

Rodrigo Carvalho de Abreu Lima

Medidas Sanitárias e Fitossanitárias na OMC

Neoprotecionismo ou defesa de objetos legítimos



Legal e Regulatória

São Paulo

2005



Copyright © 2005

Coordenadora: Yone Silva Pontes

Diagramação: Helen Fardin e Nilza Ohe

Ilustração de capa: Ana Carolina Sá

Revisão: Wilton Vidal de Lima

Impressão e acabamento: Graphic Express



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Lima, Rodrigo Carvalho de Abreu
Medidas sanitárias e fitossanitárias na OMC :
neoprotecionismo ou defesa de objetivos
legítimos / Rodrigo Carvalho de Abreu Lima. --
São Paulo : Aduaneiras, 2004.

Bibliografia.
ISBN 85-7129-448-8

1. Barreiras comerciais não-tarifárias
2. Comércio exterior 3. Organização Mundial do
Comércio I. Título.

04-7252

CDD-382.73

Índices para catálogo sistemático:

1. Medidas sanitárias e fitossanitárias :
Organização Mundial do Comércio : Comércio
internacional 382.73
2. Organização Mundial do Comércio : Medidas
sanitárias e fitossanitárias : Comércio
internacional 382.73

2005

Proibida a reprodução total ou parcial.
Os infratores serão processados na forma da lei.

Edições Aduaneiras Ltda.

Tel.: 11 3120 3030 – Fax: 11 3159 5044

DDG: 0800 70 777 70

e-mail: aduaneiras@aduaneiras.com.br

LEX Editora S/A.

Tel.: 11 3120 3030 – Fax: 11 3159 5044

DDG: 0800 704 1314

e-mail: lex@lex.com.br

Rua da Consolação, 77 – CEP 01301-000 – São Paulo

*Para meus pais,
Sérgio e Iza,

e meus irmãos,
Rogério e Olavo (in memoriam):

minha família,
minha base, exemplo e inspiração.*

Agradecimentos

Ao professor dr. Welber Barral, pela orientação dedicada e precisa, bem como aos professores dr. Marcos Sawaya Jank e dr. Luis Fernando Franceschini, pelos comentários e sugestões quando da defesa da dissertação de mestrado que deu origem a esta obra.

Merecem ainda minha gratidão, os demais professores da pós-graduação em direito da Universidade Federal de Santa Catarina e seus funcionários.

Aos meus pais e meu irmão, que sempre apoiaram este projeto e me motivaram a levá-lo adiante. A minha família e amigos.

A Vanessa Lima Gonçalves, Rogério C A Lima, Glauce Kossatz de Carvalho, Paula Kossatz de Carvalho, Regina Mello, Ana Cristina Abreu Lima Klug, Geraldo Abreu Lima Neto, Christina Miranda Ribas, Florian Strasburger, Trajano D Jorge, Flávia E. H. Piana e Lílian Oliveira Gomes, por terem escutado minhas idéias, incentivado a pesquisar ou lido partes dessa obra.

Sou grato aos professores Robert Howse, Steve Charnovitz, David A. Wirth, Joost Pauwelyn, Joanne Scott, Flávio Gassen e Silvia Helena Galvão de Miranda pelo senso de cooperação acadêmica.

A Ana Carolina Casagrande Nogueira, Cristine Camilo Dago-
stin, Tatiana Prazeres, Patrícia Loureiro, André Meirelles, Ney de Barros Bello Filho, Loris Baena, Joaquim Henrique Cunha Filho e Leandro Rocha Araújo, pelo incentivo, conversas e sugestões. Aos meus colegas de mestrado e às amigadas que construí no decorrer dessa pesquisa.

A Yone Silva Pontes, da editora Aduaneiras e à professora Ana Lúcia Pereira do Amaral, pelas correções.

A Deus.

Sumário

Agradecimentos	5
Prefácio	11
Apresentação	15
Introdução	19
1. Formação do Sistema Multilateral de Comércio	25
1.1. O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt)	25
1.1.1. Pano de Fundo: a Conferência de Havana e a OIC	25
1.1.2. Formação do Gatt	30
1.1.3. Estrutura e Natureza Jurídica.....	31
1.1.4. Princípios e Exceções às Normas do Gatt	34
1.1.4.1. A Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF)	35
1.1.4.2. Princípio do Tratamento Nacional....	38
1.1.4.3. Eliminação Geral das Restrições Quantitativas	40
1.1.4.4. Princípio da Transparência	41
1.1.4.5. Exceções Gerais do Artigo XX.....	42
1.1.4.6. Salvaguardas sobre o Balanço de Pagamentos (Artigos XII e XXIII, “b”).	45
1.1.4.7. Salvaguardas ou Ações de Emergência sobre Importações (Artigo XIX).	46
1.1.4.8. Uniões Aduaneiras e Zonas de Livre Comércio	48

1.1.4.9.	Tratamento Especial e Diferenciado .	50
1.1.5.	Solução de Controvérsias	53
1.1.6.	Evolução: as Rodadas de Negociações.....	56
1.1.6.1.	A Rodada Tóquio (1973-1979)	59
1.1.6.2.	A Rodada Uruguai (1986-1994).....	61
1.2.	A Organização Mundial do Comércio (OMC)	66
1.2.1.	Objetivos.....	69
1.2.2.	Princípios Basilares	71
1.2.3.	Estrutura	72
1.2.4.	O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC)..	75
1.2.4.1.	Considerações Genéricas	75
1.2.4.2.	Procedimentos Previstos pelo ESC ...	79
2.	Barreiras Não-Tarifárias: O Advento das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias	87
2.1.	A Proeminência das Barreiras Não-Tarifárias	87
2.1.1.	O <i>Standards Code</i>	90
2.1.2.	O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT).....	93
2.2.	O Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS).....	100
2.2.1.	Breve Histórico do SPS	101
2.2.2.	A Cláusula da Nação Mais Favorecida e o Princípio do Tratamento Nacional no Contexto do SPS	104
2.2.3.	O SPS e as Exceções Gerais do Artigo XX do Gatt 1994	106
2.2.4.	O que São as Medidas Sanitárias e Fitossanitárias	108
2.2.5.	Padrões Sanitários e Fitossanitários: Princípios Científicos e Suficiência de Evidências ...	110
2.2.6.	Verificação de Risco e Nível Adequado de Proteção Sanitária e Fitossanitária	114
2.2.7.	Equivalência	117
2.2.8.	Harmonização.....	120
2.2.9.	A Exceção do Artigo 5.7 do SPS.....	123
2.2.10.	Princípio da Regionalização	124

2.2.11.	Transparência e Implementação do SPS.....	129
2.2.12.	Organizações Internacionais Vinculadas ao Acordo SPS.....	137
2.2.12.1.	A Comissão do <i>Codex Alimentarius Mundi</i>	141
2.2.12.2.	O Escritório Internacional de Epizootias (OIE).....	146
2.2.12.3.	A Convenção Internacional de Proteção das Plantas (CIPP).....	148
2.2.13.	Negociações em Matéria Sanitária e Fitossanitária	150
2.2.13.1.	Revisão Trienal (1997)	150
2.2.13.2.	O Acordo SPS diante da Rodada de Doha.....	153
3.	Estudo de Casos: A Jurisprudência da OMC	157
3.1.	Comunidade Européia – Hormônios.....	158
3.1.1.	Histórico	159
3.1.2.	A Controvérsia.....	163
3.1.3.	Efeitos Jurídicos	169
3.1.4.	Conclusões.....	181
3.2.	Austrália – Salmões	183
3.2.1.	Histórico	184
3.2.2.	A Controvérsia.....	186
3.2.3.	Efeitos Jurídicos	195
3.2.4.	Conclusões.....	204
3.3.	Japão – Varietais.....	206
3.3.1.	Histórico	206
3.3.2.	A Controvérsia.....	209
3.3.3.	Efeitos Jurídicos	214
3.3.4.	Conclusões.....	221
3.4.	Japão – Maças.....	223
3.4.1.	Histórico	224
3.4.2.	A Controvérsia.....	227
3.4.3.	Efeitos Jurídicos	230
3.4.4.	Conclusões.....	234
3.5.	Outros Casos com Base no Acordo SPS	235

4. O Confronto entre Neoprotecionismo e Objetivos Legítimos	259
4.1. Organismos Geneticamente Modificados (OGMs)	261
4.1.1. Contexto Político-Econômico e a Formação de um Caso na OMC	262
4.1.2. Proteção da Saúde e da Vida Humana	265
4.2. Rotulagem.....	266
4.3. Doença da Vaca Louca e as Encefalopatias Espongiformes Transmissíveis	269
4.4. Febre Aftosa.....	274
4.5. Influenza Aviária.....	279
4.6. Países em Desenvolvimento e de Menor Desenvolvimento Relativo.....	280
4.7. Regionalismo	286
Conclusões	293
Bibliografia	301

Prefácio

Uma década após a histórica reunião de Marraqueche que criou a Organização Mundial do Comércio (OMC), surgem dúvidas crescentes a propósito da eficácia do sistema para solucionar muitos dos dilemas surgidos nos últimos anos. Para o público em geral, a OMC deixou de ser apenas uma sigla estranha, para tornar-se fonte de controvérsia e do debate político cotidiano. Para os estudiosos do tema, o futuro do sistema multilateral do comércio dependerá de sua própria capacidade de se auto-renovar, adaptando-se às novas demandas da sociedade e minimizando os problemas e críticas que crescentemente enfrenta.

O atual impasse nas negociações multilaterais, que deveriam progredir segundo a agenda negociada em Doha em 2001, é um reflexo sintomático dos problemas mencionados. De um lado, os países desenvolvidos enfrentam resistências políticas internas, derivadas das críticas antiglobalização ou da remissão à perda de soberania. Essas críticas internas, sobretudo em períodos eleitorais, vêm se mostrando um empecilho relevante para a capacidade dos países desenvolvidos em comprometer-se com maiores concessões no plano multilateral, ao mesmo tempo em que ensejam concessões protecionistas a grupos de pressão internos.

De outro lado, os países em desenvolvimento têm de encarar suas próprias resistências à continuidade e aprofundamento das negociações. Em primeiro lugar, existe a percepção generalizada de que muitas das promessas do livre comércio não se concretizaram, sendo que a abertura comercial raramente serviu como mecanismo de promoção do desenvolvimento econômico. Mais que isto, vislumbram-se nos debates e discursos dos representantes desses países uma visível resistência

derivada da percepção de que a Rodada Uruguai trouxe ganhos desproporcionais, o que se reflete no comércio concentrado fundamentalmente entre os países desenvolvidos.

Apesar do impasse nas negociações, o comércio internacional demonstrou notável crescimento na última década, o que era um dos objetivos centrais da criação da OMC. Ao mesmo tempo, o sistema de solução de controvérsias alcançou nível incomum de eficiência e de credibilidade. Paradoxalmente, estes fatores de sucesso fizeram que preocupações não comerciais (como aquelas relacionadas ao meio ambiente e à proteção de valores sociais) fossem incorporadas, ainda que indiretamente, no quadro geral das negociações. Vítima de seu próprio sucesso, a OMC tem que enfrentar agora temas tornados mais complexos pelas implicações políticas e sociais que os acompanham.

Essas implicações tendem a imobilizar um cenário já excessivamente intrincado pelo embate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Para muitos, a incorporação de preocupações não comerciais pode colocar em risco a própria eficácia da OMC como foro de negociações. Outros, mais otimistas, apostam na capacidade dos negociadores em gerar soluções criativas e pragmáticas, na tradição do que sempre foi realizado ao longo da história do Gatt.

Fato é que as perspectivas para os próximos anos são de crescente impacto do comércio internacional para os interesses nacionais de países que, como o Brasil, buscam uma inserção positiva num mundo complexo. Mesmo que a Agenda de Doha seja reduzida para limites menos ambiciosos, os acordos firmados na Rodada Uruguai são uma realidade inarredável, um conjunto ricardiano de normas jurídicas que delimitam a capacidade dos Membros de promover políticas nacionais de desenvolvimento. Conhecer este conjunto normativo é uma tarefa urgente para assegurar a defesa dos interesses dos países em desenvolvimento.

A observação acima se justifica ainda mais quando se recorda que novas conquistas, no plano das negociações multilaterais, dependerão de novas concessões pelos países em desenvolvimento. Atualmente, há enorme resistência quanto a novas concessões, e não apenas pelas razões mencionadas acima, mas também pelo temor de que novas regras

signifiquem novas barreiras protecionistas, ao mesmo tempo em que existe incompreensão, em muitos países em desenvolvimento, quanto aos reais impactos dos novos temas e acordos que se buscam incorporar ao conjunto normativo da OMC.

A única saída para esse impasse, na perspectiva dos países em desenvolvimento, é o investimento maciço em capital intelectual. Com efeito, somente com a criação de capacidade técnica (o que normalmente é denominado de *capacity building*) é que os países em desenvolvimento poderão criar mecanismos de compreensão dos compromissos internacionais propostos, analisando-os pelo prisma dos interesses nacionais.

Muitas das preocupações mencionadas no parágrafo acima são alcançadas com a publicação da presente obra. De um lado, este livro materializa o esforço empreendido, no âmbito do curso de pós-graduação em Direito da UFSC, de desenvolver pesquisa e pesquisadores atualizados com os principais temas em debate no âmbito das negociações comerciais multilaterais. De outro lado, este livro atende a outra preocupação corrente: a de preencher a literatura nacional sobre diversos temas relevantes para os interesses brasileiros na OMC, com uma obra que seguramente será referência obrigatória no que se refere às barreiras sanitárias e fitossanitárias.

Mas a presente obra também tem outros méritos. Afinal, o autor não se furtou a enfrentar temas polêmicos, como o tratamento jurídico dos organismos geneticamente modificados e os limites entre preocupações legítimas e barreiras protecionistas. Sem cair no maniqueísmo dos jargões antiglobalização, o autor consegue explicar matéria complexa de forma impressionantemente didática. Outro ponto do livro que chama a atenção é sua análise aprofundada dos casos ocorridos até agora, que exemplificam o uso das barreiras sanitárias e fitossanitárias, demonstrando que sua ocorrência futura acompanhará a liberalização comercial, seja pelo maior conhecimento científico em relação aos riscos associados a novos produtos, seja pelo intento protecionista.

Por fim, uma nota pessoal. Tive a honra de trabalhar com o professor Rodrigo Lima, durante o tempo de sua pesquisa. Fui testemunha de sua dedicação, espírito crítico e curiosidade intelectual. O rigor

de sua análise acadêmica se refletiu numa obra que orgulha a tradição crítica da Universidade Federal de Santa Catarina, ao mesmo tempo em que comprova que contribuições igualmente relevantes de sua lavra não tardarão, iluminando os caminhos, muitas vezes sinuosos e entenebrecidos, que o Brasil percorrerá para sua inserção no mercado internacional.

Florianópolis, janeiro de 2005.

Prof. Dr. Welber Barral

Apresentação

A política comercial deixou de ser assunto reservado aos diplomatas e técnicos do governo. O Brasil conta hoje com nova geração de jovens inteligentes e motivados, que se têm dedicado a estudar com afino cada detalhe desta fascinante matéria, seja na área do direito, da economia ou da política internacional. Estudos e trabalhos acadêmicos vêm se multiplicando em cada subtema relevante – acesso a mercados, agricultura, serviços, investimentos, propriedade intelectual, barreiras técnicas, etc. – e a **Aduaneiras** tem sabiamente conseguido transformar tais trabalhos em uma invejável coleção de novos títulos.

Mais conhecimento, melhores dados e informações para a tomada de decisões e um debate público mais rico e aprofundado... são essas as tendências naturais de uma sociedade que viveu décadas à base de decisões unilaterais de política comercial e que agora se depara com negociações multilaterais e regionais de grande envergadura e ambição, contenciosos na OMC, conflitos crescentes nas relações bilaterais e dificuldades para definir a sua estratégia de inserção internacional no longo prazo.

O advogado Rodrigo Lima é um destes valorosos jovens da nova geração de especialistas brasileiros em comércio e políticas comerciais. Tive a satisfação de conhecê-lo na qualidade de membro titular de sua banca de mestrado, na qual defendeu brilhantemente o trabalho que deu origem a esta obra.

O tema das barreiras sanitárias ao comércio reveste-se de importância capital no mundo do comércio agrícola. A cada dia surgem novas exigências sanitárias e fitossanitárias e o comércio internacional vai sendo crescentemente por elas impactado.

O texto do Rodrigo é primoroso, detalhista, abrangente, ricamente referendado em bibliografia recente de alta qualidade. O autor discute o surgimento das primeiras medidas sanitárias, as primeiras regras e disciplinas multilaterais estabelecidas, o funcionamento das organizações internacionais – o *Codex Alimentarius*, o Escritório Internacional de Epizootias, a Convenção Internacional de Proteção das Plantas – concluindo com uma análise completa da jurisprudência do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da Rodada Uruguai do Gatt.

Rodrigo investiga tecnicamente e discute em detalhes cada um dos casos já julgados pelos árbitros da OMC no âmbito do SPS – começando pelo famoso contencioso que contrapôs os Estados Unidos e a União Européia no tema do uso de hormônios na carne bovina, passando pelo caso dos salmões, entre o Canadá e a Austrália, o caso das variedades, entre os Estados Unidos e o Japão, e o caso das maçãs, entre esses últimos países.

O capítulo final do livro aborda a essência das discussões sobre a matéria, que é o confronto entre os objetivos legítimos da aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias em defesa da saúde humana, animal e vegetal e o crescimento de um novo e questionável protecionismo sustentado por *lobbies* agrícolas e governos, que vai paulatinamente substituindo o protecionismo tarifário clássico.

A qualidade do trabalho levou-nos a convidar o Rodrigo para integrar a equipe de pesquisadores do Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais (Icône), missão que ele vem desempenhando com grande dedicação e eficiência. Basta dizer que a chegada do Rodrigo ao Icône coincidiu com o momento da devolução da soja brasileira pelos chineses com alegações de contaminação por fungicidas, uma decisão que custou cerca de US\$ 400 milhões ao País e que infelizmente ainda continua em pauta com outros desenvolvimentos indesejáveis. Coincidiu, também, com a eclosão de dois surtos de aftosa numa região que sempre teve *status* de zona de risco, Pará e Amazonas, mas que acabaram sendo injustamente manipulados para derrubar as exportações brasileiras e os preços das carnes bovina e suína.

Estou certo de que esta obra será uma referência fundamental para estudantes e profissionais que desejam conhecer um dos aspectos mais controversos e explosivos da área de acesso a mercados em comércio internacional.

Prof. Dr. Marcos Sawaya Jank
Professor Associado da Faculdade de Economia da
Universidade de São Paulo (FEA-USP)
Presidente do Instituto de Estudos do Comércio e
das Negociações Internacionais (Icône)

Introdução

A idéia que dá forma a esta obra advém da constatação de que a importação e a exportação de produtos agrícolas, na forma de *commodities* ou manufaturados, são substanciais para a maioria dos países.

Veja-se, por exemplo, que no Japão as limitações naturais impõem a necessidade de importar vários alimentos, enquanto que no Brasil, na União Européia e nos Estados Unidos, a produção agrícola é fortemente disseminada, o que propicia a exportação dos excedentes. Diga-se ainda que as restrições climáticas e do relevo fazem que certos produtos sejam exportados como forma de vencer essas barreiras naturais.

Delineia-se dessa forma uma relação natural entre o ser humano e os alimentos, que perpassa as fronteiras dos países e fornece impulso às suas relações comerciais.

No entanto, a partir do momento em que os países vendem e compram alimentos prontos para o consumo, animais vivos, plantas, sementes, bebidas, dentre outros gêneros, a preocupação com a higiene e a inocuidade desses produtos aparece como fator determinante da necessidade de proteger a saúde e a vida humana, animal e vegetal.

Surgem, assim, os primeiros traços das políticas sanitárias e fitossanitárias adotadas pelos países, que funcionam como barreiras não-tarifárias ao comércio, o que compreende o tema desta obra.

Com a celebração do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – Gatt*), em 1947, o comércio internacional beneficiou-se da redução das tarifas aplicadas sobre os produtos, logrando certa liberdade às Partes Contratantes. No entanto, a partir do momento em que os níveis tarifários praticados não mais propiciaram a proteção dos mercados, das indústrias e dos produtores,

os países passaram a aplicar barreiras não-tarifárias ao comércio, o que já na década de 60 chamou a atenção das Partes Contratantes do Gatt.

Num primeiro momento, as barreiras não-tarifárias traduziram-se na imposição de exigências destinadas a proteger a segurança nacional, evitar práticas enganosas ao comércio, proteger a saúde e a segurança humana, a vida e a saúde animal e vegetal e, ainda, o meio ambiente. Essa preocupação motivou durante a Rodada Tóquio (1973-1979) o surgimento do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, também conhecido como *Standards Code*.

Apesar desse Acordo ou Código ter representado um avanço, não abrangia claramente os produtos agrícolas, o que dava margem à aplicação de medidas específicas destinadas a proteger a vida e a saúde humana, animal e vegetal.

Com o lançamento da Rodada Uruguai, em 1986, vários temas foram negociados, o que evidenciou uma nítida preocupação com a necessidade de liberalizar o comércio à medida que se criava uma estrutura comum mais abrangente que o Gatt, sobre a forma de uma organização internacional.

A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) refletiu o resultado do esforço feito entre 1986-1994, e, sobretudo, da experiência adquirida pelas Partes Contratantes desde 1947, no sentido de requerer dos países um maior comprometimento com a liberdade de comércio, essencialmente fundada na noção de não-discriminação.

Nesse contexto, surgiu o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS*), destinado a regular a aplicação de medidas que visem à proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal, quando existirem fundamentos para tanto.

O fato de o Acordo SPS legitimar a aplicação de barreiras ao comércio é que motiva a obra, que propõe verificar se a OMC consegue delimitar critérios jurídicos eficientes a fim de controlar a adoção das medidas sanitárias e fitossanitárias como forma de protecionismo. Esse é o problema a ser enfrentado.

Para tentar responder a esse problema, propõem-se duas hipóteses. A hipótese principal sustenta que a OMC consegue coibir a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias de caráter meramente

protecionista, enquanto que a hipótese secundária limita a antecedente, na medida em que questiona a segurança e a previsibilidade do sistema de solução de controvérsias, diante da falta de implementação das recomendações feitas pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC).

A relevância do tema é justificada quando se observa que o SPS cria um paradoxo ao livre comércio quando legitima medidas destinadas a proteger a vida e a saúde humana, animal e vegetal. Daí o interesse em verificar a utilização protecionista das medidas sanitárias e fitossanitárias, pois, em tese, os Membros adotam um discurso liberal, mas, na prática, socorrem-se na aplicação das barreiras não-tarifárias a fim de proteger mercados, produtores, indústrias e, de forma abrangente, sua economia.

Isso faz com que a possibilidade de aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias se torne uma arma protecionista interessante, manipulada pelos Membros que tenham maior capacidade de imaginá-las e fundamentá-las com base nos objetivos de proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal.

A configuração da OMC, composta por 148 Membros com diferentes estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais, faz que a utilização das medidas sanitárias e fitossanitárias ocorra com base em argumentos bastante criativos, o que deixa transparecer um universo de regulamentos e regras que torna o SPS um Acordo bastante sensível no universo multilateral.

Outro fato relevante que justifica a obra decorre dos temas relacionados ao SPS, principalmente quando se trata da segurança dos alimentos e dos efeitos econômicos indesejados oriundos da aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias. Note-se, por exemplo, que as medidas sanitárias podem ser aplicadas para prevenir ou controlar doenças como a vaca louca ou a febre aftosa, e as fitossanitárias para regular o comércio internacional de produtos que contenham organismos geneticamente modificados ou controlar a disseminação de doenças que atacam vegetais.

De um lado, vislumbra-se a segurança dos alimentos, tema inevitavelmente presente no cotidiano dos Membros da OMC e que tende a requerer atenção contínua, e de outro, efeitos econômicos indesejados como o sacrifício de milhares de cabeças de gado por causa da doença da vaca louca ou da febre aftosa, fazendo que contratos de

importação sejam suspensos ou cancelados e prejuízos imediatos surjam para os produtores e para o país em questão.

As características do Brasil como grande produtor e exportador de produtos agrícolas ajudam a reforçar a importância desta obra, pois à medida que o SPS vai sendo implementado pelos Membros e ganha forma mais clara com a formação da jurisprudência da OMC, amplia o viés multilateral da regulamentação das medidas sanitárias e fitossanitárias.

Dessa forma, o conhecimento do SPS mostra-se de extrema importância, pois sua aplicação correta permite alcançar objetivos importantes – proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal – enquanto que seu uso desvirtuado pode acarretar prejuízos significativos para os Membros, o que deve ser evitado.

Há que ficar claro que a utilização do termo objetivos legítimos decorre do artigo 2.1 do SPS, que prevê a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias para proteger a vida e a saúde humana, animal e vegetal, com uma conotação herdada do *Standards Code* e principalmente do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) da OMC, que em seu artigo 2.2 prevê quais objetivos legítimos podem ser invocados para sustentar uma barreira técnica, destacando-se expressamente dentre eles a proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal.

A análise dos casos julgados pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) que tiveram fundamento no Acordo SPS, é um dos objetivos centrais da obra. Entende-se que a interpretação das regras do Acordo SPS feita pelos painéis e pelo OAp torna possível o conhecimento de suas regras, como está sendo implementado pelos Membros, e quais suas falhas e carências.

A possibilidade de aplicar medidas destinadas à proteção de objetivos legítimos representa outra finalidade da obra, o que pressupõe uma visão clara do funcionamento do SPS e de sua utilização ilegítima. Entende-se que, a partir do momento em que se consiga detectar se uma medida possui um caráter protecionista, fica mais fácil sustentar a legalidade de outra medida diante das regras multilaterais.

Para tanto, será necessário verificar quais as exigências impostas pelo SPS aos Membros para que possam adotar medidas sanitárias e fitossanitárias no caso de um interesse legítimo ameaçado ou já prejudi-

cado. Ilustrativamente, pretende-se saber quais as obrigações dos Membros diante do SPS quando aplicam uma medida sanitária que visa evitar a entrada da doença da vaca louca, ou, ainda, quando proíbem a importação de carne de animais tratados com hormônios.

Da análise dos casos decorre outro objetivo secundário, relativo a verificar qual o grau de implementação do SPS perante os Membros, levando-se em conta países desenvolvidos, países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo. Pretende-se por meio dessa constatação salientar o papel do SPS diante de todos os Membros, além da importância da participação nas organizações internacionais relacionadas com a temática do Acordo.

Para tanto, utiliza-se como método de abordagem o indutivo, pois, pela análise do SPS e dos casos julgados diante do OSC, busca-se responder à pergunta central da obra. Em outras palavras, parte-se do particular – o Acordo SPS e os casos – para chegar ao geral – de que forma a OMC lida com as medidas sanitárias e fitossanitárias, focalizando principalmente sua utilização protecionista.

Deve ficar claro que tendo em vista o andamento dos casos tratados no capítulo 3 e a constante notificação de medidas ao Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, a consulta de fontes primárias está atualizada até o mês de dezembro de 2004.

Essa é a conformação da obra que será dividida em quatro capítulos, apresentados da seguinte forma. O capítulo 1 tratará da formação do sistema multilateral de comércio, focalizando o Gatt e sua evolução pelas rodadas de negociações até o surgimento da OMC, que será analisada com vistas a mostrar seus objetivos, princípios, exceções, estrutura, e principalmente como se dá a solução de controvérsias.

A intenção do capítulo 2 é delimitar o aparecimento das medidas não-tarifárias ao comércio e fundamentar sua presença e importância diante dos Membros da OMC. Para tanto, evidenciar-se-á o advento do *Standards Code* da Rodada Tóquio (1979), para então passar ao Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (*Agreement on Technical Barriers to Trade* – TBT) e finalmente alcançar o Acordo SPS.

O SPS merecerá atenção detida, a fim de permitir enxergar que princípios o norteiam, que obrigações impõe aos Membros, quais direitos lhes faculta, e, ainda, de que forma tem sido implementado desde sua entrada em vigor, em 1^o de janeiro de 1995.

Além disso, será dedicada análise pormenorizada dos seus pontos sensíveis, notadamente a noção de justificação científica, suficiência de evidências, verificação de risco, bem como a possibilidade de adoção de medidas provisionais com base no enfoque de precaução, a equivalência das medidas aplicadas pelos Membros, o princípio da regionalização e a transparência.

Entre esses temas, será ponderada a idéia de harmonização diante da possibilidade de aplicação de padrões, normas ou recomendações próprias, o que traz à discussão o papel das organizações internacionais relacionadas ao SPS: a Comissão do *Codex Alimentarius*, o Escritório Internacional de Epizootias (OIE) e a Convenção Internacional de Proteção das Plantas (CIPP).

Por fim, será visto qual o formato do SPS após quase dez anos de OMC, o que tomará por base as reuniões do Comitê sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Comitê do SPS), a revisão realizada em 1997 e as propostas apresentadas pelos Membros, focalizando a Rodada de Doha.

Como se pretende verificar qual a capacidade da OMC em evitar a adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias meramente protecionistas, o capítulo 3 trata a jurisprudência da OMC desde 1995 até 2004. Serão analisados os quatro casos julgados pelo OSC, que tiveram como base o SPS (hormônios, salmões, variedades e maçãs), os casos que não tiveram seguimento, os que foram resolvidos mediante acordo entre os Membros e os casos em andamento.

Diante dos quatro casos julgados, adota-se metodologia semelhante, que traz num primeiro momento o histórico da controvérsia, para depois apresentá-la, analisar seus efeitos jurídicos e, por fim, ponderar as conclusões. Já os demais serão tratados com maior brevidade, a fim de poder visualizar qual o desenho do caso, qual a medida em questão e qual o posicionamento dos Membros.

É a análise dos casos que permitirá detectar quais os principais problemas e temas relativos ao Acordo SPS, o que motiva o capítulo 4. Nessa oportunidade serão expostos assuntos que trazem o SPS à discussão, como organismos geneticamente modificados (OGMs), rotulagem, doença da vaca louca, febre aftosa, influenza aviária, países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo e regionalismo.

1

Formação do Sistema Multilateral de Comércio

O objetivo deste primeiro capítulo é visualizar o surgimento do sistema multilateral de comércio, analisando o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – Gatt 1947) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Faz-se uma breve contextualização do Gatt 1947, enfatizando sua estrutura, natureza jurídica, princípios e exceções. Em seguida, cumpre dar atenção às rodadas de negociações, ocorridas desde 1947, em que merecerão ênfase a Rodada Tóquio (1973-1979) e a Rodada Uruguai (1986-1994), tendo em vista a expansão dos temas negociados, incluindo-se barreiras não-tarifárias, até chegar à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1º de janeiro de 1995.

Analisar-se-ão, então, quais as funções, objetivos, princípios e estrutura da OMC, bem como as alterações sofridas pelo sistema multilateral de comércio, com destaque para os pontos de evolução comparativamente ao Gatt 1947, o que será feito sempre tendo como foco a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias.

1.1. O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt)

1.1.1. Pano de Fundo: a Conferência de Havana e a OIC

A 2ª Guerra Mundial trouxe conseqüências catastróficas para o mundo, ainda assolado pelos reflexos do primeiro grande conflito. Embora no campo militar os Estados atuassem em blocos – Aliados e Eixo – no cenário comercial prevaleciam políticas protecionistas visando à manutenção de empregos, à proteção dos mercados e à necessidade de

buscar equilibrar a balança de pagamentos. Assim, a redução da competitividade pela utilização de barreiras comerciais mostrava-se como caminho viável.

As conferências realizadas sob os auspícios da Liga das Nações (principalmente entre 1926 e 1936) e as discussões oriundas da negociação de acordos bilaterais de comércio ajudaram a delinear a base sobre a qual seria estruturado o sistema multilateral de comércio.

Nesse ambiente, a Carta do Atlântico, de agosto de 1941, selou o compromisso de Roosevelt e Churchill em relação à construção de uma nova ordem mundial, baseada na cooperação, visando o incremento dos padrões de trabalho, o desenvolvimento econômico e a segurança social.¹

Enquanto as discussões sobre o comércio ganhavam forma e densidade, realizou-se em New Hampshire, entre julho e agosto de 1944, a Conferência de Bretton Woods, visando delinear as novas bases do sistema econômico-financeiro mundial. Para tanto, previu-se a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) ou Banco Mundial, e da Organização Internacional do Comércio (OIC).

O FMI teria como incumbência manter a estabilidade das taxas de câmbio, evitando a desvalorização das moedas, e ajudar os países com dificuldades na balança de pagamentos pela concessão de créditos especiais, o que careceria de um sistema multilateral de pagamentos baseado na conversibilidade das moedas, promovendo dessa forma um maior fluxo de comércio em um meio estável. Por sua vez, o Banco Mundial fomentaria a reconstrução do mundo no pós-guerra por meio dos empréstimos de capital a longo prazo, e, em momento posterior, ajudaria os países em desenvolvimento, com base no financiamento de projetos que necessitariam de análise e aprovação.

Ao final da 2^a Guerra, as instituições previstas para cuidar dos assuntos econômico-financeiros – o FMI e o Banco Mundial – tinham

¹ Jackson, 1969, p. 38; Almeida, 1998, p. 122.

sido criadas, enquanto que o terceiro pilar da nova ordem, a OIC, não teve a mesma sorte.

Em dezembro de 1945, Estados Unidos e Grã-Bretanha lançaram as bases da OIC, que foram acolhidas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc),² criado para atuar como um órgão de coordenação das iniciativas internacionais no tocante à cooperação econômica.³ Na sua primeira reunião, em fevereiro de 1946, foi adotada resolução que convocou uma Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego com o objetivo de esboçar a carta da OIC e para dar início às negociações relativas à redução das barreiras tarifárias.⁴

Foi então criado um Comitê Preparatório, que deveria promover uma primeira reunião em outubro de 1946, na cidade de Londres. As discussões na ocasião seguiram tomando como base um segundo rascunho da proposta norte-americana, publicado em setembro de 1946, o qual delineou os traços de uma negociação tarifária a ser realizada na segunda sessão do Comitê Preparatório, a ser realizada em Genebra.

De 20 de janeiro a 25 de fevereiro de 1947, houve uma reunião do comitê encarregado da preparação dos rascunhos da carta (*Drafting Committee*), na cidade de Lake Success, Nova Iorque, momento em que o primeiro rascunho completo do que viria a ser o Gatt foi elaborado.

A segunda reunião do Comitê Preparatório ocorreu em Genebra entre abril e outubro de 1947, e preocupou-se com o rascunho final da carta da OIC – que deveria ser levado à Conferência das Nações Unidas a ser realizada no final daquele ano – mas principalmente com as negociações tarifárias. Como será visto no próximo item, o Gatt foi celebrado ao final desse encontro, dando espaço ao multilateralismo, característico do novo sistema que ganhava traços bem delineados.⁵

² *United Nations Economic and Social Council.*

³ Órgão originariamente previsto na Carta da Organização das Nações Unidas – artigo 7, parágrafo 1 – instituído de acordo com o capítulo X (artigos 61 a 72).

⁴ Jackson, 1969, p. 41.

⁵ “O multilateralismo tinha a seu favor a lembrança recente, e amarga, da falência do protecionismo generalizado, nascido com a crise de 1929 e que desembocou na guerra.” Cf. Almeida, 1998, p. 127.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego foi realizada em Havana, entre 21 de novembro de 1947 e 24 de março de 1948, tratando de lapidar os trabalhos realizados desde 1946, o que culminou com a “Carta de Havana Instituído a Organização Internacional do Comércio”.

De acordo com Paulo Roberto de Almeida:

A versão final da Carta da OIC foi assinada, em 24 de março de 1948, por representantes de 53 países, incluindo os Estados Unidos. Para obter tal acordo, a carta da OIC incluía tantas exceções, lacunas e ambigüidades deliberadas que mesmo seus partidários mostravam muito pouco entusiasmo por ela – apenas dois países chegaram a ratificá-la: a Austrália, de forma condicional, e a Libéria, incondicionalmente.⁶

A dificuldade em obter as ratificações fez que a OIC não se tornasse realidade, o que motiva breve explicação. O papel dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha como idealizadores da nova ordem que adviria após o fim da Segunda Guerra foi marcante, num primeiro momento, por meio de negociações bilaterais (1943), e, após, fomentando projetos e conclamando os Aliados a discutirem quais seriam os novos alicerces político-econômicos do pós-guerra.

O fato de o Congresso norte-americano não ter aprovado a Carta da OIC, remonta aos resultados do “Seminário de 1943”, que previu a liberalização, mas ao mesmo tempo consubstanciou a preocupação norte-americana e inglesa no tocante a subsídios, inclusive relativos ao protecionismo agrícola, redução tarifária e balanço de pagamentos, dada sua relação com o artigo XIV do Acordo do FMI.⁷

⁶ Almeida, 1998, p. 129.

⁷ É interessante notar que enquanto os Estados Unidos urgiam manter a proteção aos seus produtores agrícolas, envolvendo subsídios e restrições quantitativas, o que foi reconhecido pelos ingleses que concordavam com o *farm problem*, a Grã-Bretanha não era simpática à eliminação da *Commonwealth Tariff Preference*, o que mostrava a carência de uma base de comprometimento com os temas negociados, ressaltando a importância do caráter protecionista. Hudec, 1975, p. 10-17; Nasser, 1999, p. 42-47.