

Segurança dos alimentos na União Europeia e no comércio internacional

Food safety in the European Union and in international trade

António Malta Reis¹, Miguel Cardo^{2,3}, Magda Aguiar Fontes^{3*}

¹ Faculdade de Medicina Veterinária, Universidade de Lisboa. ² DGAV - Direção Geral de Alimentação e Veterinária, Portugal. ³ CIISA - Centro de Investigação Interdisciplinar em Sanidade Animal, Faculdade de Medicina Veterinária, Universidade de Lisboa, Avenida da Universidade Técnica, 1300-477 Lisboa, Portugal.

Resumo

A política de *Segurança dos Alimentos* da União Europeia (UE) constitui um garante importante de transparência e rigor para toda a cadeia de valor do setor alimentar. Esta política é resultado de vários marcos históricos e de uma constante evolução ao longo dos tempos. Para compreender e conhecer adequadamente a política de *Segurança dos Alimentos* da UE é necessário considerar e analisar os diferentes desenvolvimentos ocorridos à luz da própria história da UE. Nesta análise, torna-se igualmente primordial ter em linha de conta a evolução ocorrida ao longo do tempo no âmbito internacional multilateral, particularmente ao nível dos desenvolvimentos no comércio internacional e no diálogo entre nações no que toca às diferentes áreas relevantes para a transação de produtos agroalimentares. Por último, a pandemia de COVID-19 demonstrou recentemente a importância de um sistema alimentar sustentável e resiliente aos vários desafios colocados. Neste sentido, a recente Comunicação da Comissão Europeia sobre a Estratégia do Prado ao Prato e a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável constituem chaves de leitura essenciais no que toca ao caminho que a UE e a comunidade internacional irão procurar percorrer valorizando a sustentabilidade dos sistemas alimentares.

Palavras-chave: segurança dos alimentos; legislação europeia; comércio internacional.

Summary

The European Union (EU) Food Safety policy is an important guarantee of transparency and rigor for the entire food value chain, which results from various factors and a constant evolution over time. Proper knowledge and understanding of the EU's Food Safety policy nowadays requires a reflection that presupposes analyzing the different developments in EU history from a temporal perspective. From this perspective, account is taken of the significant changes that have been taking place over time in international trade and the consequences these changes have had, notably at the multilateral international level in the dialogue between nations on the different areas relevant to the transaction of agri-food products. Lastly, the COVID-19 pandemic has recently demonstrated the importance of a sustainable and resilient food system to the various challenges. In this sense, the recent Communication of the European Commission on the Farm to Fork Strategy and the 2030 Agenda for sustainable development constitute essential reading keys to understand the pathways promoted by the EU and of the international community in seeking to value the sustainability of food systems.

Keywords: food safety; European legislation; international trade.

Correspondência: magdaaguiar@fmv.ulisboa.pt; Tel: +351 213 652 884

Disponível online: 31 de dezembro de 2021

1. Introdução

A *Política de Segurança dos Alimentos* na União Europeia (UE) constitui um garante importante de transparência e rigor para toda a cadeia de valor alimentar, podendo ser considerada como o resultado de sucessivos eventos históricos ocorridos ao longo das últimas décadas. A legislação que os Estados-Membros (EM) da UE dispõem nesta área é bastante harmonizada, isto é, a legislação é comum e as exigências são as mesmas para os diferentes EM o que permite garantir um elevado nível de proteção para a saúde humana, dos animais e das plantas. Neste contexto, o setor agroalimentar da UE beneficia de inúmeras oportunidades trazidas pelo Mercado Único existente entre os EM da UE.

Para conhecer e compreender adequadamente a *Política de Segurança dos Alimentos* da UE nos dias de hoje é necessário analisar os principais desenvolvimentos da história da UE num horizonte temporal. Neste sentido, devemos igualmente ter em linha de conta as alterações significativas que ao longo do tempo foram ocorrendo ao nível multilateral, no contexto do comércio internacional e no diálogo entre nações no que toca às diferentes áreas relevantes para a transação de bens agroalimentares.

É crucial reconhecer a importância do trabalho desempenhado pelas organizações internacionais nestas áreas, particularmente as reconhecidas pela Organização Mundial de Comércio (OMC) no garante da segurança dos alimentos, saúde animal e vegetal no âmbito do comércio internacional. Neste sentido, vale a pena procurar igualmente perceber quais os principais pilares sob os quais assenta o sistema de segurança dos alimentos da UE. Estes contribuem para que a UE seja reconhecida como uma referência internacional, sendo um dos principais parceiros de muitos países do mundo no comércio internacional no sector agroalimentar.

Por último, considerando a rápida e forte evolução que se regista através dos efeitos da globalização, é importante olharmos para os desafios atuais e futuros que a UE enfrenta no domínio da segurança dos alimentos. É este roteiro que pretendemos seguir ao longo dos capítulos que se seguem.

1.1. Breve enquadramento histórico e institucional da política de Segurança dos Alimentos na UE

1.1.1. A evolução da Política de Segurança dos Alimentos na UE (1950s-2000s)

Numa perspetiva histórica vale a pena recuar até 1951, quando seis países fundaram a Comunidade do Carvão e do Aço, a saber, Bélgica, França, Alemanha, Itália, Holanda e Luxemburgo. Estes mesmos países, seis anos mais tarde, assinaram o Tratado de Roma que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia (CEE). Este período foi marcado pela escassez de alimentos no pós-guerra e por uma preocupação generalizada da população pela segurança alimentar, no sentido da disponibilidade e do abastecimento. Naquela época, o efeito de qualquer surto de uma doença animal era devastador no âmbito da segurança alimentar, visto que se podia traduzir numa diminuição drástica de bens alimentares disponíveis num mercado onde a oferta já era escassa.

A década seguinte, os anos 60, caracterizou-se pela mudança e avanços significativos nas áreas do processamento de alimentos, conservação, embalagem, armazenamento e transporte de bens produtos alimentares. Em 1962, a Política Agrícola Comum (PAC) entrou em vigor procurando potenciar uma oferta regular de alimentos depois de períodos recentes de escassez alimentar, tendo como principais objetivos: (i) aumentar a produtividade da agricultura; (ii) assegurar um nível de vida equitativo aos agricultores europeus; (iii) estabilizar os mercados; (iv) assegurar a disponibilidade de alimentos, e (v) assegurar preços razoáveis aos consumidores (Ritson, 1991; Artigo 39 do Tratado de Roma). Ao nível multilateral, em 1963, foi constituída a Comissão do *Codex Alimentarius*, uma iniciativa conjunta da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e da Organização Mundial de Saúde (OMS). Ao nível dos países da então CEE, em 1964, surgiram as primeiras diretivas comunitárias sobre regras de higiene para a carne fresca e problemas de saúde animal afetando o comércio intracomunitário de bovinos e suínos (Conselho da União Europeia, 1964a,b).

Na década de 70, a CEE passa de seis para nove países membros, com a adesão da Dinamarca, do Reino Unido e da Irlanda. Esta é uma década marcada por alterações no estilo de vida da sociedade europeia e nos seus hábitos alimentares. Assistimos, por exemplo, a uma alteração drástica nos hábitos de consumo de alimentos através do

aumento do número de refeições fora de casa. As cantinas das escolas e dos locais de trabalho tornaram-se uma alternativa atrativa e conveniente às refeições cozinhadas em casa. Nesta altura, assistiu-se também a uma expansão dos supermercados e ao aparecimento das primeiras cadeias de fast-food. Em resposta às alterações dos comportamentos dos consumidores no consumo de alimentos, a cadeia de produção e de distribuição registou um desenvolvimento sem precedentes. A garantia do aprovisionamento de alimentos deixou de constituir um problema, pelo que a natureza das preocupações relativamente aos bens agroalimentares durante esta década adquiriu novas formas fora do âmbito da segurança alimentar. Em 1971, surgem as primeiras regras de higiene comuns aos EM para a carne de aves nos matadouros, para o armazenamento e transporte, bem como para as importações de bovinos, de suínos e de carne fresca (Conselho da União Europeia, 1971). Em 1979, foi criado o Sistema de Alerta Rápido para géneros alimentícios e alimentos para animais (RASFF, sigla inglesa de *Rapid Alert System for Food and Feed*). Face aos desafios inerentes a uma integração e harmonização crescentes entre os EM. Este sistema de alerta rápido permitiu uma constante troca de informação entre as autoridades competentes dos diferentes Estados Membros (EM), permitindo uma coordenação e capacidade de resposta rápida face a riscos identificados com possíveis impactos ao longo da cadeia agroalimentar e fora das fronteiras nacionais. Com este sistema, os EM passaram a cooperar entre si no sentido da proteção dos consumidores (EC, 2007).

Na década de 80, três novos países juntam-se à CEE, Portugal, Espanha e Grécia (passando a um total de 12 EM) trazendo um “sabor mais mediterrânico” à alimentação na UE. Esta década foi marcada por importantes acontecimentos históricos que influenciaram o rumo da política da UE. Em 1985, o uso de substâncias com efeito de promotor de crescimento foi proibido na EU (EC, 2007). Em 1986, a Encefalopatia Espongiforme Bovina foi diagnosticada pela primeira vez em bovinos no Reino Unido, vindo mais tarde a constituir um problema sério no seio da UE. As crises alimentares marcaram esta década e a sucessiva, tornando a segurança dos alimentos numa crescente preocupação de natureza pública, com um efeito evidente no consumo. Durante esta década, os consumidores europeus puderam, no entanto, disfrutar de maior escolha e variedade de alimentos, tendo como contributo decisivo o boom nas trocas e acordos comerciais bilaterais e regionais.

Nos anos 90, com o Tratado de Maastricht a CEE passa a ter 15 EM com a adesão da Áustria, Finlândia e Suécia. Em 1993, esta Comunidade de 15 países partilhava, não só valores e políticas, mas também um mercado comum com a criação do Mercado Único com uma livre circulação de pessoas, bens, serviços e capital. Como parte deste processo de integração, as regras no sector alimentar foram

fortemente harmonizadas a fim de garantir um elevado e comum nível de proteção dos consumidores ao longo da cadeia alimentar. Em 1995, o Acordo estabelecido pelos países-membros da Organização Mundial de Comércio (OMC) relativo às Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (doravante designado Acordo SPS, sigla inglesa de *Sanitary and Phytosanitary Agreement*) constituiu um grande marco ao nível do comércio internacional no que diz respeito às áreas da Segurança dos Alimentos, Saúde Animal e Fitossanidade.

Nos anos 90, duas novas entidades foram criadas tendo contribuído significativamente para o desenvolvimento e implementação da política e regulamentação nestas matérias a nível europeu. Em 1997, foi criado o Serviço Alimentar e Veterinário da Comissão Europeia (*Food and Veterinary Office*), como sucessor da antiga unidade de Inspeção Veterinária com a função de realizar inspeções para garantir a conformidade na aplicação das regras tanto ao nível do território comunitário, como nas importações provenientes de países terceiros. Em 1999, a Comissão Europeia criou a Direcção-Geral para a Saúde e Consumidores (DG SANCO), permitindo a separação efetiva das competências deste novo serviço - garantia da segurança dos alimentos, da saúde e do bem-estar animal e da fitossanidade – com as relativas à Política Agrícola Comum, nomeadamente as matérias da Organização Comum dos Mercados. Esta separação de competências foi um passo em frente para assegurar a distinção de missões e evitar possíveis conflitos entre interesses económicos e de saúde pública. Em 1997, a Comissão lançou um amplo debate público sobre a Legislação Alimentar através da publicação do Livro Verde. Na primeira década dos anos 2000, a União Europeia passou de 15 para 28 EM. No ano 2000, a publicação por parte da Comissão do Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos (<https://eurlex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l32041&from=EN>) constituiu um marco essencial para o desenvolvimento de iniciativas no âmbito da política europeia nesta área. Neste documento estratégico, a Comissão propõe uma nova abordagem para a estrutura e princípios da legislação da UE em matéria de segurança dos alimentos. Um dos princípios fundamentais contemplados é o de que a segurança dos alimentos deveria ser concebida e garantida numa abordagem holística ao longo da cadeia alimentar - do “prado ao prato”. Este princípio significa que todo e qualquer passo na cadeia alimentar – desde a produção primária ao retalho – é abrangido pela legislação europeia garantindo um elevado padrão de segurança dos alimentos na UE. Neste contexto, há uma clara definição dos papéis de todos os intervenientes na cadeia alimentar (fabricantes de alimentos para animais, agricultores e operadores do sector alimentar, Estados-Membros, Comissão, consumidores) para assegurar um adequado nível de proteção do consumidor.

Em 2002, como preconizado pelo Livro Branco, é criada a Autoridade Europeia para Segurança dos Alimentos (EFSA, sigla inglesa de *European Food Safety Authority*). A EFSA surge pela necessidade de restaurar a confiança dos consumidores (e.g. crise da BSE) e reforçar as estruturas, clarificando as competências e responsabilidades no âmbito do processo da análise de risco e separando a avaliação de riscos da gestão de riscos sanitários. É à EFSA que cabe a responsabilidade da avaliação científica do risco no que à cadeia alimentar diz respeito e de forma totalmente independente das considerações e elementos que possam ser utilizados na gestão de risco (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2002).

A primeira década de 2000 foi também marcada pela adoção de importante legislação desenvolvida com base nos princípios referidos, a qual permitiu harmonizar e simplificar as regras que os operadores da cadeia alimentar têm de respeitar. A legislação passou nesta década de um quadro jurídico baseado em diretivas verticais referentes a cada produto (carne de ungulados, carne de aves, leite, entre outras) para um quadro jurídico mais completo e coerente estabelecendo uma abordagem horizontal assente em regulamentos enquadrados pela Lei-quadro dos Géneros Alimentícios, em inglês a conhecida *EU General Food Law* (Regulamento CE Nº 178/2002) e no pacote de higiene, com requisitos gerais de higiene para todos os géneros alimentícios (Regulamento (CE) n.º 852/2004) e com requisitos específicos para produtos de origem animal (Regulamento (CE) n.º 853/2004), complementados com regulamentação aplicável ao controlo oficial (Regulamento (CE) n.º 882/2004 e Regulamento (CE) n.º 854/2004) de que falaremos mais à frente. Note-se que a referência a alguns destes regulamentos se justifica numa perspetiva histórica visto estarem na origem da legislação atualmente em vigor, a qual está em constante atualização.

Todo este caminho percorrido faz-nos questionar como foi possível uma evolução tão rápida na política de segurança dos alimentos na UE. A verdade é que a UE utilizou as crises que teve que enfrentar como uma verdadeira oportunidade para construir e reforçar o seu sistema de segurança dos alimentos. O surto de febre aftosa no Reino Unido em 2001, teve um custo considerável para a Economia do Reino Unido (Parlamento Europeu, 2002; Thompson et al. (2003), referem que os produtores agrícolas terão tido perdas de cerca de 20% do rendimento agrícola de 2001. Globalmente, estima-se que o efeito líquido da febre aftosa tenha reduzido o produto interno bruto no Reino Unido em menos de 0,2% em 2001) e já depois das crises da década de 90, em particular a crise da BSE e das dioxinas em carne de aves na Bélgica (EC, 2007), a UE empreendeu numa profunda reforma da legislação europeia em matéria de segurança dos alimentos. Esta reforma consistiu essencialmente e no seguimento da publicação do Livro Branco de Segurança Alimentar, na obtenção de um quadro

princípios e objetivos consagrados nos Tratados é o chamado «direito derivado», que inclui regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres (CE, 2020a).

Ao nível europeu é produzida variadíssima legislação, nomeadamente sob a forma de regulamentos, Diretivas e Decisões. Estes instrumentos legais têm características próprias (CE, 2020b). Os regulamentos são atos jurídicos que se aplicam de forma automática e uniforme em todos os países da UE a partir do momento em que entram em vigor, sem terem de ser incorporados no direito nacional. Os regulamentos são vinculativos em todos os seus elementos em todos os países da UE. As Diretivas exigem que os países da UE atinjam um determinado resultado, deixando-os escolher a forma de o fazer. Os países da UE têm de adotar medidas para incorporar as diretivas no direito nacional (transposição) a fim de atingir os objetivos fixados nas mesmas. As autoridades nacionais devem comunicar essas medidas à Comissão Europeia. A transposição para o direito nacional deve ser feita no prazo fixado quando da adoção da diretiva (geralmente, no prazo de 2 anos). Quando um país não transpõe uma diretiva, a Comissão pode dar início a um processo por infração. Por fim, as decisões são atos jurídicos vinculativos aplicáveis a um ou vários países da UE, empresas ou particulares. O destinatário deve ser notificado e a decisão produz efeitos mediante essa notificação. As decisões não precisam de ser transpostas para o direito nacional.

Em qualquer dos casos, importa destacar que cabe aos EM definirem e estabelecerem as Autoridades Competentes que irão implementar e fiscalizar internamente o cumprimento da legislação, bem como, os regimes sancionatórios para o incumprimento da legislação alimentar aplicável em cada EM.

1.1.3. Organizações Internacionais em matéria de Segurança dos Alimentos

Os desafios enunciados anteriormente justificam a missão global e o papel fundamental que hoje em dia as várias Organizações Internacionais desempenham. Nesta categoria, enquadram-se Organizações tais como a Organização Mundial de Comércio (OMC), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE da sigla do antigo nome do organismo, *Office International des Épizooties*).

1.1.3.1. O papel da Organização Mundial de Comércio e seus acordos

A Organização Mundial de Comércio (OMC), com sede em Genebra e mais de 160 membros, cobrindo cerca de 95% do comércio mundial (Aguilar Fontes et al., 2018), teve início a 1 de janeiro de 1995, mas o

seu sistema comercial data de 50 anos antes. Desde 1948 que o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)) provia as regras deste sistema, estando este na origem de uma organização internacional conhecida como GATT. Ao longo dos anos, várias rondas de negociações foram ocorrendo. A última ronda, e também a mais demorada foi a Ronda do Uruguai (*Uruguay Round*) que decorreu de 1986 a 1994 e que levou à criação da OMC. A OMC cobre atualmente uma vasta área que vai muito para além do comércio de bens alimentares e outros bens tradicionalmente cobertos pelo GATT. Os acordos da OMC vão desde a área do comércio e dos serviços à propriedade intelectual sendo que no âmbito dos mesmos, tal como referido por Aguiar Fontes et al. (2018), é cada vez maior a pressão para a liberalização dos mercados.

O grande objetivo da OMC é o de contribuir para que o comércio internacional funcione de forma transparente, justa, livre e previsível, procurando que tal seja alcançado através de acordos multilaterais, atuando igualmente como um fórum de discussão para negociações e resolução de disputas comerciais, para o debate e revisão das políticas comerciais nacionais, para procurar soluções e assistência aos países em desenvolvimento no que a questões comerciais digam respeito, ou para cooperar com outras organizações internacionais.

Ao nível da OMC as decisões são tomadas por todos os seus membros e tipicamente por consenso. O órgão decisório de mais alto nível da OMC é a Conferência Ministerial, reunindo-se pelo menos uma vez a cada dois anos. Segue-se o Conselho Geral (normalmente Embaixadores e Chefes de Delegação) e o Organismo de Revisão da Política Comercial e Órgão de Solução de Disputas (conhecidos como *Trade Policy Review Body* e *Dispute Settlement Body*).

1.1.3.2. Acordo da OMC sobre a aplicação das medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS)

Os Acordos da OMC cobrem três grandes áreas do comércio (bens, serviços e propriedade intelectual), existindo doze Acordos na área dos bens. O Acordo relativo às Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS) encontra-se nesta categoria. Na origem deste acordo está a vontade de assegurar que os consumidores de cada país membro da OMC tenham acesso a alimentos seguros, em termos do que, não existindo risco zero, é considerado um nível de proteção apropriado. Ao mesmo tempo, esteve também na sua origem, a necessidade de garantir que legislação ao nível da saúde e segurança não fosse utilizada como uma barreira disfarçada para proteger o mercado de cada país contra a concorrência externa.

O Acordo SPS, em vigor desde 1 de janeiro de 1995, é um acordo que estabelece um equilíbrio entre o direito de regulamentar de objetivos legítimos por parte de cada membro em matéria de segurança

dos alimentos ou do nível adequado de proteção do consumidor pretendido e o dever de assegurar que tais requisitos não se tornem desnecessários, constituindo barreiras injustificadas ao comércio. Este importante acordo define as regras que os membros da OMC estão obrigados a seguir quando estabelecem medidas SPS no comércio de alimentos, animais e plantas. O Acordo SPS reconhece o direito dos seus membros a definirem níveis de proteção para os consumidores e medidas de proteção vegetal e da saúde animal nos seus países - o chamado nível apropriado de proteção (ALOP da sigla inglesa, *Adequate Level of Protection*). Se este nível de proteção for considerado superior ao standard internacional, terá de se procurar justificar a medida com evidência científica existente. Terá, assim, como objetivo subjacente promover a estabilidade e previsibilidade do sistema.

1.1.3.3. Proteção ou protecionismo?

Pela sua natureza, as medidas sanitárias e fitossanitárias frequentemente traduzem-se em restrições injustificadas ao comércio. Assim, o Acordo SPS foi assinado sobretudo para ultrapassar esta problemática, estabelecendo claramente direitos, obrigações e orientações.

Embora estas questões sejam relevantes, a verdade é que este Acordo beneficia todos os consumidores ao permitir assegurar um nível adequado no que respeita à proteção da saúde do consumidor e muitas vezes até elevá-lo, ao encorajar a utilização sistemática de informação científica e reduzir assim a possibilidade de decisões arbitrárias e injustificadas. A eliminação de medidas protecionistas desnecessárias permite o acesso dos consumidores a uma panóplia de bens alimentares seguros provenientes de diferentes origens. No contexto dos países em desenvolvimento, pode também haver benefícios ao poderem aceder a um mercado global com regras mais transparentes e baseadas em evidência científica. Estes países podem ainda usufruir, nos termos do artigo 9º do Acordo SPS, de assistência técnica fornecida pelos países desenvolvidos, tanto de forma bilateral como através dos referidos organismos internacionais. A assistência prevista no acordo pode ser em termos de aconselhamento, créditos, concessões e doações e pode ser nas áreas de tecnologias de processamento, investigação e infraestruturas necessárias como ainda, no reforço da atividade dos organismos competentes a nível nacional e regional. Estas formas de assistência podem ajudar os países em desenvolvimento a melhorar os seus sistemas oficiais de controlo e inspeção de forma a garantir o cumprimento das medidas sanitárias e fitossanitárias para efeitos de exportação.

1.1.3.4. Organizações de referência na área SPS na perspetiva do comércio internacional

A existência do Acordo SPS da OMC incentiva a utilização das normas desenvolvidas pelos organismos internacionais competentes e reconhece explicitamente como normas internacionais de referência as que são desenvolvidas pela Comissão do Codex Alimentarius (FAO/OMS) ao nível da segurança dos alimentos (as “*Three Sister Organizations*”: *Food safety - FAO/WHO Codex Alimentarius Commission*; *Animal health - World Organisation for Animal Health (OIE)*; *Plant protection - International Plant Protection Convention (IPPC)*), pela OIE, e pela Convenção Internacional para a Proteção das Plantas (*International Plant Protection Convention*, FAO-IPPC). Estes três organismos são consultados no processo de resolução de litígios comerciais no seio da OMC, e em particular são convidados a indicar especialistas de renome internacional ao nível de temas específicos no âmbito de litígios no domínio SPS. Estas normas constituem efetivamente uma forma de facilitar o comércio internacional pois procuram: (i) proteger a saúde dos consumidores com base num entendimento comum e em dados científicos existentes; (ii) evitar barreiras injustificadas ao comércio; (iv) simplificar procedimentos de controlo com base nas garantias, e (v) facilitar o acesso a países em desenvolvimento.

Vejamos agora, mais detalhadamente, o sistema de segurança dos alimentos na UE, nomeadamente os desafios colocados pelas doenças infecciosas emergentes e os principais pilares do sistema de segurança dos alimentos no espaço da UE.

2. Sistema de segurança dos alimentos na União Europeia

A UE pode ser considerada uma história de sucesso com mais de 50 anos, em termos de paz, partilha de valores, partilha de políticas e de estabilidade económica. Foi possível criar o Mercado Único de circulação de bens entre os vários EM bem como regras harmonizadas destinadas aos géneros alimentícios, permitindo garantir um elevado nível de proteção do consumidor, de proteção das plantas e de bem-estar e saúde animal. Contudo, paralelamente a toda esta evolução e tudo o que foi possível atingir, a UE enfrenta igualmente um enorme desafio, essencialmente criado por se tratar de 27 países que englobam 500 milhões de consumidores com expectativas muito diversas e que tornam a UE o maior bloco comercial a nível mundial (CE, 2021). No espaço da EU existem centenas de milhares de empresas do setor alimentar e de explorações agrícolas. A participação ativa por parte da UE no comércio internacional é significativa levando a que seja necessário que a UE tenha um sistema que garanta a segurança dos alimentos e que permita uma gestão eficiente dos riscos ao longo de toda a cadeia alimentar de forma a garantir, não só, um elevado nível de proteção do consumidor, como a confiança dos parceiros comerciais no

mercado global e ainda, evitar o impacto de qualquer barreira sanitária na economia europeia.

A gestão dos riscos na UE diz essencialmente respeito a riscos colocados por doenças contagiosas de animais (e.g. Febre Aftosa, Gripe Aviária ou a Língua Azul), zoonoses (e.g. Salmonelose, Listeriose, EEB ou Tuberculose), pragas dos vegetais, contaminantes ambientais (e.g. metais pesados, dioxinas, PCB e Hidrocarbonetos Aromáticos Policíclicos) e resíduos de medicamentos veterinários e de pesticidas, ou ainda de materiais em contacto com os alimentos (compostos orgânicos e inorgânicos).

2.1. Desafios colocados pelas Doenças Infeciosas Emergentes à escala global

No que respeita aos perigos biológicos (e.g. vírus, bactérias), vale a pena considerarmos a facilidade e frequência sem precedentes do movimento de pessoas, bens e animais que permite que seja possível chegar a qualquer parte do mundo num período de tempo inferior ao período de incubação da maioria dos agentes patogénicos responsáveis por Doenças Infeciosas Emergentes (DIE). Neste contexto, a globalização e o comércio internacional podem constituir fatores de promoção na transmissão de doenças entre países e diferentes continentes, caso o comércio não seja realizado de maneira segura (Malta Reis, 2011).

As questões sanitárias e fitossanitárias são frequente e injustificadamente utilizadas por países terceiros para restringir a entrada de produtos nos seus territórios que sejam provenientes de outros países. Nestas circunstâncias, são impostas barreiras comerciais não tarifárias com impacto no comércio entre países, sendo muitos países excluídos do mercado internacional de animais vivos e de produtos de origem animal. Isto leva a prejuízos económicos e perdas de oportunidade ao nível do crescimento produtivo e económico. Por sua vez, o crescimento da população humana torna inevitável o aumento da procura global de carne e de leite, calculada em aproximadamente 55%, principalmente nos países em desenvolvimento, nos quais se prevê que a procura aumente em 95% na carne e em 80% no leite (Malta Reis, 2011; FAO, 2010).

Os diferentes impactos que as DIE provocam, tornam-nas uma ameaça mundial a vários níveis, nomeadamente ao nível do acesso aos mercados, do aprovisionamento alimentar e da luta contra a fome. De salientar ainda que as populações onde se regista um índice de pobreza mais elevado são as mais vulneráveis à doença, pois os padrões de saneamento e de cuidados de saúde são aqui muito reduzidos. Estas doenças ameaçam não só as populações humanas, mas também as espécies pecuárias das quais dependem cerca de 70% das pessoas mais desfavorecidas no mundo. Os fenómenos de fome e pobreza estão geralmente associados a populações que possuem animais como o seu único meio de subsistência. Perdas na

produção animal por doença agravam proporcionalmente o nível de vida destas populações. O poder impactante das emergências sanitárias pode ser facilmente entendido pelos efeitos que todos vivemos na recente pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-COV-2, o qual foi identificado pela primeira vez em humanos no final de 2019 na cidade chinesa de Wuhan. Esta pandemia ilustra de maneira clara os possíveis impactos na saúde, sociedades e economia trazidos a nível global com repercussões enormes na segurança alimentar. Segundo as estimativas da FAO, a redução do crescimento do Produto Interno Bruto à escala global trará um aumento abrupto da fome em muitos países de baixo rendimento (FAO, 2020).

No nosso entender, podemos identificar cinco pilares fundamentais que sustentam o sistema de segurança dos alimentos da UE e que aqui enumeramos: (i) processo de análise de risco; (ii) enquadramento e normas internacionais; (iii) quadro jurídico completo e harmonizado nas áreas de segurança dos alimentos e SPS; (iv) sistema oficial de inspeção e controlo de riscos ao longo da cadeia alimentar e (v) procedimentos e instrumentos para a resposta a situações de emergência e gestão de crises.

2.2.1. Processo de análise de risco

O processo de análise de risco envolve três componentes intimamente interligadas: avaliação de risco (da responsabilidade da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos - EFSA), gestão de risco (da responsabilidade conjunta da Comissão Europeia, do Conselho da UE, do Parlamento Europeu e dos Estados Membros), e comunicação de risco (da responsabilidade da Comissão, da EFSA e dos Estados Membros). A avaliação de risco é um processo de base científica que envolve quatro passos: (1) identificação dos perigos; (2) caracterização dos perigos; (3) avaliação da exposição, e (4) caracterização dos riscos.

A interligação e garantia de independência da avaliação relativamente à gestão de risco estão asseguradas pelo Regulamento (CE) n.º 178/2002.

2.2.2. Enquadramento e normas internacionais

A obrigação pelo respeito dos princípios e normas internacionais estabelecidos pelo Acordo SPS da OMC está vertido na Lei-quadro dos géneros alimentícios. Assim, o Artigo n.º 13 do Regulamento (CE) n.º 178/2002 estabelece os deveres da União Europeia e dos seus Estados membros reafirmando o papel que devem desempenhar ao nível internacional: i) contribuir para a formulação de normas técnicas internacionais; ii) promover a coordenação dos trabalhos sobre normas relativas aos levados a cabo pelas organizações internacionais governamentais e não-governamentais; iii) contribuir, sempre que relevante

e adequado, para a elaboração de acordos sobre o reconhecimento da equivalência de medidas específicas relacionadas com os géneros alimentícios e os alimentos para animais; iv) prestar especial atenção às necessidades específicas de desenvolvimento, bem como às necessidades financeiras e comerciais dos países em desenvolvimento, tendo em vista garantir que as normas internacionais não criem obstáculos desnecessários às exportações a partir desses países; v) promover a coerência entre as normas técnicas internacionais e a legislação alimentar, assegurando simultaneamente que o elevado nível de proteção adotado na UE não seja reduzido.

De referir que sempre que um desvio ocorra relativamente às normas internacionais, os países membros da OMC deverão apresentar justificação através do recurso à evidência científica disponível. Caso os dados científicos disponíveis não permitam uma avaliação completa dos riscos, deverá ser aplicado o princípio da precaução, reconhecido pela primeira vez na legislação alimentar, com vista a assegurar um nível elevado de proteção (Comissão das Comunidades Europeias, 2000).

2.2.3. Quadro jurídico completo e harmonizado

A legislação da UE no domínio da alimentação apoia-se em 4 artigos principais do Tratado de funcionamento da União Europeia (TFUE).

Quando os temas são preponderantemente de natureza agrícola aplica-se o artigo 43.º do TFUE. Este artigo estipula que a Comissão apresente propostas, sob a forma de regulamentos, diretivas ou decisões, relativas à elaboração e execução da política agrícola comum, incluindo a substituição das organizações nacionais por uma das formas de organização comum.

O artigo 114.º do TFUE refere-se às disposições relativas à concretização do mercado interno, tendo em consideração o objetivo fundamental de garantir um elevado nível de proteção da saúde pública e do ambiente e de defesa dos consumidores.

O artigo 168.º com Título XIV "Saúde Pública" do TFUE estipula que na definição e execução de todas as políticas e ações da União seja assegurado um elevado nível de proteção da saúde. A adoção de medidas na UE nos domínios veterinário e fitossanitário tendo como objetivo a proteção da saúde pública está assente na base jurídica conferida neste artigo, em derrogação do n.º 5 do artigo 2.º e da alínea a) do artigo 6.º do TFUE.

O Título XV "A Defesa dos consumidores" e, designadamente, o artigo 169.º, visa assegurar um elevado nível de proteção dos consumidores. Este artigo reconhece os três princípios de base da política na matéria: o direito à proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores. A fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de dos mesmos, a União contribuirá para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos

dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses.

O Regulamento (CE) n.º 178/2002 estabelece princípios gerais que prevalecem e regem todas as disposições da legislação neste domínio reafirmando o carácter integrado da cadeia alimentar. A legislação da UE garante uma eficácia global ao assegurar um padrão elevado de segurança dos alimentos em todas as etapas da cadeia alimentar, do produtor primário até ao consumidor.

O Regulamento (CE) n.º 178/2002 estabelece igualmente a necessidade de assegurar a rastreabilidade dos produtos em todas as etapas da cadeia alimentar. Através de sistemas adequados de recolha de informações, os operadores devem identificar todas as empresas que lhes forneceram um determinado género alimentício e a quem forneceram os respetivos produtos.

A legislação da UE reconhece explicitamente a responsabilidade de todos os operadores do sector alimentar. Assim, cada um dos intervenientes do sector é responsável pela segurança dos produtos que importa, produz, transforma, coloca no mercado ou distribui. Os operadores das empresas do sector agro-alimentar, têm a responsabilidade primária de garantir que os géneros alimentícios são seguros. Em caso de identificação de um risco, adota sem demora as disposições restritivas necessárias e comunica-as às autoridades.

2.2.4. Sistema oficial de inspeção e controlo de riscos ao longo da cadeia alimentar

As autoridades competentes de cada EM têm a responsabilidade primária na verificação do cumprimento da legislação em matéria de segurança dos alimentos. Assim, ao nível da UE, promove-se a correta implementação da legislação europeia, o funcionamento e organização das autoridades competentes e investigam-se situações importantes ou de emergência.

O controlo da segurança dos alimentos está organizado na UE em três níveis de controlo: (i) um nível de base, onde se realizam, por parte dos operadores da cadeia alimentar, as verificações próprias de todas as operações (baseadas nos princípios do HACCP ou em guias de boas práticas), no fundo o autocontrolo da responsabilidade dos próprios operadores; (ii) um nível intermédio de inspeções e controlos oficiais sob a responsabilidade das diferentes autoridades competentes nos EM para verificar a conformidade e o cumprimento da legislação por parte das empresas do setor alimentar e, (iii) um terceiro nível, que se traduz na auditoria por parte da Comissão Europeia, para verificar se o nível intermédio de controlo oficial é eficiente e eficaz. Cabe à UE, neste tipo de auditorias, a responsabilidade de verificar a correta aplicação da legislação da europeia, verificar o funcionamento e a organização das autoridades competentes, e ainda investigar situações importantes ou de emergência,

estabelecendo para o efeito um perfil de cada EM, no qual são evidenciadas as fragilidades e recomendações para a melhoria de cada sistema de controlo. Aos EM, cabe cumprir as recomendações da Comissão para corrigir certos procedimentos que carecem de melhoria no sistema de controlo oficial e dessa forma garantir e estabelecer os requisitos gerais aplicáveis aos controlos oficiais, os procedimentos documentados (incluindo avaliação HACCP) para uniformizar os procedimentos de controlo, a formação da equipe de controlo em questões de segurança dos alimentos e definir os planos de controlo plurianuais. Apenas aos EM estão atribuídos os poderes para a tomada de medidas de execução, nomeadamente as ações ou sanções a aplicar para garantir o cumprimento dos requisitos legais.

Os Serviços da Comissão Europeia Auditoria na Direção-Geral de Saúde e Segurança dos Alimentos também realizam auditorias nos países terceiros que pretendem ou já acedem ao mercado europeu com o objetivo de avaliar a equivalência ou a conformidade dos sistemas de controlo destes países com a legislação da UE (CE, 2020c).

A legislação europeia estabelece requisitos na gestão de risco tanto para os alimentos, como para os animais e plantas produzidos e criados no território europeu, como para os alimentos, animais e plantas que sejam importados no território da UE provenientes de países terceiros. Para esse efeito as Autoridades Competentes são obrigadas a implementar planos de controlo, vigilância e de monitorização para a gestão de risco ao longo de toda a cadeia alimentar.

No que diz respeito aos produtos importados provenientes de países terceiros, existem procedimentos de importação e são sistematicamente realizados controlos nos Postos de Controlo Fronteiriço da UE no sentido de verificar o respeito pelos requisitos estabelecidos pela legislação com o objetivo de garantir proteção da saúde animal ou da saúde pública. Neste contexto, as autoridades competentes de cada EM inspecionam as remessas de produtos para verificar a conformidade com a legislação da União Europeia, incluindo a análise e deteção de agentes patogénicos, resíduos de medicamentos, pesticidas, ou outras substâncias perigosas para o homem, os animais ou o ambiente. Estas verificações fazem parte dos planos oficiais de inspeção e controlo e devem ser baseados na natureza dos produtos e no risco que representam, tendo em conta todos os parâmetros de vigilância pertinentes, tais como a frequência e o número de remessas que entram, bem como os resultados de vigilâncias anteriores. Os EM e a Comissão Europeia podem intensificar os controlos a produtos específicos ou provenientes de determinado(s) país(es) terceiro(s) através do recurso à tomada de medidas de salvaguarda ou medidas de controlo reforçado.

2.2.5. Procedimentos e instrumentos em situações de emergência e gestão de crises

Com o objetivo de prevenir a ocorrência de potenciais riscos alimentares e melhorar a gestão de crises alimentares que tenham sido despoletadas, ao longo do tempo, a UE foi-se munindo de vários sistemas e ferramentas informáticas. Estas ferramentas promovem a fácil e rápida comunicação entre as autoridades competentes dos EM e até com as autoridades competentes de países terceiros, permitindo a recolha sistemática de dados relacionados com o resultado dos controlos oficiais efetuados e, consequentemente, fornecendo um manancial importante de informação, base para o estudo e decisões aquando de emergências e determinadas ocorrências e tendências.

As ferramentas informáticas que suportam a gestão de riscos alimentares por parte das autoridades competentes dos EM são algumas das que se descrevem resumidamente na caixa de texto abaixo.

TRACES (TRAdE Control and Expert System)

O sistema TRACES constitui uma ferramenta informática de certificação e rastreabilidade destinada ao controlo da importação, exportação e trânsito na União de animais, produtos animais, géneros alimentícios e subprodutos animais e seus derivados. Este sistema, mencionado pela primeira vez na Decisão da Comissão 2003/623/CE, foi implementado em abril de 2004, substituindo os sistemas anteriores de certificação veterinária, ANIMO (*ANimal MOvement system*) e SHIFT (*System to assist with the Health controls of Import of items of veterinary concern at Frontier inspection posts from Third countries*).

RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed)

O RASFF é um sistema de notificação entre as autoridades competentes dos EM e alguns países terceiros, de riscos diretos ou indiretos para a saúde humana, com origem em géneros alimentícios, alimentos para animais e materiais em contacto com géneros alimentícios. Este sistema de alerta rápido, usado pelos EM desde 1979 foi formalmente estabelecido através do artigo 50.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002.

AAC (Administrative Assistance and Cooperation system)

O sistema AAC foi estabelecido através da Decisão de Execução (UE) 2015/1918 nos termos do Título IV do Regulamento (CE) n.º 882/2004. Este sistema de apoio informático à assistência e cooperação administrativas entre as autoridades competentes dos Estados-Membros facilita e promove a cooperação e intercâmbio entre aquelas autoridades, de informação relativa incumprimentos (AAC AA – *administrative assistance*) e suspeita de

fraude (AAC FF – *food fraud*), nas áreas dos alimentos para animais e dos géneros alimentícios.

EUROPHYT (European Union Notification System for Plant Health Interceptions)

O EUROPHYT, cujo nome resulta da junção das palavras *European* e *Phytosanitary*, trata-se de um sistema informático de notificação e alerta rápido que lida com interceções de remessas de plantas e produtos vegetais importados ou comercializados na UE por motivos fitossanitários. Este sistema estabelecido pela Diretiva 2000/29/CE com o objetivo de prevenir a introdução e disseminação de pragas e doenças das plantas e dos produtos vegetais na EU.

ADNS (Animal Disease Notification System)

A notificação de doenças animais foi determinada pela Diretiva 82/894/CEE, tendo o sistema ADNS sido estabelecido pelo artigo 103.º do Regulamento (UE) n.º 2016/2031 e tem como objetivo o registo e acompanhamento da evolução de doenças animais infecciosas. Este sistema de alerta rápido permite a troca de informação detalhada entre as autoridades competentes dos Estados-Membros relativamente a surtos de doenças contagiosas nos animais permitindo uma resposta imediata no controlo da situação epidemiológica.

BOVEX (data Exchange between Bovine databases)

O BOVEX constitui um interface específico ligado ao sistema TRACES, criado com o objetivo de permitir o intercâmbio de dados de identificação de bovinos presentes em bases de dados dos EM. Este sistema de rastreabilidade foi estabelecido na sequência da publicação do Regulamento (CE) n.º 1760/2000 que obriga à criação de sistemas de registo e identificação de bovinos, O BOVEX permitiu a eliminação do passaporte em papel.

INFOSAN (International Food Safety Authorities Network)

A INFOSAN, rede criada pela FAO e pela WHO em 2004, tem como objetivo a rápida troca de informação entre as autoridades competentes dos países aderentes (186 autoridades) de todo o mundo, permitindo a tomada de medidas de gestão de risco no que diz respeito a doenças de origem alimentar, assim como veicular pedidos de assistência internacional. Esta rede apresenta uma estreita ligação ao sistema de alerta rápido europeu, RASFF, sendo que este último permite a distribuição de informação relevante àquela rede sempre que seja envolvido no processo, um país não membro do RASFF.

IMSOC (Information Management System for Official Controls)

A gestão complexa da informação gerada por cada um dos sistemas informáticos e a necessidade crescente de integração da informação e dos sistemas, possibilitando uma rápida leitura e reação por parte das autoridades competentes dos EM face

à resolução de crises alimentares e até à prevenção da sua ocorrência, levaram à criação do conceito IMSOC. O IMSOC foi estabelecido pelo Regulamento (UE) n.º 2017/625 permite o rápido acesso das autoridades competentes a informação relevante para a gestão dos controlos oficiais, incluindo na importação e exportação, a gestão e prevenção de riscos alimentares, assim como para a gestão de crises alimentares. Permite igualmente a troca rápida de informação relevante entre as autoridades competentes envolvidas nas situações de gestão de riscos e crises alimentares. O IMSOC permitiu a evolução da certificação, abolindo o uso do papel e integrando e harmonizando os procedimentos de certificação veterinária e fitossanitária para importação, exportação e trocas intra-União de animais, produtos animais, géneros alimentícios, subprodutos animais e produtos derivados, produtos biológicos, plantas e produtos vegetais, madeira, bem como os certificados de captura de peixe.

EWRS (Early Warning and Response System)

A plataforma EWRS foi criada em 1998, com o envolvimento da Comissão Europeia, do ECDC (*European Centre for Disease Prevention and Control*) e das autoridades de saúde pública dos EM. A criação desta plataforma tem como objetivo permitir o intercâmbio de informação relacionada com doenças humanas e a rápida resposta das autoridades de saúde pública dos EM face a situações que envolvem a saúde humana.

Relativamente aos requisitos e procedimentos para as importações de produtos no território da UE é exigido um mesmo nível elevado de proteção e garantia. No caso dos alimentos de origem animal que pela sua natureza possuem um maior risco associado, o procedimento define a existência de uma lista de países e empresas elegíveis. A lista dos países é elaborada e frequentemente revista com base nos resultados da auditoria de inspeção efetuada pelos Serviços da Comissão Europeia. Nestes países terceiros ocorrem auditorias regulares, com base no risco, sendo dadas as aprovações com base em conformidade ou equivalência. Por sua vez, se os produtos alimentares não forem de origem animal (em princípio com um menor risco associado), o procedimento não estabelece geralmente a existência de uma lista de países e a responsabilidade da segurança do alimento é imputada ao importador, o qual deverá respeitar toda a legislação da UE. No caso destes produtos, a entrada em território da UE pode ser feita através de qualquer posto de controlo de fronteiras sendo o importador o responsável por apresentar as garantias exigidas para controlo oficial.

2.2.6. Benefícios do comércio internacional

O acesso ao comércio internacional de alimentos traz inúmeros benefícios, não só ao país exportador como ao país importador, nomeadamente em termos económicos (cria emprego e promove o crescimento; maior oferta de bens e preços mais acessíveis; aumenta a concorrência; reduz a pobreza; fomenta a especialização e a maior eficiência produtiva, e divulga a inovação), mas também políticos, uma vez que se não existirem restrições também se eliminam eventuais tensões. Verifica-se, contudo, que em anos recentes, a utilização de medidas SPS como barreiras ao comércio tem aumentado consideravelmente, o que se traduz em problemas sérios para os exportadores da UE. Estas medidas protecionistas resultam em perdas económicas dos operadores do país exportador, em menos opções de escolha para os consumidores e em preços mais altos dos alimentos para o consumidor no país importador. Será de esperar que esta realidade se torne mais relevante em virtude da redução contínua nas tarifas ao comércio para uma série de bens alimentares. Para a UE, que constitui o maior bloco comercial do mundo e uma peça central da economia mundial, oferecendo aos parceiros comerciais um enorme mercado com regras exigentes, mas transparentes, com mais de 500 milhões de consumidores, com poder de compra e que procuram produtos de qualidade, pode ser um desafio difícil e desigual.

3. Desafios globais para o Sistema Alimentar da EU

A nível mundial, os alimentos europeus são considerados uma referência e sinónimo de alimentos seguros, abundantes, nutritivos e de elevada qualidade. Este é o resultado de anos de políticas da UE elaboradas para proteger a saúde humana, animal e vegetal, bem como dos esforços dos agricultores, pescadores e produtores do setor aquícola.

É crescente a evidência sobre a atenção prestada pela população europeia no que respeita às questões ambientais, de saúde, sociais e éticas. Apesar dos cidadãos viverem cada vez mais nos grandes centros urbanos, verifica-se que uma procura e exigência crescentes por alimentos frescos, menos transformados e obtidos de forma sustentável. Segundo o Eurobarómetro especial de abril de 2019, os europeus têm um elevado nível de sensibilização para os temas da Segurança dos alimentos (Comissão Europeia, 2019). As preocupações que frequentemente expressam dizem respeito à utilização dos antibióticos, hormonas e esteroides na carne, pesticidas, poluentes ambientais e aditivos alimentares. Neste contexto, os alimentos europeus são atualmente chamados a tornar-se a referência a nível mundial em termos de sustentabilidade.

A pandemia de COVID-19 sublinhou a importância de um sistema alimentar sólido e resiliente que funcione em todas as circunstâncias e que seja capaz de garantir um abastecimento suficiente de alimentos a preços acessíveis para os cidadãos. Esta situação excepcional também nos tornou mais conscientes das inter-relações entre a nossa saúde, os ecossistemas, as cadeias de abastecimento, os padrões de consumo e os limites do planeta. Os incidentes pandémicos são apenas um exemplo da importância da abordagem "Uma Saúde" ("*One Health*"). A ocorrência cada vez mais frequente de secas, inundações, incêndios florestais e novas pragas é um aviso constante de que o nosso sistema alimentar está ameaçado e deve tornar-se mais sustentável e resiliente.

Os sistemas alimentares englobam o conjunto dos atores e das suas atividades de criação de valor interrelacionadas entre si, incluindo a produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos (FAO, 2018). Atualmente os sistemas alimentares enfrentam desafios à sua sustentabilidade na sua dimensão social, ambiental e económica.

Neste sentido, em Maio de 2020, a Comissão Europeia adotou uma Comunicação sobre a Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente (EC, 2020d).

A Estratégia do Prado ao Prato é uma nova abordagem abrangente que reflete a forma como os europeus valorizam a sustentabilidade alimentar. Trata de forma abrangente os desafios dos sistemas alimentares sustentáveis. Neste contexto, a Estratégia identifica e aborda vários desafios e propõe várias ações, albergando questões muito variadas tais como as alterações climáticas, o abastecimento alimentar, a segurança dos alimentos, a resistência aos antimicrobianos, o excesso de nutrientes (sobretudo azoto e fósforo) no ambiente, o bem-estar dos animais, a conduta empresarial e comercial responsável na cadeia de abastecimento alimentar, entre outros.

Por último, a Estratégia do Prado ao Prato é também essencial na agenda da Comissão Europeia para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que integram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável ("*Transformar o nosso mundo*"), a qual foi adotada na Cimeira das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Nova Iorque, 25- 27 de setembro de 2015). Os ODS substituíram os objetivos de desenvolvimento do milénio (ODM) a partir de 1 de janeiro de 2016 (UN, 2015).

A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável dá uma resposta abrangente a desafios mundiais ao abordar de forma holística a erradicação da pobreza e as dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável até 2030. Este objetivo deve ser atingido mediante a implementação dos ODS, que instam todos os países a avaliar as políticas nacionais numa vasta

gama de setores e enveredar por uma via de desenvolvimento sustentável.

Os 17 ODS e as 169 metas associadas são de natureza mundial, universalmente aplicáveis e estão interligados abrangendo domínios fundamentais como a pobreza, a desigualdade, a segurança alimentar, a saúde, o consumo e a produção sustentáveis, o crescimento, o emprego, as infraestruturas, a gestão sustentável dos recursos naturais, os oceanos e as alterações climáticas. Todos os países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, partilham a responsabilidade de alcançar os ODS.

O papel da alimentação e agricultura é substancial na Agenda 2030 e no futuro sustentável, pois está intrinsecamente ligado a questões como as da produção, consumo e comércio de alimentos, as alterações climáticas, o ar, a água, os solos, a biodiversidade, o emprego e as formas de vida rural. A nível mundial, a agricultura tem potencialmente um contributo fundamental a dar para gerar crescimento sustentável e inclusivo, através de criação de emprego no setor agroalimentar e na economia rural, e para assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais.

4. Conclusão

A evolução da Política de Segurança dos Alimentos consistiu num processo gradual que se iniciou nos anos 60 e em consequência da necessidade de responder às expectativas dos consumidores durante as crises de escassez alimentar que ocorreram nas sucessivas décadas. Esta evolução implicou fundamentalmente três tipos de reformas: reformas estruturais que se traduziram sobretudo numa reorganização dos Serviços da Comissão Europeia e criação da DG SANTE, bem como, a criação da EFSA, entre outros; reformas legislativas e regulamentares, as quais se traduziram sobretudo num novo quadro regulamentar e simplificação da legislação existente, e reformas processuais ou ao nível dos procedimentos, traduzidas essencialmente na criação do Sistema de Alerta Rápido para os Géneros Alimentícios e Alimentos para Animais, no estabelecimento da estrutura de Gestão de Crises, entre outros.

A livre circulação de géneros alimentícios seguros e são no espaço da UE constitui um aspeto essencial do mercado único da UE, contribuindo significativamente para a saúde e o bem-estar dos cidadãos e para os seus interesses sociais e económicos. Este mercado único de géneros alimentícios e de alimentos para animais na UE foi possível porque os requisitos de segurança entre os Estados Membros passaram a estar completamente harmonizados. Uma elevada garantia da segurança

dos alimentos implica considerar todos os aspetos da cadeia alimentar na sua continuidade, desde a produção primária e da produção de alimentos para animais até à venda ou fornecimento de géneros alimentícios ao consumidor.

A EFSA constitui uma fonte científica independente que emite pareceres, informações e assegura a comunicação de risco e veio aumentar a confiança dos consumidores. O papel da EFSA enquanto referência científica independente implica que possam ser solicitados pareceres científicos não só pela Comissão, mas também pelo Parlamento Europeu e pelos Estados Membros. Para que exista confiança na base científica da legislação alimentar, o processo de avaliação de risco deve ser efetuado de forma independente, objetiva e transparente e baseado nas informações e nos dados científicos disponíveis.

Desafios atuais e futuros são colocados à UE em termos de segurança dos alimentos. É assim, de esperar que esta evolução continue e que o consumidor seja o grande beneficiário desta maior garantia de qualidade e segurança. A transparência do sistema europeu tem evoluído e a harmonização das regras em termos de comércio internacional, elevam também o rigor com que este comércio se realiza.

As normas sanitárias e fitossanitárias tornar-se-ão mais relevantes, face à redução prevista e continua das tarifas aduaneiras de uma série de bens alimentares, para o comércio internacional.

A importância destas temáticas assume relevo especial. Em 2019, pela ocasião do dia Mundial da Alimentação em 2019, o Secretário-Geral das Nações Unidas convocou a Cimeira das Nações Unidas sobre os Sistemas Alimentares para o ano 2021. Esta Cimeira surge num contexto global bastante desafiante, pelo facto de faltarem menos de 10 anos para a meta da Agenda 2030 e reconhecermos um progresso insuficiente para alcançar os ODS. A Cimeira dedicada aos Sistemas Alimentares demonstra igualmente a importância e o papel central dos sistemas alimentares na prossecução da Agenda 2030. Assistiremos, como espetadores atentos e intervenientes, aos futuros e promissores desenvolvimentos do sistema de segurança dos alimentos na UE e a nível global.

Referências bibliográficas

- Aguar Fontes M e Mansinho MI (2018). A segurança e a qualidade dos alimentos. In: A empresa agrícola: das folhas do feitor à gestão ambiental. Colaboração de A. Malta Reis. Coord. Maria Inês de Abrunhosa Mansinho Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, p.535-543.
- Comissão Europeia (2019). Eurobarómetro especial, abril de 2019.
- CE (2020a). https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_pt, acedido em dezembro de 2020.

- CE (2020b). https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_pt, acessado em dezembro de 2020.
- CE (2020c). https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/, Health and Food Audits and Analysis, acessado em dezembro de 2020 e em maio de 2021.
- CE (2020d). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>, acessado em junho de 2021.
- CE (2021). <https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>, acessado em janeiro de 2021.
- Comissão das Comunidades Europeias (2000). Comunicação da Comissão relativa ao Princípio da Precaução.
- Conselho da União Europeia (1971). Directiva 71/118/CEE do Conselho, de 15 de fevereiro de 1971, relativa a problemas sanitários em matéria de comércio de carnes frescas de aves de capoeira.
- Conselho da União Europeia (1964a). Diretiva 64/432/CEE do Conselho, de 26 de junho de 1964, relativa a problemas de fiscalização sanitária em matéria de comércio intracomunitário de animais das espécies bovina e suína.
- Conselho da União Europeia (1964b). Diretiva 64/433/CEE do Conselho, de 26 de junho de 1964, relativa a problemas sanitários em matéria de comércio intracomunitário de carne fresca.
- European Commission (2007). 50 years of food safety in the European Union. EC. <https://bookshop.europa.eu/en/50-years-of-food-safety-in-the-european-union-pbND7606551/>
- FAO (2020). <https://www.fao.org/3/nd384en/nd384en.pdf>. Update on COVID-19 and its impact on food security and nutrition, and food systems. Acessado em dezembro de 2020.
- FAO (2018). <https://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf>. Sustainable food systems. Concept and framework, acessado em setembro 2021.
- FAO (2010). The state of food insecurity in the world, Food and Agriculture Organization, Nações Unidas.
- Malta Reis A (2011). O contributo da saúde animal no acesso aos mercados, na segurança alimentar global e na luta contra a fome. Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa, Faculdade de Medicina Veterinária, Lisboa. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/3507>
- Morse SS (2004). Factors and determinants of disease emergence. OIE Publication. <http://doc.oie.int:8080/dyn/portal/index.seam?page=alo&aloid=30346&menu=DO12&cid=8>
- Parlamento Europeu (2002). Relatório sobre a luta contra febre aftosa na União Europeia em 2001 e as futuras medidas de prevenção e luta contra as epizootias na União Europeia. Documento de sessão, 28 de novembro 2002. A5-0405/2002. Parte 1.
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, (2002). Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios
- Ritson C (1991). Introduction to the CAP. In: The common Agricultural Policy and the World Economy. Eds. C. Ritson and D. Harvey, CAB International, UK.
- Thompson DK, Muriel P, Russell D, Osborne P, Bromley A, Rowland M, Creigh-Tyte S. and Brown C (2003). Economic Costs of the Foot and Mouth Disease Outbreak in the United Kingdom in 2001. *Revue scientifique et technique (International Office of Epizootics)* 21(3):675-87. DOI: 10.20506/rst.21.3.1353
- UN (2018). <https://sdgs.un.org/Agenda2030>, Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development, acessado em setembro de 2020.