Barreiras sanitárias ao comércio de carne bovina

TÂNIA MARIA DE PAULA LYRA*

A integração econômica e política de países organizados em megablocos e a própria regulamentação comercial determinada pelo Gatt reduziram a importância das barreiras tarifárias ao comércio. Ganharam, porém, relevância crescente as barreiras sanitárias e fitossanitárias como elementos condicionantes da expansão comercial.

A configuração geopolítica nos vários continentes tem passado por importantes transformações, que em breve alterarão o mapa-múndi e hoje já modificam as relações internacionais. Os países juntam-se em blocos ou megablocos, com o objetivo de unificar regras comerciais, sistemas de ajuda mútua ou defesa, a fim de participar dos mercados internacionais com maior peso político-econômico. A unificação teve início na Europa, após séculos de lutas entre nações, de invasões de terras e conquistas de povos. Essas experiências dramáticas criaram o interesse em alianças que, ao longo dos anos, consolidaram Estados sobre a realidade das nações. Os anos alteraram as molduras que materializam os limites desses Estados, mas deixaram inalterado o mosaico das nações, com as suas culturas e valores próprios.

Após a união dos países da Europa na Comunidade Econômica Européia (CEE), hoje denominada União Européia (UE), incluindo, além da área econômica, a cidadania, as áreas sociais, de defesa do consumidor e monetária, e seu reconhecimento como experiência bem-sucedida, surgiu com mais força a idéia do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul). O Mercosul segue a tendência da década de 90, de segmentação da economia mundial em blocos regionais, em substituição às tradicionais negociações bilaterais ou multilaterais. Na América do Norte surge o Nafta (North American Free Trade Agreement), composto dos EUA, México e Canadá. No Extremo Oriente, o Japão, na prática, lidera as ações de Cingapura, Coréia do Sul, Formosa e outros países da região. Estes blocos de países constituem novos mercados que estabelecem as regras para o comércio internacional. Com a anulação dos entraves tarifários, surgem com grande importância as barreiras sanitárias e fitossanitárias, na exportação de produtos agropecuários.

Hoje o Gatt é um tratado multilateral, do qual são signatários países que representam mais de 4/5 do comércio mundial.

Gatt

A política de formação de blocos comerciais visa terminar com as barreiras tarifárias entre os países-membros. O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt), criado após a II Guerra Mundial, com sede em Genebra, na Suíça, tem o objetivo de tornar as negociações multilaterais uma garantia para nações de menor desenvolvimento em sua relação com os países industrializados. Suas normas principais são: impossibilitar a discriminação entre países diferentes ao fixar a tarifa para o mesmo produto, a reciprocidade na redução de tarifas entre países e resolução imparcial de conflitos.

O acordo foi assinado em 1947, envolvendo 23 países, com o Brasil já como participante. Hoje o Gatt é um tratado multilateral, do qual são signatários países que representam mais de 4/5 do comércio mundial. Seu objetivo é a liberalização do comércio, sendo o único tratado multilateral que estabelece regras para o comércio internacional.

O princípio básico do acordo estabelece que o comércio internacional deve ser conduzido e praticado em bases não-discriminatórias, evitando-se, dessa forma, o favorecimento a uma nação em detrimento de outra. Definem-se ainda como regras importantes:

• transparência: notificação ao Gatt das leis e regulamentos que afetam o negócio;

• tratamento nacional: não coibir a discriminação entre o produto nacional e o estrangeiro, após a análise e o cumprimento dos trâmites de importação;

• proteção por meio de tarifas: esta é a única forma de proteção;

• impedimento de práticas desleais de comércio e

* Médica veterinária, MS em medicina veterinária e epidemiologia, ex-secretária de Defesa Agropecuária.

eliminação dos procedimentos burocráticos que se transformem em barreiras ao comércio;

• estabelecimento de proibição às restrições quantitativas à importação.

Rodada Uruguai do Gatt

O Gatt não tinha participação nas negociações agrícolas. Com a pujança da produção agrícola da UE, no entanto, a acumulação de estoques atingiu um grau insuportável a partir de 1980, a que se somou o agravamento da crise relacionada à dívida externa dos países do Terceiro Mundo. Os países-membros da UE começaram a expandir as exportações com seus excedentes subsidiados a preços que compensavam a aquisição até por países em crise econômica, penetrando assim nos mercados sul-americanos.

Em 1985, os EUA lançaram o programa Export Enhancement Program (EEP) de subsídios às exportações, para fazer frente à UE. Teve início então a prática dos subsídios nos dois grandes grupos, e nessa oportunidade a agricultura entrou nas discussões do Gatt, na reunião realizada em Punta del Este, Uruguai, em janeiro de 1986, principiando as negociações denominadas Rodada Uruguai. Até a década de 70, o Gatt atuou na diminuição das tarifas alfandegárias e na expansão do comércio internacional. Com o quadro mais competitivo na área agrícola dos mercados internacionais, os países decidiram aplicar medidas protecionistas do tipo não-tarifário, que foram denominadas barreiras não-tarifárias ou barreiras sanitárias — exigências de controle fito e zoossanitário. As práticas protecionistas relacionadas foram intensificadas, em especial nos exigentes mercados do Japão e da UE, impedindo o livre comércio.

Em 1985, os EUA lançaram o EEP para fazer frente aos subsídios às exportações da UE. Foi nessa oportunidade que a agricultura passou a ser discutida no Gatt.

Em 15 de dezembro de 1993, os 116 países-membros do Gatt assinaram a conclusão da Rodada Uruguai. Após essa ratificação, foi promulgada a Organização Mundial do Comércio (OMC) como o novo foro mundial que sucederá o Gatt e colocará em prática as aspirações da Rodada Uruguai. A nova proposta assume o compromisso de eliminar ou reduzir os níveis tarifários e as barreiras não-tarifárias aplicáveis ao comércio de bens, os quais deverão ser registrados em listas nacionais de concessões a serem anexadas ao protocolo.

O acordo da OMC foi implantado para reger um comércio mundial de produtos agropecuários e agroindustriais entre todos os países-membros do Gatt. É importante ressaltar que abarca nações e regiões bastante distintas cultural, social e economicamente. Por outro lado, inclui países e blocos que competem grandemente no mercado internacional de bens e serviços agrícolas e industriais.

A inclusão da agricultura na Rodada Uruguai representou um grande avanço, recebendo o comércio agrícola um tratamento global e especial. Esta foi ainda a primeira vez em que, numa rodada de negociações comerciais, foi discutida e negociada a adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias, sendo estas as mais importantes barreiras não-tarifárias ao intercâmbio internacional. Dessa forma, o acordo sobre a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias completa o Acordo sobre a Agricultura, ambos vigentes a partir de 1º de janeiro de 1995.

Coincidentemente, o Tratado de Livre Mercado da América do Norte (Nafta) e o Acordo Sanitário da OMC foram negociados quase ao mesmo tempo, sendo os EUA e o Canadá importantes membros de ambos os grupos.

Barreiras sanitárias ao comércio de carnes

A presença da febre aftosa constitui o principal fator que funciona como barreira às exportações de carnes. A enfermidade interfere no comércio internacional de carnes bovinas, ovinas, caprinas e suínas e, indiretamente, até de produtos de outras origens. Os países-membros do Nafta e do Merconorte estão livres da doença (EUA desde 1929; Canadá, 1952; e México, 1953).

A UE estabelece como política comum a erradicação da doença e os países-membros adotaram um sério programa de erradicação, sendo retirada a vacinação em 1991. O Japão, que domina o mercado do extremo Oriente, somente adquire carnes vermelhas procedentes de países livres da febre aftosa.

No Mercosul, o Uruguai declarou-se livre com vacinação em 1993 e está sem casos clínicos há 60 meses e sem vacinação há 13 meses; a Argentina está há 15 meses sem casos clínicos e o Brasil (estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul) há 20 meses sem casos. Encontram-se em fase de erradicação, de forma regionalizada, Argentina, Brasil (região Sul), Uruguai e Paraguai (região oriental).

Com relação às carnes suínas, além da febre aftosa, a peste suína clássica tem exigências semelhantes, sendo política comum da UE sua erradicação. EUA e Canadá estão livres da doença e o México possui um programa progressivo de implantação de áreas livres.

Doenças prioritárias para o mercado internacional de carnes

Na área veterinária, as exigências estão relacionadas ao controle das doenças classificadas na lista A pelo Office International des Épizooties (OIE), com sede em Paris, do qual são membros mais de 100 países.

O OIE edita periodicamente o Código Zoossanitário Internacional, que é o regulamento para o intercâmbio comercial de animais e produtos de origem animal, sendo classificadas na lista A as doenças transmissíveis de grande poder de difusão e especial gravidade, capazes de estender-se além das fronteiras nacionais. Suas conseqüências sócio-econômicas e sanitárias podem ser graves e seus reflexos no comércio internacional de animais e produtos animais são importantes. Essas doenças são de notificação obrigatória.

Doenças da lista A

- febre aftosa*
- estomatite vesicular*
- enfermidade vesicular do suíno
- peste bovina
- peste de pequenos ruminantes
- peripneumonia contagiosa bovina
- dermatose nodular contagiosa
- febre do vale do Rift
- língua azul*
- varíola ovina e caprina
- peste suína africana
- peste suína clássica*
- doença de Teschen
- peste aviar
- doença de Newcastle*

Exigências específicas ao controle da febre aftosa

A União Européia exige, para aceitar as importações de carnes e derivados, que os países possuam um serviço oficial de combate à febre aftosa, especificamente para carnes *in natura*, sendo obrigatório que:

- os bovinos tenham permanecido, pelo menos durante os três meses anteriores ao abate, em uma área aprovada para exportação para a UE, na qual a vacinação contra febre aftosa é regularmente efetuada e oficialmente controlada;
- procedam de estabelecimentos nos quais não foi constatado nenhum caso de febre aftosa nos 60 dias anteriores ao abate e que, num raio de 25km, também não tenha havido nenhum caso de febre aftosa, nos 30 dias anteriores.

As missões da UE visitam o Brasil duas vezes ao ano e avaliam:

- a estrutura dos serviços veterinários (recursos humanos, materiais e financeiros);
- a base legal da atuação (leis, portarias, manuais de procedimento no âmbito federal);
- a notificação da doença (data e origem da notificação);
- atenção a focos (data da primeira visita/intervalo entre notificação, atendimento e acompanhamento, interdição/coleta de material, liberação da propriedade);
- o diagnóstico (tipificação de vírus — diagnóstico diferencial, laboratório oficial de referência);
- a análise epidemiológica dos episódios de febre aftosa (número de focos/localização, origem/rastreamento, taxas de morbidade, mortalidade, ataque);
- a produção, o controle e a distribuição de vacinas (controle de qualidade, com análise das partidas em laboratório oficial, fiscalização do comércio);
- a cobertura vacinal (fiscalização da vacinação e percentagem de cobertura);
- o controle de trânsito de animais (emissão de certificados e controle fiscal);
- a comercialização de animais (fiscalização de exposições e leilões e outras aglomerações);
- matadouros (recepção dos animais, análise documental de origem e demais exigências legais, exame *ante-mortem*, desinfecção de veículos, pH das carcaças);
- participação da comunidade (associações de produtores e industriais, associações de veterinários e outras).

Exige-se, ainda, a pesquisa de resíduos nas carnes, tais como antibióticos, sulfas, agrotóxicos, contaminantes ambientais (chumbo, cádmio, metais pesados), substâncias anabolizantes. Essas análises são efetuadas em laboratórios oficiais, atendem a requisitos internacionais e, no caso de detecção, são ado-

A participação no comércio é fonte de prosperidade, mas as barreiras não-tarifárias desempenham um entrave relevante. Essas barreiras são essencialmente sanitárias.

* Doenças da lista A ocorrentes no Brasil.

tadas medidas restritivas na propriedade de origem dos animais.

Encontram-se habilitados a exportar carne bovina *in natura* para a UE os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul (exceto o Pantanal) e Goiás. Mato Grosso encontra-se em via de habilitação. A partir de 1991 o Brasil adotou o programa de erradicação com metas definidas para os circuitos pecuários.

O comércio da carne suína *in natura* e seus derivados depende fundamentalmente da existência de rebanhos livres de febre aftosa e peste suína clássica. A febre aftosa não ocorre nos rebanhos industriais de suínos devido à alta tecnologia do sistema de criação, que utiliza indicadores de saúde, sistemas fechados de produção, que impedem o ingresso de animais de outras procedências e, conseqüentemente, do agente de doenças. O Brasil possui programa de erradicação da peste suína clássica, estando a região Sul em vias de declarar-se livre sem vacinação.

... não se pode impedir que nenhum país adote medidas de proteção à vida e à saúde das pessoas, desde que não sejam aplicadas como restrição encoberta ao comércio internacional.

Conclusões

Atualmente, num mundo no qual o comércio é fonte de prosperidade, o aumento da participação de um país, nas exportações, constitui objetivo essencial de desenvolvimento. As barreiras não-tarifárias representam entrave relevante. Essas barreiras são essencialmente sanitárias.

A supressão de tais barreiras impõe agregar o conceito da regionalização, o que só é possível após a avaliação dos serviços veterinários e dos riscos sanitários.

Para a exportação de animais vivos, carnes e produtos derivados, os países devem dispor de laboratórios de diagnóstico, nacionais ou regionais bem-equipados, com provas realizadas dentro de padrões internacionais, e devem referir-se ao OIE e a seu código zoossanitário para os litígios de ordem sanitária (Tall, 1993).

Barreiras sanitárias

• Risco zero — certos países não adquirem animais vivos e produtos de origem animal de países afetados pelas doenças das listas A e B do OIE. São os que exigem risco zero. Não aceitam o conceito da regionalização, a importação de embriões ou sêmen procedentes de um centro de inseminação artificial credenciado e sob controle veterinário.

• Zona ou regionalização — certos países dispõem de potencial importante de exportação de animais vivos e produtos de origem animal localizados num vasto espaço zoossanitário (limitado por barreiras naturais). A situação sanitária pode, sob certas condições, ser considerada por "zona de um país" e não pelo país. Neste caso permite-se exportar de "zonas indenes"

• Exportações e importações ilegais — os países devem ter controle de todos os ingressos, principalmente aqueles países que têm fronteiras secas com outros países de situação sanitária adversa.

• Exportações e importações legais — embora ofereçam um risco infinitamente menor, mesmo assim os serviços veterinários devem conhecer a situação zoossanitária internacional e efetuar exigências, pois doenças como Gumboro e Newcastle, entre outras, podem ser difundidas por importações legais.

• Contaminação radioativa e química — certos países só importam produtos de origem animal isentos de contaminação radioativa. Isto deve constar no certificado sanitário.

• Qualidade dos serviços sanitários — a qualidade sanitária dos animais vivos e a salubridade dos produtos de origem animal estão altamente relacionadas à qualificação dos serviços veterinários do país exportador. Essa qualificação é avaliada por missões técnicas do país exportador, que verificam a estrutura, o funcionamento e a capacidade de analisar corretamente os riscos sanitários.

• Código zoossanitário do OIE — os países devem adotar as normas desse código e, em caso de litígio, recorrer ao OIE.

O tema do comércio agrícola e das questões sanitárias a ele relacionados retrata apenas parte de uma luta competitiva pelo poder, hoje representado pela disputa de mercados expressivos. As tradicionais disputas por espaços físicos ou ideológicos, no mundo dominado por blocos, estão sendo modificadas pela busca de espaços econômicos, por meio do comércio internacional.

A aprovação do acordo sanitário e fitossanitário para o comércio internacional de produtos agropecuários foi um avanço, tendo como base a idéia de que "não se pode impedir nenhum país de adotar ou aplicar medidas necessárias para proteger a vida e a saúde das pessoas e dos animais, ou para preservar os vegetais, desde que não sejam aplicadas de maneira a constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre os países em que prevaleçam as mesmas condições, como uma restrição encoberta ao comércio internacional". As medidas e diretrizes de ordem sanitária

são elaboradas e baixadas em fóruns internacionais, nos quais tomam assento países de situação econômica estável, onde as instituições de defesa agropecuária são compostas de profissionais de carreira. Essas normas, entretanto, são aplicadas em países carentes dessa condição. Para nos colocarmos em posição de igualdade, é necessário que os serviços de defesa agropecuária federais e estaduais sejam prioridade do governo, com cargos ocupados por profissionais de carreira, devidamente capacitados e que participem ativamente desses fóruns.

O novo acordo sanitário e fitosssanitário aceita o conceito de "zonas livres" de doenças e pragas, o que é muito importante para um país com a extensão territorial do Brasil. Esta condição torna-se perfeitamente viável em decorrência da regionalização dos nossos circuitos pecuários. No caso de aves e suínos, a produção industrial em circuitos fechados ou sistema de integração determina a segurança da área ou região, porém o serviço oficial, em todos os casos, deve demonstrar acompanhamento e conhecimento da situação sanitária.

Para nos colocarmos em posição de igualdade é necessário que os serviços de defesa agropecuária sejam prioridade do governo.

No mercado de carnes de frango, o Brasil, como segundo exportador mundial, tem importante participação, representada, em 1994, por 481 mil toneladas, correspondentes a US$588 milhões. As restrições sanitárias, entretanto, são cada dia maiores em relação à doença de Newcastle, o que exige mais participação governamental, essencialmente na vigilância, com investigação de todas as notificações, assistência a focos com coleta de material, controle de qualidade das vacinas utilizadas e da semente de vírus vacinal e diagnóstico oficial, dentro das normas de referência internacional.

A Comissão Veterinária da UE pode exigir pesquisa de vírus por amostragem, nas ocasiões do abate, e enviar missões de avaliação freqüentes, para aferir o programa oficial de campo e de laboratório.

As barreiras sanitárias constituem hoje o maior entrave às exportações. Este fato decorre da conscientização das autoridades e produtores dos países de agricultura avançada acerca das perdas ocasionadas por doenças e pragas. Controlar doenças é proteger o capital empregado na agropecuária. Se todo país desenvolvido tem na agricultura essa prioridade absoluta, devemos nos conscientizar de que não o fazem porque são ricos, mas tornaram-se ricos porque o fizeram.

Para manter e ampliar as exportações de produtos e derivados da agropecuária, é imprescindível e urgente a reestruturação do Sistema de Defesa Agropecuária e a criação de plano de carreira. Caso estas providências não sejam adotadas, poderemos sofrer sanções irreparáveis na área econômica. Não se trata de aplicar o neoliberalismo inglês, estruturado com bases históricas de sindicatos fortes, instituições sólidas e problemas básicos solucionados, porém é preciso repensar o nosso modelo.

Conforme Daniel Osborne:

"Não vamos ser determinados pelo futuro, vamos modelá-lo.

Não vamos simplesmente crescer, vamos controlar nosso crescimento.

Não vamos experimentar mudanças de uma forma passiva, vamos fazer essas mudanças.

Mas, para modelar nosso futuro, precisamos de uma nova visão de governo."

Referências bibliográficas

CEE. Diretivas 92/40/CEE, 92/66/CEE, 93/342/CEE. Dispõem sobre a importação de aves de países terceiros.

Magalhães, L. S. D'Ávila. Análisis comparativo de los acuerdos sanitarios de la organización multilateral de comercio y del tratado de libre comercio de Norte América. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1994.

Organisation des Services Vétérinaires. *Revue Scientifique et Téchnique de l'OIE*, Paris, 6(4), dec. 1987.

Osborne, D. & Gaebler, T. *Reinventando o governo. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Comunicação, 1992.

Secretaria de Defesa Agropecuária. Uma proposta de reestruturação. Documento interno resultante de grupo de trabalho. SDA, 1994.

Segurança Alimentar. Uma abordagem do agribusiness. Abag, 1993.

Tall, R. M. Commerce international d'animaux vivants et de produits d'origine animale. Barrières non-tarifaires. Informes de síntesis sobre los temas técnicos presentados al Comercio Internacional a las Comisiones Regionales. Temas Técnicos, OIE, 1993.

Thorstensen, Vera. *Comunidade Européia. A Construção de uma potência econômica*. Brasiliense, 1992.