

**Do “novo protecionismo” ao
“protecionismo privado”:
a atuação da sociedade civil na
regulação do comércio
internacional**

OUTUBRO 2012

Apex-Brasil

Mauricio Borges
PRESIDENTE

Rogério Bellini
DIRETOR DE NEGÓCIOS

Regina Maria Silverio
DIRETORA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO

Marcos Tadeu Caputi Lélis
COORDENADOR DA UNIDADE DE INTELIGÊNCIA COMERCIAL E COMPETITIVA (UICC)

Manuela Kirschner do Amaral
AUTORES DO ESTUDO (UICC)

SEDE

Setor Bancário Norte, Quadra 02, Lote 11,

CEP 70.040-020

Brasília – DF

Tel. 55 (61) 3426-0202

Fax. 55 (61) 3426-0263

E-mail: apex@apexbrasil.com.br

© 2011 Apex-Brasil

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Do “novo protecionismo” ao “protecionismo privado”: a atuação da sociedade civil na regulação do comércio internacional

A preocupação por parte dos governos e da sociedade civil com a segurança e a qualidade dos produtos, assim como com a sustentabilidade ambiental, tem contribuído para a proliferação de regulamentos, normas, padrões e requisitos para a produção e a comercialização de produtos industrializados e agrícolas, os quais criam, muitas vezes, barreiras ao fluxo de mercadorias.¹ A criação e a imposição dessas medidas encontram-se, muitas vezes, associadas à garantia da estabilidade doméstica e à proteção de interesses considerados legítimos, os quais consistem em prerrogativas estatais inquestionáveis. A questão é, entretanto, como encontrar o equilíbrio entre a proteção desses interesses legítimos e a obrigação multilateral de não criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional?

As regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), principalmente aquelas relacionadas às barreiras técnicas e às medidas sanitárias e fitossanitárias, visam assegurar que tais medidas não se transformem em obstáculos desnecessários e injustificados ao comércio internacional. No entanto, a nova tendência de estabelecer padrões privados, ou seja, padrões desenvolvidos por organismos não estatais, impõe novo desafio, pois as regras multilaterais da OMC são aplicáveis unicamente aos Estados-Membros e não abrangem, dessa forma, padrões elaborados por instituições privadas. Essas medidas não estatais podem se tornar obstáculo ao comércio internacional e parecem estar fora do alcance das regras da OMC. Contudo, a linha divisória entre o que vem a ser uma medida estatal e não estatal nem sempre é evidente e demanda análise, já que as consequências no âmbito das regras da OMC serão diferentes, dependendo de quem tiver imposto medidas restritivas ao comércio: atores estatais ou não estatais.²

Existem, basicamente, dois tipos de instrumentos que estabelecem requisitos para produtos: regulamentos técnicos e padrões ou normas técnicas. Os primeiros consistem em exigência do governo, por meio de um regulamento, uma portaria ou um decreto, e, portanto, são obrigatórios. Os segundos provêm, muitas vezes, de demanda do próprio mercado de estabelecer requisitos mínimos de qualidade, segurança, sustentabilidade, entre outros, a fim de alcançar maior padronização dos produtos e, em princípio, facilitar o comércio. Esses padrões são estabelecidos por meio de normas técnicas de observância voluntária, que podem ser elaboradas por entidades privadas ou por entidades reconhecidas pelo governo como organismo normalizador nacional, como a ABNT no caso brasileiro.

A diferenciação entre esses dois mecanismos é importante na medida em que seu impacto na comercialização de produtos é distinto. Nesse sentido, o atendimento às especificações do regulamento é obrigatório e, assim, qualquer mercadoria que não atenda a essas exigências pode sofrer restrições à importação. Essa medida restritiva, quando aplicada de forma equivalente aos produtos nacionais e aos estrangeiros, pode ser considerada legítima de acordo com as regras da OMC. No entanto, quando a

¹ A conscientização a respeito dos impactos ambientais decorrentes do consumo tem gerado não só o aumento de regulamentações governamentais, mas também a integração da qualidade ambiental à percepção dos consumidores quanto à qualidade de um produto. Tais percepções não se restringem apenas às características físicas do produto, mas abrange os impactos associados ao seu processo produtivo. In, UNCTAD. *Trade and Environment Review 2006*. United Nations Conference on Trade and Development. United Nations, New York and Geneva, 2006. p. 2. Disponível em <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=6768&intItemID=3725&lang=1&mode=downloads>

² Para compreender a dificuldade em identificar o responsável pela medida privada restritiva ao comércio, ver Revisão da Literatura.

medida for, por exemplo, mais rigorosa do que necessário para assegurar o objetivo legítimo para o qual foi criada, ela poderá ser questionada no âmbito da OMC.

As normas técnicas ou padrões (*standards*), por sua vez, estabelecem padrões mínimos para determinado produto. Na medida em que a conformidade a essas especificações é voluntária, o governo não pode restringir a importação de mercadorias que não estejam em conformidade a tais requisitos. No entanto, percebe-se que esses padrões têm restringido de forma importante o acesso a mercados, já que alguns importadores vêm, frequentemente, exigindo o atendimento a alguns padrões voluntários, configurando, assim, mais uma forma de impedir o acesso a mercados. Nesse sentido, enquanto medidas restritivas ao comércio impostas por atores estatais podem ser questionadas no âmbito da OMC; não existe clareza a respeito do que pode ser feito quanto a medidas impostas por atores não estatais.³

É inquestionável a liberdade de importadores e consumidores adquirirem a mercadoria que julgarem mais convenientes. No entanto, quando os Estados adotam regulamentos técnicos, eles devem obedecer às regras multilaterais de comércio da OMC a fim de evitar que a medida seja discriminatória e, portanto, protecionista. Nesse sentido, os regulamentos governamentais, além de obedecerem aos princípios gerais estabelecidos no GATT, também estão sujeitos a regras específicas contidas no Acordo de Barreiras Técnicas e no Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, entre outros. Essa restrição na liberdade de estabelecer exigências técnicas ou sanitárias para a importação de mercadorias não se aplica, contudo, aos órgãos não estatais, os quais estariam livres para restringir a importação e a venda de mercadorias por meio de exigências técnicas e sanitárias muito mais rigorosas do que aquelas permitidas aos Estados. Assim, estaria a OMC “fechando os olhos” e tolerando normas e padrões privados ou semiprivados, os quais podem ser mais restritivos ao comércio do que tarifas ou outras medidas governamentais?

Nesse contexto, o objeto desse estudo consiste na análise dos padrões privados no âmbito do regime multilateral de comércio. A proliferação de padrões ambientais (ou requisitos) voluntários, formulados e administrados por organizações não governamentais - de forma totalmente independente ou com diversos graus de participação governamental - tornou-se questão problemática para muitos países de menor desenvolvimento relativo. Essas fontes não tradicionais de regulamentação global e os atores não estatais que as utilizam ou, até mesmo, as criam, podem constituir barreiras injustificáveis ao comércio internacional que escapam da competência da OMC. Na medida em que as leis da OMC são aplicáveis unicamente aos Estados-membros, em que medida esses padrões privados voluntários envolvem a participação do governo ou em que medida esses padrões podem ser atribuídos aos governos no que concerne às regras da OMC?

A primeira parte do estudo tratará da emergência do “Novo Protecionismo”, termo criado na década de 1970, quando os Estados passaram a criar regulamentos técnicos e sanitários e fitossanitários como forma de protecionismo. Na segunda parte, analisar-se-á a nova tendência nas relações comerciais: o “Protecionismo Privado”, no qual normas e padrões estabelecidos por entes não estatais têm o potencial de restringir o comércio internacional. Nesse contexto, serão apresentados, uma definição e uma tipologia para os padrões privados. Em seguida, será apresentado um panorama geral a respeito da criação e da

³ O Acordo TBT aplica-se a todos os produtos, tanto agrícolas quanto industriais. O escopo do acordo consiste em regulamentos técnicos, padrões e mecanismos de avaliação da conformidade. Percebe-se, dessa forma, que o Acordo refere-se tanto às medidas provenientes dos interesses governamentais quanto àquelas provenientes dos anseios da sociedade.

utilização dessas medidas nos setores de alimentos e energia. Por fim, os padrões privados serão analisados no âmbito das regras multilaterais de comércio.

1. O Novo Protecionismo: a regulamentação governamental para a proteção de interesses legítimos

Desde a criação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), em 1947, restrições quantitativas e tarifárias foram significativamente reduzidas. De uma forma geral, o GATT esforçou-se para promover a liberalização do comércio internacional. Em seus quarenta e oito anos de história, o maior sucesso do GATT foi a redução das tarifas entre as partes contratantes. De fato, muito se alcançou em matéria de redução tarifária: em 1947, a média tarifária aplicada sobre bens era de 40%, enquanto, ao final da Rodada Uruguai, essa média caiu para 5%.⁴ Além disso, o comércio de mercadorias dos países industrializados cresceu a uma taxa anual de 8% entre 1950 e 1975⁵.

A tendência de diminuir as barreiras tarifárias ao comércio por meio de rodadas de negociação no âmbito do GATT foi, no entanto, interrompida na década de 1970.⁶ Essas negociações para a redução das barreiras tarifárias foram acompanhadas pelo aumento das barreiras não tarifárias ou do protecionismo administrado, como preferem alguns economistas⁷. Assim, à medida que as tarifas e outras restrições quantitativas diminuía, outras formas sutis de protecionismo tornaram-se evidentes, como regulamentações governamentais a fim de proteger a saúde e a segurança da população e seu meio ambiente.⁸ Assim, enquanto tarifas e quotas foram significativamente reduzidas, a crescente exigência de regulamentos e padrões públicos contribuiu para o aumento das barreiras não tarifárias.⁹

Segundo Trebilcock & Howse, esse esforço para proteger a saúde e o bem-estar dos cidadãos, além do meio ambiente, torna-se questão sensível para os formuladores de políticas, na medida em que tais medidas podem ser manipuladas para proteger a indústria nacional da competição internacional. Mesmo quando não há evidente intento protecionista por parte do governo, divergências quanto aos regimes regulatórios ou, até mesmo, a falta de coordenação entre os diferentes órgãos governamentais envolvidos podem restringir o comércio.¹⁰

⁴ Thorstensen, Vera. *OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. 2ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

⁵ Gilpin, Robert. *A economia política das relações internacionais*. p. 215.

⁶ Segundo Gilpin, a diminuição do ritmo de crescimento do comércio e o renascimento do protecionismo podem ser explicados pelos seguintes fatores: a adoção das taxas de câmbio flutuantes; o aumento dos preços do petróleo (1973–74); a competição japonesa; a participação dos novos países industrializados no comércio mundial; o declínio da economia norte-americana; o processo de integração da Comunidade Econômica Européia e a estagflação mundial. *In*, Gilpin, Robert. *A economia política das relações internacionais*. p. 216.

⁷ Ver Bhagwati, Jagdish. *Protectionism*. p. 43.

⁸ A conscientização da necessidade de preservar o meio ambiente impulsionou os governos nacionais a adotarem legislação de proteção ambiental, com definição de padrões de emissão permitidos, mecanismos de aferição e penalidades. Quase todos os países da OCDE aprovaram, entre 1960 e 1979, legislações de proteção atmosférica e de controle da poluição das águas. Os países da Comunidade Européia, por sua vez, adotaram, além de seus regulamentos e legislações internas, a Diretiva Européia que regula a classificação, a embalagem e a rotulagem de substâncias perigosas.

⁹ International Trade Center. *The Interplay of Public and Private Standards*. Literature Review Series on the Impacts of Private Standards – Part III. p. 16.

¹⁰ Trebilcock, Michael J. & Howse, Robert. *The Regulation of International Trade*. p. 202.

Os diferentes níveis de regulamentação nacional representam, atualmente, grande desafio para o processo de liberalização comercial. Na medida em que um país adota normas mais exigentes em relação à proteção ao meio ambiente, por exemplo, verifica-se diferencial no custo de produção. No entanto, esse aspecto torna-se mais relevante quando se percebe que essas justificativas legítimas podem ser utilizadas como pretexto para medidas nacionalistas de proteção às indústrias domésticas. Esse fato salienta a dificuldade de identificar os limites entre o direito soberano de uma nação estabelecer seus próprios regulamentos e padrões e as obrigações assumidas perante a comunidade internacional de não impor medidas injustificadas de restrição ao comércio. Ruggie constata que os críticos não tinham dificuldade em perceber que a emergência do novo protecionismo no Ocidente não consistia, simplesmente, em nova manifestação do “*old-style protectionism*”, mas em reflexo da vitória do intervencionismo do Estado de bem-estar social em relação à economia de mercado.¹¹

O Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, constata essa tendência na qual as barreiras não tarifárias visam não necessariamente à proteção dos produtores nacionais contra produtos importados, mas, sobretudo, à obtenção de uma variedade de objetivos políticas públicas.¹² Nesse sentido, haveria uma transição de uma medida meramente protecionista no que diz respeito à economia nacional para uma voltada à precaução em âmbito social. Essa tendência é percebida em quase todas as economias na medida em que saúde, segurança e meio ambiente tornam-se valores sociais imperativos. Lamy salienta, ainda, que, em razão da expansão do escopo das políticas públicas, intervenções regulatórias para corrigir falhas de mercado, ao contrário das medidas tarifárias, vieram para ficar. No entanto, a ênfase em medidas governamentais para regular a atuação de atores privados no mercado ofusca a capacidade de os próprios atores não estatais tem de regular o mercado. Nesse contexto, padrões privados adotados por agentes econômicos podem atuar como barreiras não tarifárias e impactar o comércio internacional e o bem-estar social assim como medidas governamentais.

2. Protecionismo privado: a atuação da sociedade civil

A proliferação de padrões privados¹³ nas últimas décadas pode ser explicada em razão da: i) globalização das cadeias de produção; ii) maior conscientização por parte dos consumidores a respeito da qualidade e da segurança de alimentos e dos impactos ambientais decorrentes do consumo; e iii) transição para uma governança cada vez mais privada em razão da falta de expertise e recursos financeiros por parte do governo para lidar com questões cada vez mais complexas.¹⁴ Nesse mesmo sentido, estudos da FAO sugerem que os principais determinantes da proliferação de padrões privados são: a globalização

¹¹ Ruggie, John Gerard. *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*. p. 410.

¹² OMC. *World Trade Report 2012. Trade and Public Policies: A closer look at non-tariff measures in the 21st century*. Foreword by the WTO Director-General. p. 3.

¹³ Segundo a Organização Internacional de Normalização (International Organization for Standardization – ISO), padrões consistem em acordos documentados contendo especificações técnicas ou quaisquer outros critérios específicos a serem utilizados de forma consistente, como regras, orientações e definições, para assegurar que materiais, produtos, processos e serviços estejam compatíveis com seus propósitos.

¹⁴ International Trade Center. *The Interplay of Public and Private Standards. Literature Review Series on the Impacts of Private Standards – Part III*. p. 20.

comercial, o progresso na tecnologia da informação e a concentração das indústrias, mudança nas preferências dos consumidores, alterações regulatórias nos principais mercados desenvolvidos.

A complexidade das redes de produção global tem alterado a natureza do comércio internacional. Atualmente, comercializa-se não apenas produtos finais, mas insumos, os quais também devem estar em conformidade tanto com regulamentos quanto com normas e padrões. Segundo o World Trade Report 2012, nas transações comerciais de bens finais, padrões privados voluntários ajudam a corrigir uma falha de mercado. Esses padrões podem, dessa forma, sinalizar características peculiares do produto aos consumidores potenciais e aumentar sua comercialização sem a necessidade de estabelecer acordo comercial. No entanto, na medida em que o processo produtivo se expande além fronteiras, a governança entre firmas (e dentro delas) requer maior coordenação e monitoramento. Nesse contexto, as empresas utilizam-se frequentemente de padrões privados para controlar a cadeia produtiva. Tais medidas, sem dúvida geram consequências para o acesso a mercados.¹⁵

Como consequência da concentração industrial, varejistas têm adquirido maior poder de barganha, o que lhes têm possibilitado estabelecer exigências mais elevadas a seus fornecedores.¹⁶ Tais exigências não se referem somente a especificações relativas à característica final do produto, mas também ao método de produção, ao processamento e ao transporte. Parte dessas exigências pode ser explicada pela necessidade de varejistas aperfeiçoarem seus procedimentos logísticos. No entanto, outros requisitos têm sido estabelecidos em decorrência da pressão por parte da sociedade civil.

Nesse contexto, padrões sociais e ambientais refletem a crescente preocupação por parte dos consumidores quanto às condições sociais e ambientais relacionadas à produção. Representam, dessa forma, uma pressão por parte da sociedade civil para a melhoria das condições de trabalho, do bem-estar social e a redução dos impactos negativos ao meio ambiente. Assim, a preocupação por parte dos consumidores a respeito da segurança e da qualidade de alimentos e produtos estimulou atores do setor privado a apresentar garantias adicionais àquelas providas pelo governo.

No que diz respeito à segurança dos alimentos, a crescente preocupação por parte dos consumidores quanto a riscos alimentares, como salmonela, doença da “vaca louca” (encefalopatia espongiforme) e uma variedade de pesticidas, ensejou maior atuação do Estado.¹⁷ Na década de 1990, diversos regulamentos voltados à segurança alimentar foram editados. Na União Europeia, por exemplo, editou-se o *Food Security Act*, o qual determinou a responsabilidade do fornecedor pela segurança do produto comercializado.¹⁸ Nesse contexto, medidas legais poderiam ser adotadas contra varejistas e atacadistas mesmo que o problema tivesse sido causado em outro momento durante a cadeia de produção. Nesse caso, tanto a

¹⁵ OMC. World Trade Report 2012. Trade and Public Policies: A closer look at non-tariff measures in the 21st century. p. 166-169.

¹⁶ FAO. Private Standards in the United States and the European Union Markets for Fruits and Vegetables. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 2007.

¹⁷ Nesse contexto, capacidade regulatória do Estado gerava desconfiança por parte dos consumidores em relação à capacidade e eficiência do estado para lidar com essas novas ameaças. In, World Bank. *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*, Report 31207, Washington D.C.: The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Trade Unit. 2005.

¹⁸ Private Food Standards and their Impacts on Developing Countries. European Commission. DG Trade Unit G2.

reputação da empresa quanto sua sustentabilidade financeira estaria em risco caso não se apresentasse provas de que as medidas necessárias para prevenir e gerenciar o risco haviam sido adotadas.

Como resposta a essa ameaça, os principais supermercados europeus passaram a auditar produtores e fornecedores. As firmas desenvolveram, dessa forma, diversos códigos de boas práticas e instituíram certificação voluntária de terceira parte¹⁹. Esses códigos foram os passos iniciais em direção a iniciativas de certificação privada na Europa Ocidental.²⁰ No entanto, preocupações relacionadas à segurança alimentar ensejaram o controle não somente das características finais de determinado produto ou alimento, mas ao gerenciamento do método e do processo de produção, tal como o HACCP²¹ no processamento de alimentos, a rastreabilidade de produtos, e o gerenciamento da segurança da “fazenda ao garfo” (“*farm-to-fork*”), a fim de garantir a integridade de toda a cadeia de produção/fornecimento.²² Nesse caso, o padrão não só estabelece o que deve ser atingido, mas também cria regras em relação à forma como deve ser atingido. Como consequência, cria-se, de fato, um sistema de gerenciamento e de certificação.²³ A pressão por parte dos consumidores e o aumento da regulação em nível tanto nacional quanto internacional contribuíram, portanto, para a emergência de um tipo de governança privada.

No que diz respeito ao meio ambiente, os consumidores desempenharam papel importante ao traduzir sua consciência ambiental em poder de compra e a optar, de forma crescente, por “produtos verdes”, ou seja, aqueles considerados como os de menor impacto ao meio ambiente. Guias de compras com relação dos produtos considerados “verdes” tiveram ampla tiragem e encontraram ampla repercussão entre os consumidores. Introduzia-se, dessa forma, o conceito de “mercado verde”. Destaca-se, ainda, o papel desempenhado pelo varejista no desenvolvimento desse mercado. Como intermediário entre consumidor e fabricante, o varejista, conhecedor do perfil dos consumidores, pressionou fornecedores a fim de modificar seus produtos e processos de produção. O compromisso dos varejistas em adquirir somente produtos ambientalmente saudáveis e evitar aqueles nocivos ao meio ambiente ficou conhecido como “evasão

¹⁹ Certificação consiste em um procedimento pelo qual uma Terceira parte concede garantia por escrito que um produto, processo ou serviço está em conformidade com determinadas normas/padrões. Pode ser vista como uma forma de comunicação ao longo da cadeia de produção/suprimento. O órgão responsável pela certificação é denominado organismo certificador, o qual é responsável pela inspeção ou auditoria. A concessão do certificado depende, dessa forma, do relatório da inspeção/auditoria e de outras informações complementares. A fim de assegurar que os organismos certificadores sejam capazes de desenvolver programas de certificação, eles devem ser avaliados por e acreditados por instituição competente. Em muitos casos, organismos certificadores são acreditados por instituições governamentais ou paraestatais, as quais avaliam a conformidade à diretrizes para a operação de organismos certificadores estabelecidas pela ISO, pela União Europeia ou qualquer outra entidade. No entanto, em alguns casos, organismos normalizadores (padronizadores) podem acreditar organismos certificadores no âmbito de suas próprias normas.

²⁰ European Commission. Private Food Standards and their Impacts on Developing Countries. DG Trade Unit G2.

²¹ O sistema de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controlo - HACCP (do inglês - Hazard Analysis Critical Control Points) - é um sistema preventivo que busca a produção de alimentos inócuos. Este princípio está sustentado na aplicação de princípios técnicos e científicos na produção e manuseamento dos alimentos desde o campo até a mesa do consumidor.

²² Essas preocupações foram expressas em regulamentos públicos na União Europeia, que, de fato, tem sido o centro impulsionador da criação de padrões privados. O Regulamento EC 178/2002, que criou o *European Food Safety Authority*, salientou a questão da rastreabilidade e controle ao longo da cadeia de produção. Henson, Spencer; Humphrey, John. The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes. Paper Prepared for FAO/WHO. Maio de 2009. p. 10.

²³ Henson, Spencer; Humphrey, John. The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes. Paper Prepared for FAO/WHO. Maio de 2009. p. 3.

seletiva”.²⁴ A aliança entre ambientalistas, varejistas e consumidores gerou pressões sobre os produtores, que passaram, então, a orientar seus esforços de comercialização para os “consumidores verdes”.

Nos últimos 10 a 20 anos, diversos padrões privados foram criados para tratar, particularmente, de questões ambientais e sociais. Esses padrões podem estar relacionados à segurança dos alimentos, mas também têm estado cada vez mais presentes no controle da procedência dos produtos, dos impactos ambientais, do bem-estar animal, entre outros. Tais áreas têm sido caracterizadas pela ausência de regulação intergovernamental ou pela falta de eficácia das regulamentações nacionais, quando existentes.²⁵ Os padrões privados surgiram, dessa forma, em muitos países industrializados como importante meio de governança do mercado. A evolução dessas medidas levou ao questionamento do papel das instituições públicas e privadas na governança da qualidade dos alimentos e da proteção ambiental.²⁶

3. Padrões privados: definição e tipologia

Na literatura, os termos “padrões voluntários” e “padrões privados” têm se confundido. Padrões voluntários são aqueles cuja observância não é mandatária. Podem ser criados tanto por entes estatais quanto não estatais. Assim, governos, além de poderem estabelecer medidas obrigatórias (regulamentos) podem estabelecer padrões voluntários. Padrões privados, por sua vez, podem ser de observância obrigatória ou não, no entanto são estabelecidos por entes não estatais. Podem, dessa forma, ser desenvolvidos por diversas entidades, como empresas, coalizões de empresas, organismos normalizadores não-governamentais (incluindo órgãos regionais e internacionais), associações setoriais, entre outras organizações não governamentais. Em geral, a observância é voluntária, desde que não sejam referenciados em instrumento normativo governamental (lei ou regulamento). Nesse sentido, existem casos em que o governo determina a conformidade a padrões privados (Tabela 1). Em razão da diversidade de padrões que tendem a ser considerados privados, tem-se constatado a dificuldade em distinguir e identificar as inter-relações entre a regulação pública e a regulação privada.

No que diz respeito a padrões públicos, os mais comuns são os regulamentos promulgados por governos e mandatários em sua esfera de competência. No entanto, como visto, governos também podem desenvolver padrões voluntários, os quais podem ser entendidos, segundo Brunsson e Jacobsson, como “leis opcionais”.²⁷

²⁴ Corrêa, Leonilda B. C. G. *Comércio e Meio Ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao selo verde*. p. 15.

²⁵ Henson, Spencer; Humphrey, John. Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains.

²⁶ Além disso, algumas formas de regulação consistem, na prática, em regulações privadas impostas a outros entes privados, como no caso de padrões estabelecidos por varejistas. Nesses casos, o padrão visa a assegurar a qualidade e a segurança dos produtos que carregam a marca de cadeias de supermercado. O principal objetivo da maioria dessas coalizões de supermercados, conforme o autor, não consiste em implementar medidas relativas a responsabilidade social e corporativa, mas em transferir os riscos advindos da cadeia produtiva para o produtor. *In*, Havinga, Tetty. Actors in private food regulation: Taking responsibility or passing the buck to someone else? Nijmegen Sociology of law. Working Papers Series 2008/01.

²⁷ Na indústria alimentícia, o Label Rouge pode ser citado como exemplo de padrão voluntário, inicialmente desenvolvido pelo governo francês.

Tabela 1: Tipos de Padrões

	Público	Privado
Mandatário	Regulamentos	Padrões privados legalmente obrigatórios
Voluntário	Padrões públicos voluntários	Padrões privados voluntários

Fonte: FAO/WHO

Padrões privados, por sua vez, não são, como visto, mandatários. Fornecedores não são obrigados por lei a cumprir com os requisitos estabelecidos por padrões privados. A conformidade a essas exigências é, assim, uma escolha da parte do fornecedor. No entanto, na medida em que padrões privados se tornam cada vez mais frequentes, esse poder de escolha torna-se limitado. Nesse contexto, quando um pequeno número de varejistas controla a venda de determinados produtos, as opções para fornecedores não certificados são consideravelmente reduzidas. Assim, quando o varejista estabelece sua própria rotulagem e exige a certificação por parte dos fornecedores, esse esquema funciona, *de fato*, como uma “norma industrial” para toda cadeia de fornecimento e produção.²⁸ A opção por aderir ou não a um esquema de certificação voluntário torna-se uma escolha entre o cumprimento aos requisitos ou a saída do mercado. Nesse sentido, padrões privados voluntários podem se tornar “quase mandatários” se grandes empresas ou grupos de grandes empresas exigem a certificação de produtores para que esses possam fazer parte de sua cadeia de suprimentos.²⁹ A concentração em determinados setores da economia pode aumentar essa tendência.³⁰ Nesse contexto, a distinção entre normas voluntárias privadas e requisitos obrigatórios “oficiais” ou “públicos” pode, além de não ser muito clara, não ser de grande valia.

Spencer Henson considera padrões privados como aqueles que são estabelecidos por entidades privadas (empresa, coalizões de empresas, organizações industriais, organizações não-governamentais).³¹ A obrigatoriedade ou não de sua observância depende, segundo o autor, da forma e do tipo de poder das entidades que adotam esses padrões. Assim, padrões privados são *de fato* voluntários na medida em que a entidade que o institui não tem o poder de obrigar sua observância. A obrigatoriedade da conformidade depende, dessa forma, do poder daqueles que os adotam (cadeias de supermercados) e que reconhecem o valor da conformidade daqueles que os implementam (produtores). Constata-se, dessa forma, o surgimento de uma regulação efetivamente privada, cuja observância corresponde a uma demanda proveniente do mercado. Tais padrões estão, crescentemente, adquirindo papel regulatório na sociedade, seja como antecipação à atuação Estatal, seja em sua completa substituição.³² Nesse sentido, parece haver

²⁸ OMC. Private Standards and the SPS Agreement. Note by the Secretariat, G/SPS/GEN/746. Geneva: WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. 2007.

²⁹ No entanto, mesmo que padrões privados se tornem *de fato* obrigatórios no âmbito de relações comerciais em razão da ampla observância por parte de atores dominantes no mercado, não há penalidade nos casos de sua não observância. No entanto, segundo o autor, um padrão privado pode-se tornar obrigatório quando adotado pelo Estado e referenciado em instrumento normativo, como ocorre nos casos em que a observância da ISO 9000 é determinada por lei ou regulamento.

³⁰ Henson, Spencer; Humphrey, John. The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes. Paper Prepared for FAO/WHO. Maio de 2009. p. 5.

³¹ Henson, Spencer; Humphrey, John. Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains. p. 2.

³² Henson, Spencer; Humphrey, John. The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes. Paper Prepared for FAO/WHO. Maio de 2009. p. 5.

confusão no que diz respeito ao papel do público e do privado na governança social, existindo, na verdade, um *continuum* entre a regulação pública e a privada.³³

Os padrões privados variam enormemente tanto em relação aos entes responsáveis pelo seu desenvolvimento quanto no que diz respeito ao seu objeto e àqueles que os adotam. De uma forma geral, padrões visam a assegurar que materiais, produtos, processos, sistemas de gestão e serviços estejam aptos para desempenhar suas funções.³⁴ Os objetivos variam, geralmente, entre preservação ambiental, segurança alimentar, proteção dos direitos humanos e sociais, promoção de boas práticas agrícolas. Além disso, padrões possuem diferentes níveis de objetivos, variando desde o objetivo primordial da empresa a objetivos imediatos e operacionais.

O objetivo principal de um padrão está diretamente relacionado à meta estratégica que determinada organização visa a atingir ao adotar o padrão. Segundo Pascal Liu, economista da FAO, esses objetivos primordiais podem ser agrupados em: regulação do fornecimento, diferenciação de produtos, e promoção de valores éticos.³⁵ Padrões que visam a regular o fornecimento correspondem àqueles desenvolvidos por grandes varejistas. Assim, o objetivo principal é controlar a política de compras e, além disso, a qualidade ao longo da cadeia produtiva. Os padrões que visam à diferenciação de produtos são, normalmente, estabelecidos por organizações de produtores, mas também por grandes varejistas. O objetivo consiste em criar demanda específica de mercado, melhorar as condições de acesso a mercados e, possivelmente, impor preços mais elevados para esses produtos diferenciados. Por fim, padrões que visam a consolidar valores éticos decorrem de preocupações que emergiram entre a sociedade civil desde 1980. Consistem, principalmente, em padrões para processos de produção com ampla variedade de objetivos. Contudo, visam, em geral, a transmitir aos consumidores informações a respeito da conformidade de determinados produtos a esses valores. Como consequência esses produtos tendem a ser recompensado no mercado.³⁶

Os objetivos imediatos dos padrões privados podem estar relacionados à segurança dos alimentos, à preservação ambiental, à promoção da agricultura sustentável, à proteção de valores sociais e culturais, entre outros. Por fim, objetivos operacionais correspondem à prática que se pretende alcançar com a adoção e a implementação das normas privadas. Nesse sentido, um padrão relacionado à segurança de alimentos visa à adoção de boas práticas agrícolas e rastreabilidade dos produtos. Um padrão ambiental, por exemplo, pode ter diferentes objetivos operacionais, como o desenvolvimento da agricultura orgânica, a preservação do *habitat* natural de determinadas espécies de animais, entre outros.

³³ Bütthe e Mattli propõem uma tipologia para a “regulação global”, segundo a qual existem quatro tipos de padrões: i) padrões públicos não baseados no mercado que representam colaboração de organizações intergovernamentais ou cooperação entre reguladores domésticos; ii) padrões públicos baseados no mercado, os quais resultam de competição em livre mercado entre agências regulatórias nacionais ou regionais e organismos normalizadores multilaterais; iii) regulação privada não baseada no mercado, as quais são instituídas por entidades privadas que dominam um ou vários setores; iv) regulação privada baseada no mercado, na qual empresas ou outros órgão, como organizações não governamentais, institutos de pesquisa, coalizões *multistakeholders* e associações de indústrias.

³⁴ Padrão para produtos estabelecem os critérios que os produtos devem atender. Um padrão para processo é um conjunto de critérios para o processo produtivo. Padrões para gerenciamento de sistemas são um tipo de padrões para processos que estabelecem critérios para procedimentos de gerenciamento, como para documentação, monitoramento ou procedimentos de avaliação.

³⁵ Liu, Pascal. Private Standards in International Trade: issues, opportunities and long-term prospects. In, The Evolving Structure of World Agriculture Trade: Implications for Trade Policy and Trade Agreements.

³⁶ Liu, Pascal. Private Standards in International Trade: issues, opportunities and long-term prospects. In, The Evolving Structure of World Agriculture Trade: Implications for Trade Policy and Trade Agreements. p. 208.

Nesse contexto, existe um conjunto substancial de normas do setor privado, desenvolvidas por diversas organizações e entidades que visam a propósitos diversos e que, além disso, são aplicadas em diferentes áreas geográficas. Segundo Spencer Henson e John Humphrey, diante dessa multiplicidade de normas, de entes instituidores, de alcance geográfico, de funcionalidade e da sua contínua proliferação, não é de se estranhar a falta de clareza sobre normas privadas e a dificuldade de se compreender esse assunto.³⁷

Segundo o Comitê de Barreiras Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, a diversidade de padrões privados pode ser agrupada em três categorias (Tabela 2).³⁸ Primeiro, destacam-se padrões estabelecidos por firmas individuais, como grandes varejistas, e cuja adoção é estabelecida ao longo da cadeia produtiva. Tais padrões são frequentemente entendidos pelos consumidores como submarcas do próprio varejista, como *Nurture* do Tesco³⁹ e *Filière Qualité* do Carrefour⁴⁰. Tais padrões objetivam a estabelecer comunicação com os consumidores por meio da criação de uma marca. Dessa forma, disponibilizam informações a respeito da superioridade dos produtos ou de seus atributos específicos. Tais padrões podem ter alcance nacional ou internacional, dependendo da extensão da cadeia de suprimento do varejista.

Segundo, existem os padrões coletivos nacionais, os quais são estabelecidos por organizações coletivas que operam no território de determinado Estado, como organizações industriais e organizações não governamentais. Tais padrões podem representar o interesse de entidades comerciais específicas, como varejistas, produtores e organizações não governamentais, as quais terão a liberdade de adotá-los ou não. Tais padrões são frequentemente estabelecidos como forma de prover informações sobre a qualidade de produtos de determinadas regiões. Visam, dessa forma, a diferenciar produtos regionais de seus competidores e, como consequência, são identificáveis pelos consumidores por meio de rótulos e selos (marca). Tais medidas poderão, contudo, ter impacto internacional na medida em que forem adotadas por varejista que requeira sua observância ao longo da cadeia produtiva. Além disso, o selo também poderá ser adotado por produtores de outras regiões que o reconheçam como meio de obter vantagem competitiva.

Terceiro, devem ser mencionados os padrões coletivos internacionais, os quais são estabelecidos por organizações coletivas internacionais, como associações industriais e organizações não governamentais. São desenhados de forma a serem adotados e implementados em nível internacional - o que geralmente significa que tais organizações estão abertas à adesão em nível internacional. O conjunto de padrões SQF, por exemplo, foi estabelecido pelo *SQF Institute* (SQFI), uma subsidiária do *Food Marketing Institute* (FMI), o qual conta com empresas associadas de diversos países.⁴¹ Assim como os padrões coletivos nacionais, esses poderão representar interesses de entidades específicas.

³⁷ Henson, Spencer; Humphrey, John. *The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes*. Paper Prepared for FAO/WHO. Maio de 2009. p. 3.

³⁸ OMC. *Private Standards and the SPS Agreement*. Note by the Secretariat, G/SPS/GEN/746. Geneva: WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. 2007.

³⁹ Disponível em <http://www.tesco.com/nurture/>. Acesso em setembro de 2012. Para outras certificações Tesco ver <http://realfood.tesco.com/our-food.html>.

⁴⁰ Disponível em <http://www.carrefour.com/docroot/groupe/C4com/Commerce%20responsable/Publications/RDD%202003%20partie%202%20FR.pdf>. Acesso em setembro de 2012.

⁴¹ Disponível em <http://www.sqfi.com/about-sqf/>. Acesso em setembro de 2012.

Tabela 2: Exemplos de padrões privados no setor de alimentos

Esquemas de firmas individuais	Esquemas coletivos nacionais	Esquemas coletivos internacionais
<ul style="list-style-type: none"> • Nature's Choice (Tesco) • Filières Qualité (Carrefour) • Field-to-Fork (Marks & Spencer) • Filière Controlleé (Auchan) • P.Q.C. (Percorso Qualità Conad) • Albert Heijn BV: AH Excellent 	<ul style="list-style-type: none"> • Assured Food Standards (UK) • British Retail Consortium Global Standard • Freedom Food (UK) • Qualitat Sicherheit (QS) • Assured Combinable Crops Scheme (UK) • Farm Assured British Beef and Lamb • Sachsens Ahrenwort • Sachsen Qualitatsslammfleisch • QC Emilia Romagna • Stichting Streekproduction Vlaams Brabant 	<ul style="list-style-type: none"> • GlobalGAP • International Food Standard • Safe Quality Food (SQF) 1000/ 2000 • Marine Stewardship Council (MSC) • Forest Stewardship Council (FSC)

Fonte: OMC. Comitê SPS e FAO/WHO.

A categorização apresentada na Tabela 2 consiste apenas em uma das várias possibilidades de classificação dos padrões privados. Distinções também podem ser feitas entre aqueles padrões que estabelecem requisitos para produtos ainda no interior da fazenda e para aqueles que já deixaram a fazenda (*pre-and post-farm gate standards*). Além disso, podem ser estabelecidos requisitos que se restringem à relação entre empresas (*business-to-business standards – B2B*) ou padrões que visam a orientar a relação entre empresas e consumidores (*business-to-consumers standards – B2C*). O GlobalGap, por exemplo, é um padrão *pre-and post-farm gate*, enquanto o *British Retail Consortium (BRC) Global Standard* e o *Standard International Food* estabelecem requisitos para embalagens e instalações de processamento. Da mesma forma, enquanto esquemas como *Assured Farm* e o *Label Rouge* estão ligados a marcas (selos) exibidos em embalagens de alimentos, o esquema GlobalGAP não dispõe de um mecanismo de rotulagem orientado ao consumidor. Por fim, esquemas como *Food and Drink Federation/British Retail Consortium Technical Standard* e a *ISO 22005* tratam de questões específicas relacionadas à cadeia produtiva, tanto em nível nacional quanto internacional.⁴²

4. Padrões Privados: panorama geral

Produtores que visam à exportação são confrontados não apenas com uma infinidade de regulamentos de importação, mas também com importantes nichos de mercado no país importador que exigem requerimentos específicos para o acesso a mercados. Enquanto a adoção de padrões voluntários pode representar oportunidade para exportações, também pode ser considerada barreira à entrada de produtos que não atendam às exigências, seja porque representam um ônus significativo, seja porque falta o conhecimento a respeito da existência das próprias exigências. Nesse contexto, alguns produtores e exportadores tendem a ver os padrões privados como barreiras não tarifárias ao comércio. Na medida em que novos padrões são criados a cada ano, torna-se imprescindível identificar a capacidade de eles

⁴² OMC. Private Standards and the SPS Agreement. Note by the Secretariat, G/SPS/GEN/746. Geneva: WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. 2007.

regularem o comércio internacional. A seguir, serão analisados os padrões privados nos setores de alimentos e energia.

4.1. Padrões privados no setor alimentos

No setor de alimentos, empresas frequentemente utilizam padrões privados para diferenciar seus produtos dos demais competidores, para criar uma marca e garantir a fidelidade dos consumidores. Além disso, tais padrões são muito utilizados para definir e conquistar nichos de mercado. Essas estratégias contribuem para que empresas estabeleçam padrões cujos requisitos vão além daqueles estabelecidos pelo governo. Como exemplos, podem ser citados *Tesco Nature's Choice*, *Filière Agriculture Raisonnée da Auchan* e a *Filière de Qualité do Carrefour*.⁴³

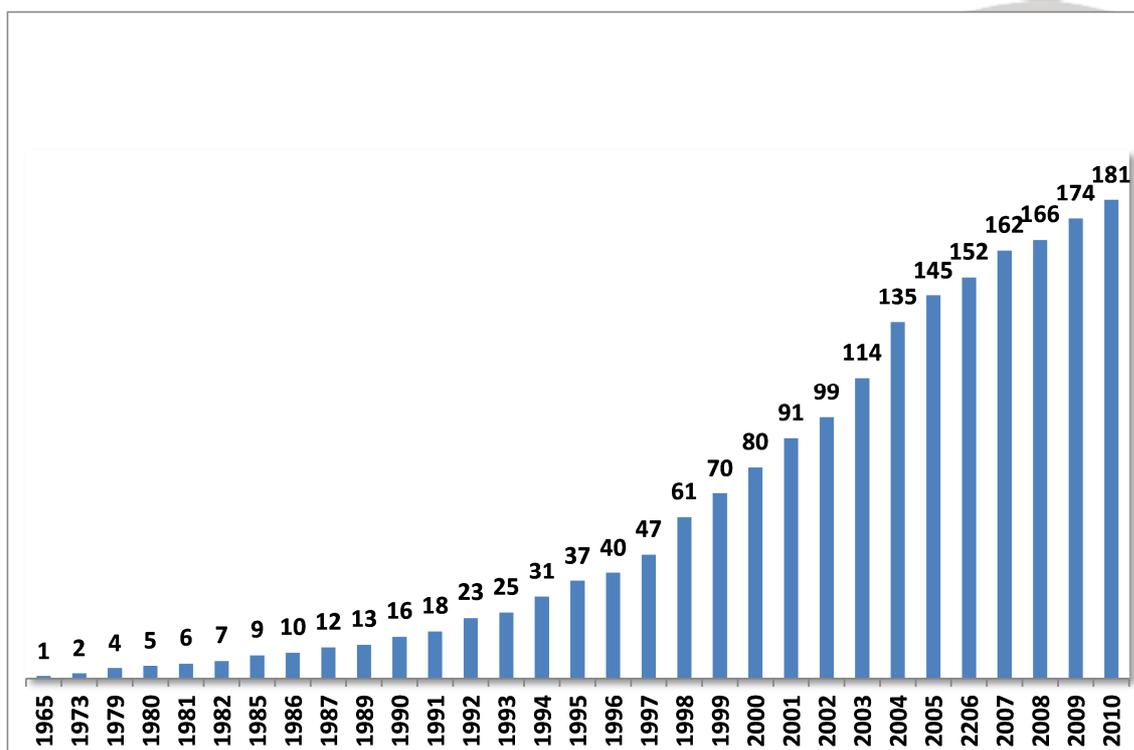
Os altos custos de transação decorrentes da criação desses padrões pelas empresas levam-nas a pressionar organizações e associações industriais e a estabelecer coalizões e consórcios (nacionais e internacionais) para o desenvolvimento de padrões coletivos, tais como *Global Food Safety Initiative (GFSI)*, *GlobalGAP* e o *British Retail Consortium (BRC)*. Essas abordagens coordenadas permitem a criação de vantagens competitivas, a concretização de interesses comuns em plataforma não competitiva e o aumento do número de potenciais fornecedores.

No que diz respeito à qualidade e à segurança alimentar, Pascal Liu, economista da FAO, alega existirem evidências de que as vendas de alimentos certificados por entidades privadas aumentaram rapidamente desde 1990.⁴⁴ Inventário realizado pela Comissão Europeia em 2010 contabilizou a existência de 441 esquemas de certificação para produtos agrícolas e demais produtos alimentícios na União Europeia. De acordo com esse levantamento, o número de esquemas na União Europeia cresceu significativamente nos últimos anos (Gráfico 1).

Gráfico 1: Número total de esquemas de certificação 2010 – Evolução (EU-27)

⁴³ International Trade Center. The Interplay of Public and Private Standards. Literature Review Series on the Impacts of Private Standards – Part III. p. 20.

⁴⁴ Não existem, contudo, dados oficiais a respeito do volume e dos valores transacionados, pois as estatísticas no setor agrícola não diferenciam entre produtos certificados e não certificados. Além disso, existem certificações que não exibem rótulo ou selo, o que torna o levantamento de dados ainda mais difíceis de serem coletados. In, Liu, Pascal. Private Standards in International Trade: issues, opportunities and long-term prospects. In, The Evolving Structure of World Agriculture Trade: Implications for Trade Policy and Trade Agreements. pp. 215-216.

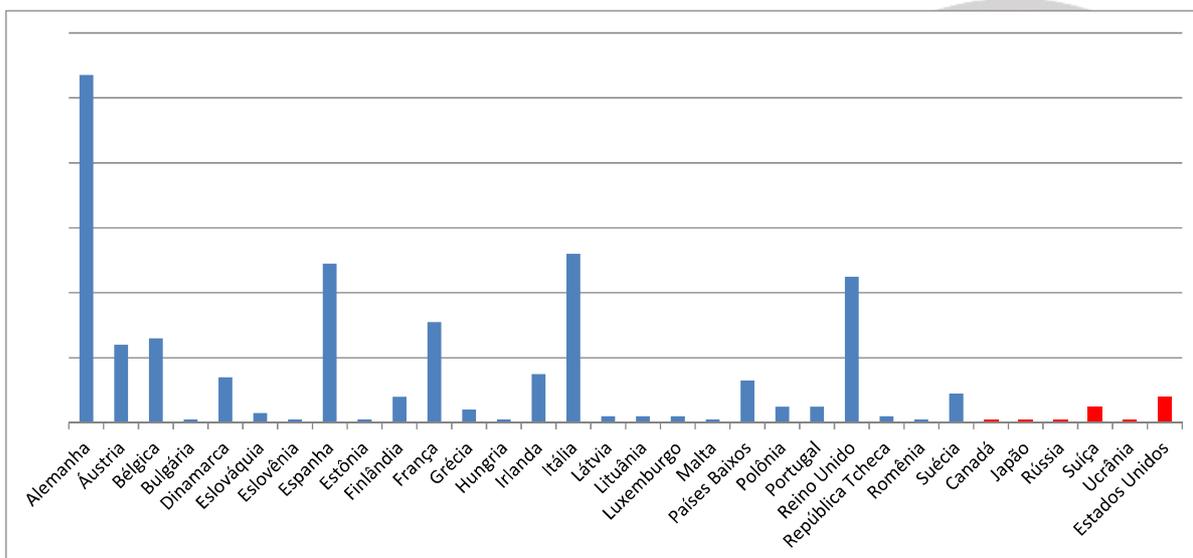


Fonte: Comissão Europeia. Agriculture and Rural Development. 2010.

Países desenvolvidos consistem nos principais mercados para produtos certificados, representando 95% do total de vendas. Mas, constata-se aumento da participação de produtos certificados em outros países, como Brasil, Argentina e China. Quanto ao mercado Europeu, os países da União Europeia são responsáveis por 90% do consumo de produtos certificados - sendo que a Alemanha, o Reino Unido e a França lideram como principais mercados.⁴⁵ Além disso, os países membros da União Europeia aparecem, nos inventários da Comissão Europeia, como os principais instituidores de padrões privados (Gráfico 2).

Gráfico 2: Número de esquemas de certificação por país de origem

⁴⁵ Liu, Pascal. Private Standards in International Trade: issues, opportunities and long-term prospects. In, The Evolving Structure of World Agriculture Trade: Implications for Trade Policy and Trade Agreements. pp. 215-216.

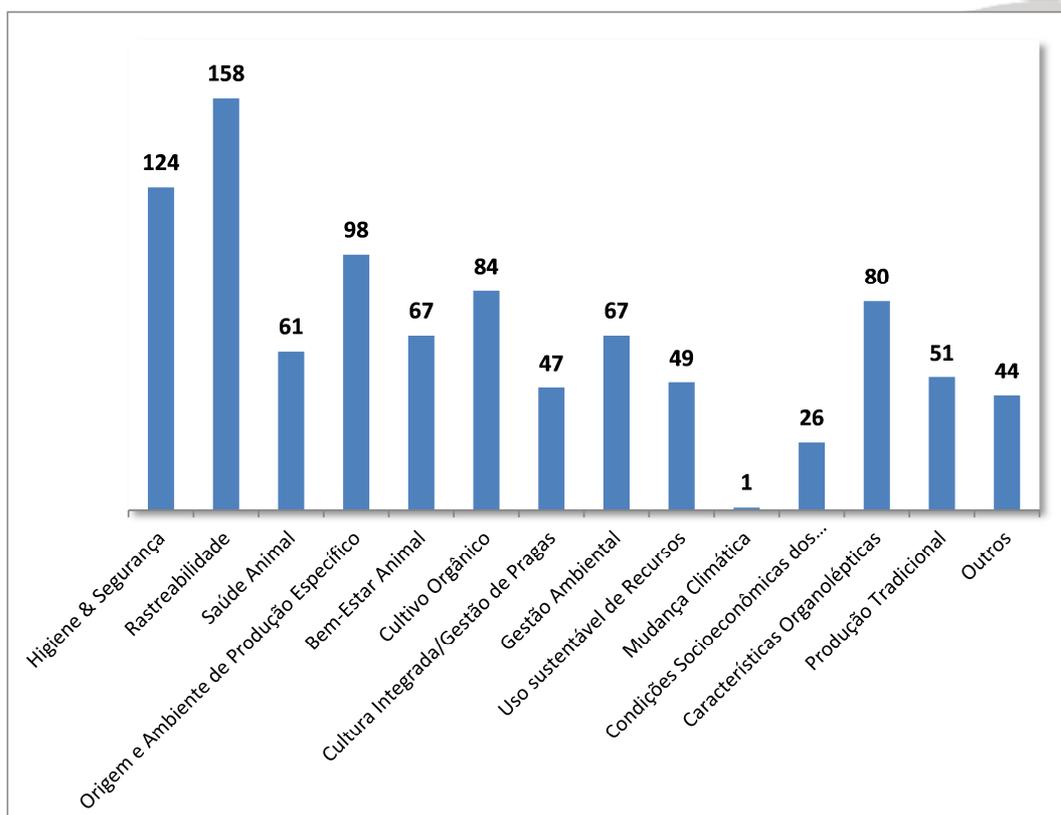


Fonte: Comissão Europeia. Agriculture and Rural Development. 2010.

De acordo com a *Global Food Safety Initiative (GFSI)*, padrões privados – principalmente na área de segurança e qualidade alimentar – foram responsáveis por 22% do total das vendas de alimentos a varejo em 2010. Padrões relacionados à segurança e à qualidade alimentar não se encontram tão presentes nos setores tradicionais de commodities, como grãos, açúcar, café, cacau e chá, nos quais padrões relacionados à rastreabilidade da produção e rotulagens desempenham papel mais importante.⁴⁶ De fato, padrões privados podem abranger diversos aspectos relacionados tanto à produção quanto ao produto (Gráfico 3).

Gráfico 3: Número de esquemas de certificação quanto ao objeto (UE-27)

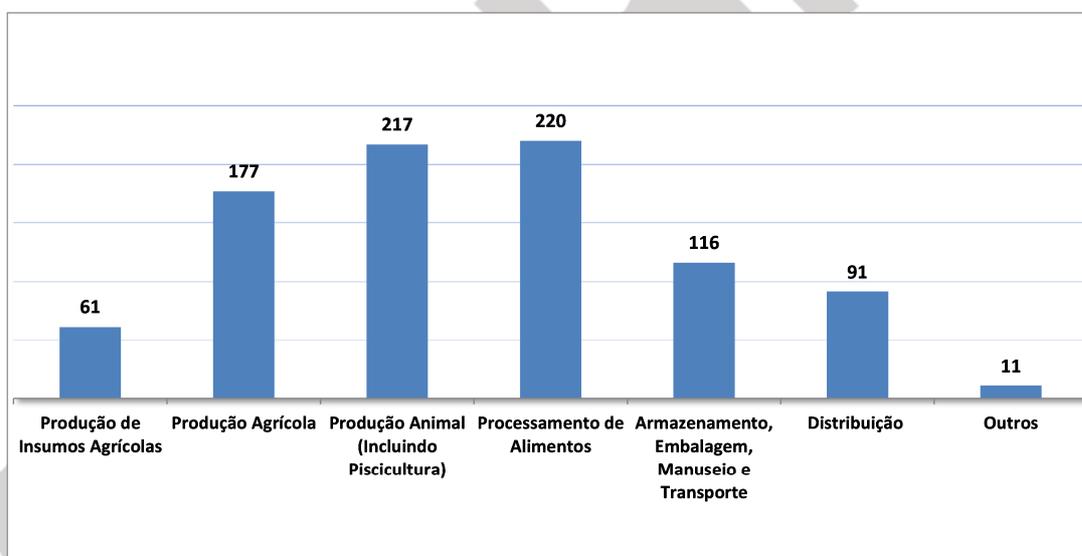
⁴⁶ International Trade Center. The Interplay of Public and Private Standards. Literature Review Series on the Impacts of Private Standards – Part III. p. 12.



Fonte: Comissão Europeia. Agriculture and Rural Development. 2010.

No setor de produtos alimentícios, o maior número de certificações existentes na União Europeia visa a estabelecer normas e padrões para produtos processados. Em seguida, o grupo de alimentos que mais está sujeito à certificação consiste naquele derivado da produção animal. A produção de produtos agrícolas também está sujeita a um grande número de certificações (Gráfico 4).

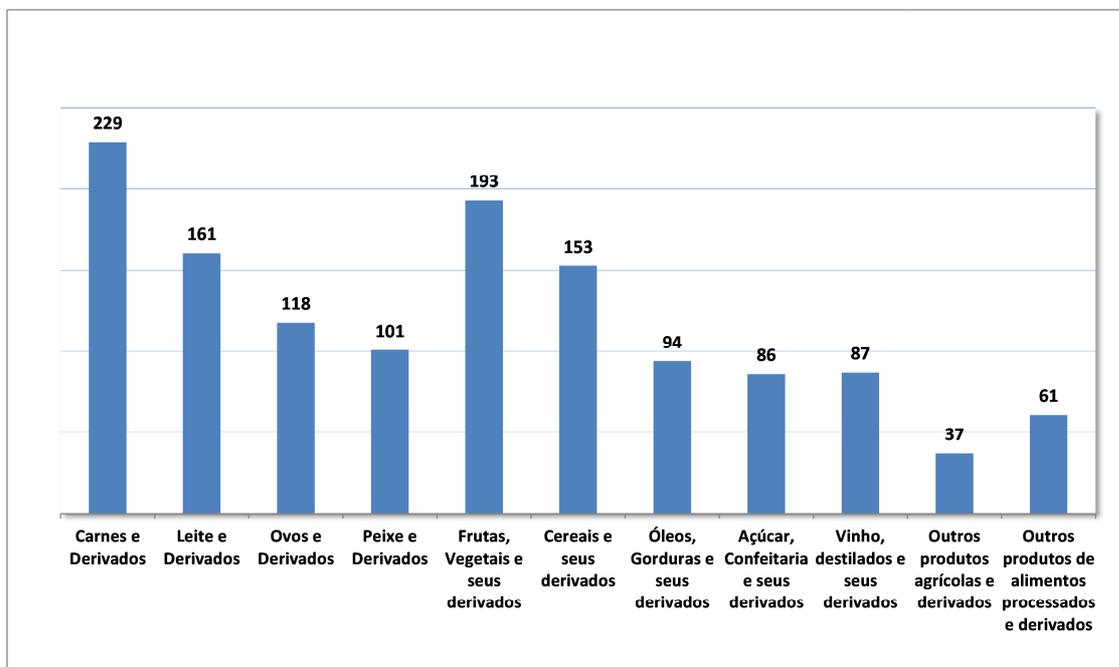
Gráfico 4: Número de esquemas de certificação por processo produtivo (UE-27)



Fonte: Comissão Europeia. Agriculture and Rural Development. 2010.

Produtos alimentícios podem estar sujeitos a uma diversidade de certificações. Importante ressaltar, que tais produtos podem estar sujeitos a uma variedade de certificações ao mesmo tempo. De uma forma, geral, os principais produtos alimentícios sujeitos à certificação na União Europeia são: carnes, frutas e vegetais, laticínios e cereais (Gráfico 5).

Gráfico 5: Número de esquema de certificação por tipo de produto (UE-27)



Fonte: Comissão Europeia. Agriculture and Rural Development. 2010.

Esquemas de certificação podem variar de acordo com o ente criador das normas (ou padrões). Podem, ainda, variar de acordo com o escopo da certificação. Nesse sentido, podem considerar critérios de segurança, qualidade, entre outros critérios sociais, como a proteção do trabalhador e do meio ambiente.

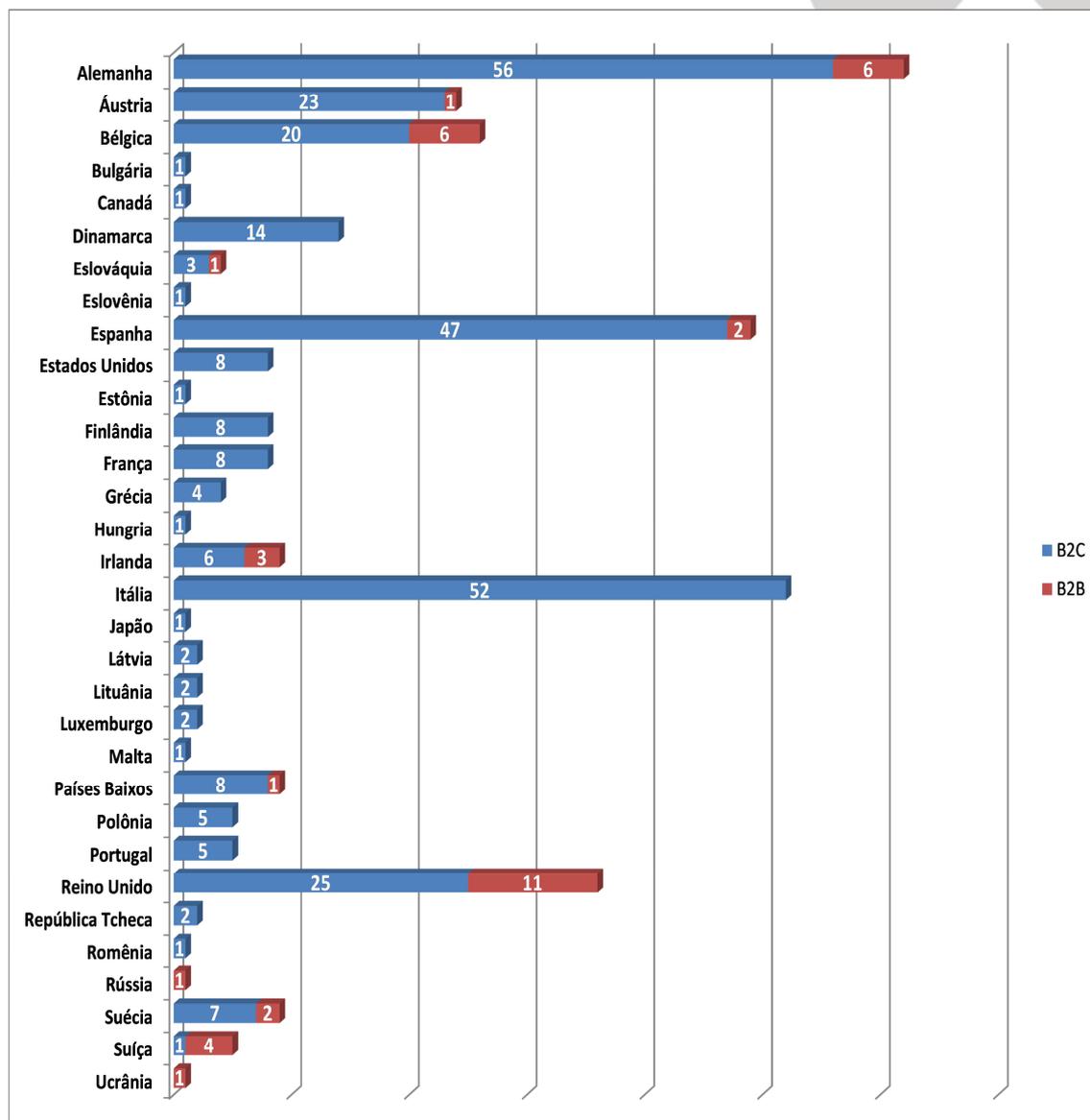
No que diz respeito a produtos orgânicos certificados, o principal mercado é a União Europeia. Nesse sentido, estima-se que 98% das vendas de orgânicos sejam destinadas ao mercado europeu. No entanto, a participação desses produtos no mercado de produtos agrícolas varia entre 2 a 5%, dependendo do país. Outros mercados que valorizam a certificação de orgânicos são: Japão, Austrália e Nova Zelândia. Em países em desenvolvimento, o consumo tem crescido de forma significativa, particularmente nas economias emergentes do Leste Asiático e na América Latina.⁴⁷

As certificações voluntárias no setor de alimentos abrangem iniciativas que atuam em diferentes estágios da cadeia de produção/fornecimento. Podem estar restritos tanto à relação entre empresas quanto à relação entre consumidor e empresa (Gráfico 6). Assim, alguns requisitos visam apenas a estabelecer comunicação entre atores da cadeia de produção e fornecimento (B2B), enquanto outros visam a informar consumidores a respeito das características intrínsecas dos produtos (B2C). Constata-se, no

⁴⁷ Importante ressaltar que esses dados se referem a todos os produtos orgânicos certificados seja em relação a padrões governamentais, seja em relação a padrões privados. A maioria dos países desenvolvidos adotou normas públicas (padrões) para os produtos orgânicos. Assim, a certificação será obrigatória caso o produtor queira rotular seu produto como orgânico. No entanto, alguns produtos alimentícios, além de serem obrigados a atender a requisitos públicos, também são certificados em relação a padrões privados. O percentual de produtos certificados em relação a padrões privados é, contudo, incerto.

entanto, que a maioria dos padrões voluntários levantadas pela Comissão Europeia visam a fornecer informações aos consumidores e, portanto, fazem uso de selos e outros mecanismos de rotulagem.

Gráfico 6: Esquemas de certificação por público-alvo



Fonte: Comissão Europeia. Agriculture and Rural Development. 2010.

Uma certificação que vem crescendo em importância na comercialização de produtos é aquela que diz respeito ao “comércio justo”. Nesse sentido, o padrão *Fair Trade* incentiva o desenvolvimento sustentável em âmbito econômico, social e ambiental. Vendas globais de produtos com certificação *Fair Trade* atingiram 4,9 bilhões de euros em 2011.⁴⁸ Os principais mercados para produtos certificados “*Fair Trade*” são, segundo a FAO, os Estados Unidos, o Reino Unido, a França, a Suíça e a Alemanha. Em 2007, esses

⁴⁸ Fair Trade International. Annual Report 2011-2012. Disponível em http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/resources/2011-12_AnnualReport_web_version_small_FairtradeInternational.pdf

mercados representaram 82% das vendas globais de produtos *Fair Trade*.⁴⁹ Recentemente, houve incremento de produtos rotulados com o selo *Fair Trade* em vários outros mercados, os quais podem ser visualizados na Tabela 3.

Tabela 3: Crescimento do “Comércio Fair Trade”

País	2010 (Euros)	2011 (Euros)	Taxa de crescimento
Austrália e Nova Zelândia	125.940.187	150.276.220	19%
Áustria	87.000.000	100.000.000	15%
Bélgica	72.000.000	77.000.000	7%
Canadá	194.935.883	199.768.996	3%
República Tcheca	2.704.370	2.859.432	6%
Dinamarca	62.535.857	74.908.637	20%
Estônia	606.247	496.640	-18%
Finlândia	93.001.210	102.673.112	10%
França	303.314.314	315.416.709	4%
Alemanha	340.000.000	400.544.747	18%
Irlanda	138.000.000	158.864.349	15%
Itália	49.400.006	57.542.552	16%
Japão	14.434.289	19.386.202	29%
Látvia	425.936	492.031	16%
Lituânia	751.776	624.091	-17%
Luxemburgo	6.200.000	7.491.910	21%
Países Baixos	119.000.000	147.300.000	24%
Noruega	43.756.694	53.617.544	23%
África do Sul	1.898.889	7.273.254	283%
Coreia do Sul	n/a	17.106.828	n/a
Espanha	14.363.009	20.026.046	39%
Suécia	108.447.630	134.335.702	17%
Suíça	219.918.679	264.754.487	20%
Reino Unido	1.343.956.837	1.498.207.592	12%
Estados Unidos	936.973.359	1.030.670.695	10%
Resto do Mundo	39.443.874	74.741.866	89%
Total	4.319.009.046	4.916.379.642	12%

Fonte: Fair Trade International. Annual Report 2011-12

Os produtos Fair Trade com maior volume de comércio são: banana, cacau, café, algodão, frutas secas, flores e plantas, frutas frescas, verduras frescas, sucos frescos, ervas e temperos, mel, frutas oleaginosas, quinoa, arroz, açúcar de cana, chá, vinho, entre outros. A participação desses produtos no mercado ainda é, contudo, pequena. Nesse sentido, estima-se que seja inferior a 0.1% das vendas globais de produtos alimentícios. No entanto, alguns produtos podem ter participação mais elevada em determinados mercados. Bananas “*Fair Trade*”, por exemplo, têm participação significativa nos mercados do Reino Unido e da Suíça, representando, respectivamente, 25 e 40% do total consumido nesses mercados. No que diz

⁴⁹ Liu, Pascal. Private Standards in International Trade: issues, opportunities and long-term prospects. In, The Evolving Structure of World Agriculture Trade: Implications for Trade Policy and Trade Agreements.

respeito ao café, a FAO estima que sua participação seja aproximadamente 5% nos Países Baixos e 3% nos Estados Unidos.⁵⁰

4.2. Padrões privados na geração de energia

De acordo com Paul Waide, da Agência Internacional para Energia, as políticas públicas em grande parte dos países refletem claramente a preferência por bens eficientes em termos energéticos. Essas preferências manifestam-se por meio de regulamentos relativos a padrões mínimos para *performance* energética para aparelhos domésticos e demais equipamentos de escritório, exigências quanto utilização de selos indicando o consumo energético do produto, e esquemas voluntários de certificação quanto à *performance* energética do produto no mercado.⁵¹

Em 2005, segundo o autor, 57 países possuíam padrões ou selos relacionados à eficiência energética para um ou mais produtos, e vários outros países estavam desenvolvendo esses esquemas de certificação. Atualmente, praticamente todos os governos de países da OCDE estabelecem padrões relativos à *performance* energética mínima para ao menos um produto. A abordagem mais comum consiste em implementar padrões obrigatórios, o que implica na retirada do mercado daqueles produtos menos eficientes. No entanto, alguns países (UE, Suíça, Japão e Coreia) também estão utilizando metas voluntárias de *performance* energética. Nesse sentido, os países concordam voluntariamente e são instruídos a atingir um nível mínimo de eficiência energética. Países que não são membros da OCDE, como China, Taiwan, Índia, Irã, Israel, Jamaica, Malásia, Filipinas, Rússia, Arábia Saudita, Cingapura, Sri Lanka, Tailândia e Tunísia, também regulam a *performance* energética de pelo menos um produto. Além disso, países da América do Sul, do Sudeste Asiático, da África, do Oriente Médio e do leste europeu também estão desenvolvendo padrões para a *performance* energética.

Muitos desses padrões são administrados pelo governo e estão diretamente relacionados com a programas obrigatórios de certificação energética, como o *Canada's Environmental Choice Programme*, o *EU's Eco-Label award scheme*, o *China's Great Wall energy certification label*, o *India's Ecomark scheme*, o *Korea's Energy Boy label*, o *Singapore's Green Labelling Scheme*, *Chinese Taipei's Greenmark*, e o *US Energy Star program*.⁵² No entanto, atores não-estatais também desempenham um papel importante no desenvolvimento e na formulação de padrões próprios para a redução de emissões de gases de efeito estufa. Segundo Waide, diversos esquemas voluntários de certificação são administrados por organizações sem fins lucrativos ou, de forma conjunta, por organizações governamentais e não governamentais. Na

⁵⁰ Liu, Pascal. Private Standards in International Trade: issues, opportunities and long-term prospects. In, *The Evolving Structure of World Agriculture Trade: Implications for Trade Policy and Trade Agreements*.

⁵¹ Waide, Paul. *Energy Efficiency Standards: Benchmarking and Options for Harmonisation*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). *Linking Trade, Climate Change and Energy*. Project on Trade and Sustainable Energy. Selected Issues Brief. Available at www.ictsd.org. p. 3.

⁵² Waide, Paul. *Energy Efficiency Standards: Benchmarking and Options for Harmonisation*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). *Linking Trade, Climate Change and Energy*. Project on Trade and Sustainable Energy. Selected Issues Brief. Available at www.ictsd.org. p. 3.

Austrália e na Tailândia, por exemplo, associação de fornecedores de gás e eletricidade, respectivamente, desenvolveram seus próprios esquemas voluntários de certificação de energia.⁵³

Uma tendência recente – decorrente das preocupações relativas ao aquecimento global - consiste em estimar a quantidade total de gases de efeito estufa emitida durante as diferentes fases do ciclo de vida de um produto ou serviço (produção, processamento, transporte, venda, uso e disposição final).⁵⁴ Tais iniciativas estão diretamente relacionadas a rotulagens de carbono, pois visam primordialmente a comunicar e disseminar os resultados da mensuração de gases de efeito estufa (*carbon footprint*, em inglês) a varejistas e consumidores. Atualmente, essa mensuração é feita, em grande parte, no âmbito de esquemas de certificação referenciados em normas privadas e operados por pequenas empresas de consultorias e, em alguns poucos casos, por grandes produtores e varejistas. Até o momento, o apoio governamental a esses esquemas de mensuração de carbono tem sido muito pequeno, e a participação na maioria desses esquemas é voluntária.⁵⁵

Estudo promovido pela OCDE, em 2009, identificou 15 a 20 esquemas de mensuração de emissão de gases de efeito estufa (*carbon footprint*).⁵⁶ Desde 2009, outros programas de mensuração de carbono tornaram-se relevantes no âmbito tanto de organizações não governamentais quanto de empresas. Na Europa e na América do Norte, essas iniciativas têm sido lideradas por empresas, apesar do envolvimento de governos, entre outros atores. Em outros países, como Tailândia e Taiwan, iniciativas recentes têm sido impulsionadas pelo governo.⁵⁷ Entre os esquemas que contam com participação governamental, vale mencionar a norma (standard) *Publically Available Specification* (PAS) 2050, desenvolvida pelo British Standards Institute (BSI) e copatrocinada pelo Carbon Trust e pelo *United Kingdom Department for Environment, Food and Rural Affairs* (Defra)⁵⁸; o e *Carbon Footprint Scheme*, desenvolvido pelo Ministério

⁵³ Waide, Paul. Energy Efficiency Standards: Benchmarking and Options for Harmonisation. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Linking Trade, Climate Change and Energy. Project on Trade and Sustainable Energy. Selected Issues Brief. Available at www.ictsd.org. p. 3.

⁵⁴ Simon Bolwig e Peter Gibbon explicam: “A Product Carbon Footprint (PCF) like other GHG assessments is expressed in terms of its global warming potential (GWP). GWP embraces the impact of different GHGs (CO₂, N₂O, CH₄, O₃, etc.) on global warming and the GWP of all GHGs are expressed in terms of the impact on global warming of the equivalent weight (usually in grams or kilograms) of CO₂-equivalent (CO₂e).³ After summing up all the GHGs produced at each stage in the life of the product, the PCF can then be expressed as grams or kilograms of CO₂e per unit of product. For example, the carbon footprint of a 330 ml can of Coke that has been purchased, refrigerated, consumed and then recycled by a consumer in the UK is 170 g CO₂e. We emphasize however that very different footprint values for the same product and country can be obtained, depending on the databases and calculation methods used.” Em, Bolwig, Simon; Gibbon, Peter. Counting Carbon in the Marketplace: Part I – Overview Paper. Global Forum on Trade: Trade and Climate Change. OCDE. Paris: Junho 2009. p. 5.

⁵⁵ International Trade Center. Product Carbon Footprinting Standards in the Agri-Food Sector. Export Impact for Good. Technical Paper. Geneva: 2012. p. 1.

⁵⁶ Bolwig, Simon; Gibbon, Peter. Counting Carbon in the Marketplace: Part I – Overview Paper. Global Forum on Trade: Trade and Climate Change. OCDE. Paris: Junho 2009.

⁵⁷ International Trade Center. Product Carbon Footprinting Standards in the Agri-Food Sector. Export Impact for Good. Technical Paper. Geneva: 2012. p. 2.

⁵⁸ Essa norma tem sido adotada por muitos países e tem influenciado o desenvolvimento de outras metodologias para a mensuração de carbono (*carbon footprints*). A PAS 2050 foi recentemente revisada e alinhada a padrões internacionais. Mais informações em: <http://www.bsigroup.com/en/Standards-and-Publications/How-we-can-help-you/Professional-Standards-Service/PAS-2050/>.

da Economia, Comércio e Indústria do Japão⁵⁹. Além dessas iniciativas, vale mencionar o desenvolvimento de diretrizes nacionais para mensurar as emissões de gases de efeito estufa na França⁶⁰, na Tailândia⁶¹, na República da Coreia⁶² e em Taiwan⁶³. Além de esquemas desenvolvidos pelo governo, ou com seu apoio, diversos esquemas de certificação privada foram desenvolvidos. Nesse contexto, vale mencionar padrões privados desenvolvidos por cadeias de supermercados, como Casino⁶⁴, Leclerc⁶⁵, Migros⁶⁶, e por varejistas, como Walmart⁶⁷, Asda⁶⁸, Waitrose⁶⁹.

Em nível internacional, segundo o estudo, padrões para a mensuração da emissão de carbono estão sendo desenvolvidos pelo *World Resources Institute* (WRI) e pelo *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD-WRI)⁷⁰ e pela Organização Internacional de Padronização (ISO)⁷¹. Por fim, está sendo desenvolvido pela Comissão Europeia um padrão regional com metodologia harmonizada para a mensuração de danos ambientais causados ao longo do ciclo de vida dos produtos, na qual estão incluídas as emissões de gases de efeito estufa.⁷²

Importante ressaltar, ainda, que mensuração de emissões de gases de efeito estufa têm sido crescentemente consideradas em outros esquemas de certificação, como aqueles focalizados em produtos orgânicos ou em sustentabilidade ambiental de uma forma geral. Nesse sentido, vale mencionar o *Swedish KRAV* e *Svenskt Sigill*, os quais desenvolveram um esquema de certificação relativo ao clima para o setor de alimentos em cooperação com diversos varejistas. Tal esquema é utilizado como um módulo extra no âmbito de um esquema de certificação já existente. Outras iniciativas que contam com um módulo relativo

⁵⁹ Informações em <http://www.cfp-japan.jp/english>.

⁶⁰ Informações em <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Consommation-durable,4303-.html>.

⁶¹ Informações em <http://www.tgo.or.th/english/>

⁶² Informações em http://www.edp.or.kr/index_eng.asp,%20http://www.edp.or.kr/lcidb/english/main/main.asp.

⁶³ Informações em <http://cfp.epa.gov.tw/carbon/defaultPage.aspx>.

⁶⁴ Informações em <http://www.groupe-casino.fr/en/The-Casino-Carbon-Index-a-green.html>.

⁶⁵ Informações em <http://www.consoglobe.com/co2-leclerc-teste-etiquetage-c02-produits-2365-cg>.

⁶⁶ Informações em <http://www.climatop.ch/index.php?l=d&p=home&l=e>.

⁶⁷ Informações em <http://walmartstores.com/pressroom/news/9668.aspx>.

⁶⁸ Informações em http://your.asda.com/assets/attachments/17733/original/Asda_2_0_Sustainability_Strategy_updated_.pdf.

⁶⁹ Informações em http://www.waitrose.com/content/waitrose/en/home/inspiration/food_issues_and_policies/waitrose_way.html.

⁷⁰ Informações em <http://www.ghgprotocol.org/files/ghgp/public/GHG%20Protocol%20PAS%202050%20Factsheet.pdf>.

⁷¹ Informações sobre a norma ISO 14067 em http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=59521.

⁷² Maiores informações em http://ec.europa.eu/environment/eussd/product_footprint.htm.

à redução de gases de efeito estufa são: *Rainforest Alliance/Sustainable Agriculture Network (SAN) Standard*, a *4C Association* e a *Roundtable on Sustainable Palm Oil*.

Simon Bolwig e Peter Gibbon alegam que essas iniciativas relativas a mensuração de carbono não foram implementadas com o objetivo principal de promover a diferenciação de produtos e aumentar a participação no mercado. Ao contrário, objetivou-se mostrar aos consumidores o compromisso com medidas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e se antecipar à atuação governamental no que diz respeito à criação de leis e regulamentos rigorosos.⁷³

Apesar da importância de esquemas de certificação como meio de comunicação entre produtores, varejistas e consumidores, tais medidas podem ter importante impacto no comércio. Nesse contexto, podem se tornar práticas discriminatórias e, conseqüentemente, afetar as relações comerciais e a competitividade das empresas. O impacto na competitividade das empresas pode ser claramente percebido nos casos em que os requisitos são extremamente difíceis de serem atendidos ou quando são criados de forma a favorecer determinado grupo de empresas. Além disso, no que diz respeito à rotulagens de carbono, esses esquemas tornam-se evidentemente discriminatórios quando consideraram os gases de efeito estufa emitidos durante o transporte da mercadoria.⁷⁴ Nesse contexto, haveria um favorecimento dos produtores domésticos em relação aos produtores de outras regiões mais distantes. Por fim, vale mencionar que, na medida em que os custos relativos à certificação são elevados, grandes produtores tendem a ser favorecidos, enquanto grande parte das empresas de países em desenvolvimentos poderá ficar à margem desse processo.

5. Padrões privados e competitividade internacional

O impacto de padrões, tanto governamentais quanto não governamentais, no comércio tem sido crescente. Um artigo publicado no *Financial Times* em 2008 chama atenção para o potencial protecionista dessas medidas técnicas, as quais podem ser empregadas como forma de regular e, até mesmo, limitar o comércio internacional. Segundo estimativas de economistas do Banco Mundial, barreiras não tarifárias (em sentido amplo) representam 70% das barreiras ao comércio. Esse tipo de barreira não tarifária tem se mostrado mais importante e difícil de eliminar do que as tarifárias.⁷⁵

⁷³ Bolwig, Simon; Gibbon, Peter. *Counting Carbon in the Marketplace: Part I – Overview Paper*. Global Forum on Trade: Trade and Climate Change. OCDE. Paris: Junho 2009. p. 6.

⁷⁴ Vale ressaltar a recente campanha de incentivo ao consumo de produtos locais ("Buy Local"). Com base no argumento de que a compra de produtos locais é mais sustentável, os produtos comercializados internacionalmente poderiam ser discriminados em relação, principalmente, aos produtos nacionais. Maiores informações em <http://www.oecd.org/trade/environmentandtrade/42944429.pdf>

⁷⁵ De fato, o GATT, desde sua criação, havia obtido sucesso na redução das barreiras tarifárias. Entre seus principais objetivos encontrava-se a transformação de quotas e demais restrições quantitativas à importação em barreiras tarifárias, as quais seriam mais fáceis de serem mensuradas e, portanto, reduzidas. No entanto, na década de 70, passou-se a questionar a capacidade do GATT de liberalizar as trocas comerciais na medida em que outras formas de protecionismo surgiram e passaram a afetar o fluxo internacional de mercadorias. A proliferação de barreiras não tarifárias, como as barreiras técnicas, compensou, de certa forma, a redução das barreiras tarifárias. No final da década de 70, o GATT tratou pela primeira vez do problema das barreiras técnicas ao comércio. Por meio de um acordo lateral ao GATT, visou a estabelecer regras para o tratamento das restrições de importação de bens com base nas características dos produtos. No final da Rodada Uruguai, esse acordo transformou-se no Acordo sobre Barreiras Técnicas (TBT) e no Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da OMC, e, em razão do *single undertaking*, todos os países membros da OMC passaram a respeitar as regras desse

Padrões privados têm se tornado cada vez mais importantes tanto no que diz respeito ao comércio nacional quanto internacional. Medidas adotadas por grandes *players* para gerenciar a segurança de alimentos e produtos pode ter profundas implicações a atores do outro lado da cadeia de produção/fornecimento, independentemente de estarem distantes econômico, geográfico ou politicamente. Apesar de haver limites para aplicação extraterritorial da legislação nacional, entes públicos e privados em países desenvolvidos têm, como visto, estabelecido padrões relativos à segurança de produtos e alimentos que determinam condições específicas para a produção e o processamento no território dos países exportadores.⁷⁶

A proliferação de padrões privados pode criar desincentivo à exportação na medida em que a produção, o processamento e atividades de transporte estão sujeitos a, pelo menos, um padrão, quando não estão a vários. Esses padrões variam quanto a escopo, requisitos, implementação e avaliação da conformidade. A multiplicidade de tais medidas gera ineficiência no próprio sistema de padronização, pois produtores e demais empresas devem estar em conformidade a diversos requisitos, resultando em duplicação de esforços e aumento dos custos de produção. Vale ressaltar que as próprias empresas ou coalizões de empresas podem ter interesse estratégico pela diversidade de normas e padrões que afetam a cadeia produtiva. De fato, empresas podem limitar a influência de determinados padrões, criando seus próprios padrões privados com regras que lhes sejam mais favoráveis.⁷⁷ Nesse contexto, constata-se crescente fragmentação do processo de normalização e o risco potencial de os atores escolherem se adequar aos padrões de acordo com seus interesses individuais em detrimento dos coletivos (“*standard shopping*”).⁷⁸

Além disso, padrões privados podem competir com regulamentações governamentais e podem ser mais rigorosos, tanto no que diz respeito aos requisitos quanto ao escopo, quando comparados a medidas governamentais. Muitas vezes, essa maior exigência dos padrões privados não chega a ser justificada. No entanto, tal estratégia pode ser explicada de diversas formas. Entre elas, vale mencionar a tentativa de entidades privadas se anteciparem à regulamentação governamental no intuito de influenciá-la ou, até mesmo, evita-la.

acordo. Essas regras formam um conjunto indispensável para tratar da crescente restrição ao fluxo de mercadorias em razão da imposição de barreiras técnicas, o que ficou conhecido como novo protecionismo.

⁷⁶ A conformidade a padrões privados, em geral, demanda investimento de tempo e de recursos financeiros por parte do produtor. Esses investimentos podem, de certa forma, ser compensados por benefícios, como maior acesso a mercado em razão da redução de custos e da melhoria na qualidade. No entanto, quando os critérios são ou irrelevantes, ou não aplicáveis à situação do produtor, tais requisitos podem representar custo significativo, principalmente quando os padrões referem-se a processos e métodos de produção. Nesses casos, as normas não determinam apenas o resultado a ser atingido, mas o meio pelo qual deve ser atingido. Esses requisitos para métodos e processos de produção tendem a ser mais difíceis de ser cumpridos por produtores localizados em outras regiões e que utilizam outros sistemas produtivos quando comparado aos produtores para o qual o padrão foi originalmente desenvolvido. Nesse sentido, as normas GlobalGAP (anteriormente EurepGAP) foram criadas, inicialmente, para os produtores europeus, e pequenos produtores de outras regiões, como a África, salientaram que muitos requisitos eram ou irrelevantes (em razão do método produtivo utilizado) ou extremamente oneroso.

⁷⁷ Importante ressaltar que a Global Food Safety Initiative (GFSI) foi criada em 2000 por um grupo de varejistas internacionais para estabelecer padrões globais para a segurança de alimentos.

⁷⁸ ICTSD. Bridges Trade. *BioRes. A New Dawn? Renewable Energy at the WTO*. Trade and Environment Review. Volume 5, Issue 1. Spring 2011. p. 11.

De fato, de acordo com uma pesquisa realizada no âmbito do Comitê sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, 2/3 dos países Membros participantes mencionaram que, ao menos, alguns dos requisitos estabelecidos por padrões privados são mais exigentes do que padrões internacionais e regulamentações governamentais.⁷⁹ Essas exigências mais rigorosas referem-se, frequentemente, a procedimentos operacionais mais detalhados, níveis mais baixos para resíduos (*Maximum Residue Levels – MRLs*), entre outros. Nesses casos, a norma privada conflitará com as medidas governamentais e internacionais e poderá gerar incertezas nas relações de consumo e desconfiança em relação à própria regulação governamental.⁸⁰

No setor de alimentos, por exemplo, o controle relativo à segurança é, normalmente, tratado pelos órgãos governamentais por meio da regulação. Ao implementar padrões privados, algumas empresas alegam, como forma de valorizar seus produtos, que atendem a critérios de segurança mais exigentes que os exigidos pelas autoridades públicas. Na medida em que requisitos adicionais são impostos por entes privados, consumidores passam a questionar a efetividade de regulamentos públicos.

Nesse contexto, alarmismos provocados por organizações não governamentais com relação à quantidade máxima de pesticidas em alimentos podem afetar as transações comerciais em determinado mercado. Varejistas, preocupados com o posicionamento e o marketing de seus produtos, demandarão produtos com menor nível de resíduos do que aquele tolerado em norma governamental.⁸¹ No entanto, geralmente, não há evidências de que esses níveis mais baixos de resíduos tolerados aumentam a segurança do alimento ou de que os níveis governamentais sejam perigosos para a saúde humana. Nesse caso, normas privadas induziriam o aumento dos custos produtivos sem, contudo, gerar maior benefício para os consumidores. O benefício social de um padrão privado depende de sua capacidade de atender ao

⁷⁹ Existem duas principais organizações que estabelecem padrões internacionais, quais sejam a International Organisation for Standardisation (ISO) e o Codex Alimentarius. A ISO consiste em uma organização não governamental que visa a estabelecer padrões eminentemente voluntários a uma variedade de produtos, serviços e sistemas de gestão (exceto no que diz respeito à engenharia elétrica e eletrônica). Sua missão consiste em estabelecer padrões de forma a facilitar o comércio internacional de bens e serviços. Os membros da ISO consistem nas organizações normalizadoras nacionais. Importante ressaltar que alguns Membros são órgãos do setor público e podem implementar os padrões da ISO tanto como padrões públicos voluntários quanto padrões públicos mandatórios. Outros Membros consistem em entidades privadas e tendem a implementar normas ISO como padrões privados voluntários, os quais, contudo, quando referenciados em regulamentos governamentais tornam-se mandatórios. Os padrões ISO exercem certa influência no comércio internacional e na formulação de padrões internacionais na medida em que são reconhecidos no Acordo de Barreiras Técnicas da OMC, além disso a Organização tem status de Membro observado no Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC e no Comissão de Codex Alimentarius. O processo decisório da ISO é primordialmente baseado no consenso.

⁸⁰ Diretorias Gerais da União Europeia, como DG SANCO, têm se preocupado com a confusão, por parte de países em desenvolvimento, entre padrões europeus e privados. Além disso, a DG TRADE recebeu reclamações de países em desenvolvimento na OMC a respeito de esquemas de certificação privada, os quais correspondiam, de fato, a barreiras sanitárias e fitossanitárias ao acesso a mercados. *Private Food Standards and their Impacts on Developing Countries*. European Commission. DG Trade Unit G2.

⁸¹ Varejistas visam a proteger os interesses dos consumidores e, portanto, objetivam transmitir confiança aos consumidores. A indústria, muitas vezes, critica legislações nacionais e transnacionais por serem muito lenientes e não adotarem as medidas necessárias para garantir a segurança alimentar. Assim, grande parte dos varejistas passou a se engajar em atividades regulatórias para reduzir os riscos decorrente de suas vendas e assegurar a confiança dos consumidores. *In*, Havinga, Tetty. *Actors in private food regulation: Taking responsibility or passing the buck to someone else?* Nijmegen Sociology of law. Working Papers Series 2008/01. p. 6.

interesse público. Quando tais padrões são criados exclusivamente para diferenciar produtos no mercado, parece não haver nenhum benefício coletivo, apenas corporativo.

De acordo com a Comissão do Codex Alimentarius (composta pela FAO/WHO)⁸², reduzir os níveis de resíduos abaixo do valor oficial não assegura proteção adicional à saúde pública.⁸³ O mesmo se aplica em relação à quantidade e diversidade de resíduos quando não existe comprovação científica de que múltiplos resíduos podem ter efeito tóxico. Assim, os elevados níveis de exigências estabelecidos pelos padrões privados deveriam estar cientificamente comprovados, sob pena de anular os esforços de organizações internacionais como Codex Alimentarius. Nesse sentido, é importante ressaltar que os padrões estabelecidos pelo Codex Alimentarius, assim como outros padrões internacionais, consistem em referência para o desenvolvimento de regulamentações técnicas nacionais relacionadas à qualidade e à segurança de alimentos, tendo sido, inclusive, referenciada na Resolução 39/248 das Nações Unidas e no Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC.⁸⁴

Padrões privados mais exigentes do que requisitos públicos e padrões internacionalmente aceitos⁸⁵, além de não serem geralmente justificados em bases científicas, são frequentemente mais difíceis de serem cumpridos. Padrões privados no setor de alimentos, por exemplo, costumam impor os mesmos requisitos a todos os produtos, independentemente da origem do fornecimento. Não consideram, dessa forma, as diferentes condições prevalentes em determinadas áreas geográficas. Esse aspecto torna-se ainda mais relevante no caso de padrões privados que também estabelecem requisitos para métodos e processos de produção, os quais determinam não apenas o que deve ser atingido, mas a forma pela qual se deve atingir. Esses padrões tendem a ser mais discriminatórios na medida em que interferem no sistema produtivo do país exportador e não consideram as peculiaridades de cada região.⁸⁶

No contexto da globalização, como visto, varejistas e supermercados demandam certificações privadas dos seus fornecedores estrangeiros, a fim de garantir a segurança dos produtos importados. Tal exigência é parte de um acordo comercial entre duas partes num contexto de livre mercado e, portanto, não estão sujeitas à interferência do Estado. No entanto, na medida em que os custos relativos à

⁸² A Comissão do Codex Alimentarius foi criada em 1963 a fim de desenvolver padrões e diretrizes para produtos alimentícios, no âmbito do Food Standards Programme (FAO/WHO). O Codex tem como principais funções a promoção da segurança do consumidor e a promoção de boas práticas no comércio internacional de alimentos. A Comissão estabelece padrões para a qualidade e a segurança alimentar, incluindo padrões para commodities e códigos sobre práticas relacionadas à tecnologia e à higiene, os quais servirão de base para a elaboração de regulamentos nacionais. Além disso, o Codex avalia pesticidas, aditivos químicos e drogas veterinárias e estabelece limites para resíduos de pesticidas e diretrizes para contaminantes. O Codex Alimentarius é uma organização aberta a todos os Membros da FAO e da WHO. Todos os Membros possuem o mesmo status. O Codex esforça-se para adotar os padrões por consenso. Quando não for possível, os padrões serão adotados por votação.

⁸³ FAO/WHO Codex Alimentarius Commission. Consideration of the impact of private standards. 2010.

⁸⁴ Ver nota de rodapé 80.

⁸⁵ Nesse sentido, os padrões privados tendem a ser mais exigentes do que as normas internacionais referenciadas em acordos da OMC, como as normas da *International Standardisation Organization* (ISO), do *Codex Alimentarius*, da *International Plant Protection Convention* (IPPC) e da *World Organization for Animal Health* (OIE).

⁸⁶ Padrões internacionais, ao contrário, como aqueles estabelecidos pela Comissão do Codex Alimentarius, estabelecem o que deve ser atingido e não a forma pela qual deve ser atingido determinado nível de proteção. Padrões internacionais possibilitam, dessa forma, o reconhecimento das condições prevalentes em diversas regiões.

conformidade a tais padrões são elevados, muitos fornecedores em países em desenvolvimento não têm as condições de suportar o custo financeiro dessa adaptação.⁸⁷ Nesse sentido, vale mencionar que, em 2008, de uma forma geral, as exportações totais da África Subsaariana de frutas e vegetais frescos para a União Europeia têm crescido; no entanto, a participação da África Subsaariana nas importações de frutas e vegetais extra-UE tem diminuído.⁸⁸ Tal fato pode ser atribuído à necessidade de atender a requisitos de padrões privados.

Como muitos requisitos ambientais e relacionados à saúde afetam significativos setores de exportação e como muitos países em desenvolvimento têm capacidade limitada em atendê-los, esses requisitos tendem a ser vistos pelos governos dos países em desenvolvimento com suspeição e ressentimento, apesar das ambições legítimas das políticas públicas que os sustentam. Segundo a UNCTAD, enquanto não houver critérios claros capazes de distinguir medidas de proteção ao meio ambiente e à saúde humana, por exemplo, daquelas que visam unicamente a proteger o mercado doméstico, prevalecerá suspeição e ressentimento entre aqueles países que não são capazes de se adequar a essas exigências.⁸⁹

Esses padrões e essas medidas técnicas, principalmente os privados, são acusados de ser discriminatórios em razão do peso econômico que impõem aos produtores de países de menor desenvolvimento relativo, que mal podem cumprir com esses requisitos quando comparados aos produtores de países desenvolvidos, os quais podem facilmente absorver esses custos. O alto custo da conformidade, a adoção de um modelo “one-size-fits-all” na formulação desses padrões e a falta de transparência em todo esse processo são os fatores que restringem a habilidade de os produtores de países de menor desenvolvimento relativo acessar mercados relevantes.

Durante a 76ª Sessão Geral do Comitê internacional da Organização Internacional de Epizootias, discutiu-se o problema de padrões relativos à saúde e ao bem-estar de animais estabelecidos de forma unilateral por entidades privadas, sem o envolvimento direto de governos. A presença dessa temática na Sessão Geral demonstra a preocupação por parte da OIE quanto à possibilidade de esses padrões conflitarem com seus padrões oficiais, reconhecidos pela Organização Mundial do Comércio.⁹⁰

O aumento do número de padrões privados e a crescente importância de seu papel para assegurar a segurança alimentar, a qualidade dos alimentos, os aspectos sociais e ambientais da produção, induz a discussão a respeito de seu potencial protecionista. Tal discussão torna-se mais relevante nos casos em que os normas privadas substituem normas públicas e assumem caráter regulatório.⁹¹ A falta de transparência e de confiabilidade no processo de formulação de padrões privados pode facilitar sua utilização por grupos

⁸⁷ Private Food Standards and their Impacts on Developing Countries. European Commission. DG Trade Unit G2.

⁸⁸ Henson, Spencer; Humphrey, John. *The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes*. Paper Prepared for FAO/WHO. Maio de 2009. p. 34.

⁸⁹ UNCTAD. *Trade and Environment Review 2006*. p. 2.

⁹⁰ Organização Internacional de Epizootias. Disponível em <http://www.oie.int/international-standard-setting/implications-of-private-standards/>

⁹¹ International Trade Center. *The Interplay of Public and Private Standards. Literature Review Series on the Impacts of Private Standards – Part III*. p. 10.

de interesse, como associações de produtores poderosas, as quais podem, por sua vez, utilizar organizações não governamentais para promover uma forma de "protecionismo não governamental".⁹²

Nesse sentido, essas organizações não governamentais formuladoras de padrões podem representar interesses divergentes, como os de associações de produtores e indústrias e os de ativistas ambientais sem fins lucrativos. Assim como o governo pode ser pressionado por interesses protecionistas de determinados grupos, organizações não governamentais e corporações multinacionais também podem, da mesma forma, ser pressionadas por razões protecionistas: organizações não governamentais podem ser pressionadas por trabalhadores domésticos contra a entrada de produtos importados e a competição estrangeira; corporações multinacionais podem estar focalizadas em impedir a concorrência estrangeira ao formular padrões com os quais somente elas mesmas podem atender sem custos adicionais.

Os padrões privados têm sido foco de atenção da UNCTAD, que vem questionando a imposição cada vez mais exigente dessas medidas no setor agrícola, dificultando o livre fluxo de mercadorias.⁹³ Nesse sentido, a UNCTAD desenvolve uma série de estudos relacionados ao impacto causado por padrões privados relacionados a Boas Práticas Agrícolas, como o GlobalGap, nas exportações de países menos desenvolvidos. No entanto, a assistência fornecida pela UNCTAD a esses países tem se relacionado basicamente à adaptação aos requisitos e à exigência rigorosa desses padrões privados, sem questionar a legitimidade e a conformidade dessas medidas às normas da OMC.⁹⁴

A tendência de impor requisitos ambientais e relacionados à saúde consiste, segundo a UNCTAD, em realidade de mercado que não deve ser analisada simplesmente como medidas protecionistas. Nesse sentido, na medida em que o comércio com países desenvolvidos representa uma parte crescente do PIB de muitos países em desenvolvimento, padrões relacionados à saúde e ao meio ambiente podem aumentar a vulnerabilidade da economia de países em desenvolvimento em relação a condições de mercado que estão muito além de suas capacidades de controlar e se adequar a essas novas condições.⁹⁵ Assim, caso países de menor desenvolvimento relativo almejem expandir a participação no mercado internacional, deverão tratar esses padrões como parte integrante das estratégias de negócios e de exportação das empresas e, em nível nacional, das políticas públicas.⁹⁶

No entanto, vale ressaltar que a utilização indiscriminada desses padrões pode resultar não somente em restrição ao acesso a mercados, mas também em negociações multilaterais de tarifas

⁹² Gandhi, Samir R. *Regulating the Use of Voluntary Environmental Standards within the World Trade Organization Legal Regime: Making a Case for Developing Countries*. 2006. Disponível em http://www.icrier.org/pdf/Working_Paper_181.pdf

⁹³ As publicações da UNCTAD estão disponíveis em http://www.unctad.org/trade_env/documentsPUBLI.asp

⁹⁴ Welber Barral e Rodrigo Lima publicaram recentemente um artigo que, entre outros aspectos, chama a atenção, de forma concisa, para o problema dos padrões privados. Destacam, dessa forma, que: quem cria esses padrões são grupos privados de varejistas, distribuidores, cooperativas etc.; em certos casos, esses padrões são mais exigentes do que as políticas adotadas pelos países em que esses grupos estão estabelecidos; por fim, apesar de serem voluntários, tornam-se mandatórios na medida em que o exportador que não atender a essas exigências não consegue vender seus produtos. Esse artigo levanta a problemática relacionada a padrões privados e o papel regulatório da OMC sem, entretanto, analisar as brechas que a redação dos Acordos da OMC deixam para o tratamento do tema e sem analisar o sentido que os negociadores desses acordos quiseram dar a expressões como "*reasonable measures*" e "*non-governmental body*", questões que serão tratadas nessa pesquisa. Lima, Rodrigo C. A. & Barral, Welber. *Barreiras não-tarifárias ao comércio: o papel regulatório da OMC, controvérsias e novas restrições*. RBCE N° 93, Outubro - Dezembro de 2007

⁹⁵ UNCTAD. *Trade and Environment Review 2006*. p. 2. *op. cit.*

⁹⁶ *Ibidem*. p. 3.

ineficazes. Na medida em que a OMC impõe obrigação somente aos Estados, qualquer Membro da OMC pode driblar as obrigações assumidas no âmbito dessa instituição ao induzir ou permitir que entidades privadas formulem esses padrões, os quais, caso constatado envolvimento governamental, poderiam ser inconsistentes no âmbito do regime multilateral de comércio. Assim, em que medida esse padrões voluntários privados têm algum tipo de participação governamental para que possam ser atribuídos ao Estado para os efeitos das regras da OMC?

6. Padrões Públicos ou Privados: o papel do governo nos esquemas de normalização e certificação

O quadro geral no qual produtores, exportadores e compradores interagem no mercado está repleto de padrões tanto públicos quanto privados relacionados à segurança e à qualidade de produtos e alimentos e à proteção ambiental. De fato, muitas funções regulatórias são desempenhadas tanto por atores públicos quanto privados, o que pode criar uma situação ineficiente em termos de objetivos políticos e sociais. De uma forma geral, essa ampla variedade de padrões públicos e privados competem entre si.⁹⁷ A dificuldade de identificar onde terminam os requisitos estabelecidos em regulamentos e onde começam as exigências de padrões privados pode gerar, além de insegurança por parte dos exportadores, descoordenação entre agentes públicos e privados.

Reguladores dispõem de diversos mecanismos para alcançar os objetivos estabelecidos em políticas públicas.⁹⁸ Podem, por exemplo, incentivar ou obrigar empresas a cumprir com determinadas regras e procedimentos. Independentemente de qual a estratégia utilizada para implementar políticas públicas, o governo pode, potencialmente, utilizar-se, de alguma forma, de padrões privados, gerando, dessa forma, alguma interface entre o público e o privado. Assim, a atuação governamental leva a situações em que pode haver harmonização, convergência, complementaridade ou conflito entre padrões públicos e privados.

Como exemplo de complementaridade, os governos podem, a fim de aperfeiçoar sistemas regulatórios nacionais, transferir a responsabilidade pela segurança alimentar ou pela sustentabilidade ambiental ao setor privado, motivando, dessa forma, a criação de padrões privados. Com base nessa visão neoliberal, empresas seriam responsáveis por estabelecer seus próprios sistemas de controle de qualidade e sustentabilidade e por assegurar a eficiência do sistema por meio de auditorias, enquanto o papel do Estado seria inspecionar e verificar as auditorias.⁹⁹ Além disso, os padrões privados, muitas vezes, suprem a

⁹⁷ International Trade Center. *The Interplay of Public and Private Standards*. Literature Review Series on the Impacts of Private Standards – Part III. p. 9.

⁹⁸ Segundo Havinga, a regulação tradicional do Estado do tipo “comando e controle” tem sido criticada por ser ineficiente e inflexível e por negligenciar as responsabilidades dos cidadãos e organizações. Formas alternativas de regulação têm sido exploradas, como a auto-regulação, a co-regulação, a regulação baseada no gerenciamento e sistemas de governança privada. Muitas dessas novas formas de regulação envolvem um mix de organizações públicas e privadas nas fases de formulação, implementação e monitoramento. Havinga, Tetty. *Actors in private food regulation: Taking responsibility or passing the buck to someone else?* Nijmegen Sociology of law. Working Papers Series 2008/01.

⁹⁹ Relatório da OIE aponta que padrões privados podem ser vistos por grande parte de países desenvolvidos e em desenvolvimento como ferramenta para implementar políticas públicas. Em FAO. *Private Food Safety Standards: Their Role in Food Safety Regulation and their Impact*. Paper prepared for the 33rd Session of the Codex Alimentarius Commission. 2010.

inércia governamental.¹⁰⁰ Nesse sentido, preenchem vazio jurídico deixado pelo governo quando suas normas e demais medidas não são implementadas. Apesar de parecer solução adequada quando da não atuação do Estado, a regulamentação privada contribuiu para o enfraquecimento do papel governamental, de organismos normalizadores intergovernamentais principalmente em países em desenvolvimento.¹⁰¹

Nesse contexto, governos e órgãos intergovernamentais preocupam-se quanto à legitimidade dessas medidas, principalmente quando comparadas a medidas regulatórias. Os padrões privados consistem em mecanismos de governança que ultrapassam a alçada estatal. No entanto, na ausência de certo grau de legitimidade, dificilmente tais padrões seriam aceitos como mecanismos reguladores das relações sociais.

A literatura de uma forma geral sustenta que a noção de legitimidade está relacionada a três conceitos fundamentais: transparência, representatividade e a confiabilidade do ente privado. Outro aspecto importante consiste no embasamento científico dos padrões. Tais critérios devem, dessa forma, permear todos os estágios de criação e implementação, quais sejam: estabelecimento das normas/padrões, processo de implementação e certificação, monitoramento e avaliação de impacto.

O engajamento de autoridades públicas em esquemas de certificação privada pode exercer influência decisória em sua legitimidade. A atuação governamental pode variar desde campanhas de conscientização e facilitação de diálogo em nível nacional a respeito de padrões privados, ao incentivo à adesão aos padrões privados e à incorporação de padrões privados em normativas nacionais ou internacionais. Nesse espectro, o governo pode: i) apoiar e encorajar os fornecedores a adquirir a certificação privada por meio de incentivos econômicos e assistência técnica; ii) facilitar o desenvolvimento de padrões, como o *East African Organic Products Standards* (EAOPS), apoiado pelos governos da *East African Community*; iii) utilizá-los na certificação de suas próprias operações de compra e em seus processos e gerenciamentos.¹⁰²

Cashore, Auld e Newsom destacam outras maneiras pelas quais governos podem interagir com o comportamento de organizações normalizadoras.¹⁰³ Primeiro, os governos fornecem a estrutura política e legal na qual entidades normalizadoras podem agir. Segundo, o governo pode agir como grupo de interesse ao estabelecer regras específicas. Terceiro, o governo pode influenciar a dinâmica do mercado por meio de sua política de compras governamentais. Quarto, ao cumprir com requisitos privados, o governo pode conceder legitimidade a esse tipo de certificação. Quinto, o governo pode conceder apoio a produtores e exportadores no processo de certificação. Por fim, o governo pode conceder expertise e recursos financeiros para organizações normalizadoras privadas para o desenvolvimento de padrões. Dessa forma, o governo tem papel decisivo na formatação da relação entre padrões públicos ou privados, ou da relação entre atores públicos e privados.

¹⁰⁰ A participação de atores não estatais ocorre, segundo Joost Pauwelyn, em razão do aumento da conscientização ambiental associado à falha dos governos em criar e implementar regulamentações ambientais adequadas. Nesse sentido, alguns autores acreditam que organizações não governamentais e corporações multinacionais emergiram tanto quanto criadores e potenciais sujeitos de normas globais, colocando um fim na crença de que somente governos possuem a autoridade soberana para desenvolver normas internacionais. In, Pauwelyn, Joost. *Non-Traditional Patterns of Global Regulation: Is the WTO 'Missing the Boat'?*

¹⁰¹ Alguns críticos alegam que essas medidas privadas também enfraquecem o sistema multilateral de comércio.

¹⁰² International Trade Center. *The Interplay of Public and Private Standards. Literature Review Series on the Impacts of Private Standards – Part III.* p. 25-26.

¹⁰³ Cashore, B., G. Auld., d. Newsom. *Governing through markets: Forest certification and the emergence of non-state authority.* New Haven, Yale University Press, 2004.

Abbott e Snidal salientam que padrões privados podem ser estabelecidos por uma combinação atores públicos e privados, os quais podem participar na governança desses padrões em diferentes proporções.¹⁰⁴ Nesse contexto, a definição das normas, a adoção, a implementação, a avaliação da conformidade e a execução podem ser realizadas por entidades públicas ou privadas de acordo com a natureza da norma (Tabela 4). Spencer Henson e John Humphrey explicam que algumas normas públicas têm todas as funções realizadas pelo setor público, mas nada impede que algumas dessas funções seja privatizada. No mesmo sentido, no caso de padrões públicos voluntários e padrões privados legalmente obrigatórios, essas funções poderiam ser divididas entre setor público e privado. No entanto, essas definições nem sempre são precisas. Atualmente, observam-se cada vez mais entidades privadas desempenhando a etapa de avaliação da conformidade em relação a regulamentos públicos. Ao mesmo tempo, padrões privados podem utilizar infraestrutura de padrões públicos por meio do uso organismos públicos para acreditar órgãos certificadores (além da utilização de laboratórios para a testagem de produtos).¹⁰⁵

Tabela 4: Funções associadas a esquemas de certificação

Função	Regulamentos	Padrões Públicos Voluntários	Padrões privados legalmente mandatórios	Padrões privados voluntários
Organismo normalizador	Órgão Público	Órgão Público	Órgão privado (comercial ou não comercial)	Órgão privado (comercial ou não comercial)
Adoção	Órgão Público	Empresas ou organizações privadas	Órgão Público	Empresas ou organizações privadas
Implementação	Empresas privadas ou órgãos públicos	Empresas privadas	Empresas privadas	Empresas privadas
Avaliação da conformidade	Inspeção Oficial	Auditor público/privado	Auditor público/privado	Auditor privado
Execução/Fiscalização	Jurisdição administrativa ou criminal	Órgão certificador público/privado	Jurisdição administrativa ou criminal	Órgão certificador privado

Fonte: Spencer Henson & John Humphrey (2009)

Nesse contexto, Cashore salienta que os mercados não operam de forma isolada das políticas governamentais, e o mesmo deve ser dito dessa governança liderada pelo mercado.¹⁰⁶ Há um grande número de atividades governamentais que induzem essa governança liderada pelas forças de mercado.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Abbott, K.W. and Snidal, D. *Strengthening International Regulation Through "Transnational New Governance"*. 2008.

¹⁰⁵ Henson, Spencer; Humphrey, John. *The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes*. Paper Prepared for FAO/WHO. Maio de 2009. p. 8.

¹⁰⁶ Cashore, Legitimacy and Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market Driven Governance Systems Gain Rule-Making Authority, 15 *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 4 (October 2002), pp. 503-529.

¹⁰⁷ Estudo desenvolvido pela FAO salienta que os interesses privados promovidos por padrões privados estão frequentemente de acordo com interesses públicos. Em alguns casos padrões privados podem ser vistos como importante instrumento para implementação de políticas públicas e, quando necessário, autoridades públicas atuam para dirimir problemas potenciais decorrentes de padrões privados e de sua implementação. FAO. *Private Food Safety Standards: Their*

O autor ressalta que, além de o governo poder traçar as diretrizes para a formulação dessas medidas privadas, ele pode agir como um grupo de interesse tradicional ao tentar influenciar a formulação de políticas privadas, sem, contudo, se tornar uma fonte de autoridade. Esses aspectos podem, contudo, dificultar a identificação da participação do Estado na formulação e na implementação dessas medidas que podem restringir o comércio internacional.

Enquanto esforços para a harmonização entre padrões públicos e privados estão apenas começando; a interdependência entre padrões públicos e privados têm crescido.¹⁰⁸ Padrões privados têm sido alinhados a padrões públicos, enquanto a elaboração de padrões públicos tem sido influenciada por padrões privados.¹⁰⁹ Essa interação e as diversas formas de o governo se engajar com padrões privados podem, como visto, contribuir para sua legitimidade. Estudo realizado pela FAO evidenciou que a maioria dos padrões aplicados ao setor agropecuário tende, de fato, a ser desenvolvida por empresas privadas, no entanto conta com cooperação de organizações governamentais nacionais.¹¹⁰ Além disso, estudo promovido pela Comissão Europeia constatou que 48% dos padrões privados desenvolvidos na União Europeia contam com algum apoio estatal. Nesse sentido, a identificação do nível de envolvimento do governo na formulação ou na implementação de padrões privados é importante como tentativa de questionar essas medidas no âmbito da OMC.

7. Padrões privados no âmbito da Organização Mundial de Comércio

A proliferação de padrões privados tem importante implicação para a OMC e, especificamente, para o Acordo SPS, o Acordo TBT e o papel de entidades normalizadoras internacionais como o Codex e a ISO, entre outras. Na medida em que padrões privados relativos à segurança e à qualidade de produtos e serviços têm-se tornado uma forma cada vez mais comum de governança, acredita-se que as regras multilaterais da OMC estariam se tornando cada vez mais irrelevantes. A questão que se coloca é se as regras da OMC seriam aplicáveis a padrões privados.

A OMC é uma organização internacional que estabelece regras de comércio aplicáveis à maioria dos países. Conta com mais de 30.000 páginas de acordos, anexos, compromissos, entendimentos e decisões que especificam os direitos e as obrigações dos Membros em relação à redução das barreiras comerciais e à abertura do mercado. Os textos da OMC não contêm padrões, ou seja, a OMC não está envolvida com qualquer atividade normalizadora. Ao contrário, visa a garantir que padrões não sejam utilizados como restrições disfarçadas ao comércio internacional.

Role in Food Safety Regulation and their Impact. Paper prepared for the 33rd Session of the Codex Alimentarius Commission. 2010.

¹⁰⁸ Havinga salienta que a maioria das medidas considerada como auto-regulação não podem efetivamente ser considerada como tal, pois estão submetidas a algum tipo de monitoramento por parte de agências governamentais, principalmente nas áreas relacionadas a meio ambiente e segurança alimentar. Além disso, o autor acrescenta sempre haver a ameaça de intervenções governamentais nos casos em que a regulamentação privada não corresponda aos interesses coletivos.

¹⁰⁹ International Trade Center. The Interplay of Public and Private Standards. Literature Review Series on the Impacts of Private Standards – Part III. p. 11.

¹¹⁰ FAO. Draft report on a global survey on private standards, codes of conduct and guidelines in the livestock sector. Working document. Animal Production and Health Division. FAO. 2010. p. 18. Disponível em http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/livestockgov/documents/Microsoft%20Word%20-%20FAO%20survey%20on%20Private%20voluntary%20standards.pdf

Os Acordos da OMC estabelecem regras para medidas estabelecidas por governos ou entes relacionados a governos. Padrões privados são estabelecidos por organizações não governamentais, incluindo organizações da sociedade civil e entidades empresas privadas e suas coalizões. Essas medidas não podem, dessa forma, ser questionadas diretamente na OMC. Enquanto regulamentos devem estar em conformidade com as regras multilaterais de comércio, padrões privados não estão, em princípio, sujeitos à observância de qualquer norma internacional.

Atualmente, grande parte desses padrões privados abrange desde requisitos relacionados à qualidade do produto a exigências quanto à sustentabilidade, ao método e processo de produção, à segurança e, até, a critérios sociais. Percebe-se, dessa forma, que essas medidas tendem a envolver uma variedade de requisitos, o que lhes confere amplitude e, ao mesmo tempo, gera confusão em seu possível tratamento pela OMC. Afinal, deveriam eles ser tratados no âmbito do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Comitê SPS), do Comitê de Barreiras Técnicas (Comitê do TBT) ou do Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente?

No que diz respeito ao Comitê do TBT, seu foco tem sido as medidas criadas e implementadas pelos governos. Desde 1995, a maioria das questões levantadas no Comitê esteve relacionada a regulamentos técnicos e a mecanismos de avaliação da conformidade. Entre outras questões preocupantes não notificadas pelos Membros ao Comitê TBT, destacam-se os padrões voluntários. Em alguns casos, a própria ausência de notificação consistiu em uma preocupação específica. No entanto, ainda não houve discussão no âmbito do Comitê a respeito dessas medidas voluntárias e existem muitas dúvidas quanto à aplicabilidade do Acordo do TBT a essas medidas.

O TBT estabelece basicamente as mesmas diretrizes para os regulamentos técnicos e os padrões.¹¹¹ No entanto, enquanto no caso dos regulamentos a relação entre a regra da OMC e o Estado membro é direta, no caso das normas técnicas a relação é indireta. Neste sentido, quanto aos regulamentos, o Acordo TBT, no artigo 2, determina que os Membros devem assegurar aos produtos importados de terceiros países o tratamento da nação mais favorecida e o tratamento nacional. Além disso, devem garantir que esses regulamentos não sejam elaborados e adotados de forma a consistir em obstáculo desnecessário ao comércio internacional ou um protecionismo disfarçado. Assim, os regulamentos não devem ser mais

¹¹¹ As diretrizes para os regulamentos técnicos e para os padrões, apesar de encontrarem-se em diferentes partes do Acordo - enquanto artigos específicos tratam dos regulamentos técnicos, um anexo orienta a aplicação dos padrões - são muito semelhantes. Elas determinam, de uma forma geral, que essas medidas não devem ser aplicadas de forma a criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional e fazem referência à importância de reconhecer a equivalência entre os padrões dos países e de buscar a harmonização de padrões com base, quando houver, em normas internacionais. No que diz respeito aos regulamentos técnicos, o Acordo estabelece que eles não devem, ser mais restritivos do que o necessário para atender aos objetivos considerados legítimos. O acordo incentiva a utilização de padrões internacionais e estabelece que as medidas, quando em conformidade com normas internacionais e quando aplicadas para assegurar objetivos considerados legítimos, presumem-se consistentes com as regras multilaterais de comércio. Além disso, ao estabelecer uma medida técnica restritiva ao comércio, deve ser feita, com base nas informações científicas e técnicas disponíveis, uma análise dos riscos relacionados ao não atendimento desses requisitos.¹¹¹ Nos casos em que não existam padrões internacionais ou que, apesar de existirem, não sejam suficientes para atender às necessidades de um Estado, o acordo determina, com base no princípio da transparência, a notificação do regulamento ao Comitê de Barreiras Técnicas da OMC. Quanto aos padrões voluntários, o artigo 4 do TBT estabelece que os membros devem assegurar que seus organismos normalizadores centrais aceitem e atendam ao Código de boas práticas para a preparação, a adoção e a aplicação de normas técnicas, disposto em seu anexo 3. As disposições desse Código são muito similares àquelas estabelecidas para os regulamentos técnicos. No entanto, não menciona a necessidade de notificar essas medidas ao Comitê de Barreiras Técnicas, o que dificulta a transparência dessas medidas. Faz referência, no entanto, a um órgão (*national enquiry point*) que deve estar disponível para responder aos questionamentos dos demais membros relacionados tanto a regulamentos quanto a normas técnicas e mecanismos de avaliação da conformidade.

restritivos ao comércio do que o necessário para assegurar os objetivos legítimos, como a proteção do meio ambiente ou da saúde ou segurança humana, animal ou vegetal.

No que diz respeito a normas e padrões, o Acordo TBT determina que os Membros devem adotar medidas razoáveis que estejam disponíveis para assegurar a conformidade por parte de órgãos não governamentais às previsões do Artigo 2 do TBT. Além disso, segundo o texto do Acordo, os Membros não devem adotar medidas que requeiram ou incentivem órgãos governamentais ou não governamentais locais em seus territórios a agir de maneira inconsistente com o previsto pelo Artigo 2. Além disso, os Membros devem assegurar que seus órgãos normalizadores centrais aceitem e observem o Código de Boas Práticas para a Preparação e Aplicação de Normas, disposto na Anexo 3 do Acordo TBT. Devem, nesse sentido, adotar as medidas razoáveis que lhes estejam disponíveis para assegurar que órgãos normalizadores governamentais e não governamentais locais em seus territórios, assim como órgãos normalizadores regionais de que sejam parte, aceitem e observem o Código de Boas Práticas. O Código de Boas Práticas - cuja aceitação é, como visto, opcional - é aplicável a padrões e requer que organismos normalizadores apliquem os princípios da nação mais favorecida e do tratamento nacional em seus trabalhos. Acrescenta, ainda, que organismos normalizadores devem assegurar que padrões não sejam preparados, adotados e aplicados de forma a criar obstáculos desnecessários ao comércio.

O Artigo 5 a 9 do TBT trata de avaliação da conformidade tanto para regulamentos quanto para padrões. Estabelecem, dessa forma, que os procedimentos para a avaliação da conformidade não sejam discriminatórios para produtos similares e não sejam mais restritivos do que o necessário. Além disso, exigências relativas à prestação de informações devem estar limitadas ao necessário para avaliar a conformidade e determinar as taxas, quando necessárias. Por fim, vale mencionar que os países Membros devem aceitar procedimentos de avaliação da conformidade em outros países, quando equivalentes. Por fim, vale mencionar, ainda, que o TBT encoraja a harmonização em nível internacional de regulamentos técnicos e padrões.

O Acordo SPS, por sua vez, visa a estabelecer regras para medidas sanitárias e fitossanitárias de forma a proteger a saúde animal, vegetal e humana. Em seu âmbito, os países também são encorajados a adotar padrões internacionais, quando existentes. Há, contudo, a previsão da possibilidade de os países estabelecerem seus próprios padrões, no entanto devem estar baseados em evidências científicas. Os países podem adotar medidas mais exigentes que padrões internacionais, desde que a justificação científica seja válida. Assim como ocorre no caso do Acordo TBT, as medidas devem ser aplicadas de forma a não criar barreira desnecessária ao comércio.

Alguns países alegam que o Artigo 13 do Acordo SPS obriga os governos a assegurar que a certificação e a rotulagem de produtos desenvolvidos por entidades privadas sejam consistentes com as regras da OMC. O Artigo 13 requer que os governos “adotem medidas razoáveis que lhes estejam disponíveis para assegurar que entidades não governamentais em seu território nacional (...) cumpram com as previsões relevantes desse Acordo.” A grande dúvida é se as organizações criadoras e implementadoras desses esquemas de certificação privada podem ser consideradas entidades não governamentais, como mencionado no referido Acordo.

Caso empresas e coalizações de empresas possam ser consideradas entidades não governamentais, os Estados Membros poderiam ser responsabilizados pela atuação desses entes em seus territórios. No entanto, o conceito de órgãos não governamentais não se encontra explicitamente definido nos Acordos da

OMC. O Anexo 1 do Acordo TBT estabelece, contudo, que órgão não-governamental consiste em um órgão que não constitua órgão governamental central ou órgão governamental local que têm o poder de impor e exigir a observância de uma regulamentação. Nesse contexto, órgão não governamental tem o poder legal (delegado pelo Estado) para exigir o cumprimento de regulamentação técnica. Consta-se, dessa forma, a existência de uma relação entre o ente não governamental e o ente governamental que delega a função ao ente privado. No entanto, ainda não há clareza a respeito da natureza desse poder legal e da relação entre o órgão governamental e o não governamental.

Não existe, dessa forma, relação direta entre as regras da OMC e os organismos normalizadores; existe, apenas, uma relação indireta, segundo a qual os Estados devem assegurar que os organismos normalizadores atendam aos dispositivos do Acordo e às determinações do Código de Boas Práticas. Percebe-se, dessa forma, uma brecha nas regras da OMC para o tratamento dos padrões privados. É justamente essa relação indireta entre o Estado e esses organismos normalizadores que merece ser explorada a fim de encontrar tratamento adequado para os padrões privados e evitar que tais medidas se tornem prática protecionista.

A esse respeito, John Jackson percebeu que o GATT é aplicável unicamente a ações governamentais e não à ação de entes privados ou indivíduos.¹¹² Diante desse vazio jurídico, existem diversas dúvidas a serem esclarecidas. Primeiramente, seria importante identificar qual a relação, de fato, entre a OMC e as entidades não-governamentais. Em seguida, no que consiste o *non-governmental body* a que se refere a OMC? Nesse contexto, normalizadores privados, como varejistas que estabelecem suas próprias normas, poderiam ser considerados assim? Além disso, no que consistem essas "*reasonable measures*" a serem adotadas pelos membros a fim de que os organismos normalizadores atendam ao Código de Boas Práticas. Por fim, em que medida é possível atribuir maior responsabilidade aos Estados no que diz respeito aos padrões privados?

Roberts sugere que o aspecto principal relativo à definição de entidade não governamental – e, portanto, para a caracterização órgãos privados – corresponde ao nível de envolvimento governamental. Nesse sentido, de acordo com relatório do painel, em *Japan – Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, o fato de uma medida ser adotada por ente privado não exclui a possibilidade de ela ser considerada governamental caso haja suficiente envolvimento governamental.¹¹³ Assim, um ente privado será considerado “órgão não governamental”, de acordo com as regras da OMC, caso haja envolvimento governamental suficiente.¹¹⁴

Spencer Henson pondera que a evolução dos padrões privados decorreu, em grande medida, das transformações regulatórias ocorridas principalmente na União Europeia na década de 1990. Nesse mesmo período, observou-se a promoção por parte de Estados da adoção de padrões privados, os quais passaram a ser vistos como meio eficiente de assegurar objetivos públicos legítimos, como segurança alimentar e preservação ambiental. Nesse contexto, a fronteira entre padrões privados voluntários e padrões públicos

¹¹² Jackson, John H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. MIT. Second Edition. 1997. p. 53.

¹¹³ OMC. Relatório do Painel *Japan – Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*. WT/DS44/R. Março de 1998.

¹¹⁴ Roberts, M.T. *Private Standards and Multilateral Trade Rules*. Paper prepared for FAO. Rome: Food and Agriculture Organisation. 2009.

mandatórios tem se tornado cada vez mais tênue. Nesse contexto, haveria, então, espaço para padrões privados serem questionados no âmbito dos Acordos SPS e TBT da OMC?

Esses temas têm merecido atenção especial no Secretariado da OMC. Os Estados-Membros da OMC, preocupados com o impacto desses padrões privados no livre fluxo de mercadorias, inseriram esse tema nas discussões no âmbito do Comitê SPS. Em junho de 2005, finalmente houve questionamento no âmbito do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias a respeito de padrões privados.¹¹⁵ A preocupação dos países Membros refletia a percepção de que em alguns casos padrões privados podem atuar como medidas *de fato* mandatórias. O questionamento envolvia o então EurepGap, um padrão estabelecido pelo setor privado e aplicado por grande parte dos varejistas na União Europeia. Países em desenvolvimento argumentaram que padrões privados voluntários poderiam excluir pequenos produtores, na medida em que são, muitas vezes, mais rigorosos do que padrões públicos e, nem sempre, baseados em evidências científicas.

A União Europeia alegou que não podia questionar esses padrões, na medida em que não conflitavam com a legislação europeia. Os países Membros, no entanto, indagaram a respeito da aplicação do Artigo 13 do Acordo SPS, segundo o qual “Membros devem adotar medidas razoáveis que estejam disponíveis para assegurar que entidades não governamentais localizadas em seu território cumpram com as previsões relevantes desse Acordo.” Nesse contexto, a Argentina questionou: “Se padrões privados vão atuar como medidas restritivas e desnecessárias ao comércio, e os países não dispõem de foro adequado para tratar dessa questão, vinte anos de discussões em foros internacionais foram perdidas.”¹¹⁶

Em 2008, países da América Latina reforçaram esse questionamento ao propor o monitoramento por parte do Comitê SPS do desenvolvimento de padrões privados e a análise dessas medidas a fim de verificar se configuram uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Esse posicionamento evidencia a tentativa de ampliar a aplicabilidade das regras da OMC de forma a abranger padrões privados adotados ou autorizados por Estados Membros.¹¹⁷

A aplicação dos Acordos SPS e TBT a padrões privados depende, de uma forma geral, de esclarecimentos quanto a definição de “entidades não governamentais”¹¹⁸ no Acordo SPS e da interpretação de “medidas razoáveis”¹¹⁹ e “órgãos normalizadores não governamentais” no Código de Boas

¹¹⁵ Em razão da crescente importância de padrões privados no comércio internacional, alguns países membros da OMC propuseram sua discussão em nível multilateral. Nesse sentido, países em desenvolvimento (Saint Vincent e Grenadines, apoiados por Jamaica, Peru, Equador e Argentina) manifestaram preocupação especificamente em relação a varejistas europeus que criaram e implementaram uma série de certificações específicas (EurepGAP) para a exportação de bananas. OMC. Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. G/SPS/R/43, paras. 40-42. Junho de 2005.

¹¹⁶ OMC. Comitê de Barreiras Sanitárias e Fitossanitárias. G/SPS/R/37/Rev.11.

¹¹⁷ ICTSD. Bridges Trade. *BioRes. A New Dawn? Renewable Energy at the WTO*. Trade and Environment Review. Volume 5, Issue 1. Spring 2011. p. 10.

¹¹⁸ De acordo com o Anexo 1 do Acordo TBT, órgão não governamental consistem em “*Body other than a central government body or a local government body, including a non-government body which has legal power to enforce a technical regulation*”.

¹¹⁹ A definição do que vem a ser uma medida razoável envolve necessariamente o questionamento do que consiste em uma medida não razoável. Nesse contexto, Roberts constata: “*On a practical level, there are some initiatives that governments could take that likely would be reasonable under most circumstances. These initiatives would include the dissemination of information about the TBT agreement and its provisions applicable to private standard-setting, interacting with private bodies to encourage standards that are consistent with the TBT agreement, entering into memoranda of understanding with private bodies and encouraging compliance by private bodies. Is it reasonable, however, to move beyond these initiatives and regulate the setting of private standards by private bodies?*” Em, Roberts, Michael T. The compatibility of private standards with multilateral trade

Práticas do Acordo TBT. O problema parece estar relacionado, dessa forma, à precisão, ao escopo e à aplicação desses termos. Na medida em que não houve, até o momento, nenhum caso no âmbito da OMC que tenha envolvido padrões privados, as dúvidas permanecem quanto à aplicabilidade das regras da OMC a essas medidas.

Conclusão

A recente proliferação de padrões privados tanto no cenário nacional quanto no internacional têm gerado preocupações por parte dos países, principalmente, entre aqueles em desenvolvimento. O grande temor consiste no impacto que essas medidas podem ter no acesso a mercado dos produtos que não atendem a determinados requisitos pré-estabelecidos. Na medida em que o nível de exigência quanto à segurança, à qualidade e à proteção de valores sociais e ambientais protegidos por padrões privados torna-se cada vez mais elevado, grande parte de produtores de países em desenvolvimento temem não ser capazes de atender a esses critérios. Teme-se, dessa forma, que a crescente criação e instituição de padrões privados possa representar uma nova forma de instituir barreiras ao comércio internacional.

A tendência de estabelecer esquemas de certificação e rotulagem para produtos e processos de produção não parece visar unicamente à criação de nichos de mercado, mas à promoção de um tipo de governança privada. Institucionalmente, essas iniciativas são reconhecidas por estabelecerem seus próprios sistemas de gestão, o qual tende a ser totalmente independente do Estado e capaz, por si só, de fazer valer suas regras. Nesse contexto, padrões privados têm sido denominados como sistemas regulatórios transnacionais, sistemas de governança liderados por atores não estatais e regulamentação civil, entre outras denominações. Tais mecanismos podem ser encontrados em diversas áreas, como aquelas relativas a florestas (*Forest Stewardship Council – FSC*), vestuário (*Fair Labour Association*), turismo (*Sustainable Tourism Stewardship Council*), agricultura e alimentos (*Fair Trade Labelling Organization*) e pesca (*Marine Stewardship Council – MSC*). Na prática, essas iniciativas visam não apenas a padronizar produtos e processos de produção, mas a regular as relações comerciais entre empresas e entre essas e os consumidores. Quando tais medidas adquirem legitimidade e reconhecimento internacional, podem afetar de forma significativa as relações comerciais.

A emergência desse protecionismo privado, como visto, pode representar um retrocesso à liberalização comercial. Nesse sentido, os resultados alcançados desde 1947, com a instituição do GATT, relativos à redução das barreiras comerciais podem ser neutralizados em decorrência do amplo recurso a padrões privados. O impacto dessas medidas torna-se ainda mais relevante quando estabelecem requisitos que vão além daqueles contidos em regulamentos governamentais ou quando contrariam orientações de governos ou padrões internacionais. Na medida em que as regras da OMC são aplicáveis a Estados, padrões instituídos por entes não estatais não podem, em princípio, ser questionados nesse foro multilateral. Nesse contexto, padrões privados podem gerar significativa insegurança para as transações comerciais.

A governança privada surge, muitas vezes, para complementar a atuação estatal, seja porque não existe regulamentação na área, seja porque a existente não é adequada. Assim, padrões privados proliferaram justamente nas áreas em que a regulação estatal encontra-se fragmentada. A regulação

rules: Legal issues at stake. In, Sarris, Alexander; Morrison, Jamie. The evolving structure of world agricultural trade: Implications for trade policy and trade agreements. Trade and Markets Division. FAO. Roma: 2009. p. 275.

privada pode, dessa forma, consistir em solução adequada para os casos em que a atuação estatal não se torna possível. Esses sistemas têm ganhado cada vez apoio da sociedade civil e do governo em áreas nas quais, sobretudo, a regulação em nível internacional não tem sido possível. Nesse contexto, é compreensível a proliferação de padrões privados relativos à proteção ao meio ambiente e a outros valores sociais.

Independentemente da justificativa para a implementação de padrões privados, é importante ressaltar que eles não operam de forma isolada, ou seja, são instituídos no âmbito do quadro normativo instituído pelo Estado e, portanto, devem estar em conformidade tanto com leis e regulamentos governamentais quanto com objetivos de políticas públicas. Recentemente, tem-se constatado apoio tanto implícito quanto explícito por parte do governo a esses esquemas de certificação privada. Diversos governos passaram a referenciar padrões privados em regulamentos e, até, a incluí-los em suas políticas de compras governamentais. A falta de clareza entre os limites entre a esfera estatal e a privada é especialmente problemática para a análise dos padrões privados no âmbito das regras multilaterais de comércio. Assim, além dos problemas relativos à definição de termos, como “órgãos não governamentais”, “medidas razoáveis” e “órgãos normalizadores não governamentais” nos Acordos da OMC, a dificuldade em distinguir padrões públicos dos privados torna a discussão de normas privadas ainda mais complexa em nível multilateral.

Assim, uma questão importante para determinar o tratamento adequado dessas medidas no âmbito das regras multilaterais de comércio consiste em identificar a interação efetiva entre o governo e o ente não governamental instituidor dessas normas privadas. De fato, o envolvimento do governo em esquemas de certificação privada parece ser uma brecha para questionar padrões privados no âmbito da OMC. Afinal, na medida em que se verifica esse envolvimento, pode ser possível atribuir responsabilidade ao Estado pela implementação dessas medidas. Ainda não está claro, contudo, qual nível e tipo de envolvimento governamental seriam necessários para questionar o Estado a respeito dessas medidas. No entanto, parece não existir dúvida de que o Estado, de alguma forma, está envolvido seja na criação, seja na implementação de muitos padrões privados.

Até o momento, contudo, não se chegou a uma conclusão a respeito da aplicação das regras multilaterais de comércio da OMC a padrões privados sem qualquer vínculo governamental. Uma resposta adequada a respeito da competência da OMC quanto a essas medidas será fornecida, apenas, quando uma disputa for efetivamente levada ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. No entanto, não restam dúvidas de que, desde a criação do GATT em 1947, a jurisdição da OMC tem-se expandido. Inicialmente, as regras multilaterais de comércio tratavam da redução de entraves governamentais ao comércio aplicados na fronteira: tarifas de importação. Na década de 1970, em razão das transformações ocorridas no cenário internacional, as regras da OMC passaram a focalizar barreiras às transações comerciais decorrentes de medidas aplicadas no território de um Membro: regulamentações técnicas e sanitárias, entre outras. Atualmente, resta verificar se a jurisdição da OMC será ampliada ao ponto de considerar medidas não governamentais.