

BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS (BNT'S) E AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE CARNE BOVINA SOB A LUZ DA ECONOMIA POLÍTICA

Daniel Claudy da Silveira
PPGDR/UNISC

Silvio Cezar Arend
PPGDR/UNISC

Cidonea Machado Deponti
PPGDR/UNISC

RESUMO

Este estudo teve como meta analisar as barreiras sanitárias e fitossanitárias sobre os volumes das exportações de carne bovina brasileira sob a luz da economia política mundial. Neste sentido elencou-se um resgate aos pensadores clássicos da economia sob a ótica da economia política para o crescimento da agricultura, as barreiras não-tarifárias e o seu histórico, bem como sua conceituação, as medidas do acordo sanitário e fitossanitário (SPS) e a evolução da produção e do comércio de carne bovina no Brasil. Como resultado, constatou-se que no período analisado a imposição de barreiras sanitárias e fitossanitárias não reduziu a competitividade brasileira nas exportações de carne bovina, visto que o país decorreu de alternativas para a manutenção de seu potencial e suas vantagens competitivas exportadoras. Deste modo é elencado o perfil organizacional do sistema produtivo, com abertura de novos mercados visando à compensação das restrições impostas por países em relação ao surgimento da febre aftosa no país.

Palavras-chave: Barreiras Não-tarifárias – Economia Política - Vantagens Competitivas - Exportações Brasileiras - Carne Bovina.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é avaliar a imposição de barreiras sanitárias e fitossanitárias nas exportações brasileiras de carne bovina, inserido dentro de um contexto mundial, a partir de 1995 até 2010. Com a evidência de focos de febre aftosa no país e a doença da “vaca louca” nos países europeus, no período analisado, as exportações brasileiras de carne bovina sofreram numerosos embargos, bem como as leis e regulamentações internacionais sofreram diversas transformações, visando um maior controle sobre a produção, e por consequência das exportações de carne bovina.

Assim, dentro de uma lógica de desenvolvimento, o Brasil por possuir vantagens competitivas em relação à produção de carne bovina, especializou-se cada vez mais e buscou prospectar novos mercados de modo a potencializar tal produção.

Essa ideia de pensamento liberal provém das teorias de Adam Smith e David Ricardo, que propunham um sistema econômico de concorrência e de preços automáticos, através do equilíbrio entre oferta e demanda de produtos, ou seja, da Lei de Say¹.

O aumento da preocupação dos consumidores, com relação à segurança e à qualidade dos produtos agroalimentares, leva países importadores a restringir cada vez mais o comércio (já evidenciado pelo trabalho de David Ricardo – Lei dos Cereais²) pela imposição de regulamentações sanitárias, que muitas vezes representam barreiras não-tarifárias para a carne bovina brasileira. A justificativa para essas barreiras está na própria natureza do produto cujo comércio está bastante sujeito à determinação e imposição de normas técnicas e sanitárias. Dessa forma, apesar do crescimento das exportações brasileiras, em alguns momentos acaba se gerando entraves na exportação de carne bovina brasileira, principalmente *in natura* (visto que o controle é mais rígido, sendo que no Brasil, há apenas exportações expressivas deste segmento a partir de 2004), e assim prejudicando o montante total das exportações de carne bovina do país.

Enfim, tais barreiras (sanitárias ou fitossanitárias), demonstram um grande desafio para o Brasil, limitando o desempenho do setor exportador de carne bovina e também do segmento pecuário, que é uma grande geradora de empregos diretos e indiretos ao longo de sua cadeia produtiva, e que implicam em aspectos negativos para o desenvolvimento

¹ Lei de Say: teoria na qual toda produção gera, necessariamente, um mercado para seus produtos, pois a moeda funciona apenas como meio de troca e não serve para desviar poder de compra (CORAZZA, 2005).

² Proteção à agricultura, tornando praticamente absoluta a proteção e impedindo a importação de produtos agrícolas de outros países.

desta cultura no país e, também refletem em perda de competitividade, proporcionados pelos entraves à exportação de tal produto.

O trabalho está organizado em três partes. A primeira resgata e evolução da economia política sobre o eixo central da agricultura e crescimento econômico. A parte e três, respectivamente, apresentam as barreiras não-tarifárias (BNT's) implementadas pelos países no atual momento econômico e o acordo sobre medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS). Na quarta parte, está disposta a conjuntura mundial e a evolução das exportações de carne bovina brasileira, e na quinta e última, as considerações finais acerca do tema proposto.

1 EVOLUÇÃO DA ECONOMIA POLÍTICA NO CRESCIMENTO ECONÔMICO DA AGRICULTURA

A economia política no crescimento econômico da agricultura está vinculada a escola clássica do pensamento econômico, na figura de Adam Smith. Deste modo, dentro da lógica liberal, com sistema econômico de concorrência e de preços automáticos (equilíbrio de mercado), foram desenvolvidas contribuições para o aperfeiçoamento das relações de comércio mundial, que são tratadas nesta seção.

Originário da escola de Smith, Ricardo analisou em sua primeira obra a questão do protecionismo agrícola assegurado pelas leis dos cereais. As leis de proteção aos preços agrícolas, as célebres *corn laws*, proibiam a importação de trigo do continente europeu para a ilha britânica sempre que o seu preço ficasse abaixo de 80 *xelings* por *quarter* de cereal. Para Ricardo, esse não era um problema menor, pois considerava muito maléficis os seus efeitos sobre a economia como um todo. Durante o longo período das guerras napoleônicas entre França e Inglaterra, o isolamento comercial da Inglaterra, ao lado de uma série de colheitas fracas, tornou a Inglaterra importadora líquida de alimentos, além de implicar o fortalecimento da agricultura no mercado interno, com uma conseqüente elevação dos preços agrícolas e o favorecimento dos interesses ligados à agricultura, expressos na elevação acentuada das rendas da terra, que, efetivamente, cresceram em torno de dez vezes, entre 1776 e 1816 (CORAZZA, 2005, p. 09).

Corazza (2005, p. 09) argumenta que com o fim das guerras napoleônicas, em 1815, a retomada do comércio com o continente recolocou a possibilidade de importação de alimentos do exterior a preços mais baixos, fato que desencadeou a reação dos agricultores, que conseguem fortalecer a proteção à agricultura por meio de emendas às leis dos cereais,

tornando praticamente absoluta a proteção e impedindo a importação. É a partir dessa questão que Ricardo começa a desenvolver seus princípios de economia política. Para ele, a questão dos preços agrícolas não era uma questão menor que afetava apenas os interesses dos agricultores. Naquelas circunstâncias, havia se transformado numa questão distributiva central, que afetava os interesses das classes sociais e o próprio futuro do capitalismo na Inglaterra.

Há duas correntes dentro do pensamento econômico em relação à importância da agricultura no crescimento/desenvolvimento regional. A primeira corrente considera que a agricultura contribui pouco para o crescimento econômico, ou seja, dentro de uma lógica de que só se consegue crescimento com a industrialização do setor urbano, visto que, a agricultura sofre influência negativa pela lei dos rendimentos decrescentes, que limita o crescimento deste setor. A segunda vai de acordo com o pensamento de Schultz, onde existe uma matriz locacional urbano-industrial que gera tal crescimento (podendo haver uma ou mais matrizes), com evoluções diferentes (época, história, etc...). Assim, primeiro se desenvolveria a matriz urbano-industrial e, por consequência, a agricultura viria a reboque neste processo de crescimento (NORTH, 1959).

Dentro desta lógica, a mola mestra do crescimento econômico é o desenvolvimento industrial e a agricultura uma variável dependente no processo global de desenvolvimento urbano-industrial. North contrapõe essa visão, e argumenta que uma produção bem sucedida de bens agrícolas destinadas à venda fora da região pode ser o principal fator de indução do crescimento econômico, desenvolvimento de economias externas, da urbanização e do desenvolvimento industrial.

Assim, Ricardo desenvolve um raciocínio econômico, que tem grandes implicações políticas. Se Adam Smith havia centrado sua atenção na produtividade do trabalho, como princípio explicativo da *Riqueza das Nações*, Ricardo coloca a questão da distribuição dessa riqueza produzida pelo trabalho como o problema central da economia política, pois ela afetava as perspectivas do desenvolvimento (CORAZZA, 2005, p. 09).

Para Corazza (2009, p. 09), Ricardo substitui o tema da análise das condições da acumulação de capital pela análise do problema da distribuição do produto social e como esta distribuição afeta a taxa de lucro e o crescimento econômico do país. A partir da aceitação e aplicação da teoria do valor trabalho às condições de produção agrícola, Ricardo desenvolve seu método de análise, um método essencialmente dedutivo, e, com base nele, formula as principais leis que governam o desenvolvimento econômico.

A questão central para ele era explicar o comportamento da taxa de lucro, pois ela era a variável chave do movimento da economia. No seu modelo, a taxa de lucro tende a cair à medida que a fronteira agrícola se expande em direção às terras menos férteis. Ricardo se pergunta pelos fatores explicativos desse comportamento dos lucros. De que dependem os lucros e por que sua taxa tende a cair? Devido à menor produtividade do trabalho nas terras menos férteis e ao maior custo dos transportes – analogia e divisão do trabalho e a extensão do mercado de Smith (CORAZZA, 2009, p. 09).

Conforme Smith (1982), a divisão do trabalho é limitada pelo tamanho/extensão do mercado. Outro fator limitante é o tamanho econômico da determinada região ou também o de sua população, que de certo modo, impede a especialização/divisão do trabalho (isso ocorre principalmente no interior, pelo mercado restrito – dificuldades de acesso que culminam em maiores custos de transportes). Smith relata que regiões em rotas comerciais tendem a aprimorar a divisão do trabalho pelo fácil acesso aos mercados.

North (1959), em relação ao crescimento da agricultura, cita alguns argumentos de defesa desta lógica, inspirados em Adam Smith: 1) especialização e a divisão do trabalho são essenciais para a expansão das regiões; 2) a produção para fora induz a especialização; 3) os Estados Unidos usou como caminho o engajamento na economia internacional para alcançar o desenvolvimento econômico.

O próprio desenvolvimento econômico provoca um aumento da demanda de alimentos e sua produção implica o cultivo de terras menos férteis e mais distantes dos centros urbanos consumidores, a um custo de produção, medido em trabalho, sempre maior. Mesmo que se admita, como faziam Ricardo e os clássicos, que os salários reais se mantivessem constantes no nível de subsistência dos trabalhadores, se a produtividade do trabalho fosse decrescente, em virtude do cultivo de terras menos férteis, a taxa de lucro agrícola tenderia a cair. Quando a produtividade do trabalho fosse igual ao custo de produção, ou melhor, quando o acréscimo de produto fosse apenas suficiente para pagar o aumento do salário de subsistência dos trabalhadores, uma vez paga a renda da terra, nada restaria para pagar os lucros do capital. Assim, Ricardo demonstra toda a coerência de sua elaboração teórica, ao fazer o comportamento das principais formas de rendimento, salários, lucros e renda da terra, dependerem do mesmo princípio explicativo: dificuldade ou custo crescente da produção de alimentos (CORAZZA, 2005, p. 10).

Segundo Ricardo (1982, p. 39) o produto da terra... se divide entre três classes da sociedade, a saber: o proprietário da terra, o dono do capital necessário para seu cultivo e

os trabalhadores cujos esforços são empregados no seu cultivo. Em diferentes estágios da sociedade, no entanto, as proporções do produto total da terra destinadas a cada uma dessas classes, sob os nomes de renda, lucro e salário, serão essencialmente diferentes, o que dependerá principalmente da fertilidade do solo, da acumulação de capital e de população, e da habilidade, da engenhosidade e dos instrumentos empregados na agricultura. Determinar as leis que regulam essa distribuição é a principal questão da economia política.

Corazza (2005, p. 12) argumenta que a ardorosa defesa da liberdade do comércio e a condenação da não-intervenção governamental encontram ainda outro argumento no pensamento de Ricardo: a existência de mecanismos automáticos de regulação do comércio internacional. Esses mecanismos automáticos resultam da aplicação da teoria monetária clássica às trocas no mercado externo. Smith defendia o livre comércio sob o argumento de que uma ampliação do mercado, interno e internacional, incentivaria a divisão do trabalho e a sua produtividade, permitindo que todos usufríssem dessa produtividade mediante o consumo de produtos mais baratos. Todos comprariam nos mercados mais baratos, com base na lei das vantagens absolutas.

Ricardo aperfeiçoa a teoria do livre comércio internacional, introduzindo o princípio das “vantagens comparativas”. Isso quer dizer que, mesmo que um país seja mais produtivo na produção de todos os bens, ele deve concentrar sua produção apenas naqueles em que a diferença de produtividade e de custos seja maior, quando comparados com seus parceiros comerciais. Com isso, não apenas seus ganhos de comércio serão maiores, mas todos sairão ganhando, em um sentido de coletividade (CORAZZA, 2005, p. 12).

Ricardo (1982, p. 104), argumenta que num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho à atividade que lhe seja mais benéfica. Essa busca de vantagem individual está admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países. Estimulando a dedicação ao trabalho, recompensando a engenhosidade e propiciando o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui-se o trabalho de modo mais eficiente e mais econômico, enquanto, pelo aumento geral do volume de produtos, difunde-se o benefício de modo geral e une-se a sociedade universal de todas as nações do mundo civilizado por laços comuns de interesse e de intercâmbio.

Ricardo amplia a harmonização do interesse individual e do interesse social, que Smith havia afirmado existir no âmbito de uma economia nacional, para o campo das

relações internacionais. É por meio de um comércio perfeitamente livre que as vantagens de uma melhor alocação de capital e uma melhor distribuição do trabalho se espalham por toda a parte. A divisão internacional do trabalho é uma consequência desse princípio, e sua justificação está nas vantagens que acarreta para todos os países (CORAZZA, 2005, p. 13).

Este é o princípio que determina que o vinho seja produzido na França e em Portugal, que o trigo seja cultivado na América e na Polônia, e que as ferramentas e outros bens sejam manufaturados na Inglaterra (RICARDO, 1982, p. 104).

North (1959), indaga o porquê que uma região agrícola permanece presa a um único produto básico de exportação, enquanto que outra região diversifica sua produção e se torna uma região urbanizada e industrializada. Como resposta, identifica que as regiões que permanecem ligadas (dependentes) a um único produto de exportação não alcançam uma expansão sustentada, pela falta de especialização e diversificação do trabalho fora deste ramo/indústria. Então, destaca três motivos principais que decorrem desta avaliação: a) dotação de recursos naturais da região (vantagens comparativas - especialização); b) caráter da indústria de transformação (se houvesse uma distribuição equitativa de renda, desestimularia as exportações e haveria uma maior propensão ao consumo interno – por exemplo, a educação ampliaria a base econômica regional); e, c) mudanças tecnológicas e custos de transferências/transportes (alteram completamente a vantagem comparativa da região).

Assim, o livre-comércio internacional desencadeia mecanismos que garantem o equilíbrio da balança comercial. Neste sentido, qualquer medida visando a proteger as mercadorias nacionais ou dificultar a importação tinha pouca chance de se tornar eficaz, pois o próprio mecanismo dos preços tornaria essa medida ineficaz: um superávit comercial implicaria uma afluência de metais para o país superavitário, provocando uma alta dos preços internos, atuando negativamente sobre as exportações, até atingir novamente um equilíbrio das contas externas. Inversamente, um país deficitário teria seu estoque de moeda reduzido, forçando uma redução dos preços e tornando os produtos desse país mais competitivos internacionalmente. Assim, o equilíbrio seria novamente restabelecido. É o funcionamento desse mecanismo automático de regulação que fundamenta a defesa do livre-comércio internacional feita por Ricardo. (CORAZZA, 2005, p. 13)

Enfim, o envolvimento nas grandes economias de mercado tem sido o caminho clássico pelo qual as economias regionais se expandiram. Isso resultou na especialização, economias externas, desenvolvimento das indústrias locais e o aumento da desintegração

vertical como resultado da expansão do mercado – sucesso diferencial das economias regionais no mundo contemporâneo (NORTH, 1959).

Para North (1959) um comércio de exportação agrícola bem sucedido, pode e realmente tem induzido a urbanização, os aperfeiçoamentos do mercado de fatores e uma alocação mais eficiente dos recursos para investimento. Deste modo, o desenvolvimento regional gira em torno da capacidade de uma região de se integrar nos grandes mercados mundiais, através das exportações e da resultante estrutura da economia regional, que influenciará sua capacidade para alcançar o crescimento sustentado e um padrão diversificado de atividade econômica.

2 AS BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS (BNT'S)

Desde o surgimento das nações-estado modernas no século XVI, os governos têm se preocupado com os efeitos da concorrência internacional sobre a prosperidade das indústrias nacionais e têm tentado protegê-las da concorrência internacional impondo limites às importações ou auxiliando-as na concorrência mundial por meio de subsídios às exportações (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001). Assim, visando proteger seus mercados, os países procuram utilizar vários mecanismos que dificultem o acesso de mercadorias importadas.

Isto, de certo modo, vai à contraposição das teorias trabalhadas na seção anterior, que provém da escola clássica da economia, com ideologia liberal, ou seja, sem intervenção do Estado ou protecionismo econômico.

No entanto, a comunidade internacional adotou muitas regras e acordos para evitar que governos individuais buscassem objetivos nacionais em benefício próprio. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) que foi adotado em 1947, e substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994, surgiu para evitar o uso de barreiras, a fim de aumentar os ganhos de comércio ou outros objetivos nacionais restritos.

Em 1948, antes mesmo da OMC ter sido constituída, barreiras não-tarifárias (BNT's) eram também utilizadas pelos países com a finalidade de proteger os consumidores internos. Essas barreiras são restrições impostas à entrada de produtos importados, que possuem fundamento em requisitos técnicos, sanitários, ambientais, laborais, ou ainda, restrições quantitativas como quotas, além de políticas de valoração aduaneira e de preços mínimos.

No entanto, as Barreiras Não-Tarifárias (BNT's) são restrições à entrada de mercadorias importadas que possuem como fundamento requisitos técnicos, sanitários, ambientais, laborais, restrições quantitativas (quotas e contingenciamento de importação), bem como políticas de valoração aduaneira, de preços mínimos e de bandas de preços, diferentemente das barreiras tarifárias, que se baseiam na imposição de tarifas aos produtos importados. Normalmente, as BNT's visam a proteger bens jurídicos importantes para os Estados, como a segurança nacional, a proteção do meio ambiente e do consumidor, e ainda, a saúde dos animais e das plantas. No entanto, é justamente o fato de os países aplicarem medidas ou exigências sem que haja fundamentos nítidos que as justifiquem, que dá origem às barreiras não-tarifárias ao comércio, formando o que se chama de neoprotecionismo. As BNT's classificam-se em: (i) quotas e contingenciamento de importação; (ii) barreiras técnicas; (iii) medidas sanitárias e fitossanitárias (MSF's) e (iv) exigências ambientais. Neste sentido, será analisado o item (iii) de medidas sanitárias e fitossanitárias, em consonância com o objetivo do estudo.

Assim, uma medida fitossanitária tem o objetivo de proteger as plantas e vegetais de doenças e pestes que possam entrar num país por meio de produtos importados. Requisitos para a importação de frutas ou o tratamento das embalagens de madeira para evitar a entrada de besouros ou pestes, são exemplos de medidas fitossanitárias. Já uma medida sanitária visa a proteger a vida e a saúde humana e animal, de riscos oriundos de contaminantes, aditivos, toxinas, agrotóxicos, doenças, pestes e organismos causadores de doenças. O estabelecimento de limites de resíduos nos alimentos e a proteção de salmões contra a possibilidade da contaminação por doenças são exemplos de medidas sanitárias. As restrições à importação de carne por causa de doenças como febre aftosa e influenza aviária também são exemplos de medidas sanitárias que podem se tornar restrições ao comércio, caso não sejam tecnicamente justificadas.

3 O ACORDO SOBRE MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS (MSF'S OU SPS)

O acordo relativo à aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (MSF's ou SPS) da GATT/OMC permite a aplicação de medidas que restrinjam a liberdade de comércio, quando houver necessidade de proteger a vida e a saúde humana, animal e vegetal.

O acordo SPS foi elaborado com o intuito de estabelecer um quadro de regras e disciplinas capazes de orientar na adoção, elaboração e aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias, de forma a minimizar seus efeitos sobre o comércio internacional, já que certas nações utilizavam-se dessas medidas como forma de burlar as regras estabelecidas pelo GATT/OMC.

Assim, ao mesmo tempo em que possibilitava aos governos o direito soberano de estabelecerem as regras apropriadas à proteção da saúde, o acordo certificava-se que essas regras teriam o uso adequado. A determinação de medidas de caráter fitossanitário e sanitário deve atender a certos critérios estabelecidos pela própria OMC, justamente para evitar que seu uso seja destinado a fins outros que não a proteção da vida humana, animal e vegetal.

O acordo sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) contém 14 artigos e três anexos. O acordo define medidas sanitárias e fitossanitárias de forma mais abrangente possível:

ANEXO A DEFINIÇÕES

1 – Medida sanitária ou fitossanitária – Qualquer medida aplicada:

- a) Para proteger, a saúde e a vida dos animais ou preservar os vegetais dos riscos decorrentes da entrada, estabelecimento ou propagação de parasitas, doenças, organismos portadores de doenças ou organismos patogênicos;
- b) Para proteger, a saúde e a vida das pessoas e dos animais dos riscos decorrentes dos aditivos, contaminantes, toxinas ou organismos patogênicos presentes nos produtos alimentares, bebidas ou alimentos para animais;
- c) Para proteger, a saúde e a vida das pessoas dos riscos decorrentes de doenças veiculadas por animais, plantas ou seus produtos, ou da entrada, estabelecimento ou propagação de parasitas;

d) Para impedir ou limitar, outros danos decorrentes da entrada, estabelecimento ou propagação de parasitas.

As medidas sanitárias ou fitossanitárias incluem todas as leis, decretos, regulamentações, prescrições e procedimentos aplicáveis, incluindo, os critérios relativos ao produto final; os processos e métodos de produção; os processos de ensaio, inspeção, certificação; os regimes de quarentena; as disposições relativas aos métodos estatísticos, processos de amostragem e métodos de avaliação dos riscos e as prescrições em matéria de embalagem e de rotulagem³.

O objeto do acordo está definido no art. 1º, qual seja a aplicação do acordo em todas as medidas sanitárias e fitossanitárias que possam influenciar o comércio internacional. O acordo tem como objetivo, estabelecer um quadro multilateral de regras e disciplinas para guiar o desenvolvimento, a adoção e implantação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (MSF's), de modo a minimizar seus efeitos negativos ao comércio. O acordo compreende todas as MSF's que afetem direta ou indiretamente o comércio (OMC, 1998).

A aplicação do acordo SPS deve ainda respeitar a cláusula da nação mais favorecida e também o princípio do tratamento nacional, estabelecendo medidas a serem aplicadas a todos os países sem qualquer discriminação. Observe-se que a discriminação não é permitida em favor seja dos produtores internos seja em relação aos produtores internacionais.

No artigo 3º do acordo SPS, os membros podem introduzir ou manter medidas sanitárias ou fitossanitárias que resultem num nível de proteção sanitária ou fitossanitária mais elevada que o que seria conseguido através de medidas baseadas nas normas, diretrizes ou recomendações internacionais aplicáveis, se existir uma justificação científica. Se um membro alterar suas medidas, deverá fazer notificação e fornecer informação sobre essas medidas, inteligência do artigo 7º do SPS, que configura o Princípio da Transparência.

Neste sentido, a discriminação torna-se então justificada quando existem fundamentos científicos (justificação científica e suficiência de evidências) e, além disso,

³ Acordo Relativo à aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/oi/OMC.GATT/Anexo 1A-Acordo medidas sanitarias.htm>. Acesso em 15/03/2015.

vontade e possibilidade de ter acesso a esses dados (verificação de riscos), que são os elementos centrais do acordo SPS.

Existe uma estreita relação entre a área científica e a adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias. Com o objetivo de impedir que os países emitam medidas de forma discriminatória, com a intenção de introduzir barreiras ao comércio, exige-se que seja comprovada cientificamente a necessidade de adotar ou manter tal medida. Comprovadas tais necessidades, será então possível estabelecer a medida desejada (BRASIL, 2002).

Cumpra salientar que o acordo assegura que as medidas sanitárias e fitossanitárias sejam tomadas com base em uma avaliação que levará em consideração as técnicas de avaliação de riscos desenvolvida pelas organizações internacionais competentes. Na determinação da medida de proteção a ser aplicada, os membros devem considerar como fatores econômicos relevantes, o dano potencial em termos de perda de produção ou vendas no evento da entrada ou estabelecimento da peste ou doença, os custos do controle ou erradicação, e a relação dos custos de métodos alternativos para limitar o risco.

Sobre a verificação de risco, a mesma importa por buscar comprovação de que a medida aplicada não irá simplesmente restringir o comércio internacional, mas sim visará garantir a proteção de objetivos legítimos, como a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal. Diante do peso das barreiras não tarifárias na OMC, vários fatores devem ser ponderados para que se chegue a um equilíbrio entre a liberdade comercial e os objetivos legítimos. Segundo o acordo, as medidas sanitárias e fitossanitárias devem levar em consideração as características do país de origem e de destino, como por exemplo, observar o grau de ocorrência de doenças, parasitas, se há programas de erradicação, etc. O acordo ainda institui um Comitê das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, com a finalidade de consultas, de aplicar as disposições do acordo e seus objetivos.

Para o setor de carnes, o acordo de Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) rege as principais diretrizes, tendo como um de seus princípios o da regionalização, que é o reconhecimento de área livre de doenças ou pragas, não só em âmbito nacional, como em âmbito regional, o que permite a um país demonstrar que uma área de seu território é livre de doenças, fazendo com que os importadores não imponham restrições sobre produtos originados dessa região (MIRANDA, 2001).

4 CONJUNTURA MUNDIAL E BRASILEIRA DO COMÉRCIO DE CARNE BOVINA

Com relação à produção mundial, segundo dados da Tabela 01, em 2010 aproximadamente 56,7 milhões de toneladas de carne bovina foram produzidas. Os Estados Unidos (EUA) é o maior produtor mundial de carne bovina e respondeu por cerca de 11,8 milhões de toneladas em 2010. Já no Brasil, a produção total de carne bovina conta com 7,7 milhões de toneladas, ocupando o terceiro lugar em nível mundial, ficando atrás de Estados Unidos e União Europeia (bloco composto de 27 países - seus principais produtores de carne do bloco são a França, Alemanha, Itália e Reino Unido).

País	EUA	EU	China	Brasil	Argentina	Outros	TOTAL
1995	11.585	7.964	4.154	6.768	2.600	18.385	51.456
1996	11.749	7.950	3.557	6.794	2.580	19.024	51.654
1997	11.714	7.889	4.409	6.413	2.975	19.477	52.877
1998	11.804	7.624	4.799	6.528	2.600	19.732	53.087
1999	12.124	8.803	5.054	6.582	2.840	18.093	53.496
2000	12.298	8.492	5.328	6.567	2.880	18.075	53.640
2001	11.983	8.346	5.488	6.911	2.640	17.853	53.221
2002	12.427	8.397	5.219	6.952	2.700	18.544	54.239
2003	12.039	8.304	5.425	7.159	2.800	18.677	54.404
2004	11.261	8.245	5.604	7.577	3.130	19.647	55.464
2005	11.318	8.090	5.681	8.151	3.200	19.745	56.185
2006	11.980	8.150	5.767	8.544	3.100	20.190	57.731
2007	12.097	8.188	6.134	7.808	3.300	21.031	58.558
2008	12.163	8.090	6.132	7.431	3.150	21.556	58.522
2009	11.891	7.900	5.764	7.618	3.375	20.883	57.431
2010	11.828	7.870	5.550	7.778	2.600	21.137	56.763

Tabela 01. Produção Mundial de Carne Bovina – em milhões de toneladas (1995-2010)

Fonte: ANUALPEC

A União Europeia, de acordo com Miranda (2001) passou no início dos anos 2000 por uma série de choques que interferiram no mercado de carnes direta ou indiretamente, citando-se a crise do mal da “vaca louca”, agravada no segundo semestre de 2000, e do reaparecimento da febre aftosa na Inglaterra, em fevereiro de 2001. Além disso, outros eventos influenciaram o panorama econômico da União Europeia (UE) com impactos esperados sobre o setor: a) formação do mercado único; b) Reforma da Política Agrícola Comum (PAC – redução de 20% dos preços mínimos para a carne bovina); c) inclusão de 12 países da Europa Oriental (que tem forte tradição na produção animal) na UE; e, d)

liberalização do comércio mundial, conduzida pela Organização Mundial do Comércio (reduções adicionais dos subsídios à produção de carne bovina europeia).

A China também tem mostrado um grande dinamismo no desenvolvimento da produção de carnes. No início dos anos 90 a produção era de 1,5 milhão e saltou para 5,5 milhões em 2010. “Essa tendência altista foi decorrente do forte crescimento da renda disponível e dos temores provenientes da incidência da gripe aviária na região asiática nos últimos anos” (MACEDO, 2007, p. 43).

Em relação ao consumo de carne bovina, o mesmo tem seus principais mercados na Argentina e no Uruguai, possuindo consumo de carne bovina em 2010 de cerca de 55,0 quilos/pessoa por ano. O Brasil ocupa em relação ao consumo de carne bovina, uma posição intermediária, apresentando um consumo de 32,5 quilos/pessoa por ano, por sua vez, ainda atrás de Estados Unidos e Austrália.

O Brasil é dos maiores produtores mundiais de carne bovina, com grande competitividade no mercado de carnes, tendo o maior rebanho comercial de bovinos do mundo. As vantagens comparativas do Brasil em termos de custos e disponibilidade de fatores de produção (extensão territorial, boas pastagens, grãos e clima), bem como os investimentos na modernização da estrutura produtiva realizados na indústria nacional, conferiram ao país o *status* de maior exportador de carne bovina do mundo.

Neste sentido, a tabela 02 apresenta a produção de carne bovina brasileira dividida pelas regiões brasileiras. Verifica-se que a produção em 2010 alcançou 7,7 milhões de toneladas, sendo a maior região produtora a Centro Oeste (caracterizado por vastas extensões de terras), com aproximadamente 2,1 milhões de toneladas no mesmo ano (em um período de 15 anos a produção brasileira de carne bovina cresceu pouco mais de 1,0 milhão de toneladas, demonstrando significativa elevação).

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	BRASIL
1995	498.451	1.125.655	2.089.154	1.286.881	1.768.300	6.768.440
1996	532.290	1.023.443	2.059.143	1.320.087	1.859.352	6.794.315
1997	523.440	952.089	1.926.045	1.234.446	1.777.301	6.413.321
1998	567.425	934.499	1.951.281	1.230.141	1.844.339	6.527.685
1999	605.272	881.677	1.938.809	1.215.568	1.940.648	6.581.974
2000	649.410	867.222	1.899.263	1.190.408	1.961.033	6.567.336
2001	713.590	900.681	1.898.694	1.283.791	2.114.277	6.911.033
2002	801.511	953.903	1.805.168	1.280.852	2.110.875	6.952.308
2003	900.095	967.497	1.829.006	1.299.168	2.163.474	7.159.240
2004	1.003.105	996.651	1.964.089	1.330.279	2.282.809	7.576.933
2005	1.117.004	1.049.086	2.111.000	1.376.905	2.497.503	8.151.498
2006	1.270.359	1.101.076	2.182.201	1.349.639	2.640.539	8.543.813
2007	1.160.431	1.011.598	2.072.751	1.214.123	2.348.761	7.807.664
2008	1.148.324	1.038.400	1.945.886	1.204.708	2.093.644	7.430.962
2009	1.220.705	1.093.021	1.894.110	1.237.681	2.172.258	7.617.775
2010	1.306.603	1.223.774	1.900.854	1.225.902	2.120.373	7.777.505

Tabela 02. Produção de Carne Bovina no Brasil – em milhões de toneladas (1995-2010)

Fonte: ANUALPEC

Deste modo, o país por possuir vantagens competitivas em relação aos demais concorrentes, vem aproveitando o espaço no mercado internacional, e assim, vem expandindo de forma ampla o seu rebanho bovino e por consequência suas exportações, que por sua vez tem conquistado novos mercados internacionais, através de políticas de incentivo e por seu potencial competitivo do setor.

Na tabela 03, o Brasil no período analisado, apresentou o seu volume de exportações crescente, com aumento de mais de 400%, se consolidando como maior exportador mundial de carne bovina. Os outros principais países exportadores, como Estados Unidos, Índia e Austrália apresentaram situações mais constantes no mesmo período. Em relação ao total exportado, houve evolução de 31% no período.

Tabela 03. Exportações Mundiais de Carne Bovina - em mil de toneladas - 1995-2010

	Brasil	Austrália	EUA	Índia	Canadá	Nova Zelândia	Argentina	TOTAL
1995	287	1.109	826	196	245	497	535	5.509
1996	280	1.026	851	204	319	520	496	5.496
1997	287	1.184	969	215	382	530	458	5.858
1998	370	1.268	985	245	428	509	303	5.519
1999	541	1.249	1.094	220	530	434	355	5.957
2000	554	1.316	1.120	344	563	473	354	5.986
2001	789	1.376	1.029	365	619	483	168	5.890
2002	929	1.343	1.110	411	657	475	345	6.433
2003	1.208	1.241	1.142	432	413	548	382	6.496
2004	1.630	1.369	209	492	603	594	616	6.657
2005	1.857	1.388	316	617	596	577	754	7.314
2006	2.100	1.430	519	681	477	530	552	7.502
2007	2.194	1.400	650	678	457	496	534	7.570
2008	1.829	1.407	856	672	494	533	423	7.490
2009	1.611	1.364	878	609	480	514	655	7.322
2010	1.547	1.325	1.036	700	525	510	300	7.253

Tabela 03. Exportações Mundiais de Carne Bovina – em mil toneladas (1995-2010)

Fonte: ANUALPEC

Atualmente, o maior importador individual de carne bovina brasileira, em quantidade e valor, é a Rússia, que começou a adquirir o produto brasileiro em meados de 2000 (somente “*in natura*”), em virtude de acordo sanitário firmado no final dos anos 90. Após o surto de febre aftosa, no final de 2005, a Rússia impôs restrições à carne com origem brasileira, proibindo a comercialização de animais vivos e produtos de carne bovina crua e processada. Apesar disso, seu volume total passou de 154 mil toneladas em 2004 para 284 mil toneladas em 2010.

Tabela 04. Exportações Brasileiras de Carne Bovina "In natura" por principais destinos - em toneladas: 2004-2010

País	Rússia	Itália	Egito	Irã	Países Baixos	Argélia	Hong Kong	Outros	TOTAL
2004	154.238	41.865	122.141	63.594	47.636	38.542	22.481	392.156	925.082
2005	294.318	46.893	146.301	6.908	41.713	41.597	21.387	428.186	1.085.591
2006	317.309	48.847	198.142	44.985	45.677	47.277	26.642	437.987	1.225.423
2007	447.271	49.379	174.176	61.252	26.146	51.316	39.615	310.848	1.285.793
2008	381.907	8.253	64.919	81.202	2.971	48.247	63.244	209.449	1.022.883
2009	326.841	16.955	71.955	88.827	5.741	50.163	100.483	155.932	926.082
2010	284.171	18.697	113.228	191.157	6.216	28.102	65.632	127.477	951.255

Tabela 04. Exportações Brasileiras de Carne Bovina “*in natura*” por destinos – em toneladas (2004-2010)

Fonte: ANUALPEC

Neste sentido, as exportações brasileiras de carne “*in natura*”, em 2010 chegaram a 951,2 mil toneladas (tabela 04), no entanto alcançou um pico de 1,28 milhão de toneladas em 2007. Tal fenômeno pode estar associado a uma diminuição do consumo mundial, proporcionada pela crise financeira mundial, que atingiu fortemente os países desenvolvidos. Ainda, vale ressaltar que as exportações de carne “*in natura*” é a principal modalidade brasileira, ou mais relevante, e que geram divisas importantes para o país.

Em relação ao seu perfil exportador de carne bovina industrializada, o Brasil passou de 86,6 mil toneladas exportadas em 1995, para 124,4 mil toneladas em 2010. Também aqui se deve considerar um arrefecimento das exportações no período de crise financeira mundial, pois chegaram a um pico de 209,4 mil toneladas em 2007. O principal país importador de carne bovina industrializada brasileira é o Reino Unido, importando aproximadamente 42,4 mil toneladas em 2010.

Tabela 05. Exportações Brasileiras de Carne Bovina Industrializada por principais destinos - em toneladas: 1995-2010

País	EUA	Reino Unido	Alemanha	Canadá	Países Baixos	Itália	França	Outros	TOTAL
1995	25.678	34.542	3.900	2.005	3.467	3.509	2.580	11.987	86.765
1996	19.351	32.459	4.308	1.889	4.507	4.333	2.623	12.588	87.650
1997	22.041	36.081	4.031	2.554	2.287	1.420	2.960	9.602	87.596
1998	31.178	39.495	4.521	1.479	2.839	3.135	3.100	12.288	106.050
1999	47.108	50.384	4.265	2.957	3.174	3.473	3.825	12.575	138.008
2000	37.407	48.358	3.702	2.920	2.958	2.707	3.524	13.009	123.410
2001	37.500	51.535	2.284	1.212	4.103	2.737	2.336	13.944	124.286
2002	46.286	55.302	3.099	2.394	5.811	3.405	3.007	18.532	147.770
2003	49.709	54.349	3.841	4.209	6.134	4.641	3.203	23.341	160.762
2004	52.345	53.890	3.978	4.100	7.654	5.679	2.543	25.789	171.176
2005	53.455	56.432	4.125	4.135	7.980	6.543	3.125	25.567	178.602
2006	52.098	55.345	4.437	3.965	8.709	9.065	2.789	30.765	203.084
2007	62.517	60.191	4.869	3.734	13.965	10.253	2.380	41.024	209.487
2008	51.179	50.730	5.356	2.449	14.518	10.615	2.749	48.977	200.294
2009	43.200	45.594	4.973	2.834	8.444	6.336	2.845	36.216	163.363
2010	13.531	42.476	3.474	3.372	8.876	5.443	2.365	30.989	124.403

Tabela 05. Exportações Brasileiras de Carne Bovina Industrializada por Destinos – em toneladas (1995-2010)

Fonte: ANUALPEC

Apesar de no período analisado terem ocorrido e sido descobertos focos de febre aftosa no Brasil, houve um grande incremento das vendas brasileiras para países Europeus, Asiáticos e do Oriente Médio (com destaques para Egito, Irã e Argélia). Macedo (2007) destaca que o crescimento do valor das vendas aos países do Oriente Médio, Europa e Ásia, foi resultado dos esforços de diversificação das vendas externas, realizados pela ABIEC e pelos frigoríficos exportadores e que obtiveram êxito. Por outro lado, como destaque negativo ficaram as importações norte-americanas de carne brasileira, que no período apresentaram forte queda, visto que o país norte-americano importa o produto de outros concorrentes, como por exemplo, a Austrália e a Nova Zelândia.

Quando se analisa a evolução das exportações de carne bovina brasileira, podemos constatar um contínuo aumento dos montantes ao longo do período analisado. Isso demonstra que apesar das restrições comerciais impostas ao Brasil em função da ocorrência de febre aftosa, o volume total das exportações brasileiras não foi afetado, apresentando uma taxa de crescimento bastante positiva no período analisado. Tal empecilho foi contornado através de uma reorganização do sistema produtivo, intensificando esforços na abertura de novos mercados (incentivos e políticas públicas), competitividade, eficiência e novas técnicas de produção e comercialização.

Enfim, considerando tais fatos, há indicativos fortes de que a carne bovina brasileira possui um alto nível de eficiência, que se torna satisfatória em sua produção e comercialização, que demonstram uma tendência de potencial crescimento da competitividade brasileira. Segundo Macedo (2007) essa evolução pode ser explicada pelo comportamento de cinco variáveis: 1) elevação da taxa cambial após a desvalorização de 1999; 2) surgimento de problemas sanitários em importantes competidores externos; 3) melhoria da produtividade do rebanho nacional; 4) esforços de comercialização voltados à diversificação dos mercados importadores e à divulgação dos atributos do sistema de produção a pasto; e, 5) ciclo de baixa da cotação do boi gordo e a elevação das cotações externas da carne bovina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho resgatou a imposição de barreiras sanitárias e fitossanitárias nas exportações brasileiras de carne bovina, inserido dentro de um contexto mundial, a partir de 1995 até 2010. Assim, dentro de uma lógica de desenvolvimento da agricultura, apoiada no

livre-comércio (pensamento clássico do liberalismo econômico⁴), o Brasil por possuir vantagens competitivas em relação à produção de carne bovina, especializou-se cada vez mais e buscou prospectar novos mercados de modo a potencializar tal produção.

O aumento da preocupação dos consumidores, com relação à segurança e à qualidade dos produtos agroalimentares, leva países importadores a restringir cada vez mais o comércio pela imposição de regulamentações sanitárias, que muitas vezes representam barreiras não-tarifárias (protecionismo disfarçado) para a carne bovina brasileira.

Contudo, muitos países preocupados com a segurança alimentar de seus consumidores e a saúde de seus animais, vêm utilizando a imposição de barreiras sanitárias e fitossanitárias contra comércio internacional, principalmente depois do surgimento de focos de febre aftosa. Isso acaba afetando a circulação de mercadorias e limitando o desempenho do setor exportador brasileiro. A febre aftosa causou, dessa maneira, uma insegurança nas relações comerciais, além de instabilidade para o setor, restringindo o acesso da carne bovina brasileira ao mercado internacional, que poderiam trazer prejuízos ao desenvolvimento econômico do país e por consequência das cadeias produtivas, visto que o Brasil tem uma forte dependência de crescimento ligado ao setor agropecuário.

No entanto, quando se analisou ao longo do estudo a evolução das exportações de carne bovina brasileira, podemos constatar um contínuo aumento dos valores ao longo do período analisado. Isso demonstra que apesar das restrições comerciais ao Brasil em função da ocorrência de febre aftosa, o volume total das exportações brasileiras não foi afetado, apresentando uma taxa de crescimento bastante positiva. Desta forma, o país, por ser detentor de vantagens competitivas próprias, conseguiu se reorganizar, tanto sob forma produtiva quanto organizacional, com novas estratégias, e superou tal bloqueio das barreiras não-tarifárias (SPS – medidas sanitárias e fitossanitárias) impostas pelos importadores, contornando tais problemas e intensificando esforços na abertura de novos mercados (incentivos e políticas públicas), aumento de competitividade e eficiência, de instrumentos e ferramentas de comercialização.

Mesmo assim, é preciso estar ciente dos prejuízos que as restrições sanitárias e fitossanitárias podem proporcionar as exportações de carne bovina do país, e deste modo aumentar o controle sobre os pontos de risco (investimentos em estruturas de fiscalização e de fronteiras, sanidade dos rebanhos...), visando aumentar a qualidade (genética, manejo,

⁴ Pensamento liberal que provém das teorias de Adam Smith e David Ricardo.



bem estar animal...) e a segurança dos produtos (área livre de doenças), e neste sentido, prospectando novos mercados e maiores rendimentos para o setor, visando o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACORDO RELATIVO À APLICAÇÃO DE MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS.
Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS).
Disponível em <www.fd.uc.pt/CI/CEE/oi/OMC.GATT/Anexo1Acordomedidassanitarias.htm>
Acesso em 15/03/2015.

ANUALPEC. *Anuário da pecuária brasileira*. São Paulo: Instituto FNP, 2012.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. *Barreiras técnicas às exportações: o que são e como superá-las*. INMETRO, 2002. 31p.

CASTILHO, M. R. *Barreiras não-tarifárias: o caso da imposição de restrições ambientais sobre as exportações brasileiras de papel e celulose*. 1994. 106p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

CORAZZA, G. *Cadernos IHU Ideias. Malthus e Ricardo: duas visões de economia política e de capitalismo*, 2005. 22 p.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. *Economia internacional: teoria e política*. 5 ed. São Paulo: Makron Books, 2001, p. 3-15.

LIMA, Rodrigo Carvalho de Abreu. *Medidas Sanitárias e Fitossanitárias na OMC: Neoprotecionismo ou defesa de objetivos legítimos*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

MACEDO, L. O. B. *Investigação dos determinantes da rentabilidade das exportações de carne bovina brasileira no período 1995 a 2006*. Informações Econômicas. São Paulo, v. 37, n. 5, mai. 2007.

MIRANDA, S. H. G. *Quantificações dos efeitos das barreiras não-tarifárias sobre as exportações brasileiras de carne bovina*. 2001. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, São Paulo.



2001. Disponível em: <http://www.cepea.esalq.usp.br/pdf/doutorasilva_jun01.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2015.

NORTH, Douglas C. *A agricultura no crescimento econômico regional*. Traduzido por Maria do Carmo Salazar Martins e revisado por Jacques Schwartzman de NORTH, Douglass C. Agriculture in regional economic growth. *Journal of Farm Economics*, 41(5):943-51, dez. 1959, com permissão do autor e de American Journal of Agricultural Economics.

NORTH, Douglas C. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Tradução de Elizabete Hart. Série Ensaios & Artigos Instituto Liberal, 1990. 36 p.

OLIVEIRA Jr., M. *Restrições comerciais às exportações de produtos siderúrgicos no Mercosul*. Ipea - Texto para discussão. Rio de Janeiro, n. 792, mai. 2001, p. 18-23.

OMC. *Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*. 1998. Disponível www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm. Acesso em: 29/03/2015.

RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

ROSTOW, W. W. *As cinco etapas de do desenvolvimento – um sumário*. In: *Etapas do desenvolvimento econômico (um manifesto não-comunista)*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974. 274 p.

SILVA, T. G. R.; MIRANDA, S. H. G. *A febre aftosa e os impactos econômicos no setor de carnes*. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – ESALQ/USP. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://cepea.esalq.usp.br/pdf/Artigo_febre_aftosa.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2015.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.



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