

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Segurança sanitária — importações agrícolas e alimentares

(2009/C 100/10)

Em 3 de Julho de 2008, a Presidência francesa decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Segurança sanitária — importações agrícolas e alimentares (parecer exploratório).

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 8 de Outubro de 2008 (relator: Gilbert BROS).

Na 448.ª reunião plenária de 21, 22 e 23 de Outubro de 2008 (sessão de 22 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 92 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 Na sequência de crises alimentares graves, a União Europeia dotou-se de um dispositivo sofisticado de segurança sanitária, com o objectivo de garantir um elevado nível de protecção da saúde dos consumidores, assim como da saúde animal e vegetal. Com o aumento das trocas comerciais mundiais de géneros agrícolas e alimentícios, aumentam também os riscos sanitários e são ainda frequentes na UE os acidentes sanitários associados às importações. Estes acidentes sanitários comportam riscos para a saúde humana, animal e vegetal e geram custos consideráveis para a colectividade.

1.2 O CESE congratula-se com o memorando apoiado por 15 Estados-Membros no Conselho de Agricultura de Junho de 2008 intitulado «Importação de alimentos, animais e vegetais: segurança sanitária e conformidade com as regras comunitárias»⁽¹⁾. Através do presente parecer, o Comité pretende contribuir para a reflexão sobre as margens de aperfeiçoamento do dispositivo europeu de segurança alimentar. A OMC faculta um quadro jurídico indispensável para evitar as barreiras ao comércio injustificadas. O CESE defende o respeito por estas regras, propondo algumas alterações.

1.3 Considerando que as diferenças entre Estados-Membros nas práticas utilizadas para controlar as importações são muito prejudiciais, o CESE recomenda que se prossiga rapidamente com a harmonização e aplicação destas práticas.

1.4 Após constatar que inúmeras medidas eficazes de gestão sanitária das importações se referem apenas aos produtos de origem animal, o CESE considera que algumas deveriam ser alargadas aos produtos de origem vegetal. Os riscos de resíduos de pesticidas, de contaminação por agentes tóxicos ou as doen-

ças das plantas poderiam desta forma ser mais bem controladas. Em particular, o CESE recomenda o aumento do número de missões de inspecção dos produtos vegetais cujas importações deverão ser limitadas a listas de estabelecimentos autorizados e sujeitas a controlos sistemáticos à entrada.

1.5 O CESE considera que as decisões sobre as medidas de importação devem assentar o máximo possível em dados objectivos. Para tal, é necessário que os princípios da análise de risco sejam sistematicamente aplicados e que os níveis apropriados de protecção previstos no acordo sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) sejam mais bem definidos.

1.6 Os factores socioeconómicos, como o impacto económico de uma decisão ou a sua aceitação social, deveriam ser objecto de uma avaliação independente e tão rigorosa como a avaliação de risco sanitário. Vários países como o Canadá e o Reino Unido dispõem já de unidades de peritos socio-económicos nas suas agências de segurança sanitária. O CESE propõe que a Comissão avalie a oportunidade de criar uma agência independente de análise socio-económica.

1.7 O CESE considera que o sistema de rastreio, central no modelo europeu de segurança sanitária e que permite obter informação sobre um alimento «da exploração agrícola até à mesa», deveria poder ser aplicado aos produtos com origem em países terceiros. Este tema deveria ser prioritário nas negociações bilaterais, assim como nos programas de assistência técnica nos países menos avançados.

1.8 O CESE chama a atenção para as dificuldades dos produtores de países menos avançados na aplicação das normas sanitárias europeias. Incentiva o desenvolvimento da assistência técnica ao comércio, da transferência de tecnologias e do apoio à aplicação de sistemas de rastreio e alerta rápido nesses países.

⁽¹⁾ Doc. Conselho 10698/2008.

1.9 As exigências em relação aos produtos agrícolas e alimentares importados são menores do que as impostas aos produtos com origem na Comunidade no que toca à rastreabilidade, ao bem-estar animal ou, de uma forma mais generalizada, às normas ambientais. Uma vez que as regras internacionais do comércio actualmente não permitem invocar suficientemente estes domínios importantes para a UE, o CESE pretende que a Comissão proponha uma estratégia para a defesa destas preferências colectivas europeias. Considera que a UE deveria estar na vanguarda do apelo a que outros factores legítimos sejam tidos em conta no comércio internacional. Nesse sentido, deveria assumir as suas preferências colectivas, defender «outros factores legítimos» nas instâncias internacionais e relançar os debates sobre a ligação entre a OMC e os outros acordos internacionais.

2. Observações na generalidade

2.1 Na sequência das crises sanitárias que atingiram a UE, a Comissão Europeia deu início a uma vasta reformulação da legislação alimentar. Foi aplicado um novo quadro institucional e legislativo muito elaborado, o que significou um verdadeiro progresso.

2.2 O Regulamento 178/2002 esclarece que «A Comunidade optou por um elevado nível de protecção da saúde» e acrescenta que a legislação é aplicada «de forma não discriminatória, quer se trate de géneros alimentícios ou de alimentos para animais, comercializados no mercado interno ou internacionalmente»⁽¹⁾.

2.3 O modelo europeu assenta em alguns princípios fortes:

- A rastreabilidade «da exploração agrícola até à mesa»: «a capacidade de detectar a origem e de seguir o rasto de um género alimentício (...) ao longo de todas as fases da produção, transformação e distribuição»⁽²⁾,
- A separação entre a avaliação e a gestão dos riscos,
- A responsabilidade jurídica de todos os agentes da cadeia alimentar,
- Um sistema de alerta eficaz.

2.4 Actualmente, os acidentes sanitários associados a produtos importados ainda são frequentes. Nos últimos anos, a UE deparou-se com resíduos de pesticidas na fruta importada, aflatoxinas nos frutos de casca rija e no milho, resíduos de medicamentos veterinários nos produtos de origem animal, febre aftosa, etc. Em 2007, 314 alertas foram lançados pelo Sistema de Alerta Rápido referentes a produtos com origem em países terceiros⁽³⁾, isto é, 32 % do total. Estes problemas recorrentes revelam algumas disfunções que é necessário corrigir.

2.5 Os acidentes sanitários associados às importações constituem uma ameaça para a segurança dos consumidores europeus

e um custo elevado para a colectividade. Quando é lançado um alerta, as operações de retirada do mercado de um género alimentício representam um grande peso para as empresas envolvidas. As medidas sanitárias destinadas a erradicar uma doença animal ou vegetal de uma zona, como por exemplo a obrigação de vacinar os efectivos ou a obrigação de aplicar insecticidas em toda uma região, têm igualmente um grande impacto, que se pode fazer sentir durante muito tempo.

3. Antecipar melhor os riscos sanitários

3.1 Com o objectivo de reduzir a frequência dos acidentes sanitários, existem margens de manobra para permitir antecipar melhor os riscos sanitários.

3.2 A harmonização comunitária das práticas de controlo das importações está em curso e deve ser prioritária. As diferenças entre Estados-Membros nas práticas utilizadas para controlar as importações são muito prejudiciais. Não é aceitável que os operadores comerciais possam optar por fazer entrar as suas mercadorias no mercado único através do país onde sabem que os controlos serão menos severos. Por exemplo, há informações de que os importadores de citrinos tendem a evitar os portos espanhóis por saberem que é lá que se encontram os laboratórios mais especializados em doenças ou resíduos associados a estas plantas.

3.3 Actualmente, um grande número de medidas de gestão de segurança sanitária das importações aplica-se apenas aos animais vivos e aos produtos de origem animal. Alguns riscos como os resíduos de pesticidas, os contaminantes físicos ou químicos por agentes cancerígenos ou tóxicos (por exemplo: metais pesados, biotoxinas, corantes, etc.) ou as doenças das plantas deveriam ser actualmente objecto de controlo mais rigoroso. Medidas eficazes deveriam, pois, ser alargadas aos produtos de origem vegetal.

3.4 Em primeiro lugar, o número de missões de inspecção poderia ser aumentado em algumas categorias de produtos vegetais. Com efeito, na programação do Serviço Alimentar e Veterinário (SAV) para 2008 apenas uma em três missões se refere a produtos vegetais.

3.5 Por outro lado, as importações de produtos de origem vegetal deveriam ser limitadas a uma lista de países e estabelecimentos autorizados, tal como acontece com cerca de quinze categorias de produtos animais.

3.6 As importações de produtos vegetais deveriam igualmente ser submetidas a controlos sistemáticos a partir do primeiro ponto de entrada, o que não é o caso actualmente. Para os produtos de origem animal, os PIF (pontos de inspecção fronteiriça) provaram a sua eficácia. Deve igualmente ser melhorada a cooperação entre os mecanismos oficiais de controlo e o controlo particular dos importadores. Os importadores fazem cada vez mais análises no local de produção. Os organismos de inspecção de alimentos deveriam poder ter acesso aos resultados dessas análises.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 178/2002, considerando 8.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 178/2002, art. 3.º.

⁽³⁾ Relatório Anual RASFF 2007.

3.7 Por último, a base de dados «TRACES», que permite registar e proceder ao intercâmbio de informação sobre as trocas e importações de animais vivos e géneros alimentícios de origem animal, poderia ser alargada ao domínio fitossanitário, associado ao sistema «EUROPHYT».

4. **Aprofundar a utilização dos princípios da análise de risco**

4.1 Os princípios da análise de risco são definidos pelas organizações internacionais reconhecidas pela OMC como um processo em três etapas: avaliação de riscos, gestão de riscos e comunicação sobre os riscos. A reforma da legislação alimentar europeia foi o primeiro passo para a aplicação da análise do risco. A criação da AESA permitiu separar a avaliação de riscos da gestão de riscos, o que é fundamental. Baseada em provas científicas disponíveis e «efectuada de forma independente, objectiva e transparente»⁽¹⁾, a avaliação de riscos da AESA permite ao gestor do risco, a Comissão ou os Estados-Membros, decidir sobre as medidas necessárias.

4.2 Contudo, as medidas relativas à importação, decididas pela Comissão, quer se trate de suspender um fluxo de importação ou de o manter, são por vezes mal compreendidas na UE e nos países terceiros. Os debates vivos suscitados pela questão das importações de frango americano com cloro ou de carne de vaca brasileira são exemplos recentes. Em alguns casos, a Comissão é acusada de atribuir prioridade aos interesses comerciais, em detrimento dos consumidores. O CESE considera que as decisões sobre as medidas de importação devem assentar, tanto quanto possível, em dados objectivos.

4.3 No entanto, existem muitas vezes objectivos antagónicos que devem ser conciliados, o que, a acontecer, deverá ser transparente para o consumidor.

4.4 O CESE incentiva a Comissão a aplicar mais sistematicamente princípios de análise de risco, atribuindo à AESA os meios necessários para pôr em prática a metodologia.

4.5 O artigo 5.7 do acordo SPS autoriza o recurso a medidas provisórias quando as provas científicas da inocuidade de um produto ou procedimento forem insuficientes. As regras internacionais reconhecem o princípio da precaução tal como definido no direito comunitário. O acordo SPS permite igualmente a aplicação de normas mais exigentes do que as internacionais, sob condição de definir o «nível de protecção adequado». A UE

deveria empenhar-se em definir melhor os seus próprios níveis adequados de protecção, para poder referi-los na análise de risco.

4.6 Por outro lado, tal como refere a regulamentação, «a avaliação científica dos riscos não pode, só por si, em alguns casos, fornecer todas as informações sobre as quais se deve basear uma decisão em matéria de gestão dos riscos e que devem legitimamente ser tidos em conta outros factores pertinentes.»⁽²⁾. Estes factores, igualmente reconhecidos pelo acordo SPS, podem referir-se ao impacto económico, à aceitabilidade social ou à relação custo-benefício de uma decisão. Actualmente são avaliados pelos estudos de impacto da Comissão ou pelas consultas.

4.7 Os factores socioeconómicos deveriam ser avaliados de forma objectiva e independente com o mesmo rigor científico que a avaliação de risco sanitário e com a ajuda de peritos em disciplinas como a economia, a sociologia e o direito. Vários países como o Canadá e o Reino Unido dispõem já de unidades de peritos socio-económicos nas suas agências de segurança sanitária⁽³⁾. O CESE propõe que a Comissão avalie a oportunidade de criar uma agência independente de peritos em socio-economia.

5. **O problema das diferentes exigências para os produtos importados**

5.1 As exigências que se aplicam aos produtos agrícolas e alimentares importados são, em vários domínios, menores do que as impostas aos produtos com origem na Comunidade. Tal não acontece com as normas privadas que a indústria aplica a todos os seus fornecedores, mas sim com algumas exigências regulamentares. Por exemplo, a obrigação de rastrear os animais desde a nascença, de respeitar condições de garantia do bem-estar animal ou a proibição de utilizar determinados pesticidas não se aplicam aos produtos com origem em países terceiros.

5.2 Uma regulamentação europeia, como a regulamentação sobre a segurança sanitária, quer a consideremos fundada ou não, reflecte uma preferência colectiva da UE. O processo institucional que resultou nesta regra, através dos debates no Parlamento, no Conselho e com a sociedade civil, deveria ser a expressão legítima de uma escolha dos europeus. As medidas impostas aos produtores resultam desta escolha colectiva e aplicam-se a todos na UE. Quando estas medidas não se impõem aos produtores de países terceiros, encontramos no mercado interno produtos que respeitaram e outros que não respeitaram estas condições.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 178/2002, considerando 19.

⁽³⁾ OCDE, 2003, «Prendre en compte les aspects socio-économiques de la sécurité des aliments: un examen des démarches novatrices de certains pays» («Considerar os aspectos socioeconómicos da segurança dos alimentos: uma análise das medidas inovadoras de alguns países»).

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 178/2002, art. 6.º.

5.3 Este problema, que se verifica noutros domínios (normas ambientais, direitos sociais, etc.), não é aceitável para os consumidores que podem comprar, sem terem consciência disso, produtos que não correspondem às escolhas dos europeus. Por exemplo, actualmente o consumidor pode encontrar no mercado, de forma legal, laranjas de países terceiros tratadas com «Lebaicid», um insecticida muito forte cujo componente activo é o Fention. A utilização deste produto é proibida na UE há vários anos por motivos ambientais. Defraudam-se assim, de certa forma, as preferências colectivas dos europeus e enganam-se os consumidores.

5.4 As normas europeias que não se aplicam aos produtos importados são igualmente fonte de distorção da concorrência para os produtores europeus. O instituto francês de investigação aplicada e desenvolvimento em matéria de criação de gado tentou avaliar alguns destes custos suplementares. No atinente à rastreabilidade, por exemplo, a Europa envidou esforços consideráveis para efectuar a identificação dos animais. Estes investimentos representariam para a produção bovina 0,4 €/100 kg de carcaça, isto é, cerca de 32 milhões de euros para a UE25. Estes investimentos representariam para a produção bovina 0,4 €/100 kg de carcaça, isto é, cerca de 31 milhões de euros para a UE25.

6. Impacto das normas europeias nos países em desenvolvimento

6.1 A UE é o primeiro importador de produtos agro-alimentares provenientes de países em desenvolvimento (PED) mercê, nomeadamente, das grandes concessões comerciais do passado. A CNUCED (Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento) alerta regularmente para as consequências das normas sanitárias europeias nos produtores e empresas dos países menos avançados.

6.2 A UE não pode transigir em matéria de segurança sanitária. Contudo, consciente deste desafio, o CESE encoraja a assistência técnica, o diálogo e a cooperação com os parceiros comerciais mais vulneráveis. Incentiva ainda a Comissão a prosseguir a sua iniciativa de apoio à aplicação dos sistemas de rastreabilidade e de alerta rápido nos PED.

7. Princípio de equivalência e rastreabilidade

7.1 Os acordos SPS e OTC (obstáculos técnicos ao comércio), constituem para os membros da OMC (Organização Mundial do Comércio) um quadro jurídico indispensável para evitar as restrições injustificadas às importações e permitir uma maior transparência nas condições de acesso ao mercado.

7.2 O direito comunitário especifica que os géneros importados devem respeitar a «legislação alimentar ou as condições

reconhecidas pela Comunidade como sendo pelo menos equivalentes»⁽¹⁾. O CESE gostaria de chamar a atenção para os riscos de uma interpretação demasiado lata pela UE do princípio da equivalência reconhecido nas regras internacionais.

7.3 Na Europa, a rastreabilidade dos alimentos está no centro do modelo de segurança sanitária. É efectuada «desde a produção primária (...) até à venda ou fornecimento ao consumidor final» (da exploração agrícola até à mesa), «uma vez que cada elemento pode ter um impacto potencial na segurança dos géneros alimentícios»⁽²⁾. Ora na maior parte dos produtos importados o rastreio só é exigido a partir do exportador. Apesar do papel que o sector privado pode desempenhar, o CESE duvida que as práticas em alguns países terceiros possam ser consideradas «equivalentes» do ponto de vista da segurança. Defende uma atitude ofensiva no domínio da rastreabilidade, atribuindo prioridade a este tema nas negociações bilaterais e na assistência técnica aos países menos desenvolvidos.

8. Outros factores legítimos e evolução do direito internacional

8.1 Os textos do GAAT (*General Agreement on Tariffs and Trade* — Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio) e os diferentes acordos da OMC prevêm a consideração, além dos factores sanitários, de «outros factores legítimos» na regulação do comércio internacional. Contudo, a evolução do direito internacional foi muito mais lenta neste domínio. As escolhas da UE não se justificam sempre do ponto de vista estritamente sanitário. No caso do frango com cloro, a Comissão tem dificuldade em provar que o banho de descontaminação com água com cloro a que as aves são submetidas nos Estados Unidos pode ser prejudicial para a saúde dos consumidores europeus. O facto é que a percepção da qualidade dos alimentos é diferente nos dois continentes. Noutro domínio, a decisão de proibir a importação de pele de foca não assenta apenas em razões sanitárias, mas sim de bem-estar animal. A compatibilidade destas medidas com as regras da OMC é tema de aceso debate internacional.

8.2 Contudo, a jurisprudência do Órgão de Resolução de Litígios mostra sinais positivos. Por exemplo, no caso «tartaruga/camarão», que opôs os Estados Unidos à Malásia, os peritos do painel deram razão aos primeiros, considerando que a proibição de importações de camarão se justificava à luz do acordo internacional sobre a protecção da biodiversidade. Os pescadores malaios foram forçados a alterar as suas técnicas de pesca para não capturarem as tartarugas protegidas pela referida convenção. A clarificação da relação entre as regras da OMC e os outros acordos internacionais está também actualmente a ser debatida.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) 178/2002, artigo 11.º.

⁽²⁾ Regulamento (CE) 178/2002, artigo 3.16 e considerando 12.

8.3 A UE deveria estar na vanguarda das reflexões sobre este tema. Nesse sentido, deveria assumir as suas preferências colectivas, defender os «outros factores legítimos» nas instâncias internacionais e relançar os debates sobre a ligação entre a OMC e os outros acordos internacionais. Além disso, a investigação de métodos de objectivação de preferências colectivas e de factores legítimos deve ser promovida para permitir o seu reconhecimento a nível internacional.

9. Informação aos consumidores

9.1 Os consumidores europeus querem cada vez mais ser informados sobre as condições de produção dos seus alimentos. O sector privado desenvolve inúmeras iniciativas em resposta a esta procura de informação. Actualmente estão ainda a ser debatidas diferentes ideias, como a de uma marca UE ou de um rótulo sobre o bem-estar animal. Poderíamos propor que

uma organização internacional facultasse aos consumidores informação independente sobre os métodos de produção nos diferentes países. Assim, a tarefa desse ponto de informação independente seria também disponibilizar informação num mecanismo global de alerta rápido, que ainda não existe.

9.2 Contudo, a informação aos consumidores não pode ser a única resposta às questões colocadas neste relatório. Para os produtos transformados, cada vez mais na base da alimentação, a rotulagem de origem torna-se demasiado complexa tanto para as empresas como para os consumidores. Por conseguinte, é da responsabilidade do poder público garantir que o conjunto dos produtos que circulam no mercado interno respondem às escolhas dos cidadãos europeus. Os consumidores esperam que essas escolhas colectivas não sejam sacrificadas nos processos políticos (por ex. no diálogo transatlântico), que servem unicamente para promover a imagem ou cujo objectivo é criar um clima favorável às negociações com os parceiros comerciais.

Bruxelas, 22 de Outubro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI
