

Diplomacia Alimentar:

Qual o apetite do Brasil no cenário mundial? A regulação internacional da produção e do comércio de alimentos





- 1. O Brasil na produção e comércio de alimentos**
- 2. Foros internacionais para a produção e comercialização de alimentos**
- 3. Tendências na normativa internacional e nas políticas nacionais**
- 4. Atores e instituições relevantes para o posicionamento brasileiro**
- 5. A economia política da política comercial agrícola no Brasil**
- 6. O Brasil e as instâncias produtoras de regras**
- 7. Conclusões e recomendações**



1. O Brasil na produção e comércio de alimentos



Principais exportadores de produtos agrícolas Posição no ranking e participação no valor das exportações mundiais: 2016 e 2000

2016			2000		
	Ranking	Participação		Ranking	Participação
União Europeia	1	41,1	União Europeia	1	46,9
Estados Unidos	2	11	Estados Unidos	2	14
BRASIL	3	5,7	Canadá	3	3,9
China	4	4,2	Austrália	4	3,7
Canadá	5	3,4	BRASIL	5	3,2
Total		89,8	Total		90,9

Fonte: FAO (2018) com base nos dados disponíveis no *World Integrated Trade Solution (WITS)*



Posição do Brasil no ranking mundial, por produto: Média 2015-2017 e projeção para 2028

Produto	PRODUÇÃO		EXPORTAÇÃO	
	Média 2015 - 2017	2028	Média 2015 - 2017	2028
Açúcar	1	1	1	1
Algodão	5	4	3	2
Carne bovina	2	2	3	1
Carne de porco	3	3	4	4
Etanol de cana-de- açúcar	1	1	2	2
Milho	3	3	2	2
Óleo vegetal	5	5	7	7
Outras oleaginosas	16	16	11	11
Soja em grão	2	1	1	1
Trigo	15	15	10	13

Fonte: OECD Agriculture Statistics



O QUADRO REGULATÓRIO INTERNACIONAL: EVOLUÇÃO E IMPACTOS

- Crescimento da produção e do comércio agrícola facilitado pela redução das barreiras ao comércio destes produtos nas duas últimas décadas, promovida pelo Acordo Agrícola da Organização Mundial do Comércio (OMC), acordos preferenciais de comércio e por mudanças unilaterais nas políticas agrícolas
- Remoção das barreiras ao comércio tem impactos positivos na oferta (aumento da produção nos países com vantagens comparativas) e na demanda mundiais. Queda dos preços dos alimentos aumenta o poder de compra da população, principalmente dos mais pobres
- Brasil é dos maiores beneficiários de movimentos de remoção de barreiras ao comércio de produtos agrícolas
- Ainda assim, a proteção ao comércio de produtos agrícolas permanece bastante elevada e desigual entre os diferentes países do mundo
- Novas “camadas” de regulação nacional e internacional se somam às formas mais tradicionais



DIANTE DESSE CENÁRIO, O POSICIONAMENTO OFICIAL BRASILEIRO TRADUZ ESSENCIALMENTE A DEFESA DOS INTERESSES DO SETOR AGROPECUÁRIO EXPORTADOR

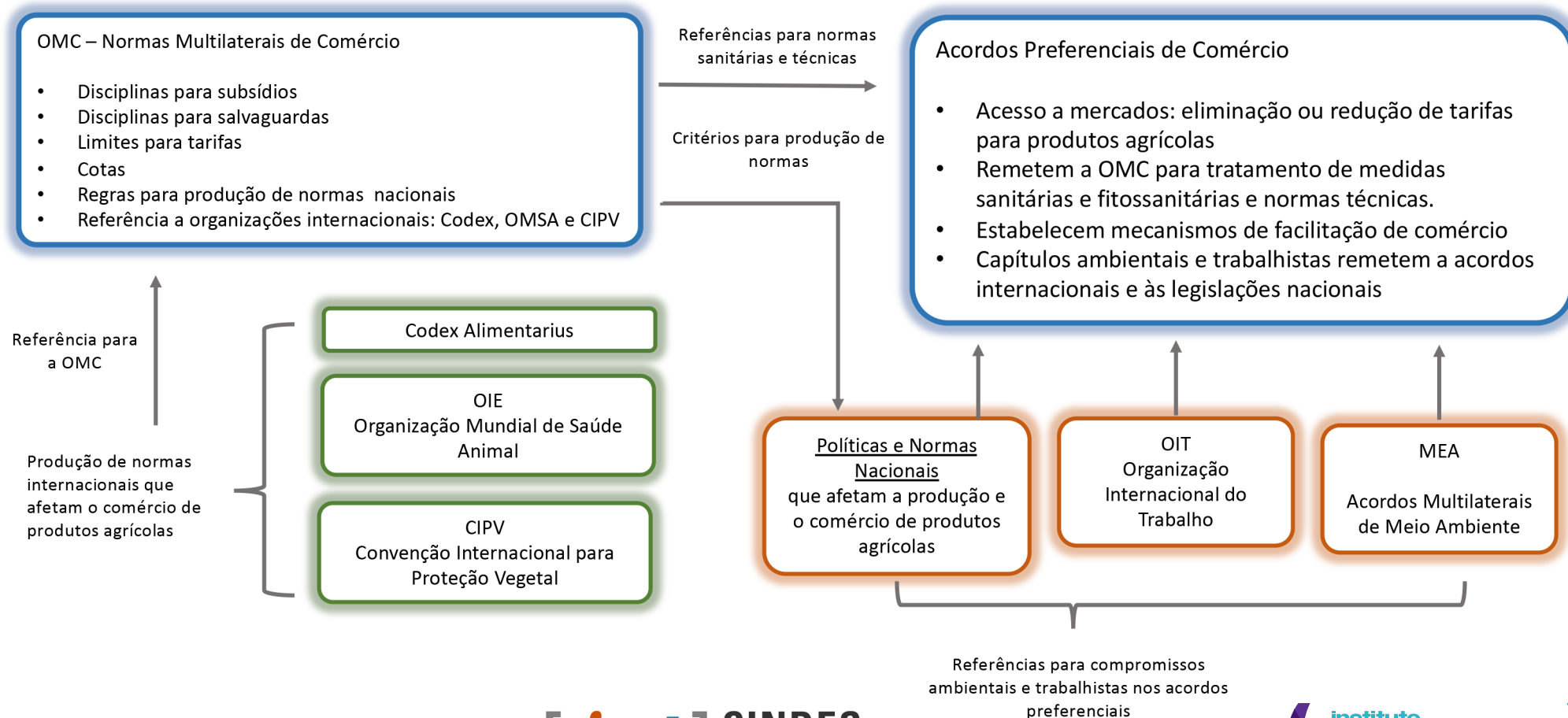
- melhoria das condições de acesso aos mercados: agenda de liberalização tarifária e não tarifária, na OMC, acordos preferenciais
- redução das distorções econômicas e comerciais geradas pela concessão de subsídios domésticos e à exportação por países como EUA, China, Índia e União Europeia
- resistência em relação a iniciativas que buscam acomodar preocupações movidas tanto pelo “mundo da precaução” quanto pela agenda climática, na forma de novos critérios para a avaliação de aspectos qualitativos do processo de produção dos bens exportáveis
- questionamento de medidas nacionais adotadas por países e que são percebidas pelo governo e por *stakeholders* privados no Brasil como danosas aos interesses exportadores brasileiros e contrárias às regras da OMC.



2. Foros e âmbitos internacionais para a produção e comercialização de alimentos



FOROS E ÂMBITOS DE REGULAÇÃO DA PRODUÇÃO E DO COMÉRCIO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS





3. Tendências na normativa internacional e nas políticas nacionais



DAS TARIFAS ÀS MEDIDAS TÉCNICAS: A REGULAÇÃO QUE AFETA OS PRODUTOS E SEUS PROCESSOS PRODUTIVOS

- liberalização tarifária propiciada pelas negociações comerciais moveu o foco da política comercial do eixo das políticas aplicadas nas fronteiras às políticas “dentro das fronteiras”
- debate acerca do “protecionismo disfarçado” por medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias, ganhou relevância em paralelo aos avanços na pesquisa científica
- acordos da OMC (AMSF e ACBT) tratam das relações entre as medidas domésticas e os padrões internacionais, estabelecendo a recomendação geral de que estes últimos sejam seguidos
- padrões nacionais não violam os acordos da OMC simplesmente por diferir dos padrões internacionais. Se o padrão doméstico é mais restritivo do que o internacional, o país deve oferecer justificativas científicas para essa conduta
- AMSF autoriza a adoção temporária de medidas ditadas pelo chamado “princípio da precaução” e por preocupações ambientais. Exceções previstas pelo Art XX do GATT vão na mesma direção



TRATAMENTO DE TEMAS AMBIENTAIS NA OMC

- Artigo XX do GATT: exceções ao cumprimento das regras comerciais multilaterais, no caso da adoção de medidas “necessárias para proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal” ou “relacionadas à conservação de recursos naturais não renováveis”
- no entanto, o *chapeau* do mesmo artigo XX é redigido de maneira a reduzir os riscos de que medidas inconsistentes com as regras do GATT “resultem em discriminação arbitrária ou injustificável e constituam uma restrição disfarçada ao comércio internacional”
- Principais temas ambientais previstos pelo mandato de Doha da OMC:
 - relações entre as regras da OMC e as obrigações comerciais específicas contidas em acordos ambientais multilaterais
 - redução ou eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias incidentes sobre bens e serviços ambientais



CRESCER O NÚMERO DE ACORDOS PREFERENCIAIS QUE INCLUEM DISPOSIÇÕES REFERENTES A COMÉRCIO, DE UM LADO, MEIO AMBIENTE E TRABALHO, DE OUTRO.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA:

- Partes podem regular, mas não devem reduzir os padrões para atrair investimentos ou promover o comércio
- Compromisso em respeitar os core *labour* standards da OIT
- Compromisso de cumprir as disposições dos acordos multilaterais de meio-ambiente.
- Compromisso de respeitar a UNFCCC e o Acordo de Paris
- Compromisso de combater a exploração ilegal da madeira e o comércio a ela relacionado
- Princípio da precaução: direito de estabelecer medidas para lidar com riscos de degradação ambiental ou à segurança e saúde no trabalho no território da parte que invoca a medida
- O capítulo não está associado a sanções do mecanismo de solução de controvérsias do acordo. Divergências entre as partes submetidas a painel de peritos



PADRÕES PRIVADOS DE SUSTENTABILIDADE NOS PRODUTOS ALIMENTÍCIOS: IMPORTÂNCIA CRESCENTE

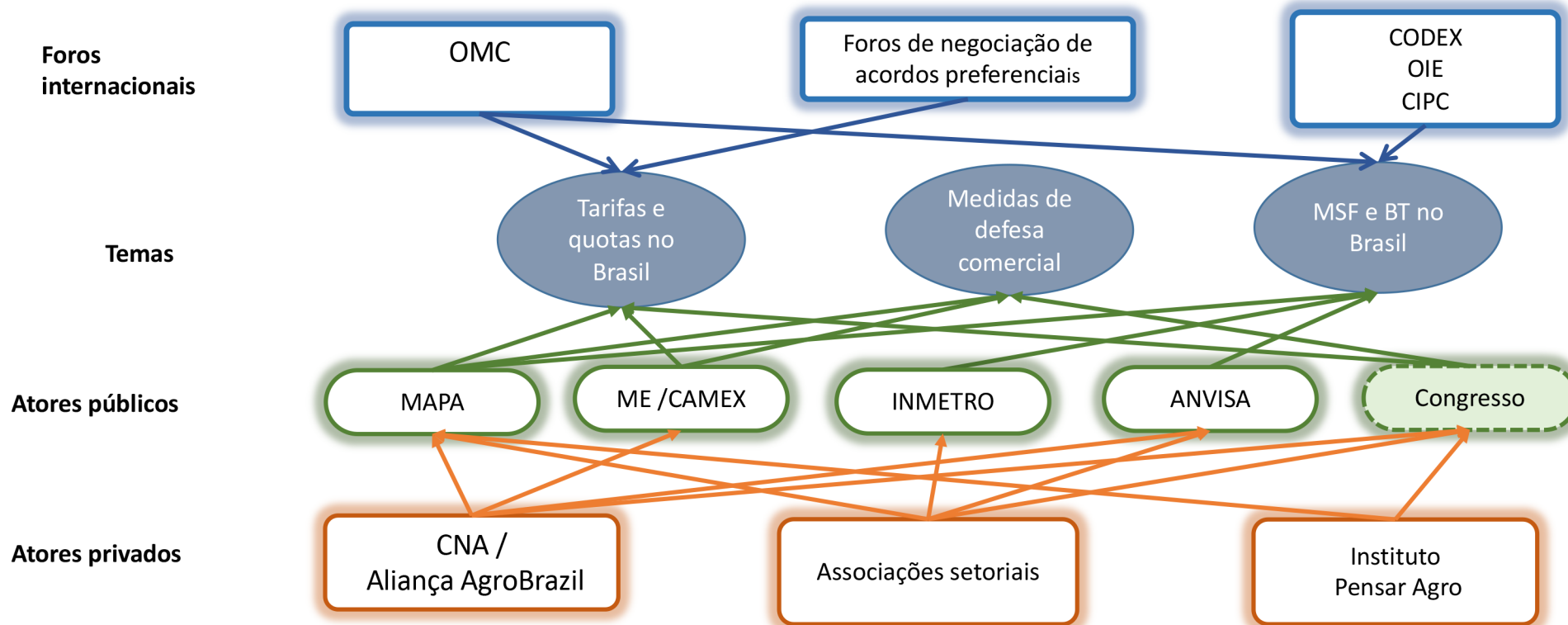
- a partir dos anos 1990: amplo conjunto de instrumentos de avaliação e certificação dos atributos ambientais, sociais e climáticos dos bens e dos seus métodos de produção
- padrões voluntários de sustentabilidade criados em diferentes setores e países configuram nova camada de governança e regulação do comércio internacional
- Motivações:
 - **Oferta:** padrões são instrumentos úteis para CGVs; contribuem para eficiência, garantia de qualidade e segurança; formação de marca e reputação etc
 - **Demanda:** crescente relevância atribuída por consumidores e formuladores de política dos países desenvolvidos às agendas ambiental, social e climática – e à relação entre estas agendas e as condições de produção e comercialização de produtos agrícolas



4. Atores e instituições relevantes para o posicionamento brasileiro



FOROS INTERNACIONAIS E ATORES INTERNOS QUE REGULAM E ATUAM SOBRE A POLÍTICA COMERCIAL UNILATERAL DO SETOR AGRÍCOLA





5. A economia política da política comercial agrícola no Brasil



A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA COMERCIAL AGRÍCOLA

- **A emergência do setor agroexportador como ator na política comercial:** nos anos 90, crescimento das exportações, enfrentamento de barreiras e mobilização para negociações comerciais
- **Consolidação da coalizão doméstica público-privada** que empurra a agenda do setor agroexportador brasileiro nos foros internacionais de produção de normas
- **A desmobilização dos atores privados e a continuidade da estratégia oficial:** emergência da China e alta dos preços das *commodities* desmobilizam setor agroexportador
- **Os dois circuitos da economia política da política comercial agrícola:** desmobilização do setor agroexportador em relação à agenda comercial + ativismo protecionista dos setores agrícolas que competem com as importações (lácteos, trigo, vinhos, arroz, fumo, café e até mesmo etanol);
- **O problema da imagem:** para alguns atores privados este é hoje o maior desafio a ser enfrentado pelo setor agroexportador brasileiro.



OS POSICIONAMENTOS BRASILEIROS SOB PRESSÃO NO NOVO CENÁRIO REGULATÓRIO INTERNACIONAL

- **Conflitos nas cadeias:** a coalizão que sustenta a posição oficial do Brasil nas negociações sobre regras é cada vez mais testada pela crescente diferenciação entre os interesses dos atores dos setores (Aprosoja vs ABiove).
- **No cenário internacional,** sem que a relevância do “núcleo duro” de regulação do comércio agrícola se reduza, vêm ganhando peso os “três S”: saúde humana, sanidade animal e vegetal e sustentabilidade (Jank).
- Com frequência, o **Brasil atua reativamente** a iniciativas de outros países percebidas como potencialmente protecionistas ou negativas para as exportações brasileiras.
- **Propostas brasileiras** mais recentes traduzem a percepção de que a agenda dos exportadores brasileiros se moveu de temas tarifários e de restrições quantitativas a questões relacionadas à saúde humana e à sanidade animal e vegetal.



6. O Brasil e as instâncias internacionais produtoras de regras



O BRASIL NOS FOROS DE NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS: OMC E ACORDOS PREFERENCIAIS

- **A OMC tem sido o *locus* prioritário** para negociações de temas de interesse do setor agrícola na agenda comercial brasileira.
- **A preferência pela OMC como foro negociador reflete a importância das regras** (subsídios, normas técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias) na agenda do setor agrícola brasileiro.
- **Os acordos preferenciais são mais relevantes para a negociação de tarifas e cotas** que restringem as exportações de produtos agropecuários, mas **vêm perdendo** prioridade na agenda do setor agro exportador desde o final dos anos 1990.



O BRASIL NA OMC

- Atuação do Brasil nos temas agrícolas na OMC é orientada fundamentalmente pelos **interesses exportadores**
- Brasil aplica montantes de **subsídios** significativamente inferiores àqueles a que teria direito pelos compromissos do AsA. Subsídios são considerados um dos principais fatores a distorcer as condições de concorrência nos mercados internacionais de produtos agrícolas
- Apesar disso, são as **normas técnicas**, em particular as normas sanitárias e fitossanitárias, que vêm dominando a agenda brasileira de política comercial agrícola.

A atuação brasileira nos comitês da OMC é compatível com a de um país que **questiona medidas sanitárias e fitossanitárias e de barreiras técnicas adotadas por seus parceiros comerciais**, ainda que seja questionado em casos específicos

- Propostas brasileiras buscam aumentar a **transparência**, reforçar as obrigações com a notificação de medidas e articulação com os compromissos assumidos pelos países em outras instâncias produtoras de normas internacionais (Codex, OMSA, por exemplo)



O BRASIL E AS INSTÂNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PRODUTORAS DE NORMAS (CODEX, OMSA E IPPC)

- Estrutura institucional mobiliza órgãos públicos e entidades privadas e funciona como instância de discussão, coordenação e elaboração das posições oficiais. **INMETRO desempenha papel central nesta estrutura**
- **Codex recebe maior atenção.** Escopo de abrangência do Codex é maior e os temas aí tratados estão mais sujeitos a interpretações e à influência de preferências nacionais
- **Boa parte da agenda sanitária é negociada na esfera bilateral**
- Nas instâncias de produção de normas internacionais, reproduzem-se em boa medida as clivagens que se verificam nas negociações comerciais agrícolas. **Brasil se posiciona em geral do lado dos EUA**
- Posicionamento brasileiro é pautado pelos **interesses de setores empresariais exportadores**, mas somente aqueles mais mobilizados em relação à agenda internacional buscam influenciar posições e atuar diretamente em questões de seu interesse específico



O BRASIL E OS PADRÕES PRIVADOS DE SUSTENTABILIDADE

- A partir dos anos 1990, **empresas exportadoras brasileiras** de diversos setores – como celulose, vestuário e calçados – **tiveram que lidar com padrões voluntários** de avaliação dos produtos e métodos de produção com base em critérios ambientais, mas também sociais e trabalhistas
- Com a crescente **relevância do tema da mudança climática** e a emergência do Brasil como provedor global de produtos agropecuários e alimentos, a agenda do desenvolvimento sustentável no país passa a se identificar em larga medida com a redução dos níveis de desmatamento da Amazônia (mas também do Cerrado)
- **Todas as commodities brasileiras com forte presença nos mercados internacionais passaram a ser objeto de questionamento** no que se refere a padrões trabalhistas, ambientais, à sanidade, segurança alimentar e rastreabilidade, e demandas ligadas à qualidade e origem do produto
- Alguns setores exportadores (soja, açúcar / etanol) participam de iniciativas internacionais que estabelecem **padrões voluntários de sustentabilidade**



7. Conclusões



CONCLUSÕES

- A emergência do setor agroexportador brasileiro como ator global no comércio produziu importantes transformações nos posicionamentos brasileiros
- Prioridade tradicionalmente concedida pelo Brasil à OMC como foro para as negociações agrícolas expressa a prioridade temática da agenda exportadora, especialmente na área de subsídios
- A contrapartida desta postura ofensiva em foros internacionais foi o estabelecimento, em âmbito doméstico, de uma rede de instituições públicas e privadas mobilizadas em torno dos interesses do setor agroexportador
- A frustração de resultados negociadores e a explosão da demanda chinesa por *commodities* reduziram o impulso ofensivo desta coalizão, mas os atores governamentais mantiveram a pressão sobre a crescentemente complexa agenda agrícola internacional



CONCLUSÕES

- Ao mesmo tempo em que a agenda externa ganhava em complexidade, o cenário doméstico no Brasil evidenciava as vulnerabilidades do setor em relação a essas tendências internacionais
- Vulnerabilidades relacionam-se às falhas institucionais que caracterizam a função de vigilância sanitária animal e a implementação de políticas ambientais no país. Podem a termo hipotecar as perspectivas de crescimento das exportações agropecuárias brasileiras
- No entanto, no curto prazo, ao menos parte relevante do setor agroexportador ainda não sente as implicações do novo ambiente regulatório internacional
- Em qualquer caso, as implicações do novo cenário regulatório tendem a impactar diversamente os setores, segundo o tipo de problema que é identificado



RECOMENDAÇÕES - 1

- **Mapeamento das iniciativas de estabelecimento de padrões privados e de esquemas de certificação voluntários em setores agroexportadores brasileiros.**

Diversos setores agroexportadores brasileiros lidam com iniciativas privadas internacionais de estabelecimento de padrões e de certificação de produtos. A situação é dinâmica, há diferentes iniciativas com características variadas e seria relevante ter um mapeamento do envolvimento dos setores agroexportadores com tais iniciativas, bem como uma avaliação dos pontos fortes e fracos dos esquemas privados aos quais aderem produtores brasileiros.

- **Acompanhamento das políticas europeias e chinesas relacionadas à segurança e sanidade alimentar: principais eixos, tendências de desenvolvimento etc.**

A evolução das regulações europeias e chinesas relacionadas a produtos agropecuários e alimentos tende a exercer crescente influência sobre o desempenho das exportações brasileiras desses produtos. Portanto, seguir de perto tais evoluções constitui tarefa prioritária.



RECOMENDAÇÕES - 2

- **Compreensão das disposições sobre comércio e desenvolvimento sustentável no acordo Mercosul – União Europeia.**

O acordo entre os dois blocos inclui um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável. Trata-se do primeiro acordo comercial assinado pelo Brasil que associa temas comerciais a temas ambientais e trabalhistas. Há um déficit de conhecimento em relação às disposições do capítulo. Superar esse déficit é condição sine qua non para propor aperfeiçoamentos e monitorar as disposições do acordo no que se refere a esses temas.

- **Mapeamento do setor agroexportador brasileiro.**

Tal mapeamento visaria a tornar mais claro o quadro de incentivos e (desincentivos) que condicionam o posicionamento dos diferentes componentes do setor agroexportador em relação às tendências do ambiente regulatório internacional.

[*i* + d] **CINDES**
Centro de Estudos de
Integração e Desenvolvimento



www.escolhas.org