicas e o acesso a eles tornam-se, em grande medida, “*club good*”, com efeitos eliminatórios assimétricos nos mercados, especialmente os relacionados aos quesitos técnicos e científicos.

Adicionalmente, mesmo nos casos em que cadeias agroalimentares de países desenvolvidos consigam o *upgrade* tecnológico e organizacional e assim alcancem a inserção e/ou permanência de longo prazo nos mercados mais exigentes, não há garantia da maior apropriação do valor agregado gerado. Se essas cadeias estiverem num contexto competitivo cuja estrutura de governança global é do tipo *à la buyer-driven* e, além disso, tiverem elevada concentração do poder comercial, pode caracterizar-se a denominada “dependência bilateral” (*à la Williamson*) e, com isso, induzir e/ou elevar o comportamento oportunístico *ex post* por parte dos agentes compradores finais (Hobbs, 2010).

Nessa perspectiva, para os países em desenvolvimento torna-se fundamental a implementação, especialmente, de duas estratégias complementares.

A primeira diz respeito à participação política mais efetiva nas instâncias decisórias no âmbito dos acordos da OMC, com destaque o acordo SPS. Isso é necessário, uma vez que esses acordos tornaram-se a principal força emuladora na formulação e implementação de critérios técnicos das regulamentações públicas nacionais, especialmente pela adoção dos padrões e protocolos do *Codex Alimentarius*. Assim, a adoção de políticas públicas de capacitação do corpo técnico é cada vez mais importante para a inserção competitiva desses países, uma vez que a maior capacitação permite influenciar com maior vigor os rumos futuros da arquitetura, técnica e legal dos acordos multilaterais.

A segunda estratégia, complementar à anterior, diz respeito ao fortalecimento das organizações privadas neocorporatistas, especialmente as de natureza coletiva setorial (tais como as associações de produtores e/ou de comerciantes de alimentos), objetivando a defesa de seus benefícios econômicos e comerciais. Com a formação de blocos regionais, tais organizações privadas podem ir além dos interesses puramente nacionais, captando interesses sinérgicos coletivos regionais, como, por exemplo, o Mercosul, e evitar que possíveis vantagens competitivas de cadeias conjuntas e interpaíses sejam desperdiçadas no futuro.

### **Bibliografia**

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. *Série Comércio Internacional*, Cepal, Santiago de Chile, n. 59, Dic. 2005.

\_\_\_\_\_. “Normas” privadas: el nuevo desafío para las exportaciones de los países en desarrollo. *Série Comércio Internacional*, Cepal, Santiago de Chile, n. 85, Feb. 2008.

ALVAREZ, M. Desafíos y oportunidades de las medidas de seguridad en los alimentos para América Latina y el Caribe. *Série Comércio Internacional*, Cepal, Santiago de Chile, n. 86, Apr. 2008.

ANTONELLI, C. The dynamics of localized technological changes. The interaction between factor costs inducement, demand pull and Schumpeterian rivalry. *Economics of Innovation and New Technology*, v. 6, n. 2-3, p. 97-120, 1998.

BRUSZT, L.; MCDERMOTT, G. *Transnational integration regimes as development programs*. Center for European Studies Central and Eastern Europe, Sept. 2008. (Working Paper Series, n. 67).

BURLINGAME, B.; PINEIRO, M. The essential balance: Risks and benefits in food safety and quality. *Journal of Composition and Food Analysis*, n. 20, p. 139-146, 2007.

CLAPP, J.; FUCHS, D. Agrifood corporations, global governance, and sustainability: a framework for analysis. In: CLAPP, J.; FUCHS, D. (Org.). *Corporate power in agrifood governance*. Cambridge: The MIT Press, 2009.

DARBY, M.R.; KARNI, E. Free competition and the optimal amount of fraud. *Journal of Law and Economics*, Chicago, XVI, p. 67-88, 1973.

DISDIER, A.C.; TONGEREN, F. *Non-tariff measures in agri-food trade: what does the data tell us? Evidence from a cluster analysis on OECD imports*. Contributed paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference, Beijing, China, Aug. 2009.

DORR, A.; GROTE, U. The role of certification on Brazilian fruit sector. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 539-571, 2009.

FULPONI, L. Private voluntary standards in the food system: The perspective of major food retailers in OECD countries. *Food Policy*, n. 31, p. 1-13, 2006.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, v. 1, n. 12, p. 78-104, Feb. 2005.

GIOVANNUCCI D.; TIMOTHY P. *Standards and agricultural trade in Asia*. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2008. (ADB Discussion Paper, n. 107).

\_\_\_\_\_ et al. *Guide to geographical indications: linking products and their origins*. Geneva: International Trade Center, WTO, 2009. 207p.

HATANAKA, M.; BUSCH, L. Third-party certification in the global agrifood system: an objective or socially mediated governance mechanism? *Sociologia Ruralis*, Oxford, v. 48, n. 1, p. 73-91, Jan. 2008.

HENSON, S. The role of public and private standards in regulating international food markets. *Journal of International Agricultural Trade and Development*, Fargo, v. 4, Issue 1, p. 63-81, 2008.

\_\_\_\_\_. *Public and private incentives to adopt enhanced food safety controls*. Ontario: InFERG, Jul. 2008. (Working Paper, n. 7).

\_\_\_\_\_; HUMPHREY, J. *The impacts of private food safety standards on the food chain and on public standard-setting processes*. Joint FAO/WHO Food Standards Programme, Roma, Codex Alimentarius Commission, May 2009.

HENSON, S.J.; REARDON, T. Private agri-food standards: Implications for food policy and the agri-food system. *Food Policy*, v. 3, n. 30, p. 241-253, 2005.

HOBBS, J. Public and private standards for food safety and quality: International trade implications. *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, Saskatoon, v. 11, n. 1, p. 136-152, 2010.

HOEKMAN, R. The WTO: functions and basic principles. In: HOEKMAN, R.; MATTOO, A.; ENGLISH, P. (Ed.). *Development, trade, and the WTO: a handbook*. Washington, DC: The World Bank Publications, Jun. 2002.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. Governance in global value chains. In: SCHMITZ, H. (Ed.). *Local enterprises in the global economy: issues of governance and upgrading*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

IIZUKA, M. Standards as a platform for innovation and learning in the global economy: a case study of the Chilean salmon farming industry. *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, v. 2, issue 4, 2009.

JACKSON, L. A.; JENSEN, M. Based on science: Stakeholder influence on risk assessment in the context of international food standards. In: SUMMER SYMPOSIUM, Bonn. *Anais...* International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC), Bonn, 2006.

\_\_\_\_\_. *Risk assessment in the international food safety arena: can the multilateral institutions encourage unbiased outcomes?* Geneva: World Trade Organization, Jan. 2009. (Staff Working Paper ERSD-2009-01).

JAFFEE, S.; HENSON, S. J. *Standards and agri-food exports from developing countries: rebalancing the debate.* Washington: World Bank, 2004. (Policy Research Working Paper, n. 3.348).

JONGWANICH, J. *Impact of food safety standards on processed food exports from developing countries.* 2009. (ADB Economics Working Paper Series, n. 154).

\_\_\_\_\_; MAGTIBAY-RAMOS, N. *Determinants of structural changes in agriculture exports from developing countries.* Manila: Economics and Research Department, Asian Development Bank, 2009.

JOSLING, T. The institutional framework for food regulation and trade. *Journal of International Agricultural Trade and Development*, Fargo, v. 4, issue 1, p. 1-15, 2008.

\_\_\_\_\_; ROBERTS, D.; ORDEN, D. *Food regulation and trade: toward a safe and open global food system.* Washington: Institute for International Economics, 2004.

KAPLINSKY, R. *Spreading the gains from globalisation: what can be learned from value chain analysis.* Sussex, 2000. p. 1-37. (IDS Working Paper, n. 110).

LEE, G. *Private food standards and their impacts on developing countries.* Brussels: European Commission, DG Trade Unit, OECD, 2007.

LUGARD, M.; SMART, M. The role of science in international trade law. *Regulatory Toxicology and Pharmacology*, n. 44, p. 69-74, Oct. 2006.

LUNDVALL, B.; JOHNSON, B. The learning economy. In: LAZARIC, N.; LORENZ, E. (Comp.). *Knowledge, learning and routines.* UK: Edward Elgar, 2003. v. 1, p. 489-508.

MARTINELLI, O. *As tendências recentes da indústria de alimentos: um estudo a partir das grandes empresas.* Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campina (IE/Unicamp), Campinas, 1997.

\_\_\_\_\_. *Indústria de alimentos e bebidas.* Projeto PIB: Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *Agro-food products and technical barriers to trade: a survey of issues and concerns raised in the WTO's TBT committee.* Working Party on Agriculture and Trade, COM/TD/AGR/WP, Paris, Mar. 2003.

\_\_\_\_\_. *Private standards and the shaping of the agri-food system.* Working Party on Agriculture and Trade, COM/TD/AGR/WP, Paris, Feb. 2004.

\_\_\_\_\_. *Interaction of public and private standards in food chain.* Working Party Agricultural Policies and Market, AGR/CA/APM, Paris, Feb. 2009.

- OTSUKI, T. et al. Saving two in a billion: quantifying the trade effect of European food safety standards on African exports. *Food Policy*, v. 26, n. 5, Oct. 2001.
- PINTO DE ANDRADE, R. Respostas às barreiras não-tarifárias ao comércio internacional do agronegócio. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, Ano XVII, n. 1, jan./fev./mar. 2008.
- PINTO VIEIRA, A. C. *Instituições e segurança dos alimentos: construindo uma nova institucionalidade*. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campina (IE/Unicamp), Campinas, 2009.
- PONTE, S.; PETER G. Quality standards, conventions and the governance of global value chain. *Economy and Society*, v. 34, n. 1, p. 1-35. Feb. 2005.
- ROBERTS, D.; JOSLING, T.E.; ORDEN, D. *A framework for analyzing technical trade barriers in agricultural markets*. Washington, DC: Economic Research Service, US Department of Agriculture, 1999. (Technical Bulletin, n. 1.876).
- SMITH, E. et al. *Regulating food risks: Rebuilding confidence in Europe's food?* Environment and Planning C: Government and Policy, Brussel, v. 22, p. 543-567, 2004.
- SPERS, E. E. *Mecanismos de regulação de qualidade e segurança em alimentos*. Tese (Doutorado)–FEA/USP, São Paulo, 2003.
- THANKAPPAN, S.; MARSDEN, T. *Private standards driving the agri-food supply chains: what role do global organizations play?* The Centre for Business Relationships, Accountability, Sustainability and Society (BRASS), 2006. (Working Paper, Bath, n. 40).
- THOMAZ, C. I. P. *The impacts and implications of post-1995 linkage between codex alimentarius and the WTO*. Thesis (Master of Arts in Political Science)–Virginia Polytechnic Institute, Blacksburg, USA, 2006.
- TRIEKENS, J.; ZUURBIER, P. Quality and safety standards in the food industry, developments and challenges. *International Journal of Production Economics*, v. 113, p. 107-122, Nov. 2008.
- UNCTAD. *Private-sector standards and national schemes for good agricultural practices: Implications for exports of fresh fruit and vegetables from sub-Saharan Africa*. UNCTAD/DITC/TED/2007/13, Geneva, 2008.
- WORLD BANK. *Food safety and agricultural health standards: challenges and opportunities for developing country exports*. Washington DC, Jan. 2005. (Report n. 31.207).
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Committee on sanitary and phytosanitary measures*. Note by Secretariat, G/SPS/GEN/204/Rev. 10. Geneva, Feb. 2010.