

Fotos: Américo Vermelho / Arte: Marlus Pires

Regulamentos técnicos e PROTECIONISMO

Lia Valls Pereira
Coordenadora de Projetos do IBRE/FGV
liavalls@fgv.br

O Congresso dos Estados Unidos aprovou, em 2002, uma legislação sobre formas de controle do bioterrorismo, que deverá vigorar, a partir de dezembro. Controle da oferta de alimentos, água e medicamentos integram o conjunto de medidas que visam garantir a segurança da população do país. As medidas de controle propostas na legislação são aplicadas tanto para os bens produzidos nos Estados Unidos como para os importados.

Se a legislação sobre o bioterrorismo é ou não uma forma de protecionismo irá depender da forma da aplicação da lei em relação às regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). Nos itens que tratam da importação de produtos, ela foi notificada na OMC como regulamento técnico. O debate é técnico, mas um entendimento básico do seu conteúdo é fundamental para poder se compreender o tema.

O uso abusivo de normas técnicas e fitossanitárias como medidas protecionistas é um tema prioritário na agenda internacional, em especial para os países em crescimento. Justificativas como desenvolvimento sustentável, presente no acordo Tratado de Livre Comércio da América do Norte, ou argumentos associados a multifuncionalidade do setor agrícola na União Européia, ampliam a abrangência do campo de aplicação dessas normas e podem constituir barreiras comerciais para os produtos dos países em desenvolvimento.

O Acordo de Barreiras Técnicas na OMC — Regulamentos técnicos e normas técnicas estabelecem as características de um produto ou dos processos e métodos de produção com eles relacionados. Podem também incluir diretrizes sobre etiquetagem, embalagem e o uso de termos e símbolos. A diferença entre os dois é que o regulamento é obrigatório, devendo ser aplicado segundo as disposições administrativas estabelecidas pelos governos nacionais. As normas constituem regras aprovadas por instituições nacionais ou internacionais, mas sua observância não é obrigatória. No entanto, mesmo que a norma não seja obrigatória, se os consumidores de um país a valorizam, um produto estrangeiro que não a observe terá poucas chances de vendas nesse mercado. Certificados ISO relativos a normas ambientais é um exemplo.

Para que servem os regulamentos e as normas técnicas? O objetivo é o estabelecimento de padrões que visem assegurar a proteção da saúde humana, das plantas e dos animais, o meio ambiente e outros motivos associados aos interesses dos consumidores, entre esses a segurança nacional. A diversidade geográfica, preferências dos consumidores e níveis de renda são alguns dos fatores que influenciam as normas técnicas. Um país que está sujeito a terremotos, por exemplo, pode ter normas relativas a materiais de construção diferentes de outro onde esse fenômeno não ocorre. E outro de nível de renda mais elevada, muitos consumidores preferem bens que sigam métodos de produção corretos do ponto de vista ambiental.

Qual a relação entre normas técnicas e comércio internacional? As normas podem se tornar barreiras técnicas, quando criam "obstáculos desnecessários ao comércio internacional". Nesse caso as normas passam a se constituir em instrumentos de proteção comercial. A proteção pode estar associada ao conteúdo da norma ou aos testes exigidos para "avaliação da conformidade". Isto é, a verificação de que o produto atende as especificações da norma. Na Rodada Uruguai (1986/1994) foi negociado um acordo sobre barreiras técnicas, que procurou tornar mais clara a disciplina sobre esse tema em relação ao Código já existente no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

O princípio básico do Acordo de Barreiras Técnicas (BT) visa conciliar o objetivo legítimo dos países na proteção de sua população e meio ambiente com os princípios da OMC, que visam disciplinar o uso de medidas protecionistas e discriminatórias no comércio internacional. Logo, partindo do princípio de que as normas técnicas não devem criar "obstáculos desnecessários ao comércio", os seguintes preceitos adicionais integram o Acordo de BT:

▪ Tratamento Nacional — A norma tem de ser igual para os produtos nacionais e importados;

▪ Harmonização — É reconhecido que as normas devem ser pautadas nos interesses dos consumidores nacionais e, logo, os países mantêm total autonomia quanto à elaboração desses regulamentos. No entanto, a multiplicidade de normas é um custo adicional para o exportador. É recomendado que os países adotem critérios reconhecidos internacionalmente, para que não se crie um "obstáculo desnecessário ao comércio". Aqui é importante que haja consenso entre os países membros da OMC de quais são os organismos qualificados como produtores de normas internacionais. Segundo texto de Ferracioli (ver site do Inmetro, www.inmetro.com.br), os Estados Unidos têm proposto que suas agências nacionais sejam reconhecidas como internacionais, pois normas norte-americanas são utilizadas em vários países;

▪ Equivalência das Regulações Técnicas — Devem ser aceitas normas distintas, desde que o objetivo final seja cumprido. Dois países exigem que os automóveis estejam equipados com motores que só emitam até um certo percentual de poluentes. Cada país usa um método diferente, o resultado final é igual. Nesse caso, o produto estrangeiro não pode ser discriminado. Esse é um ponto importante, pois impede que os regulamentos técnicos exijam métodos de produção idênticos entre países;

▪ Reconhecimento Mútuo dos Procedimentos de Verificação — O custo de atender aos procedimentos de verificação das normas pode ser elevado. É recomendado que os países realizem acordos para que sejam reconhecidos os testes de verificação feitos nos territórios nacionais. Formas de verificação que atendam as normas de organismos internacionais é um caminho recomendado para que se facilite a realização desses acordos.

▪ Transparência — As normas devem ser transparentes e os países precisam notificar a OMC quando introduzem ou mudam as normas. Os países devem implementar um "ponto focal" onde sejam reunidas as informações sobre as normas técnicas vigentes e os procedimentos adotados para "avaliação da conformidade". No Brasil, o Inmetro cumpre essa função e disponibiliza, também através da internet, informações para os exportadores brasileiros sobre as normas técnicas relativas a outros países.

Normas Técnicas e Barreiras Comerciais — O acordo na OMC foi um passo importante para disciplinar o uso de normas técnicas. No entanto, essa é uma área sujeita a constantes controvérsias. Segundo os dados de acompanhamento da OMC sobre os painéis de solução de controvérsias, 180 casos de consultas e de painéis mencionam o Acordo de BT. Alguns exemplos, descritos sucintamente, ajudam a entender a questão.

No início da década de 90, os Estados Unidos promulgaram uma legislação, o *Clean Air Act*, que visava diminuir a emissão de poluentes associada à gasolina. O tempo requerido para a adaptação da nova legislação era diferente para as refinarias norte-americanas e a gasolina importada. Brasil e Venezuela, após consultas, pediram a abertura de um painel sobre solução de controvérsias na OMC, uma vez que a norma infringia o Tratamento Nacional exigido pelo Acordo de BT. A OMC deu ganho de causa para o Brasil e a Venezuela, embora os Estados Unidos tenham demorado a mudar as regras.

O Acordo de Barreiras Técnicas admite a implementação de regulamentos por motivos de segurança nacional

Estados Unidos e União Européia mantiveram durante anos uma controvérsia a respeito do uso de certos hormônios utilizados na produção de carne bovina. A União Européia considerava que os hormônios ameaçavam a saúde humana de sua população, os Estados Unidos alegavam que não havia provas científicas que a justificassem. Nesse caso, o ponto principal é a dificuldade de se estabelecer uma definição clara entre normas justificadas e medidas de proteção. As da OMC sugerem que a norma deve ser pautada em algum critério científico que a justifique, o que nem sempre é consensual.

Um caso famoso por remeter ao tema de normas ambientais, foi o da exportação de atum mexicano para os Estados Unidos, no início dos anos 90. O GATT nessa época, embora não fosse um organismo internacional do ponto de vista jurídico, era o único fórum regulador das regras sobre o comércio internacional. Os Estados Unidos, como signatário da "Lei sobre Proteção das Espécies Mamíferas Marítimas", alegaram que a forma de pesca do atum no México era predatória em relação aos golfinhos e, logo, taxas adicionais sobre o produto importado mexicano seriam cobradas. O México pediu a abertura de um painel de solução de controvérsias no GATT, alegando que a pesca era realizada em seu território marinho e, logo, não teria de cumprir com os "métodos de produção" dos Estados Unidos. O GATT deu ganho de causa ao México, mas esse preferiu cumprir as normas norte-americanas. Muitas vezes o país adapta-se às exigências do importador para não correr o risco de perder mercado.

As exportações brasileiras de camarão constituem um outro exemplo. Em meados da década de 90, os Estados Unidos passaram a exigir que as vendas fossem acompanhadas de um certificado emitido pelo governo norte-americano de que a pesca era feita com um mecanismo que impedisse a coleta de tartarugas. As exportações para os Estados Unidos caíram de US$35 milhões, em 1995, para US$ 4,9 milhões, em 1997 (ver relato no documento "Barreiras aos Produtos e Serviços Brasileiros no Mercado Norte-Americano", divulgado pela Embaixada Brasileira, em Washington: www.brasilemb.org). Mesmo sendo signatário, desde 1997, da Convenção para a Proteção e Conservação das Tartarugas Marinhas, o Brasil não conseguia o certificado para a exportação. Um painel da OMC, em 1998, concluiu que o regulamento norte-americano era injusto e discriminatório. Os Estados Unidos passaram a permitir a importação, sem certificado, desde que considerassem satisfatória a forma da pesca. As exportações brasileiras de camarão foram de US$84 milhões em 2002.

A base do protecionismo norte-americano é pautada numa extensa legislação sobre as atividades do comércio

A Lei do Bioterrorismo e o Acordo de BT — Como avaliar a Lei do Bioterrorismo? Num primeiro momento, ela é justificável. O acordo de BT admite a implementação de regulamentos por motivos de segurança nacional. Os Estados Unidos notificaram a OMC e têm anunciado que todos os procedimentos serão amplamente divulgados e formas que facilitem o cumprimento das normas estarão disponíveis, atendendo os critérios de transparência. O princípio do Tratamento Nacional é assegurado, pois as regras também se aplicam aos produtos elaborados no território norte-americano. De maneira geral, a reação dos países exportadores na OMC, até o momento, é a de pedidos de esclarecimentos. Solicitações de consultas sobre a adequação da lei em relação ao Acordo de BT, no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias, ainda não foram registradas. O caráter protecionista das normas técnicas é, muitas vezes, identificado somente na forma de aplicação das regulações e, provavelmente, os países exportadores estão esperando para avaliar o uso da Lei do Bioterrorismo, como medida protecionista. No entanto, alguns aspectos da legislação sugerem que o "espírito" do Acordo de BT não está sendo cumprido.

Segundo o governo dos Estados Unidos, 16% das empresas do mundo, exportadoras de alimentos para o mercado norte-americano, serão eliminadas da lista de fornecedores. Diversas razões são apontadas para essa redução: o custo de nomear um agente residente nos Estados Unidos, responsável pelas declarações relativas às informações exigidas para a importação do produto; dificuldades para fornecer os dados de rastreabilidade do produto exigida pela legislação (notificar todos os fornecedores que participam da cadeia produtiva do produto); e o cumprimento das normas relativas ao aviso prévio de embarque das mercadorias. Logo, o próprio governo dos Estados Unidos admite que as regras irão ter um impacto nos fluxos comerciais e, portanto, estão causando algum obstáculo ao comércio internacional.

O texto da OMC se refere a "obstáculo desnecessário" e, nesse caso, sempre é possível que os Estados Unidos aleguem que as razões de segurança nacional justificam que os "obstáculos criados são necessários". De qualquer forma, a implementação de uma norma que altera os fluxos comerciais estaria descumprindo o texto do acordo da OMC.

Admitindo que sejam justificadas e aceitas as razões da Lei do Bioterrorismo, mesmo que alterem os fluxos de comércio, uma questão ainda permanece. É necessário justificar que existe alguma "comprovação ou indício científico ou técnico" de que a norma é necessária para o atendimento dos objetivos eleitos, no caso, prevenir possíveis usos de ações terroristas via exportações de produtos alimentares e medicamentos para os Estados Unidos. Esse é um teste difícil para a lei, segundo os princípios do Acordo de BT. Não há nenhum indício de que o comércio de produtos alimentícios e de medicamentos seja uma fonte de ameaça para a população norte-americana, em termos de especificação das características do produto exportado.

Os Estados Unidos notificaram à OMC a sua legislação sobre o Bioterrorismo como uma regulação motivada por questões de segurança nacional. E o debate sobre essa legislação vai ser analisado, segundo as regras da OMC. A OMC não inicia painéis de solução de controvérsias. Logo, o "teste da lei" irá depender se os exportadores considerarem que estão sendo prejudicados e solicitarem consultas e, eventualmente, painéis. Somente com o início da efetiva implementação da legislação é que essa avaliação será possível, mesmo considerando que há indícios de sua possível não-conformidade com os princípios do Acordo de BT.

Até que ponto o custo das novas medidas compensa os possíveis benefícios advindos de um sistema de controle do bioterrorismo, via rastreamento de produtos legalmente exportados, é uma questão a ser pensada. O objetivo é o controle de ações terroristas através da venda de alimentos e medicamentos. No entanto, criou-se mais um instrumento que poderá ser acionado por motivos de proteção. E essa é a base principal do protecionismo norte-americano, pautada numa extensa legislação sobre as atividades do comércio exterior.