UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BRUNO YOUSSEF YUNEN ALVES DE LIMA

À margem da OMC: a emergência dos padrões privados no comércio internacional

São Paulo
2019

BRUNO YOUSSEF YUNEN ALVES DE LIMA

À margem da OMC: a emergência dos padrões privados no comércio internacional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Yi Shin Tang

Versão corrigida

São Paulo
2019

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Lima, Bruno Youssef Yunen Alves de

À margem da OMC: a emergência dos padrões privados no comércio internacional / Bruno Youssef Yunen Alves de Lima ; orientador: Yi Shin Tang. – São Paulo, 2019.

90 p.

Dissertação (mestrado). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

1. Padrões Privados 2. Governança internacional 3. Sistema multilateral de comércio. 4. Organização Mundial do Comércio (OMC) I. Tang, Yi Shin II. Título

CDD 382

Different purpose, different politics, different actors… All these differences, in my view, have major consequences for a number of principles that have for a long time been the foundation of the international trading system.

Pascal Lamy, 2015.

Agradecimentos

Ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo e seu corpo docente, que ofereceu desde os tempos de graduação toda a solidez intelectual e humana necessária à minha formação acadêmica, gostaria de prestar o meu agradecimento inicial. Em especial, agradeço ao meu orientador Yi Shin Tang, cujo histórico de apoio às minhas atividades de pesquisa se confunde com a minha própria trajetória na universidade. A sua participação foi fundamental para que eu me inspirasse a buscar, ao longo destes anos, a excelência que é tão comum e cara ao seu trabalho. Agradeço a você pela paciência, pelo rigor e pelas inesquecíveis lições que tive a sorte e a oportunidade de aprender. À Renata Amaral e à Professora Vera Thorstensen, endereço minha profunda gratidão pelos comentários e críticas que enriqueceram a presente dissertação e a tornaram mais completa e apurada. Agradeço aos colegas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, responsáveis pelas frutíferas discussões que contribuíram para a conclusão deste trabalho. Com carinho, presto o meu reconhecimento a Carla Rossetti, Fernando Marques, Magaly Menezes, Patricia Vilarouca, Vinicius Santos e a todos que contribuíram, por meio da convivência diária e da constante troca de ideias, com o presente texto. À equipe de defesa comercial e a todos que por ela já passaram, meu especial agradecimento pela permanente construção de parceria e pelos bons momentos: Abrão Neto, Ana Meira, Beatriz Stevens, Carolina Cover, Jacqueline Lopes, Jonathan Santos, Laila Mohallem, Leticia Prado, Maria Vitória, Marina Isadora e Natália Siqueira. Aos meus queridos amigos Julliane e Murilo, agradeço pelo suporte e pelo investimento emocional que foram capazes de preencher de maneira segura e inabalável esses longos anos de verdadeira amizade. Aos amigos de sempre: Azanias, Bruno, Lala, Luís, Pedro e Rodrigo, agradeço pelos laços de afeto que remontam aos mais primórdios tempos e que espero poderem perdurar por outras eras. Ao José e à Marilia Pimenta, agradeço pelas divertidas estórias e pelas memoráveis celebrações de carinho e amizade. Recordo ainda da minha família, Francisco e Sicília, sem os quais eu não seria capaz de enfrentar os momentos mais turbulentos, tampouco aproveitar com a mesma intensidade aqueles mais festivos. A presença de vocês é, para mim, imperativa para tornar a vida um fenômeno possível. Agradeço à minha mãe, Catarina, cujas lições de amor e generosidade seguirão pautando de modo incessante o meu olhar e a minha conduta. Seus exemplos serão sempre o fio-condutor da minha jornada, que afinal já é indissociável do seu nome e da sua doce lembrança. À Júlia, Lúcio, Priscila e Wagner, agradeço por terem se tornado parte da minha família, que agora desaprendeu a ser de outra forma. Ao Chewbacca, meu querido companheiro canino, agradeço (sem expectativa de que tome conhecimento desta homenagem) pelas incontáveis e ásperas madrugadas em que pacientemente me acompanhou na elaboração desta dissertação. Sua presença, ainda que verbalmente silenciosa, é afetivamente prolixa e motivo permanente de recompensa e profunda alegria. À Paula, amor da minha vida, agradeço por aceitar compartilhar a vida ao meu lado e por oferecer a estrutura emocional que me sustenta. Que as alegrias à nossa espreita sejam sempre celebradas sem demora, com a mesma urgência que uma vida pautada pela sua companhia exige.

Resumo

Autor: Bruno Youssef Yunen Alves de Lima

Título: À margem da OMC: a emergência dos padrões privados no comércio internacional

O comércio internacional contemporâneo caracteriza-se pela perda de importância relativa das medidas de natureza tarifária e pela crescente relevância simultaneamente assumida por exigências regulatórias (técnicas, sanitárias e fitossanitárias) de caráter não tarifário. A profusão dessas medidas, destinadas a estabelecer características de produtos ou processos e métodos de produção, é beneficiada pelo protagonismo assumido pelos agentes de mercado, empenhados em impor, à revelia do sistema multilateral de comércio, um arcabouço regulatório distinto, tematicamente mais amplo e geograficamente mais fragmentado. A emergência de uma governança, promovida por uma constelação de agentes privados interessados na determinação dessas medidas, rivaliza, portanto, com a tradicional liderança exercida pelos Estados, cuja atuação está circunscrita aos limites impostos pelos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC). Nesse contexto, o presente trabalho sustenta que a transferência gradual de responsabilidade pelo controle do espaço regulatório a fontes não tradicionais de poder, tais como os agentes de mercado, representa uma escolha voluntária e refletida dos Estados, ainda que sob pena de esvaziamento da arena multilateral como espaço exclusivo de construção de regras. Embora esta calibrada fragilização da organização aparente representar um risco ao próprio sistema internacional de comércio, tal deflexão acaba por assegurar aos Estados o espaço político requerido para acomodações de poder, com simultânea preservação dos ganhos auferidos em outras esferas da agenda multilateral.

Palavras-chave: Padrões privados. Governança internacional. Sistema multilateral de comércio. Organização Mundial do Comércio. OMC.

Abstract

Author: Bruno Youssef Yunen Alves de Lima

Title: Beyond the fringe of the WTO: the rise of private standards in international trade

Contemporary international trade is characterized by the loss of relative importance of tariff measures and the growing relevance of non-tariff regulatory requirements (technical, sanitary and phytosanitary). The profusion of these measures, designed to establish characteristics of products or processes and production methods, benefits from the leading role played by market players, who are committed to impose, in default of the multilateral trading system, a distinct, thematically broader and geographically more fragmented regulatory framework. The emergence of a new governance, led by a constellation of private agents interested in the creation of these measures, therefore rivals the traditional leadership exercised by States, whose performance is limited to the limits imposed by the World Trade Organization (WTO) agreements. In this context, the present paper argues that the gradual transfer of responsibility for the control of the regulatory space to non-traditional sources of power, such as market agents, represents a voluntary and reflected choice of States, although it may happen under penalty of emptying the multilateral arena as an exclusive rule-making space. While this calibrated weakening of the organization seems to pose a risk to the international trading system, such a deflation ultimately provides States with the policy space required for power accommodation, with simultaneous preservation of gains earned in other spheres of the multilateral agenda.

Keywords: Private standards. International governance. Multilateral trading system. World Trade Organization. WTO.

Lista de quadros

Quadro 1 – Definições existentes de um padrão privado em outras organizações internacionais.....51

Quadro 2 – Dimensões impeditivas à evolução do tratamento sobre padrões privados pela OMC.....71

Lista de siglas e abreviaturas

Acordo SPS	*Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias*
Acordo TBT	*Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio*
ANSI	*American National Standards Institute*
APC	*Acordo Preferencial de Comércio*
ARC	*Acordo Regional de Comércio*
BPG	*Bens Públicos Globais*
CAMEX	*Câmara de Comércio Exterior*
CBTC	*Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio*
CEN	*Comitê Europeu de Normalização*
CENELEC	*Comitê Europeu de Normalização Eletrotécnica*
CGV	*Cadeia Global de Valor*
ETSI	*Instituto Europeu de Normalização das Telecomunicações*
FAO	*Food and Agriculture Organization*
GATT	*Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio*
INMETRO	*Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia*
IPPC	*International Plant Protection Convention*
ISO	*International Organization for Standardization*
MFN	*Most-Favored Nation Clause*
NTM	*Non-Tariff Measures*
OCDE	*Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico*
OIC	*Organização Internacional do Comércio*
OIE	*Office International des Epizooties*
OMC	*Organização Mundial do Comércio*
OMS	*Organização Mundial da Saúde*
ONG	*Organização Não Governamental*
OSC	*Órgão de Solução de Controvérsias*
PNUD	*Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*
UNCTAD	*United Nations Conference on Trade and Development*
UNFSS	*United Nations Forum on Sustainable Standards*
VSS	*Voluntary Sustainability Standard*
WOAH	World Organization for Animal Health

Sumário

Introdução 10

1 Aspectos teóricos da governança privada.....14

1.1 Governança de mercado: um histórico do recrudescimento da autoridade privada no comércio internacional.....14

1.2 A esfera privada e o estabelecimento de fontes não tradicionais de direito....16

1.2.1 A Nova *Lex Mercatoria*.....17

2 Padrões privados e a fragmentação regulatória do comércio internacional….23

2.1 O sistema multilateral de comércio e a gestão da regulação pública pelos Estados nacionais.....23

2.1.1 Acordos TBT, SPS e padrões privados: origens jurídicas e novas ramificações.....28

2.2 Características da autoridade privada contemporânea: A fragmentação da regulação.....33

2.3 O efeito *erga omnes* da regulação privada.....35

3. Uma disputa pela hegemonia da regulação? Novas interfaces entre a OMC e os Estados.....39

3.1 A OMC e o regime de comércio internacional.....39

3.2 Desafios à multilateralização da regulação privada.....42

3.2.1 Questão de legalidade: ausência de mandato jurídico.....43

3.2.2 Questão de soberania: ausência de mandato político.....49

3.2.2.1 A atuação dos países em desenvolvimento.....57

3.2.3 Questão de eficiência econômica: maximização dos ganhos decorrentes da regulação privada.....60

3.2.4 Questão de desenvolvimento social: padrões privados como Bens Públicos Globais.....67

3.3 Governança pública *versus* Governança privada: há espaço para conciliação?.....71

3.3.1 Uma crítica à governança de mercado.....74

3.3.2 Uma crítica à governança pública.....75

3.3.3 A OMC e o mercado: proposta de uma relação de complementariedade.....76

Considerações finais.....82

Referências bibliográficas.....84

Introdução

De forma crescente, a ordem internacional de comércio, cuja consolidação formal e jurídica teve início ao término da Segunda Guerra Mundial mediante o estabelecimento de um conjunto de concessões tarifárias no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT), tem sido objeto de adaptações estruturais decorrentes de novas interações que caracterizam a relação entre os Estados. Estes são responsáveis pela formatação de uma configuração distinta daquela sedimentada por intermédio de extensas e consecutivas rodadas de negociação e celebração de acordos comerciais.

A despeito das transformações correntes envolvendo a dinâmica das relações comerciais entre os países, observa-se que algumas características próprias da gênese do multilateralismo comercial idealizado em 1944, em Bretton Woods, mantêm-se preservadas. Dentre elas, destacam-se o protagonismo dos agentes públicos na formulação e desenvolvimento de políticas públicas orientadas à inserção internacional, a imposição de controles aduaneiros transfronteiriços e a manutenção da autoridade para dispor sobre o grau de abertura dos mercados internos à penetração e à concorrência de bens e serviços estrangeiros.

Contudo, contrariamente ao modelo normativo que deu origem às primeiras iniciativas de liberalização comercial promovidas pelos membros fundadores do GATT, o novo *modus operandi* das trocas comerciais globais tem sido cada vez mais marcado pela presença de novos atores. Pautados inicialmente por uma agenda informada pelos próprios Estados, estes agentes buscam agir de forma independente dos limites impostos pelo poder público ao criar uma oferta de regras e procedimentos em esferas onde a autoridade de membros de governo pode não existir (CUTLER, 1999).

O aumento do nível de autonomia e participação dos atores de mercado não é inédito, possuindo raízes no processo histórico de desenvolvimento capitalista que fomentou a separação entre a esfera econômica, de natureza privada, e a esfera política, cuja natureza é essencialmente pública (POLANYI, 1944). Não se trata, portanto, de distinção decorrente de um processo

espontâneo, mas de um reflexo da emancipação das relações econômicas de mercado em relação ao controle político sob a tutela dos Estados (GIDDENS, 1987).

Em substituição a um modelo decisório público e centralizado, caracterizado pela existência de núcleos claros e bem definidos em termos de preferências e coordenação do processo regulatório, a atual ordem do comércio internacional é, desta maneira, predominantemente marcada pela emergência de múltiplos agentes com interesses difusos e parcialmente desarticulados, cuja primazia requer, em importante medida, a delegação, concessão ou transferência de parcela do poder usufruído pelos Estados (CUTLER, 1999). Os agentes de mercado seriam, portanto, articuladores de uma nova governança privada do comércio internacional.

Nesse novo contexto, marcado pelo predomínio de níveis tarifários médios significativamente reduzidos, papel central é exercido pelos chamados "padrões regulatórios privados". Caracterizados como requisitos técnicos, sanitários e fitossanitários de caráter não governamental, estão relacionados à forma como um determinado bem ou serviço é produzido, fornecido, embalado, transportado e até mesmo gerenciado em relação aos demais itens que compõem uma cadeia de produção – seja esta local, regional ou global (FIESP, 2014). Observa-se que, atualmente, a competência pela elaboração dessas exigências, previamente sob a tutela dos Estados, tem sido gradualmente transferida aos agentes de mercado, mitigando a importância usufruída pelos tradicionais fóruns multilaterais de comércio dominados pelos Estados (como a Organização Mundial do Comércio – OMC) na negociação de regras desta natureza e, consequentemente, alterando a ordem internacional de comércio.

O presente texto buscará demonstrar que, embora a privatização da regulação técnica, sanitária e fitossanitária decorra dos limitados avanços promovidos pela OMC nesta matéria, a diminuição da participação direta dos Estados no processo regulatório não necessariamente significa uma perda relativa do poder usufruído pelo conjunto dos países ou membros da organização. Haja vista que a OMC é um fórum multilateral de comércio cuja agenda é determinada pela vontade política de seus membros (*member-driven organization*), reconhece-se que a relativa falta de sucesso e de engajamento da

organização na retomada do controle sobre a agenda de regulação privada é uma escolha voluntária de parcela de seus membros, que em determinadas circunstâncias podem se considerar favorecidos diante do exercício de um grau mais elevado de autonomia pelos agentes privados.

Uma vez que a expressão da vontade dos Estados deixou de se manifestar exclusivamente pela via institucionalizada, expressa pelo sistema multilateral de comércio, os agentes privados passam a desempenhar um novo e reforçado papel frente ao espaço regulatório delegado ou concedido pelo Poder Público. A emergência de novos padrões de produção, cuja viabilidade depende da fragmentação do processo produtivo em uma ampla rede de transformadores, fornecedores e distribuidores, é assim produto da cessão do controle regulatório pelos Estados a atores habilitados a dotarem as práticas comerciais de mais eficiência.

Neste cenário, a primeira seção irá discutir tanto o ressurgimento da esfera privada como *lócus* de construção de um conjunto de regras modeladoras do comércio internacional quanto o obscurecimento da tradicional liderança exercida pelos Estados nacionais e pelos principais fóruns internacionais de negociação comercial e jurídica. Em seguida, buscará discutir as raízes históricas da governança privada, com o objetivo de demonstrar que o aumento da participação dos agentes não governamentais no estabelecimento de regras de conduta sobre as transações comerciais não concorreu diretamente com o controle dos Estados, obedecendo, de outra forma, a uma lógica caracterizada por uma repartição de atribuições benéfica ao monopólio da autoridade pública pelos governos nacionais e à condução das atividades econômicas pelos agentes privados.

A segunda seção, por sua vez, dedicar-se-á a comparar os principais aspectos da governança regulatória do comércio internacional, com ênfase no papel desempenhado pelos atores públicos e privados. Será discutido o processo de construção histórica dos acordos multilaterais sobre a matéria, liderado pela ação espontânea dos Estados, ao que se buscará contrapor a emergência difusa e descentralizada de novos atores que passaram a desempenhar, pela via do mercado, o protagonismo na elaboração e adoção de exigências técnicas, sanitárias e fitossanitárias relacionadas ao processo

produtivo. Serão apresentadas, portanto, as condições que deram impulso e serviram de substrato ao protagonismo assumido pelos padrões regulatórios privados no âmbito das relações comerciais entre os países, elencando os desafios relacionados à criação de um arcabouço jurídico capaz de disciplinar a matéria e mitigar os efeitos nocivos decorrentes do uso irrestrito das exigências propagadas pelo mercado.

A terceira e última seção buscará enquadrar o debate sobre os padrões privados na agenda da Organização Mundial do Comércio, cujas negociações têm contemplado, sem sucesso, a tentativa de ordenar juridicamente a regulação privada e mitigar os seus efeitos nocivos. Nesta seção será aprofundada a discussão sobre a presente hipótese de pesquisa, discutindo-se as razões pelas quais os Estados renunciam provisoriamente à tutela da agenda regulatória. Finamente, serão apresentadas alternativas de política pública orientadas a responder aos atuais desafios impostos pela proliferação dos padrões privados.

1. Aspectos teóricos da governança privada

1.1 Governança de mercado: um histórico do recrudescimento da autoridade privada no comércio internacional

A demanda por autoridade na esfera das relações comerciais não implica o desempenho exclusivo das funções pelo Estado. Há de se considerar, nesse sentido, processos de persuasão que resultam na atribuição de competência pela governança a outros atores. Essa transferência de responsabilidade pela edição de um conjunto de normas não é, normalmente, automática, podendo requerer o convencimento de órgãos de governo quanto aos ganhos de eficiência promovidos pela delegação das funções de governança (HALL; BIERSTEKER, 2002).

Dentre os atores beneficiados pela cessão parcial e temporária da autoridade do Estado, destacam-se as organizações internacionais, habilitadas nesse contexto a emitir decisões revestidas de autoridade e representativas de um consenso normativo (BUTHE, 2004). Em importante medida, o *status* do qual tais organizações usufruem decorre de sua ampla capacidade técnica no tratamento de determinado tópico (expertise).

Complementarmente, é possível observar a emergência de outros atores não estatais que podem dispor de supremacia no provimento de funções de governança: trata-se da autoridade privada. Considerada como um fenômeno reversível, a privatização da autoridade permite a despolitização da responsabilidade por medidas mais profundas de ajuste (PAULY, 2002), além de contribuir para a mitigação da marginalização econômica e tecnológica (BUTHE, 2004).

Embora o controle sobre o espaço de autoridade por agentes de mercado possa requerer explicitamente a delegação de determinadas funções pelo Estado ou o seu consentimento, a falha dos governos em prover a população dos bens públicos necessários pode significar implicitamente a delegação de autoridade a novos atores, legitimando a atuação privada nas esferas demandadas. Consequentemente, esta nova forma de mediação de interesses passa a ser promovida em um domínio público não mais caracterizado como uma zona de confluência dos Estados, mas, ao contrário, interpretado como uma

nova arena de discurso, contestação e ação constituída pela interação entre atores estatais e não estatais (RUGGIE, 2004).

Esta dificuldade encontrada pelos atores públicos para endereçar expectativas dos agentes afetados diretamente pelo nível de exigência das regras ocorre simultaneamente ao aumento da pressão, originária da sociedade civil, a respeito de questões (sociais e ambientais, por exemplo) consideradas relevantes na conduta e na performance das empresas, ensejando uma mudança de paradigma em prol da responsabilidade corporativa na forma de condução dos negócios:

> *"Em suma, as organizações da sociedade civil conseguiram implantar elementos de responsabilidade pública nos espaços transacionais privados das empresas transnacionais. De modo geral, esse processo de definição de novas expectativas sociais evoluiu (experimentado, contestado, rejeitado, mas em um número crescente de casos aceito) inteiramente fora da esfera dos Estados. Os governos, por sua vez, estão lentamente se tornando os codificadores a jusante de certas práticas, estreitando assim a lacuna entre os líderes corporativos e os retardatários[1]"* (RUGGIE, 2004, tradução nossa).

É mister destacar que, para alguns autores, é possível notar graus distintos de concessão de autoridade pelo Estado. Regimes regulatórios, por exemplo, são atualmente objeto de um aumento gradual e crescente da participação de setores industriais, que se beneficiam de um movimento

[1] "*In sum, civil society organizations have managed to implant elements of public accountability into the private transactional spaces of transnational firms. By and large, this process of defining new social expectations has evolved (tried out, contested, rejected, but in a growing number of cases accepted) entirely apart from the sphere of states. Governments, for their part, are slowly becoming the downstream codifiers of certain practices, thus narrowing the gap between corporate leaders and laggards."*

progressivo de abertura à participação promovido pelos governos. Tal processo pode resultar, finalmente, no estabelecimento de um arranjo híbrido público-privado (SALTER, 1999).

Sob qualquer perspectiva, o crescimento da participação de agentes privados no estabelecimento de políticas públicas pode ser vislumbrado como reflexo da diminuição do protagonismo atribuído aos Estados ou usufruído por estes face aos agentes de mercado. Na esteira deste argumento repousa a noção de que o quadro da governança relativa a transações econômicas internacionais é criado e mantido pelo setor privado – e não pelos Estados ou organizações internacionais (CUTLER ET AL, 1999).

1.2 A esfera privada e o estabelecimento de fontes não tradicionais de direito

A constituição de uma esfera privada no direito internacional foi viabilizada, em sua origem, pela ausência ou pela incapacidade de autoridades políticas em disciplinar as negociações comerciais entre Estados. A articulação da esfera privada, do ponto de vista normativo, ocorreu de forma independente dos tratados celebrados entre Estados soberanos, operando externamente à economia política do período (CUTLER, 1999). Promovido de forma desterritorializada, o domínio dos mercados é, desta maneira, indicativo de que a expansão comercial foi historicamente capaz de se sobrepor às restrições impostas sobre a mobilidade de capital.

O elevado grau de autonomia que caracterizou o surgimento de uma comunidade mercantil autorregulada justificava-se pela necessidade de proteger direitos e concepções de propriedade inconsistentes com as noções vigentes no período medieval. Tratava-se, portanto, de uma indicação precoce do que, posteriormente, viria a corresponder ao domínio da esfera privada sobre as relações de produção, mediante o desenvolvimento capitalista e a privatização das relações comerciais.

Tal como sua antecessora, a atual ordem de comércio internacional pode ser compreendida pela expansão da autoridade privada no âmbito da

governança global. Na nova *Lex Mercatoria*, a saliência política de forças privadas subnacionais e transnacionais (ROSENBERG, 1994) é determinante no estudo das relações internacionais, uma vez que a privatização do processo de criação normativa, como se verá a seguir, antecede até mesmo a tentativa de apropriação deste tema pelos Estados.

1.2.1 A nova *Lex Mercatoria*

A criação de um sistema legal e de procedimentos de resolução de controvérsias governando as relações comerciais entre distintos atores privados no âmbito transnacional possui origem medieval e remonta ao século XII, sob a designação de *Lex Mercatoria.*

Desenvolvida com o objetivo de permitir que mercadores escapassem de conflitos entre aduanas locais e de suas distintas regras específicas, bem como para privar tais agentes de se submeterem à autoridade de juízes subscritos a jurisdições preexistentes, a *Lex Mercatoria* representava um regime contendo princípios constitutivos que incluíam, dentre outros, a boa-fé, a reciprocidade, a não discriminação entre atores locais e estrangeiros, além de procedimentos de disputa mediados por terceira parte. Tratam-se das condições necessárias para o estabelecimento de um ambiente estável e favorável às trocas comerciais, capaz de progredir a despeito da inexistência de um aparato estatal coercitivo[2].

A partir do século XIII, os governos passaram a buscar emular, de maneira consciente, as principais características da lei medieval, submetendo consequentemente tal regime mercantil ao controle do Estado. Foram elaborados novos estatutos, tornando menos desejável a existência de cortes privadas e gradualmente transferindo ao domínio real as leis elaboradas e adotadas pelos mercadores (BENSON, 1992). Essa transição resultou, finalmente, na criação de uma lei comercial de Estado que absorveu e reduziu

[2] Há de se ressaltar que este entendimento é disputado por alguns autores, que alegam que a *Lex Mercatoria* medieval nunca constituiu fonte normativa autônoma em relação ao direito oficial, sendo na realidade uma mescla de normas oficiais, costumes mercantis, tribunais oficiais e cortes locais semi-privadas. Nessa linha, a *Lex Mercatoria* não poderia ser compreendida como uma fonte de direito não estatal, mas como uma amálgama de normas e procedimentos estatais e não estatais aglutinados por meio da atuação dos mercadores (MICHAELS, 2008).

significativamente o código comercial mercantil, incorporando-o às cortes públicas – embora seja possível afirmar que a lei mercantil nunca tenha sido completamente substituída.

A construção desta nova ordem social, que se consolidou ao final do século XVI, tinha como prioridade preservar o grau de autonomia, segurança, previsibilidade e eficiência das relações comerciais. Progressivamente, contudo, as instituições fornecidas e amparadas pelo Estado perderam a sua dominância, sendo deslocadas por firmas e atores jurídicos tomados pela crença de sua primazia no desempenho destas funções em relação aos agentes de governo. (SWEET, 2006)

A este processo de redução do escopo de autoridade de regulação do Estado, sobretudo nas esferas contratuais e arbitrais, e simultâneo aumento da autonomia usufruída pelos atores econômicos privados em relação às fontes legais tradicionais e públicas, é dado o nome de *Nova Lex Mercatoria*.

A desconstrução da noção de que a retenção da autoridade legal repousa exclusivamente nos Estados ocorreu a partir do progressivo abandono do controle centralizado exercido pelo poder público em relação à regulação transnacional. Esse processo deu origem a uma nova forma de gestão das relações comerciais, uma vez que os atos exercidos por atores privados não mais dependeriam estritamente da validade legal concedida pelos Estados: trata-se de uma atuação autônoma e politicamente neutra exercida pelas forças de mercado (SWEET, 2006).

Essa nova etapa da governança comercial persiste e encontra eco nas relações comerciais próprias do século XXI: cada vez mais institucionalizados, os procedimentos jurídicos promovidos pelas cortes nacionais encontraram novo impulso em espaços de arbitragem privados, considerados mais eficientes e previsíveis. A codificação de regras e princípios arbitrais, associados a precedentes, contribui para a emergência de instâncias jurídicas descoladas dos Estados; esta dinâmica, no limite, estende-se também ao papel ocupado pelos agentes não governamentais em funções associadas à elaboração de regras (capacidade legislativa) e à sua subsequente aplicação (competência executiva) no comércio internacional.

Fenômeno persistente na atualidade, a nova *Lex Mercatoria* é impulsionada pela intensificação das relações comerciais e jurídicas, cuja transnacionalização reflete e facilita práticas de expansão capitalistas (CUTLER, 2003). Esse fenômeno também é definido em termos do surgimento de um bloco composto pelas forças econômicas mais poderosas, seus aliados no governo e uma rede de atores que propagam a ideologia da globalização (COX, 1999).

> *"Os objetivos deste nascente bloco histórico são consistentes com os fins para os quais os processos de globalização estão caminhando: "o estabelecimento de uma economia global sem fronteiras, a completa desnacionalização de todos os procedimentos e atividades corporativas e a erradicação do nacionalismo econômico[3]" (SKLAIR, 2001, tradução nossa).*

Um novo pluralismo na criação de leis e procedimentos e na resolução de disputas impõe-se como um desafio às fontes tradicionais de direito ao ofuscar os limites entre os domínios público e privado[4].

Por um lado, é possível compreender a Nova *Lex Mercatoria* como um espaço marcado pela coexistência entre fontes estatais e não estatais de direito. Tal entendimento é caracterizado por uma concepção de autonomia na produção de normas comerciais pelos agentes privados, somada à sua posterior

[3] *"The goals of this nascent historic bloc are consistent with the ends to which processes of globalization are leading: "the establishment of a borderless global economy, the complete denationalization of all corporate procedures and activities, and the eradication of economic nationalism".*

[4] Não obstante as mudanças promovidas pela *Nova Lex Mercatoria*, a expansão rumo ao estabelecimento de uma ordem comercial internacional e à progressiva privatização das atividades de governo, tal como se observa nos séculos XX e XXI, representa uma reafirmação de alguns dos valores preconizados pela antiga *Lex Mercatoria*, incluindo a busca pela autonomia no estabelecimento de contratos e deveres e a ênfase na celeridade das operações. Ênfase distinta, contudo, é observada na atual ordem comercial a respeito da primazia de valores liberais relacionados à maximização da eficiência e da competitividade. Um novo nível de engajamento, somado ao apoio dos Estados modernos à autonomia usufruída pela regulação privada, também representa um contraponto à supervisão menos incisiva das autoridades políticas locais sobre a conduta comercial no período medieval (CUTLER, 2003).

incorporação pelo próprio Estado (HATZIMIHAIL, 2008). Alternativamente, o direito relativo às transações comerciais internacionais pode corresponder não somente a uma experiência normativa paralela ao positivismo dos Estados, mas a uma alternativa aos ordenamentos nacionais (CREMADES; PLEHN, 1984).

No âmbito da segmentação entre direito estatal e direito não estatal, a concepção mais restrita acerca da Nova *Lex Mercatoria,* limitada a caracterizar este instituto como toda a produção normativa não emanada por Estados ou alheia à participação destes, reserva aos *societas mercatorum* a responsabilidade exclusiva e espontânea pela produção de normas de comércio internacional (LAGARDE, 1987). Trata-se de uma ordem jurídica estritamente não estatal, às margens do direito internacional considerado público.

Este novo tipo de ordenamento normativo, produzido sem a presença do Estado, tem o seu desenvolvimento promovido no âmbito jurídico das próprias empresas multinacionais (ROBÉ, 1997). Nesse sentido, as teorias tradicionais de direito baseadas na centralidade do Estado-nação podem ser consideradas insuficientes para enquadrar esta nova realidade, na qual destacam-se as cortes de arbitragem internacional e a aplicação individual de um sistema de normas privadas (MICHAELS, 2008)[5].

No que concerne especificamente às relações de comércio internacional, a *Nova Lex Mercatoria* do século XXI inaugurou uma etapa marcada pelo aumento da importância atribuída às decisões de mercado, não obstante a existência de regras acordadas no seio de organizações multilaterais como a Organização Mundial do Comércio (OMC). Embora emoldurada pelo arcabouço jurídico dos Estados, a conduta das empresas transnacionais enfrenta pouco ou nenhum impedimento na construção de regras que, pautadas pelo interesse do consumidor, informarão parcial ou completamente o seu processo produtivo.

Tome-se como exemplo a decisão de uma empresa varejista de impor aos seus fornecedores a necessidade de preservar o bem-estar animal ao longo da cadeia de produção. Embora parcela da política comercial desta firma

[5] Embora autônomo, este sistema de normas privadas pode dialogar com as normas jurídicas do Direito nacional, com o objetivo de traduzir costumes sociais e normas jurídicas que possam ser aplicáveis de modo *ad hoc.* Por esta razão, há autores que consideram que é impossível, neste caso, existir uma Nova *Lex Mercatoria* não estatal (MICHAELS, 2008).

internacional possa ser pautada pela existência de uma legislação provida pelo Estado (e até mesmo por organizações como a OMC), determinadas prescrições são emanadas espontaneamente pela própria cadeia de varejo, visando aprofundar algumas das disposições normativas já existentes.

Tais diretrizes podem incluir, por exemplo, a necessidade de impedir que os animais sejam poupados de qualquer desconforto, dor, doença, estresse, medo, fome ou sede, bem como possam usufruir das condições necessárias para expressarem seu comportamento natural. Estas exigências aplicam-se não somente à criação ou abate do animal, mas se estendem, não raramente, à sua reprodução e ao seu transporte.

Este tipo de construção normativa relacionada ao processo produtivo inclui ainda, de maneira inédita, um sem-número de atores que extrapolam a esfera de atuação dos governos nacionais, a saber: Organizações Não Governamentais (ONGs[6]), pesquisadores, produtores rurais e pescadores, médicos veterinários, dentre outros[7].

Embora a atuação destas cadeias de produção dependa, em certo grau, da segurança jurídica provida pelo positivismo estatal, a escolha das empresas pelo uso de fontes de direito não estatais obedece a uma lógica de eficiência,

[6] O termo Organizações Não Governamentais (ONGs) reside na própria criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, quando tal designação foi utilizada para amparar as atividades de um conjunto de organizações não estatais que dispunham de *status* consultivo. A partir da década de 1980, o papel das ONGs passou a se relacionar mais frequentemente à elaboração de soluções para problemas duradouros dos países em desenvolvimento. Após o fim da Guerra Fria, tais organizações passaram a promover uma agenda de "boa governança", buscando um relacionamento harmonioso entre governo, mercado e terceiro setor (LEWIS, 2009). A escalada na importância assumida pelas ONGs se refletiu no desenvolvimento de novas ideias relacionadas a participação, gênero e outras abordagens sobre redução da pobreza. Para alguns autores, trata-se de uma filosofia que reconhece a centralidade das pessoas no desenvolvimento das políticas (CERNEA, 1988). Apesar da importância crescente das ONGs, há relatos na literatura sobre a falta de transparência (WOOD, 1997) e sobre a despolitização de movimentos sociais (KALDOR, 2003) a partir da atuação destas organizações. Em síntese, ONGs são um subconjunto de atores do terceiro setor (o qual também compreende entidades religiosas, associações, fundações, etc); nesse sentido, podem ser compreendidas, de maneira mais ampla, como "organizações privadas, sem fins lucrativos, autogovernadas e orientadas a melhorar a qualidade de vida das pessoas favorecidas" (VAKIL, 1997).

[7] Tome-se como referência a política sobre bem-estar animal utilizada pela TESCO TLC. Mais informações estão disponíveis em: https://www.tescoplc.com/little-helps-plan/reports-and-policies/animal-welfare-policy/. Acesso em: 03/04/2019.

uma vez que as regras de mercado atendem de maneira mais satisfatória aos imperativos de compra e venda (como a necessidade de atender o desejo do consumidor).

Em suma, a atual ordem de comércio internacional pode ser vislumbrada como um sistema de regras em que convivem normas e instituições estatais e não estatais: enquanto o direito comercial (não político) é tutelado pela atuação privada, o Estado é ainda, nesse sistema, o principal responsável pelo controle da agenda política (MICHAELS, 2008).

A convivência entre fontes tradicionais e não tradicionais de direito é, nessa linha, traço marcante da Nova *Lex Mercatoria*. A simultânea existência entre o direito constitucional liderado pelos Estados e o direito comercial global promovido pelas empresas transnacionais resulta no estabelecimento de uma ordem em que a criação de normas comerciais internacionais ocorre à margem do controle dos Estados.

Face à emergência de uma ordem jurídica privada relacionada à elaboração de regras comerciais, restaria ao Estado o controle sobre tópicos da esfera constitucional, notadamente a preservação de sua soberania e outros tópicos da agenda política nacional.

2. Padrões privados e a fragmentação regulatória no comércio internacional

O processo de expansão da atividade capitalista tem contribuído para um movimento de unificação e harmonização das exigências regulatórias. O aperfeiçoamento crescente da capacidade de coordenação das empresas e organismos reguladores contrasta com a relativa inércia dos agentes públicos em exercerem o controle normativo sobre aspectos da realidade comercial. Embora a capacidade para instalar controles de caráter vinculantes (*binding hard law*) seja ainda um monopólio sob a tutela do Estado, esta prerrogativa tem sido virtualmente desafiada pelo exercício cada vez mais fragmentado da autoridade privada como fonte normativa paralela.

Diante disso, é necessário entender os limites da atuação dos atores públicos na construção de um arcabouço regulatório jurídico (técnico, sanitário e fitossanitário) vis-à-vis o papel assumido pelos agentes privados ao readquirir o domínio desta agenda e reocupar os seus espaços de aplicação.

2.1 O sistema multilateral de comércio e a gestão da regulação pública pelos Estados nacionais

O estabelecimento da OMC, em 1º de janeiro de 1995, representou um marco histórico decisivo para negociações multilaterais de liberalização do comércio[8]. Ponto culminante das negociações realizadas entre 1986 e 1993 no âmbito da Rodada Uruguai, trata-se de momento marcado pela incorporação, no âmbito dos acordos, de regras relativas ao comércio de serviços e propriedade intelectual, bem como pela evolução do entendimento relativo à aplicação de medidas não tarifárias (*Non-Tariff Measures – NTMs*), dentre as quais se destacam as exigências regulatórias de natureza técnica, sanitária e fitossanitária.

[8] A criação da OMC resulta da assinatura, em 15 de abril de 2014, do Acordo de Marrakesh ou simplesmente “Acordo da OMC” (*Agreement establishing the World Trade Organization*).

O OMC possui suas raízes no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 (*General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*), que por cerca de 50 anos representou, *de facto*, a principal organização reguladora do comércio internacional (BOSSCHE, 2016). Em virtude do malogro no estabelecimento da Organização Internacional do Comércio - OIC (*International Trade Organization – ITO*), o GATT, concebido como uma via para promover a redução de tarifas e outras barreiras ao comércio, assumiu tarefas idealizadas como parte do escopo de atuação da OIC.

Mesmo com o estabelecimento da OMC, o GATT contribuiu historicamente para promover a redução de tarifas, em especial de produtos industriais. Juridicamente, o Acordo também desempenhou função importante ao permitir a consolidação de um conjunto de decisões, procedimentos e práticas costumeiras a serem seguidas por seus membros e órgãos constituídos. Tal repertório de informações ainda serve de baliza para a atuação da própria OMC[9].

Em termos de abrangência, a OMC incorporou as disposições previstas pelo acordo de 1947 (GATT-47)[10], bem como promoveu mudanças mediante o estabelecimento de um conjunto de novas normas. Como parte dos acordos incorporados à organização, o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio – Acordo TBT (*Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT Agreement*) e o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias – Acordo SPS (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS Agreement*) representam parte integral do Acordo da OMC, resultando da negociação realizada ao longo da Rodada Uruguai[11].

---

[9] Conforme Art. XVI:1 do Acordo Constitutivo da OMC (*Agreement establishing the World Trade Organization* – Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf). Acesso em: 10/07/2017.

[10] Incluindo, conforme disposto no Artigo XVI: 1 do Acordo da OMC, as decisões, procedimentos e práticas costumeiras do GATT-47.

[11] Segundo o Acordo TBT, uma medida regulatória consistirá em um regulamento técnico quando: i) a medida for aplicável a um produto ou grupo de produto que possa ser identificado; ii) a medida estabelecer características para o produto e/ou processos e métodos de produção relacionados a ele; e iii) o cumprimento das características do produto estabelecidas pela exigência for obrigatório (Anexo 1 do Acordo TBT). Por outro lado, as medidas sanitárias e fitossanitárias, segundo o Acordo SPS, têm o objetivo de: i) proteger a vida ou a saúde humana ou animal de riscos resultantes da presença de aditivos contaminantes, toxinas ou organismos patogênicos em alimentos, bebidas ou ração animal; e ii) proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal dos riscos resultantes de pragas e doenças. O Acordo aplica-se a todas as

A elaboração dos Acordos TBT e SPS, no âmbito da criação da OMC, dá-se em consonância com o objetivo de promover alguns princípios fundamentais que balizam a organização, a saber: a não discriminação, a previsibilidade no acesso a mercados e o tratamento diferenciado a países em desenvolvimento. Tais fundamentos permeiam as disposições específicas, contidas nos Acordos, sobre temas de natureza regulatória, incluindo a elaboração e adoção de normas, regulamentos e procedimentos de avaliação da conformidade[12].

Ambos os Acordos TBT e SPS visam assegurar aos Estados-membros o direito de promover, por meio da elaboração de exigências regulatórias, ações de política pública que visem à proteção da saúde humana, animal e vegetal[13]. Além disso, em decorrência da necessidade de respeitar as disciplinas do sistema multilateral de comércio, os Acordos também buscam contribuir para a identificação e superação de medidas que possam representar um obstáculo ao intercâmbio comercial, quais sejam, aquelas destinadas à proteção de produtores domésticos em detrimento de competidores internacionais e/ou responsáveis pelo estabelecimento de restrições desproporcionais aos objetivos de interesse público pretendidos.

A eliminação de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias ao comércio também é encorajada pelos Acordos TBT e SPS da OMC mediante o uso de padrões internacionais relevantes na formulação de diretrizes regulatórias internas. A esse respeito, presume-se a legalidade das exigências criadas com base em referidos padrões internacionais, entendendo-se que tais medidas não criam restrições desnecessárias ao comércio.

---

medidas sanitárias e fitossanitárias estabelecidas nos territórios dos Estados membros da Organização.

[12] A norma (técnica, sanitária ou fitossanitária) possui somente uma característica fundamental que a difere de um regulamento: trata-se de uma exigência cujo cumprimento não é compulsório. Os mecanismos de avaliação da conformidade, por sua vez, visam verificar a observância dos requisitos estabelecidos em normas e regulamentos, por meio da realização de procedimentos como inspiração, certificação ou amostragem.

[13] Conforme o Preâmbulo e Arts. 2.2, 2.10, 5.4, 5.7 do Acordo TBT; e Preâmbulo, Arts 2.1, 3.2, 3.3, 4.1, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 10.2, 12.4, Art. 5 do Anexo A e Arts. 3c e 6 do Anexo B do Acordo SPS.

A presunção de conformidade dos padrões internacionais com as regras da OMC, contudo, requer que referidos padrões sejam elaborados de forma a garantir o atendimento a seis critérios (também conhecidos como “Seis Princípios”), a saber: transparência; abertura; imparcialidade e consenso; efetividade e relevância; coerência; e dimensão de desenvolvimento (G/TBT/9)[14]. Também é necessário fomentar a participação de países em desenvolvimento no processo de elaboração de padrões internacionais, mesmo que isso possa requerer a prestação de assistência técnica de outros membros. A aceitação e o cumprimento das diretrizes previstas no “Código de Boa Conduta” do Acordo TBT por um órgão normalizador internacional também contribuem para atribuir a compatibilidade das exigências emanadas por uma determinada instituição com as disciplinas previstas pela OMC.

A importância da elaboração de diretrizes com base em padrões internacionais se deve, sobretudo, ao fato de que contribui para evitar a sobreposição de múltiplas exigências, mitigando os efeitos da descentralização do processo regulatório. A essa compatibilização de normas, regulamentos e procedimentos de avaliação da conformidade entre diferentes países dá-se o nome de harmonização.

Apesar dos esforços empreendidos com o objetivo de promover a harmonização regulatória, baseados sobretudo nas prescrições estabelecidas no âmbito do sistema multilateral de comércio[15], observa-se uma profusão de organismos responsáveis pelo desenvolvimento de arranjos regulatórios que impactam o processo produtivo e podem exercer constrangimentos administrativos e financeiros no acesso de empresas a mercados estrangeiros,

[14] Conforme Decisão do Comitê sobre os Princípios de Desenvolvimento de Padrões Internacionais, Guias e Recomendações em Relação aos Artigos 2.5 e ao Anexo 3 do Acordo. A Decisão consta no Anexo 4 da Segunda Revisão Trienal sobre a Operação e Implementação do Acordo TBT da OMC (G/TBT/9, novembro de 2000).

[15] O Acordo TBT encoraja o uso, pelos membros da OMC, de padrões internacionais na elaboração de seus regulamentos domésticos, a menos que “seu uso seja ineficaz ou inapropriado” para garantir o cumprimento de um determinado objetivo político perseguido (Artigo 2.4). Dentre os benefícios auferidos pela harmonização técnica, destacam-se a redução dos custos de *design*, produção e entrega; a promoção do bem-estar do consumidor, em virtude da existência de um conjunto amplo de escolhas atrativas de produtos; etc.

face aos custos incorridos no atendimento a exigências e na comprovação de conformidade a estas.

A fonte de elaboração de exigências extrapola a esfera pública de atuação e conta, atualmente, com a participação de organizações não governamentais, como firmas individuais (varejistas), esquemas coletivos nacionais (organizações industriais) e esquemas coletivos internacionais (organizações coletivas internacionais e associações industriais) (OMC, G/SPS/GEN/746). Estes entes não estatais são responsáveis pela elaboração dos chamados "padrões privados". Embora se tratem de medidas cuja observância é, em geral, voluntária, determinados padrões privados podem, na prática, ser considerados obrigatórios, na medida em que o descumprimento às diretrizes estabelecidas em seu escopo, pelos produtores e/ou exportadores, pode representar um impedimento no acesso a terceiros mercados (WOUTERS; GERAETS, 2012). Além disso, a busca pela padronização de processos no âmbito das Cadeias Globais de Valor (CGVs)[16] pode requerer dos fornecedores a adaptação às prescrições adotadas nas rotinas produtivas de empresas multinacionais, caracterizadas pela interligação de redes empresariais em escala global. Desta forma, a regulamentação privada pode acabar por atuar antecipadamente ou em substituição à regulamentação pública (HENSON; HUMPHREY, 2009) e impor um ônus adicional sobre o processo produtivo.

Em parte, a recém-criada regulação privada insere-se em uma lógica de aprimoramento imposta pelo próprio mercado, cujo objetivo pode variar entre a melhoria da qualidade produtiva da cadeia, a criação de produtos diferenciados e a promoção de valores éticos (LIU, 2009). Além disso, as exigências privadas podem possuir escopos de regulação distintos e estar relacionadas, por exemplo, a esferas como a defesa de valores sociais, a promoção do cultivo

[16] As cadeias de produção podem ser compreendidas como um conjunto de atividades que firmas e trabalhadores realizam para promover a produção de um determinado produto, seja dentro de uma única empresa ou de diversas. Tal processo normalmente tem sido realizado por meio da ação de redes intrafirmas, em uma escala global, utilizando sequências de atividades tangíveis e intangíveis de agregação de valor, desde a concepção de um bem até o seu uso final. Desta forma, o foco na filiação global entre as empresas e sua rede de fornecedores fornece uma perspectiva holística, "de cima para baixo", típica das CGVs (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2011).

orgânico, a preocupação com fatores relativos à mudança climática, dentre outras.

Cumpre ressaltar que os padrões privados podem resultar em uma assimetria entre diferentes elos da cadeia produtiva, uma vez que grandes agentes privados podem exercer maior controle sobre a elaboração de exigências que vinculam o nível primário do ciclo de produção e afetam setores produtivos caracterizados por um elevado grau de dispersão (FIESP, 2014). Com isso, observa-se uma gradativa perda de autonomia dos atores (sobretudo pequenas e médias empresas) sujeitos às medidas regulatórias, os quais podem incorrer em elevação de seus custos produtivos no anseio de se adaptar às exigências privadas.

2.1.1 Acordos TBT, SPS e padrões privados: origens jurídicas e novas ramificações

As previsões legais que hoje compõem o Acordo de Marrakesh e seus anexos (Acordos da OMC) representam um único tratado jurídico. Contudo, seus textos são produto de um conjunto de negociações, promovidas mediante a instauração de diferentes Grupos de Trabalho – cuja coordenação pode não ter sido realizada de maneira adequada. O agrupamento conjunto destes textos, discutidos no âmbito de distintos grupos, pode ter criado tensões e problemas de hierarquia que dificultam a definição precisa dos parâmetros legais e das relações que podem ser estabelecidas entre estes acordos (MARCEAU; TRACHTMAN, 2014).

Inicialmente, as prescrições jurídicas sobre barreiras não tarifárias ao comércio foram discutidas ao longo de rodadas plurilaterais de negociação, que se destinavam a aprofundar a cobertura das disposições do GATT. Isso significa que os acordos celebrados somente seriam aplicáveis às partes signatárias.

No âmbito da Rodada Tóquio, concluída em 1979, foi celebrado o *Standards Code*. Resultado de uma negociação plurilateral que envolveu 43 Partes Contratantes do GATT-47, este documento lançou as bases para a regulação do processo de elaboração e aplicação de normas e regulamentos

técnicos ao reconhecer que barreiras técnicas representavam um motivo de preocupação legitima para a comunidade internacional e estabelecer novos princípios e procedimentos de supervisão internacional – estimulando, por exemplo, o uso de padrões internacionais (harmonização), bem como encorajando a criação de um procedimento de notificação (a outros governos) sobre a adoção de regulamentos técnicos que não dispusessem de um padrão internacional como fonte de elaboração (transparência) (MIDDLETON, 1980).

Contudo, observou-se que o *Standards Code* revelou ser incapaz de impedir a proliferação de restrições técnicas envolvendo produtos agrícolas. Com o objetivo de criar disciplinas sanitárias e fitossanitárias prescritivas das circunstâncias sob as quais os países poderiam adotar medidas de mitigação de risco, preservando ao mesmo tempo os princípios de Nação Mais Favorecida e de tratamento nacional, foi criado, no âmbito da Rodada Uruguai, um Grupo de Trabalho responsável por avançar na elaboração de um novo acordo, cujo escopo de aplicação seria universal – e não apenas plurilateral (MARCEAU; TRACHTMAN, 2014). Ao novo acordo sobre medidas sanitárias e fitossanitárias (Acordo SPS), somar-se-ia ainda um acordo sobre barreiras técnicas (Acordo TBT), que aprofundou e esclareceu as provisões negociadas previamente no âmbito da Rodada Tóquio.

Ambos os tratados faziam parte de um único pacote de negociação incorporado, simultaneamente, pelos membros que aderiram do Acordo de Marrakesh (*single undertaking*). A noção de *single undertaking* implica que todas as previsões legais da OMC são aplicáveis simultânea e cumulativamente, devendo ser interpretadas de forma harmoniosa dentro de um único tratado, válido como um todo.

De maneira geral, ambos os Acordos TBT e SPS reconhecem que nenhum membro deve ser impedido de adotar ou aplicar medidas necessárias à proteção da vida ou da saúde humana, animal ou vegetal, desde que tais medidas não sejam aplicadas de modo a constituir uma discriminação arbitrária ou injustificável (entre membros em situações em que prevaleçam as mesmas condições) ou uma restrição velada ao comércio internacional (conforme preâmbulo dos Acordos). Apesar disso, há diferenças no rol de objetivos previstos (o Acordo TBT, por exemplo, reconhece a prerrogativa de um membro

para assegurar a qualidade de suas exportações, seja para a prevenção de práticas enganosas ou para a proteção de seus interesses essenciais).

As disposições previstas pelos Acordos TBT e SPS reforçam a necessidade de uma integração positiva entre os membros, por meio de ações de harmonização e reconhecimento mútuo. No âmbito do Acordo SPS, tais incentivos são materializados, na prática, pelo reconhecimento de uma autoridade "quase-legislativa" usufruída por determinadas organizações. Tratam-se da Comissão do *Codex Alimentarius* (Codex), da Organização Mundial de Saúde Animal (*World Organization for Animal Health – WOAH*[17]) e da Convenção Internacional sobre Proteção Vegetal (*International Plant Protection Convention – IPPC*) (MARCEAU; TRACHTMAN, 2014).

Além de reconhecê-las como organizações internacionais competentes para a edição de padrões, guias e recomendações internacionais, o Acordo SPS prescreve que as medidas sanitárias e fitossanitárias que estejam em conformidade com referidos padrões internacionais serão consideradas compatíveis com as regras previstas pelos próprios Acordos (artigo 3.2). Todavia, embora o Acordo SPS crie incentivos para que as partes contratantes baseiem seus padrões nacionais naqueles prescritos por estas organizações, os membros da OMC podem introduzir medidas que disponham de um nível maior de proteção do que aqueles por padrões considerados internacionais, desde que tais exigências cumpram o Acordo SPS (em especial, as disposições do artigo 5 sobre análise de risco).

Por sua vez, o Acordo TBT requer que os membros utilizem padrões internacionais como base para a elaboração de regulamentos técnicos, a menos que tais exigências sejam um meio inadequado ou ineficaz para a realização dos objetivos legítimos perseguidos (artigo 2.4 do Acordo TBT). Nesse contexto, o Órgão de Apelação, na disputa *U.S. – Tuna II*, esclareceu o entendimento sobre esta obrigação, indicando ainda que o cumprimento dos padrões internacionais relevantes pelos membros só é requerido quando tais padrões forem aprovados por um órgão normalizador internacional que seja aberto à participação de todos

[17] A Organização Mundial de Saúde Animal sucedeu, em 2003, o antigo Escritório Internacional de Epizootias (*Office International des Epizooties – OIE*). Apesar da mudança em seu nome, a organização manteve a utilização do acrônimo OIE.

os membros. Nota-se, neste aspecto, uma diferença importante em relação ao Acordo SPS, o qual favorece a adoção dos padrões estabelecidos por três organizações reconhecidamente internacionais – das quais nenhuma é aberta a todos os membros da OMC (MARCEAU; TRACHTMAN, 2014).

Embora os órgãos elencados possam ser considerados efetivamente multilaterais, uma vez que há um reconhecimento explícito (Codex, OIE e IPPC) ou implícito (ISO e IEC, por exemplo) dos Acordos da OMC a esse respeito (MAVROIDIS; WOLFE, 2016), há um novo domínio de regulação que emerge em função do apoio oferecido por agentes privados. Este contexto gera a preocupação de que tais exigências não atendam aos princípios fundamentais de transparência e não discriminação, prescritos pelas regras multilaterais de comércio, permanecendo à margem do quadro normativo da OMC.

Embora parcela destes entes normalizadores privados possam ser considerados como organismos normalizadores internacionais, empenhando até mesmo esforços para demonstrar a devida implementação dos Seis Princípios sobre a elaboração de padrões internacionais[18], uma miríade de outros órgãos privados segue alheia ao escrutínio da Organização, de seu código de Boas Práticas e de suas recomendações.

> "*Qualquer organização pode alegar ter desenvolvido um "padrão" e, ainda mais, pode posteriormente estabelecer um esquema de certificação/marcação/rotulagem que demonstre conformidade com tal "padrão". Contudo, nem todos os padrões são criados de maneira semelhante. As disciplinas da OMC sobre o uso de padrões como base para medidas regulatórias exigem que "padrões internacionais" sejam desenvolvidos por organizações designadas, no caso do Acordo SPS, ou de acordo com princípios para o desenvolvimento de padrões internacionais, no caso do*

[18] A exemplo das manifestações expressas pela ISSO e IEC no âmbito da Sétima revisão trienal do Acordo TBT. Disponível em: http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/PDF/atas_comercio/TBT_M_37.pdf. Último acesso: 03/04/2019.

> *Acordo TBT. Padrões internacionais formais, como aqueles da ISO e da IEC, seguem estes princípios e, convencionalmente, são classificados como "padrões privados". É, portanto, necessário que seja feita uma distinção entre padrões internacionais que sigam os princípios para a formulação de padrões internacionais estabelecidos pela OMC e as disciplinas estabelecidas por meio do Código de Boas Práticas, daqueles outros padrões que podem ser descritos como padrões privados, não tendo estes aderido aos princípios e disciplinas da OMC*[19]". (ISO, 2010, tradução nossa)

Trata-se, portanto, de um novo grupo de atores, cujos padrões de regulação não emana, a princípio, dos Estados. Além disso, seja sob a ótica jurídica ou econômica, o seu impacto sobre o comércio internacional tem sido crescente, razão pela qual tem se apontado a necessidade de que sejam escrutinizados pelos Comitês responsáveis pelas discussões relativas aos Acordos TBT e SPS da OMC (THORSTENSEN; VIEIRA, 2016).

[19] "*Any organization may claim to have developed a "standard" and, even further, may subsequently establish a certification/marking/labeling scheme that demonstrates conformance to such a "standard". However, not all standards are created equal. WTO disciplines for use of standards as the basis for regulatory measures demand that "international standards" be developed by designated organizations in the case of the SPS Agreement or according principles for international standards development – in the case of the TBT Agreement. Formal international standards, such as those from ISO and IEC, follow such principles and are conventionally not considered "private standards". It is therefore urged that a distinction be made between international standards which use principles for international standards set out in the WTO agreements and disciplines established through acceptance of the Code of Good Practice, from other standards that may be described as private standards, not having adhered to these WTO principles and disciplines*". Disponível em: http://www.probus-sigma.com/wp-content/uploads/downloads/2014/02/International-standards-and-private-standards.pdf. Último acesso: 03/04/2019.

2.2 Características da autoridade privada contemporânea: A fragmentação da regulação

Os novos arranjos de regulação técnica, sanitária ou fitossanitária não são definidos ou controlados exclusivamente pelos Estados, proliferando-se em função da reduzida ou inexistente participação direta dos governos nacionais na elaboração e adoção de padrões regulatórios. Essa profusão normativa tampouco possui uma delimitação geográfica precisa ou estanque, uma vez que a expansão do alcance dessas medidas é induzida pelo aprofundamento das relações comerciais entre os agentes econômicos. Diferentemente dos acordos internacionais de comércio, que requerem a lenta formatação de um arcabouço institucional que traduza os compromissos assumidos entre as partes e reflita a distribuição de forças imposta nas negociações, redes privadas de normalização atendem a uma demanda de mercado que é, invariavelmente, responsável por definir os termos e o ritmo de uma transação comercial entre comprador e vendedor.

Assim, se ao tratar das preferências comerciais concedidas reciprocamente entre os países no âmbito de Acordos Preferenciais de Comércio havia uma preocupação com a possível fragilização do quadro legal constituído ao amparo do sistema multilateral, face ao surgimento de um novo arcabouço jurídico aplicável a um universo mais restrito de atores, a privatização da regulação consterna não tanto em função da criação de uma agenda de interesses paralela àquela promovida no debate entre os Estados (embora o conteúdo das discussões seja, por vezes, concorrente), mas sobretudo em virtude da perda da autonomia do poder público na articulação e na gestão do espaço regulatório.

A diminuição da participação dos governos na composição de normas e regulamentos dá lugar a uma profusão de agentes, cuja atuação é marcada pela lógica da competição, da fragmentação e da desarticulação. Essa nova arquitetura do comércio global não só reforça a crença na aptidão dos organismos reguladores privados para se sobreporem aos agentes públicos, esvaziando a pauta de atribuições amparadas pela atividade dos Estados, mas também mina o controle jurisprudencial exercido pela OMC por meio de seu

sistema de solução de controvérsias, cuja atuação é dirigida a eliminar comportamentos refratários às disciplinas multilaterais.

Em que pesem os desafios impostos à compreensão deste renascente fenômeno de governança liderada pelo mercado, é possível reconhecer três aspectos centrais relativos à fragmentação do processo regulatório, promovida às custas da perda do monopólio dos Estados sobre a elaboração e a aplicação dessas medidas. Em primeiro lugar, a descentralização da governança regulatória não elimina a participação do poder público na formatação de prescrições incidentes sobre o processo produtivo das empresas, sendo caracterizada, ao contrário, por novas formas de associação entre agentes estatais e privados, a depender da ênfase empregada na produção normativa. Esse novo modelo de interação entre duas esferas complementares de controle resulta na prevalência de um sistema predominantemente híbrido, entendido como um *continuum* de prescrições emanadas por uma miríade de atores.

O segundo elemento se relaciona à existência de competição entre os próprios agentes descentralizados que operam no mercado, cuja dinâmica é pautada pela disputa na primazia das regras. Nesse sentido, o nível de importância usufruída pelos agentes reguladores privados está diretamente relacionado à sua capacidade de: alcançar um amplo escopo geográfico; atender às expectativas dos atores a quem se dirigem, seja em termos econômicos ou sociais; maximizar o custo-benefício decorrente da implementação de uma determinada medida, em vista das demais opções regulatórias e usos alternativos de recursos dispensados; e impor um nível hegemônico de importância em relação aos seus concorrentes, medido pelo grau efetivo de influência sobre a definição do conteúdo de uma exigência.

O terceiro aspecto diz respeito à natureza multinível da atuação privada ao formular o teor de suas exigências. Enquanto a atuação dos Estados nacionais está circunscrita, ao menos formalmente, ao limite imposto pelas suas fronteiras geopolíticas, a regulação promovida por atores não estatais ocupa diferentes espaços econômicos e políticos, muitas vezes sobrepostos, conforme a demanda por regulação. A latitude do processo regulatório pode compreender tanto o espectro de atividades desenvolvidas por uma empresa, incluindo os

processos aquisição de insumos, produção, embalagem, rotulagem, transporte, descarte e rastreamento, quanto, de forma mais ampla, o atendimento a um determinado padrão de segurança e/ou qualidade na esfera doméstica, ou ainda possuir um alcance regional, birregional ou transnacional (BLACK, 2009).

Mais do que um processo informado pela necessidade de criar um polo de poder antagônico ao controle dos Estados e fora do alcance do poder público, o elevado grau de porosidade transfronteiriça na regulação de mercado resulta de um imperativo estratégico relacionado ao favorecimento de práticas descentralizadas, capazes de espelhar as necessidades de produção em nível global.

2.3 O efeito *erga omnes* da regulação privada

Em face da proliferação dessas exigências elaboradas pelo mercado, a OMC conduziu, em dezembro de 2008, uma pesquisa com o objetivo de mapear os padrões privados e avaliar o seu impacto sobre o comércio (OMC, G/SPS/W/232). Em junho 2009, um novo documento foi circulado entre os membros da organização, com base na compilação das respostas de 22 países ao questionário (OMC, G/SPS/GEN/932). Em virtude de algumas preocupações trazidas por alguns países a respeito de limitações observadas no relatório (falta de precisão e ausência de especificidade de um conjunto de dados fornecidos por respondentes), uma versão revisada da compilação de respostas foi compartilhada, levando em conta os comentários apresentados (OMC, G/SPS/GEN/932/Rev.1).

O levantamento identificou, por exemplo, que as principais entidades responsáveis pela imposição de padrões privados são, conforme esperado, grandes cadeias varejistas, como supermercados e hipermercados. Frutas e legumes frescos, bem como carnes refrigeradas ou congeladas, foram os produtos identificados como aqueles mais afetados pelos padrões privados.

Além disso, o estudo identificou que o escopo dos padrões privados se relaciona, por exemplo, a questões relativas à segurança alimentar, à saúde animal e vegetal e a causas ambientais e sociais. Observa-se, com isso, a

emergência de métodos de produção promovidos ou impostos pelos agentes comerciais em atenção a preocupações relacionadas a causas previamente não contempladas, em algum grau ou prioritariamente, pelas exigências regulatórias.

Outro dado importante diz respeito ao fato de que cerca de dois terços das respostas ao questionário parecem indicar que as exigências estabelecidas pelos padrões privados apontados pelos respondentes excedem aquelas previstas em padrões internacionais relevantes, bem como também extrapolam as exigências oficiais de importação do país nos quais referidos padrões privados são exigidos.

O estudo também identificou que os padrões privados são considerados, pelos exportadores, como um pré-requisito na exportação a um grande número de países desenvolvidos. Além disso, observa-se que produtores que não conseguem se adaptar a tais exigências, mesmo que atendam às prescrições regulatórias oficiais, perdem oportunidades no acesso a tais países e buscam mercados alternativos.

O questionário também constatou os elevados custos necessários à obtenção da conformidade com as exigências previstas pelos padrões privados, os quais ultrapassam os custos que seriam incorridos para o cumprimento de exigências regulatórias públicas. Tais despesas podem envolver investimentos em infraestrutura, auditoria interna e externa, taxas anuais de certificação e custos de adaptação às exigências regulatórias, as quais são modificadas ao longo do tempo – elevando os custos de transação das operações e constituindo elemento prejudicial à internacionalização das empresas.

Além disso, com o objetivo de obter um determinado certificado de conformidade regulatória, países que não possuem laboratórios acreditados podem depender do envio de determinado produto ao exterior para a realização de testes e verificação quanto ao cumprimento de uma exigência privada.

Não obstante os esforços destinados a demonstrar a conformidade de um bem ou processo ao padrão regulatório requerido, a base científica das referidas exigências impostas pode ser considerada questionável. É possível notar ainda a ausência de transparência na elaboração de medidas privadas, uma vez que,

em geral, estas carecem do grau de abertura necessária para o envolvimento de exportadores estrangeiros e outras partes interessadas no processo de formulação regulatória.

Neste contexto, a ampla adoção de exigências privadas pelo mercado impõe desafios aos Estados interessados na exportação de seus produtos a terceiros países, haja vista que essas medidas podem ser desproporcionais aos objetivos de proteção à saúde e segurança alegados pelos entes que exigem o seu cumprimento pelos produtores e/ou exportadores. Países em desenvolvimento também podem encontrar especial dificuldade em se adaptar aos requisitos promovidos pelos padrões privados, os quais exercem significativo impacto sobre os seus custos de produção.

A pesquisa representa uma evidência empírica importante quanto à existência de impacto promovido pelos padrões privados sobre as relações comerciais internacionais. Por meio dela, é possível reconhecer que exigências regulatórias de mercado afetam desigualmente o processo produtivo das empresas (penalizando sobremaneira as firmas de países em desenvolvimento) e contribuem para selecionar aquelas mais aptas (normalmente, aquelas situadas em países desenvolvidos) a cumprir as exigências emanadas pelo próprio mercado.

Em sintonia com a iniciativa da OMC, um relatório do Fórum das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (*United Nations Forum on Sustainable Standards - UNFSS*) aponta que, no caso específico do Brasil, padrões voluntários relacionados à promoção de práticas sustentáveis afetam, potencialmente, quase metade das exportações brasileiras:

> *"Uma busca no banco de dados de comércio exterior brasileiro, um sistema online de análise de comércio internacional do governo, revelou que as Normas Voluntários de Sustentabilidade (NVS) possivelmente afetam 44% do valor total das exportações brasileiras [...]. Isso significa que pode haver um ônus imposto sobre US$*

> *100 bilhões das exportações do país devido a essas certificações*[20]*"* (UNFSS, 2018; p. 48, tradução nossa).

A estimativa acerca do impacto dos padrões privados (ou voluntários) sobre as exportações brasileiras leva em conta as exportações brasileiras de 24 setores destinadas a mercados onde o cumprimento destas exigências é demandado. Segundo o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), responsável pela realização do cálculo, ainda que apenas um montante entre 0,1% e 1% das exportações brasileiras seja afetado por padrões privados, seria razoável supor que tais medidas exercem um impacto significativo na redução da competitividade de produtos exportados pelo Brasil[21].

[20] "*A search through the Brazilian foreign trade database, a government online system of international trade analysis, showed that Voluntary Sustainability Standards (VSS) possibly affects 44% of the total value of Brazilian exports [...]. This means that there might be an overprice imposed on US$100 billion of the country's export due to these certifications.*"

[21] Dentre os setores exportadores considerados pela análise do INMETRO, destacam-se aqueles relacionados à produção e venda de itens agropecuários, quais sejam: carne; açúcar; cereais; madeira e seus derivados; celulose; calçados; algodão; bebidas; gorduras e óleos animais e vegetais; cacau e suas preparações; preparações de vegetais; frutas; café; etc. (UNFSS, 2018; p. 51).

3. Uma disputa pela hegemonia da regulação? Novas interfaces entre a OMC e os Estados

3.1 A OMC e o regime de comércio internacional

Ao longo de nove rodadas de negociação[22], o regime multilateral de comércio buscou definir regras capazes de regular a política comercial dos países, mediante a redução gradual de barreiras tarifárias e não tarifárias.

Destaca-se o papel desempenhado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que, criada em 1995, serviu de expressão da supremacia de uma ordem econômica pautada pelo livre mercado e pela promoção da movimentação de bens e serviços. A participação na OMC asseguraria a previsibilidade das políticas comerciais adotadas pelos países, as quais estariam, a princípio, em consonância com as regras negociadas multilateralmente.

A segurança relacionada à adesão de um país ou parte contratante às regras da OMC diz respeito, sobretudo, à proibição da discriminação entre seus membros. Esse conceito se manifesta por meio de duas obrigações: i) o acesso a mercados nos termos de uma Nação Mais Favorecida – NMF (*Most-Favored Nation - MFN*); e ii) o tratamento nacional.

Segundo a primeira obrigação, as condições de acesso privilegiado concedido a um país deverão, automaticamente, estender-se aos demais participantes do sistema[23]. Este fundamento permite que todos os atores possam se beneficiar das concessões acordadas entre parceiros comerciais, garantindo a todas as partes uma igualdade de oportunidades para importar ou exportar determinado bem ou serviço.

A segunda obrigação, por sua vez, proíbe a discriminação entre de bens, serviços e fornecedores de serviços nacionais e bens, serviços e fornecedores

[22] Foram promovidas ao abrigo do GATT, entre 1947 e 1994, oito rodadas de negociação comercial (Genebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1950-51; Genebra, 1955-56; Dillon, 1960-61; Kennedy, 1964-67; Tóquio, 1973-79; e Uruguai, 1986-94), enquanto somente uma rodada de negociação foi lançada, até agora, sob o amparo da OMC (Doha, 2001-atualmente).

[23] Conforme Art. I do GATT-94.

de serviços estrangeiros[24]. De acordo com esse princípio, as importações de um determinado bem, quando realizada por um membro da OMC, deverão receber, uma vez que se encontrarem no mercado doméstico do país importador, tratamento não menos favorável do que aquele concedido aos produtos domésticos similares (BOSSCHE, 2016).

Historicamente, a adesão gradual à OMC de diversos países ou partes contratantes, de distintos níveis de desenvolvimento econômico relativo, contribuiu para ampliar a cobertura geográfica do comércio, bem como para encorajar países em desenvolvimento a reduzir progressivamente as suas tarifas (GOLDSTEIN; RIVERS; TOMAZ, 2007). Nesse sentido, é possível alegar que o quadro de regras promovido pela organização privilegia as demandas neoliberais de atores que, de outra forma, não teriam seus interesses traduzidos normativamente.

Apesar do impulso destinado à consolidação de uma agenda neoliberal, mediante a formalização de um regime internacional de comércio consubstanciado na criação da OMC, os Estados envolvidos nas negociações destas regras buscaram preservar o espaço político necessário à promoção de determinado conjunto de valores, ainda que estes fossem por vezes contrários à construção desta nova agenda liberalizante. Tal imperativo consta no próprio preâmbulo do documento constitutivo da organização, segundo o qual esta deve primar pela utilização optimizada dos recursos mundiais, sem prejuízo dos objetivos de desenvolvimento sustentável e preservação do meio-ambiente. Esforços ainda devem ser empreendidos para garantir que países em desenvolvimento também usufruam de participação no comércio internacional de modo proporcional às suas necessidades de desenvolvimento econômico.

A preservação da prerrogativa para a aplicação de medidas de exceção representou, assim, o espaço de reconciliação necessário para dirimir o inevitável conflito entre liberalização comercial e interesses sociais de caráter valorativo, como saúde e moral públicas, emprego e segurança nacional. Em certo sentido, é possível afirmar que a preservação de um conjunto pré-determinado de prerrogativas, classificadas como exceções normativas aos

[24] Conforme Art. III do GATT-94.

princípios de não discriminação e acesso a mercados, elevou a disposição política das partes contratantes e viabilizou a celebração de um acordo. Incorporadas aos textos dos tratados multilaterais, estas previsões legais se orientavam a prover as partes contratantes de um repertório jurídico capaz de impor freios à liberalização comercial irrestrita.

Na prática, o controle sobre a promoção incondicional de práticas neoliberais ocorreu, dentre outras formas, por meio de flexibilizações ao princípio da Nação Mais Favorecida, incluindo: a concessão de preferências não recíprocas, no âmbito de um Sistema Geral de Preferências[25]; a prerrogativa de negociação de Acordos Preferenciais de Comércio (APC), dentre os quais destacam-se os Acordos Regionais de Comércio (ARC)[26]; a aplicação de medidas de defesa comercial, destinadas ao combate a práticas desleais de comércio internacional (como salvaguardas[27]); etc.

O sucesso na consolidação da OMC pode ser explicado, portanto, pela habilidade do regime internacional de comércio em desenvolver um código jurídico sólido contrabalançado pela possibilidade de recurso a desvios de comportamento destinados a endereçar questões que extrapolam a lógica de

[25] *Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries - Decision of the GATT Contracting Parties of 28 November 1979*. A Cláusula de Habilitação (*Enabling Clause*), prevista pelo documento, permite que países desenvolvidos garantam tratamento tarifário preferencial às importações originárias de países em desenvolvimento, desviando-se do princípio de NMF. Assim, tratamento tarifário preferencial pode ser concedido a um país em desenvolvimento e não a outro, desde que o país desenvolvido trate da mesma forma todos os países em desenvolvimento "situados similarmente".

[26] Conforme Art. XXIV do GATT-94. Segundo tal disposição, a liberalização comercial pode ser feita mais rapidamente entre um grupo limitado de países por meio de Acordos Preferenciais de Comércio (sob a forma de áreas de livre comércio ou regiões aduaneiras), permitindo a concessão de condições mais favoráveis de tratamento (eliminação das tarifas aduaneiras) entre os países – não obstante tal conduta represente um desvio ao princípio de NMF. Entende-se que a liberalização comercial no âmbito de acordos preferenciais pode servir de ponto de partida para a liberalização na esfera multilateral no futuro (BOSSCHE, 2016).

[27] Conforme o Acordo sobre Salvaguardas e o Artigos XIX do GATT-94. Tratam-se de exceções aplicáveis a situações de emergência, caracterizadas por um surto de importações que causam ou ameaçam causar dano grave à indústria doméstica. São aplicadas para lidar com um tipo de comércio considerado "justo", em que o exportador é considerado inocente (*blameless*) e o produto importado não é objeto de qualquer prática desleal de comércio (dumping ou subsídio). Salvaguardas devem ser medidas temporárias de restrição da competição dos produtos importados, oferecendo o espaço de alívio necessário à indústria doméstica para se adaptar às novas condições de mercado (BOSSCHE, 2016).

maximização do bem-estar econômico e perpassam, por exemplo, objetivos de desenvolvimento sustentável e proteção do meio-ambiente.

A experiência histórica promovida pela OMC indica que a capacidade de uma organização internacional de se adaptar a novas realidades, face à emergência de um novo debate que requeira a atualização das regras, corresponde precisamente ao desafio que definirá a sua permanência como expressão de um dado regime internacional.

Contudo, na medida em que o quadro jurídico sustentado pela organização se descola das práticas inauguradas pelos atores, informados exogenamente por novas fontes normativas, observa-se que o papel destas instituições é relativizado, uma vez que parcela de suas atribuições extravasa o domínio público e passa a ocupar a esfera de atuação privada.

Atualmente, é possível que essa seja precisamente a situação enfrentada pela OMC. O renascimento de uma agenda comercial pautada pelo mercado e descolada do imperativo da chancela dos governos nacionais representa o atual debate envolvendo o desenvolvimento de padrões regulatórios relativos a produtos e processos produtivos. Embora o multilateralismo possa representar ainda uma esfera de contenção de eventuais desvios promovidos pelos Estados a respeito de questões previamente negociadas (em especial de natureza tarifária), a tutela sobre a agenda regulatória mostra-se compartilhada entre empresas e governos, com crescente primazia das primeiras sobre os segundos.

Portanto, cumpre compreender as razões que teriam levado à diminuição da participação da organização no endereçamento direto da discussão sobre padrões privados, cuja agenda foi assumida pelos agentes de mercado.

3.2 Desafios à multilateralização da regulação privada

Não obstante a dificuldade da organização para lidar com a emergência dos padrões privados nas relações comerciais internacionais, o presente texto defende que o enfraquecimento da agenda multilateral para tratamento do tema na OMC é precisamente uma escolha voluntária dos Estados ou partes contratantes da OMC.

Conforme se verá a seguir, esta decisão parece refletir uma preocupação com a distribuição de ganhos. Nesse sentido, a cooperação entre os Estados aparenta conviver com uma lógica de competição na qual ganhos relativos são mais relevantes do que ganhos absolutos (GRIECO, 1993). Nos casos em que os resultados prováveis da cooperação no âmbito multilateral representam ganhos proporcionalmente maiores para alguns Estados, tais vantagens podem ser encaradas como uma assimetria por outro conjunto de países, gerando reveses ao processo negociador (NOGUEIRA, 2005). O impasse relativo à discussão sobre padrões privados seria reflexo, portanto, de um problema distributivo da agenda multilateral de comércio.

Sustenta-se no presente texto que o freio ao tratamento dos padrões privados na esfera multilateral de comércio possui quatro dimensões distintas. Imperativos de ordem jurídica, política, econômica e social tornam mais desejável, segundo se buscará argumentar, o transbordamento da temática regulatória para além da esfera interestatal, mediante a sua reapropriação pelas lideranças de mercado.

3.2.1 Questão de legalidade: ausência de mandato jurídico

Padrões privados podem implicar uma desproporcionalidade entre o nível de restrição criada pela exigência e o risco que esta visa mitigar, criando um obstáculo desnecessário ao comércio. Neste caso, cumpre ao exportador interessado no questionamento dessas medidas a apresentação, a um ponto focal responsável pelo gerenciamento de informações regulatórias no país, de informações que demonstrem o caráter restritivo dos entraves impostos e indiquem sua necessidade de remoção – procedimento similar é realizado em questionamentos apresentados contra padrões públicos compulsórios. Trata-se da apresentação de uma queixa formal, pela empresa, quanto à existência de uma possível barreira imposta no exterior.

Por se tratarem de padrões privados, há de se notar, contudo, que o governo do país de origem do produto sujeito à medida não dispõe de um fórum de natureza jurídica pública para contestação e superação destas exigências.

Uma vez que as exigências impostas por um terceiro país não sejam expressamente formuladas por entidades governamentais, cumpre analisar se os órgãos regulatórios privados responsáveis pela sua elaboração podem ser acomodados no escopo das disposições previstas pelos Acordos TBT e SPS e, portanto, questionados no âmbito da OMC.

Desta maneira, análises jurídicas sobre o enquadramento dos padrões privados às regras da OMC são necessárias para avaliar as ações requeridas para dotar o tema de uma dimensão multilateral.

A percepção dos atores quanto à necessidade de que regimes internacionais multilaterais, liderados por agentes públicos, sejam responsáveis por disciplinar a temática regulatória privada não é consensual. As dificuldades em atribuir à OMC, por exemplo, a responsabilidade por reger a agenda regulatória privada dizem respeito à legitimidade da organização para interferir em condutas que não são de Estado, mas de mercado. Nesse sentido, a atribuição de responsabilidade ao Estado ou parte contratante pela formulação e implementação de medidas privadas requer, a princípio, a identificação da participação do governo no desenvolvimento destas iniciativas, de modo que tais padrões se tornem um ato governamental (MAVROIDIS; WOLFE, 2016).

Segundo as disposições do artigo 4.1 do Acordo TBT da OMC, observa-se que:

> "*Os Membros assegurarão que suas instituições de normalização do governo central aceitem e cumpram o Código de Boa Conduta para Elaboração, Adoção e Aplicação de Normas contido no Anexo 3 a este Acordo (doravante denominado "Código de Boa Conduta"). Eles tomarão as medidas razoáveis a seu alcance para assegurar que as instituições de normalização públicas locais ou não governamentais existentes em seu território, bem como as instituições de normalização regionais das quais eles ou uma ou mais instituições existentes em seu*

> *território sejam Membros, aceitem e cumpram este Código de Boa Conduta. Adicionalmente, os Membros não tomarão medidas que tenham o efeito direto ou indireto de obrigar ou encorajar tais instituições de normalização a agir de forma incompatível com o Código de Boa Conduta. As obrigações dos Membros, a respeito do cumprimento das disposições do Código de Boa Conduta pelas instituições de normalização, aplicar-se-ão independentemente de uma instituição de normalização ter aceito ou não o Código de Boa Conduta.*"

Trata-se de uma hipótese possível de responsabilização do Estado pela adoção de uma conduta privada passível de questionamento no âmbito da OMC. Conforme indica o texto do Acordo, os Membros da organização devem tomar as medidas necessárias para que o Código de Boa Conduta seja cumprido pelos entes normalizadores privados. Tal entendimento carece, todavia, de uma definição mais clara quanto ao termo "instituições de normalização não governamentais".

Apesar da ausência de uma definição sobre as "instituições de normalização não governamentais", o Acordo sobre Barreiras Técnicas apresenta, no artigo 8º de seu Anexo 1, uma definição a respeito de "instituições não governamentais":

> *"Instituição que não seja do governo central nem instituição pública local, inclusive uma instituição não governamental legalmente habilitada para fazer cumprir um regulamento técnico."*

É possível inferir que, a menos que uma instituição não governamental disponha de habilitação legal concedida por um órgão de governo, ela não está

diretamente relacionada às obrigações previstas pelo Acordo, isentando-se de quaisquer obrigações a respeito de suas ações (MAVROIDIS; WOLFE, 2016).

Sob a perspectiva do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, destaca-se a previsão do artigo 13, segundo a qual:

> *"[...] Os Membros formularão e implementarão medidas e mecanismos positivos em favor da observação das disposições do presente Acordo por outras instituições além das instituições do governo central. Os Membros adorarão as medidas razoáveis que estiverem a seu alcance para assegurar que as instituições não-governamentais existentes em seus territórios, assim como os órgãos regionais, dos quais instituições pertinentes em seus territórios sejam membros, cumpram com as disposições relevantes do presente Acordo. Ademais, os Membros não adotarão medidas que tenham o efeito de direta ou indiretamente obrigar ou encorajar tais instituições não-governamentais ou regionais a agirem de forma incompatível com as disposições do presente Acordo. Os Membros assegurarão o uso dos serviços de instituições não-governamentais para a implementação de medidas sanitárias ou fitossanitárias apenas se tais entidades cumprirem com as disposições do presente Acordo."*

Assim como no Acordo TBT, o Acordo SPS carece de uma definição sobre "instituições não governamentais". Além disso, as obrigações previstas pelo Acordo SPS só se aplicam a instituições que forneçam serviços requeridos pelos órgãos públicos, de modo que a vinculação das disposições do texto requer uma forte ligação dos organismos não governamentais com as funções de governo (MAVROIDIS; WOLFE, 2016).

Cabe ressaltar que, em Painel da OMC, o caso *Japan – Film* considerou que determinados incentivos dependentes da ação governamental, que contribuam para que entes privados atuem de modo específico, podem ser considerados como uma medida pública (OMC, WT/DS44/R). Nestas circunstâncias, condutas privadas que dispõem de envolvimento governamental significativo são passíveis de serem atribuídas a um membro da OMC (AMARAL, 2014) e, portanto, questionadas no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da organização.

Conforme revelou a disputa japonesa, é possível demonstrar a existência de incentivos públicos para a promoção de uma conduta privada descolada das regras multilaterais. O apoio governamental implícito pode gerar, portanto, a evasão em relação às obrigações previstas pela OMC (WOUTERS; GERAETS, 2012, p. 485).

Não obstante o reconhecimento, pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, de que a existência de um envolvimento público na esfera privada pode ensejar a necessidade de readequação às regras multilaterais, dúvidas ainda persistem a respeito dos casos de omissão atribuídos a governos, quando estes agem passivamente diante de uma determinada conduta privada condenável frente às regras internacionais de comércio (MAVROIDIS; WOLFE, 2016).

Apesar destes desafios observados em escala multilateral, é importante ressaltar que o Brasil, desde 2017, promove esforços sistemáticos relacionados ao tratamento dos padrões privados. Embora sejam menos direcionadas à supervisão dos padrões voluntários nacionais e sua conformidade com as prescrições multilaterais, dedicando-se mais intensamente à identificação e superação de barreiras regulatórias interpostas contra as exportações brasileiras, as iniciativas empreendidas pelo Governo Brasileiro a respeito dessa agenda são revestidas de caráter institucional e dispõem de diversos núcleos de discussão.

Destaca-se, por exemplo, a Plataforma Brasileira de Normas Voluntárias de Sustentabilidade, criada no âmbito do UNFSS. Seus principais objetivos incluem a coleta e a discussão de dados e estudos sobre o impacto de normas

voluntárias de sustentabilidade sobre as exportações brasileiras, bem como o desenvolvimento de políticas nacionais capazes de maximizar os efeitos positivos dessas exigências[28].

Outro exemplo da atuação brasileira nessa esfera diz respeito ao Comitê Brasileiro de Barreiras Técnicas ao Comércio (CBTC). Criado em 1983, sob a designação de Comitê de Coordenação sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, o grupo foi renomeado em 2014, tendo sido ainda objeto de mudanças acerca de sua composição e competências[29].

Dentre os novos objetivos do Comitê, destacam-se a sua atuação como fórum de discussões entre governo e iniciativa privada para definir diretrizes a serem propostas em negociações brasileiras em acordos internacionais, no âmbito das barreiras técnicas ao comércio, além da criação, conforme as suas necessidades, de Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho para empreender as atividades que lhe são atribuídas (o que pode incluir, por exemplo, o aprofundamento das discussões sobre padrões privados)[30].

Finalmente, o Governo Brasileiro criou, em 2017, o Sistema Eletrônico de Monitoramento de Barreiras às Exportações (SEM Barreiras)[31]. Trata-se de um sistema governamental, disponibilizado em sítio eletrônico, com a finalidade de permitir a comunicação acerca de barreiras comerciais externas impostas contra as exportações brasileiras. No âmbito das competências dos órgãos da administração pública federal responsáveis pela administração da plataforma,

---

[28] Mais informações sobre a Plataforma brasileira estão disponíveis na página do INMETRO: http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/normas-voluntarias-sustentabilidade.asp. Último acesso em: 31/03/2019.

[29] Conforme Resolução nº 01, de 03 de dezembro de 2014, do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO). Disponível em: http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/PDF/cbtc/Conmetro_res_1_2014.pdf. Último acesso em: 31/03/2019.

[30] No âmbito dos trabalhos do CBTC, um Grupo de Trabalho sobre padrões privados foi criado em 2014. A agenda da primeira reunião do Grupo pode ser acessada em: http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/PDF/cbtc/Minuta_1a_reuniao_CBTC-GT-PP.pdf. Último acesso: 31/03/2019.

[31] Conforme Decreto nº 9.195/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9195.htm. Último acesso em: 31/03/2019.

destacam-se a responsabilidade pena análise de informações prestadas pelos usuários com vistas à identificação de barreira externa, bem como a definição e a execução de ações para superar barreiras externas identificadas ou mitigar os seus efeitos.

3.2.2 Questão de soberania: ausência de mandato político

Em continuidade às discussões realizadas previamente ao abrigo da organização, os seus membros acordaram, em reunião do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC ("Comitê SPS") realizada em abril de 2011, em adotar cinco ações destinadas a lidar com a existência de padrões privados (OMC, G/SPS/55)[32]. A primeira destas iniciativas diz respeito ao desenvolvimento de uma definição de trabalho para os padrões privados sanitários e fitossanitários ("*SPS-related private standards*"), requerida para o aprofundamento da análise sobre a relação entre os padrões privados e a OMC.

Em outubro de 2013, foi criado um grupo de trabalho, liderado pela China e pela Nova Zelândia, responsáveis pela gestão de um grupo de trabalho eletrônico (*eletronic working group – e-WG*). Em 2014, tendo em vista a dificuldade na obtenção de consenso sobre uma definição para os padrões privados, os coadministradores do grupo de trabalho propuseram, para consideração dos demais membros envolvidos nas discussões, uma nova definição para o termo.

[32] Embora somente cinco ações tenham recebido o endosso do Comitê, outras sete propostas, que não foram objeto de consenso entre os membros, foram elaboradas em março de 2011 pelo Grupo de Trabalho (G/SPS/W/256). Tais iniciativas envolvem: i) o incentivo à troca de informações entre os membros da OMC a respeito de padrões privados, de modo a ampliar o entendimento sobre a relação destas exigências com regulamentos governamentais ou com padrões internacionais; ii) a criação de um fórum específico destinado à discussão de preocupações comerciais específicas relacionadas a padrões privados; iii) o desenvolvimento de diretrizes sobre a implementação do artigo 13 do Acordo SPS; iv) a criação de um mecanismo de transparência relacionado a padrões privados; v) o desenvolvimento de um Código de Boa Conduta relativo especificamente à preparação, adoção e aplicação de padrões privados; vi) a formulação de diretrizes destinadas a encorajar os membros da OMC a colaborarem com organismos responsáveis pela elaboração de padrões privados em seus territórios; e vii) o aprofundamento do entendimento acerca da relação entre padrões privados e as regras multilaterais de comércio.

Contudo, não foi obtido consenso com relação à definição operacional proposta e, a pedido do Comitê SPS, foi realizado em março de 2014 um trabalho de pesquisa sobre as definições existentes, em outras organizações internacionais, a respeito dos padrões privados (OMC, G/SPS/R/75)[33]. O documento foi revisado em julho de 2014 a fim de contemplar novas sugestões apresentadas por Argentina e Canadá (OMC, G/SPS/GEN/1334/Rev.1).

[33] Conforme ata da reunião do Comitê, de março de 2014: "*Após a apresentação de sugestão pelo Canadá, o Comitê concordou em solicitar ao Secretariado que investigue as definições existentes de "padrões privados" de outras organizações internacionais e as distribua antes da próxima reunião do Comitê, a ocorrer em julho. O Comitê decidirá se deve continuar as discussões no Comitê ou no e-WG, com o objetivo de adicionar elementos relativos ao Acordo SPS a respeito de uma definição existente de padrões privados*" (G/SPS/R/74, para. 11.10, tradução nossa). "*Following a suggestion by Canada, the Committee had agreed to request the Secretariat to research existing definitions of "private standards" from other international organizations and circulate these before the next meeting in July. The Committee would then decide whether to continue discussions in the Committee as a whole or in the e-WG, with the objective of adding SPS elements to an existing definition of private standards*."

Quadro 1 - Definições existentes de um padrão privado em outras organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO	DEFINIÇÃO EXISTENTE DE PADRÃO PRIVADO	FONTE/REFERÊNCIA
Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization - FAO*)	Os padrões privados de segurança alimentar são geralmente estabelecidos por empresas e coalizões responsáveis pela elaboração de normas (*standard setting coalitions*) e visam facilitar o gerenciamento de cadeias de suprimentos (...) Os padrões privados são padrões estabelecidos (criados) por entidades privadas comerciais ou não comerciais, incluindo empresas, organizações industriais e organizações não governamentais (ONGs). (Brunsson e Jacobsson, 2000)	"Private Food Safety Standards: Their Role in Food Safety Regulation and their Impact." Documento elaborado por Renata Clarke para apresentação e discussão na 33ª sessão da Comissão do *Codex Alimentarius Commission*. FAO 2010, p. ii. http://www.fao.org/docrep/016/ap236e/ap236e.pdf "The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes" Documento preparado para a FAO/OMS - Spencer Henson e John Humphrey. Maio de 2009, p.5 do documento principal. http://ec.europa.eu/food/international/organisations/sps/docs/private_standards_codex_en.pdf
Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization* - FAO) / Organização Mundial da Saúde - OMS (*World Health Organization - WHO*) - Comissão do *Codex Alimentarius*	Os padrões privados são padrões que são projetados e de propriedade de entidades não governamentais.	"Consideration of the Impact of Private Standards" (citing Liu, P: "Private standards in international trade: issues, opportunities and long-term prospects". Encontro de experts da FAO, Feeding the World by 2050, Roma, 2009, p.2) CX/CAC 10/33/13 Programa conjunto FAO/WHO de Padrões Alimentares. Comissão do *Codex Alimentarius*, 33ª Sessão, 5-9 junho de 2010 ftp://ftp.fao.org/codex/Meetings/CAC/cac33/cac33_13e.pdf
Centro de Comércio Internacional – CCI (*International Trade Centre - ITC*)	Os padrões privados são entendidos como normas desenvolvidas por entidades privadas, como empresas, organizações não governamentais ou coalizões multipartidárias. Estes padrões podem variar em escopo, propriedade e objetivos. Os objetivos variam desde a conservação ambiental, garantindo a segurança alimentar ou a proteção dos direitos sociais e humanos na promoção de boas práticas agrícolas e de produção. Padrões privados podem ser padrões numéricos que definem características exigidas de produtos, como limites de contaminantes ou limites máximos de resíduos, ou padrões de processo que prescrevem os processos de produção (incluindo objetivos de desempenho) ou relativos a sistemas de gerenciamento e requisitos de documentação.	"When do Private Standards Work?" Genebra: ITC, 2012, ix., 52 páginas (Série de revisão da literatura sobre os impactos dos padrões privados, parte IV). Doc. Nº MAR-12-227.E, p.2 http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Policy_Makers/Articles/When%20do%20Private%20Standards%20Work%20-%20Part%20IV%20for%20web.pdf

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (*Organization for Economic Cooperation and Development - OECD*)	A eficácia da troca é reforçada por duas funções principais de um padrão - como garantia de qualidade mínima e definição das características ou especificações do produto ou seu processo de produção e critérios de desempenho associados. Os padrões refletem as necessidades dos grupos que os expressam e, enquanto os grupos diferirem, seus padrões ideiais refletirão essas diferenças.	"Interaction of Public and Private Standards in the Food Chain", Smith, G. (2009), OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 15, OECD Publishing, p.11. http://dx.doi.org/10.1787/221282527214
Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD*)	As reivindicações de sustentabilidade por design são padrões privados. Eles são projetados e implementados por organizações fora do setor público e promovidos para uso de produtores e varejistas como um serviço. No caso da agricultura, este documento, referido como padrão, definirá quais produtos de pragas são autorizados ou proibidos, mecanismos de preparação do solo permitidos e práticas de manejo de todos os insumos da fazenda.	http://www.unctad.info/en/Sustainability-Claims-Portal/DiscussionForum/Environmental/
Banco Mundial (*World Bank*)	Os padrões privados podem servir de catalisadores, reduzindo ainda mais os custos de transação no comércio de longa distância, fornecendo um estímulo e uma orientação para investimentos em modernização da cadeia de suprimentos e proporcionando incentivos maiores para a adoção de práticas melhores e mais seguras de produção e agricultura.	http://go.worldbank.org/NNH7VQY1Z0

Fonte: OMC (2014).

O levantamento resultou na elaboração de um novo documento, discutido pelo grupo de trabalho em julho de 2014. Além disso, os membros foram convidados a apresentar sugestões com relação à proposta de definição encaminhada previamente pelos coadministradores e às definições encontradas no estudo comparativo realizado.

Posteriormente, foi apresentada na reunião do Comitê SPS, em outubro de 2014, uma nova proposta de definição para padrões privados. Esta dispõe que:

> *"Uma exigência privada sanitária ou fitossanitária corresponde a uma exigência ou condição, ou um conjunto de prescrições ou condições escritas, que se relacionam*

> *com a segurança alimentar, com a vida e a saúde dos animais ou com a preservação dos vegetais, que podem ser utilizadas em transações comerciais e que são aplicadas por uma entidade não governamental que não exerce autoridade governamental*[34]*"* (OMC, G/SPS/W/281, para. 15, tradução nossa).

O texto é ainda acompanhado da seguinte advertência: "*A definição de trabalho é entendida sem prejuízo dos direitos e obrigações dos Membros e não representa as opiniões dos Membros acerca do alcance do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias*[35]" (OMC, G/SPS/W/283, para. 3, tradução nossa)

Apesar da aprovação da maior parte dos Membros com relação à definição proposta, houve oposição dos Estados Unidos e da União Europeia em virtude de dissonância quanto ao emprego de determinados termos na redação sugerida, conforme a comunicação apresentada pelo grupo de trabalho em março de 2015[36].

Além disso, outros países também apresentaram comentários específicos com relação à proposta apresentada: a Argentina, por exemplo, indicou o interesse em discutir o termo "escrito", o qual foi considerado como restritivo ao escopo da definição por excluir determinadas exigências que resultam de prática fundada em costumes. Países como Japão e Austrália, por outro lado, ofereceram maior flexibilidade, demonstrando disposição em aderir tanto à

---

[34] *An SPS-related private standard is a written requirement or condition, or a set of written requirements or conditions, related to food safety, or animal or plant life or health that may be used in commercial transactions and that is applied by a non-governmental entity that is not exercising governmental authority."*

[35] "*This working definition is without prejudice to the rights and obligations of Members, or the views of Members on the scope of the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*."

[36] A União Europeia, por exemplo, manifestou interesse na substituição da expressão "entidade não governamental" por "órgão privado", além de sugerir a exclusão do termo "exigência".

proposta apresentada pelos administradores quanto àquela sugerida pela União Europeia.

Houve ainda resistência a respeito da proposta de texto para a advertência, uma vez que a União Europeia apresentou a seguinte sugestão de redação:

> *"A definição de trabalho é entendida sem prejuízo dos direitos e obrigações dos Membros por força do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, incluída, ainda que não exclusivamente, a questão relativa ao escopo deste Acordo*[37]*"* (OMC, G/SPS/W/283, para. 17, tradução nossa).

Mesmo após os esforços visando à delimitação de uma definição de trabalho para os padrões privados, o Comitê SPS não foi capaz de obter consenso nas discussões quanto à proposta apresentada. Face ao impasse, os coadministradores do grupo responsável pela elaboração de uma definição para o termo sugeriram, em reunião realizada em março de 2015, que fosse dado início a um "período de reflexão", para que os Membros pudessem aprofundar a análise sobre esse assunto. Foi acordado ainda que as discussões seriam retomadas quando apropriado, de modo a estabelecer uma definição de trabalho tão logo que possível.

> *"Houve, em particular, um impasse com os termos "entidades não governamentais" e "exigência", de modo que os coadministradores sugeriram um período de reflexão para que todos os membros do grupo de trabalho eletrônico*

[37] "*This working definition is without prejudice to the rights and obligations of Members provided for in the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, including, but not limited to, the question of the scope of that Agreement."*

refletissem mais sobre o assunto[38]*"* (OMC, G/SPS/R/78, tradução nossa).

O período que sucedeu a suspensão provisória das atividades envolvendo a busca por uma definição sobre os padrões privados foi marcado pela ausência de progresso no debate entre os membros. A ausência na flexibilidade para gerar consenso provocou um impasse, demonstrando que eventuais avanços requereriam outras abordagens, novas e inovadoras. Até que avanços pudessem ser promovidos, a necessidade de encontrar uma definição para padrões privados permaneceria na agenda do Comitê. Segundo o Presidente do Comitê SPS, em reunião levada a cabo em 2015, "as dificuldades em acordar uma definição de trabalho sobre padrões privados relacionados ao Acordo SPS refletem mais do que um mero problema de redação e requerem enquadramento sob uma perspectiva mais ampla" (OMC, G/SPS/R/79).

A implementação das demais quatro ações aprovadas[39], por sua vez, foi beneficiada pela promoção de avanços pontuais nestas esferas, conforme relatos produzidos pelos membros em 2018 (OMC, G/SPS/GEN/1612, para. 14.19). Tais avanços incluem a organização de Sessões Temáticas de discussão sobre padrões privados no âmbito dos trabalhos do Comitê TBT (OMC, JOB/TBT/41/Rev.1; JOB/TBT/42; JOB/TBT/42/Corr.1; G/TBT/GEN/144; e G/TBT/GEN/144/Add.1); a realização de Sessões de discussão no Fórum

[38] "*There had in particular been an impasse with the terms "non-governmental entities" and "requirements" and the co-Stewards had suggested a cooling off period for all e-WG Members to reflect further on the issue."*

[39] São elas: i) o intercâmbio regular de informações sobre padrões privados entre o Comitê SPS e organizações internacionais relacionadas no âmbito do Acordo SPS (como o *Codex Alimentarius*); ii) a prestação de informações pelo Secretariado da OMC ao Comitê SPS acerca de desenvolvimentos relevantes no debate sobre padrões privados levados a cabo em outros foros da organização; iii) o fortalecimento da troca de informações entre os membros da OMC e os organismos normalizadores presentes em seus territórios (firmas varejistas, certificadoras, Organizações Não Governamentais, dentre outros), de modo a promover a sensibilização sobre a importância de padrões internacionais e encorajar iniciativas de harmonização e reconhecimento mútuo das exigências; e iv) a ampliação dos esforços destinados à disseminação de informações sobre a importância da utilização de padrões internacionais, podendo o Comitê SPS valer-se de ações de cooperação com organizações internacionais relacionadas no Acordo SPS para a elaboração de materiais informativos.

Público da OMC sobre a matéria ao longo dos últimos anos[40]; a realização de ações destinadas a ampliar a compatibilidade entre as exigências oficiais e aquelas emitidas por organizações normalizadoras privadas (OMC, G/SPS/GEN/1024); e a divulgação de materiais informativos sobre a importância de utilização de padrões internacionais.

Além disso, em junho de 2016, a China relatou, em reunião do Comitê, estar em processo de elaboração de um documento contendo "Diretrizes de Boas Práticas relativas aos Padrões Privados", convidando os demais membros a contribuírem com o texto (OMC, G/SPS/GEN/1612, para.14.25). Para a China, a aplicação destas diretrizes pelas entidades privadas de normalização e pelos membros que as acolhem poderia contribuir para que os padrões privados promovessem contribuições positivas, evitando simultaneamente a criação de barreiras desnecessárias ao comércio.

Em suma, apesar de haver registros que datam de 2005 a respeito das discussões multilaterais sobre o impacto dos padrões privados e a sua relação com as regras internacionais de comércio (OMC, G/SPS/R/37/Rev.1, paras.16-20), o tema jamais chegou a compor o mandato negociador dos Estados ou partes contratantes, tampouco foi objeto de avanços capazes de resultar em uma definição de trabalho pelos Comitês TBT e SPS. Portanto, não há, até o momento, qualquer delegação de mandato político para que a Organização avance na composição de novos acordos sobre a matéria.

As demais ações que usufruíram de relativo progresso, destinadas a ampliar a conscientização sobre o assunto e a fortalecer a troca de informações entre Estados e organismos internacionais de normalização, pouco podem oferecer em termos de constrangimento sobre a conduta dos Estados, uma vez que não são vinculantes sobre a conduta destes ou sobre as organizações privadas sob a sua tutela[41].

[40] Disponível em: https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum_e/public_forum_e.htm. Último acesso: 14 de outubro de 2018.

[41] Embora tal iniciativa não influencie diretamente as discussões sobre a melhoria da governança regulatória privada, o governo brasileiro, sob a coordenação da Casa Civil e da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), passou a fortalecer os esforços, sobretudo a partir de 2018, destinados à elaboração de uma agenda de "coerência regulatória". Trata-se da adoção de um

3.2.2.1 A atuação dos países em desenvolvimento

O avanço na construção multilateral de uma agenda relacionada à elaboração e adoção de padrões privados torna-se ainda mais imperativo, na percepção de alguns países, na medida em que custos crescentes associados com a obtenção de certificação, dificuldades em atender a diferentes esquemas contendo exigências conflitantes e o número crescente de auditorias contribuem para minar a percepção dos agentes econômicos com relação à relevância das autoridades nacionais responsáveis pela regulação – uma vez que os requisitos oficiais deixaram de ser a base necessária para promover o acesso a mercados.

A debilitação da relevância usufruída pelas exigências nacionais (e até mesmo internacionais), em oposição ao crescente prestígio desfrutado por organismos de normalização privados, confirma-se pela demonstração de preocupação exposta por Belize em reunião do Comitê SPS.

> "[...] *Belize indicou que o nível de proteção adequado de um país não deveria ser estabelecido pelo setor privado e enfatizou que o Comitê SPS possuía um papel vital a desempenhar na resolução de questões relacionadas aos padrões privados e seu papel no comércio internacional*[42]" (OMC, G/SPS/R/76, para. 11.23, tradução nossa).

conjunto sistemático de medidas com o objetivo de aumentar a qualidade da regulação, otimizar o desempenho dos servidores públicos, revisar o estoque de medida regulatórias adotadas pelo Poder Público e evitar sobreposição de regras emanadas pelos diversos órgãos da administração pública. Estes esforços resultaram, por exemplo, na publicação de Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório (Diretrizes Gerais AIR) e o Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (Guia AIR). Mais informações sobre o histórico da atuação do Governo Brasileiro nesta matéria podem ser obtidas em: http://www.casacivil.gov.br/conteudo-de-regulacao/regulacao/boas-praticas-regulatorias. Último acesso: 31/03/2019.

[42] "[…] *Belize had noted that a country's appropriate level of protection should not be set by the private sector, and stressed that the SPS Committee had a vital role to play in addressing the issues related to private standards and their impact on international trade*."

Proferido em outubro de 2014, o registro é representativo do posicionamento de um grupo de países que, não obstante a dificuldade em obter consenso sobre uma terminologia jurídica dos padrões privados, acreditam que o intercâmbio de informações sobre este tema deveria ocupar posição de destaque na agenda do Comitê.

Ao apelo de Belize somam-se as preocupações apresentadas no âmbito do Comitê SPS por outros países em desenvolvimento. Em 2010, Cuba relatou os efeitos alegadamente nocivos promovidos pelo enfraquecimento de padrões regulatórios públicos, face ao protagonismo assumido pelos padrões de mercado:

> *"Consideramos que os padrões privados são restritivos ao comércio pois dizem respeito a segmentos de mercado selecionados e só podem ser atendidos por um número limitado de produtores. Além disso, são frequentemente mais rigorosos do que os limites estabelecidos pelas organizações internacionais ou pelos próprios padrões de proteção da saúde humana do país, e até mesmo do que a legislação interna do país em questão*[43]*"* (OMC, G/SPS/GEN/1055, tradução nossa).

Preocupações similares foram apresentadas ao Comitê SPS também pela Nigéria (OMC, G/SPS/GEN/1398), por meio da circulação de comunicado expressando as dificuldades geradas pelos requisitos de natureza privada.

No âmbito do Comitê TBT, por sua vez, há registros de países como Brasil, China, Índia, Egito, Paquistão e Rússia acerca da necessidade de ampliar, de modo transparente, as discussões destinadas a compreender o papel dos padrões privados. Parcela destas críticas reconhecem que os padrões privados

[43] *"We consider private standards to be trade restrictive in that they concern selected market segments and can only be met by a limited number of producers. Moreover, they are often stricter than the limits laid down by the international organizations or the country's own human health protection standards, and even than the domestic legislation of the country concerned."*

exercem influência no acesso de empresas a mercados estrangeiros, podendo representar um ônus ao processo produtivo. A internalização de boas práticas internacionais de regulação pelos organismos privados de normalização é considera um exemplo de prática capaz de minimizar os entraves motivados por padrões de mercado (OMC, G/TBT/M/69, paras. 3.373-3.383).

Por outro lado, outras partes contratantes da OMC como Estados Unidos, Japão e União Europeia alertam sobre o que consideram uma discussão prematura, fazendo-se necessária a introdução de um documento formal para exame e discussão do Comitê TBT. Há alegações indicando ainda a ausência de afinidade temática para tratamento do tema pelo Comitê TBT, conforme demonstrado pelo posicionamento da delegação europeia:

> *"[...] Padrões privados, independentemente de sua definição ou significado (não houve acordo a esse respeito, como demonstraram as discussões no Comitê SPS), consistiam em documentos que não correspondiam à definição de padrões sob o Acordo TBT e, como tal, estavam fora do escopo do Acordo e, portanto, do trabalho do Comitê*[44]*"* (OMC, G/TBT/M/69, para. 3.380, tradução nossa).

Torna-se latente, nesse contexto, que as exigências privadas técnicas, sanitárias ou fitossanitárias são construídas especialmente dentro das fronteiras de países desenvolvidos, afetando sobremaneira as exportações originárias de países em desenvolvimento cujas empresas estão menos aptas a se adaptarem a tais imperativos de mercado (OMC, G/SPS/GEN/932/Rev.1).

O dissenso dos membros da OMC sobre a necessidade de aprofundamento do debate nesta matéria pode ser compreendido como um reflexo da própria assimetria de poder entre os países e da própria influência

[44] *"[…] Private standards, whatever their definition or meaning (there was no agreement in this regard, as discussions in the SPS Committee demonstrated), were documents which did not meet the definition of standards under the TBT Agreement, and, as such, were outside the scope of the Agreement and, hence, of the Committee's work."*

exercida pelos Estados ou partes contratantes sobre o processo de regulação. Enquanto os representantes oficiais de países mais afetados pelas restrições privadas engajam-se ativamente no debate sobre o impacto dos padrões privados no sistema multilateral de comércio (vide as contribuições apresentadas por Argentina, Brasil e China, bem como as queixas trazidas por Belize, Cuba e Nigéria), os porta-vozes de países mais desenvolvidos (em especial, Estados Unidos e União Europeia) apresentam maior resiliência a respeito da incorporação do tema na agenda de discussões da organização internacional.

Sob a ótica política, a inaptidão da OMC para incorporar o tema na sua agenda pode ser explicada pela escolha voluntária de parte de seus membros de impedir que a conduta desempenhada por empresas estabelecidas em seus territórios seja enquadrada como tributária ao controle dos próprios governos nacionais. Caso os governos fossem transformados em fiadores das exigências adotadas pelos agentes de mercado, recairiam sobre os Estados ou membros da organização as mesmas responsabilidades que atualmente se aplicam ao processo de elaboração e adoção de exigências obrigatórias; contudo, o desafio de exercer a supervisão sobre a extensa e fragmentada miríade de atores privados envolvidos no processo regulatório poderia inviabilizar o cumprimento desta tarefa, potencialmente conduzindo os países a sentenças jurídicas desfavoráveis na esfera multilateral de comércio.

3.2.3 Questão de eficiência econômica: maximização dos ganhos decorrentes da regulação privada

A oposição de um grupo de países economicamente mais desenvolvidos ao avanço das discussões sobre padrões privados na esfera multilateral pode encontrar amparo na percepção de que há chances mais contundentes de ganho fora da própria OMC.

Nesse sentido, os esforços dos Estados Unidos têm se provado mais inclinados à defesa de uma definição de um padrão internacional do que da conceituação de organização internacional não governamental. É verdade que:

> *"Os Estados Unidos apoiam os esforços para facilitar o comércio por meio de maior harmonização, quando apropriado, mas não apoiam a designação de organismos específicos como "organismos internacionais de normalização relevantes" nesses setores, ou em qualquer setor, como um meio conveniente, ou até mesmo aconselhável, de promover o objetivo de maior harmonização. […] Além disso, uma maior harmonização resulta do aumento do uso global de um padrão, e esse uso é diretamente atribuível à relevância, eficácia e capacidade do próprio padrão em atender a uma necessidade específica[45]"* (OMC, TN/MA/W/138, tradução nossa).

Sob a ótica econômica, o posicionamento defendido na esfera multilateral pelos Estados Unidos é responsivo às necessidades de mercado, sendo norteado pelos imperativos de relevância e eficácia. Em oposição às propostas de designação de organismos particulares como "órgãos internacionais de normalização", os argumentos apresentados pelo país incluem, por exemplo, a necessidade de que a regulação atenda às necessidades do mercado; a importância de que sejam endereçadas na regulação demandas específicas de países em desenvolvimento; e a aptidão de uma miríade de organismos normalizadores privados para incorporar as demandas da indústria e de setores que requerem exigências inovadoras (OMC, TN/MA/W/138; TN/MA/W/141).

Internamente, o processo regulatório nos Estados Unidos é pautado pela defesa da prevalência da regulação privada. O *American National Standards Institute* (ANSI) ocupa papel de destaque nesse universo, uma vez que o

[45] "*The United States supports efforts to facilitate trade through greater harmonization where appropriate, but does not support designating particular bodies as "relevant international standardizing bodies" in these sectors, or any sector, as a sensible, or indeed advisable, means to promote the goal of greater harmonization. […] Further, greater harmonization results from increased worldwide use of a standard, and that use is directly attributable to relevance, effectiveness and appropriateness of the standard itself in meeting a specific need."*

organismo é responsável por administrar e coordenar o sistema de normalização voluntária nos Estados Unidos. Atualmente, há cerca de 220 organismos acreditados pelo ANSI, os quais são responsáveis pelo desenvolvimento de normas privadas[46].

Embora não seja reconhecido pela OMC como uma organização internacional de normalização, o ANSI declara adotar o Código de Boa Conduta prescrito multilateralmente[47]. Apesar disso, sua atuação não é sujeita a qualquer escrutínio ou atividade de monitoramento (MAVROIDIS; WOLFE, 2016). Além disso, a atuação do órgão é descrita como orientada à produção de padrões internacionais, embora sem o reconhecimento dessa competência pela OMC:

> *"[…] O ANSI desempenha um papel importante na criação de padrões internacionais que suportam a venda global de produtos, o que impede que as regiões usem os padrões locais para favorecer indústrias também locais[48]".*

Assim como o ANSI, na União Europeia busca-se preservar a primazia de outras organizações normalizadoras privadas: o Comitê Europeu de Normalização (*European Committee for Sta*ndardization – CEN), o Comitê Europeu de normalização Eletrotécnica (*European Committee for Electrotechnical Standardization* – CENELEC) e o Instituto Europeu de Normalização das Telecomunicações (*European Telecommunications Standards Institute* – ETSI). Em nome dos governos nacionais, a Comissão Europeia pode solicitar a elaboração de normas voluntárias a estas organizações europeias de normalização, cujo texto preparado pode servir de base para um

[46] Fonte: https://www.ansi.org/about_ansi/faqs/faqs?menuid=1. Último acesso em: 12/10/18.

[47] Segundo o Anexo F da 23ª Revisão Trienal do Acordo TBT, entre 1995 e 2017, 185 organizações normalizadoras de 143 membros da OMC informaram ter aceitado voluntariamente o Código de Boa Conduta desde a sua entrada em vigor. Além disso, uma organização normalizadora regional (*African Organisation for Standardisation*) também aceitou o código.

[48] *"[…] ANSI plays an important part in creating international standards that support the worldwide sale of products, which prevent regions from using local standards to favor local industries."* Fonte: https://www.ansi.org/standards_activities/overview/overview. Último Acesso:01/11/2018.

padrão europeu harmonizado[49]. Apesar do mandato concedido a estas organizações para a elaboração de padrões, a participação dos Estados europeus é encorajada no processo de desenvolvimento e revisão de uma exigência[50].

Finalmente, destaca-se ainda a Organização Internacional de Normalização (*International Organization for Standardization* – ISO). Composta por uma rede de órgãos nacionais de normalização de 162 países, a ISO é uma organização privada que tem por objetivo o desenvolvimento de padrões internacionais relacionados a diversas esferas industriais, incluindo tecnologia, segurança alimentar, sistemas de gestão ambiental, saúde, etc. Atualmente, a organização é composta por 786 comitês e subcomitês técnicos, tendo produzido, desde sua fundação em 1946, mais de 22 mil padrões internacionais[51]. Os órgãos que compõem a ISO são revestidos de graus distintos de autoridade governamental e os trabalhos da organização são, em geral, representativos de agentes privados (MAVROIDIS; WOLFE, 2016).

---

[49] "*A Comissão pode, dentro dos limites das competências estabelecidas nos Tratados, solicitar a um ou vários organismos europeus de normalização que redijam uma norma europeia ou um produto de normalização europeu dentro de um prazo estabelecido. As normas europeias e os produtos europeus de normalização devem ser pautados pelo mercado, ter em conta o interesse público, bem como os objetivos políticos claramente definidos a pedido da Comissão e baseados em consenso. A Comissão determinará os requisitos quanto ao conteúdo a ser satisfeito pelo documento solicitado e o prazo para sua adoção"* (Artigo 10 da Regulação europeia nº 1.025/2012, tradução nossa). *"The Commission may within the limitations of the competences laid down in the Treaties, request one or several European standardisation organisations to draft a European standard or European standardisation deliverable within a set deadline. European standards and European standardisation deliverables shall be market-driven, take into account the public interest as well as the policy objectives clearly stated in the Commission's request and based on consensus. The Commission shall determine the requirements as to the content to be met by the requested document and a deadline for its adoption".* Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32012R1025. Último acesso: 08/11/2018.

[50] *"Os Estados-Membros incentivarão, sempre que adequado, a participação das autoridades públicas, incluindo as autoridades de fiscalização do mercado, nas atividades nacionais de normalização destinadas ao desenvolvimento ou revisão de normas solicitadas pela Comissão [...]" (Artigo 7 da Regulação europeia nº 1.025/2012, tradução nossa). "Member States shall, where appropriate, encourage participation of public authorities, including market surveillance authorities, in national standardisation activities aimed at the development or revision of standards requested by the Commission".* Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32012R1025. Último acesso: 08/11/2018.

[51] Segundo informação disponibilizada na página eletrônica da organização, foram produzidos, ao todo, 22.396 padrões internacionais. Último acesso: 08/11/2018.

Diante do exposto, é notória a atuação de um conjunto de Estados em defesa da autonomia e da qualidade técnica das atividades de normalização promovidas por agentes privados. Por sua vez, o engajamento demonstrado por esse grupo de países no reconhecimento das atividades levadas a cabo por organizações normalizadoras privadas pode ser explicado à luz de imperativos de eficiência econômica e de maximização do bem-estar encampados pelas exigências regulatórias de mercado.

Conforme se verá a seguir, o consentimento dos Estados com a absorção parcial e gradativa destas competências pelos agentes privados obedece, essencialmente, a três imperativos: expertise técnica; supervisão estratégica do poder público; e concorrência.

a. Expertise técnica

Apesar de ser elevado o número de organizações normalizadoras privadas que alegam subscrever ao Código de Boa Conduta da OMC, não há, na prática, qualquer tipo de fiscalização a respeito da conformidade na atuação destes organismos com relação às prescrições emanadas da esfera multilateral. Na realidade, é recorrente a suspeição quanto à capacidade destes agentes privados em endereçar, por exemplo, demandas relacionadas à ampla participação das partes interessadas na regulação discutida:

> *"A abertura e a representatividade da ISO são regularmente questionadas, tanto interna quanto externamente. Os interesses dos consumidores, do trabalho, do meio ambiente, da sociedade civil, das pequenas empresas e dos países em desenvolvimento são notoriamente sub-representados no desenvolvimento de normas ISO e enfrentam barreiras substanciais à participação efetiva, incluindo recursos financeiros, conhecimento técnico e dificuldades de linguagem. Os interesses da indústria transnacional estão fortemente representados.*

> *Desequilíbrios similares são vistos em nível nacional, dentro de muitos órgãos membros da ISO[52]"* (WOOD, 2008, tradução nossa).

Apesar disso, a incapacidade destas organizações em se conformarem a critérios democráticos contrasta com a presumida legitimidade atribuída à sua atuação. A capacidade de organizações como a ISO de atenderem a critérios flexíveis de governança, fundamentados mais em sua expertise técnica e menos em sua capacidade de endereçar demandas relacionadas à ampla participação, torna esses grupos legítimos aos olhos de sua comunidade de apoio (BLACK, 2009).

b. Atuação dos Estados como catalisadores

Embora o presente texto sustente que parcela dos Estados atuam para que as discussões sobre padrões privados não seja objeto de tratamento com repercussão jurídica vinculante no âmbito da OMC, não se deve supor que essa conduta reflete qualquer omissão ou indiferença frente ao debate e às negociações sobre o tema.

Ocorre que a atuação dos agentes públicos vem se tornando crescentemente seletiva, de modo a ocupar um espaço estratégico voltado à coordenação da atividade regulatória. Mesmo que indireta, a atuação dos Estados acaba por contribuir para a criação de um ambiente que favorece o monitoramento e a implementação da regulação privada.

Voltadas à busca da eficiência econômica, estas ações são materializadas por meio de: favorecimento a empresas capazes a atender a

[52] *"ISO's openness and representativeness are regularly questioned, both from within and without. Consumer, labour, environmental, civil society, small business and developing country interests are notoriously underrepresented in ISO standards development and face substantial barriers to effective participation, including financial resources, technical expertise and language difficulties. The interests of transnational industry are heavily represented. Similar imbalances are seen at the national level, within many ISO member bodies."*

padrões regulatórios voluntários em processos de compras públicas; fornecimento de assistência técnica capazes de facilitar a implementação de um determinado padrão privado; e constrangimentos judiciais impostos contra empresas responsáveis pela divulgação falsa ou indevida sobre o uso de padrões *(ABBOTT; SNIDAL, 2008).*

> *"A extensão do controle regulatório estatal tradicional sobre a produção transnacional é dramaticamente menor do que sobre a produção doméstica. Mas enquanto o modelo estatista tradicional se transfere em menor escala para o nível transnacional, o Estado pode usar suas competências direta e indiretamente para moldar o espaço regulatório e influenciar o poder de barganha de atores e instituições não estatais[53]" (ABBOTT; SNIDAL, 2008, tradução nossa).*

c. Concorrência

Outro aspecto adjacente à maximização da eficiência econômica dos padrões privados diz respeito ao nível de competição e de complementariedade na elaboração de normas voluntárias.

Soma-se a isso a potencial intervenção dos Estados, cuja ameaça de materialização é capaz de gerar incentivos para que associações profissionais monitorem adequadamente a qualidade da regulação privada adotada por seus membros e para que esquemas de normalização de mercado pressionem as companhias a adotarem práticas de responsabilidade social *(ABBOTT; SNIDAL, 2008).*

[53] *"The extent of traditional state regulatory control over transnational production is dramatically less than over domestic production. But while the traditional statist model transfers poorly to the transnational level, the state can use its competencies both directly and indirectly to shape the regulatory space and influence the bargaining power of non-state actors and institutions."*

3.2.4 Questão de desenvolvimento social: padrões privados como Bens Públicos Globais

Tradicionalmente, reconhece-se a existência de três tipos de autoridades privadas: a autoridade de mercado, a autoridade moral e a autoridade ilícita (ou autoridade social).

A primeira delas associa-se à delegação ou apropriação da autoridade pelos agentes de mercado, que se tornam capazes de elaborar padrões de regulação reconhecidos e com ampla adesão (*normative market authority*).

A segunda se relaciona à capacidade de fornecer expertise, representar uma posição socialmente progressista ou moralmente transcendente, sob um prisma neutro e, a princípio, desvinculado da atuação dos Estados (ex.: Organizações Não Governamentais, movimentos religiosos, etc). Estes grupos dispõem de autoridade, em grande medida, por força de sua capacidade de representar posições consideradas como progressistas.

A última, por sua vez, contempla a capacidade de atores ilícitos (como máfias e mercenários), sobretudo por meio do controle dos meios de violência, de preencherem certas funções vitais descobertas pela atuação dos Estados. Nesse sentido, estes atores correspondem à única fonte privada de autoridade capaz de fornecer bens públicos aos seus cidadãos (HALL; BIERSTEKER, 2002). Bens Públicos Globais – BPG (*Global Public Goods – GPG*) podem ser definidos como bens cujos benefícios são fortemente universais em termos de países (cobrindo mais do que um grupo de Estados), pessoas (contemplando diversos ou, preferencialmente, todos os grupos de populações) e gerações (estendendo-se tanto à presente quanto às gerações futuras) (CARBONE, 2007).

De acordo com a compreensão do fenômeno pela literatura, a autoridade ilícita é propagada em Estados fracos, caracterizados pelo baixo nível de legitimidade pública, porosidade transfronteiriça, além de estruturas legais e sistemas de justiça criminal ineficazes, facilitando a penetração de organizações

criminais transnacionais (WILLIAMS, 2002)[54]; a autoridade privada, neste caso, substitui aquela usufruída pelo poder público soberano.

A construção de uma quarta modalidade indicativa da base da autoridade usufruída pelos agentes normalizadores privados se faz necessária, uma vez que a terminologia apresentada no presente capítulo se revela insuficiente para os fins propostos por este trabalho. Correspondendo a um modelo híbrido, esta nova categoria é capaz de agregar funcionalidades próprias de distintas fontes de autoridade discutidas previamente (mercado, moral e social) ao assumir a forma de organizações normalizadoras transnacionais, normalmente com elevado grau de institucionalização e expertise técnica (autoridade moral), responsáveis pela elaboração de padrões regulatórios, aplicáveis a determinado produto ou grupo de produtos ou a processos de produção, reconhecidos pelos consumidores (autoridade de mercado) e incorporados por ao menos um determinado ramo de atividade econômica com repercussão positiva sobre interesses sociais mais amplos (autoridade social).

Em suma, a noção de uma autoridade regulatória privada cuja legitimidade fundamenta-se na conciliação de três fontes de influência distintas (normativa, moral e social) contribui para entender o fenômeno de perda de importância relativa do sistema multilateral de comércio, *vis-à-vis* o desenvolvimento de entidades capazes de assumir o controle no domínio regulatório.

Dentre os três aspectos destacados, a fundamentação social (considerada como pertencente à autoridade ilícita pela literatura especializada) é especialmente importante para a compreensão do fenômeno dos padrões privados. Isto porque, complementarmente ao viés proposto pelos estudiosos, o crime organizado transnacional não corresponde à única fonte alternativa de

[54] *"Em outras palavras, quando a autoridade pública é fraca e a legitimidade do Estado é baixa, outras formas de autoridade menos formais, muitas vezes ilícitas, irão prosperar. O crime organizado pode ser entendido como um desses casos. Em suma, existem algumas razões para tratar o crime organizado como autoridade ilícita privada"* (tradução nossa). *"In other words, when public authority is weak, and state legitimacy is low, other less formal, often illicit forms of authority will thrive. Organized crime can be understood as one of these. In sum, there are some grounds for treating organized crime as private illicit authority."*

provisão de Bens Públicos Globais. Embora seja possível reconhecer que a soberania territorial e o sistema de regras impostos pelos Estados possam ser desafiados por atividades criminais, as quais demandam o monopólio do poder coercitivo, a provisão de funções de controle social pode, alternativamente, ser fornecida por agentes não governamentais em um cenário fundado na existência regras sob a égide do Estado (*rule of law*). Agentes de mercado (tais como organizações responsáveis pela formulação de padrões privados) podem, portanto, ser uma fonte privada de autoridade social.

Não se pretende aqui questionar o poder explicativo da proposição formulada por Williams, haja vista, inclusive, a análise empírica considerada pelo autor na defesa de seu argumento[55]; busca-se, na verdade, considerar novas fontes de autoridade social concorrentes com os Estados nacionais em matéria de provisão de Bens Públicos Globais.

Uma vez reconhecida a disposição e a legitimidade dos agentes privados para assumir determinadas atribuições próprias dos Estados (seja de forma exclusiva ou compartilhada), cabe analisar a seguir a relação destas demandas sociais com o regime multilateral de comércio.

A perda de importância relativa usufruída pela OMC na condução de novas negociações comerciais (inibindo, desta forma, o protagonismo da organização na definição das regras que fornecerão amparo à conduta dos agentes econômicos e dos Estados) pode estar relacionada à sua relativa imobilidade no que diz respeito ao reconhecimento de novos Bens Públicos Globais.

Uma lista de Bens Públicos Globais foi proposta pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (*United Nations Development Programme – UNDP*), a saber: i) bens comuns naturais globais, como a estabilidade climática; ii) bens comuns feitos pelo homem, como infraestrutura transnacional (internet), princípios e normas; e iii) condições globais, como paz,

[55] Segundo o autor, o colapso da União Soviética resultou em um grande aumento do crime organizado na Rússia e outras antigas repúblicas, oferecendo oportunidades sem precedentes para organizações criminosas e incentivos para que cidadãos se engajassem em atividades ilícitas. Alega-se que Estados em fase de transição possuem determinado conjunto de fraquezas e vulnerabilidades que são prontamente exploradas pelo crime organizado transnacional.

saúde e estabilidade financeira. Uma segunda relação de propostas do PNUD contemplou definições mais amplas, quais sejam: i) a publicidade no consumo; ii) a publicidade na distribuição dos benefícios; e iii) a publicidade na tomada de decisões. De acordo com esse segundo quadro, Bens Públicos Globais passam a ser redefinidos como itens que resultam da escolha política, presentes no domínio público.

Ao desenvolvimento do conceito de BPG, seguiu-se também a resistência de um conjunto de Estados (incluindo Estados Unidos e Japão, além de países de menor desenvolvimento relativo) em reconhecer o fundamento deste conceito. A discussão envolve a escolha das necessidades que seriam consideradas na seleção do próximo bem público a ser promovido.

Face à inércia dos Estados e das organizações internacionais em garantir a oferta de bens públicos demandada, a esfera pública revela-se como o espaço necessário à coordenação de novos atores, que se associam para discutir questões de interesse comum e eventualmente eleger um bem público, a partir do reconhecimento da sua importância. A sociedade civil e o setor privado são, nesse contexto, os agentes responsáveis pela provisão de bens públicos, após interagirem e identificarem consensualmente a importância de uma nova demanda normativa.

Há de se questionar, assim, a capacidade da OMC em reconhecer a necessidade de regular a oferta de determinados bens públicos e dirimir tensões que, de outra forma, têm sido crescentemente absorvidas por outras fontes de autoridade, capazes de responder de modo mais satisfatório ao debate em curso e oferecer novos julgamentos – solucionando, assim, problemas concretos.

Substancialmente, o fornecimento de BPG requer o desenvolvimento de novas regras de regulação do processo produtivo, capazes de ampliar o estoque líquido de bens protegidos. A ausência de inovação jurídica pode, por fim, inibir a desejada promoção de um bem público (ex.: prática agrícola sustentável, manejo orgânico da produção, condições sociais do trabalho, etc), favorecendo a construção de novas esferas de discussão alheias à participação direta dos Estados.

Em virtude de aspectos estruturais (processo decisório baseado no consenso) e conjunturais (disposição política dos Estados membros em promover o avanço de agendas igualmente prioritárias), é possível notar que a OMC enfrenta limitações ao buscar ampliar e/ou renovar o seu quadro normativo, inclusive em matéria regulatória (técnica, sanitária e fitossanitária). Isso significa dizer que a produção de regras prescritivas do processo produtivo, inclusive aquelas destinadas ao fomento de bens públicos considerados globais, é mais bem-sucedida nos espaços em que a liderança é exercida pelo próprio mercado.

Quadro 2 – Dimensões impeditivas à evolução do tratamento sobre padrões privados pela OMC

	DIMENSÃO CONSIDERADA			
	JURÍDICA	**POLÍTICA**	**ECONÔMICA**	**SOCIAL**
OBSTÁCULO	Existência de restrições ao tratamento do tema pela OMC. Passividade dos Estados em relação a uma conduta privada descolada das regras multilaterais de comércio não configura, a princípio, uma violação jurídica.	Falta de consenso quanto a uma terminologia de trabalho para tratamento do tema. Engajamento incipiente de parcela dos Estados na implementação de ações de conscientização e diálogo.	Disputa entre agentes de mercado pela primazia da governança regulatória privada. Foco na definição de "padrão internacional" ou no reconhecimento de organismos responsáveis pela sua elaboração tornou-se um imperativo na agenda de países desenvolvidos.	Regras capazes de fomentar os Bens Públicos Globais são desenvolvidas em espaços marcados pela predominância de agentes de mercado. Limitação da participação dos Estados e das organizações internacionais na provisão de benefícios universais pode representar, nestes casos, uma escolha voluntária de órgãos de governo.
SOLUÇÃO (ALTERNATIVA PARA SUPERAÇÃO DO IMPASSE)	Alteração das regras multilaterais, mediante incorporação do tema no mandato negociador dos membros. Negociações devem contemplar a ampliação das hipóteses de responsabilização dos Estados face à inobservância de determinados princípios pelos agentes mercado.	Retomada das discussões orientadas ao desenvolvimento de uma definição de trabalho sobre padrões privados. Aumento do engajamento dos países na promoção das demais onze ações destinadas a lidar com o tema (G/SPS/W/256)	Redirecionamento do foco das discussões, privilegiando-se o monitoramento quanto à incorporação do Código de Boa Conduta e dos "Seis Princípios" pelos organismos normalizadores privados.	Aumento da transparência e da participação de atores da sociedade civil na elaboração de padrões privados. Maior sujeição do mercado ao escrutínio da OMC (mediante aumento da responsabilidade do Estado sobre conduta de agentes privados) pode favorecer a utilização de boas práticas de regulação.

Fonte: Elaboração própria.

3.3 Governança pública *versus* Governança privada: há espaço para conciliação?

O atual cenário impõe desafios à configuração do sistema regulatório global ao opor, de um lado, um modelo de governança privada caracterizada pela profusão de agentes privados com interesses descentralizados,

responsáveis pela elaboração, adoção e implementação de requisitos de qualidade e de diferenciação de produto, a um modelo, de outro lado, de governança pública caracterizada pela existência de um sistema multilateral que visa coordenar as ações de seus atores e impedir a criação de exigências restritivas ao comércio.

A busca pela conciliação entre padrões públicos e privados tem ocorrido mediante a realização de iniciativas que contemplam tanto a tentativa de incorporação da regulamentação de mercado pelos organismos multilaterais (como a OMC), como a criação de fóruns privados que, embora imunes à ingerência direta dos governos, são munidos de novos e reforçados mecanismos de participação, transparência e outras boas práticas regulatórias. São discutidas, portanto, estratégias para adequar os padrões privados aos objetivos relacionados à promoção do livre comércio, sem ameaçar, com isso, a promoção da um nível adequado de proteção dos consumidores e qualidade de produtos. Alega-se, nesse sentido, que:

> "[...] *os Estados não deveriam tentar moldar todos os aspectos da vida em sociedade através de legislação prescritiva, mas deveriam colocar-se em uma posição de 'catalisador', 'facilitador' ou 'orquestrador' de regulamentos que são estabelecidos pelos atores (públicos ou privados) que são mais eficazes, representativos, competentes e conhecedores em um domínio em questão. [...] Ao fazê-lo, as autoridades públicas deveriam 'orientar' e 'canalizar' os efeitos dessas iniciativas regulatórias descentralizadas para o interesse público, cuja defesa é sua própria missão*[56]" (WOUTERS; MARX; HACHEZ, 2008).

[56] "[...] *states should not attempt to shape all aspects of life in society through prescriptive legislation, but should rather place itself in a position of 'catalyst', 'facilitator', or 'orchestrator' of regulations which are set by the (public or private) actors which are most effective, representative, competent and knowledgeable in the relevant field*. […] *In doing so, public authorities should 'steer' and 'channel' the effects of those decentralized regulatory initiatives toward public interest, the defense of which is their very mission."*

Do ponto de vista dos agentes regulatórios de mercado, responsáveis pela demanda da produção de padrões privados, exigências desta natureza representam uma resposta rápida ao crescente aumento da consciência e demanda dos consumidores por produtos em sintonia com os princípios de segurança alimentar, aspectos sociais e ambientais, dentre outras esferas de proteção (UNFSS, 2018; p. 39). Segundo essa lógica, padrões privados são capazes de suprir a inércia dos governos, por meio da emergência de organizações não governamentais e corporações multinacionais capazes de criar normas globais (PAUWELYN, 2004; p. 5).

Na perspectiva dos agentes que se opõem ao modelo de governança privada, por outro lado, as exigências regulatórias de mercado são consideradas, invariavelmente, discriminatórias, ao impor aos produtores, por meio das prescrições demandadas, um ônus econômico desproporcional à capacidade de conformidade destes. Além disso, a ausência de evidência científica na elaboração destas medidas, somada à falta de transparência na condução do processo de elaboração das exigências, são considerados mitigadores da legitimidade dos padrões privados, cuja utilização tende a ser capturada por grupos de interesse[57].

Não obstante, apesar da disparidade provocada pela sobreposição ou incompatibilidade entre medidas regulatórias elaboradas pelos entes públicos e privados, observa-se a busca por um espaço de conciliação em que possa ser preservado o grau efetivo de proteção e segurança prescrito, conforme as demandas da própria sociedade, sem que subsista qualquer dúvida sobre a legitimidade das exigências elaboradas.

[57] A necessidade de preservar o caráter científico da regulação pública é prescrita pelo artigo 2.2 do Acordo TBT, segundo o qual "*Ao avaliar tais riscos, os elementos pertinentes a serem levados em consideração são, inter alia: a informação técnica e científica disponível, a tecnologia de processamento conexa ou os usos finais a que se destinam os produtos*". Além disso, conforme prevê o 4º princípio (Eficiência e relevância) da Decisão do Comitê sobre os Princípios de Desenvolvimento de Padrões Internacionais, Guias e Recomendações em Relação aos Artigos 2.5 e ao Anexo 3 do Acordo TBT: "*A fim de servir aos interesses da OMC na facilitação do comércio internacional e na prevenção de barreiras comerciais desnecessárias, os padrões internacionais devem ser relevantes e responsivos às necessidades regulatórias e de mercado, bem como ao desenvolvimento científico e tecnológico em diversos países*".

3.3.1 Uma crítica à governança de mercado

No que diz respeito às críticas quanto ao modelo de governança de mercado e à necessidade de aprimoramento das diretrizes para a formulação de padrões privados, requer-se a adoção de iniciativas que envolvam o aprofundamento da discussão sobre a supressão dos efeitos nocivos provocados pelos padrões privados; a eliminação da profusão de exigências de mercado, que com frequência se sobrepõem e geram duplicidades no processo de regulamentação e certificação (UNFSS, 2018); a incorporação de um código de boas práticas ao modelo de desenvolvimento privado de exigências técnicas, sanitárias e fitossanitárias[58]; a identificação dos agentes responsáveis pela elaboração das exigências, especialmente nos casos em que há uma combinação de atores públicos e privados na governança regulatória e em que a atuação dos agentes de Estado visa influenciar ou facilitar (por meio de incentivos econômicos, por exemplo) a formatação e a utilização, pelos agentes de mercado, dos padrões privados; dentre outras.

Uma abordagem capaz de conciliar o desenvolvimento de exigências e certificações privadas com o crescimento econômico inclusivo, capaz de fomentar a produtividade de pequenos e médios produtores, deve ser privilegiada (BRANDI, 2016). Nesse sentido, iniciativas orientadas a permitir a inclusão de pequenos produtores e exportadores no ciclo de agentes aptos a cumprir as exigências de mercado, aprofundando a legitimidade do papel assumido pelos padrões privados, também são requeridas, com vistas a minimizar os efeitos excludentes das medidas regulatórias não governamentais. A provisão de recursos técnicos e financeiros direcionados a pequenas e medias empresas, somada ao fortalecimento do sistema de acesso a informações atualizadas sobre a existência de padrões privados (ex.: bases de dados eletrônicas contendo a relação das exigências regulatórias aplicáveis a determinado produto), podem se revelar soluções capazes de reduzir os custos de transação.

[58] Trata-se de uma das sete recomendações apresentadas ao Comitê SPS da OMC em relação às quais não houve consenso dos membros (G/SPS/W/256).

É também recorrente a crítica quanto à multiplicidade de códigos e medidas de natureza privada, contradizendo-se entre si ou contrariando as disposições previstas pelas exigências elaboradas pelo governo (ITC, 2011b)[59]. Tais discrepâncias podem gerar incentivos para que padrões privados compitam entre si pela primazia da regulação, com base no maior nível de segurança propiciado por cada uma das medidas. Nesse sentido, esforços de concertação das iniciativas de regulamentação privada devem ser empreendidos, com o objetivo de reduzir a complexidade destas medidas e criar sistemas de regulação privada mais harmonizados.

3.3.2 Uma crítica à governança pública

Do ponto de vista dos agentes que sustentam a importância da participação dos padrões privados no comércio internacional e defendem sua difusão, existe uma relativa inflexibilidade dos códigos da multilaterais da OMC, que impõem a necessidade de que as prescrições regulatórias sejam fiadas em bases científicas[60]. Pode-se alegar, em oposição aos fundamentos dos acordos TBT e SPS, que determinadas medidas requerem, sob certas circunstâncias, fundamentação moral ou cultural, contribuindo para determinar o comportamento dos atores responsáveis pela formulação destas exigências (ECHOLS, 2001). Além disso, os critérios da OMC relativos à elaboração de padrões internacionais podem ser considerados insuficientes para determinados agentes, havendo-se de se contemplar parâmetros complementares envolvendo aspectos relacionados à sustentabilidade, à avaliação de impacto regulatório, à cooperação institucional entre distintos organismos normalizadores, dentre outros (DELIMATSIS, 2014).

---

[59] “”*Overall, there is a multitude of competing public and private standards that are rarely harmonized, and sometimes complement, but often duplicate each other. Many regulatory functions are performed by public and private actors creating a situation that is inefficient when it comes to achieving policy goals.”*

[60] Conforme documento de trabalho produzido pelo quadro técnico da própria organização (*Staff Working Paper* ERSD-2013-06, para. 4.8). Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201306_e.pdf.

Em sintonia com a lógica de mercado, alega-se ainda que cabe aos governos cederem aos atores de mercado o domínio sobre o "espaço regulatório transnacional" (BERNSTEIN; HANNAH, 2008), apoiando a qualidade promovida pelas exigências privadas e criando regras de responsabilidade sobre o seu uso.

3.3.3 A OMC e o mercado: proposta de uma relação de complementariedade

Defende-se a responsabilidade dos membros da OMC em aplicar os princípios prescritos pela organização quanto à adequada regulação, de modo que a omissão em buscar o devido cumprimento (*due diligence*) dos princípios acordados seja considerada um desvio passivo de punição (MAVROIDIS; WOLFE, 2016). Face à existência de abusos de conduta pelos atores privados, medidas de salvaguarda (como a apresentação de recurso a um órgão independente, nos casos de questionamento de uma determinada exigência) também são sugeridas como uma alternativa viável (BRANDI, 2016).

Para outros autores, medidas de natureza privada carecem de um fórum próprio de discussão acerca de sua conformidade com as disposições da OMC. Sob esta perspectiva, seria necessário estabelecer um diálogo internacional sobre a importância de uma plataforma *multistakeholder,* capaz de deter o monopólio sobre o processo de regulação privada e de reunir, em uma só estrutura, a expertise técnica e a legitimidade política necessárias para conter a proliferação de padrões de regulação[61] (DERKX, 2013).

[61] *"[…] É quase sempre uma boa ideia que atores (inter)governamentais participem, de alguma forma, da meta-governança do estabelecimento de padrões voluntários. Dado o seu alcance global, ampla experiência, forte legitimidade, percebida neutralidade e capacidade de atuar como porta de entrada para um envolvimento mais amplo do governo, as agências da ONU estão particularmente bem posicionadas para assumir com sucesso esse papel de meta-governança".* (tradução nossa). "[…] *it is virtually always a good idea for (inter)governmental actors to somehow be involved in the meta-governance of voluntary standards setting. Given their global reach, extensive expertise, strong legitimacy, perceived neutrality, and ability to act as a gateway to more government involvement, UN agencies are particularly well-positioned to successfully take up such a meta-governance role."*

Algumas iniciativas orientadas a eliminar a duplicidade de esforços e a identificar as melhores práticas regulatórias setoriais têm sido observadas esporadicamente desde o início do século XXI. Contemplando as esferas do direito do trabalhador, da agricultura orgânica e da sustentabilidade, novos programas buscam, por exemplo, facilitar e oferecer suporte à harmonização regional e ampliar a cooperação público-privada no estabelecimento de padrões de mercado (THORSTENSEN; VIEIRA, 2016).

Apesar da ausência de iniciativas capazes de angariar adesão significativa dos países, a busca pela consolidação de um modelo de governança privada, caracterizada pela criação de uma meta-organização responsável pela definição de diretrizes relativas ao processo de formulação e implementação de exigências regulatórias, indica a existência de uma nova percepção, pelo mercado, quanto ao papel estratégico a ser desempenhado pelas instituições não governamentais na estruturação de um sistema de regulação coeso.

Dentre os potenciais benefícios decorrentes do aprofundamento de uma governança regulatória privada, destacam-se as ações visando à eliminação da sobreposição entre diferentes exigências e o incremento da credibilidade das medidas frente ao consumidor. Contudo, a defesa do atual modelo de governança do comércio internacional pode exigir dos governos a condução de esforços com o objetivo de assegurar que o desenvolvimento de uma organização desta natureza se dê em complemento, e não em substituição, às atribuições desempenhadas pela OMC em matéria regulatória, sob pena de esvaziamento do papel desempenhado pelo fórum multilateral. Segundo relatório da UNSS:

> *"As Plataformas Nacionais também podem ser um mecanismo para implementar a obrigação dos Estados Membros da OMC de tomar medidas razoáveis para apoiar a conformidade das Normas Voluntárias de Sustentabilidade (NVS) com os acordos da organização relativos a padrões de produtos. Ao disseminar informações sobre as regras da OMC ou ao aprimorar as*

> *atividades que estão em conformidade com essas regras, uma Plataforma Nacional pode contribuir para assegurar que as ações adotadas em relação às NVS que operam no território do Estado membro sejam consistentes com os marcos legais internacionais*[62]*"* (UNFSS, 2018, tradução nossa).

O aprofundamento das discussões relativas aos padrões privados sob o escrutínio de um órgão centralizado, capaz de pôr fim à fragmentação de processos moldados por uma pluralidade de atores ("auto governança"), pode contribuir para estabelecer regras sobre os critérios utilizados na elaboração e adoção de medidas desta natureza e ampliar o controle sobre os padrões regulatórios criados fora do domínio público. Este tipo de "metacontrole" poderia ainda contribuir para ampliar a disseminação de informações sobre padrões privados, oferecendo oportunidade para a participação de partes interessadas no seu desenvolvimento. Seria possível, desta forma, preservar o cumprimento das disposições do Código de Boa Conduta do Acordo TBT[63].

Apesar da importância representada pela concentração dos processos privados de regulação em um único foro, há de se ressaltar, porém, que o grau de autonomia do qual irá dispor este órgão e a sua relação jurídica com as

---

[62] *"National Platforms can also be a mechanism through which to implement the obligation of WTO Member States to take reasonable measures to support the compliance of Voluntary Sustainability Standards (VSS) with WTO agreements pertaining to product standards. By disseminating information about the WTO rules or by enhancing activities that are in line with these rules, a National Platform can contribute to ensuring that actions taken towards VSS that are operating within the territory of the member state are consistent with international legal frameworks."*

[63] Segundo Mavroids e Wolfe: *"O próximo passo seria fornecer mais informações sobre os padrões privados. Nós escrevemos anteriormente sobre a necessidade de fornecer informações melhores sobre os efeitos comerciais da regulamentação, o que inclui uma melhor notificação de todos os regulamentos baseados em padrões internacionais. […] Parte desse incentivo deveria ser garantir que seus desenvolvedores sigam os princípios da OMC " (MAVROIDIS; WOLFE, 2016, tradução nossa).* "*The next step would be providing more information about private standards. We have written elsewhere on the need to provide better information on the trade effects of regulation, which includes better notification of all regulations based on international standards. […] Part of such encouragement ought to be ensuring that their developers follow WTO principles".*

provisões dos acordos da OMC determinarão o nível de relevância que será assumido pelas organizações, públicas e privadas, nas futuras discussões de natureza regulatória.

Contudo, a existência de um órgão independente com mandato jurídico para tratar dos padrões privados, disciplinando eventuais desvios de conduta ou suprimindo padrões regulatórios com potencial restritivo sobre o comércio, é ainda incerta. A criação de uma meta-organização capaz de absorver a atribuição de legislar e apresentar recomendações específicas relativas à elaboração e adoção de padrões privados pode se revelar financeiramente custosa, além de politicamente desafiadora.

Caso implementada, a multilateralização da regulamentação de mercado, pela via da iniciativa privada, contribuiria para a centralização do processo regulatório privado e articulação dos atores envolvidos, oferecendo um espaço de diálogo para o questionamento de exigências restritivas e para a solução de controvérsias entre os agentes.

Por outro lado, a atribuição da regulamentação privada à iniciativa pública é ainda mais complexa. A título de exemplo, o encorajamento pelo governo do uso de padrões de mercado, por meio de incentivos fiscais ou outras formas de apoio, pode contribuir para a atribuição de conduta privada ao Estado. Nesta hipótese, eventuais abusos gerados pelas exigências poderiam ser questionados, no próprio âmbito da OMC, pelos agentes demandados a cumpri-las.

Diante desse contexto, é imperativo que todos os *stakeholders* envolvidos nas discussões sobre o uso de padrões privados participem, ativa e continuamente, da construção de novos mecanismos que sejam capazes de endereçar o progressivo descolamento dos arranjos regulatórios privados em relação ao regime multilateral de comércio. É necessário que essa discussão avance não apenas na OMC, mas também no âmbito interno dos membros da organização e frente às principais organizações normalizadoras internacionais, com vistas à busca de uma solução coordenada que contemple a incorporação de boas práticas regulatórias à rotina de elaboração dos padrões privados e,

simultaneamente, seja capaz de responsabilizar a conduta dos agentes privados (amparados ou não pela participação pública) frente a um fórum habilitado a harmonizar, discutir e negociar controvérsias relativas ao tema.

A esse respeito, são discutidas propostas, por exemplo, que envolvem a retomada de algumas das ações não acordadas pelos membros do Comitê SPS no âmbito das discussões sobre padrões privados (OMC, G/SPS/W/256) e que poderiam ser incorporadas em um "Documento de Referência" (*Reference Paper*):

> *"O Documento de Referência, portanto, seria um conjunto de princípios que orientaria os Estados a melhor regulamentarem essas coisas. Os membros seriam responsáveis na OMC não pelo padrão privado ou mesmo pelas ações do organismo privado de normalização, mas pelos próprios esforços do Estado para fazer com que esses órgãos apliquem os princípios da OMC. Em outras palavras, os membros da OMC serão obrigados a mostrar a devida diligência e aplicar os princípios acordados sobre o seu próprio setor privado. Desta forma, a omissão em impor o cumprimento destes princípios também será punível[64]"* (MAVROIDIS; WOLFE, 2016, tradução nossa).

Avanços dessa natureza podem contribuir para mitigar a gradual transferência da competência sobre temas regulatórios (medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias) da OMC para organismos privados de normalização, os quais, invariavelmente, tendem a promover a prevalência de exigências mais restritivas ao comércio.

---

64 *"The Reference Paper therefore should be a set of principles that would guide states to better regulate these things. Members would be accountable in WTO not for the private standard or even the actions of the private standardizing body, but for the state's own efforts to make those bodies apply WTO principles. In other words, WTO Members will be required to show due diligence and enforce the agreed principles on their own private sector. Thus, omission to enforce as well will be punishable."*

Finalmente, há de se lembrar que a resolução desse imbróglio tem repercussão direta sobre o potencial de inserção internacional dos países e suas empresas (inclusive o Brasil) nas Cadeias Globais de Valor. Uma vez que os padrões de produção promovidos pelos fornecedores buscam atender às necessidades impostas pelos compradores, a impressão de uma *rationale* ao processo de governança regulatória privada pode ter o efeito de reduzir custos, aprimorar os processos, elevar a produtividade, diminuir assimetrias ao longo da cadeia produtiva e contribuir para o aumento da participação de pequenas e médias empresas nos fluxos internacionais.

Trata-se de uma discussão fundamental, haja vista que a observância de medidas regulatórias privadas, aplicáveis a diversas etapas do processo produtivo a montante e a jusante da cadeia (desenvolvimento de produtos e processos, embalagem, rotulagem, transporte, etc), pode representar, na prática, a inclusão ou exclusão de uma determinada empresa ou grupo de empresas do âmbito de um mercado comprador responsável por demandar o seu cumprimento.

Considerações finais

O desenvolvimento das regras de comércio internacional, iniciado em 1947 e aprimorado ao longo de décadas de negociação, ainda não foi capaz de resultar no reconhecimento quanto à primazia das organizações internacionais para lidar com todos os temas que possuem impacto sobre as relações comerciais entre os países. Em especial, destaca-se o papel exercido pelas exigências técnicas, sanitárias e fitossanitárias elaboradas por atores de mercado e impostas sobre o processo produtivo de empresas exportadoras (padrões privados). Embora voluntárias, o descumprimento às prescrições contidas nessas normas tende a resultar, segundo os mapeamentos empíricos sobre a matéria, na impossibilidade de venda ou oferta de um produto por um determinado produtor ou agente a terceiros mercados.

De um lado, observa-se que parcela dos países mais afetados pelo impacto nocivo eventualmente promovido pelos padrões privados demonstra maior engajamento nas discussões destinadas ao tratamento do tema pelos Comitês temáticos da OMC, da mesma forma que busca, simultaneamente, impulsionar iniciativas que visam arregimentar entes privados em um fórum de discussão sobre a elaboração e utilização de padrões privados responsivos às diretrizes multilaterais sobre boa conduta regulatória.

De outro lado, é latente que os países e blocos onde proliferam ações privadas de normalização, tais como Estados Unidos e União Europeia, são precisamente aqueles mais resistentes ao aprofundamento das discussões sobre padrões privados no âmbito da OMC. Além de evitarem a imposição de alguma disciplina sobre os organismos internacionais responsáveis pela elaboração de exigências privadas, impedindo que elas sejam submetidas ao escrutínio das regras multilaterais de comércio, estes Estados ou partes contratantes buscam esvaziar o debate sobre as obrigações aplicáveis aos agentes de mercado, reorganizando o debate em torno da necessidade de outorgar aos padrões privados locais um presumido *status* de padrão internacional.

Ao fazer isso, acabam por esvaziar as negociações relacionadas à definição das responsabilidades dos entes normalizadores de mercado, impondo uma nova agenda destinada a simplesmente reconhecer a utilidade e relevância de um conjunto específico de padrões privados – notadamente, aqueles elaborados em seu próprio território. O reconhecimento da natureza internacional de um determinado padrão ensejaria automaticamente a sua presunção de conformidade com as regras internacionais, inibindo a necessidade de qualquer outra discussão potencialmente capaz de gerar um novo ônus aos Estados ou membros da OMC.

O presente texto buscou mostrar que a imposição de restrições ao alargamento da discussão sobre padrões privados na esfera multilateral de comércio resulta de uma escolha voluntária dos Estados que, se assim o desejassem, poderiam fazer uso de sua força política para aprimorar o arcabouço jurídico sobre o tema e viabilizar a responsabilização, ainda que parcial, de agentes públicos por determinadas condutas privadas restritivas. Não obstante, os óbices ao avanço desta discussão compõem uma escolha estratégica de parcela destes países que, imbuídos de um imperativo prático de ampliação de poder na arena internacional, buscam fortalecer a atuação dos agentes privados, eximindo-os de novos controles ou contrapesos a serem impostos multilateralmente.

Na ausência de sucesso em promover a multilateralização das regras sobre o tratamento de padrões privados, um conjunto de Estados e de partes contratantes da OMC têm se empenhado em desenvolver iniciativas capazes de impor noções mínimas de boa governança regulatória, em sintonia com as diretrizes já estabelecidas, na esfera pública, sobre a matéria. Nesse contexto, é possível que o sucesso destas ações dependa essencialmente dos ganhos vislumbrados pelos próprios agentes privados ao terem a sua conduta disciplinada por novos arranjos de controle.

Referências Bibliográficas

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. (2008) *The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State*. Princeton University Press.

AERNI, P. (2013) *Do private standards encourage or hinder trade and innovation?* Swiss National Centre of Competence in Research. Working Paper nº 2013/18.

AERNI, P.; SCHOLDERER, J.; ERMEN, D. (2011) *What would Swiss consumers decide if they had freedom of choice? Evidence from a field study with GM corn bread.* Food Policy 36(6): pp. 830–838.

AKYOO, Adam; LAZARO, Evelyne. (2007) *The spice industry in Tanzania: general profile, Supply chain structure and food standards compliance issues.* Danish Institute for International Standards (DIIS). Copenhagen.

AMARAL, Manuela Kirschner. (2014) *Padrões privados e outras fontes não tradicionais de governança no âmbito dos regimes de mudança climática e multilateral de comércio da OMC: conflito ou convergência?* Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 312 p.

BENSON, B. (1992) *Customary law as a social contract: international commercial law.* Constitutional Political Economy 3, pp. 1-27.

BERNSTEIN, S.; HANNAH, E. (2008) *Non-State Global Standard Setting and the WTO: Legitimacy and the Need for Regulatory Space*. J. Int'l Econ. L., Vol. 11, 2008, p. 604.

BLACK, Julia. (2009) *Legitimacy and the Competition for Regulatory Share*. LSE Law, Society and Economy Working Papers 14. London School of Economics and Political Science Law Department.

BOSSCHE, Peter Van den; PRÉVOST, Denise. (2016) *Essentials of WTO Law*. New York: Cambridge University Press.

BRANDI, Clara A. (2016) S*ustainability Standards and Sustainable Development – Synergies and Trade-Offs of Transnational Governance*. Wiley Online Library.

BUTHE, Tim. (2004) *Governance through private authority: non-state actors in world politics*. Journal of International Affairs, vol. 58, nº 01, pp. 281-290.

CERNEA, M. M. (1988). *Non-governmental organizations and local development*. World Bank discussion papers. Washington, DC: World Bank.

CREMADES, Bernardo M.; PLEHN, Steven L. *The New Lex Mercatoria and the Harmonization of the Laws of International Commercial Transactions*. 2 Boston University International. Law Journal, Boston.

CUTLER, A. Claire. (1999) *Private authority and international affairs*. Albany: State University of New York Press.

_____. (2003) *Private Power and Global Authority - Transnational Merchant Law in the Global Political Economy*. University of Victoria (British Columbia), Cambridge University Press, Cambridge, pp. 306.

DELIMATSIS, Panagiotis. (2014) *"Relevant International Standards" and "Recognized Standardization Bodies" under the TBT Agreement.* TILEC Discussion Paper, Tilburg University.

DERKX, Boudewijn. (2013) *Meta-governance in the Realm of Voluntary Sustainability Standards: Early Experiences and Their Implications*. UNFSS Discussion Papers, Nº 1.

DOLAN, Catherine; HUMPHREY, John. (2004) *Changing governance patterns in the trade in fresh vegetables between Africa and the United Kingdom*. Environment and planning A: Economy and Space, 36 (3), pp. 491-509.

ECHOLS, M.A. (2001) *Food Safety and the WTO – The Interplay of Culture, Science and Technology*. London/The Hague/New York, Kluwer Law International, 180 p.

FIESP. (2014) *Guia de medidas regulatórias: exigências técnicas, sanitárias e fitossanitárias no comércio internacional*.

FREIDBERG, S. (2007) *Supermarkets and imperial knowledge*. Cultural Geographies, 14(3): pp. 321– 342.

GEREFFI, G. (1994) *The organization of buyer-driven global commodity chains: how US retailers shape overseas production networks*. Commodity Chains and Global Capitalism, Greenwood Press, Westport, CT, pp. 95-122.

GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (1994) *Commodity chains and global capitalism*. Praeger, Westport, CT.

GEREFFI, G; FERNANDES-STARK, Karina (2011). *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC), Duke University. Durham, North Carolina, USA.

GIDDENS, Anthony. (1987) *The Nation-State and Violence*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, vol. II.

GOLDSTEIN, Judith L.; RIVERS, Douglas; & TOMZ, Michael (2007). *Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade*. International Organization, vol. 61, nº 1, pp. 37-67.

GRIECO, J. M. (1993) *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*. In: Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate. Baldwin, D.A. Nova York: Columbia University Press, pp. 116-142.

HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. (2002) *The emergence of private authority in global governance*. New York: Cambridge University Press.

HATZIMIHAIL, Nikitas E. (2008) *The many lives and faces of Lex Mercatoria: History as genealogy in international business law. Law and contemporary problems*. Vol. 71:169. Duke: Duke Law School.

HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. (2009) *The impacts of private food safety standards on the food chain and on public standard-setting processes*. FAO/WHO.

HORNE, R. (2009) *Limits to labels: The role of eco-labels in the assessment of product sustainability and routes to sustainable consumption*. International Journal of Consumer Studies 33(2): pp. 175–182.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE (ITC). (2011-a) *The impacts of private standards on Global Value Chains*. Literature review series on the impacts of private standards – Part I. Genebra.

_____. (2011-b) *The interplay of public and private standards*. Literature review series on the impact of private standards – Part III. Genebra.

JOHNSON, J. (2008) *The citizen-consumer hybrid: ideological tensions and the case of Whole Foods Market*. Theoretical Sociology 37: pp. 229–27

KADIGI, Reuben M. J.; MDOE, Ntengua; SENKONDO, Ephraim; MPENDA, Zena. (2007) *Effects of food safety standards on the livelihoods of actors in the nil perch value chain in Tanzania*. Danish Institute for International Studies (DIIS). Copenhagen.

KALDOR, M. (2003). *Global civil society: An answer to war*. Cambridge: Polity Press.

KOBRIN, Stephen J. (2002) *Economic Governance in an Electronically Networked Global Economy*. In Rodney Hall Bruce e Thomas J. Biersteker (eds) The emergence of Private Authority in Global Governance. New York: Cambridge, University Press.

LAGARDE, Paul (1987). *Approche critique de la lex mercatoria*. Le Droit des relations économiques internationales. Etudes offertes à Berthold Goldman. Paris: Liutec.

LAMY, Pascal (2015). *The New World of Trade.* Introduction to the Third Jan Tumlir Lecture. Jan Tumlir Policy Essays, ECIPE.

LEE, J.; GEREFFI, G.; BEAUVAIS, J. (2012) *Global value chains and agrifood standards: challenges and possibilities for smallholders in developing countries*. PNAS 109 (31): 12326–12331.

LEWIS, D. (2009). *Nongovernmental organizations, Definition and History*. London School of Economics and Political Science.

LIU, Pascal. (2009) *Private standards in international trade: issues, opportunities and long-term prospects*. The evolving structure of world agriculture trade: implications for trade policy and trade agreements. FAO.

MARCEAU, Gabrielle; TRACHTMAN, Joel P. (2014) *A map of the world trade organization law of domestic regulation of goods: the Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariffs and Trade*. Journal of World Trade 48, nº 2: pp. 351-432.

MAVROIDIS, Petros C.; WOLFE, Robert. (2016) *Private Standards and the WTO: Reclusive no more.* Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Research Paper Nº RSCAS 2016/17.

MICHAEL, Ralph. (2008) *The true Lex Mercatoria: law beyond the State*. Duke Law School Faculty Scholarship Series. Indiana: Duke Law University.

MIDDLETON, R.W. (1980*) The GATT Standards Code*. 14 Journal of World Trade, Issue 3, pp. 201–219.

MILLER, D. (2001) *The Dialectics of Shopping*. University of Chicago Press, Chicago, IL.

MURADIAN, Roldan; PELUPESSY, Wim. (2005) *Governing the coffee chain: The role of voluntary regulatory systems*. World development, 33, 12, 2029-2044.

NOGUEIRA, João Pontes. (2005) *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. João Pontes Nogueira, Nizar Messari. Rio de Janeiro: Elsevier. 7ª reimpressão.

OMC. (1998) *Japan – Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*. Report of the Panel. WT/DS44/R.

OMC. (2000) *Second Triennial Review of the Operation and Implementation of the Agreement of Technical Barriers to Trade*. Committee on Technical Barriers to Trade. G/TBT/9.

OMC. (2005) *Summary of the meeting held on 29-30 June 2005*. Note by the Secretariat. Revision. G/SPS/R/37/Rev.1

OMC. (2007) *Private Standards and the SPS Agreement.* Note by the Secretariat. G/SPS/GEN/746.

OMC. (2009) *Effects of SPS-related private standards – Compilation of replies.* Note by the Secretariat. Revision. G/SPS/GEN/932/Rev.1.

OMC. (2010) *Statement by Cuba at the meeting of 20 and 21 October 2010*. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. G/SPS/GEN/1055

OMC. (2010) *Relevant activities*. Submission by the World Organization for Animal Health. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. G/SPS/GEN/1024.

OMC. (2011) *Actions regarding SPS-related private standards*. Decision of the Committee. G/SPS/55.

OMC. (2011) *Report of the ad hoc working group on SPS-related private standards to the SPS Committee*. G/SPS/W/256.

OMC. (2013) *Thematic Session on Standards*. Moderator's Summary. Committee on Technical Barriers to Trade. G/TBT/GEN/144.

OMC. (2013) *Thematic Session on Standards*. Chairman's Report. Committee on Technical Barriers to Trade. Addendum. G/TBT/GEN/144/Add.1

OMC. (2013) *Thematic Session on Standards*. Committee on Technical Barriers to Trade. Revision. JOB/TBT/41/Rev.1

OMC. (2013) *Overview of the TBT Committee's Work on standards*. Note by the Secretariat. JOB/TBT/42.

OMC. (2013) *Overview of the TBT Committee's Work on standards*. Note by the Secretariat. Corrigendum. JOB/TBT/42/Corr.1

OMC. (2014) *Summary of the meetings of 9-10 July 2014*. Note by the Secretariat. G/SPS/R/75.

OMC. (2014) Summary of the meeting of 15-17 October 2014. Note by the Secretariat. G/SPS/R/76.

OMC. (2014) *Existing definitions of private standards*. Note by the Secretariat. Revision. G/SPS/GEN/1334/Rev.1

OMC. (2014) *Second report of the co-stewards of the private standards e-working group on Action 1*. Submission by the co-stewards of the e-working group. G/SPS/W/281.

OMC. (2015) *Report of the co-stewards of the private standards e-working group to the March 25 meeting of the SPS Committee on Action 1.* Submission by the co-stewards of the e-working group. G/SPS/W/283.

OMC. (2015) *Summary of the meeting of 26-27 March 2015*. Note by the Secretariat. G/SPS/R/78.

OMC. (2015) *Summary of the meeting of 15-16 July 2015*. Note by the Secretariat. G/SPS/R/79.

OMC. (2015) Private Standards. Communication from Nigeria. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. G/SPS/GEN/1398.

OMC. (2016) Minutes of the meeting of 15-16 June 2016. Chairperson: Ms. Esther Peh. Note by the Secretariat. G/TBT/M/69.

OMC. (2018) *Review of the Operation and Implementation of the SPS Agreement*. Draft background document. Note by the Secretariat. G/SPS/GEN/1612.

PAULY, Louis W. (2002) Global finance, political authority, and the problem of legitimation. In Rodney Bruce Hall & Thomas Biersteker (Eds.), *The emergence of private authority in global governance*. New York: Cambridge University Press.

PAUWELYN, Joost. *Non-traditional patterns of global regulation: is the WTO "missing the boat?"*. Legal Patterns of Transnational Social Regulation & Trade. European University Institute, Florença, Italia, 2004.

PISANO, G. P.; SHIH, W. C. (2009) *Restoring American competitiveness*. Harvard Business Review, (87:7/8), pp.114-125.

POLANYI, Karl. (1944) T*he great transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, MA: Beacon Press.

RAYNOLDS, Laura T.; NGCWANGU, Siphelo Unathi. (2010) *Fair trade rooibos tea: connecting South African producers and American consumer markets*. Geoforum, pp. 74-83.

ROBÉ, Jean-Philippe. (1997) *Multinational Enterprises: the constitution of a Pluralistic Legal Order*. In TEUBNER, Gunther (ed.). Global Law Without a State. Aldershot: Dartmouth Gower.

RUGGIE, John Gerard. (2004) *Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices*. European Journal of International Relations, 10, pp. 499-531.

SKLAIR, Leslie. (2001) *The Transnational Capitalist Class*. Oxford: Blackwell Publishers.

SALTER, Liora. (1999) *The standards regime for communication and information technologies*. In A. Claire Cutler, Virginia Haufler, &Tony Porter (Eds.), *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY: State University of New York Press.

SWEET, Alec Stone. (2006) *The new Lex Mercatoria and transnational governance*. Journal of European Public Policy 13:5, pp. 627-646.

THORSTENSEN, Vera Helena; VIEIRA, Andreia Costa. (2014) *TBT, SPS and PS: are the wolves of protectionism disguised under sheep skin?* Fundação Getúlio Vargas (FGV), 56 p.

_____. (2016) *Regulatory Barriers to trade: TBT, SPS and Sustainability Standards*. São Paulo: VT Assessoria, Consultoria e Treinamento Ltda., 173 p.

UNFSS. (2018) *Voluntary Sustainability Standards, Trade and Sustainable Development*. 3rd Flagship Report of the United Nations Forum on Sustainability Standards.

VAKIL, Anna (1997). *Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs.* World Development, vol. 25, nº 12, pp. 2057-2070.

WILLIAMS, Phil. (2002) *Transnational organized crimes and the state*. In The Emergence of Private Authority in Global Governance, editado por Rodney Bruce Hall e Thomas Biersteker, p. 161-82. Cambridge: Cambridge University Press.

WOOD, G. D. (1997). *States without citizens: The problem of the franchise state*. In D. Hulme & M. Edwards (Eds.), Chap. 5, Too close for comfort? NGOs, states and donors. London: Macmillan

WOOD, Stepan. (2009) *Will ISO 26000 Corner the Market for International Social Responsibility Standards?' Competition for Transnational Regulatory Authority*. Paper apresentado no âmbito do encontro anual da The Law and Society Association, Grand Hyatt, Denver, Colorado.

WOUTERS, J.; GEREATS, D. (2012) *Private Food Standards and the World Trade Organization: Some Legal Considerations*. World Trade Review, 11(3): pp. 479-489.

WOUTERS, J.; MARX, A.; HACHEZ, N. (2008) *Private Standards, Global Governance and Transatlantic Cooperation: The case of global food safety governance*. Leuven Centre for Global Governance Studies.