



ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE



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

Washington, DC, 24-25 de abril de 2003

Punto 10.2 da Agenda Provisória

RIMSA13/12 (Port.)
12 março 2003
ORIGINAL: INGLÊS

INOCUIDADE E COMÉRCIO DE ALIMENTOS: REGULAMENTAÇÕES E TRANSPARÊNCIA EM UMA ECONOMIA GLOBAL DE MERCADO

Gretchen H. Stanton¹
Assessora e secretária sênior do Comitê SPS
Divisão de Agricultura e Produtos de Base
Organização Mundial do Comércio

¹ As opiniões expressas neste documento são exclusivas dos autores e não necessariamente representam as opiniões da OMC ou de seus membros.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Resumo	3
Introdução	3
Comércio de produtos de base e outros e gêneros agrícolas.....	4
Acordo da OMC sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (Acordo SPS)	5
Tratamento nacional e não-discriminação	6
Harmonização	6
Avaliação de riscos	7
Equivalência	8
Ações cautelares	9
Transparência.....	10
Questões específicas de comércio	10
Monitoramento do uso de normas internacionais.....	13
Participação de países em desenvolvimento na normatização	13
Desafios globais para o comércio	14
Rotulagem.....	15
Organismos geneticamente modificados	16
Colaboração e capacitação institucional.....	17
Assistência técnica.....	18
Centro para desenvolvimento de normas e do comércio	19
Necessidade de coordenação	20
Programa de desenvolvimento de Doha	20

Resumo

1. Exigências de inocuidade dos alimentos e as condições sanitárias animais e vegetais são cada vez mais importante para produtos agropecuários em circulação no comércio internacional. Os Acordos da OMC abordam explicitamente o direito de governos de priorizar a proteção sanitária, ao mesmo tempo que asseguram que barreiras não justificadas ao comércio sejam impostas. Os governos e as autoridades responsáveis do comércio, saúde e questões agrícolas devem ter conhecimento dos direitos e obrigações aceitos como participantes da OMC, para aproveitar ao máximo esses acordos e facilitar suas importações e exportações.

Introdução

2. O comércio em produtos de base e gêneros agropecuários aumentou extraordinariamente nos últimos anos e é provável que siga crescendo se as negociações comerciais atuais resultarem em uma maior liberalização do comércio de produtos agropecuários. Barreiras não tarifárias têm sido descritas como pedras em um rio; eles representam poucos problemas para o comércio contanto que as tarifas, como o nível da água, permaneçam altas. Com a queda das tarifas, barreiras não tarifárias ganham visibilidade e se convertem em obstáculo ao comércio. Para o comércio agropecuário, entre as formas mais comuns de barreiras não tarifárias estão as exigências sanitárias (proteção sanitária de seres humanos e animais) e fitosanitárias (proteção fitosanitária).

3. Talvez seja verdade que os governos enfrentam maior pressão para usar barreiras não tarifárias para proteger produtores nacionais da competição internacional como a redução das tarifas. Contudo, é também evidente que consumidores, em particular em países desenvolvidos, estão cada vez mais exigindo mais garantias para que os produtos agropecuários importados, assim como os nacionais, sejam seguros e não representem riscos à saúde do homem, animais e vegetais. Além disso, novas tecnologias proporcionam meios mais precisos de medir potenciais riscos para a saúde e métodos mais complexos de controle.

4. O Acordo da OMC sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (Acordo SPS), que entraram em vigor com o estabelecimento da OMC em 1995, foi criado para abordar essas questões. O Acordo SPS reconhece o direito de governos de restringir o comércio quando necessário para proteger a saúde, mas requer que qualquer regulamentação para proteção da inocuidade dos alimentos, saúde animal ou fitosanitária que possam influir com o comércio internacional tenha uma justificativa científica. Incentivam-se os membros da OMC a basearem suas medidas sanitárias e fitosanitárias em normas internacionais para a inocuidade dos alimentos e sanidade animal e vegetal. O Acordo SPS enfatiza a necessidade de transparência não apenas das medidas SPS mas de todo o processo regulamentar. A importância da transparência na saúde e em

regulamentações para inocuidade dos alimentos, incluindo a necessidade de maior comunicação e o intercâmbio da informação, é expressa nas disposições específicos do próprio Acordo SPS.

5. Regulamentos técnicos e normas aplicadas para abordar questões de saúde humana fora do alcance do Acordo SPS, como nutrição, ou estabelecer a qualidade dos alimentos e exigências de composição, são cobertos pelo Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC (Acordo TBT). Esse acordo visa a assegurar que, os governos ou outros órgãos ao adotarem regulamentações técnicas ou normas por razões de inocuidade, saúde e proteção de consumidores ou do meio ambiente, ou para outras finalidades, não criem obstáculos desnecessários ao comércio internacional. O acordo incentiva os países a disporem das normas internacionais quando estas forem apropriadas, mas não se tal resultaria na mudança de seus níveis da proteção. As medidas tomadas devem ser proporcionais aos riscos. Como consequência, medidas elaboradas para proteger a saúde humana poderiam ser mais estritas que medidas para assegurar a uniformidade das embalagens. O Acordo TBT inclui disposições para notificar outros países antes de imporem novas exigências, semelhantes aos do Acordo SPS.

6. O Acordo TBT estabelece um código de práticas adequadas para a preparação, adoção e aplicação de normas por órgãos centrais do governo. Também inclui disposições que descrevem como os órgãos locais governamentais e não-governamentais devem aplicar seus próprios regulamentos – normalmente eles devem usar os mesmos princípios aplicados aos governos centrais.

Comércio de produtos de base e outros gêneros agrícolas

7. O valor do comércio mundial em produtos agrícolas foi calculado em US\$ 547 bilhões em 2001.² A proporção de produtos agrícolas foi calculada em 9% do valor total do comércio mundial de mercadorias e em 41% do valor total de exportações mundiais de produtos primários em 2001.

8. O volume de alimentos que circulam pelas fronteiras internacionais foi estimado em US\$ 437 bilhões em 2001. Os alimentos compreendem 7,3% do valor total do comércio de mercadorias. Cerca de 500 milhões de toneladas de produtos alimentícios são comercializados por ano. As exportações e importações dos países desenvolvidos representam aproximadamente 75% do comércio em produtos alimentícios; no entanto, mais de 50% de frutas e hortaliças, açúcar, bebidas não-alcoólicas, peixes e produtos de pesca são exportados por países em desenvolvimento.

² OMC, Estatísticas do Comércio Internacional, 2002.

9. A maior circulação de alimentos ocorre na Europa. Grandes volumes de alimentos também são exportados da América do Norte e América Latina aos mercados asiáticos e europeus. O valor das exportações de alimentos da América Latina foi calculado em US\$ 55,1 bilhões em 2001, representando 16% das exportações totais latino-americanas e 12,6% das exportações mundiais de alimentos.

10. Os maiores exportadores mundiais de produtos agrícolas em 2001 foram a União Européia, Estados Unidos, Canadá, Brasil, China, Austrália, Argentina, Tailândia, México e Federação Russa. Os maiores importadores foram a União Européia, Estados Unidos, Japão, China, Canadá, México, República da Coreia, Federação Russa, Hong Kong-China e Taipei chinês. Para a maioria desses países, as exportações de alimentos correspondem apenas a uma pequena fração de suas exportações totais de mercadorias. Contudo, para muitos países em desenvolvimento, as exportações agrícolas e de alimentos são os contribuintes principais de suas economias.

Acordo da OMC sobre a Aplicação das Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (Acordo SPS)

11. O objetivo básico do Acordo SPS é manter o direito de soberania de qualquer governo de proporcionar o nível da proteção sanitária considerado apropriado, mas assegurar que esses direitos não sejam incorretamente usados e resultem em barreiras desnecessárias ao comércio internacional. O Acordo SPS reduz a possibilidade da arbitrariedade das decisões e promove a tomada de decisões coerente. O acordo requer que as medidas sanitárias e fitosanitárias sejam aplicadas somente com a finalidade de assegurar a inocuidade dos alimentos e sanidade animal e vegetal ou a proteção do território nacional contra pragas.

Definição breve de uma medida SPS	
<u>Medidas adotadas para proteger:</u>	<u>Contra:</u>
Homem ou animais	aditivos, contaminantes, toxinas ou microorganismos patogênicos nos alimentos, bebidas, rações;
Homem	doenças transmitidas por vegetais ou animais (zoonoses);
Animais ou plantas	pragas, doenças ou microrganismos patogênicos;
Um país	prejuízo causado pela entrada, estabelecimento ou propagação das pragas (inclusive espécies invasoras).

Tratamento nacional e não-discriminação

12. Esses princípios básicos da OMC requerem que produtos importados não sejam tratados menos vantajosamente que produtos similares produzidos internamente, nem que os produtos importados de um membro da OMC sejam tratados diferentemente do que os de outro membro. Esses princípios básicos também fazem parte do Acordo SPS. No contexto da inocuidade dos alimentos, se os produtores nacionais de um alimento não estão obrigados a atender a certas exigências de segurança ao vender o produto no mercado nacional, um governo não pode defender que alimentos importados satisfaçam estas exigências. O mesmo se aplica a regulamentações de qualidade dos alimentos e outras normas. Medidas não podem ser impostas para impedir a entrada de doenças de animais e vegetais e pragas já existentes no país importador, a menos que estes estejam sujeitos ao controle oficial ou programas de erradicação.

13. Diferenças climáticas, pragas ou doenças ou condições para a inocuidade dos alimentos podem determinar que produtos, os quais podem ser importados com segurança de um país, talvez não sejam inócuos se produzidos em outro país. As medidas sanitárias e fitossanitárias podem variar dependendo do país de origem do alimento ou produto animal ou vegetal em questão, mas apenas se tal discriminação está justificada com base em comprovações científicas.

Harmonização

14. O Acordo SPS incentiva os governos a basearem as medidas SPS nacionais em normas internacionais. Esse processo é conhecido como “harmonização”. A própria OMC não aprimora tais normas. Em contrapartida, o Acordo SPS identifica explicitamente as normas elaboradas pela Comissão Conjunta do Codex Alimentarius da FAO/OMS (Codex) como pertinentes para a inocuidade dos alimentos, da Convenção Internacional de Proteção Fitosanitária da FAO (IPPC) para sanidade vegetal, e da Organização Internacional de Epizootias (OIE, também conhecida como a Organização Mundial para Saúde Animal) para sanidade animal e para zoonoses. A maioria dos membros da OMC participa também desses organismos internacionais.

15. Exigências nacionais em conformidade com as normas, diretrizes e recomendações desses três órgãos normativos são beneficiados por uma presunção legal de estarem cumprindo com as obrigações do Acordo SPS. Embora esta presunção possa ser contestada, o ônus recai sobre quem contesta para que este demonstre que as medidas não são cientificamente justificadas e não são mais restritivas ao comércio do que o necessário para proteger a saúde. Alguns países entendem as normas internacionais como passíveis de proporcionar um “porto seguro” aos governos. Ainda que os países tenham o direito para impor exigências que vão além das normas internacionais, se contestados,

eles devem arcar com o ônus de demonstrar que sua medida se baseia em uma avaliação de riscos e está em conformidade plena com o Acordo SPS.

Avaliação de riscos

16. A exigência de que os governos membros da OMC devem assegurar que suas medidas sanitárias e fitosanitárias sejam baseadas em uma avaliação de riscos é um das principais obrigações do Acordo SPS. Isto não significa que cada país deve empreender sua própria avaliação de riscos, contanto que a avaliação feita seja apropriada. O acordo esclarece os fatores a ser considerados na avaliação de risco. Para cumprir com essa obrigação, os membros da OMC são instruídos para que levem em consideração as técnicas de avaliação de riscos desenvolvidas pelas organizações internacionais concernentes.

17. Quando foram iniciadas as negociações sobre o Acordo SPS, poucas autoridades em regulamentação conheciam o uso das metodologias de avaliação de riscos. Na prática, muitas delas faziam informalmente a avaliação de riscos com base nas informações de seu conhecimento, toda vez que era tomada uma decisão de se permitir a entrada de certos produtos agrícolas ou alimentícios. Contudo, a avaliação de riscos de uma maneira sistemática e estruturada era feita por uns poucos organismos e em alguns países.

18. Houve uma considerável evolução no desenvolvimento e uso de procedimentos de análise de riscos na última década. A OIE desenvolveu um procedimento específico para ser usado por países ao avaliar riscos para a saúde animal, incluído em um capítulo do Código Zoosanitário Internacional. O órgão executivo da Convenção Internacional de Proteção Fitosanitária, a Comissão Interina para Medidas Fitosanitárias, adota uma norma para a análise de riscos de pragas que estipula uma metodologia que pode ser usado por seus países-membros.

19. A FAO e a OMS asseguraram que fosse adotado um enfoque sistemático e mais harmonizado à avaliação de riscos pelos órgãos científicos responsáveis pela avaliação de riscos para a inocuidade dos alimentos³ e pelos diversos comitês do Codex encarregados da formulação de normas de segurança. O Comitê do Codex para Princípios Gerais é encarregado da formulação de princípios para a análise de riscos. O avanço nessa área tem sido lento, em parte devido às controvérsias com respeito à função da precaução e do “princípio cautelar”, assim como a consideração de fatores não científicos. Contudo, existe um consenso de que se deve elaborar duas linhas de princípios, uma para uso pelos comitês do Codex e a outra para uso pelos governos nacionais em situações para as quais não há normas do Codex. Particularmente, estas últimas diretrizes poderiam ser de

³ Comitê Conjunto de Especialistas da FAO/OMS em Substâncias Aditivas de Alimentos (JECFA) e Reunião Conjunta da FAO/OMS sobre Resíduos de Pesticidas (JMPPR).

grande utilidade aos países para o cumprimento de suas obrigações segundo o Acordo SPS.

20. Cada governo tem o direito de soberania para determinar o seu nível do risco aceitável de acordo com suas avaliações de comprovações científicas. Contudo, os governos devem assegurar que diferenças de níveis de proteção sanitária não sejam arbitrárias. O Comitê SPS formulou normas para auxiliar os governos a tomarem decisões com mais uniformidade. Com frequência, pode-se identificar diversas medidas que proporcionarão esse nível da proteção sanitária. Entre as opções – e assumindo-se de que seja técnica e economicamente viáveis – os governos devem optar por aquelas que não restringem mais o comércio do que necessário para atender aos seus objetivos de saúde.

Equivalência

21. O conceito de equivalência reconhece que um nível aceitável de risco freqüentemente pode ser obtido por vias alternativas. O Acordo SPS assinala que, no caso de um país exportador conseguir demonstrar que as suas medidas sanitárias proporcionam o mesmo nível de proteção sanitária exigido pelo país importador, suas medidas devem ser consideradas equivalentes. Para essa finalidade, o país exportador deve permitir ao país importador inspecionar e testar produtos e procedimentos.

22. O reconhecimento da equivalência ajuda a assegurar que a manutenção da proteção sanitária enquanto proporciona uma maior quantidade e variedade de produtos alimentícios seguros para consumidores, uma maior disponibilidade de insumos seguros para produtores e uma competição econômica favorável. O reconhecimento da equivalência pode ser de particular importância aos países em desenvolvimento, porque as regulamentações aplicadas pelos países importadores costumam ser fundamentadas em recursos tecnológicos e práticas de suas próprias indústrias. E, com o progresso, estas se tornaram cada vez mais complexas nos países desenvolvidos. Muitos países em desenvolvimento não possuem infra-estrutura ou recursos para usar técnicas complexas de produção ou processamento.

23. Muitos países em desenvolvimento solicitaram que fosse dada uma orientação clara para facilitar a execução desse dispositivo. O Comitê SPS formulou diretrizes para a execução da disposição de equivalências em outubro de 2001, e concordou com a realização de um programa para desenvolver mais essa área. A decisão do Comitê assinala que a equivalência pode ser válida para um tratamento e/ou produto específicos ou quanto à extensão dos sistemas. O reconhecimento da equivalência quanto à extensão dos sistemas é pouco comum e reflete as diversas dificuldades administrativas e técnicas enfrentadas neste sentido. O Comitê SPS também instou os três órgãos internacionais normativos a considerar a possibilidade de formular diretrizes específicas para auxiliar os

governos no que se refere ao reconhecimento da equivalência nas áreas de inocuidade dos alimentos e sanidade animal e vegetal.

24. O Codex vem realizando um trabalho considerável em equivalência. Em 1997, a Comissão do Codex adotou “Diretrizes para Elaboração, Operação, Avaliação e Aprovação de Sistemas de Inspeção e Certificação de Importação e Exportação de Alimentos”. Essas diretrizes abrangem uma seção relativa à equivalência e negociação de acordos de equivalências, assim como Diretrizes para o Avanço de Acordos de Equivalências para Sistemas de Certificação e Inspeção de Importação e Exportação de Alimentos” mais específicas. Na próxima reunião da Comissão Conjunta do Codex Alimentarius da FAO/OMS em junho-julho de 2003, será considerada a adoção de Diretrizes para a Apreciação de Equivalência de Medidas Sanitárias Associadas com Sistemas de Inspeção e Certificação de Alimentos.

25. As diretrizes da OIE com frequência identificam diversas exigências diferentes que podem ser aplicados de modo alternativo para proteger a saúde animal de uma praga ou doença em particular. A entidade também iniciou um trabalho sobre diretrizes para ajudar os governos na apreciação da equivalência de medidas de saúde animal e de técnicas de diagnóstico. O IPPC ainda não começou a abordar a equivalência de medidas de proteção fitossanitária, mas já identificou essa área como prioritária para trabalhos futuros.

Ações cautelares

26. O Acordo SPS traz uma exceção à exigência de que uma medida seja baseada em uma avaliação de riscos. O Artigo 5.7 do Acordo determina que, nos casos em que a comprovação científica é insuficiente, um governo pode adotar provisoriamente uma medida sanitária. Essa medida temporária deve-se basear em informação pertinente disponível. A disposição também requer que o governo que adotar medidas temporárias “procure obter” a informação necessária para possibilitar uma avaliação de riscos mais objetiva e que reexamine sua medida temporária em um prazo razoável.

27. No momento em que o Acordo SPS foi negociado, a discussão pública atual acerca do princípio cautelar ainda não havia começado. O Artigo 5.7 foi formulado para abordar situações nas quais o achado de uma determinada praga ou o surto de uma doença parecem coincidir com a entrada em um país com a carga de um determinado produto. A prática rotineira tais casos é barrar de imediato as importações, para evitar mais riscos para a saúde, enquanto as autoridades encarregadas da regulamentação tentam identificar a causa real do problema e as medidas mais apropriadas a ser impostas de forma sistemática. Contudo, o surto de encefalopatia espongiforme bovina (EEB ou “doença da vaca louca”) e diversos alarmes e escândalos com relação à inocuidade dos alimentos na Europa têm popularizaram o “princípio cautelar” e levaram a cobranças

políticas para que o seu papel na regulamentação da inocuidade dos alimentos fosse explicitamente reconhecido. As Comunidades Europeias invocaram o princípio cautelar em sua defesa durante a controvérsia no mercado quanto à proibição da CE da importação da carne bovina do gado tratado com hormônios de crescimento.⁴ O órgão de apelação da OMC negou-se a determinar se o princípio cautelar pudesse ser considerado um princípio geral do direito internacional. Mas o órgão de apelação declarou que o princípio cautelar “encontrou reflexo” no Acordo SPS e, em particular, no Artigo 5.7. Por isso, o órgão de apelação determinou que as Comunidades Europeias não podiam invocar o princípio cautelar como uma justificativa para o não-cumprimento com as disposições do Acordo SPS.

Transparência

28. A transparência das disposições do Acordo SPS requer que os governos notifiquem outros países de quaisquer exigências sanitárias novas ou modificadas que possam interferir com o comércio e estabelecem pontos de averiguação para responder a solicitações de maiores informações em medidas existentes ou novas. A comunicação sistemática da informação e do intercâmbio de experiências entre os membros da OMC cria uma base melhor para as normas nacionais.

Questões específicas de comércio

29. O tema central das reuniões do Comitê SPS gira em torno de questões específicas de comércio. Qualquer um dos países da OMC pode levantar problemas relativos às exigências para inocuidade dos alimentos, sanidade animal ou vegetal, impostos por outro membro da OMC. As questões podem ser com relação à notificação de uma medida nova ou alterada ou baseadas na experiência dos exportadores. Com frequência, outros países da OMC compartilham das mesmas questões. Na reunião, os países geralmente se comprometem a trocar informação e realizar consultas bilaterais.

30. Um resumo das questões específicas de comércio é feito anualmente pelo Secretariado da OMC.⁵ No total, 154 questões específicas de comércio foram levantadas nos últimos oito anos, de 1995 ao final de 2002. De todas as questões específicas de comércio formuladas, 40 foram relativas à inocuidade dos alimentos; 62 foram questões de saúde animal; 46 foram questões fitossanitárias e 6 foram de natureza geral. Como mostra a figura 1, isso representa no total 26% das questões de comércio relativas a

⁴ As Comunidades Europeias e os 15 países-membros são membros da OMC. Para assuntos relativos ao comércio de mercadorias, inclusive a execução dos acordos SPS e TBT, o representante da Comissão Europeia fala em nome dos países-membros. As “Comunidades Europeias”, como uma `entidade jurídica`, é o membro da OMC, não a União Europeia.

⁵ Documento G/SPS/GEN/204/Rev.3, pode ser acessado no website <http://docsonline.wto.org> a partir de 24 de março de 2003.

preocupações com a inocuidade dos alimentos, 30% com a sanidade vegetal e 4% em relação a outras questões, como exigências de certificação ou tradução. Questões formuladas em relação à saúde animal e zoonoses representam 40%, mas não estão incluídas questões como a EEB, que são também pertinentes à inocuidade dos alimentos.

31. Como mostra a figura 2, o número de novas questões levantadas nos últimos anos é muito maior do que em 1995. Inicialmente, questões específicas de comércio eram formuladas com maior frequência por países desenvolvidos mas, como mostra a figura 3, os países em desenvolvimento estão agora participando ativamente ao levantar questões específicas de comércio. Os países latino-americanos estão se tornando usuários mais frequentes desse mecanismo para abordar problemas da área de comércio, sendo a Argentina um exemplo notável.

Figura 1.

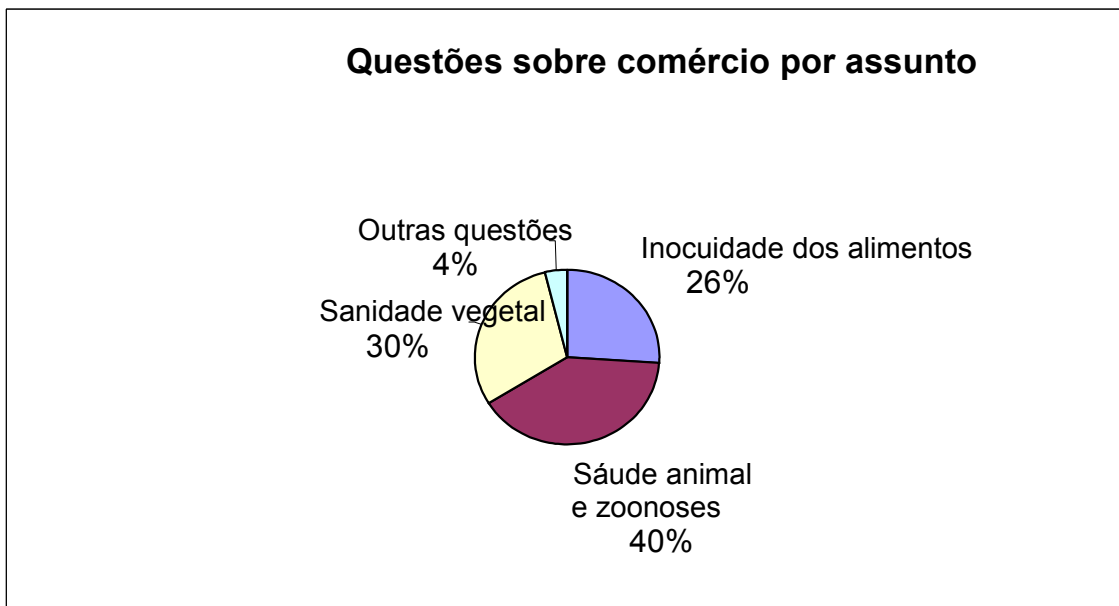
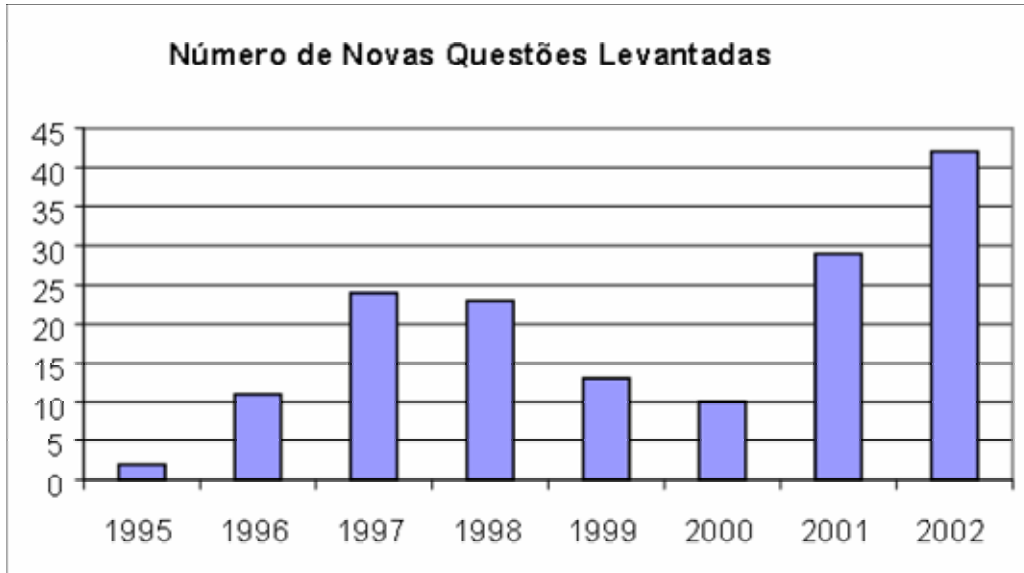
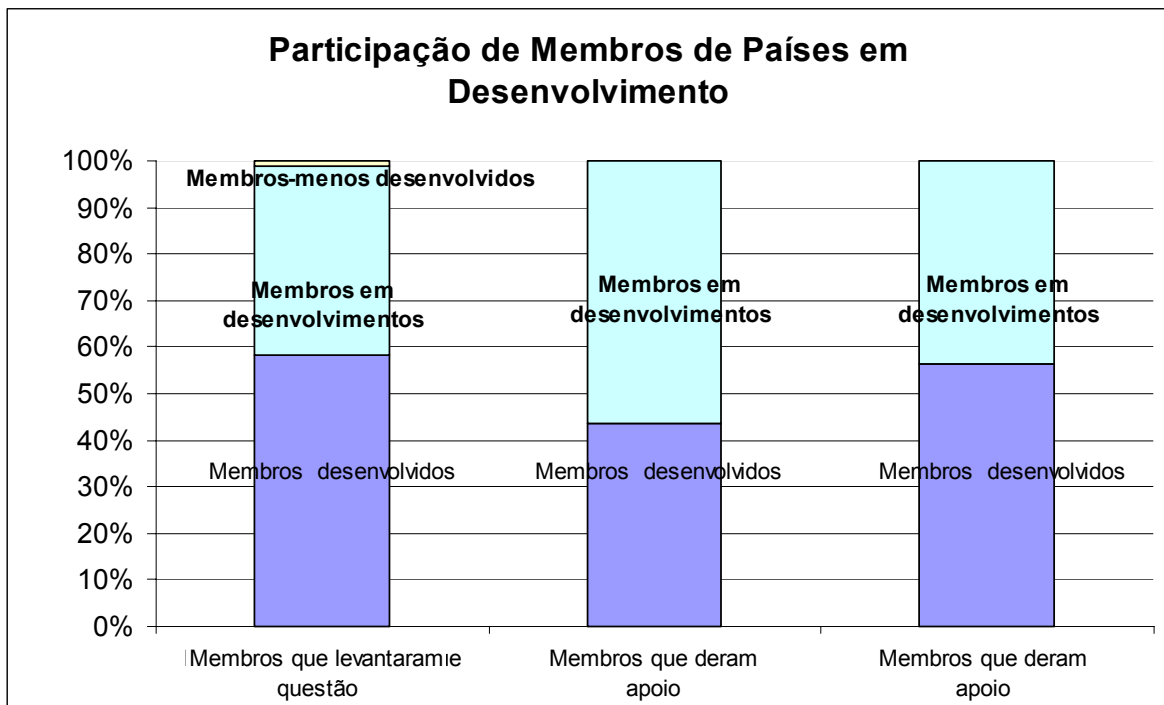


Figura 2.



Nota: Ambos os gráficos incluem questões específicas de comércio formuladas em reuniões do Comitê SPS de 1995 ao final de 2002.

Figura 3.



Nota: Questões de comércio formuladas no final de 2002 foram incluídas. As Comunidades Europeias foram contadas como um único membro. De modo semelhante, um país que falasse em nome das nações do sudeste asiático (ASEAN) foi contado com um único membro.

Levantar um assunto como uma questão específica de comércio é uma maneira importante de obter apoio. Em março de 1998, 16 países afirmaram que uma mudança notificada nos níveis máximos da CE para aflatoxinas em produtos alimentícios resultaria em dificuldades para suas exportações. Como resultado, as Comunidades Europeias consultaram vários governos e reexaminaram seus máximos níveis para alguns alimentos, assim como os procedimentos propostos para controle e inspeção.

32. O Comitê TBT também tem um tema específico na sua pauta com respeito à execução do acordo, em que os membros formulam questões específicas de comércio. Problemas com a definição de produtos alimentícios, exigências para rotulagem de produtos e organismos geneticamente modificados são comuns. As questões formuladas nas reuniões do Comitê TBT estão descritas nos relatórios das reuniões.⁶

Monitoramento do uso de normas internacionais

33. O Acordo SPS exigiu que o Comitê SPS desenvolvesse um procedimento para monitorar o uso de normas internacionais por governos da OMC. Estimulam-se os países a identificarem problemas específicos de comércio que tenham experimentado devido à não-utilização ou falta de uma norma internacional pertinente. Esses problemas, uma vez considerados pelo Comitê SPS, são levados para a atenção do órgão normativo concernente.

Participação de países em desenvolvimento na normatização

34. Ambos os Acordos SPS e TBT incentivam os membros da OMC a participarem ativamente na formulação de normas internacionais, incluindo a participação no trabalho do Codex, OIE e IPPC. Vários países em desenvolvimento admitiram sua falta de participação eficaz na normatização como uma das dificuldades por eles enfrentadas para a execução desses acordos. A participação eficaz estende-se muito mais além da presença em reuniões normativas. Requer a excelência científica para avaliar o efeito em potencial de normas propostas sobre a produção nacional e a capacidade do país de efetivamente executar as normas. Muitos países em desenvolvimento mostram-se preocupados de que as normas desenvolvidas, inclusive pelo Codex, não levam em conta de modo apropriado as necessidades e dificuldades enfrentadas pelos produtores.

35. O órgão responsável pela supervisão diária do trabalho da OMC, o Conselho Geral, solicitou ao Diretor-Geral da OMC para:

⁶ Relatórios resumidos das reuniões dos comitês SPS e TBT são inicialmente limitados por 45 dias para uso exclusivo dos membros dos países participantes da OMC e por observadores. Ao serem liberados, podem ser acessados no website <http://docsonline.wto.org>. Os relatórios das reuniões do Comitê SPS são G/SPS/R/#, e os do Comitê TBT são G/TBT/R/#.

- (1) incentivar organizações normativas internacionais a garantirem a participação de membros da OMC, dos diferentes níveis de desenvolvimento e de todas as regiões geográficas, em todas as fases da formulação das normas;
- (2) examinar com as organizações normativas internacionais pertinentes e organizações intergovernamentais pertinentes mecanismos financeiros e técnicos para facilitar a participação de países em desenvolvimento em atividades normativas;
- (3) coordenar esforços com as organizações normativas internacionais pertinentes para identificarem necessidades de assistência técnica relacionadas a SPS e TBT e como melhor abordar esses problemas, levando em consideração a importância da assistência técnica bilateral e regional neste sentido.

36. Essa solicitação deu lugar a várias reuniões de alto nível entre a OMC, FAO, OMS e OIE. Buscou-se também informação de diversas organizações financeiras e de órgãos técnicos regionais e internacionais com respeito a suas atividades e o que pode ser feito para estender a ajuda aos países em desenvolvimento quanto à normatização.

37. A participação de países em desenvolvimento em reuniões do Codex e IPPC aumentou significativamente há alguns anos; a participação de países em desenvolvimento nas sessões anuais da OIE não tem sido um problema. Contudo, a participação de especialistas de países em desenvolvimento nas reuniões dos órgãos especializados é mais limitada. Os três órgãos normativos trabalham com comitês regionais para garantir que as necessidades de países em desenvolvimento sejam plenamente consideradas. Há também um dispositivo para os países divulgarem por escrito suas observações sobre projetos normativos. Um grande problema é que países em desenvolvimento com frequência carecem de uma infra-estrutura nacional eficaz para avaliar projetos normativos e realizar consultas nacionais com todas as partes interessadas (inclusive a indústria e organizações não-governamentais).

38. Em 2001, a FAO e OMS estabeleceram um fundo fiduciário para ajudar os participantes de países em desenvolvimento a cobrir custos decorrentes do comparecimento a reuniões do Codex. O programa de cooperação técnica da FAO pode ajudar os países a estruturar ou reestruturar seus organismos nacionais de contato do Codex e IPPC.

Desafios globais para o comércio

39. As regulamentações de saúde e inocuidade dos alimentos são de especial importância a exportadores agropecuários latino-americanos. Estes freqüentemente têm de enfrentar graves desafios para poder cumprir com as exigências de países

importadores, assim como com as disposições do Acordo SPS. Ao mesmo tempo, já que as exportações agrícolas são de importância fundamental para muitos desses países, os Acordos da OMC podem ser uma ferramenta útil para desafiar barreiras não tarifárias impostas pelos parceiros comerciais. Portanto, é necessário que os países consigam executar os Acordos SPS e TBT, não apenas para cumprir suas obrigações, mas também para usufruir dos seus direitos.

40. Na região latino-americana, exportadores dos alimentos e de produtos agropecuários identificaram vários desafios ao comércio, resultante de normas para os alimentos e barreiras técnicas, incluindo: a falta de informação oportuna e exata; a aplicação simultânea de várias normas e regulamentações; os custos e dificuldades de realizar teste e procedimentos de comprovação; a ausência observada de dados científicos para limiares ou valores limite específicos; os desafios enfrentados pelos governos relacionados ao processo de gestão de riscos; e a incerteza decorrente de exigências em rápida mutação em mercados estrangeiros. Regulamentações fitosanitárias e normas de alimentos também podem criar dificuldades de acesso ao mercado devido a padrões nacionais díspares, falta de transparência e aplicação inconsistente de procedimentos.

Rotulagem

41. Normas e diretrizes de rotulagem, se cumpridas pelos governos, pode facilitar a circulação de produtos alimentícios no comércio internacional. A rotulagem tem a potencialidade de atender vários interesses dos consumidores, sendo menos restritiva ao comércio internacional do que outras exigências técnicas. Ela pode ajudar a proteger a saúde humana através da informação sobre nutrição, pode proteger consumidores de práticas enganosas ou permitir aos consumidores exercer preferências particulares. Estes são todos “objetivos legítimos” de regulamentações ou normas técnicas, de acordo com o Acordo TBT. Por outro lado, exigências de rotulagem podem ser usadas para restringir o comércio internacional.

42. A rotulagem é um tema freqüente da discussão do Comitê TBT e, em especial, na medida em que a rotulagem pode estar justificada. Uma questão é se a rotulagem obrigatória é o meio menos restritivo de comércio para atingir um determinado objetivo. E, nos casos em que talvez seja a melhor opção, os critérios propostos para a rotulagem também devem ser considerados. É de interesse também verificar se uma exigência de rotulagem é discriminatória contra produtos importados e se pode ser cumprida e controlada eficazmente. A transparência acerca das exigências de rotulagem é uma outra questão.

43. Há muita discordância entre países da OMC quanto à rotulagem de processos e métodos de produção. O Acordo TBT aborda principalmente exigências relacionadas ao produto, como a composição de um produto alimentício processado, o volume de

recipientes etc. Contudo, muitos países requerem a rotulagem de processos e métodos de produção que incluam informações sobre o uso de redes “amigas dos golfinhos” na pesca do atum, ou se foi respeitado o bem-estar do animal. Esses processos e métodos de produção não interferem com as características do produto vendido: o atum enlatado é o mesmo se são usados métodos diferentes de pesca e os ovos podem ter as mesmas características independentemente do tamanho dos viveiros das galinhas. Alguns países alegam que a rotulagem de métodos de produção é necessária para possibilitar aos consumidores exercer suas preferências, enquanto que outros vêem essas exigências como uma limitação à competição estrangeira. Uma questão relacionada, a rotulagem de organismos geneticamente modificados nos alimentos e em produtos agropecuários é descrita a seguir.

44. Além das discussões do Comitê TBT, o Comitê da OMC para o comércio e o meio ambiente está examinando a rotulagem para “fins ambientais”. O Acordo SPS também se aplica à rotulagem diretamente relacionada com a proteção sanitária, como determinadas advertências sanitárias quanto a aditivos.

Organismos geneticamente modificados

45. Organismos geneticamente modificados ainda não se tornaram uma grande questão da controvérsia na OMC, contudo a pressão é crescente. Tem havido discussões consideráveis para restrições do comércio de organismos geneticamente modificados em ambos os Comitês TBT e SPS. As discussões no Comitê de TBT se concentram principalmente na questão de exigências de rotulagem e se a rotulagem obrigatória é justificada para produtos de organismos geneticamente modificados cuja segurança foi avaliada. Um número crescente de países exige que os alimentos que contenham ou produzidos a partir de organismos geneticamente modificados devem ser rotulados como tal, ainda que as exigências específicas a respeito difiram enormemente. Mais de 50 medidas relativas aos organismos geneticamente modificados foram notificadas ao Comitê SPS, e um número quase semelhante foi notificado ao Comitê TBT. Muitas delas se relacionam com exigências de rotulagem.

46. O Codex Alimentarius da FAO/OMS está formulando normas para a avaliação da segurança dos alimentos produzidos através da modificação genética moderna. O trabalho encontra-se bem avançado, e uma vez que essas diretrizes sejam adotadas pela Comissão do Codex, elas podem ser muito úteis aos governos com referência aos Acordos SPS e de TBT.

47. A questão se os Acordos SPS ou TBT se aplicam a qualquer exigência em particular quanto aos organismos geneticamente modificados ainda não está completamente resolvida. O objetivo de uma medida geralmente determina se o Acordo SPS é aplicável, enquanto que a natureza da medida determina a cobertura de TBT.

Restrições na importação de organismos modificados vivos devido ao fato de uma planta (ou animal) modificada podem se alastrar para outras áreas do país e “comprometer” a existência de espécies nativas provavelmente pode ser considerada uma medida SPS. A definição de uma medida SPS inclui a proteção do território de um país do prejuízo por espécies invasoras ou pragas, e é questionável a preocupação de que o produto geneticamente modificado se converteria em uma “praga” indesejada.

48. A situação para os alimentos geneticamente modificados está menos clara. Alguns países citam riscos potenciais para a saúde como justificativa de restrições. A maioria dos riscos para a saúde relacionados à alimentação faz parte do Acordo SPS. Contudo, no caso da inocuidade dos alimentos, a definição de uma medida SPS explicitamente identifica somente riscos decorrentes de aditivos, contaminantes, toxinas e microorganismos patogênicos presentes em alimentos e bebidas. Questões de saúde relacionadas a aditivos de organismos geneticamente modificados estariam dentro do âmbito do Acordo SPS, mas está ainda pouco claro se outras potenciais questões de saúde quanto a organismos geneticamente modificados se encaixariam nessa definição.

49. O Acordo TBT cobre regulamentações e normas técnicas adotadas para atingir objetivos legítimos, que podem incluir a proteção sanitária humana e proteção do meio ambiente. No entanto, a maioria das restrições relativas a organismos geneticamente modificados, discutidas no Comitê TBT, relaciona-se à provisão de informação aos consumidores e não quanto à proteção da saúde ou meio ambiente.

Colaboração e capacitação institucional

50. Normas de alimentos e barreiras técnicas estão na linha de frente das agendas dos setores de comércio e de desenvolvimento. Os governos reconhecem que com frequência é difícil se adaptar a elas e cumpri-las para obter o nível apropriado da proteção nos mercados de exportação, especialmente para os exportadores em países em desenvolvimento.

51. A OMC e outras organizações associadas reconhecem a necessidade de ajudar os países em desenvolvimento na sua capacitação para desenvolver as exigências SPS e cumpri-las nos seus mercados de exportação e a ajudar esses países na execução do Acordo SPS. O objetivo é permitir aos membros de países em desenvolvimento manter e ampliar suas oportunidades de acesso ao mercado para produtos de seu interesse para exportação. O Acordo SPS reconhece a dificuldade que países em desenvolvimento enfrenta ao cumprir as medidas SPS.

Assistência técnica

52. O Secretariado da OMC oferece assistência técnica a países em desenvolvimento em estreita colaboração com o Codex, IPPC e OIE desde 1994. O objetivo é formar as próprias autoridades de países em desenvolvimento para compreender plenamente os direitos e obrigações do Acordo SPS, o trabalho do Comitê SPS e os procedimentos da OMC para solução de diferenças caso se apliquem nessa área. Além disso, as autoridades das organizações normativas explicam o trabalho de seus respectivos órgãos, em especial o procedimento para o desenvolvimento de normas internacionais e como isto pode facilitar aos países para obterem um maior benefício do Acordo SPS. Pode haver também sessões com enfoque em questões mais específicas, tais como as disposições de transparência ou o uso da avaliação de riscos. Na América Latina, o Secretariado da OMC organiza ou participa de atividades de assistência técnica, inclusive oficinas regionais e seminários nacionais no Brasil, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela.

53. Em julho de 1999, o Secretariado da OMC fez circular um questionário a todos os seus membros, solicitando informação sobre suas necessidades de assistência técnica e sobre a assistência técnica por eles proporcionada. A maioria das respostas recebidas foi países doadores, referentes a seus diversos projetos de assistência técnica e programas relativos à execução SPS. A resposta ao questionário e a informação fornecida nas reuniões do Comitê SPS deixam claro que está sendo proporcionada muita assistência técnica. O que está menos claro, e está sendo examinado pelo Comitê SPS, é se essa assistência técnica possui o enfoque e coordenação apropriados para otimizar a sua eficácia.

54. Um outro questionário, entregue em outubro de 2001, solicitou informações especificamente de países em desenvolvimento com respeito às suas necessidades de assistência técnica. Pediu-se aos países para que identificassem se eles necessitavam de informação, formação, infra-estrutura pesada e leve, com respeito ao Acordo SPS de um modo geral, a inocuidade dos alimentos e a proteção à saúde animal ou fitossanitária. Vinte e nove países responderam este questionário até o momento, inclusive oito países do Caribe e América Latina.

55. Em novembro de 2002, a OMC realizou um seminário sobre assistência técnica e capacitação relativa ao Acordo SPS. O seminário teve apresentações de representantes da FAO (inclusive do Codex e IPPC), OIE, UNCTAD, ONUDI e do Banco Mundial, de representantes de organizações regionais (SADC, APEC, IICA) e contou com a de experiência de vários membros de países em desenvolvimento. As apresentações enfatizaram as diversas atividades contínuas e significativas no que se refere à assistência técnica e capacitação tanto nas esferas regional como nacional.

56. Os pontos principais discutidos no seminário incluíram a importância de um enfoque voltado para as necessidades; as diferenças entre países e regiões com respeito à

sua demanda de assistência técnica; a capacitação institucional; a necessidade de se evitar a duplicação de esforços e melhorar a coordenação e colaboração entre organizações e organismos doadores internacionais; e a necessidade de um enfoque holístico quanto à assistência técnica e capacitação. Uma das conclusões do seminário foi que a análise e a atualização da estrutura jurídica e institucional para as medidas SPS representa um obstáculo extremamente importante para a execução das medidas SPS em muitos países em desenvolvimento.

Centro para desenvolvimento de normas e do comércio

57. Quando ministros de países da OMC se reuniram em Doha, Catar, em novembro de 2001, para iniciar uma nova rodada de negociações comerciais, concordaram que as necessidades de países em desenvolvimento seriam o grande tema central dessa rodada. Os líderes da OMC, FAO, OMS, OIE e do Banco Mundial divulgaram um comunicado oficial conjunto comprometendo suas instituições a cooperarem ainda mais para melhorar a capacidade dos países em desenvolvimento de participar eficazmente na formulação e aplicação de normas internacionais para a inocuidade dos alimentos e saúde animal e vegetal, desenvolvidas pelo Codex, IPPC e OIE e usufruir ao máximo das oportunidades de comércio.⁷

58. Baseando nesse compromisso, no trabalho em curso nessas instituições e nas exigências dos países em desenvolvimento de programas melhores de capacitação nas áreas de inocuidade dos alimentos e saúde animal e vegetal, essas cinco organizações estabeleceram um Centro para Desenvolvimento de Normas e do Comércio (STDF).

59. O Centro STDF tem a finalidade de facilitar a colaboração entre as organizações associadas para melhorar a capacidade de países em desenvolvimento. O Centro dará respaldo para o intercâmbio de informação, criação de banco de dados, kits e materiais de aprendizagem sobre questões SPS relacionadas ao comércio para melhor coordenar projetos de capacitação. Além disso, o Centro financiará projetos-piloto de capacitação em certos países ou por meio de iniciativas regionais no apoio direto da declaração de Doha, inclusive, quando apropriado, atividades envolvendo tanto o setor público como o privado. O STDF será administrado pela OMC.

Necessidade de coordenação

⁷ Ver WT/MIN(01)ST/97.

60. O Acordo SPS é importante para o trabalho de vários ministérios diferentes, assim como para o setor privado. Para o maior proveito desse acordo, os governos devem assegurar a coordenação interna entre o Ministério de Agricultura (com frequência responsável por assuntos de saúde animal e vegetal), Ministério da Saúde (geralmente responsável pela inocuidade dos alimentos), Ministério do Comércio ou das Relações Exteriores e, muitas vezes, também a agência nacional de normas. Além disso, devem participar as associações interessadas do setor privado, especialmente as representantes de exportadores agropecuários e as organizações de consumidores. Boa coordenação interna também permite aos governos preparar-se e participar de modo eficaz em reuniões do Comitê SPS, assim como de reuniões das organizações normativas internacionais.

61. A coordenação entre o assunto de averiguação nacional e os produtores e os exportadores nacionais é crítica para os exportadores latino-americanos poderem preparar melhor seus produtos a quaisquer mudanças propostas nas regulamentações sanitárias ou fitosanitárias dos seus mercados-alvo de exportação. Muitas vezes os produtores nacionais ocupam a melhor posição para saber quais mudanças nas regulamentações podem ter efeitos positivos ou negativos sobre as suas exportações e para identificar as próprias necessidades de assistência para cumprir com essas exigências.

Programa de desenvolvimento de Doha

62. O programa para extensão das negociações comerciais, concebido pelos ministros em Doha em novembro de 2001, não reconhecer explicitamente o Acordo SPS como aberto a renegociação. Contudo, várias decisões foram tomadas naquela ocasião com respeito à execução do Acordo SPS. Entre elas, em particular, está a necessidade de colocar em vigor as disposições sobre equivalência e sobre o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, e a necessidade de assegurar uma melhor coordenação entre as instituições que oferecem assistência técnica e financeira.

63. Além disso, algumas propostas consideradas no contexto das negociações sobre a agropecuária poderiam ter implicações para o Acordo SPS, em particular a proposta da União Européia para uma interpretação oficial das disposições cautelares do Acordo SPS.