

AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS À LUZ DA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL: Tensões e Oportunidades

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.14522>

Submetido em: 24/5/2023

Aceito em: 12/9/2023

Publicado em: 14/12/2023

Daniel Claudy da Silveira¹, Sérgio Luís Allebrandt²,
Andrei Cossetin Sczmanski³, Diones da Silveira Biagini⁴

RESUMO

Este estudo teve como meta analisar 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 conceitualização, 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 sobreposição de barreiras sanitárias e fitossanitárias não reduziram a competitividade brasileira nas exportações de carne bovina, posto 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 de barreiras comerciais.

Palavras-chave: barreiras não tarifárias; economia política; vantagens competitivas; exportações brasileiras; carne bovina.

BRAZILIAN EXPORTS IN THE LIGHT OF THE INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY: TENSIONS AND OPPORTUNITIES

ABSTRACT

This study aimed to analyze the volumes of Brazilian beef exports in light of the global political economy. In this sense, a rescue was made to classical economic thinkers from the perspective of political economy for the growth of agriculture, non-tariff barriers and their history, as well as their conceptualization, the measures of the sanitary and phytosanitary agreement (SPS) and the evolution of beef production and trade in Brazil. As a result, it was found that in the period analyzed, the overlapping of sanitary and phytosanitary barriers did not reduce Brazilian competitiveness in beef exports, as the country used alternatives to maintain its potential and its export competitive advantages. In this way, the organizational profile of the production system is listed, with the opening of new markets aiming to compensate for the restrictions imposed by countries in relation to the emergence of trade barriers.

Keywords: non-tariff barriers; political economy; competitive advantages; brazilian exports; beef.

¹ Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. <https://orcid.org/0000-0003-4379-6144>

² Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. <https://orcid.org/0000-0002-2590-6226>

³ Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. <https://orcid.org/0000-0001-8202-7394>

⁴ Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. <https://orcid.org/0009-0009-6193-4484>

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é avaliar as exportações brasileiras de carne bovina, inseridas dentro do contexto mundial, de 2000 até 2016. Com a evidência de focos de febre aftosa no país e a doença da “vacca 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 a 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 por meio do equilíbrio entre oferta e demanda de produtos, ou seja, da Lei de Say⁵.

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 Cereais⁶) 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 são gerados entraves na exportação de carne bovina brasileira, principalmente *in natura* (posto que o controle é mais rígido, uma vez que, no Brasil, há apenas exportações expressivas deste segmento a partir de 2004), prejudicando, assim, 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 aspectos negativos para o desenvolvimento desta cultura no país e também refletem em perda de competitividade, proporcionados pelos entraves à exportação de tal produto.

O trabalho está organizado em cinco partes. A primeira resgata e evolução da economia política sobre o eixo central da agricultura e crescimento econômico. As partes dois e três, respectivamente, apresentam as barreiras não tarifárias (BNTs) criadas pelos países no atual momento econômico e o acordo sobre medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS). Na quarta parte estão dispostas a conjuntura mundial e a evolução das exportações de carne bovina brasileira, e na quinta e última, as considerações finais acerca do tema proposto, seguidas das referências bibliográficas consultadas.

⁵ 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).

⁶ Proteção à agricultura, tornando praticamente absoluta a proteção e impedindo a importação de produtos agrícolas de outros países.

EVIDÊNCIAS TEÓRICAS NO CRESCIMENTO ECONÔMICO DA AGRICULTURA

A economia política no crescimento econômico da agricultura está vinculada à 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 maléficos 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. 9).

Corazza (2005, p. 9) 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, posto 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, de que existe uma matriz locacional urbano-industrial que gera tal crescimento (podendo haver uma ou mais matrizes), com evoluções diferentes (época, história, etc...). Assim, primeiro desenvolver-se-ia a matriz urbano-industrial e, por conseqüência, 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 é 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 crescimento 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. 9).

Para Corazza (2009, p. 9), Ricardo substitui o tema da análise das condições da acumulação de capital pela análise do problema da distribuição do produto social, mostrando 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 pergunta-se 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. 9).

Conforme Smith (1982), a divisão do trabalho é limitada pelo tamanho/extensão do mercado. Outro fator limitante é o tamanho econômico de 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) a especialização e a divisão do trabalho são essenciais para a expansão das regiões; 2) a produção para fora induz a especialização; e 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 divide-se 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, 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 comparada 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 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, o autor 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 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 no 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 à 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 por intermédio 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.

AS BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS (BNTS)

Desde o surgimento das nações-estado modernas no século 16, 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 a 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 provêm da escola clássica da economia com ideologia liberal, ou seja, sem intervenção do Estado ou protecionismo econômico.

A comunidade internacional adotou, no entanto, 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 e 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 (BNTs) 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 cotas, além de políticas de valoração aduaneira e de preços mínimos.

As Barreiras Não Tarifárias (BNTs), entretanto, são restrições à entrada de mercadorias importadas que possuem como fundamento requisitos técnicos, sanitários, ambientais, laborais, restrições quantitativas (cotas 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 BNTs visam a proteger bens jurídicos importantes para os Estados, como a segurança nacional, o meio ambiente e o consumidor, e ainda, a saúde dos animais e das plantas. É, no entanto, 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 BNTs classificam-se em: (i) cotas e contingenciamento de importação; (ii) barreiras técnicas; (iii) medidas sanitárias e fitossanitárias (MSFs); e (iv) exigências ambientais. Neste sentido, será analisado o item (iii) de medidas sanitárias e fitossanitárias, em consonância com o objetivo deste 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.

O ACORDO SOBRE MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS (MSFS OU SPS)

O acordo relativo à aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (MSFs 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, uma vez 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 da forma mais abrangente possível.

ANEXO A

DEFINIÇÕES

1 – Medida sanitária ou fitossanitária – Qualquer medida aplicada:

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;

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;

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;

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 rotulagem⁷.

O objeto do acordo está definido no artigo 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 a criação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (MSFs), de modo a minimizar seus efeitos negativos ao comércio. O acordo compreende todas as MSFs 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 elevado que o que seria conseguido mediante medidas baseadas nas normas, diretrizes ou recomenda-

⁷ 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 mar. 2020.

ções internacionais aplicáveis; isso 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, 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 possível, nesse momento, estabelecer a medida desejada (Brasil, 2002).

Cumprе 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 desenvolvidas 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 a 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, 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 e 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 somente em âmbito nacional, mas também 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).

CONJUNTURA MUNDIAL E BRASILEIRA DO COMÉRCIO DE CARNE BOVINA

Com relação à produção mundial, segundo dados da Tabela 1, em 2016 aproximadamente 59,1 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 11,3 milhões de toneladas em 2016. Já no Brasil a produção total de carne bovina conta com 9,6 milhões de toneladas, ocupando o segundo lugar em âmbito mundial. A União Europeia ocupa a terceira posição (bloco composto de 27 países – seus principais produtores de carne do bloco são a França, Alemanha, Itália e Reino Unido).

Tabela 1 – Produção mundial de carne bovina – em milhões de toneladas (2000-2016)

Tabela 01. Produção Mundial de Carne Bovina - em milhões de toneladas: 2000-2016							
Ano\País	EUA	EU	China	Brasil	Argentina	Outros	TOTAL
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	8.258	6.134	9.303	3.000	19.801	58.593
2008	12.163	8.130	6.132	9.024	3.150	20.038	58.637
2009	11.891	7.923	6.355	8.935	3.380	19.671	58.155
2010	12.046	8.101	6.531	9.115	2.620	20.102	58.515
2011	11.983	8.114	6.475	9.030	2.530	20.028	58.160
2012	11.848	7.708	6.623	9.307	2.620	20.421	58.527
2013	11.751	7.388	6.730	9.675	2.850	21.073	59.467
2014	11.076	7.443	6.890	9.723	2.700	21.914	59.746
2015	10.861	7.540	6.750	9.425	2.740	21.127	58.443
2016	11.389	7.560	6.785	9.600	2.680	21.182	59.196

Fonte: Anualpec (2012).

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 1990 a produção era de 1,5 milhão e saltou para 6,7 milhões em 2016. “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 em Hong Kong, possuindo consumo estimado de carne bovina em 2016 de cerca de 70,9 quilos/pessoa por ano. O Brasil ocupa, em relação ao consumo de carne bovina, uma posição intermediária, apresentando um consumo de 38,3 quilos/pessoa por ano, mas, por sua vez, ainda atrás de Hong Kong e Argentina.

O Brasil é um dos maiores produtores mundiais de carne bovina, com grande competitividade no mercado de carnes. 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 segundo maior exportador de carne bovina do mundo, ficando atrás apenas da Índia.

Neste sentido, a Tabela 2 apresenta a produção de carne bovina brasileira dividida por regiões. Verifica-se que a estimativa de produção em 2016 alcançará 8,2 milhões de toneladas, sendo a maior região produtora o Centro-Oeste (caracterizado por vastas extensões de terras), com aproximadamente 2,9 milhões de toneladas no mesmo ano (em um período de 15 anos a produção brasileira de carne bovina cresceu pouco mais de 1,7 milhão de toneladas, demonstrando significativa elevação).

Tabela 2 – Produção de carne bovina no Brasil – em milhões de toneladas (2000-2016)

Tabela 02. Produção de Carne Bovina no Brasil - em milhões de toneladas: 2000-2016						
Ano\Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	BRASIL
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
2011	1.328.566	1.106.852	1.707.844	1.209.786	2.073.488	7.426.537
2012	1.493.450	1.211.591	1.706.724	1.252.847	2.350.514	8.015.125
2013	1.531.395	1.212.532	1.761.165	1.287.988	2.529.626	8.322.717
2014	1.521.473	1.242.595	1.763.834	1.248.234	2.716.099	8.492.199
2015	1.478.539	1.286.961	1.619.255	1.084.972	2.889.249	8.358.976
2016	1.524.703	1.241.453	1.532.405	1.013.367	2.932.446	8.244.375

Fonte: Anualpec (2012).

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, têm conquistado novos mercados internacionais por meio de políticas de incentivo e por seu potencial competitivo do setor.

Conforme a Tabela 3, o Brasil, no período analisado, apresentou o seu volume de exportações crescente com aumento de mais de 300%, consolidando-se como o segundo maior exportador mundial de carne bovina, ficando atrás da Índia, que teve um crescimento de mais de 400% no mesmo período.

Tabela 3 – Exportações mundiais de carne bovina – em mil toneladas (2000-2016)

Tabela 03. Exportações Mundiais de Carne Bovina - em mil de toneladas - 2000-2016								
	Brasil	Austrália	EUA	Índia	Canadá	Nova Zelândia	Argentina	TOTAL
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	2.189	1.400	650	678	457	496	505	7.630
2008	1.801	1.407	905	672	494	533	396	7.594
2009	1.596	1.364	878	609	480	514	621	7.433
2010	1.558	1.368	1.043	917	523	530	277	7.794
2011	1.340	1410	1.263	1.268	426	503	213	8.072
2012	1.524	1407	1.112	1.411	335	517	164	8.138
2013	1.849	1593	1.174	1.765	332	529	186	9.126
2014	1.909	1851	1.167	2.082	378	579	197	9.990
2015	1.625	1815	1.035	2.000	375	590	230	9.601
2016	1.775	1625	1.100	2.175	370	598	265	9.926

Fonte: Anualpec (2012).

Atualmente, o maior importador individual de carne bovina brasileira é o Egito, na quantidade de 177 mil toneladas. Este posto pertencia à Rússia, que caiu para a segunda posição com 168 mil toneladas, seguido por Hong Kong, com 163 mil toneladas.

Neste sentido, as exportações brasileiras de carne “*in natura*” em 2016 chegaram a 1,4 milhão de toneladas, no entanto alcançaram um pico de 1,58 milhão de toneladas em 2014. 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 a exportação de carne “*in natura*” é a principal modalidade brasileira, ou mais relevante, e que gera divisas importantes para o país.

Em relação ao seu perfil exportador de carne bovina industrializada, o Brasil passou de 123,4 mil toneladas exportadas em 2000 para 261 mil toneladas em 2016. Também aqui deve-se considerar um arrefecimento das exportações no período de crise financeira mundial, pois chegaram a um pico de 267,4 mil toneladas em 2012. O principal país importador de carne bovina industrializada brasileira é os Estados Unidos, importando, aproximadamente, 30 mil toneladas em 2016.

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 realizadas pela Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (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, posto que o país norte-americano importa o produto de outros concorrentes, por exemplo, a Austrália e a Nova Zelândia.

Quando se analisa a evolução das exportações de carne bovina brasileira, pode-se constatar um contínuo aumento dos montantes. Isso demonstra que, apesar das restrições comerciais impostas ao Brasil em razão da ocorrência de febre aftosa, o volume total das exportações brasileiras não foi afetado, apresentando taxas de crescimento significativas. Tal empecilho foi contornado por meio 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

Este trabalho resgatou as exportações brasileiras de carne bovina inseridas dentro de um contexto mundial a partir de 1995 até 2016. Assim, dentro de uma lógica de desenvolvimento da agricultura, apoiada no livre-comércio (pensamento clássico do liberalismo econômico⁸), 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.

Muitos países preocupados com a segurança alimentar de seus consumidores e a saúde de seus animais, contudo, vêm utilizando a imposição de barreiras sanitárias e fitossanitárias contra o 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, posto que o Brasil tem uma forte dependência de crescimento ligada ao setor agropecuário.

Quando, no entanto, se analisou, ao longo deste estudo, a evolução das exportações de carne bovina brasileira, constatamos um contínuo aumento dos valores ao longo do período pesquisado. Isso demonstra que, apesar das restrições comerciais ao Brasil em razão da ocorrência de febre aftosa, o volume total das exportações brasileiras não foi afetado, apresen-

⁸ Pensamento liberal que provém das teorias de Adam Smith e David Ricardo.

tando uma taxa de crescimento bastante positiva. Desta forma, o país, por ser detentor de vantagens competitivas próprias, conseguiu reorganizar-se, 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) e 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 às 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 a ampliar a qualidade (genética, manejo, bem-estar animal...) e a segurança dos produtos (área livre de doenças), e, neste sentido, prospectar novos mercados e maiores rendimentos para o setor, visando o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

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 mar. 2020.

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. 31 p.

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

CORAZZA, G. Malthus e Ricardo: duas visões de economia política e de capitalismo. *Cadernos IHU Ideias*, n. 39, 22 p., 2005.

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, maio 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) – Universidade de São Paulo, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, São Paulo, 2001. Disponível em: http://www.cepea.esalq.usp.br/pdf/doutorasilva_jun01.pdf. Acesso em: 3 jun. 2020.

NORTH, Douglas C. *A agricultura no crescimento econômico regional*. Tradução Maria do Carmo Salazar Martins. Revisão Jacques Schwartzman. *Journal of Farm Economics*, v. 41, n. 5, p. 943-951, dez. 1959. (Permissão do autor e de American Journal of Agricultural Economics – Agriculture in regional economic growth).

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

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

OMC. Organização Mundial do Comércio. *Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*. 1998. Disponível em: www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm. Acesso em: 29 mar. 2020.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

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

SCHULTZ, T. W. *O capital humano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

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 maio 2020.

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*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

Autor correspondente

Daniel Claudy da Silveira

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional.

Rua do Comércio, Nº 3000 – Universitário. Ijuí/RS, Brasil. CEP 98700-000

daniel.silveira@unijui.edu.br

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0.