



Ciência & Saúde Coletiva

ISSN: 1413-8123

cecilia@claves.fiocruz.br

Associação Brasileira de Pós-Graduação
em Saúde Coletiva

Brasil

Lucchese, Geraldo

A internacionalização da regulamentação sanitária

Ciência & Saúde Coletiva, vol. 8, núm. 2, 2003, pp. 537-555

Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63042996016>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

A internacionalização da regulamentação sanitária

The internationalization of the sanitary regulation

Geraldo Lucchese¹

Abstract This article discusses the health-related agreements that are part of the General Agreement on Tariffs and Trade, Marrakech, 1994, as well as other international processes in the harmonization of technical regulations. It is based on a literature review aimed at a theoretical basis for identifying principles and arguments, in the wording of the agreements and regulations. A special focus is placed on the impacts for Brazilian institutions in terms of internal democracy and national sovereignty. The article concludes that despite the "globalist" arguments according to which these agreements and processes define certain procedures and rules for all states and thus mean a step forward in relation to the previous situation, the international system is still essentially anarchic, with national states motivated exclusively according to their own interests. The super-powers enjoy the prerogative of interpreting their duties and obligations with no fear of contradiction or retaliation, despite institutionalization at the international level.

Key words Sanitary agreements, Technical barriers, Sanitary regulation, Globalization

Resumo Discutem-se os acordos de interesse sanitário que fazem parte do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, Marrakech, 1994), e outros processos internacionais de harmonização de regulamentos técnicos. Parte-se de uma revisão bibliográfica para identificar pressupostos e argumentos nos textos dos acordos e regulamentações. Consideram-se os impactos, em nossas instituições, quanto à democracia interna e à soberania. Conclui-se que, não obstante argumentos "globalistas" de que esses acordos e processos significam avanço em relação à situação anterior, o sistema internacional é ainda essencialmente anárquico e os estados, motivados pelos seus interesses. As maiores potências têm a prerrogativa de interpretar responsabilidades e obrigações sem medo de contradição ou retaliação, em que pese a existência de uma institucionalização no plano internacional.

Palavras-chave Acordos sanitários, Barreiras ao comércio, Regulamentação sanitária, Globalização

¹ Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Gabinete 39B, 70160-900, Brasília DF.
gelucchese@yawl.com.br

Introdução

Embora muito utilizado em textos, debates e conversas dos dias atuais, o termo globalização não é um conceito de fácil definição. Para Shah (2001), a globalização se traduz na transformação do mundo em um espaço compartilhado mediante conexões globais na economia, na política, na tecnologia, nas comunicações e no direito. Essas conexões ensejariam uma crescente separação entre os produtos e a sua manufatura e entre os serviços e a sua localização. Também produziriam um aumento da permeabilidade das fronteiras e uma redução da influência dos instrumentos de política nacional.

Hirst e Thompson (1998) afirmam que, não obstante sua ampla aceitação e uso generalizado, existem diversas conotações de significado para o termo, cada um expressando um ponto de vista ou enfatizando mais ou menos alguma das características do processo de internacionalização das economias nacionais.

O ponto de vista mais disseminado corresponderia a uma interpretação extremada do fenômeno de maior interdependência entre as nações, ao afirmar que: 1) a maior parte da vida social está determinada por processos globais, o que faz dissolver culturas, economias e fronteiras nacionais; 2) uma economia realmente global emergiu em suas dinâmicas básicas e é dominada por forças de mercado incontroláveis, uma vez que seus principais agentes são empresas transnacionais, as quais não devem lealdade a nenhuma nação e se estabelecem em qualquer parte do mundo que ofereça melhores vantagens de mercado. Essa versão “dura” da globalização é poderosa, conquistou analistas e políticos e tem o efeito de paralisar estratégias nacionais de reformas mais radicais por medo dos julgamentos e das sanções dos mercados internacionais.

Outros pontos de vista menos extremados e mais matizados percebem e analisam tendências à internacionalização a partir de uma perspectiva histórica, admitindo as mudanças atuais, mas assinalando que não constituem novidade e não implicam necessariamente um movimento inexorável para um novo tipo de sistema econômico. Esses enfoques concentram-se na internacionalização dos principais mercados financeiros, da tecnologia – em particular, a da informação e comunicação – e de alguns importantes setores

da indústria e serviços, porém enfatizam também as restrições crescentes à governabilidade nacional, notadamente, quando as políticas macroeconômicas são significativamente divergentes das normas aceitáveis pelos mercados financeiros internacionais.

Enquanto a versão “dura” da globalização exige nova compreensão da economia internacional na medida em que subordina processos de nível nacional, a versão das tendências à internacionalização acomoda uma visão modificada do sistema econômico mundial, que ainda atribui papel importante às políticas e atores nacionais.

Destacando a necessidade da diferenciação entre esses diferentes pontos de vista relacionados à tese da globalização porque confundem tanto a discussão pública quanto a elaboração de políticas, Hirst e Thompson (1998) vêem com ceticismo a versão extremada, por não identificarem, em sua análise, fundamentos para as declarações dos partidários mais radicais da globalização.

Em qualquer das hipóteses, esse movimento da globalização acarreta mudanças de comportamento e na estrutura de empresas, de governos e de agências internacionais, as quais, entretanto, podem usar instituições e práticas de diferentes formas. A tese dos autores é a de que existiria muito mais espaço e possibilidades de estratégias e de ações políticas para o controle nacional e internacional das economias de mercado em direção a metas sociais do que a versão “dura” da tese da globalização faz crer.

Castells (1999) defende que um mundo novo teria tomado forma neste final e início de milênio, originado na confluência de três processos independentes: 1) revolução tecnológica da informação; 2) crise econômica do capitalismo e do estatismo (bloco comunista), com a consequente reestruturação de ambos; e, 3) apogeu de movimentos socioculturais, tais como os de libertarismo, direitos humanos, feminismo e ambientalismo. A tecnologia da informação – base material dessa nova sociedade e mecanismo indispensável aos processos de reestruturação econômica – seria o elemento principal da geração de riqueza, do exercício do poder e da criação de códigos culturais. Exerceria também um papel de especial importância na formação de redes como modo dinâmico e auto-expansível de organização da atividade humana, o que teria transformado todos os domínios da vida social e econômica.

Essas redes de capital, de trabalho, de informação e de mercados teriam conectado funções, pessoas e locais com valor de mercado em todo o mundo, ao mesmo tempo em que desconectaram as populações e territórios desprovidos de valor e de interesse para a dinâmica do capitalismo global. Com o fim do estatismo, o capitalismo teria aumentado rapidamente sua penetração nos países, nas culturas e nos domínios da vida e, pela primeira vez na história, todo o planeta estaria organizado com base em um conjunto de regras econômicas comuns apesar da diversidade social e cultural do mundo.

Entretanto, não apenas regras econômicas tendem a adquirir abrangência global. A regulação sanitária segue a mesma tendência, absorvendo todos os matizes dessa nova realidade da regulamentação, da inclusão ou exclusão do mercado internacional, de maior ou menor espaço às políticas nacionais de controle do mercado e assim por diante.

Longe da suficiência do Estado mínimo e da regulação simples pelo mercado – como prega a tradição liberal mais ortodoxa –, a realidade atual está a exigir uma intervenção estatal de novo tipo, mais efetiva e eficiente diante dos riscos e ameaças que também se globalizam de maneira acelerada. O Estado, nos países de economia avançada, envolve-se cada vez menos no sistema produtivo. No entanto, exerce intensa atividade regulatória, mantendo consistente aparato técnico-burocrático para regular, fiscalizar e disciplinar o mercado.

Processos internacionais de regulamentação são crescentemente instituídos em todos os campos da vida social e econômica. Na área da saúde, as medidas de qualidade e de padrões mínimos de segurança são constantemente avaliadas e exigidas (Bodstein, 2000). Da mesma forma, são cada vez mais definidas em foros globais com a intenção de ter ascendência sobre todos os estados.

No plano da economia, uma das mais marcantes características da globalização é, certamente, a derrubada das fronteiras alfandegárias, por meio da extinção, equiparação ou diminuição dos impostos aduaneiros. A abertura ao comércio internacional constitui-se em um dos principais objetivos do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), uma instituição criada em 1947, no contexto dos entendimentos do pós-guerra, no Tratado de

Havana, em paralelo à intenção de se criar a Organização Internacional do Comércio.

Um pouco antes, em 1944, nos Acordos de Bretton Woods, assinados por 44 estados aliados, haviam sido criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (-BIRD). Era um contexto de busca de regulamentos para o funcionamento mais harmônico do sistema econômico internacional, bem como de entendimentos para o melhor diálogo entre as nações dentro de uma nova ordem mundial.

Enquanto o FMI trataria da questão das taxas de câmbio e do sistema monetário internacional, o BIRD, mais conhecido como Banco Mundial, se ocuparia da reconstrução e desenvolvimento dos países devastados pela guerra. Por sua vez, o GATT surgia como instância regulamentadora, com a preocupação de reduzir os obstáculos aos intercâmbios internacionais, por meio da diminuição das tarifas aduaneiras e de outros tipos de barreiras, e da eliminação das discriminações em matéria de comércio internacional.

As sucessivas rodadas de negociação do GATT permitiram que os países chegassem a reduções substanciais dos direitos de aduana, ou seja, um abrandamento significativo das barreiras alfandegárias ao comércio internacional. As últimas rodadas – Tóquio (1973 a 1979) e Uruguai (1986 a 1994) – instituíram os acordos relativos a barreiras não alfandegárias.

No plano do comércio internacional, o incremento do volume de produtos manufaturados submetidos a controles não tarifários – menos de 1% em 1974, para cerca de 20% em 1985 (Milner, 1997b) – fez aumentar a importância das instituições relacionadas com a regulação sanitária. Eles mostram que, enquanto diminuiu o uso de restrições tarifárias ao comércio internacional, conforme os avanços do GATT, aumentou o uso de restrições não tarifárias, principalmente aquelas de natureza sanitária.

Ter-se-ia intensificado a preocupação da comunidade internacional, principalmente, a dos países mais industrializados, com o risco sanitário e com a saúde das populações do mundo? Ou o crescimento da importância das instituições regulatórias internacionais estaria relacionado, antes, no contexto da liberação econômica mundial, à possibilidade do uso de medidas sanitárias como barreiras

disfarçadas ao comércio internacional?

Neste artigo, apresento uma revisão bibliográfica na busca de uma base teórica que ajude a identificar os pressupostos e argumentos implícitos ou explícitos em alguns desses acordos e processos de regulamentação internacional, que apresentam importância para a atividade de controle sanitário.

Analiso, em especial, o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF) e do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (BTC) – acordos componentes da “Ata Final em que se incorporam os resultados da Rodada Uruguai de Negociações Commercialis Multilaterais” do GATT, assinada em abril de 1994, na Reunião de Marrakech, Marrocos. Essa Ata inclui o Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC), órgão com personalidade jurídica internacional e estrutura própria para conduzir as relações comerciais entre seus membros com base nos acordos firmados.

Na parte final do artigo, aponto outros acordos internacionais, em vigência ou discussão, que têm grande importância para a saúde por tratarem de riscos provenientes de (sérias) questões sanitárias ou ambientais. Também aponto processos internacionais de harmonização de regulamentos técnicos sobre produtos de interesse para a saúde que, embora mais próximos dos órgãos nacionais e internacionais de saúde, são mediados pela mesma lógica que preside os acordos internacionais de não criar constrangimentos ao comércio internacional.

Internacionalização e institucionalização

Conforme Keohane e Milner (1996) ressaltam, não se pode mais entender as políticas nacionais sem compreender a natureza dos vínculos entre as economias nacionais e a economia mundial, além das mudanças que ocorrem em tais vínculos. As modificações nos custos de transação, que levam o capital a movimentar-se por melhores oportunidades nas taxas de juros e de câmbio, ocasionam profundos efeitos nas condições econômicas e políticas nacionais.

Esses autores, ao analisarem os vínculos entre a internacionalização da economia e as políticas internas, consideram que a internacionalização afeta os interesses políticos dos

atores internos por expandirem os setores econômicos mais internacionalizados e reduzirem a atividade econômica dos setores mais protegidos das forças do mercado, produzindo simultaneamente um aumento da sensibilidade das economias nacionais às tendências e choques do mercado mundial.

Ao afetar os interesses políticos dos diferentes atores sociais, a internacionalização tem produzido mudanças nas coalizões, nas políticas, e nas instituições domésticas. Os atores políticos respondem tanto aos limites e possibilidades impostos pela economia mundial, quanto aos incentivos e restrições inerentes às instituições nacionais existentes. Ou seja, os resultados políticos dos efeitos da internacionalização econômica não são previsíveis simplesmente tomando-se por base os interesses econômicos. Os julgamentos estratégicos, as manobras políticas, os processos institucionais ou as pressões por radicais mudanças institucionais, entre outros fatores exógenos, fazem parte das decisões. Não importa o grau, ou a seriedade, do impacto da internacionalização sobre os interesses dos atores; esse impacto sempre será mediado por fatores políticos domésticos, os quais refletem a diversidade das experiências históricas.

Os autores, ao perceberem que a internacionalização afeta as políticas e instituições de forma diferente em cada país na dependência do contexto institucional, introduzem outra variável de análise: as instituições políticas que podem bloquear e refrear os efeitos da internacionalização – entre outras, a força dos sindicatos, as regras eleitorais, o número de atores com poder de voto e o grau de independência política de setores-chave da burocacia, como os bancos centrais.

Para Milner (1997a), as instituições têm significativo impacto no plano doméstico da tomada de decisões. Elas determinam quais atores têm maior influência no processo político e as preferências que serão assumidas. Em relação aos efeitos da política doméstica nas relações internacionais, a autora destaca três fatores internos principais: a estrutura dos interesses domésticos, a natureza das instituições políticas domésticas e a distribuição interna da informação (Milner, 1997a).

Ao estudar os casos dos EUA, da França e da Inglaterra, Milner (1997b) ressalta que os diferentes arranjos – ou modelos de organização e de relação entre o legislativo e o executivo e as diferentes organizações da admi-

nistração pública e funcionamento da burocracia civil – fazem a diferença dos impactos das políticas de comércio internacional sobre os atores domésticos.

Destacando que França e Inglaterra, por fazerem parte da União Européia, têm grande parte de sua agenda decisória deslocada para os órgãos comunitários supranacionais, Milner aponta que, nesses três países, a natureza dos grupos de interesses domésticos, os objetivos políticos das elites e as restrições do sistema internacional exercem fortes influências sobre o processo decisório interno.

O deslocamento cada vez maior dos debates e decisões para fóruns internacionais traz uma série de implicações na questão da democracia interna. O caso brasileiro parece confirmar a avaliação de Cox (1997), quando afirma que uma das consequências da globalização econômica – que diminui os controles governamentais no tocante às economias nacionais – seria a de transformar os políticos do nível nacional em gerentes. A política, no sentido da construção e da escolha entre alternativas oriundas de projetos rivais, não teria mais cabimento dentro da estrutura de pensamento da globalização econômica. Para os países periféricos, em particular, a tomada de decisões seria realizada cada vez mais em fóruns internacionais ou moldada pelas imposições de agências, organismos e regimes internacionais comandados pelos estados centrais.

Os programas de ajuste estrutural introduzidos pelo Fundo Monetário Internacional nos países endividados – quase todos os periféricos – tornaram-se o principal método para promover a globalização econômica nestes países. O receituário aplicado é sempre semelhante e vai desde a redução das barreiras ao comércio internacional até os cortes nos gastos públicos com programas sociais. Modelos de economia e sociedade alternativos são excluídos. O trabalho a fazer é um só e a política interna fica reduzida à competição entre os políticos para mostrar quem é mais eficiente para realizá-lo (Cox, 1997).

Na concepção desse autor, as consequências para a democracia podem ser trágicas. A população torna-se cada vez mais cética em relação à política e aos políticos, que parecem ser incapazes de resolver os problemas básicos, como o desemprego, a deterioração dos serviços públicos e a corrupção, entre outros. A democracia compatível com a globalização

econômica gera ceticismo naqueles prejudicados pela exclusão do mercado e, se leva à apatia cívica, por um lado, pode levar, por outro, a atividades extraparlamentares, muitas vezes, ilegais ou negativas, como o aparecimento de grupos neonazistas, que protestam contra o emprego dos estrangeiros em seus países, de grupos organizados para a violência e o crime e assim por diante.

O declínio da confiança pública nas autoridades políticas tradicionais, a apatia, o cínicismo e a despolitização deixam um espaço livre entre as altas posições dos governos e a fragilizada sociedade civil, o qual é ocupado por atores ocultos, aventureiros e criminosos dificilmente controláveis por uma transparente autoridade pública. Nesse cenário, a confiança pública no processo democrático fica enfraquecida; assim, a tendência de fragilização da democracia liberal parece mais provável do que as perspectivas de seu aperfeiçoamento (Cox, 1997).

Segundo Putnam (1988), os grupos nacionais pressionam o governo para que realize políticas de acordo com seus interesses e buscam poder para isso, formando coalizões políticas; no nível internacional, o governo busca maximizar sua habilidade para satisfazer os grupos domésticos e minimizar as consequências dos compromissos externos. O conflito interno acontece em torno da definição do que é o interesse nacional para cada grupo.

Há consenso entre muitos autores (cf. Held, 1995; Rosenau, 1995; Cox, 1997; Krasner, 1995, entre outros) de que a soberania e a autonomia dos estados-nação está sob severa pressão em muitos locais. Essa pressão é exercida, por um lado, pela estrutura do sistema internacional – em particular, a organização da economia global, isto é, empresas transnacionais, produção difusa, mercado financeiro, mercados nacionais mais abertos e assim por diante – e, por outro, pelas políticas e atividades das agências e organizações, regionais ou internacionais, como a União Européia, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, e agora também os acordos do GATT através da Organização Mundial do Comércio, entre outros.

Segundo Held (1995), existem ainda os regimes internacionais – princípios, normas, regras e procedimentos de decisão pelos quais as expectativas dos atores convergem em dado assunto das relações internacionais –, os

quais, junto com as organizações internacionais, têm levado a importantes mudanças na estrutura de tomada de decisões da política mundial. Para ele, qualquer concepção de soberania que a afirme indivisível, ilimitada, exclusiva e perpétua forma de poder público, corporificada em um estado individual, está sepultada. Held aponta o aumento dos foros de decisão coletiva entre governos: de 37, em 1909, para 300, em 1989; e também das organizações não-governamentais (ONGs) internacionais – de 176, em 1909, a 4.624, em 1989 – para afirmar a crescente importância da comunidade internacional em detrimento dos estados nacionais.

Rosenau (1995) ressalta que as fronteiras dos estados nacionais não mais conseguem confinar o fluxo de informações, bens, dinheiro e pessoas. Ao contrário, para ele, o processo de globalização tornou-se predominante e, mesmo, permanente. O autor identifica uma variedade de tendências e de conteúdos que apontam para o declínio da efetividade do Estado, como certa erosão de sua autoridade e um correspondente aumento na competência de organizações internacionais, que ultrapassam os reclames estatais de plena jurisdição acerca de seus afazeres domésticos.

Essa mesma linha de raciocínio argumenta que uma fundamental mudança estaria ocorrendo e sugere a possibilidade de que o longo período de estabilidade do conceito de soberania estaria chegando ao fim. O Estado não mais deteria o monopólio do respeito de seus cidadãos, que agora buscam outras instituições para o suprimento de suas necessidades básicas. Indica, ainda, que a maioria dos estados, na forma como estão constituídos, não teria meios para realizar plenamente os objetivos essenciais de prover segurança e bem-estar a seus habitantes.

Kratochwil (1995) acrescenta que, à semelhança da propriedade – conceito igualmente construído socialmente –, a soberania implica não somente direitos, mas, também, responsabilidades. Por consequência, há limites para a soberania, em especial, em relação às responsabilidades que os estados soberanos têm com os que eles governam e, da mesma forma, em relação a outros soberanos. Se, no passado, as grandes potências arrogantemente tomavam para si o julgamento da responsabilidade e intervinham conforme seus interesses, atualmente, com a expansão da sociedade internacional, os estados mais poderoso-

sos necessitariam cada vez mais de legitimidade coletiva para fazer intervenções; tal legitimação viria de decisões tomadas em consonância com procedimentos aceitos e normas acordadas de comportamento.

Esse autores, entre outros, manifestam uma visão denominada globalista no cenário das relações internacionais. Para os globalistas, o conceito de comunidade internacional é significativo, pois o mundo seria, cada vez mais, uma única coletividade com interesse global comum. Ou seja, os membros da comunidade internacional compartilham um senso de direitos, deveres, valores e obrigações. Assim, as ações internacionais seriam motivadas a proteger ou promover certos valores ou a defender certos princípios e não meramente a defender interesses e valores de estados particulares.

Os globalistas também enfatizam o papel chave das ONGs, argumentando que elas cresceram tanto, que não faz mais sentido falar dos estados como atores exclusivos no sistema internacional. Para eles, as ONGs são atores não estatais da sociedade internacional, que compartilham valores dessa sociedade. Suas participações em intervenções internacionais seriam evidências da crescente importância dos atores não estatais e da natureza mutante da sociedade internacional (Lyons e Mastanduno, 1995). Para a tradição globalista, existem evidências suficientes para que se perceba o atual momento histórico como o início de um longo processo de expansão da autoridade da comunidade internacional.

Por sua vez, a abordagem realista nas relações internacionais preconiza que a sociedade internacional é ainda essencialmente anárquica, ao passo que os estados são motivados pelos seus interesses, enquanto o comportamento e os resultados são determinados pela distribuição de poder entre os estados. Os realistas são céticos quanto ao conceito de comunidade internacional. Em razão disso, eles não vêem razão para pensar que as mudanças observadas pela abordagem globalista alterem essa ordem. Não obstante as mudanças na capacidade de governar dos estados, estes ainda teriam expressivo prestígio, e os estados poderosos continuariam a ter importância ainda maior. Qualquer intervenção internacional pode ser mais bem entendida em termos de poder e interesses de uma nação particular, em especial, os dos estados mais poderosos. Agindo individual ou coletivamente, os

estados poderosos disfarçam seus interesses na linguagem do bem comum e justificam sua ação em nome da comunidade internacional. No fundo, são mais guiados pelos cálculos de seus interesses particulares do que por valores compartilhados na comunidade. Constitui-se prática histórica das grandes potências a articulação de seus interesses particulares na linguagem dos princípios universais, em um esforço para persuadir os outros estados a aceitá-los (Lyons e Mastanduno, 1995).

Krasner (1995) é autor de tendência realista e fundamenta sua posição em análises de casos passados de intervenções que invocavam o bem comum como justificativa, tais como a estabilidade internacional ou a proteção das minorias. Argumenta que todas aconteceram porque as grandes potências, que são capazes de intervir efetivamente, decidiram fazê-lo sob pressão de seus próprios interesses nacionais ou de importantes interesses domésticos.

No Conselho de Segurança da ONU, um dos maiores expoentes da comunidade internacional, por exemplo, os cinco membros permanentes têm poder de voto, que é usado em favor de seus próprios interesses.

Entretanto, todos esses autores assinalam as contradições e limites de suas alternativas de abordagens. O próprio Krasner (1995) aponta a insuficiência do realismo para explicar adequadamente as intervenções. Autores globalistas, como Held (1995), não deixam de perceber que as agências multilaterais realizam os interesses daqueles estados poderosos que mais contribuem para seu sustento. O autor assinala que o Banco Mundial, por exemplo, encontrou-se envolvido em intenso debate a respeito do direcionamento de suas políticas: se elas seriam baseadas em juízos econômicos ou se representariam uma estratégia de recolonização.

Lyons e Mastanduno (1995) destacam que, em acordos internacionais, as maiores potências têm a prerrogativa de interpretar suas responsabilidades e obrigações sem qualquer medo de contradição ou retaliação. Nas relações econômicas internacionais, as maiores potências mantêm, através do Grupo dos 7, sua dominação sobre as agências multilaterais de financiamento e sua influência sobre os maiores bancos privados transnacionais e as corporações empresariais que operam dentro de seus sistemas regulatórios nacionais.

Os acordos relacionados ao controle sanitário

Historicamente, os países desenvolvidos sempre adotaram medidas protecionistas na área da agricultura, em especial, por meio de barreiras não tarifárias, alegando motivos ambientais, trabalhistas ou sanitárias. Em razão disso, os países periféricos viram as regulamentações do comércio internacional e das políticas nessa área como vitória.

O Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF) insere-se na série dos acordos multilaterais de comércio de bens, e é fruto do esforço para eliminar restrições ao comércio de produtos agrícolas, estabelecendo regulamentos baseados em referências internacionais de amplo acesso a todos os países-membros.

Seu principal objetivo é a definição de regras para a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias de forma adequada aos princípios do GATT, visando não criar barreiras desnecessárias ao comércio internacional. Tem a sua preocupação voltada para a possibilidade de entrada, estabelecimento ou disseminação de praga ou doença no território do país importador, bem como para os efeitos adversos resultantes do uso de aditivos, da presença de contaminantes, toxinas ou organismos patogênicos em alimentos, bebidas ou ração animal.

O AMSF preserva a autonomia dos membros para que adotem ou apliquem medidas indispensáveis à proteção da vida ou saúde humana, vegetal ou animal, mas enfatiza a necessidade de que sejam fundadas em princípios científicos e que não sejam mantidas sem evidência científica suficiente.

Para evitar a arbitrariedade, o acordo prevê que as medidas sanitárias devem fundamentar-se em normas, guias e recomendações de organismos internacionais. Entretanto, é bastante flexível para permitir até que um membro adote medidas que resultem em nível mais elevado de proteção sanitária do que aquele que se alcança com medidas baseadas em normas, guias e recomendações internacionais, desde que haja justificação científica ou como consequência do nível de proteção sanitária que um membro determine ser apropriado (AMSF, art. 3: 3). Em outras palavras, um membro que possua bom aparato e recursos de pesquisa e construção de conhecimento específico pode decidir qual o nível de proteção adequado a sua sociedade e exigir que os outros países observem tais exigências sanitá-

rias.

Outra questão desfavorável aos países em desenvolvimento é que, embora tenham direito à plena participação nos organismos internacionais normatizadores, como o Codex Alimentarius, o Escritório Internacional de Epizootias, e outros, a fim de promoverem a elaboração ou a revisão periódica de normas, guias e recomendações a respeito de medidas sanitárias, esses países não têm recursos – principalmente, científicos, humanos e financeiros – para participar em igualdade com os desenvolvidos. As normas e recomendações desses organismos são, quase sempre, resultado de monitoramentos ou de pesquisas toxicológicas onerosas e complexas, realizadas às expensas dos países mais ricos e refletem, para além do conhecimento científico, os interesses econômicos e políticos desses países.

A adoção de medidas sanitárias deve-se dar de tal forma que não ponha em risco os interesses comerciais entre os membros. Com o receio de que algum Estado membro use medidas sanitárias como forma de colocar restrições veladas ao comércio internacional e discriminações arbitrárias ou injustificáveis entre os países, o acordo acaba por instituir uma rigidez científica exacerbada, que limita o poder da ação sanitária quando o país-membro não tiver sistema de regulamentação e controle sanitário forte, eficiente e ágil, o que é a regra em todos os estados periféricos.

O AMSF estabelece muitos condicionamentos – fundamentos técnico-científicos e procedimentos administrativos ágeis e objetivos, graduais e criteriosos, além de oportunos – à ação autônoma das autoridades sanitárias, o que é positivo sob o ponto de vista do comércio, pois inibe as barreiras não alfandegárias. Porém, sob o ponto de vista sanitário, torna necessário dotar os sistemas de controle de maior qualificação e maior eficiência, em termos de conhecimentos, infra-estrutura, recursos técnicos e força política.

Para não impedir uma ação necessária ao enfrentamento de um risco, mesmo nos casos em que a evidência científica seja insuficiente, o acordo permite a ação provisória até que se obtenham maiores esclarecimentos, via informação adicional ou investigação, para uma avaliação mais objetiva do risco e da conveniência de manutenção da ação.

Sob o ponto de vista da saúde, essa providência é positiva, embora possa prejudicar injustamente a reputação de um produto ou de uma empresa, caso se comprove que o risco envolvido

não tem origem intrínseca no produto ou em seu processo produtivo. Contudo, a interdição é baseada no primado do interesse sanitário e coletivo, sobre o comercial e o particular, e também na ascendência da prevenção dos riscos e agravos sobre a ação curativa ou remediadora, devendo ser seguida por toda autoridade pública responsável. A questão é ter força, meios, instituições e recursos suficientes.

O Acordo cria um Comitê sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias no âmbito da OMC, que servirá de foro para consultas e facilitação das negociações entre os membros por meio de estudos e consultas técnicas.

Quando aborda a responsabilidade de cada Estado membro na implementação do Acordo, o texto surpreende, negativamente, ao enquadrar as ONGs aos seus dispositivos. Os governos devem adotar medidas razoáveis que estiverem ao seu alcance para assegurar que essas instituições existentes em seu território cumpram o estabelecido pelo Acordo. Ademais, devem considerar e estimular apenas aquelas que assim o fazem (-AMSF, art. 13).

No que se refere ao conceito e às funções das ONGs na sociedade, parece haver aqui uma evidente inversão de entendimento, pois essas instituições surgiram exatamente em setores nos quais o Estado jamais conseguiu atuar de forma satisfatória junto à sociedade. Fiscalizar as ações estatais pode ser, até mesmo, um dos interesses e funções das ONGs.

As ONGs significam grupos sociais autônomos, articulados por diferentes convicções e interesses, cuja existência é externa às instituições do Estado. Representam a sociedade civil em movimento, a qual, como ressalta Cox (1997), constitui uma camada intermediária entre o indivíduo e o Estado, dos quais se espera a plena participação para construir democracias substantivas que possam regular os movimentos da globalização econômica. Submeter as ONGs aos termos dos acordos da Rodada Uruguai é uma tentativa de anular ou esvaziar seu trabalho, que, em muitos casos, têm objetos e objetivos supranacionais.

O acordo AMSF define ainda como os países-membros devem proceder para elaborar e publicar um regulamento ou uma medida sanitária, assim como para realizar ações de inspeção e aprovação de processos, exigindo rapidez nas análises e pronto fornecimento de informações e comunicações aos interessados. Para efeito de transparéncia, todos os membros devem tomar conhecimento de que um país planeja estabelecer determinada medida ou regulamento sanitá-

rio, tendo a oportunidade de se manifestar a respeito e de emendar o regulamento proposto. Mais uma vez, é exigida uma infra-estrutura ágil e eficiente sob o ponto de vista político e administrativo, além de competente em termos técnicos, econômicos e sociais.

O outro acordo, o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (BTC), por sua vez, difere do AMSF por aplicar-se a todos os tipos de produtos, mas tem diretrizes básicas muito semelhantes. Ou seja, os regulamentos técnicos adotados não podem criar obstáculos injustificados ao comércio internacional e devem ser baseados, sempre que possível, em referências internacionais. Além de garantir tratamento igual aos produtos nacionais e importados, o acordo estabelece que os regulamentos não serão mais restritivos ao comércio do que o necessário para realizar um objetivo legítimo tendo em conta os riscos que a não realização criaria (BTC, art. 2; 2.2).

Tais objetivos legítimos relacionam-se a imperativos de segurança nacional; à prevenção de práticas fraudulentas; à proteção da saúde ou segurança humanas, da saúde ou vida animal ou vegetal; ou do meio ambiente, a fatores climáticos ou outros fatores geográficos fundamentais; e a problemas tecnológicos e de infra-estrutura. Há, portanto, uma amplitude de possibilidades de aplicação dos regulamentos que visam aos interesses nacionais, dependendo, para serem adotados, da força e dos recursos que cada país tem.

No texto, mereceram detalhada disciplinariação os temas da preparação, adoção e aplicação de regulamentos técnicos e normas; dos procedimentos para avaliação de conformidade; da equivalência de sistemas de avaliação de conformidade e acordos de reconhecimento mútuo; das notificações, bem como o da informação e da cooperação técnica dos países desenvolvidos aos menos desenvolvidos.

O BTC prevê a criação do Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio na OMC, constituído por um representante de cada país-membro, que terá a principal função de fornecer consultas e promover o cumprimento do Acordo. Em anexo, consta um Código de Boa Conduta para a Elaboração, Adoção e Aplicação de Normas, o qual repete muitas regras que estão no Acordo na busca de maior racionalidade entre os diversos sistemas e instituições normalizadoras, públicas ou não públicas, internacionais, regionais e locais, inclusive, de poderes públicos distintos do governo central dos membros.

A exemplo do Acordo AMSF, o BTC estabelece que, quando houver ameaça de problemas ur-

gentes em termos de segurança, saúde, proteção do meio ambiente ou outros objetivos legítimos, os procedimentos obrigatórios serão simplificados, mas também devem ser notificados aos outros países-membros.

Como foi anteriormente apontado, a questão da institucionalidade interna parece ser fator de bastante importância na análise das consequências que os acordos do GATT podem ter no plano doméstico. Nesse sentido, a questão mais importante para o Brasil é certamente a carência estrutural das instituições públicas do país encarregadas de assegurar o cumprimento das disposições do acordo na forma em que estão colocadas. Ou, dito de outra forma, a fragilidade das instituições políticas brasileiras, que poderiam filtrar e moldar os efeitos da internacionalização no plano doméstico, deixa o Brasil mais vulnerável aos movimentos diretos da atividade econômica.

Assim, para “jogar” no processo de regulamentação sanitária internacional, para participar com chances iguais de aproveitar a regulamentação de modo a proteger sua população e promover os seus interesses sanitários e ambientais, os países em desenvolvimento deveriam contar com uma estrutura que lhes falta de imediato: de informação, de documentação, de pessoal qualificado em comércio e direito internacional e, também, em diferentes tecnologias, de recursos de comunicação e de deslocamento ágeis e eficientes, de argumentação científica e de pesquisa nas áreas de maior importância econômica. Tudo isso solidamente institucionalizado e regulado por uma democracia qualificada e consolidada em instituições políticas, jurídicas, éticas e administrativas sólidas e enraizadas na cultura do país.

O perfil oligárquico e patrimonial da administração pública brasileira, a precária consistência técnica e administrativa da maior parte da burocracia estatal, a instabilidade e descontinuidade administrativa, os baixos salários, a falta de pessoal qualificado e a precariedade dos recursos financeiros, por exemplo, representam óbices intransponíveis, em curto prazo, para que o Brasil possa cumprir os termos dos acordos.

Pode-se inferir, a partir dos preceitos de Milner e de Cox, que, em termos sanitários, os acordos do GATT expõem de maneira mais explícita a vulnerabilidade do país pela precariedade da mediação que suas instituições podem fazer para filtrar e moldar os efeitos da internacionalização no plano doméstico. Quanto menos pluralista, quanto menor a força de suas instituições, quanto menor o grau da democracia de uma nação –

que é a unidade do sistema internacional –, maior será sua globalização, no sentido passivo do termo.

Com o crescimento da importância da economia internacional, verifica-se a concentração de poderes em certas arenas, como as do FMI, do BID, do G-7 e, agora, da OMC. Muitos temas da agenda interna são tratados nas agendas internacionais desses organismos multilaterais, em especial quando se trata de países periféricos, em virtude da importância de suas dívidas com a maioria desses organismos. Com isso, ocorre automaticamente um fortalecimento do Poder Executivo, que é a autoridade representante do Estado e o negociador frente a esses agentes e aos outros estados vistos como outras unidades do sistema internacional.

Nesse aspecto, o poder que inova é o Executivo, pois é ele o ator que vai às frentes internacionais e tem maior grau de liberdade de ação. Ademais, toda negociação internacional pretende transformar-se, de alguma forma, em política pública implementada pelo Executivo de cada país.

Segundo Putnam (1988), uma das principais atribuições do Estado seria gerenciar a dicotomia que se forma entre as demandas por políticas públicas internas e as negociações internacionais – os jogos de dois níveis –, não cedendo necessariamente soberania ou democracia. Com a internacionalização crescente da economia e das agendas, o jogo democrático torna-se mais complexo, pois toda negociação internacional deve ser pensada na possibilidade da aprovação doméstica.

Com efeito, a certeza da ratificação interna do acordo ou compromisso assumido externamente é fundamental para o Executivo. Sem essa capacidade, seu poder de barganha, como negociador, se enfraquece muito. Consequentemente, o custo, para o Legislativo, de não ratificar um acordo feito ou um compromisso assumido pelo Executivo é muito alto. O déficit para a democracia interna parece evidente. O espaço da representação dos segmentos sociais constitutivos da nação – baseada nos princípios da soberania e territorialidade – fica com campo limitadíssimo de participação nestas decisões que, sem dúvida, ditam o rumo da inserção do país no contexto internacional.

O processo de ratificação dos acordos do GATT no parlamento nacional representa um emblema da antinomia existente entre a democracia interna e os compromissos internacionais.

O presidente da República do Brasil, como chefe de Estado, no exercício de sua competência

constitucional de conduzir a política externa do país e de representá-lo perante estados estrangeiros e organismos internacionais, submeteu ao Congresso Nacional os textos dos acordos constitutivos da Ata Final da Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais.

Cabe ao Congresso Nacional, conforme manda o artigo 49 da Constituição Federal, resolver definitivamente tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. A apreciação de tal acordo internacional constitui tarefa das duas casas legislativas, primeiramente da Câmara dos Deputados e, depois, do Senado Federal, como casa revisora. Ao Parlamento, como legítimo representante da soberania popular, caberia o criterioso exame e a avaliação do real conteúdo dos direitos, obrigações e compromissos internacionais implícitos no referido acordo e sua manifestação representaria a vontade do povo brasileiro. Depois de aprovado o ato internacional pelo Congresso através de decreto legislativo, ficaria ele ratificado, podendo o chefe do Estado assumir legitimamente os compromissos internacionais (Fontanive, 1994).

Por esses motivos, em razão da complexidade da matéria e pelo elevado grau de compromissos assumidos e de interferências nas políticas e regulamentações nacionais, seria de esperar que o Congresso Nacional procedesse a uma análise bastante criteriosa, em tempo adequado, buscando conhecimentos mais aprofundados acerca dos efeitos – de ordem política, econômica ou social – decorrentes da adesão do país ao acordo.

No entanto, não era esse o espírito da ação do Congresso Nacional. Os longos e complexos acordos da Rodada Uruguai não seriam analisados em cada um de seus mandamentos. Foram frutos de sete anos de difíceis negociações entre centenas de representantes dos países-membros. Alguns acordos, como o da agricultura e o dos têxteis, representavam mais do que isso, pois foram buscados durante os 47 anos de vigência do GATT em suas diferentes rodadas de negociações.

O Acordo já fora assinado pela diplomacia brasileira, representando o presidente da República, e tinha que ser admitido ou rejeitado em seu todo, com exceção dos acordos plurilaterais, em que a adesão seria voluntária, cujos textos nem acompanharam o conjunto dos acordos multilaterais da Ata Final enviados ao Congresso. O governo também se comprometera, por exigência constante da própria Ata, a ratificar o Acordo para que entrasse em vigor antes do iní-

cio das operações da OMC, em janeiro de 1995.

Os elaboradores dos textos desses acordos tiveram o cuidado de inserir a impossibilidade de um Estado fazer ressalvas ou reservas na etapa da ratificação, ou seja, a proibição da hipótese de que algum Estado possa não concordar com algum dispositivo de um acordo, ou com um acordo por inteiro, e colocar-se à margem de seu cumprimento. Aqui, o déficit para a soberania parece também evidente.

A mensagem presidencial, então, expôs o assunto para o Congresso Nacional de forma bastante restrita: ou o Brasil ratificava o Acordo por inteiro e da forma como foi elaborado, ou se situava fora da regulamentação do comércio internacional e pagaria caríssimo pelo custo dessa decisão, ficando até mesmo à margem da OMC como país não-signatário. Essa era a decisão a ser tomada. O mérito dos acordos constitutivos da Ata Final não estava em pauta. Não cabia à sociedade representada apreciá-los, tampouco modificá-los ou determinar sua ressalva àqueles pontos que pudessem prejudicar a estratégia nacional de desenvolvimento.

Tomando conhecimento do vastíssimo elenco de textos somente no momento de seu envio para iniciar o processo de ratificação, restava, pois, ao Congresso Nacional, aceitar ou recusar todo o conjunto de acordos negociados pelo Executivo na Rodada Uruguai, sem dispor de estudos concernentes aos seus conteúdos e aos impactos que certamente teriam na sociedade brasileira, a não ser os depoimentos dos representantes do ministério do próprio governo, em particular, os da área diplomática.

Essa tensão entre a política internacional e a política doméstica, em especial, no que se refere aos princípios da democracia, mas também aos da soberania, de acordo com Held (1995), coloca a questão de como compensar a defasagem entre o espaço de representação – no parlamento, onde representantes de segmentos sociais tentam maximizar seus interesses – e o espaço de decisão – no executivo, onde os governantes tentam alocar recursos e instituir políticas e programas para responder às demandas internas e externas.

A assinatura do Acordo era fundamental ao Governo para a inserção do Brasil no mundo globalizado, conforme as diretrizes da Rodada Uruguai, e para melhorar suas chances de competitividade. Fora do Acordo, o país seria marginalizado e ficaria em condições ainda mais difíceis na competição pelos mercados externos no processo de globalização.

Soberania e democracia

Para Cox (1997), o significado mais amplo e geral da globalização refere-se à crescente conexão e interdependência – dos países – em escala mundial, sendo que esta conexão seria multidimensional, pois abrangeeria aspectos de segurança, economia e bem-estar, ecologia, cultura e valores de todas as espécies.

Segundo esse autor, a globalização fez com que a competitividade nos mercados mundiais se transformasse no objetivo número um das políticas de Estado. E o conjunto de medidas para alcançar este objetivo compreendia a desregulação dos controles econômicos e financeiros, a privatização de empresas públicas, as restrições fiscais e a redução drástica dos gastos públicos com políticas sociais, entre outras receitas dos organismos multilaterais financiadores (Cox, 1997).

Tal perfil de políticas de Estado, nas quais se inclui a imposição da austeridade via ajuste estrutural para os países periféricos, inviabilizaria as esperanças dos países do Terceiro Mundo em construir políticas de bem-estar social e de evitar suas consequências, como o desemprego massivo, a crescente polarização social e o avanço da violência em todas as suas formas, que comprometeriam, de modo significativo, o processo de desenvolvimento da democracia interna (Cox, 1997).

Pode-se dizer que um bom sistema de regulamentação e controle sanitário é importante para uma política de bem-estar social e, também, que, nos países periféricos, ele sofre a mesma lógica de minimização em favor da competitividade econômica. Em termos econômicos, essa minimização favorece os países centrais que têm instituições mais fortes e melhores estruturas de regulamentação e controles sanitários, motivo pelo qual seus produtos gozam de credibilidade adicional. Sem barreiras alfandegárias, estes entram facilmente nos mercados dos países em desenvolvimento, onde o controle sanitário é deficiente e precário.

A rota contrária, no entanto, não é tão fácil. As agências de regulamentação e controles sanitários dos países centrais exigem rigorosos processos de qualidade para os produtos externos. Entretanto, a engenharia política brasileira já inventou o jeito: a discriminação negativa, isto é, os produtos para o consumo interno seguem os precários controles sanitários das instituições do Brasil, enquanto alguns produtos para os mercados estrangeiros

seguem os regulamentos rigorosos das instituições dos países importadores. A democracia interna ainda não é suficiente para enfrentar esta questão.

Em relação à soberania, os acordos sanitários do GATT podem ser avaliados por essas diferentes abordagens. Sob o ponto de vista institucional – e globalista – é possível concluir que, por definir certos procedimentos e regras para todos os estados, estes significam avanço em relação à situação anterior, na qual os estados mais fracos ficavam sujeitos a qualquer tipo de arbitrariedade por parte dos mais poderosos. Há uma institucionalização no plano internacional que constitui mais um fórum de busca de entendimentos, contribuindo para diminuir a anarquia do ambiente internacional e, assim, ao menos formalmente, haveria melhores possibilidades para os estados periféricos.

Por outro lado, é um acordo que deixa os estados mais poderosos perfeitamente à vontade para fixarem o nível de exigência que entendem ser o certo, pois dispõem de recursos e mediações institucionais que lhes permitem justificar e sustentar, política e científicamente, suas escolhas e seus interesses, filtrando as consequências indesejáveis. Da maneira como estão colocados os procedimentos nos acordos sanitários, os estados mais fracos ficam com imensa dificuldade de se constituírem interlocutores no mesmo plano dos estados centrais. No fundo, a determinação das medidas sanitárias segue a lógica da divisão do poder entre os estados nacionais do sistema internacional.

Enquanto não se constrói a democracia cosmopolita heldiana, é forçoso reconhecer que a internacionalização tem causado crescentes prejuízos no plano da política interna. Isso se verifica tanto no aspecto da democracia liberal – da participação no processo decisório de construção de políticas de Estado voltadas ao bem-estar coletivo segundo objetivos nacionais – quanto no plano da soberania de cada nação, no sentido de tomar a si a decisão e condução do que acontece dentro de suas fronteiras.

O processo de ratificação dos acordos do GATT no Congresso demonstra claramente que a discussão dos acordos e a adesão do Brasil a eles realizam-se em detrimento da democracia interna. Ainda mais, o Executivo usurpa o poder do Legislativo como fórum de elaborações políticas sobre regulamentação de matérias do interesse de toda a sociedade.

São muito preocupantes as advertências de Cox (1997) acerca do esvaziamento do processo político de escolhas entre alternativas de desenvolvimento, além da redução da atividade política à programação e à gerência de projetos definidos alhures, em fóruns nos quais a hegemonia pertence aos estados centrais, como foi o caso dos acordos do GATT. Ainda mais preocupante é o consequente ceticismo que se desenvolve na população em virtude da incapacidade de a política interna enfrentar os problemas básicos de desemprego, corrupção e, ainda, a deterioração dos serviços básicos como a saúde e a segurança. A globalização das decisões, incluindo aqui a regulamentação de aspectos da vida nacional, gera descrédito nas autoridades políticas e apatia cívica em relação à participação e ao aperfeiçoamento do processo democrático. O vazio na dimensão da política deprime o movimento social, retira o vigor do processo participativo, principalmente, do segmento excluído, e tende a ser preenchido por outros movimentos, em geral, constitutivos da violência e da organização criminosa.

A soberania parece estar, da mesma forma, em processo de enfraquecimento face às tendências das relações internacionais. Aqui, os questionamentos aparecem ser maiores, por quanto se relacionam à fragilização do Estado, com a erosão de sua autoridade, e a um correspondente aumento da competência de organizações internacionais, como sugere Rosenau (1995).

Se, por um lado, o globalismo estimula os estados soberanos a responsabilizarem-se mais diante de suas populações e dos outros estados, por outro, ele perpetua as diferenças, pois retira a soberania das unidades, fazendo-as trilhar os caminhos homogêneos propostos pelas agências multilaterais. As empresas transnacionais também exercem destacadíssimo papel nesse processo e acabam autonomizando-se das autoridades nacionais nos países periféricos.

No caso dos acordos do GATT, a análise mostra que os autores realistas são mais importantes para os países em desenvolvimento. Não há como deixar de perceber que os interesses nacionais dos estados mais poderosos definiram a pauta e as linhas principais dos acordos, enfim, realizaram-se melhor. Seus interesses particulares são colocados na linguagem dos princípios universais como sendo valores compartilhados por toda comunidade

internacional. O Acordo sobre Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (ADPIRC), mais conhecido pela sigla em inglês TRIPS, também constante do Acordo do GATT, que dispõe sobre a proteção patentária de inovações tecnológicas, seria outro exemplo emblemático dessa estratégia.

As exigências dos acordos sanitários significam, por um lado, uma institucionalização no plano internacional que pode dificultar o arbítrio ao instituir normas comuns a todas as unidades. Por outro lado, determinam maior dificuldade à competitividade dos países menos desenvolvidos por sua fragilidade econômica, tecnológica e institucional, contribuindo para a eternização das diferenças.

Construir sistemas de regulamentação e controle sanitário voltados para a proteção dos cidadãos de um território definido, com autonomia face a outros estados para determinar as regras e as medidas necessárias a essa população parece ser, cada vez mais, algo difícil, somente suportado pelos estados mais poderosos. Para os cidadãos da periferia essa é uma situação de desconforto e inconformidade.

Outros acordos e regulamentos internacionais de interesse sanitário

Outros acordos internacionais têm grande importância para o controle sanitário, pois se relacionam direta ou indiretamente com o gerenciamento de riscos à saúde. São aqui apenas enumerados com o objetivo de aumentar a informação ao público e a consciência sobre suas implicações:

1) a Convenção da Basileia – que define diretrizes para o transporte transfronteiriço de cargas perigosas; aborda igualmente o problema do destino seguro dos resíduos industriais tóxicos, vendidos ou doados, muitas vezes, aos países da América Latina, da Ásia ou da África pelas indústrias dos países desenvolvidos.

Sabe-se que os resíduos industriais são fontes inequívocas de contaminações – em particular, de superfícies e de lençóis freáticos – que trazem graves riscos à saúde. O caso da importação de baterias de carro usadas no Brasil é típico. Depois de aproveitados alguns componentes das baterias usadas, suas carcaças são abandonadas nos lixões ou aterros sa-

nitários municipais, contaminando com chumbo muitos locais e águas. O saturnismo e outras doenças não têm estatísticas precisas que permitam avaliar a magnitude do dano ambiental e sanitário envolvido.

2) o Acordo de Montreal – que aborda o problema da camada de ozônio, busca diminuir o uso dos gases que causam sua destruição, em especial o cloro-flúor-carbono (CFC), bastante utilizado em muitos campos industriais, principalmente a fabricação de refrigeradores e assemelhados, bem como em produtos (cosméticos, inseticidas, saneantes, etc.) do tipo spray.

Além das implicações ambientais, a destruição da camada de ozônio é um dos fatores comprovadamente determinantes do aumento do câncer de pele tanto no Brasil como em várias partes do mundo.

3) o Protocolo de Kyoto – sobre o problema do aquecimento global, busca diminuir as emanações de gás carbônico (CO₂) por meio de cotas máximas permitidas aos países, com o objetivo de estancar o aumento gradativo da temperatura média no planeta.

O aquecimento global desequilibra todo o regime do clima – temperatura, geleiras, chuvas e assim por diante –, comprometendo toda a ecologia e, em especial, o futuro das novas gerações.

4) o Programa Internacional de Controle de Substâncias Químicas – que busca avaliar o risco das milhares de substâncias químicas utilizadas industrialmente.

O desvendamento dos efeitos sobre a saúde humana no que diz respeito ao uso de milhares de produtos químicos, certamente trará explicações acerca da ocorrência de muitas doenças – principalmente, as crônicas – que hoje acometem as populações de todos os lugares do mundo. O Conselho Nacional de Pesquisas dos Estados Unidos estima que são conhecidas cerca de 5 milhões de substâncias químicas e que mais de 70 mil delas são hoje utilizadas comercialmente. Desses, apenas 3,5 mil têm alguma consideração relacionada a suas implicações ambientais e 2 mil têm estudos relacionados ao seu uso em alimentos. Para cerca de 80% das 70 mil substâncias não há qualquer estudo a respeito do risco à saúde (NRC, 1988).

5) a Convenção sobre Diversidade Biológica – que tem três principais objetivos: a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a justiça e equidade na divisão dos benefícios do uso dos recursos genéticos.

Essa Convenção talvez seja um dos mais importantes acordos da comunidade internacional, pois seus temas têm importância crucial para a manutenção das condições de vida de todas as espécies naturais e poderiam servir de fundamento para as políticas de desenvolvimento e de regulamentação em vários campos da vida social e econômica.

6) o Protocolo de Cartagena – que faz parte da Convenção da Diversidade Biológica e busca proteger a diversidade biológica dos riscos potenciais relacionados aos organismos geneticamente modificados, resultantes da biotecnologia moderna, estabelece acordo de informação como procedimento para que os países manifestem concordância no que se refere a importações de organismos geneticamente modificados.

Esses acordos internacionais podem ser percebidos como verdadeiros processos de regulamentação de riscos relacionados a temas de grande interesse para a saúde pública nacional e internacional. Além deles, negociados comumente pela área diplomática, existem outros processos regulatórios de grande importância para o controle sanitário, que são negociados por instâncias mais técnicas do Poder Executivo nacional:

a) Comissão do Codex Alimentarius, aprovada na Conferência da Organização da Alimentação e Agricultura (FAO), de 1961, e na Assembléia Mundial da Saúde da Organização Mundial da Saúde (WHO), de 1963, juntamente ao seu estatuto, que define os objetivos e as funções, e seu regimento, que estabelece os procedimentos de trabalho.

A função da Comissão do Codex Alimentarius é constituir e executar o Programa Conjunto FAO/WHO sobre Normas Alimentares, que tem como objetivos: 1) proteger a saúde dos consumidores e assegurar práticas equitativas no comércio de alimentos; 2) coordenar todos os trabalhos relativos a normas alimentares empreendidas por organizações governamentais ou não-governamentais; 3) determinar a ordem de prioridades e iniciar e dirigir a preparação de projetos de normas através de organizações apropriadas e com a ajuda destas; 4) finalizar as normas elaboradas conforme o item anterior e, depois de sua aceitação pelos governos, publicá-las em um Codex Alimentarius como normas regionais ou mundiais, junto às normas internacionais já finalizadas por outros organismos, em acordo com o item 2) anterior, sempre que seja possível; e, 5) modificar as normas publicadas, depois de estudo oportuno, à luz das circunstâncias.

Além das normas de produtos, o Codex con-

tém normas gerais sobre: rotulagem de alimentos; aditivos alimentares; contaminantes; métodos de análises e amostragem; higiene dos alimentos; nutrição e alimentos para regimes especiais; sistemas de inspeção e certificação de importações e exportações de alimentos; resíduos de medicamentos veterinários nos alimentos; e resíduos de praguicidas nos alimentos. Todas as normas aprovadas compõem o Codex Alimentarius e estão distribuídas em 13 volumes, os quais são classificados por tipos de alimentos, e compreendem: 237 normas para produtos; 42 códigos de práticas de higiene ou tecnológicas; 185 agrotóxicos avaliados; 3.274 limites para resíduos de agrotóxicos; 25 diretrizes para contaminantes; 1.005 aditivos avaliados; e 54 medicamentos veterinários avaliados (Los logros del Codex, disponível em: <www.fao.org>).

b) Conferência Internacional sobre Harmonização (ICH), criada em 1990, mas com início em abril de 1991, quando foi estabelecido um Comitê Diretivo composto de seis representantes oficiais – dois da Comissão Européia, dois da FDA/EUA e dois do Ministério da Saúde, Trabalho e Bem-Estar do Japão – e de seis representantes das respectivas federações das indústrias farmacêuticas. Autoridades do Canadá e da Suíça – representando a Área Européia de Livre Comércio –, bem como da Organização Mundial da Saúde, participam como observadores da Conferência e têm assento no Comitê Diretivo.

A Conferência envolve agentes reguladores e representantes da indústria regulada como parceiros iguais nas discussões científicas e técnicas dos procedimentos, além de testes que são requeridos para avaliar a segurança, qualidade e eficácia dos medicamentos. Busca a harmonização dos requisitos de licenciamento de novos medicamentos em seus mercados. O foco principal centra-se nos requerimentos relacionados aos novos fármacos que, em sua maioria, são desenvolvidos na Europa Ocidental, Estados Unidos ou Japão, razão pela qual a Conferência definiu que a harmonização vale apenas para o registro nessas três regiões, embora o objetivo seja o de expandir seu uso a todas as partes do mundo.

Essa harmonização, uma iniciativa da indústria farmacêutica, tem o objetivo de diminuir os gastos com os processos regulatórios e o tempo para que os novos medicamentos entrem em comercialização. A Secretaria-ICH funciona em Genebra e é patrocinada pela Federação Internacional das Associações das Indústrias Farmacêuticas (IFPMA – International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Associations).

c) Harmonização de regulamentos técnicos de produtos de interesse para a saúde no Mercosul. Depois de participarem de múltiplas formas e esforços regionais de integração e de cooperação – entre os quais a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), em 1960, e a sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), em 1980 –, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai constituíram um bloco de integração econômica chamado de Mercado Comum do Sul (Mercosul), mediante a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. O Tratado de Assunção prevê: 1) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os quatro países; 2) o estabelecimento de tarifas aduaneiras comuns e a adoção de uma política comercial comum com relação a outros estados; 3) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais; e, 4) o compromisso de harmonizar suas legislações nas áreas correspondentes (Brasil, 1996).

O programa de liberação comercial prevê reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente. Nesse sentido, para que os produtos e serviços circulem livremente pelo mercado integrado, torna-se necessária a harmonização de leis e regulamentos técnicos que possam significar barreiras não alfandegárias aos fluxos comerciais.

Os regulamentos sanitários são um dos tipos mais freqüentes e importantes de barreiras não alfandegárias. Um elenco grande de produtos é enquadrado em legislação especial, de natureza sanitária, porque tem componentes cujo consumo ou uso pode trazer riscos, de diferentes níveis, para a saúde dos indivíduos e da coletividade. Assim, regulamentados desta forma, temos, na área de produtos: 1) os alimentos; 2) os medicamentos; 3) os artigos de higiene pessoal, os cosméticos e perfumes; 4) os saneantes domiciliares; e, 5) os produtos de uso médico, hospitalar, laboratorial e odontológico.

O trabalho de harmonização dos regulamentos técnicos sobre esses produtos é realizado no âmbito das comissões temáticas que constituem o Subgrupo de Trabalho n. 11 – Saúde, ligado ao Grupo Mercado Comum, o órgão executivo mais importante do Mercosul. A agenda de cada reunião de trabalho deve abordar os temas previstos nas pautas negociadoras.

O tema dos alimentos, pela sua amplitude e complexidade, é tratado, desde o início, em 1991, em comissão específica, ligada ao SGT 3 – Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade. A Comissão de Alimentos é coordenada, no Bra-

sil, pelo Ministério da Agricultura embora a participação técnica mais importante seja do Ministério da Saúde, por meio da vigilância sanitária.

Cada regulamento técnico harmonizado é remetido, pela comissão que fez o trabalho, ao SGT respectivo e este o remete, como recomendação, ao Grupo Mercado Comum (GMC) que, estando de acordo, edita uma resolução. Uma resolução do GMC significa um compromisso de cada Estado-parte em incorporá-la ao seu ordenamento jurídico, passando a vigorar em seu território.

d) Conferência Internacional de Autoridades Regulatórias, promovida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), a cada dois anos. Nos últimos vinte anos já foram realizados nove encontros, o último deles na Alemanha, em abril de 1999, reunindo mais de 280 participantes oriundos de 90 países. Nessa reunião foram abordados os seguintes temas: boas práticas de regulação; certificação de produtos objetos de comércio internacional segundo esquema da OMS; medicamentos falsificados; qualidade na regulamentação; zonas de livre comércio; estudos de utilização de medicamentos; esforços regionais sobre a regulação do tabaco; implicações da comunicação eletrônica na regulação; sessões para grupos especiais de pessoas como idosos e crianças; bioequivalência; medicamentos derivados do plasma humano; produtos naturais; e medicamentos essenciais – acesso e regulação.

e) Conferência Pan-Americana de Harmonização da Regulamentação Farmacêutica, realizada pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPS), desde 1997, seguindo a sistemática da OMS. A primeira Conferência realizou-se em novembro de 1997, a segunda em novembro de 1999, ambas em Washington (EUA), e a terceira em 2001. A organização das Conferências conta com a colaboração das entidades representantes das indústrias: a Federação Latino-Americana da Indústria Farmacêutica (Fifarma), que representa majoritariamente as empresas multinacionais; e a Associação Latino-americana de Indústrias Farmacêuticas (Alifar), que representa as indústrias de capital nacional na região. Os representantes da indústria participam também de todos os trabalhos da Conferência.

A I Conferência recomendou aos países latino-americanos a adoção das boas práticas de fabricação; a capacitação de inspetores de forma conjunta para alcançar parâmetros semelhantes; a implementação do reconhecimento mútuo; a exigência de testes de bioequivalência e biodisponibilidade; mudanças nas condições de venda dos produtos; as boas práticas clínicas; o concei-

to de países de referência; o fortalecimento das agências reguladoras; processos de harmonização por blocos econômicos; e a aproximação com a Conferência Internacional de Harmonização (ICH).

A II Conferência abordou principalmente os temas dos testes de bioequivalência e biodisponibilidade; as boas práticas clínicas; as boas práticas de fabricação; a falsificação de medicamentos; e a classificação de medicamentos (com e sem prescrição). Também foram abordados os temas da formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), do processo de harmonização farmacêutica na Europa e informes sobre a 9^a Conferência Internacional de Autoridades Reguladoras (ICDRA).

Embora sejam chamadas de Conferências Pan-Americanas de Harmonização da Regulamentação Farmacêutica, não há regimento para orientar o processo de harmonização, não são discutidas especialmente propostas de harmonizações e tampouco há prazos ou compromissos dos países.

Considerações finais

A internacionalização da economia e seu contexto de consequências – intensificação das trocas comerciais e mudanças nas estratégias de produção (como terceirização, aumento de escala e concentração das fábricas) – mudaram as relações entre o comércio e a saúde, aqui entendida como a regulamentação e o controle sanitário. Para os sanitaristas, a questão é clara: a proteção e a segurança da população são preponderantes sobre os interesses comerciais. Para os economistas e empresários, as barreiras sanitárias são, antes, obstáculos ao desenvolvimento do comércio e devem ser limitadas ao estritamente necessário.

A própria Organização Mundial da Saúde (OMS) está preocupada com os processos relativos a conflitos comerciais que são analisados e arbitrados na Organização Mundial do Comércio (OMC) sem que se considere a existência de padrões ou de conhecimento técnico-científico sistematizado, disponível e adequado. As decisões acerca desses conflitos – que envolvem governos, empresas e consumidores – vão conformando gradativamente uma espécie de jurisprudência eminentemente pragmática, que *põe de consagrar vantagens comerciais e novos*

protecionismos, justificados em considerações de duvidosa base científica e técnica, que tenham um impacto negativo sobre a saúde das populações ou prejudiquem o desenvolvimento adequado das relações comerciais (OPS/OMS, 1997).

A OMS busca formalizar com a OMC um protocolo de cooperação técnica para atuar nessa área de preocupação, entendendo que *os governos, empresários e os consumidores devem esforçar-se para que se tenha níveis superiores de regulamentação, definição e adoção de padrões e de controle sanitário a respeito da comercialização de produtos e de seu impacto no ambiente* (OPS/OMS, 1999).

Avaliações na linha realista a respeito das negociações dos regulamentos sanitários explicitam um processo em que os valores universais da lógica sanitária não são o fundamento e o determinante principal das posições dos delegados. Com maior ou menor ênfase, as preocupações com o aspecto econômico e os interesses nacionais determinam a busca, por meio da regulamentação sanitária, de vantagens relativas para os países mais desenvolvidos.

Além do mais, apesar de todas as regulamentações, harmonizadas ou não, sempre haverá a possibilidade de que um país necessite adotar medidas sanitárias que sejam diferentes ou mais rigorosas do que as existentes. O argumento formal é que deve haver justificação científica, ou seja, decisão coerente e consistente, derivada da adequada avaliação do risco envolvido, em todas as suas dimensões. Para isso, como já foi afirmado anteriormente, é extremamente necessária uma institucionalidade especializada, para que o país tenha força suficiente para afirmar sua decisão tanto no plano técnico como jurídico, político e administrativo.

Por outro lado, de acordo com o enfoque globalista, a normatividade no comércio internacional – fundamentada em regulamentos harmonizados por blocos de integração regional, nas regras da Organização Mundial do Comércio, no Codex Alimentarius ou em acordos bilaterais entre países – estabelece-se gradativamente no sentido da construção de jurisprudência internacional, na qual as demonstrações e convencimentos mútuos acerca das necessidades de níveis apropriados de proteção sanitária às populações têm importância fundamental.

Entretanto, para além das preocupações

sobre os reflexos (negativos) no espaço da democracia ou da soberania dos estados menos desenvolvidos, é necessário que se reflete mais profundamente sobre os acordos e processos de regulamentação sanitária internacional que, na maior parte das vezes, não questionam as tendências e os problemas de fundo que intervêm no risco sanitário. A avaliação e a gerência do risco são colocadas na estreita moldura da relação risco-benefício (Griffiths *et al.*, 1997), calculado apenas em termos biológicos, em lugar de uma visão mais completa, em que os objetivos incluem perspectivas de longo prazo, modelos produtivos sustentáveis, questões culturais, sociais e éticas, ou seja, que incorporem certa exegese da tecnologia e da cadeia produtiva.

O Comitê do Codex sobre Resíduos de Pesticidas, por exemplo, trabalha para determinar os limites de resíduos destas substâncias nos alimentos. No entanto, não lida de modo adequado com temas tais como as doenças ocupacionais e os impactos dos agrotóxicos na água, no solo e ar (Avery, Drake e Lang, 1993). O mesmo raciocínio pode ser aplicado às drogas veterinárias, aos aditivos alimentares, à biotecnologia e assim por diante. É uma regulamentação *ex post* que tem grande cuidado em não interferir ou questionar as tecnologias que aumentam a produtividade. Avery *et al.* fizeram uma avaliação sobre os participantes dos trabalhos de regulamentação e concluíram que predominam os delegados privados, representantes de empresas diretamente interessadas nos temas, em detrimento de delegados governamentais ou de organizações de defesa do consumidor.

É nessa mesma linha de crítica que autores como Porto e Freitas (1997) questionam as metodologias fragmentadas de avaliação de risco no campo do trabalho, propugnando novas abordagens teórico-metodológicas, mais integradoras com a dimensão ambiental mais geral, que possibilitem diagnósticos integrados e sínteses sistêmicas, em busca de políticas públicas mais globais de avaliação e gerenciamento de risco. Os mesmos autores preocupam-se com a velocidade da capacidade de inovação tecnológica no ramo da química, que coloca no mercado, a cada ano, entre mil e duas mil novas substâncias. Apenas uma pequena parcela dessas novas substâncias tem avaliação minima-

mente adequada sobre os riscos ao Homem e ao ambiente. Essas inovações tecnológicas, que alimentam o desenvolvimento industrial no ramo da química, vêm determinando um aumento dos riscos em velocidade bem superior à capacidade científica e institucional de avaliá-los e gerenciá-los.

Tomando como exemplo o que acontece na área dos alimentos, vê-se que a Comissão do Codex e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF) tratam os produtos principalmente como *commodities* e não como alimentos em sua dimensão total e em sua importância vital para os seres humanos. Seu processo segue as diretrizes e a lógica do sistema industrial de produção, que direciona hoje toda a produção agropecuária, e a ele responde mais do que à preocupação com os graves problemas do acesso da população à comida (*food security*) e à segurança sanitária (*food safety*).

Atualmente, as exigências do mundo são diferentes daquelas dos anos 60, quando a “revolução verde” acenava com a abundância da produção mecanizada de alimentos para o mundo. Como foi debatido no Encontro da Terra (Earth Summit, realizado no Rio de Janeiro, em 1992), a importância do desenvolvimento sustentável e da proteção do ambiente tornou-se primordial. A Comissão do Codex precisa incorporar as novas necessidades, definindo novos fundamentos para sua estrutura, forma e doutrina de trabalho. A atual tecnologia produtiva tanto de alimentos primários como de industrializados, sem críticas e avaliações de seus fundamentos, tende a seguir um caminho que agrava os atuais problemas de segurança alimentar e segurança sanitária. A lógica básica do atual sistema produtivo, preocupada quase que exclusivamente com a dimensão econômica – aumento de produtividade –, demanda, de forma crescente, mais e mais pesquisas e avaliações de risco e mais e mais regulamentações, sem deixar espaço para abordagens diferentes e de outra natureza.

Há muito conhecimento acumulado a respeito dos benefícios e prejuízos causados pela “revolução verde” dos anos 60, que deveria ser muito mais utilizado como balizamento dos trabalhos dos organismos internacionais de regulamentação. No Brasil, segue-se produzindo com o uso intensivo de substâncias químicas altamente tóxicas que

são liberadas no ambiente, quando há evidências inequívocas de que a escassez da água já é problema sério em muitas partes do mundo. Como afirma Shiva (2001), deveríamos discutir agora a conservação da base produtiva, ou seja, o solo, a água, a biodiversidade. E como quer Visvanathan (FSP, 2001), redescobrir a reciprocidade da relação com a natureza e o verdadeiro sentido da "comida" em sua dimensão antropológica, sem deixar, necessariamente, de buscar o aumento de produtividade.

A discussão dos alimentos obtidos através de biotecnologia é outro alerta para uma possível ampliação dos debates acerca da avaliação e gerenciamento de risco. Muitos recursos estão sendo gastos na tentativa de regulamentar o uso e a rotulagem dos produtos da biotecnologia, enquanto a avaliação de risco não forneça informações mais completas dos efeitos danosos que podem gerar. Porém, essa discussão não pode ser restrita somente a sua dimensão toxicológica na moldura estreita do risco-benefício biológico, ou seja, se os alimentos geneticamente modificados apresentam ou não risco sanitário ao organismo humano. É hora de a Comissão do Codex fazer também análises do custo social e ambiental de longo prazo; de debater a relação do alimento (comida) com a perda da diversidade; da semente bioengenheirada ou a terminator, com a situação de dependência dos agricultores, ou melhor, da etapa agrícola, em relação às indústrias, donas das patentes de sementes e de pesticidas indicados a cada espécie. Griffiths *et al.* (1997), ao estudar a questão da regulamentação da biotecnologia, sugerem quebrar ou transcender à abordagem restrita da relação risco-benefício, pois ela não representa nem técnica e nem moralmente o enquadramento apropriado a estruturar as discussões e construir decisões a respeito do risco. A sugestão não precisa ser restrita ao tema da biotecnologia.

O Acordo AMSFS faz parte dos regulamentos da Organização Internacional do Comércio e preocupa-se especialmente em não permitir que as medidas sanitárias sejam utilizadas como barreiras disfarçadas ao comércio. Trata igualmente os desiguais, pois é muito mais fácil de ser cumprido ou aproveitado em direção aos interesses domésticos pelos países desenvolvidos, como vimos anteriormente.

Aos processos internacionais de regulamentação farmacêutica pode-se aplicar análise semelhante. Sua tendência é adequar-se aos interesses das grandes empresas e do comércio internacional. A premência de sua incorporação na agenda das agências regulatórias, por exemplo, tem determinantes mais comerciais do que sanitários. Na América Latina, o grave problema da falta de acesso aos medicamentos e a também grave questão de seu uso irracional constituem temas recorrentes na agenda regional do gerenciamento do risco e da assistência farmacêutica, que poderiam ocupar, de forma preferencial, a energia de todos os organismos interessados na saúde da população regional.

Os processos internacionais de regulamentação sanitária analisados incorporam, como regra, a interpretação mais "dura" do fenômeno da globalização, exatamente, a versão que deixa pouco espaço para a busca e implantação de alternativas, arranjos e mediações domésticas às exigências do mercado internacional. Comandados por essa espécie de determinismo que retira gradativamente aos estados nacionais o poder de decisão acerca do próprio destino, esses processos capturam as frágeis instituições nacionais dos países em desenvolvimento – o parlamento, as instâncias negociadoras da área das relações exteriores, as agências regulatórias e assim por diante.

Pode-se compreender que essa interpretação "dura" da globalização seja hegemônica no plano das organizações multilaterais da área econômica e financeira. Entretanto, é surpresa que essa mesma interpretação pareça ser dominante em organizações internacionais da área social como a Organização Mundial da Saúde/Organização Pan-Americana da Saúde e a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO).

A Comissão do Codex tem suas raízes na Organização da Alimentação e Agricultura (FAO) e na Organização Mundial da Saúde (OMS), cujas missões são muito mais abrangentes e importantes sob o ponto de vista humano. Por isso, deveria buscar um caminho de maior autonomia em relação aos interesses econômicos imediatos, dos países-membros e de suas empresas, pois deve zelar pela vida futura e pela imagem de organismos preocupados com a alimentação e a saúde pública mundiais.

Referências bibliográficas

ADPIRC (TRIPS) 1994. Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionadas ao Comércio. Ata Final em que se incorporam os resultados da Rodada Uruguai de negociações multilaterais. *Mensagem* n. 498, de 1994, do Poder Executivo. Câmara dos Deputados, Brasil, Brasília.

AMS 1994. Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Ata Final em que se incorporam os resultados da Rodada Uruguai de negociações multilaterais. *Mensagem* n. 498, de 1994, do Poder Executivo. Câmara dos Deputados, Brasil, Brasília.

Avery N, Drake M & Lang T 1993. *Cracking the Codex – an analysis of who sets world food standards*. National Food Alliance Publication, Londres.

Bodstein RA 2000. Complexidade da ordem social contemporânea e redefinição da responsabilidade pública, pp. 63-97. In S Rozenfeld (org.). *Fundamentos da vigilância sanitária*. Fiocruz, Rio de Janeiro.

BTC 1994. Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio. Ata Final em que se incorporam os resultados da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais. *Mensagem* n. 498, de 1994, do Poder Executivo. Câmara dos Deputados, Brasil, Brasília.

Castells M 1999. *Fim de milênio. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. Paz e Terra, São Paulo.

Cox R 1997. Democracy in hard times: economic globalization end the limits to liberal democracy, pp. 49-71. In A McGrew (ed.). *The transformation of democracy*. Polity Press, Cambridge.

Fontanive VM 1994. Considerações sobre a apreciação da Mensagem n. 498, de 1994, pelo Congresso Nacional. In *Os acordos da Rodada Uruguai do GATT – estudo técnico*. Câmara dos Deputados, Brasília. (Mimeo).

Griffiths A 1997. Gene escape, or pall of silence over plant biotechnology risk, pp. 153-181. In W Leiss & D Powell (orgs.). *Mad cows and mother's milk*. McGill-Queen's University Press. Montreal.

Held D 1995. *Democracy and the global order*. Polity Press, Cambridge.

Hirst P & Thompson G 1998. *Globalização em questão – a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Ed. Vozes, Petrópolis.

Keohane R & Milner HV 1996. *Internationalization and domestic politics*. Cambridge University Press, Cambridge.

Krasner SD 1995. Sovereignty and intervention, pp. 229-249. In G Lyons & M Mastanduno (eds.). *Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention*. The John Hopkins University Press, Baltimore.

Kratochwil F 1986. Of systems, boundaries and territoriality: an inquiry into the formation of the state system. *World Politics*, vol. XXXIX. October. Princeton University Press, Nova Jersey.

Lyons G & Mastanduno M (eds.). 1995. *Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention*. The John Hopkins University Press, Baltimore.

Milner HV 1997a. Interests, institutions and information: domestic politics and international relations. Princeton University Press, Nova Jersey.

Milner HV 1997b. Maintaining international commitments in trade policy, pp. 345-369. In RK Weaver & BA Rockman (eds.). *Do institutions matter?* The Brookings Institution, Washington, D.C.

OPS Organización Panamericana de la Salud 1999. II Conferencia Panamericana de la Armonización de Reglamentación Farmacéutica, 2 a 5 de noviembre de 1999. *Informe Final*. Washington, DC.

Presidência da República 1994. *Mensagem* n. 498, de 1994. Câmara dos Deputados, Brasília.

Porto MFS & Freitas CM 1997. Análise de riscos tecnológicos ambientais: perspectivas para o campo da saúde do trabalhador. *Cadernos de Saúde Pública* 13(2).

Putnam RD 1988. Diplomacy and domestic politics – the logic of two level games, pp. 4431-468. In PB Evans, HK Jacobson & RD Putnam. *Doubled-edged diplomacy – international bargaining and domestic politics*. University of California Press, Berkeley.

Rosenau JN 1995. Sovereignty in a turbulent world. In G Lyons & M Mastanduno (eds.). *Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention*. The John Hopkins University Press, Baltimore.

Shah A 2001. Gobernando para obtener resultados en un mundo globalizado y localizado. *Revista do Serviço Público* 52(4):5-56.

Shiva V 2001. *Biopirataria – a pilhagem da natureza e do conhecimento*. Ed. Vozes, Petrópolis.

Artigo apresentado em 27/11/2002

Aprovado em 6/1/2003

Versão final apresentada em 26/2/2003