



ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE  
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE



## **13ª REUNIÃO INTERAMERICANA, A NÍVEL MINISTERIAL, SOBRE SAÚDE E AGRICULTURA**

*Washington, DC, 24 a 25 de abril de 2003*

---

*Punto 11.3 da Agenda Provisória*

RIMSA13/17 (Port.)  
18 abril 2003  
ORIGINAL: INGLÊS

### **PARTICIPAÇÃO E EMPENHO CÍVICO NA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA**

**Sr. Mario Berríos**  
**Especialista em Comércio**  
**Divisão de Integração, Comércio e Assuntos Hemisféricos**  
**Departamento de Integração e Programas Regionais**  
**Banco Interamericano de Desenvolvimento**

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
Comércio agrícola e questões de inocuidade dos alimentos no Continente Americano.....	3
Mercados Globais e a Inocuidade dos Alimentos .....	3
Comércio de Produtos Agroalimentares no Continente Americano .....	3
Práticas de Comércio e Riscos à Inocuidade dos Alimentos .....	5
Desafios do Comércio e Potenciais Riscos da Inocuidade dos Alimentos .....	6
Conclusões .....	9
Referências	
Informação para contato com o BID	
Anexo	

## **Comércio agrícola e questões de inocuidade dos alimentos no Continente Americano**

1. O objetivo deste documento é identificar as conexões existentes entre o comércio e as questões de inocuidade dos alimentos e mostrar como o comércio, as medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS), a saúde e outras questões associadas podem ser abordados por meio de programas de instituições multilaterais. Isso é ilustrado pelo exemplo particular da atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nestas áreas. O principal propósito deste documento é explicar a íntima inter-relação entre a produção agrícola, desenvolvimento econômico/rural, inocuidade dos alimentos e questões de saúde humana. Em particular, reconhece-se a existência de uma íntima relação entre a expansão do comércio e produção agrícola com o desenvolvimento econômico e rural, inocuidade dos alimentos e saúde e para se adotar um enfoque coerente para lidar com os problemas dessas áreas faz-se necessário incorporar estratégias integradas, reunindo considerações a respeito de todas estas questões.

### **Mercados Globais e a Inocuidade dos Alimentos**

2. Nas últimas décadas, o aumento do intercâmbio comercial internacional contribuiu para reduzir a distância que separa os mercados dos consumidores. No cenário dos mercados globais para produtos alimentícios, a inocuidade dos alimentos diz respeito à saúde dos consumidores nacionais e internacionais. A emergência e desenvolvimento de órgãos normativos para o comércio regional e multilateral trouxeram à baila também a questão da relação entre as regulamentações nacionais e normas internacionais referentes ao funcionamento de sistemas de inspeção e controle de alimentos.

3. Em termos de comércio, o cumprimento das exigências normativas dos mercados internacionais tornou-se imperativo para o sucesso de qualquer iniciativa de exportação, o que muitas vezes requer grandes investimentos. Atender às normas do mercado exportador pode resultar em benefício para os consumidores domésticos. O investimento em normas de inocuidade dos alimentos está se tornando não apenas em um assunto para metas isoladas do mercado exterior, mas também em uma perspectiva cada vez mais integrada de suprir os mercados na sua totalidade.

### **Comércio de Produtos Agroalimentares no Continente Americano**

4. O importante volume comercial de produtos alimentícios no continente americano é apresentado na figura 1. A figura 2 mostra que a maior parte desse intercâmbio é feita de produtos submetidos a algum tipo de processamento. De grãos a produtos de panificação, das matérias das rações animais à carne bovina, é extensa a lista de produtos agrícolas para importação e exportação no continente, cobrindo diferentes fases da cadeia de suprimento de alimentos (tabela 1). Segundo Gelhar e Coyle (2001), estimulado principalmente pelo aumento da renda per capita, houve uma considerável mudança na

composição do comércio agrícola mundial nas últimas duas décadas. Os países em desenvolvimento também estão sofrendo uma mudança no seu comércio e consumo, passando de matérias-primas a produtos de maior valor agregado e, especialmente em países de alta renda, a demanda por marcas estrangeiras está causando também o crescimento do comércio intra-indústria de produtos processados de consumo.

5. A análise da estrutura do comércio agrícola no período 1980-1997 revela que as exportações agrícolas dentro do continente americano tiveram um crescimento médio de 4,8% durante esse período. Observou-se também um maior volume na direção de exportações agrícolas dentro do continente americano. A figura 3 apresenta os cálculos da intensidade de exportação<sup>1</sup> para o comércio agrícola dentro e fora do continente, revelando que houve uma redução gradativa da intensidade de exportação agrícola do continente americano em relação ao restante do mundo de um coeficiente de 0,85 em 1980 para 0,75 em 1997. Em direção contrária, na esfera intra-regional, a intensidade de exportação apresentou uma tendência gradualmente crescente, de um coeficiente de 1,83 em 1980 para 2,31 em 1997 (Berrios, 2003). Esses resultados indicam que, ao passo que os países do continente americano desenvolvem um padrão de comércio diversificado com os mercados mundiais, o destino e concentração funcionais do comércio agrícola são maiores dentro da região, especialmente na esfera sub-regional.

6. É provável que a tendência de um maior comércio agrícola sub-regional e regional no continente americano continue trazendo novos desafios às práticas e sistemas de inocuidade dos alimentos governamentais e de produtores privados para o desenvolvimento e implementação de melhorias em sistemas de prevenção, inspeção e controle. Mas se não houver um grande empenho de investir em capacitação e atualização da capacidade técnica e infra-estrutura, necessárias para garantir o cumprimento das normas básicas de inocuidade dos alimentos dos mercados externos acessíveis, o potencial das exportações agroalimentares de muitos países poderia ser comprometido. Assim, existe uma necessidade urgente de universalizar as informações sobre exigências específicas dos mercados externos e criar e consolidar a infra-estrutura e excelência técnicas nas esferas regional e nacional. O desafio primário ainda consiste em assegurar que tanto o governo como os produtores privados reconheçam e se adaptem à nova realidade e às exigências dos mercados globais.

---

<sup>1</sup> Os coeficientes de intensidade de exportação medem a concentração e a distribuição regional do comércio de acordo com o fluxo comercial. Estes coeficientes são determinados pela proporção entre a parcela de exportação agrícola de um país em relação à contribuição da região para a importação agrícola total mundial. O coeficiente pode assumir o valor zero ou acima, e o valor unitário indica fluxos de comércio geograficamente equilibrados.

## **Práticas de Comércio e Riscos à Inocuidade dos Alimentos**

7. Existem considerações importantes associadas aos riscos inocuidade dos alimentos<sup>2</sup> importados. No âmbito do comércio, a concepção básica para tratar de questões sobre medidas de proteção da saúde humana, sanidade animal e fitossanitária e os riscos associados da inocuidade dos alimentos se encontra no Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS)<sup>3</sup> da Organização Mundial do Comércio (OMC). O Acordo SPS da OMC estabelece exigências e procedimentos gerais para garantir que as medidas SPS têm a finalidade de proteger contra riscos em vez de funcionar como barreiras injustificadas ao comércio. O Anexo A do Acordo SPS da OMC determina claramente que as medidas SPS abrangem qualquer medida para a proteção da saúde e vida humana ou animal de riscos decorrentes de aditivos, contaminantes, toxinas ou microrganismos patogênicos presentes em alimentos, bebidas ou rações. Também está incluída qualquer medida SPS para proteção da saúde ou vida humana de riscos decorrentes de doenças transmitidas por animais, plantas ou produtos derivados. O Artigo 2.2 estabelece que as medidas SPS podem ser aplicadas apenas na extensão necessária, todas as medidas precisam ser fundamentadas em princípios científicos e elas não podem ser mantidas na ausência de comprovações científicas suficientes, exceto em casos em que há insuficiência de informações científicas relevantes (nesta circunstância, pode ser adotada uma medida SPS provisória).

8. O Acordo SPS da OMC, portanto, reconhece a legítima necessidade de regulamentações para a proteção da saúde e vida humana, animal e vegetal, inclusive de regulamentações de inocuidade dos alimentos e para estabelecer o nível de proteção considerado apropriado. Basicamente, os países-membros devem estabelecer regulamentações cientificamente comprovadas e evitar a discriminação arbitrária ou injustificada de países com condições semelhantes.

9. Quanto à saúde, o principal órgão multilateral que lida com questões de saúde humana é a Organização Mundial da Saúde (OMS) que, por meio do Codex Alimentarius, órgão responsável pela normatização para produtos alimentícios, atua

---

<sup>2</sup> Buzby (2001) observa que os riscos da inocuidade dos alimentos compreendem, por exemplo, aqueles derivados de medicamentos de uso veterinário e resíduos de pesticidas, aditivos de alimentos, patógenos (bactérias, vírus, parasitas, fungos e suas toxinas), toxinas ambientais, tais como metais pesados (p.e., chumbo e mercúrio) e poluentes orgânicos persistentes (p.e., dioxina) e agentes não convencionais, tais como os príons, associados com a encefalopatia espongiforme bovina (EEB) no gado.

<sup>3</sup> O Acordo SPS da OMC entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995. Antes da conclusão da Rodada Uruguai de negociações de comércio multilateral, as medidas SPS não haviam sido integralmente incorporadas às práticas comerciais multilaterais embora o Artigo XX(b) do GATT 1947 incluísse uma exceção geral permitindo às partes contratantes a discriminação de produtos importados, reconhecendo o seu direito de adotar medidas necessárias para proteger a saúde humana, sanidade animal e fitossanitária, mesmo se estas impusessem restrições ao comércio.

diretamente em questões de inocuidade dos alimentos. Além disso, a OMS é um dos sete observadores permanentes do Comitê SPS da OMC, que compreende a Comissão do Codex Alimentarius, Organização Internacional de Epizootias e o secretariado da Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária.

10. Comércio e inocuidade dos alimentos são assuntos interligados para o mercado, interesses dos consumidores, práticas de comércio multilateral e desenvolvimento de normas internacionais para produtos alimentícios. Este ponto de interação exerce uma influência direta sobre a capacidade de governos nacionais de planejar e implementar estruturas reguladoras para o comércio e as questões de inocuidade dos alimentos.

### **Desafios do Comércio e Potenciais Riscos da Inocuidade dos Alimentos**

11. O intercâmbio agrícola no continente americano ocorre entre países com diferenças nos níveis de desenvolvimento econômico, dimensão das economias, infraestrutura de inspeção dos alimentos e capacidade institucional global das instituições públicas e privadas. Importantes produtores agrícolas na região desenvolveram infraestrutura e capacidade técnica para sistemas de inspeção e controle dos alimentos. No entanto, persistem importantes restrições relativas a, por exemplo, organizações reguladoras e procedimentos de inspeção antiquados e há falta de novos investimentos para atualização e renovação dos equipamentos técnicos. Os procedimentos de inspeção e suas estruturas reguladoras, que em muitos casos foram estabelecidos na primeira metade do século passado, precisam ser modernizados e considerar melhor as exigências do mercado internacional. Problemas quanto a estas questões costumam se converter em obstáculos ao acesso a mercados externos. Neste contexto, os principais desafios de políticas enfrentados por muitos países são os seguintes:

- (a) modernizar as estruturas reguladoras e procedimentos de inspeção;
- (b) integrar com maior eficiência questões de comércio, agricultura e saúde;
- (c) incentivar normas de inocuidade dos alimentos sem impor restrições excessivas ao comércio e custos reguladores e evitar instrumentos reguladores em desacordo;
- (d) garantir a consolidação automática e empenho constante ao lidar com estas questões.

12. No entanto, os desafios críticos iniciais enfrentados pelos países menores e menos desenvolvidos estão associados à falta ou limitação de capacidade técnica humana e financeira para organizar e manter a infraestrutura de sistemas de inspeção e instituições afins. Em alguns casos, as necessidades básicas estão relacionadas à criação de condições mínimas para a produção/preparo de produtos alimentícios, por exemplo, disponibilidade de água tratada, transporte e instalações para refrigeração. A eficiência do controle de

patógenos transmitidos por alimentos deve continuar limitada enquanto que existe a falta ou ineficiência de infra-estrutura básica fundamental para sistemas operacionais de tratamento de água e saneamento, instalações para refrigeração e preparo higiênico de alimentos.

13. Resumindo tais limitações, Babu e Rhoe (2001) atentam para um caso clássico que reflete os principais problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento na organização e modernização dos sistemas de inocuidade dos alimentos. Segundo os autores, os problemas geralmente relacionam-se à falta de capacidade humana e pessoal; falta de recursos financeiros para criar uma infra-estrutura básica para a formação profissional e tornar o sistema sustentável ao longo do tempo; falta de mecanismos de execução; pouca importância política dada a questões de inocuidade dos alimentos; isolamento dos diferentes organismos que atuam na área de inocuidade dos alimentos; inadequação da infra-estrutura pós-colheita e falta de representação nos organismos normativos internacionais, inclusive o Codex Alimentarius.

14. O panorama apresentado anteriormente indica que alguns dos principais desafios da interação entre o comércio e a inocuidade dos alimentos podem estar ligados a:

- Implementação integral do Acordo SPS da OMC;
- Impedimento de restrições excessivas ao comércio;
- Capacitação técnico-científica para avaliação de risco;
- Criação e sustentabilidade da infra-estrutura de inspeção e controle dos alimentos;
- Modificação/estabelecimento de regulamentações com fundamentação científica;
- Oferta/obtenção de assistência técnica e financeira; e
- Participação, manutenção e contribuição para mudanças nas normas internacionais, por exemplo Codex Alimentarius.

15. É fundamental a reforma da legislação e regulamentação de inocuidade dos alimentos para a operação de sistemas eficientes de inspeção e um enfoque extensivo e integrado do comércio e inocuidade dos alimentos requer um empenho combinado para abordar os problemas mencionados anteriormente e abranger também outras iniciativas essenciais, tais como a formação profissional das partes interessadas (legisladores, cientistas e técnicos, inspetores, processadores e produtores primários) e harmonização das regulamentações de inocuidade dos alimentos em conformidade com as normas internacionais (ver Babu e Rhoe, 2001).

16. O BID financia várias iniciativas para lidar com estas questões, que englobam programas sobre uma variedade de assuntos. Entre alguns exemplos desses programas estão:

- Facilitação do comércio entre o México e a América Central mediante um sistema regional de medidas SPS.
- Atualização da capacidade/procedimentos de laboratórios autorizados por meio da Rede Interamericana de Laboratórios de Análises de Alimentos (iniciativa regional da Organização Pan-Americana da Saúde/OMS).
- Empréstimo para inovação à Costa Rica para promover a capacidade reguladora do Ministério da Saúde para a qualidade dos alimentos, água potável e outros fatores de risco.
- Serviço de apoio à agricultura na Jamaica (inclusive SPS e inocuidade dos alimentos).
- Desenvolvimento de condições sanitárias para o setor agrícola no Peru.
- Modernização dos serviços agrícolas no Equador e.
- Sob consideração: rede regional de sanidade agrícola/inocuidade dos alimentos para países da Comunidade do Caribe (CARICOM).

17. Os programas do BID incluem ações empreendidas nas esferas regional e nacional e envolvem empréstimos contraídos por governos nacionais e/ou cooperação técnica não-reembolsável. Os instrumentos do BID a serem usados para abordar estas questões podem envolver:

- Programas de empréstimo para instalações do setor do comércio.
- Empréstimos específicos para o setor.
- Cooperação técnica regional.
- Programa de fundos multilaterais de investimento.

18. Deve-se observar que o comércio e a capacitação comercial são áreas-chave da atuação do BID para promover a capacidade dos países de participar de negociações comerciais, implementar acordos comerciais, desenvolver capacitação institucional mediante a formação profissional técnica, modernização da informática (computadores, redes de comunicação, bancos de dados), gestão de instituições e incentivo ao comércio, entre outros.

## **Conclusão**

19. Espera-se que o crescimento do comércio agroalimentar crie uma expressiva necessidade de estabelecer sistemas adequados de controle e políticas SPS e estruturas reguladoras. A inocuidade dos alimentos continuará a ocupar um papel de destaque no comércio agroalimentar no futuro e a expectativa é de que organizações internacionais especializadas sigam exercendo uma função central na estrutura global reguladora dos alimentos. Várias instituições multilaterais, inclusive o BID, dispõem de vários instrumentos para atender às necessidades nestas áreas e já contam com boa experiência. Ao preparar qualquer ação potencial para o comércio, inocuidade dos alimentos, saúde e agricultura, faz-se necessário adotar um enfoque coerente, considerando-se a interdependência dos setores e a colaboração entre instituições regionais e internacionais.

## **Referências**

Babu, S. e V. Rhoe. (2001). Food Security, Regional Trade, and Food Safety in Central Asia –Case Studies from Kyrgyz Republic and Kazakhstan. Washington, D.C.: Instituto de Pesquisa de Política Alimentar.

Berrios, M. 2003. Composition and Direction of Agricultural Trade in the Western Hemisphere. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento (a ser publicado).

Buzby, J.C. (2001). Effects of Food-Safety Perceptions on Food Demand and Global Trade. Washington, D.C.: Serviço de Pesquisa Econômica do Departamento de Agricultura dos EUA.

Feenstra, R. 2000. World Trade Flows, 1980-1997, com dados sobre Produção e Tarifas. Davis: Universidade da Califórnia.

Gehlar, M. and W. Coyle. (2001). Global Food Consumption and Impacts on Trade Patterns. Washington, D.C.: Serviço de Pesquisa Econômica do Departamento de Agricultura dos EUA.

Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2001. Banco de dados continental, Área de Livre Comércio das Américas. Versão 1.0e.

Zarrilli, S. (1999). WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: Issues for Developing Countries. Centro Sul.

**Informação para contato com o BID**

Site principal do BID: <http://www.iadb.org/>

Comércio: [http://www.iadb.org/INT/Trade/1\\_english/index2.htm](http://www.iadb.org/INT/Trade/1_english/index2.htm)

Desenvolvimento agrícola e rural: [http://www.iadb.org/sds/ENV/site\\_47\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/ENV/site_47_e.htm)

Saúde: [http://www.iadb.org/sds/SOC/site\\_11\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/site_11_e.htm)

Anexo

Figura 1

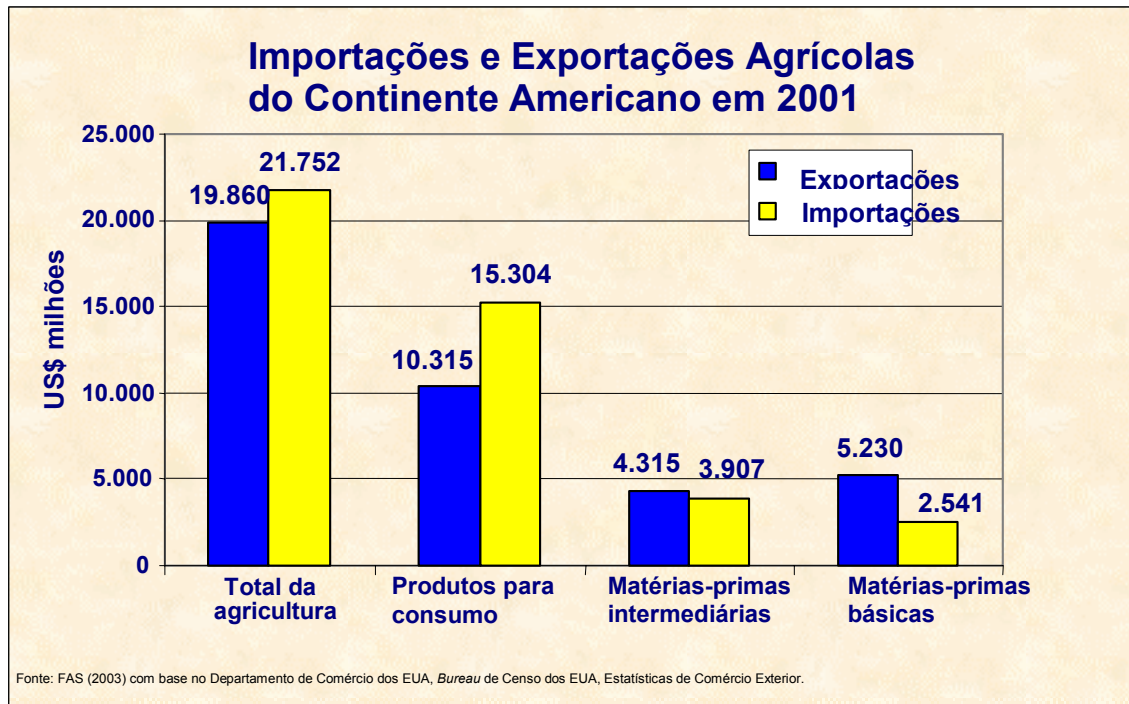


Figura 2.

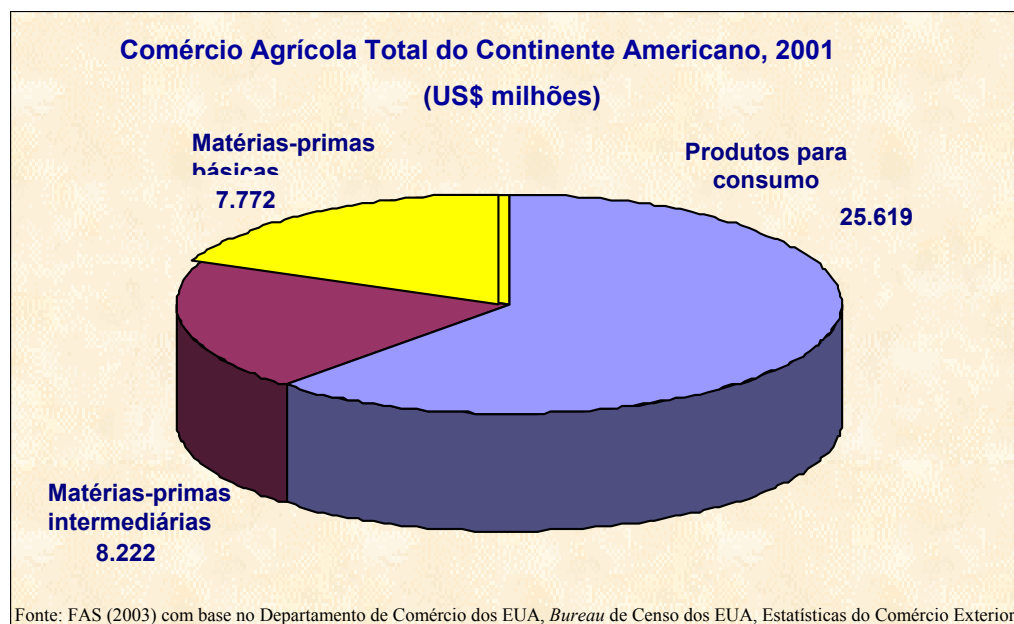
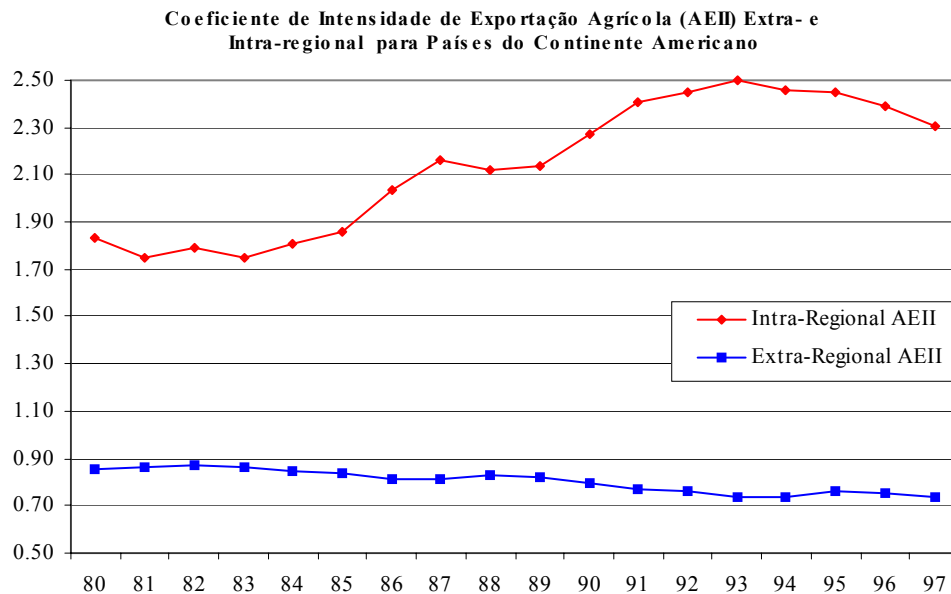


Tabela 1.

Os 15 Principais Grupos de Produtos Agrícolas de Exportação e Importação no Continente Americano, 2000	
Exportações	Importações
1. Cevada, milho, arroz	1. Cevada, milho, arroz
2. Bebidas	2. Bebidas
3. Carne bovina	3. Trigo e malte
4. Trigo e malte	4. Carne bovina
5. Verduras	5. Café
6. Café	6. Soja
7. Grãos processados	7. Frutas tropicais
8. Alimentos preparados	8. Grãos processados
9. Batatas, tomates e cebolas	9. Verduras
10. Frutas tropicais	10. Batatas, tomates e cebolas
11. Frutas temperadas	11. Animais vivos
12. Animais vivos	12. Alimentos preparados
13. Amendoins	13. Frutas temperadas
14. Carne suína	14. Carne suína
15. Soja	15. Ração

Fonte: Cálculos da INT-BID com base no BID (2001) e Feenstra (2000).

Figura 3.



Fonte: Berrios (2003), cálculos próprios com base em bancos de dados do BID (2001) e Feenstra (2000).