



Ponto Focal de Barreiras Técnicas às Exportações

Portal: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas>

Contato: barreirastecnicas@inmetro.gov.br

Os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do Inmetro.

Comentários sobre a Política das Comunidades Europeias para Transgênicos à Luz do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio¹

Taynah Lopes de Souza²

1. Introdução

O tema dos transgênicos, ou organismos geneticamente modificados (OGMs)³, vem sendo discutido sob diferentes pontos de vista: meio-ambiente, saúde, proteção ao consumidor, segurança alimentar. Por envolver diferentes esferas no nível governamental e no setor privado, é de suma importância que se analise a questão das negociações internacionais que influenciam na tomada de decisão acerca do estabelecimento de uma posição sobre o tema.

As discussões que vêm se desenvolvendo no cenário internacional foram especialmente intensificadas a partir do delineamento de uma política específica para OGMs por parte das Comunidades Europeias. Tendo em vista o impacto comercial que as medidas de regulamentação devem vir a apresentar, o presente relatório procurará destacar o papel das regras de comércio estipuladas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), da qual o Brasil faz parte, tomando como base as diferentes medidas adotadas pelas Comunidades Europeias no que concerne ao tema.

¹ Artigo finalizado e publicado em agosto de 2003.

² Taynah Lopes de Souza é economista (UFRJ), Mestre em Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio) e Assessora Técnica da Coordenação Internacional do Inmetro.

³ Uma vez que não existe ainda consenso sobre a definição de OGMs, o Codex *Alimentarius* (ver nota 3) fornece uma definição que denominam de 'provisional', descrita a seguir: "*genetically engineered/modified organisms, and products thereof, are produced through techniques in which the genetic material has been altered in a way that does not occur naturally by mating and-or natural recombination*".

A análise a ser desenvolvida estará centrada mais especificamente em uma questão considerada bastante sutil, que é a das barreiras técnicas ao comércio, tratadas no âmbito do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, da sigla em inglês) da OMC. Trataremos, portanto, daquelas questões relacionadas mais diretamente ao tema da rotulagem de OGMs, assunto abarcado no Acordo TBT, ainda que haja necessidade de se realizar referências a outros acordos durante a análise aqui desenvolvida.

Como são produtos do gênero alimentício, a regulamentação dos OGMs muitas vezes refere-se a barreiras sanitárias e fitosanitárias, sendo coberta, desta forma, pelo Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (SPS, da sigla em inglês) da OMC. As questões que analisaremos a seguir são também discutidas no âmbito do Acordo sobre Agricultura e ainda no Comitê de Comércio e Meio Ambiente (CTE, da sigla em inglês) da OMC. Observe-se que, ainda que haja necessidade de se mencionar qualquer dos acordos supracitados, nosso foco de análise será o Acordo TBT, onde trataremos das questões que envolvem o tema OGMs.

Serão introduzidas, inicialmente, algumas considerações sobre a política das Comunidades Européias para OGMs, incluída aqui a sua recente proposta de regulamentação para estes produtos. A seguir, discute-se o desenvolvimento de normas internacionais para OGMs, que estão em discussão no âmbito do Codex *Alimentarius*⁴.

A partir daí, serão apresentados os posicionamentos dos principais países membros da OMC, selecionados a partir de sua importância na configuração das regras de comércio no âmbito dessa Organização. Na seção seguinte, discute-se o pedido de estabelecimento de *painel* – comitê de arbitragem – no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, realizado por EUA, Argentina e Canadá quanto à política européia para OGMs. Finalmente, serão apresentadas algumas considerações finais sobre o tema, incluindo os acontecimentos mais recentes no cenário internacional.

2. O Livro Branco sobre Segurança Alimentar

No ano de 1998, alegando uma deficiência na regulamentação para autorizar a comercialização de OGMs em seus territórios, alguns países das Comunidades Européias (Itália, Dinamarca, Grécia, Luxemburgo e França) iniciaram um movimento em direção ao estabelecimento de uma moratória, suspendendo novas autorizações para esses produtos. Em 1999, esses países assinaram um documento em que oficializavam a moratória por eles imposta para a comercialização de novos OGMs. Posteriormente, no ano de 2001, outros três países (Áustria, Alemanha e Bélgica) juntaram-se a este movimento.

⁴ O Codex *Alimentarius* é um fórum internacional para a normalização da comercialização internacional de alimentos.

Estas medidas foram justificadas com o argumento de que, enquanto uma regulamentação satisfatória não fosse efetivamente aprovada, as autorizações que vinham sendo realizadas para a entrada no mercado de novos OGMs estariam suspensas. A partir de então, novos OGMs não foram mais autorizados para comercialização nos mercados dos referidos países. Iniciou-se, assim, lento processo em direção à regulamentação para OGMs, como será apresentado a seguir.

O 'Livro Branco sobre Segurança Alimentar' ("*White Paper on Food Safety*")⁵, lançado no ano de 2000 pelas Comunidades Européias, foi o primeiro passo em direção a uma nova política para a área de segurança alimentar, na qual inclui-se o tema dos OGMs. Um dos pontos chave dessa política é a crescente preocupação com a realização de uma apurada análise do risco apresentado pelos alimentos consumidos. Com referência a esta questão, a análise de risco passa a ser entendida como o conjunto de três diferentes atividades – a 'avaliação de risco' (*risk assessment*), o 'gerenciamento de risco' (*risk management*) e, ainda a 'comunicação de risco' (*risk communication*).

Nessa abordagem, destaca-se a importância de separar as atividades de 'avaliação de risco' e 'gerenciamento de risco'. A 'avaliação de risco' envolveria questões puramente científicas, ficando a cargo de uma entidade totalmente independente denominada *European Food Authority (EFA)*⁶. Essa entidade seria, então, responsável por apresentar o resultados de suas pesquisas científicas, indicando os diferentes níveis de risco aos quais a população será exposta a partir da adoção das medidas em questão.

O 'gerenciamento de risco', tomando como base os resultados apresentados pela EFA, refere-se a uma análise política, decidindo os níveis de risco aceitáveis para se atingir os interesses da sociedade como um todo. Com esse intuito, a atividade de gerenciamento de risco na política européia estará sob a responsabilidade do Parlamento Europeu, que tomará suas decisões de acordo com outros aspectos além do científico.

Finalmente, a atividade de 'comunicação de risco' envolve a publicação das informações sobre os riscos contidos nos alimentos assim avaliados, incluindo aqui a rotulagem de OGMs. De acordo com as Comunidades Européias, a separação entre '*risk assessment*' e '*risk management*', que levantou posições contrárias a tal medida, baseou-se no seguinte princípio de análise de risco proposto pela Comissão do Codex *Alimentarius* em 1995: "*there should be a functional separation of risk assessment and risk management, while recognising that some interactions are essential for a pragmatic approach*"⁷.

⁵ Disponível na Internet: http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf

⁶ A regulamentação européia para o estabelecimento da EFA foi adotada formalmente no início de 2002.

⁷ Ver documento do Codex: "*Draft Statements of Principle Relating to the Role of Food Safety Risk Assessment*".

O Livro Branco sobre Segurança Alimentar determina ainda que, na condução da análise de gerenciamento de risco, o Parlamento aplicará o que denomina-se 'princípio da precaução'. Este é um dos pontos mais polêmicos atualmente, pois o princípio defendido pelas Comunidades Européias implica em que qualquer medida com relação à saúde do consumidor possa ser tomada com o argumento de que se refere a uma precaução diante de um risco iminente, ainda que não haja evidência científica quanto ao referido risco.

O 'princípio da precaução' foi elaborado a partir de discussões desenvolvidas internamente na Alemanha, durante a década de 1970, sobre o princípio denominado *Vorsorgeprinzip*. A questão central a que esse princípio se referia era a noção de planejamento, no entendimento de que a sociedade deveria evitar danos ambientais por meio de uma ampla e detalhada previsão de suas atividades, evitando aquelas que oferecessem maior risco ao meio ambiente⁸.

Em âmbito internacional, uma das primeiras expressões do 'princípio da precaução' foi na Declaração do Rio de 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente, em seu Princípio 15: *"in order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation"*⁹.

A partir de então, o princípio foi citado em diversos acordos e conferências ambientais e, em geral, os países o têm utilizado e implementado em diferentes graus. EUA e as Comunidades Européias assinaram a Declaração do Rio de 1992, que mencionava nominalmente este princípio, mas o utilizam em diferentes níveis, já que nas Comunidades Européias sua aplicação é mais ampliada¹⁰.

No Acordo TBT não há qualquer alusão ao 'princípio da precaução', fazendo-se menção apenas à possibilidade de que os membros venham a adotar medidas em casos de urgência, como percebe-se no Parágrafo 2.10:

"Subject to the provisions in the lead-in to paragraph 9, where urgent problems of safety, health, environmental protection or national security arise

⁸ TICKNER, Joel, RAFFENSPERGER, Carolyn and MYERS, Nancy *"The Precautionary Principle in Action: A Handbook"*, First Edition, Written for the Science and Environmental Health Network. Disponível em <http://www.biotech-info.net/handbook.pdf>.

⁹ Ver GUIDO, F. S. Soares, *"As Regras do Comércio Internacional e seu Confronto com as Normas Internacionais de Proteção Ambiental"* in AMARAL JÚNIOR, Alberto (coord.), *"OMC e o Comércio Internacional"*, SP, 2002, e TICKNER, Joel, RAFFENSPERGER, Carolyn and MYERS, Nancy (op.cit.).

¹⁰ TICKNER, Joel, RAFFENSPERGER, Carolyn and MYERS, Nancy (op.cit.).

or threaten to arise for a Member, that Member may omit such of the steps enumerated in paragraph 9¹¹ as it finds necessary (...)”.

É no âmbito do SPS que ocorrem os maiores debates acerca da utilização do ‘princípio da precaução’ para determinação de regras para o comércio internacional. Em seu Artigo 5, estipula-se que, ao elaborar medidas sanitárias e fitossanitárias, os países devem priorizar evidências científicas e que, na ausência dessas, medidas preventivas podem ser adotadas. É seu Parágrafo 5.7, descrito a seguir, que suscita uma das maiores polêmicas:

“In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time”¹².

A interpretação sugerida pelas Comunidades Europeias ao Parágrafo é, no entanto, restritiva, afirmando que significaria, na realidade, a presença deste princípio na OMC. Contudo, esta é apenas a interpretação europeia, não sendo subscrita pelos países em geral, ainda reticentes em assumi-la, uma vez que legitimaria a política restritiva adotada pelas Comunidades Europeias para segurança alimentar e até mesmo para outras áreas.

De acordo com Marília Nutti, da Embrapa, e Franco Lajolo¹³, da Anvisa, ao aplicar o princípio da precaução, originado na área de segurança ambiental, à área de segurança alimentar, a política europeia está, na realidade, exigindo “ausência de efeito adverso com ‘certeza absoluta’, o que tornaria impossível a aprovação de qualquer alimento natural ou industrializado. Todos os alimentos, tradicionais ou geneticamente modificados têm um nível de risco que é considerado aceitável”.

¹¹ O Artigo 2.9 do Acordo TBT trata da necessidade de dar maior transparência à elaboração de exigências técnicas, estipulando que os países devem tornar públicas suas propostas de regulamentação, através de notificações ao secretariado da OMC, que se encarregará de informá-la aos demais membros da organização, com a devida antecedência, para permitir que outros países façam seus comentários sobre a referida proposta. De acordo com o Artigo 2.10 descrito acima, em casos de urgência, os membros podem omitir algumas das medidas estipuladas pelo Artigo 2.9. Disponível na Internet: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf

¹² Disponível na Internet: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/15-sps.pdf

¹³ Este é o posicionamento defendido em LAJOLO, Franco Maria e NUTTI, Marília Regini “Transgênicos – Bases Científicas da sua Segurança”, São Paulo: SBAN, 2003, pp. 33.

3. A Regulamentação Europeia para OGMs

Dando prosseguimento à sua política para segurança alimentar, as Comunidades Europeias lançaram, no ano de 2001, um marco regulatório para a comercialização de OGMs, podendo ser dividido em dois documentos-base¹⁴:

1. *Regulation of the European Parliament and of the Council on genetically modified food and feed*;
2. *Regulation of the European Parliament and of the Council concerning traceability and labelling of genetically modified organisms and traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC*.

Os dois regulamentos foram muito discutidos, não só no âmbito doméstico, como também na OMC. Nesta, as Comunidades responderam aos comentários realizados por diferentes países, compilados em documentos enviados à Organização¹⁵. Respeitando as discussões que se desenvolveram no período, tais regulamentos ainda não entraram em vigor, o que está previsto para ocorrer ainda no ano de 2003.

O primeiro regulamento trata da autorização para comercializar OGMs e seus derivados em território europeu. A aprovação do produto depende, em primeiro lugar, dos riscos que este representa à saúde humana e animal, conforme avaliação de risco realizada por autoridade competente (no caso, a EFA). Além disso, uma série de documentos deve ser apresentada. De acordo com o previsto no regulamento, este processo demoraria cerca de seis meses. Após esse período, haveria ainda a análise do Parlamento Europeu. Ou seja, é feita análise de 'gerenciamento de risco', que pode ser contrária ao posicionamento da EFA.

O segundo regulamento trata mais especificamente da rastreabilidade e rotulagem dos OGMs autorizados e formaliza as decisões constantes da Diretiva 2001/18/EC¹⁶. Pode-se afirmar que este torna-se mais restritivo. Por um lado, porque estabelece exigências para se acompanhar (rastrear) toda a cadeia produtiva, para se certificar se o produto final contém ou não resíduos de algum produto geneticamente modificado. Apesar de afirmar que a rastreabilidade *per se* não garante a segurança alimentar, as Comunidades Europeias consideram que, uma vez apropriadamente implementada, pode se mostrar como uma importante ferramenta de gerenciamento de risco, facilitando a aplicação de outras medidas que venham a assegurar a segurança dos produtos.

Ademais, o regulamento define regras para rotulagem dos produtos geneticamente modificados, aqueles que contêm tais produtos ou, ainda, aqueles derivados de OGMs, mesmo

¹⁴ Notificados através dos documentos G/TBT/N/EEC/7 e G/TBT/N/EEC/6.

¹⁵ Ver documentos G/TBT/W/179 ou G/SPS/GEN/337 e G/TBT/W/180 ou G/SPS/GEN/338.

¹⁶ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a liberação deliberada de OGMs no meio ambiente, do ano de 2001. Disponível na Internet: http://biosafety.ihe.be/PDF/2001_18.pdf.

que não contenham resíduos no produto final. Como admite-se uma contaminação natural – que pode ocorrer pelo transporte, pelo meio ambiente, pela própria linha de produção, e assim por diante – estabeleceu-se limite (*threshold*) para a presença de OGM no produto final.

Após a avaliação de risco realizada pelos laboratórios europeus (anterior à criação da EFA), sob coordenação da Comissão das Comunidades Europeias, a decisão final sobre o limite a ser estipulado ficou a cargo do Parlamento Europeu. Muito discutiu-se sobre esse limite, com posições mais severas exigindo 0,5% de presença de OGM no produto final, e posições menos restritivas defendendo nível de exigência de 1%.

Finalmente, em julho de 2003, foi estipulado que produtos com mais de 0,9% de presença de OGM em sua composição deverão ser rotulados, informando o consumidor sobre este fato. Tal legislação entrará em vigor vinte dias após sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia, o que ainda não ocorreu. Produtores e comerciantes terão ainda sessenta dias após a publicação para se adequarem às novas exigências para rotulagem de OGMs.

Muitos países afirmam que o limite estipulado é por demais restritivo e que, para se alcançar tal nível de precisão, a produção ficará altamente onerosa, inviabilizando a comercialização desses produtos para os países das Comunidades Europeias. Exigem, ainda, que seja definido um objetivo legítimo para a implementação deste regulamento, uma vez que esta é a base para se justificar o estabelecimento de uma nova exigência técnica no âmbito do Acordo TBT. Esse novo marco regulatório para OGMs foi, então, justificado a partir da concepção europeia de que a ‘informação ao consumidor’ deveria ser considerada objetivo legítimo. Com relação a essa questão, o Acordo TBT, em seu Parágrafo 2.2, estipula que:

“(...) technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products”¹⁷.

Ou seja, não existe menção explícita quanto à necessidade de informar ao consumidor. Este poderia, entretanto, ser entendido como um caso especial de ‘prevenção de práticas enganosas’, literalmente citado no texto do Acordo. Caso a abordagem das Comunidades Europeias seja aceita, estará sendo criado um precedente para que outros regulamentos venham a ser implementados com a justificativa de fornecer informação ao consumidor.

¹⁷ Disponível na Internet: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf

4. Normas Internacionais para OGMs

No ano de 1999, os EUA enviaram ao Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio um documento¹⁸ para que fosse circulado entre os demais membros da OMC. Neste, o governo norte-americano demonstrou preocupação quanto ao aumento de notificações sobre exigências relacionadas a OGMs. Indicaram, portanto, como o debate sobre o tema intensificava-se e chamaram a atenção para o fato de não haver normas internacionais que pudessem ser aplicadas à rotulagem ou outros aspectos de OGMs. A intenção, como declarada no documento, voltava-se para incentivar a participação dos países nos trabalhos desenvolvidos pelo *Codex Alimentarius*, com o intuito de avançar em direção a um acordo sobre normas internacionais concernentes ao tema.

Atualmente, ainda se observa uma lacuna quanto à elaboração de normas internacionais para OGMs. O *Codex Alimentarius* vem desenvolvendo trabalhos que afetam as discussões sobre o tema em duas frentes. Uma dessas frentes é a questão da rotulagem, que por si só é um tema bastante polêmico e de amplo espectro¹⁹, sendo tratado no âmbito do *Codex Committee on Food Labelling*. Foi definido um guia²⁰, estabelecendo os procedimentos para exigências de rótulos, mas ainda não existe uma norma internacional para rotulagem. Em sua última reunião, no mês de maio de 2003, o comitê não avançou nos debates, dada a falta de acordo entre seus membros.

No que se refere a normas para OGMs, lançou-se uma força tarefa que discute o tema – a *Ad Hoc Intergovernmental Task Force on Food Derived from Biotechnology*, mas ainda não há qualquer norma ou proposta de norma nesse sentido. Vale mencionar, ainda, que, devido à interface entre as regras para comércio internacional e os acordos de meio ambiente, deve-se acompanhar como o tema vem sendo tratado nesses acordos.

O Protocolo de Cartagena²¹, por exemplo, define bases para o movimento transfronteiriço de OGMs. Adotado em 2000, o acordo necessitava da ratificação de 50 países para entrar em vigor, o que deve ocorrer em setembro de 2003, uma vez que recentemente esse número foi alcançado. O protocolo suscita muitas questões polêmicas, já que seu escopo se restringe a “*living modified organisms*”, não tratando, portanto, de produtos industrializados derivados de OGMs. É importante ressaltar que esse documento ainda não foi assinado por EUA e Brasil.

¹⁸ Ver documento G/TBT/W/115 da OMC.

¹⁹ Para maiores informações sobre Etiquetagem ver: TANNO, Grace. “Etiquetagem e Barreiras Técnicas: Posicionamentos da Suíça, União Européia, Canadá, Estados Unidos, Japão e Austrália”, disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/infotec/artigos/docs/17.pdf>

²⁰ Como não se atingiu ainda um consenso para o estabelecimento de uma norma internacional sobre o tema, foi elaborado um ‘*guideline*’ para auxiliar os países em suas regulamentações sobre rotulagem, até que a norma seja consensuada.

²¹ Disponível na Internet: <http://www.biodiv.org/doc/legal/cartagena-protocol-en.pdf>

5. Detalhamento das Posições dos Membros da OMC²²

Uma vez tendo apresentado, de forma geral, as principais questões em discussão no que se refere ao tema dos OGMs em relação às regras de comércio da OMC, serão apresentadas e analisadas as posições de alguns países no que concerne ao objeto desse relatório.

5.1. Estados Unidos

Os EUA são um dos maiores produtores mundiais de OGMs e sustentam posição diametralmente oposta à europeia. Diferentemente das Comunidades Europeias, os EUA não requerem exigências de rotulagem para OGMs.

Defendem ainda que, para avaliação de risco de OGMs, deve ser usado o conceito de 'equivalência substancial'²³, que consistiria numa avaliação para analisar se um OGM é substancialmente equivalente ao alimento convencional, especialmente no que se refere a valor nutricional, alergenicidade, risco à saúde, etc. De acordo com esta posição, os OGMs considerados substancialmente equivalentes aos convencionais, não necessitariam de regulamentação particular, que fosse diferente do tratamento dedicado aos convencionais. Apenas aqueles produtos em que não fosse verificada equivalência substancial necessitariam apresentar rótulo específico, informando ao consumidor esta diferença.

É ainda pertinente introduzir a discussão sobre '*like products*'. Segundo o Acordo TBT, produtos similares devem ser regulamentados da mesma forma. Na visão dos EUA, os OGMs são '*like products*', e diferem de seus convencionais apenas quanto ao processo produtivo por meio do qual são obtidos (engenharia genética), possuindo características essencialmente equivalentes.

Para os EUA, a partir do momento em que o produto geneticamente modificado é identificado como sendo substancialmente equivalente ao seu convencional, este não necessita de regulamentação específica. A posição das Comunidades Europeias não estaria, portanto, se concentrando em questões de características dos produtos (que seriam as mesmas), mas, sim, em seus processos e métodos de produção (PPM, da sigla em inglês) que seriam diferentes – um produto seria obtido convencionalmente enquanto o outro seria obtido através da engenharia genética. Para as Comunidades Europeias, a equivalência substancial não é processo suficiente para a avaliação de risco de OGMs, senão apenas um fator que contribuiria para tal.

²² Como não existem muitas regulamentações para a área dos OGMs, as posições dos países serão apresentadas de acordo com o apresentado nos documentos: "*Response from the European Commission to Comments submitted by WTO Members under either or both G/TBT/N/EEC/6 and G/SPS/N/EEC/149*" e "*Response from the European Commission to Comments submitted by WTO Members under either or both G/TBT/N/EEC/7 and G/SPS/N/EEC/150*".

²³ Para um maior entendimento sobre a 'equivalência substancial', ver: NUTTI, Marília, WATANABE, Edson, TANNO, Grace e SOUZA, Taynah. "Aspectos da introdução da biotecnologia no comércio internacional", apresentado no *Global Biotechnology Forum - Bioindustries In Development*, organizado pela UNIDO em 2003.

A posição norte-americana de desconforto com relação à política europeia para OGMs fez com que os EUA realizassem pedido de consulta formal em maio de 2003, seguido de um pedido de estabelecimento de *painel* três meses depois, às Comunidades Europeias no âmbito da OMC. Queixaram-se, então, dos prejuízos que vêm obtendo a partir da restrição imposta para a comercialização de OGMs. Este tema será tratado na seção 6 do presente relatório.

5.2. Argentina e Canadá

Argentina e Canadá são também importantes produtores de OGMs e possuem posicionamento bastante similar quanto ao tema. Seguindo o exemplo norte-americano, e baseando sua defesa com argumentação semelhante, os governos argentino e canadense formalizaram sua reclamação à OMC, reforçando o movimento contrário à política das Comunidades Europeias para OGMs.

Nos comentários realizados aos regulamentos europeus para OGMs, Argentina e Canadá centraram sua argumentação na inexistência de evidências científicas que comprovem que tais produtos oferecem riscos à saúde ou ao meio ambiente, afirmando ainda que não se pode exigir certeza absoluta para segurança alimentar.

Em resposta, as Comunidades Europeias reconhecem que não existem evidências científicas que comprovem que os OGMs analisados apresentam riscos à saúde ou ao meio ambiente. Os europeus afirmam, todavia, que isso não significa que no futuro não possa surgir um produto geneticamente modificado que venha apresentar tais riscos e, sendo assim, preferem ser rígidos quanto à regulamentação dos mesmos, para garantir que o nível de proteção exigido seja atingido.

5.3. Austrália e Nova Zelândia

Em parte, Austrália e Nova Zelândia possuem posicionamento semelhante ao europeu, uma vez que estabelecem regulamentação para comercialização de OGMs. As exigências são justificadas não apenas pelo objetivo de segurança alimentar, mas também pela necessidade de informar o consumidor. Em documentos enviados à OMC²⁴ em novembro de 1999, através de sua agência regulamentadora para segurança alimentar – *Australia New Zealand Food Authority* (ANZFA) – Austrália e Nova Zelândia enviaram uma notificação à OMC sobre a adoção de nova norma para OGMs.

Nessa proposta, os países informam sobre a elaboração da norma *Australia and New Zealand Food Standard A18-‘Food Produced using Gene Technology’*, que entrou em vigor em Dezembro de 2001. Esta visou não apenas a assegurar a segurança de produtos geneticamente modificados, como também a prover requerimentos quanto à rotulagem dos mesmos. Essa

²⁴ Ver documentos G/SPS/N/AUS/111 e G/SPS/N/NZL/52 da OMC.

proposta, contudo, referiu-se a uma normalização para tais produtos, sendo apenas de caráter voluntário.

Ao elaborar seus comentários sobre a regulamentação europeia, a Austrália levantou um ponto polêmico, sendo seguida pelos EUA, referindo-se à extensão da regulamentação europeia a rações derivadas de OGMs, uma vez que os animais que venham a consumir este tipo de alimento não podem ser considerados como geneticamente modificados. As Comunidades Europeias justificaram que tal exigência seria necessária devido à concepção de segurança alimentar *'from farm to table'*, informando ainda a necessidade de tornar o processo mais transparente, especialmente no que concerne à rastreabilidade desses produtos em toda a cadeia alimentar, mais uma vez fornecendo adequadas informações ao consumidor.

5.4. Japão

O Japão também possui restrições quanto a produtos geneticamente modificados. Em outubro de 1999, enviou-se à OMC um documento²⁵ sobre uma proposta japonesa para tratar o tema OGMs no âmbito desta Organização, indicando uma preocupação, assim como já indicado pelos EUA, com a importância que o tema ganhava no cenário internacional.

Nesse documento são traçadas, ainda, as medidas adotadas pelo Japão quanto a produtos geneticamente modificados. Além de revelar a intensificação nas pesquisas sobre os riscos à segurança alimentar destes produtos, o Japão também indicou seus objetivos no que tange à introdução de um sistema de rotulagem para OGMs, o que ocorreu posteriormente, em dezembro do mesmo ano²⁶, quando o Japão justificou sua regulamentação para a rotulagem de OGMs com o objetivo de obter maior 'proteção ao interesse do consumidor'.

5.5. Países Menos Desenvolvidos

Uma das questões mais polêmicas envolvendo os debates sobre OGMs e os países menos desenvolvidos refere-se à política para doações de alimentos para o combate à fome, especialmente nos países africanos. A questão envolveu ainda um debate político entre representantes europeus e norte-americanos, em que os interesses dos países menos desenvolvidos foram muitas vezes citados, o que suscita dúvidas quanto à possível instrumentalização desses interesses nos discursos apresentados. Os norte-americanos, incluindo aqui membros do governo, passaram a afirmar que os culpados pela fome na África seriam os europeus por alarmarem os africanos quanto ao consumo de transgênicos.

²⁵ Ver documento WT/GC/W/365 da OMC.

²⁶ Ver notificação sobre proposta de documento *"Labelling Standards for GMO Determined by Minister for Agriculture, Forestry and Fisheries Based on Article 7 of the Quality Labelling Standards for Processes Foods and on Quality Labelling Standards for Fresh Foods"*, documento G/TBT/Notif.99/669 da OMC.

Este posicionamento foi consequência do fato de que alguns países africanos – como Moçambique, Nigéria, Zâmbia, etc. – negaram o recebimento de alimentos doados pelos EUA ao saberem que se tratava de produtos geneticamente modificados. A partir de então, o *World Food Programme* (WFP), que discute questões ligadas a doações de alimentos, passou também a tratar do tema dos OGMs. Em maio de 2003, o WFP lançou documento intitulado '*WFP Policy on Donations of Foods Derived from Biotechnology*', no qual afirma que, diante da polêmica envolvendo produtos derivados por meio da biotecnologia e na ausência de normas internacionais para OGMs, o WFP não possui um mandato legal para decidir como proceder com as doações destes alimentos.

Alguns países menos desenvolvidos, mas com peso relativo, como Índia e Brasil, apresentam uma posição restritiva quanto a OGMs, não permitindo o plantio e a comercialização desses produtos em seus territórios. Mais recentemente, contudo, o Brasil vem discutindo a questão da regulamentação para a comercialização de OGMs, devendo, em breve, se posicionar em relação ao tema com mais detalhamento.

O que se pode afirmar sobre o envolvimento de países menos desenvolvidos na questão dos OGMs é que o assunto está diretamente ligado aos problemas relacionados à aquisição de alta tecnologia, já que a engenharia genética exige infra-estrutura tecnológica bastante avançada. Sendo assim, estes países devem procurar posicionamento mais claro com relação a esta questão, com o intuito de desenvolverem estratégias de inserção no cenário mundial, caso optem por essa via.

6. A Reclamação Formal de EUA, Argentina e Canadá à OMC

Em maio de 2003, os EUA, seguidos por Canadá e Argentina, realizaram uma reclamação formal à OMC²⁷ sobre a política europeia para OGMs, mais especificamente sobre a moratória aplicada por alguns países das Comunidades Europeias para a autorização da comercialização de novos OGMs.

Na reclamação realizada, defendeu-se que as medidas europeias infringem quatro acordos da OMC. Inicialmente, foram citados os Artigos I, III, X e XI do GATT 1994²⁸. Questões como tratamento nacional, cláusula da nação mais favorecida e eliminação de restrições quantitativas foram levantadas, compondo os argumentos dos reclamantes.

No caso do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, que é o centro da análise aqui desenvolvida, foram citados dois Artigos – o segundo e o quinto. O Artigo 2 trata da 'preparação, adoção e aplicação de regulamentos técnicos por órgãos centrais de governo', afirmando que, ao exercer tais atividades, se deve justificar os regulamentos por meio de objetivos legítimos, e se

²⁷ Ver documento dos EUA WT/DS291/1 ou G/TBT/D/28.

deve, ainda, evitar que os mesmos sejam mais restritivos que o necessário, o que poderia levar à introdução de barreiras técnicas ao comércio.

Um outro ponto discutido no Artigo 2 refere-se ao incentivo de que, ao elaborarem suas exigências técnicas, os países tomem como base a performance do produto e não apenas suas características descritivas e de *design*, como definido no Parágrafo 2.8: “*Wherever appropriate, Members shall specify technical regulations based on product requirements in terms of performance rather than design or descriptive characteristics*”.

Ainda no TBT, foi indicado o Artigo 5, que trata especificamente de ‘procedimentos para avaliação da conformidade’, já que, na regulamentação européia, são definidos tais procedimentos no que tange a assegurar que OGMs não apresentam riscos para a saúde humana e animal e nem ao meio ambiente. O Artigo 5 define, essencialmente, as mesmas provisões do Artigo 2, porém tratando não de normas e regulamentos técnicos, mas de procedimentos para a avaliação da conformidade.

O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias foi o mais citado para a argumentação de EUA, Argentina e Canadá, sendo indicado em quatro Artigos (2, 5, 7 e 8), além dos Anexos B e C. Entre os comentários embasados no SPS, destaca-se a questão de que os países membros, quando da elaboração de suas exigências, devem assegurar-se da existência de evidências científicas para tal, evitando a ocorrência de barreiras sanitárias ou fitossanitárias.

Finalmente, no Acordo sobre Agricultura, foi indicado o Artigo 4, que trata das questões de acesso a mercados de bens agrícolas. Nesse artigo, ressalta-se a impossibilidade de impedir o acesso a mercados desses bens, seja por meio de medidas não tarifárias ou de restrições quantitativas, como foi o caso da moratória imposta pelas Comunidades Européias.

O pedido de realização de consultas é o primeiro passo em direção ao estabelecimento de um *painel* entre as partes interessadas, para julgar a questão à luz das regras de comércio estipuladas no âmbito da OMC. Não havendo acordo entre as partes dentro de 60 dias a partir do pedido formal, um *painel* pode ser estabelecido, caso seja interesse dos países reclamantes.

A reação das Comunidades Européias²⁹, foi repudiar as reclamações realizadas, alegando que a moratória havia sido decisão de apenas alguns países das Comunidades, mas que esta não estabeleceu moratória oficial. Como os países alegaram a inexistência de regulamentação satisfatória, enquanto esta não fosse desenvolvida, as Comunidades Européias não poderiam obrigar os países a aceitarem a autorização de novos OGMs em seus territórios.

²⁸ Refere-se ao GATT 94 como as regras do acordo GATT que passaram a ser abarcadas pela OMC, no momento de seu estabelecimento em 1995.

²⁹ Documento IP/03/681 de 13/05/2003, conforme publicado na página da Internet da Comunidade Européia.

Admitiu-se a possibilidade de suspender a moratória, especialmente para evitar uma 'guerra comercial' com os EUA. As Comunidades, contudo, defendem a manutenção de suas regulamentações, ainda que sejam consideradas muito restritivas por outros parceiros. A argumentação das Comunidades Europeias é a de que seus consumidores possuem o direito à informação sobre os produtos comercializados, de forma a realizarem uma escolha racional sobre o que consumir.

As consultas³⁰ foram formalmente realizadas em dezenove de junho de 2003, não atingindo-se acordo entre as partes. Os EUA continuaram demonstrando insatisfação quanto à restrição da política europeia para segurança alimentar e, mais recentemente, em agosto, os três países – EUA, Argentina e Canadá enviaram documento à OMC indicando seu interesse no estabelecimento de um *painel* no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC³¹.

Em um primeiro momento, as Comunidades Europeias barraram o pedido³². Em 29 de agosto próximo os países poderão repetir o pedido de estabelecimento de *painel*, que será, então, automaticamente estabelecido para julgar o caso. A disputa pode ainda ser ampliada, conforme afirmou o governo norte-americano, uma vez que os EUA estão examinando a nova regulamentação europeia para rotulagem de OGMs, podendo vir a registrar outra contestação na OMC³³.

7. Considerações Finais

Os países que estabeleceram exigências para a comercialização de OGMs apresentam a necessidade de informar o consumidor como objetivo legítimo para elaborar regulamentos. Como no Acordo TBT não existe alusão literal quanto ao objetivo de prover informação ao consumidor, os debates futuros concentrar-se-ão, sobretudo, na interpretação que os países membros realizam do texto do Acordo.

No âmbito das discussões realizadas no Comitê de Barreiras Técnicas da OMC, ainda não foi estabelecida decisão sobre a legitimidade de se elaborar exigências técnicas com vistas a informar o consumidor. Isto nos induz a acreditar que a presente discussão referente aos OGMs pode representar o primeiro passo para considerar-se a necessidade de prover informação ao consumidor, no âmbito do Acordo TBT, como objetivo legítimo. Tal iniciativa pode vir a apresentar, também, subsídios para que outras medidas restritivas sejam tomadas com a mesma justificativa.

³⁰ Outros países requisitaram participação nas consultas: Austrália, Brasil, Chile, Colômbia, Índia, México, Nova Zelândia e Peru. Suas participações foram aceitas pelas Comunidades Europeias, conforme documento WT/DS291/22, enviado à OMC.

³¹ Ver documento WT/DS291/23 da OMC.

³² De acordo com as regras estipuladas pela OMC, um governo pode obstruir o primeiro pedido para arbitragem.

³³ Jornal "A Gazeta Mercantil", de 19/08/2003.

O posicionamento dos EUA em relação a essa questão vem se mostrando contraditório. No caso de OGMs, consideram que as exigências das Comunidades Européias são excessivas. Defendem que outros meios de comunicação poderiam ser utilizados para alcançar o objetivo de informar o consumidor. No entanto, em outras áreas, como ambiental, os norte-americanos já defenderam a necessidade de informar o consumidor como objetivo legítimo.

No início da década de 1990, os EUA passaram a utilizar o selo *Dolphin Safe* para atum e seus derivados. Alegavam, para tanto, que era preciso evitar que a pesca do atum causasse, ainda que não intencionalmente, a morte de golfinhos. Os EUA passaram, então, a estimular o uso de redes de pesca especiais que permitissem a saída dos golfinhos e, ainda, a utilização de um selo (*Dolphin Safe*) para informar os consumidores de que aquele produto não havia causado qualquer dano aos golfinhos.

O México sentiu-se prejudicado e, em 1991, pediu o estabelecimento de um 'grupo especial' para analisar o tema. Esse grupo concluiu que os EUA não poderiam proibir a entrada em seu território de produtos que não cumprissem suas normas ambientais. Por outro lado, o Grupo concluiu que o selo *Dolphin Safe* era legítimo, uma vez que se justificava pela necessidade de evitar 'práticas enganosas de publicidade'. O México acabou decidindo abandonar o caso e os países estabeleceram acordos bilaterais para tentar diminuir a mortalidade de golfinhos.

Vale ressaltar que esse caso foi estabelecido ainda sob os auspícios do antigo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), quando não existia o Acordo TBT. As decisões do Grupo Especial basearam-se no denominado Código de Normas (*Standards Code*), de adesão voluntária. Em 1995, substituiu-se este Código pelo Acordo TBT, obrigatório para todos os países signatários da OMC, que havia sido estabelecida.

A partir de então, ocorre importante ponto de inflexão nas negociações internacionais, com a maior formalização do mecanismo de solução de controvérsias. Contudo, não houve, ainda, no âmbito da OMC, disputa sobre a legitimidade da necessidade de prover informação ao consumidor como medida para evitar práticas enganosas, o que pode ocorrer com o estabelecimento de *painéis* futuros, como no caso de OGMs, por exemplo.

Além de defender o direito do consumidor à informação, as Comunidades Européias justificam suas medidas por meio do 'princípio da precaução'. Esse princípio não se encontra textualmente no Acordo TBT, nem tampouco no Acordo SPS. Deve-se ater ao fato de que, em nome do 'princípio da precaução', barreiras comerciais podem ser desenvolvidas com o intuito de proteger mercados domésticos.

Vale introduzir aqui o recente debate que vem sendo desenvolvido no âmbito da Rodada de Doha da OMC, em especial no que se refere aos temas agricultura e subsídios. As Comunidades

Europeias introduziram alterações em sua Política Agrícola Comum (PAC)³⁴, aprovada em junho de 2003, visando a cumprir com suas obrigações frente à OMC, com referência à redução de subsídios à produção doméstica. O novo sistema introduzido por esta reforma deve entrar em vigor em 2005, permitindo ainda um período de transição de 2 anos.

A proposta das Comunidades Europeias baseia-se em 'mecanismos de intervenção'. Um desses mecanismos é o "*cross-compliance*", que impõe uma 'condicionalidade' aos produtores agrícolas para a concessão de subsídios. Alguns padrões deverão ser cumpridos como, por exemplo, qualidade dos alimentos, normas ambientais, sanidade animal e vegetal. A reforma da PAC pode vir a exercer importantes implicações para a questão dos transgênicos, já que esse mecanismo doméstico de 'condicionalidade' pode passar a ser exigido em outras áreas para a comercialização de alimentos em território europeu.

Os debates atuais devem ser seguidos com atenção, especialmente com relação às negociações ora em curso na Rodada de Doha. Ademais, o tema dos OGMs integra a agenda dos fóruns internacionais para meio ambiente, cujos trabalhos também devem ser acompanhados.

³⁴ As discussões sobre a reforma da PAC foram baseadas no texto: "A Reforma da Política Agrícola Comum da União Europeia – Análise dos Impactos na OMC sob a ótica dos interesses comerciais brasileiros" do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE – <http://www.iconebrasil.org.br>).