



Ponto Focal de Barreiras Técnicas às Exportações

Portal: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas>

Contato: barreirastecnicas@inmetro.gov.br

Os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade dos autores,
não refletindo, necessariamente, a opinião do Inmetro.

HACCP E AS BARREIRAS TÉCNICAS¹

Ricardo Kropf S. Fermam²

**I. Introdução. II. A OMC e os Acordos TBT e SPS. III. A Comissão do Codex Alimentarius.
IV. O Sistema HACCP. V. O HACCP e a OMC. VI. Conclusões.**

I. Introdução

Com a criação da OMC, o acesso a mercados por parte dos países exportadores passou a ser regido por Acordos específicos que são a base legal do comércio internacional. Estes Acordos disciplinam as relações comerciais entre os países-membros da OMC, de forma que as regras de comércio sejam acessíveis a todos, de forma transparente, evitando o protecionismo.

Algumas medidas, no entanto, são adotadas por parte dos países desenvolvidos com vistas à proteção de seus mercados, a despeito da existência desses Acordos. Na maioria das vezes, essas “barreiras” ao comércio se devem à utilização de normas ou regulamentos técnicos não-transparentes ou não-embasados em normas internacionalmente aceitas ou, ainda, decorrentes da adoção de procedimentos de avaliação da conformidade não-transparentes e/ou demasiadamente dispendiosos, bem como de inspeções excessivamente rigorosas. Trata-se das chamadas “Barreiras Técnicas ao Comércio”. A eliminação dessas barreiras é o objetivo principal do Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC.

O objetivo deste trabalho é verificar se a adoção do sistema Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) por parte dos países-membros da OMC poderia ser interpretado como uma tentativa de criar barreiras técnicas, sanitárias ou fitossanitárias ao comércio.

No capítulo II, serão abordados os Acordos de Barreiras Técnicas ao Comércio (Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT Agreement) e de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS

¹ Artigo publicado e encerrado em Janeiro de 2003.

² Ricardo Kropf S. Fermam é Engenheiro Químico (UFRJ/EQ) e Tecnologista da Coordenação Internacional do Inmetro. E-mail: rkfermam@inmetro.gov.br

Agreement). No Capítulo III, é abordada a Comissão do Codex Alimentarius, com ênfase na sua importância para o Comércio Internacional e na sua relação com o Acordo SPS. O Capítulo IV trata do sistema Hazard Analysis and Critical Control Point³ (HACCP). Procede-se a uma breve descrição deste sistema, parte integrante do Codex Alimentarius, bem como da importância e dos objetivos do mesmo para a saúde humana. É vista ainda a adoção do sistema HACCP em alguns países do mundo.

No Capítulo V, procede-se à análise do sistema HACCP à luz dos Acordos TBT e SPS, separadamente, com vistas a determinar se sua adoção é uma medida que visa restringir desnecessariamente o comércio. Por fim, no Capítulo VI, são feitas algumas conclusões com base no estudo, de importância para o posicionamento brasileiro sobre o tema.

II. A OMC e os TBT e SPS

Desde a criação da Organização Mundial do Comércio, em 1995, as regras que regem o comércio entre os países têm se tornado mais rígidas. Estas regras são objeto de Acordos Internacionais, que são assinados pelos países quando da sua adesão à OMC. Entre estes acordos, figuram-se o Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio e o Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.

II.1. O Acordo TBT

Os regulamentos técnicos sobre produtos podem variar de país a país. Se os regulamentos são elaborados de maneira arbitrária, podem ser utilizados com fins protecionistas. Assim, o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio procura garantir que as normas e os regulamentos técnicos, assim como os procedimentos de avaliação da conformidade, não criem obstáculos desnecessários ao comércio.

No Acordo, consta o reconhecimento do direito que cada país possui em adotar normas que considerem apropriadas, por exemplo, para a proteção da saúde e da vida de pessoas e dos animais ou a preservação dos vegetais, para a proteção do meio ambiente ou em defesa de outros interesses dos consumidores. Estes são, segundo o Acordo, objetivos legítimos⁴ para a adoção de medidas restritivas. Deve-se, contudo, levar em consideração os seguintes elementos: a informação técnica e científica disponível, a tecnologia de processamento conexa ou os usos finais a que se destinam os produtos, entre outros.

³ Em Português lê-se: “Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle” (APPCC) – norma NBR14900.

⁴ TBT, 2.2.

Para evitar uma diversidade excessiva, o Acordo encoraja os países a adoção de normas internacionais para elaboração de seus regulamentos técnicos⁵ e procedimentos de avaliação da conformidade, bem como a harmonização de suas normas nacionais com as internacionais. Quando isto ocorre, presume-se, salvo refutação, não haver intenção protecionista por parte do país. Há também um incentivo à participação dos países-membros nas instituições de normalização internacionais apropriadas, para a elaboração de normas internacionais para os produtos para os quais tenham adotado, ou prevejam adotar, regulamentos técnicos⁶.

II.2. O Acordo SPS

Dentre os diversos Acordos da OMC, consta o de medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Ele estabelece as regras básicas para a normativa sobre inocuidade dos alimentos, para a saúde dos animais e a preservação dos vegetais. Estas devem se basear em princípios científicos⁷ quando da sua elaboração.

Todos os países aplicam medidas para garantir a inocuidade dos produtos alimentícios⁸ destinados ao consumo humano e para evitar a propagação de pragas ou enfermidades entre os animais e os vegetais. Estas medidas sanitárias e fitossanitárias podem adotar muitas formas: por exemplo, podem referir-se à necessidade de que os produtos procedam de zonas livres de enfermidades, à inspeção dos produtos, a seu tratamento ou elaboração por meios específicos, ao estabelecimento de níveis máximos autorizados de resíduos de pesticidas ou à exclusão do uso de determinadas substâncias como aditivos alimentares.

O Acordo incentiva os membros a utilizarem normas, diretrizes e recomendações internacionais⁹, quando existirem, na elaboração de suas medidas sanitárias e fitossanitárias visando a harmonização das mesmas. Deste modo, presumir-se-á que tais medidas são compatíveis¹⁰ com as disposições pertinentes ao Acordo SPS e do GATT 1994. Incentiva-se também a participação dos países-membros em organizações internacionais competentes e seus órgãos auxiliares¹¹, como a Comissão do Código Alimentarius.

III. A Comissão do Código Alimentarius

A Comissão do Codex Alimentarius¹² (CAC) foi criada em 1962 por decisão da FAO e da OMS. O Codex Alimentarius é uma coleção de códigos de práticas e padrões para alimentos, apresentados de maneira uniforme. Seus objetivos são o estabelecimento de códigos de práticas e

⁵ TBT, 2.5.

⁶ TBT, 2.6.

⁷ SPS, 2.2.

⁸ SPS, 2.2.

⁹ SPS, 3.1.

¹⁰ SPS, 3.2.

¹¹ SPS, 3.4.

padrões para proteger a saúde do consumidor e garantir práticas justas no comércio de alimentos, além de orientação e estímulo ao estabelecimento de definições e exigências para alimentos visando promover sua harmonização e facilitar o comércio internacional. No Brasil, as atividades do Comitê Codex Alimentarius do Brasil (CCAB) são coordenadas pelo Inmetro¹³. Este comitê possui como membros órgãos do governo, indústrias, entidades de classe e órgãos de defesa do consumidor.

O Codex Alimentarius é um ponto de referência mundial de grande relevância para consumidores, produtores, fabricantes de alimentos, organismos nacionais de controle de alimentos e o comércio internacional de alimentos. No Codex, os países participam na harmonização e aplicação de normas relativas a alimentos em escala mundial, além da possibilidade de participarem na elaboração de normas alimentares de uso internacional.

O Acordo SPS, como anteriormente mencionado, elegeu as normas, diretrizes e recomendações do Codex como sendo medidas que devem ser preferencialmente adotadas pelos países com vistas a facilitar o comércio de alimentos. Com isso, há o reconhecimento de que as normas do Codex possuem base científica sólida.

IV. O Sistema HACCP

Dentro do escopo das normas, diretrizes e recomendações do Codex consta o “Código de Práticas Internacionais Recomendadas em Princípios Gerais de Higiene Alimentar” (CAC/RCP 1-1969). Este código é reconhecido mundialmente como essencial para garantir a inocuidade e a segurança dos alimentos, sendo recomendado aos governos, indústria e consumidores.

Os objetivos¹⁴ dos Princípios Gerais de Higiene Alimentar do Codex são, inter alia, “recomendar uma abordagem baseada no sistema HACCP¹⁵ como um meio de aumentar a inocuidade alimentar”. Como resultado da citação da Comissão do Codex Alimentarius no Acordo SPS, o HACCP passou a ser referência para as exigências internacionais de inocuidade alimentar.

O sistema HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point), que possui fundamentação científica¹⁶, consiste em etapas sequenciais para identificar, avaliar e controlar perigos de contaminação de alimentos, da produção até o consumidor. Seus objetivos são prevenir, reduzir ou minimizar os perigos associados ao consumo de alimentos, estabelecendo deste modo os

¹² É o único organismo competente para elaboração das normas, códigos de práticas, diretrizes e recomendações que constituem o Codex Alimentarius.

¹³ O Inmetro foi escolhido para coordenar também as atividades Regionais do Codex na América Latina e no Caribe.

¹⁴ Seção I

¹⁵ A Comissão do *Codex Alimentarius* incorporou as *Diretrizes para aplicação do Sistema HACCP* (ALINORM 93/13^a, Appendix II), em sua vigésima reunião, em Genebra, na Suíça, de 28 de junho a 7 de julho de 1993. O Código de Práticas Internacionais Recomendadas - Princípios Gerais de Higiene Alimentar [CAC/RCP 1-1969, Rev. 3 (1997)], revisado, foi adotado pela Comissão do *Codex Alimentarius*, em sua vigésima segunda reunião, em junho de 1997.

¹⁶ Preâmbulo, 2º. Parágrafo.

processos de controle para garantir um produto inócuo. Tem como base a identificação dos perigos potenciais para a inocuidade do alimento e as medidas preventivas para controlar as situações que criam os perigos.

É crescente a aceitação do Sistema HACCP em todo o mundo, por indústrias, governos e consumidores. Eis as adoções mais relevantes:

- Em 1972, o FDA (Food and Drug Administration) implementou o HACCP para alimentos enlatados com baixa acidez. Hoje, o FDA e o USDA (US Department of Agriculture) exigem o HACCP para produtos pesqueiros (desde Dezembro/1995) e para Carnes e Aves (desde Julho/1996). Desde Janeiro de 2001, o FDA exige que os produtores de sucos de frutas – americanos e estrangeiros – usem os princípios HACCP nos seus processos de industrialização. A mesma exigência se faz presente no caso da exportação de suínos.
- Com a publicação pelo governo brasileiro, em novembro de 1993, da portaria do Ministério da Saúde de nº 1428/93, ficou estipulado que todos os estabelecimentos que trabalham com alimentos, são obrigados a adotar a sistemática de controle preconizada pelo Método HACCP, a partir do ano de 1994.
- Na União Européia, através da Diretiva do Conselho 93/43/CEE, relativa à higiene dos gêneros alimentícios. Esta Diretiva foi incorporada ao Livro Branco¹⁷ sobre a Segurança dos Alimentos, de 12 de Janeiro de 2000.
- O Canadá introduziu em 1993, através do esforço conjunto com a indústria pesqueira, seu programa Quality Management Program (QMP). Este foi considerado o primeiro programa, no mundo, obrigatório de inspeção baseado em HACCP, em virtude do que cerca de 2000 planos HACCP foram aprovados. Agora esse país avança na implementação de seu Agriculture Canada's Food Safety Enhancement Program (FSEP), um sistema para a garantia da inocuidade de todos seus alimentos, o que estimula ainda mais a adoção do enfoque HACCP¹⁸.
- Nos países de língua inglesa do Caribe, durante o período 1996-1999, foram realizados quatro cursos sobre inspeção de carnes vermelhas, aves e produtos pesqueiros, baseados na metodologia HACCP, atividades que permitiram a capacitação de 120 inspetores desta sub-região.

¹⁷ COM(1999) 719 final.

¹⁸ http://www.panalimentos.org/Panalimentos_por/haccp2/GUIA3.htm

- Seis países da África (Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Malí, Níger, Senegal) têm sido beneficiados por um programa de Capacitação em HACCP e Boas Práticas de Higiene, com financiamento pelo governo da França. O programa, iniciado em setembro de 2001 e com final previsto para setembro de 2003, tem como propósito fortalecer os sistemas que velam pela inocuidade e pela qualidade dos alimentos, vigentes nas indústrias de médio porte destes países.

O conceito de HACCP aplica-se a todos os estágios da cadeia de produção do alimento, desde o plantio, cultivo, colheita, processamento, criação animal, fabricação, distribuição e comercialização, até o seu preparo para consumo. Recomenda-se a adoção, a mais completa possível, do HACCP por toda a cadeia alimentar para garantir-se a obtenção de um produto inócuo ao consumidor.

V. O HACCP e a OMC

Muito embora incontestáveis os benefícios oriundos de sua adoção, o sistema HACCP deve obrigatoriamente atender aos requisitos constantes dos Acordos TBT e SPS, para que possa ser reconhecido como válido pela comunidade internacional. Assim, faz-se mister que o HACCP seja analisado à luz destes Acordos, com a finalidade de determinar se sua adoção, por parte dos países-membros da OMC, constituir-se-á ou não, como um obstáculo desnecessário ao comércio.

V.1. O HACCP e o Acordo TBT

Para que a adoção de uma norma, regulamento técnico ou procedimento de avaliação da conformidade não acarrete a criação de obstáculos desnecessários ao comércio, segundo o TBT, alguns requisitos devem ser verificados. Dentre estes requisitos, objeto de análise anterior neste trabalho, constam:

- 1. Embasamento em normas internacionais.** Isso pressupõe que o HACCP tenha sido elaborado por instituições de normalização internacionais. A questão, então, passa a ser o *consensus* sobre a definição de uma “instituição de normalização internacional”.

Esse assunto foi objeto da Segunda Revisão Trienal do Acordo TBT¹⁹, em 13 de Novembro de 2000. Nesta revisão, se considerou que “as instituições que atuavam com procedimentos abertos, imparciais e transparentes, e que ofereciam a oportunidade de chegar a um consenso

entre todas as partes interessadas nos territórios de pelo menos todos os membros, tinham mais probabilidades de elaborar normas eficazes e pertinentes a partir de uma perspectiva mundial, contribuindo, assim, com o objetivo do Acordo de prevenir os obstáculos desnecessários ao comércio.” Geralmente entende-se que quatro organismos de normalização atendem a esses requisitos: A ISO (International Organization for Standardization), a Comissão do Codex Alimentarius, a IEC (International Electrotechnical Commission) e a ITU (International Telecommunication Union).

O assunto foi novamente abordado, ainda que de forma indireta, no *panel* aberto pelo Peru contra a União Européia acerca da “Denominação Comercial das Sardinhas”, com informe²⁰ do Grupo Especial do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, datado de 29 de Maio de 2002. Um dos questionamentos constantes do *panel* seria se a Comissão do Codex Alimentarius pode ser considerada um organismo internacional²¹.

O parecer do panel foi de que “a Comissão do Codex é um órgão normativo, reconhecido em nível internacional. As normas do Codex são o ponto de referência mundial, em nível internacional, para os consumidores, os produtores e fabricantes de alimentos, os organismos nacionais de controle de alimentos e o comércio internacional de alimentos.”(4.27) Deste modo, o panel concluiu que a Comissão do Codex Alimentarius é um organismo internacional para os propósitos do Acordo TBT.

O sistema HACCP é parte integrante da norma “Código Internacional de Práticas Recomendado para Princípios Gerais de Higiene dos Alimentos” (CAC/RCP 1; 1969; Rev. 3, 1997), elaborada pela Comissão do Codex Alimentarius. Deste modo, o HACCP não viola o Artigo 2.5 do TBT e, portanto, não cria um obstáculo desnecessário ao comércio.

- 2. Atendimento aos “objetivos legítimos”.** A adoção do HACCP pelos países gera restrições ao comércio que não existiam anteriormente. Para que isso não se constitua numa barreira técnica, é necessário que o HACCP tenha sido elaborado, adotado ou aplicado visando, *inter alia*, imperativos de segurança nacional; a prevenção de práticas enganosas; a proteção da saúde ou segurança humana, da saúde ou vida animal ou vegetal, ou do meio ambiente.

Segundo sua concepção, o HACCP possui inúmeras vantagens em relação ao processo tradicionalmente usado de inspeção alimentar. No processo tradicional, a inspeção baseia-se nos sentidos da visão, olfato e tato para detectar perigos (lesões, contaminação, etc.), sendo somente concebida quando os perigos eram a contaminação macroscópica e os animais doentes. Trata-se de um processo reativo, um sistema *feedback*, onde ações são tomadas apenas quando o

¹⁹ G/TBT/9.

²⁰ WT/DS231/R.

²¹ Em sua resposta às questões do panel para a sessão de terceira parte (WT/DS231) os Estados Unidos defende a tese de que a Comissão do Codex Alimentarius é um organismo internacional, conforme definido no parágrafo 4 do anexo 1 do Acordo TBT.

problema (“erro”) é detectado. Com isto, contaminantes microbianos²² e químicos não são detectados pelo inspetor.

O sistema HACCP, ao contrário da inspeção tradicional, é preventivo (sistema *feedforward*), onde ações são tomadas antes que o problema (“erro”) ocorra. Neste sistema é feita a determinação da etapa (ou etapas) do processo onde o risco da ocorrência de perigos²³ é maior. Ele concentra o controle nos pontos críticos para a inocuidade do produto.

Como é possível observar, a garantia da inocuidade de alimentos com o uso do sistema HACCP é muito superior do que com o uso do método tradicional de inspeção. Os riscos de não se adotar o sistema HACCP são muito grandes, fato comprovado por informação técnica e científica disponível e referendado pelo uso final do produto em questão, o que justifica, à luz do TBT, a adoção do mesmo.

V.2. O HACCP e o Acordo SPS

Segundo o Artigo 2º. “Direitos e Obrigações Básicas”, Parágrafo 1º. do Acordo SPS, “Os Membros têm direito a adotar as medidas sanitárias e fitossanitárias necessárias para proteger a saúde e a vida das pessoas e dos animais ou para preservar os vegetais, sempre que tais medidas não sejam incompatíveis com as disposições do presente Acordo” (grifo do autor). Deste modo, faz-se necessário verificar se o HACCP não é incompatível com o Acordo SPS. As disposições do SPS relevantes neste caso, objeto de análise anterior neste trabalho, são:

1. **Ter embasamento científico.** Isso pressupõe que o HACCP reflita o “estado da arte” em matéria de segurança alimentar.

Segundo o 2º. Parágrafo de seu Preâmbulo, o HACCP é elaborado de acordo com princípios científicos. O Artigo intitulado “HACCP: A State-of-the-Art Approach to Food Safety”²⁴ publicado na “FDA Consumer (periodical), December/1995”, afirma que o HACCP se baseia “em princípios científicos sólidos”. No mesmo Artigo, é dito que “o HACCP tem sido aprovado pela Academia Nacional de Ciências dos EUA, pela Comissão do Codex Alimentarius e pelo Comitê Consultivo Nacional sobre Critérios Microbiológicos para Alimentos dos EUA.” Claudio R. Almeida²⁵, em seu artigo intitulado “O SISTEMA HACCP COMO INSTRUMENTO PARA

²² As doenças causadas por alimentos têm grande impacto em todo o mundo. Estimativas nos EUA vão de 6,5 a 80 milhões de casos por ano. As bactérias que mais causam doença via alimento no mundo são: Salmonellae, Campylobacter, *E. coli* e Listeria. Os vírus transmitidos via alimento incluem o da hepatite A, que é comum em todo o mundo (OMS, 1996).

²³ Segundo o HACCP, perigo é uma propriedade biológica, química ou física que pode determinar que o alimento deixe de ser inócuo.

²⁴ <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0696/ijes/ejfafl.htm>

²⁵ Assessor Regional em Inocuidade de Alimentos. Organização Pan Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde. 525, 23 rd St. N.W. Washington, DC 20037 - USA

GARANTIR A INOCUIDADE DOS ALIMENTOS”²⁶, afirma categoricamente que o “...HACCP é nada mais que a aplicação metódica e sistemática da ciência e tecnologia para planejar, controlar e documentar a produção segura de alimentos.”

Deste modo, o HACCP possui embasamento científico, refletindo o que há de mais moderno no controle alimentar tendo, portanto, o aval dos Artigos 2.2 e 2.3. do Acordo SPS.

- 2. Ter embasamento em normas, diretrizes ou recomendações internacionais.** O Anexo A (3.a.) do Acordo SPS define o tema, em matéria de inocuidade de alimentos, como sendo “as normas, diretrizes e recomendações estabelecidas pela Comissão do Codex Alimentarius sobre aditivos alimentares, resíduos de medicamentos veterinários e pesticidas, contaminantes, métodos de análise e amostragem, e códigos e diretrizes sobre práticas em matéria de higiene”.

Este tema já foi objeto de análise anterior, quando foi abordada a base do HACCP em normas internacionais. Na ocasião, foi demonstrado que o HACCP atende perfeitamente a este objetivo. O próprio Acordo SPS elege a Comissão do Codex Alimentarius, que incorporou as Diretrizes para aplicação do Sistema HACCP, como sendo “organização internacional competente”²⁷.

Deste modo, a adoção do HACCP é necessária para proteger a saúde e a vida das pessoas e dos animais ou para preservar os vegetais, sendo, portanto, compatível com as disposições pertinentes do Acordo SPS.

VI. Conclusões

Como visto, o uso do sistema HACCP está totalmente de acordo com os princípios dos Acordos TBT e SPS aos quais está sujeito, o que é facilmente comprovado pelo número crescente de países-membros da OMC que fazem uso deste sistema.

O que se observa, contudo, é que apesar do HACCP gozar de prestígio mundial em matéria de segurança alimentar, sua não adoção por parte dos países exportadores pode significar o enfrentamento de obstáculos ao comércio, visto ser uma exigência legítima e crescente no comércio internacional.

De fato, conforme afirma Ellen Lopes²⁸, “desde 2000, Estados Unidos e Canadá rejeitam carnes de exportadores que não tenham o sistema (HACCP) implantado e aprovado. Além de ser recomendado pela OMC, FAO, OMS e pelo Mercosul, o sistema é exigido pela União Européia.”

²⁶ http://www.cve.saude.sp.gov.br/htm/if_haccp.htm

²⁷ SPS, 3.4.

²⁸ Instrutora credenciada pela International HACCP Alliance, Diretora da Food Design e mestre em HACCP, no seminário "Segurança dos Alimentos - HACCP", tema do Ciclo de Seminários PENSA/ABAG, realizado no final de agosto na FEA/USP.

No que tange às exportações de pescado para os EUA, o Brasil tem, particularmente, constatado esta realidade. Conforme relatório da SECEX²⁹, há a obrigação do importador ou seu representante no Brasil fazer visitas às instalações do exportador e obter os registros da implementação de seu sistema de HACCP. Uma das possíveis soluções seria a celebração de um Acordo de Reconhecimento Mútuo entre Brasil e EUA, no escopo deste tema.

Por outro lado, o Brasil tem participado das negociações que envolvem a criação de uma área de livre comércio, tanto com os Estados Unidos quanto com a União Européia. Neste sentido, o Brasil deve aumentar a implementação do sistema HACCP para que não seja vítima de entraves tecnológicos às suas exportações para os países da União Européia ou da ALCA num futuro cenário internacional.