

Um olhar sobre o status quo da legislação alimentar, sob o ângulo da segurança alimentar

*Tang Chi Ho**

*Fong Ut Wa***

Assim reza um antigo provérbio chinês: “Para o povo, a alimentação é o mais importante de tudo.” Pelos vistos, tem-se dado, em todos os tempos, muita importância aos alimentos. Do ponto de vista científico, a alimentação constitui uma necessidade com que a humanidade sobrevive e se desenvolve. Para garantir a saúde dos consumidores dos géneros alimentícios, a Lei da Higiene Alimentar da República Popular da China, logo no seu início destaca: “Os alimentos devem ser inofensivos, inócuos e com os devidos nutrientes e devem possuir formas sensoriais de cor, fragrância e sabor”. Evidentemente, a exigência mais básica quando um consumidor adquire alimentos é a sua segurança. No entanto, a segurança alimentardiz respeito a um processo muito complexo de produção, transporte, armazenagem, manuseamento, embalagem e material para a embalagem, tudo percepções, dedicação e práticas diferentes do Governo, fabricantes e consumidores, em termos da segurança alimentar; por isso, os sistemas de gestão da segurança alimentar variam de país (território) para país (território), no que diz respeito às medidas concretas. Esses sistemas geralmente compreendem as leis e os diplomas legais alimentares, a gestão de controlo dos alimentos, os serviços de inspeção sanitária, a inspeção dos alimentos e o controlo das doenças de origem alimentar, assim como as informações, a educação, os intercâmbios e a formação. Seja como for, a elaboração de leis e diplomas legais coercivos relativos aos alimentos constituem partes integrantes do moderno sistema de controlo dos alimentos.

Por isso, nesta sede, vamos, sob o ângulo da segurança alimentar, dar destaque ao *status quo* dos diplomas legais alimentares em Macau.

A segurança alimentar e os diplomas legais alimentares

Em 1984, num documento emanado da Organização Mundial de Saúde sob o título “A segurança alimentar na higienização e no desenvolvi-

* Presidente da Assembleia da Associação da Higiene Pública de Macau.

** Secretária Geral da Associação da Higiene Pública de Macau.

mento”, a segurança alimentar é definida como a segurança e a fiabilidade dos alimentos no seu processo de fabrico, manuseamento, armazenagem, distribuição e preparação, em todas as condições e medidas favoráveis à saúde e apropriados para o consumo humano. Este documento põe a segurança alimentar ao mesmo nível da higiene alimentar; isto quer dizer que a segurança alimentar não significa apenas que um produto seja apropriado para o consumo humano, mas sim dá realce à segurança de todo o processo de fabrico dos alimentos. Até 1996, a Organização Mundial de Saúde, no seu documento chamado *Guidelines for Strengthening a National Food Safety Programme* estabelece diferença, em termos de conceito, entre a “segurança alimentar” (garantia de que os géneros alimentícios preparados ou consumidos em conformidade com as suas propriedades não provoquem prejuízos aos consumidores) e a “higiene alimentar” (garantia de que estão asseguradas todas as condições e medidas para que, em toda a cadeia alimentar, se conservem as propriedades dos alimentos). Evidentemente, a segurança alimentar, além de preocupar-se com as medidas e o processo da cadeia alimentar, inclui a garantia dos produtos finais. Isto quer dizer que a segurança alimentar tem uma conotação mais rica e mais ampla. Como bem diz a Dra. Gro Harlem Brundtland, Secretária-geral da Organização Mundial de Saúde, a Organização Mundial de Saúde dá realce aos efeitos das ciências higiénicas e sociais da contaminação alimentar, com o objectivo de tomar medidas para evitar essas ocorrências. Indiscutivelmente, para atingir o objectivo de evitar danos que os incidentes de origem alimentar possam provocar à saúde dos consumidores, e em conformidade com a realidade dos países (territórios) para elaborar diplomas legais, com suficiente tolerância e adequada obrigatoriedade, a sua elaboração constitui uma necessidade. É preciso realçar que nos diplomas legais alimentares, além da definição jurídica dos alimentos inseguros, deve haver cobertura e providências cautelares suficientes, que devem representar o espírito legislativo nestas áreas.

Conceitos dos diplomas legais sobre a segurança alimentar

Num sentido restrito, os diplomas legais sobre a segurança alimentar referem-se aos documentos elaborados pelo órgão legislativo, conforme determinados processos legais, que têm por título códigos da segurança alimentar, por exemplo, a Lei da Higiene Alimentar da RPCh,

entrada em vigor em 1996, no continente da China; Food Safety Act 1990, posta em prática na Inglaterra, a partir de 1990 e Food Law, que será posta em prática de maneira completa na UE, até 2007. O seu significado legislativo reside em que no contínuo processo da “Granja à mesa”, os “precautionary principle” da segurança alimentar são aplicados; não se direcciona especificamente à segurança química ou microbiológica, de determinados alimentos, à sua rotulagem ou publicidade, às multas e à responsabilização depois dos incidentes causados pelos alimentos inseguros, mas sim a um quadro flexível para controlar todos os incidentes de segurança alimentar, para poder ter fundamentação e formalidade. Pode afirmar-se que a lei básica dos diplomas legais dos alimentos constitui a base para outros instrumentos legislativos. Na actualidade, ao Território de Macau ainda falta uma lei básica para os diplomas legais dos alimentos já publicados.

Se analisarmos os diplomas legais alimentares, dum ponto de vista mais lato, todos os âmbitos legais das relações sociais, no que diz respeito à segurança e higiene dos alimentos, estão incluídos. Além da lei básica sobre os diplomas legais alimentares, devem ser incluídos outros diplomas administrativos e as normas administrativas que têm que ver com as disposições sobre a higiene alimentar, incluindo os documentos normativos do tipo instruções. Dada a flexibilidade dos diplomas legais, em alguns países (territórios), os diplomas legais sobre a segurança e a higiene alimentar também se encontram dispersos em outros diplomas legais ou documentos normativos. Isto seria a origem dos modelos primitivos dos diplomas legais alimentares vigentes neste momento no Território de Macau; por exemplo, as infracções contra a higiene dos estabelecimentos de restauração são regulados pela Portaria n.º 83/96/M (Regulamento do novo regime da actividade hoteleira e similar) e pela Lei n.º 6/96/M (Regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia) que descreve os “alimentos anormais” e estabelece responsabilidades para as infracções.

Os conteúdos dos diplomas legais alimentares do Território de Macau

De há muito que a normalização da gestão da segurança alimentar tem sido legislada. Até hoje, os diplomas já publicados e ainda em vigor abrangem os seguintes âmbitos:

Controlo da importação dos alimentos e dos em trânsito:

A Lei n.º 7/2003 e o Regulamento Administrativo n.º 16/2003 estabelecem: “Para assegurar a segurança dos alimentos a ser importados em Macau, organiza-se uma lista dos alimentos sujeitos à fiscalização e ao controlo sanitário a ser importados ou em trânsito. Os alimentos que não constam podem entrar na RAEM e sair dela livremente”.

Regulamento Administrativo n.º 40/2004: “O presente diploma regula o controlo sanitário e fitossanitário das mercadorias a realizar pelo Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e estabelece o local, a forma e métodos de tais controlos, até as condições das mercadorias que não podem ser oferecidas ao público”.

Controlo sobre os alimentos inseguros:

No Código Penal, o Artigo 269.º estipula: “Quem ao fornecer alimentos anormais, cria perigo para a integridade física de outrem, é punido com pena de prisão”.

A Lei n.º 6/96/M regula o Regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia, com reincidência em alimentos anormais e aditivos alimentares anormais, incluídos nos alimentos inseguros.

Decreto-Lei n.º 81/99/M: Para defender a saúde dos consumidores e reduzir, de maneira rápida e eficaz, os riscos que os alimentos podem ou venham a causar à saúde humana, regula as responsabilidades da Direcção dos Serviços de Saúde na profilaxia contra as doenças. A autoridade sanitária exerce a sua actividade sem dependência hierárquica e sem necessidade de processo prévio, administrativo ou judicial, podendo tomar as medidas indispensáveis à prevenção ou à eliminação de factores ou situações susceptíveis de pôr em risco ou causar prejuízos à saúde individual ou colectiva.

Exigências sobre os estabelecimentos e instalações destinadas à produção dos alimentos:

Portaria n.º 83/96/M: Para prevenir o surto de doenças de origem alimentar, além de estipular que a Direcção dos Serviços de Turismo, ao conceder licenças administrativas para os estabelecimentos do primeiro, segundo e terceiro grupo (restaurantes, dancing e bares), determina tam-

bém ser necessário parecer da Direcção dos Serviços de Saúde. Ao mesmo tempo, normaliza as responsabilidades para as infracções.

Regulamento Administrativo n.º 16/2003: Para prevenir o surto de doenças de origem alimentar, estipula que o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, ao conceder licenças administrativas para os estabelecimentos do quarto e quinto grupo (estabelecimentos de bebida e comida) carece também de parecer da Direcção dos Serviços de Saúde, ao mesmo tempo que normaliza as responsabilidades para as infracções definidas na Portaria n.º 83/96/M.

Decreto-Lei n.º 11/99/M: Dum ponto de vista de inspecção e profilaxia, leva os fabricantes a assumir as garantias de segurança mais básicas dos géneros alimentícios e estipula que a Direcção dos Serviços de Economia, ao conceder licenças administrativas para os estabelecimentos de fabrico de géneros alimentícios, solicite parecer da Direcção dos Serviços de Saúde.

Defesa dos consumidores:

Decreto-Lei n.º 50/92/M: Os consumidores constituem um dos três pilares da segurança alimentar. A rotulagem dos géneros alimentícios, além de constituir compromisso dos fabricantes para com os consumidores, também é fonte de informações para consumo seguro e para os consumidores. Estabelece as condições a que deve obedecer a rotulagem dos géneros alimentícios prontos a serem fornecidos ao consumidor final.

Normas técnicas dos alimentos:

Decreto-Lei n.º 46/96/M: Este diploma regulamenta sobre as águas e a drenagem de águas residuais de Macau. É preciso destacar que ele normaliza o critério e as normas para o abastecimento de água para consumo humano.

Algumas sugestões sobre o conteúdo dos diplomas legais alimentares, propostas pela Organização Mundial de Saúde (OMS)

Para a OMS, a elaboração das leis e diplomas alimentares coercivos constituem partes básicas do moderno sistema de controlo dos géneros

alimentícios. Além de dar uma definição jurídica sobre os alimentos inseguros e os métodos coercivos de eliminar os produtos inseguros do comércio, estipula sanções para os infractores e destaca a necessidade de introduzir revisões nos critérios para os alimentos. Os diplomas legais alimentares devem incluir os seguintes aspectos:

- Estipularem um alto nível de protecção da saúde;
- Devem conter definições claras para aumentar a fiabilidade e a segurança jurídica;
- Devem basear-se em propostas científicas de elevado nível, abertas, transparentes, e independentes, provenientes dum processo de avaliação dos riscos, gestão dos riscos e comunicação sobre os riscos;
- Devem, no caso de os riscos para a saúde já ultrapassarem o nível aceitável e na impossibilidade de fazer uma avaliação completa sobre os mesmos, adoptar medidas preventivas e medidas temporárias;
- Devem estipular quais são os direitos dos consumidores à obtenção de informações exactas e suficientes;
- Devem estipular expressamente os métodos de triagem dos alimentos e a retirada destes quando surgem incidentes;
- Devem estipular as principais responsabilidades atribuíveis aos fabricantes ou preparadores dos géneros alimentícios, em termos da segurança alimentar e da qualidade;
- Devem estipular os deveres de garantir a absoluta segurança e a segura e exacta rotulagem dos géneros alimentícios lançados no mercado;
- Devem reconhecer que o Estado deve assumir os seus deveres internacionais, sobretudo os relacionados com o comércio;
- Devem garantir a transparência no processo da elaboração das leis alimentares e fornecer informações correspondentes.

Pontos positivos e insuficiências dos actuais diplomas legais alimentares do Território de Macau

Na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, o seu Artigo 110.º estipula: “A Região Administrativa Especial de Macau mantém-se como porto franco e não cobra quaisquer direitos alfandegários,

salvo nos casos previstos na lei.” Levando em consideração as características geográficas e económicas do Território de Macau, a elaboração da lei alimentar convém que tenha em conta os dois princípios da “segurança alimentar” e do “comércio justo” em saudável equilíbrio. Na actualidade, dos conteúdos essenciais dos diplomas legais sobre os alimentos no Território de Macau pode fazer-se o seguinte resumo:

Pontos positivos dos actuais diplomas legais sobre os alimentos

Rápida intervenção da higiene pública. Quando aparecem factores que possam atingir ou prejudicar a saúde individual ou colectiva, os agentes da Direcção dos Serviços de Saúde, devidamente autorizados como “autoridade sanitária”, podem adoptar medidas decretadas no art.º 4º do Decreto-Lei n.º 81/99/M, sem dependência hierárquica e sem necessidade de processo prévio, administrativo ou judicial, podendo tomar as medidas indispensáveis à prevenção ou à eliminação de factores ou situações susceptíveis de pôr em risco ou causar prejuízos à saúde individual ou colectiva. As suas competências poderão consistir em decisões de retirar do mercado alimentos suspeitos, até à sua destruição. E podem, sem consulta aos departamentos administrativos emissores das licenças administrativas, ordenar a suspensão das actividades e a limpeza dos estabelecimentos em causa, entre outras medidas de intervenção. Como as medidas a ser tomadas não precisam de processo prévio, administrativo ou judicial, o exercício destes poderes pode eliminar rapidamente os factores negativos para a saúde dos consumidores, reduzindo assim os riscos de propagação.

Intervenções flexíveis da higiene pública em determinados casos. O art.º 4º do Decreto-Lei n.º 81/99/M estabelece: “A autoridade sanitária a que alude o número anterior exerce a sua actividade sem dependência hierárquica e sem necessidade de processo prévio, administrativo ou judicial, podendo tomar as medidas indispensáveis à prevenção ou à eliminação de factores ou situações susceptíveis de pôr em risco ou causar prejuízos à saúde individual ou colectiva.” Como a autoridade sanitária não tem dado esclarecimentos ou instruções concretas sobre o que quer dizer “medidas indispensáveis”, tem-se criado um espaço bastante grande para um tratamento flexível com que a autoridade sanitária pode intervir

em casos que dizem respeito a alimentos inseguros ou os possa referir. Por exemplo, quando é detectada a presença de ratos ou a sua possível presença em algum estabelecimento de restauração, a autoridade sanitária pode recorrer aos correspondentes diplomas legais para fazer chegar esta situação aos departamentos emissores das licenças administrativas para os poderem processar. Mas também pode recorrer aos poderes delegados como “autoridade sanitária” para exigir a suspensão e a limpeza dos estabelecimentos em causa, para reduzir ao mínimo os possíveis factores que possam prejudicar a saúde colectiva. A decisão de intervenção em cada caso concreto depende de reflexões por parte da autoridade sanitária.

Claro regime de controlo sanitário e fitossanitário dos alimentos importados

Devido à sua situação geográfica, a maioria dos alimentos no mercado de Macau depende de importação. Segundo consta do Anexo III do Despacho do Chefe do Executivo n.º 310/2004, quase todas as aves vivas, importadas em quantidade, estão sujeitas ao controlo sanitário e fitossanitário do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais. Os importadores de tais mercadorias, fora do controlo sanitário e fitossanitário do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais são processados pelas autoridades competentes. Evidentemente, este diploma legal sobre a importação de alimentos e actividades correlacionadas contribui para a garantia da segurança dos consumidores.

Aumentar a aceitação no tratamento de incidentes de origem alimentar, em conformidade com os critérios higiénicos para a segurança alimentar, a nível internacional e dos territórios limítrofes também importadores de alimentos. O desenvolvimento científico renova-se constantemente, de modo que o nosso conhecimento sobre a Natureza não passa de uma gota no oceano. Os critérios das normas higiénicas da segurança alimentar renovam-se constantemente com o avanço dos conhecimentos e das esperanças das pessoas. O Governo tem dispensado muitos recursos humanos e técnicos para criar um sistema de critérios para a segurança alimentar para o Território de Macau, cujas necessidade e viabilidade estão à espera de ser estudadas com maior profundidade. A julgar pela actual situação, os departamentos pertinentes têm levado em conta o sistema de higiene para a segurança alimentar “Codex Alimentarius

Commission” (CAC), do continente da China e dos territórios limítrofes para avaliar e tratar alguns casos de incidentes de origem alimentar. É de crer que a base dos dois grandes princípios “segurança para o consumo alimentar” e “promoção do comércio justo” deve ser aquela que resolve os incidentes de origem alimentar, e deve ser aceite tanto pelo sector produtor como pelos consumidores.

Segundo dados disponíveis, a polydextrase não é um dos adoçantes legalmente autorizados em Hong Kong; por isso, há anos quando Hong Kong publicou uma lista proibitiva de alguns produtos chineses, sul-coreanos e japoneses que continham esse elemento, provocou uma cadeia de consequências no mercado de Hong Kong e Macau. Nessa altura, a Direcção dos Serviços de Saúde de Macau não seguiu o exemplo de Hong Kong para proibir a venda destes produtos. Segundo o que se sabe, esta medida foi tomada, devido ao facto deste adoçante ser legalmente autorizado nos seus lugares de produção e a nível internacional também não haver acusações nem confirmações de dano deste produto sobre a saúde dos consumidores. A Direcção dos Serviços de Saúde, além de um esclarecimento, a nível da comunicação social, apelou à retirada voluntária pelos que comercializam tais produtos para contrabalançar o medo dos consumidores. O tratamento deste caso reduziu a um nível bastante baixo, os impactos, para ambas as partes — o vendedor e o comprador. Se Macau já tivesse publicado normas sobre os adoçantes, autorizando ou não autorizando, haveria uma solução bem diferente.

Garantia jurídica do direito à “informação” dos consumidores

Os consumidores com informações sobre o consumo, suficientes e exactas, é que podem decidir os seus actos de consumo que acharem mais adequados, o que constitui uma parte muito importante da segurança alimentar. O Decreto-Lei n.º 50/92/M estabelece as condições a que deve obedecer a rotulagem dos géneros alimentícios embalados a serem fornecidos ao consumidor final. Além de impor a aplicação de rotulagens conforme as estipulações legais aos fabricantes dos géneros alimentícios embalados, fornece garantia jurídica aos consumidores, no acesso a informações exactas e suficientes.

Insuficiências dos actuais diplomas legais alimentares

Os órgãos que tutelam a importação dos géneros alimentícios existentes no mercado não têm responsabilidades nem competências directas na resolução definitiva dos problemas da segurança alimentar:

À medida do desenvolvimento da ciência e tecnologia alimentares e com o aumento crescente das exigências das pessoas, em relação ao critério higiénico da segurança alimentar, a regularização que inclui o ambiente e a instalação dos estabelecimentos fabris e a sua gestão e os elevados critérios de qualidade da segurança higiénica dos seus produtos no mercado, constituem uma garantia muito importante da segurança alimentar. Por isso, aos órgãos tutelares da autorização da entrada dos alimentos no mercado competem importantes funções para a segurança alimentar na actualidade. O Regulamento Administrativo n.º 16/2003 regula o procedimento de licenciamento de estabelecimentos de comidas e bebidas e o Decreto-Lei n.º 16/96/M estabelece a fiscalização administrativa. O Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais não é o único órgão de autorização da entrada de alimentos para a restauração no Território de Macau, porque a Direcção dos Serviços de Turismo também intervém no licenciamento administrativo da restauração e a Direcção dos Serviços de Economia é a entidade competente que emite licenças administrativas para a indústria alimentar. Num sentido mais lato, todos os departamentos acima referidos pertencem aos chamados órgãos de autorização de entrada no mercado dos géneros alimentícios. Evidentemente que estes órgãos não têm nem competências nem responsabilidades na definição do ambiente e da instalação dos estabelecimentos fabris; como também as não têm na sua gestão e nos altos critérios de qualidade da segurança e higiénica dos seus produtos no mercado. Por isso, objectivamente, não podem fornecer garantias suficientes nem eficazes na prevenção da segurança alimentar.

Falta de organismo de coordenação legal geral, a nível de todo o Território de Macau. O modelo de gestão multidepartamental sobre a segurança alimentar é uma realidade do Território de Macau. A elaboração dos diplomas legais tem muito a ver com as próprias necessidades e reflexões de cada departamento, de modo que não existe um mecanismo de coordenação e fiscalização dos departamentos reguladores devidamente legislado; por isso, cada departamento pode ter percepções e práticas diferentes sobre a definição dos seus poderes, o que estaria na origem de zonas cinzentas ou de sobreposições funcionais na gestão alimentar, sen-

do isto compreensível. Por exemplo, a Lei n.º 12/88/M estipula que cabe à Administração, no âmbito económico e social, promover a defesa dos interesses dos consumidores; no entanto, se julgarmos pelas práticas dos vários departamentos na segurança alimentar, desde a publicação da Lei n.º 12/88/M e da Lei n.º 6/96/M, temos razões para acreditar que é francamente insuficiente a presença dos órgãos de controlo dos alimentos na participação, na dedicação e no compromisso na elaboração de diplomas legais correspondentes, o que está na origem da falta de novos diplomas legais.

Incerteza de algumas definições dadas em alguns diplomas legais. Para aumentar a fiabilidade e a segurança jurídica de alguns diplomas legais, as definições feitas por eles desempenham uma função muito importante.

Apesar da definição do “aditivo alimentar”, dada de maneira diferente por vários diplomas legais ter sido uniformizada, incertezas de “definição” persistem em alguns diplomas legais alimentares. É preciso ter em consideração que o artigo 42.º da Lei n.º 6/96/M assim define o género alimentício: “toda a substância, seja ou não tratada, destinada à alimentação humana, englobando as bebidas e os produtos do tipo das pastilhas elásticas, com todos os ingredientes utilizados no seu fabrico, preparação e tratamento;” Evidentemente, os medicamentos também estão incluídos, mas estes são regularizados por outros diplomas legais. A definição sobre o género alimentício dada pela “Codex Alimentarius Commission” destaca claramente que os medicamentos não estão incluídos na definição do género alimentício.

Além da indefinição de alguns termos técnicos, mesmo na leitura dos termos não técnicos, existem pontos incertos. É preciso realçar que a “administração”, definida na Lei n.º 12/88/M, é muito ambígua. É de crer que esse seja um dos motivos do ineficaz reajuste das relações sociais nas actividades organizativas da segurança alimentar.

Inexistência duma metodologia de triagem do género alimentício e da retirada do “género alimentício anormal”. Durante o processo de fabrico, transporte, armazenagem e consumo, poderiam existir muitos elos que dão lugar a deficiências; por isso, é realista exigir aos fabricantes dos alimentos que mantenham um nível de deficiência zero dos seus produtos no mercado. Mas para os consumidores, as pequenas deficiências como a defeituosa rotulagem ou embalagem e as grandes como a detecção

de elementos contaminados nocivos à saúde em alimentos, poderiam reduzir a segurança do consumo alimentar. A retirada voluntária do “género alimentício anormal” por parte dos fabricantes, além de poder provar o bom “nome comercial” dos envolvidos, contribui para a segurança e a saúde dos consumidores.

Se fizermos um exame geral dos diplomas legais alimentares em Macau, verifica-se uma inexistência da metodologia de triagem do género alimentício e da retirada do “género alimentício anormal”. Segundo se sabe, para o exercício das atribuições da “autoridade sanitária” respeitantes à prevenção da doença, o impedimento rápido dos impactos de “género alimentício anormal” para a saúde dos consumidores é uma prioridade, e não uma responsabilidade nem uma fiscalização; por isso, a autoridade sanitária poderia recorrer aos poderes conferidos pelo art. 4.º do Decreto-Lei n.º 81/99/M e levar em consideração o risco para o consumo colectivo, exigindo e até ordenando aos fabricantes ou fornecedores do “género alimentício anormal”, cujas suspeitas já confirmadas ou altamente possíveis, a retirada dos lotes do “género alimentício anormal” em causa, a nível de comercialização ou de consumidores, bem como ordenando a sua destruição. No entanto, não há por agora diplomas legais concretos que definam como é que são as relações sociais, durante as actividades da gestão da segurança alimentar, entre a autoridade sanitária, os órgãos legais de autorização da entrada do género alimentício no mercado, os fornecedores e os consumidores dos alimentos, nem há definição das funções e responsabilidades dos vários departamentos na verificação da origem dos alimentos e sua retirada do mercado; por isso, são discutíveis a eficácia e a execução concreta das ordens emitidas pela autoridade sanitária.

Insuficiência dos diplomas legais actuais, em relação aos compromissos internacionais. Para ser membro de organizações mundiais, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau precisa de assumir os inerentes deveres internacionais. No que diz respeito à segurança alimentar, tem a natural responsabilidade de fazer cumprir as normas locais para os géneros alimentícios; além disso, deve cumprir com as exigências higiénicas para a segurança alimentar do território; por isso, os diplomas legais podem ser considerados como uma lei nacional (territorial) com certo carácter internacional. Este conceito, nos diplomas legais alimentares no Território de Macau, concretiza-se na publicação e na entrada em vigor da Lei n.º 7/2003.

Devido à insuficiência dos diplomas legais alimentares, quando os fabricantes precisam do “Certificado sanitário para os géneros alimentícios” para provar que os seus produtos podem ser introduzidos com segurança em outros territórios, os órgãos de autorização de entrada de alimentos no mercado não têm competências jurídicas para conceder os respectivos certificados e também não existe um organismo de coordenação para tratar os assuntos correlacionados. Segundo se sabe, apesar de neste momento a Direcção dos Serviços de Saúde, num procedimento administrativo arbitrário, encarregar os médicos devidamente autorizados pela “autoridade sanitária” de passar os correspondentes certificados, o que parece uma resolução aparente do problema, não há de facto diplomas legais adequados para normalizar os correspondentes actos administrativos, sendo discutível a sua legalidade, até a legalidade destes certificados. O mais importante é que este facto é bem revelador da insuficiência dos compromissos internacionais assumidos pelos diplomas legais alimentares do Território.

Insuficiência de cobertura dos diplomas legais sobre o género alimentício. Para garantir em maior medida a saúde dos consumidores, os diplomas legais sobre os alimentos devem cobrir todo o processo de “granja à mesa”. O art. 80.º do Decreto-Lei n.º 16/96/M define as 17 infracções em matéria de sanidade, higiene alimentar e limpeza, em diferentes estabelecimentos. Parece que tais infracções definidas não são de todo aplicáveis aos estabelecimentos de fabrico ou manuseamento de alimentos licenciados pela Direcção dos Serviços de Economia. Conforme o artigo 6.º do mesmo decreto que faz a classificação dos estabelecimentos, os “take away” não estão abrangidos no regime da autorização de entrada no mercado. Tudo isto é bem revelador das insuficiências dos diplomas legais alimentares. É de crer que isto resulta de uma gestão interdepartamental, da falta de um organismo de coordenação geral da segurança alimentar, assim como da ausência de competências e responsabilidades bem definidas no tratamento da segurança alimentar.

Insuficiência da profilaxia nos diplomas legais sobre a segurança alimentar. A OMS destaca que é com os actos legislativos sobre os alimentos que se verifica a retirada coerciva de alimentos inseguros do mercado e a responsabilização dos culpados a posteriori, com multas e outras tradicionais formas definidas no sistema dos diplomas legais dos alimentos que não são medidas preventivas nem despertam a atenção para a prevenção. A julgar pelo sistema jurídico sobre os alimentos em vigor no

Território de Macau, assiste-se a uma tendência muito marcada para a definição dos alimentos inseguros, os métodos de eliminar os alimentos inseguros dos actos comerciais, até a sanção dos culpados infractores; por isso, objectivamente não tem eficácia para prevenir incidentes de origem alimentar.

A Lei n.º 12/88/M estipula “As regras a que devem obedecer o fabrico, a embalagem, a rotulagem, a conservação, o manuseamento, o transporte, o armazenagem e a venda de bens alimentares ou de higiene, conservação e limpeza” e “ Os requisitos de conservação de géneros alimentícios de origem animal em frigoríficos industriais”. No entanto, talvez devido à ambiguidade das competências e responsabilidades dos órgãos tutelares da autorização da entrada dos alimentos no mercado e da definição da “administração”, as normas reguladoras dos diplomas já publicados e em vigor continuam a faltar. Subjectivamente, é revelador da insuficiência da profilaxia dos diplomas legais de Macau, no que diz respeito à segurança alimentar.

Os diplomas legais não se baseiam no conceito de Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP). Uma das tarefas dos diplomas legais sobre os alimentos reside em melhorar a higiene dos elos da cadeia de fabrico, manuseamento, armazenagem, transporte e comercialização dos alimentos para aumentar a sua qualidade higiénica, de modo a garantir a segurança alimentar. Nos diplomas legais alimentares, devem ser introduzidos conceitos de sistema de gestão eficaz da segurança alimentar, o que contribuirá para o aumento do nível da segurança alimentar de todas as actividades envolvidas.

A julgar pelos requisitos do licenciamento, definidos na Portaria n.º 83/96/M, que aprova o “Regulamento do novo regime da actividade hoteleira e similar” e pelas 17 infracções em matéria de sanidade, higiene alimentar e limpeza, em diferentes estabelecimentos, definidas pelo art. 80.º do Decreto-Lei n.º 16/96/M, vê-se que não é dada relevância aos pontos chave da segurança alimentar. Sem dúvida, qualquer das infracções pode constituir ameaça para a saúde dos consumidores. Na realidade, quando se leva em consideração o conceito de Hazard Analysis Critical Control Point, a “Utilização de água fora da rede pública de abastecimento” constitui uma chave do controlo da segurança alimentar, enquanto o controlo dos “utensílios susceptíveis de oxidação” dentro dos estabelecimentos não é uma chave do controlo da segurança alimentar. Ao mes-

mo tempo, não há estipulação sobre medidas indispensáveis para impedir os doentes de doenças respiratórias de entrar nos estabelecimentos de fabrico de alimentos. Temos razões para crer que a elaboração dos diplomas legais não se baseia, entre outros, no conceito de Hazard Analysis Critical Control Point para o sistema de gestão da segurança alimentar.

É difícil aplicar as cláusulas sancionatórias às infracções, de modo que as disposições pertinentes não se tornem em letra morta. As sanções aos culpados das infracções da segurança alimentar constituem um conteúdo básico da lei alimentar. De facto, a praticabilidade e o grau do efeito dissuasor dos diplomas legais deve manter-se dentro de certo equilíbrio. Sendo as exigências dos diplomas legais demasiadamente elevadas, torna-se difícil executar certas multas, o que torna os diplomas legais alimentares inúteis. Se as exigências forem demasiadamente baixas, não terão suficiente efeito dissuasor e até poderão ser acusados de tolerância os profissionais envolvidos.

Verifica-se que qualquer das 17 infracções em matéria de sanidade, higiene alimentar e limpeza, em diferentes estabelecimentos, definidas pelo art. 80.º do Decreto-Lei n.º 16/96/M, está sujeita a uma multa entre 15 mil e 35 mil patacas. Na realidade, estas infracções não se divulgaram na sociedade nem foram sistematicamente publicadas. O facto de em tais estabelecimentos e similares nunca terem surgido infracções enumeradas neste diploma, é um facto digno de parabéns. Analisando bem este diploma, algumas definições não são muito claras (por exemplo, os “utensílios susceptíveis de oxidação”) e outras também não podem ser executadas com justiça (por exemplo, a “Existência de louças ou vidros partidos ou rachados”), e mais o facto duma multa mínima de 15 mil patacas. Tudo isto leva-nos a pensar que as autoridades competentes são tolerantes com as infracções. Se esta suposição vier a ser confirmada como verdadeira, não há dúvida de que o sistema de sanções não passa de letra morta, o que afecta a seriedade dos diplomas legais.

Insuficiência das normas técnicas. Os critérios são princípios objectivos medíveis e a técnica de avaliação é a chave no processo de gestão da segurança alimentar. Apesar da Lei n.º 12/88/M incumbir a Administração, no âmbito económico e social, de promover a defesa dos interesses dos consumidores, devido a uma definição pouca clara sobre os organismos de controle dos alimentos comercializados e a uma insuficiência de coordenação e comunicação durante o processo de elaboração dos respectivos

diplomas legais, existe uma lacuna bastante grande, no que toca às normas técnicas relacionadas com a segurança alimentar.

Seja como for, como membro da OMS, Macau deve cumprir o acordo em si e os 18 acordos específicos. No que diz respeito à segurança alimentar, deve prestar muita atenção a Technical Barriers to Trade (TBT) e ao Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement), de modo que a segurança alimentar e o comércio justo sejam dois grandes factores em consideração. Apesar Macau ainda ter publicado diplomas legais com força de lei e definido normas técnicas criteriosas, deve, com base nos supracitados princípios e levando em consideração as normas da Codex Alimentarius Commission, assim como as da República Popular China, fazer análises e avaliações sobre os riscos da segurança alimentar dos alimentos comercializados no Território de Macau, e até intervenções. Esta é a proposta da Codex Alimentarius Commission.

Falta de diplomas legais para os alimentos específicos. À medida da renovação tecnológica dos géneros alimentícios, que inundam o próspero mercado dos alimentos macrobióticos, os transgénicos e os com nutrientes especiais, tal como a produção dos alimentos radioactivos, criam imensas oportunidades comerciais, mas também trazem riscos para a saúde dos consumidores, se faltarem diplomas legais para estes géneros alimentícios.

Discussão final

Ao iniciar-se um novo século, o desenvolvimento no sentido duma “Cidade Internacional de Turismo e Conferências” constitui o rumo a seguir pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau. O comércio livre dos alimentos e a sua garantia de segurança constituem uma base muito importante para que Macau possa concretizar esse rumo e os diplomas legais alimentares constituem uma garantia muito importante. Pôr em prática um eficaz trabalho de gestão da segurança alimentar dos diplomas legais alimentares, de modo a reduzir os possíveis danos que a contaminação alimentar possa causar à saúde humana é, evidentemente, conteúdo muito importante dos diplomas legais sobre a segurança alimentar. Na realidade, o Território de Macau já possui uma moldura de controle geral, no que diz respeito à segurança alimentar. É preciso destacar a necessidade de deixar bem definido o regime do con-

trole sanitário e fitossanitário e a normalização das exigências da rotulagem dos géneros alimentícios para que os interesses dos consumidores, no que diz respeito ao consumo alimentar e aos seus direitos, possam ser defendidos em certa medida. Simultaneamente, a intervenção na higiene pública por parte do Governo é célere, “sem dependência hierárquica e sem necessidade de processo prévio, administrativo ou judicial, podendo tomar as medidas indispensáveis à prevenção ou à eliminação de factores ou situações susceptíveis de pôr em risco ou causar prejuízos à saúde individual ou colectiva”, fazendo com que as medidas intervencionistas sejam bastante flexíveis, o que constitui, sem dúvida, um ponto positivo dos diplomas legais sobre os alimentos actualmente em vigor em Macau. Mas em comparação com as exigências dos conteúdos correspondentes definidos pela OMS para os diplomas legais alimentares, não seria difícil de descobrir que mesmo que o Território de Macau venha a publicar, dentro em breve normas técnicas para os “Critérios do uso dos aditivos alimentares”, o seu sistema de diplomas legais alimentares continuará com espaços onde podem ser introduzidas melhorias.

Os diplomas legais alimentares visam regular as relações sociais entre os produtores e os consumidores dos alimentos. Devido ao carácter internacionalizado da produção e do consumo dos alimentos, os diplomas legais devem ser considerados como diplomas regionais com carácter internacionalizado. A “administração por diferentes poderes” é uma realidade no modelo de gestão da segurança alimentar de Macau. Evidentemente, ainda falta uma definição legal sobre as competências e responsabilidades dos órgãos tutelares da autorização da entrada dos alimentos no mercado para resolver os problemas da segurança alimentar. E a nível de todo o Território, ainda falta um mecanismo de coordenação geral. É de crer que tudo isto sejam motivos fundamentais que estão na origem do atraso da execução de parte dos diplomas legais e de estudo e apresentação para a publicação de normas pertinentes.

Na realidade, os diplomas legais alimentares não só devem levar em consideração a regulação das relações sociais que se formam em todo o processo de fabrico, circulação e consumo dos alimentos, mas também é preciso ter em conta as relações das organizações envolvidas com os alimentos, durante todo o seu processo de gestão. Com base na realidade dum modelo de gestão multidepartamental sobre a segurança alimentar no Território de Macau e levando em consideração as propostas lançadas pelo “Guidelines for Strengthening a National Food Safety Programme”,

pela World Health Organization e pela FAO, é preciso fazer um exame geral sobre as relações sociais já existentes no sistema legal sobre os alimentos e através de meios legislativos, criarem-se organismos de coordenação geral, a nível do território para definir claramente as relações, as competências e as responsabilidades dos organismos de controle dos alimentos, no tratamento de problemas relacionados com a segurança alimentar.

De facto, à medida do aumento da atenção e da percepção da segurança alimentar, a OMS tem destacado repetidamente a segurança alimentar como um dos mais importantes problemas da higiene pública. A Inglaterra, os Estados Unidos da América e a UE, assim como os dois lados do Estreito de Taiwan têm feito exames sobre os seus respectivos regimes jurídicos alimentares e têm publicado leis da higiene alimentar ou da segurança alimentar, entre outras leis básicas, em cujas molduras têm vindo a ser melhorados diplomas, normas, critérios e outros documentos normativos. Pelos vistos, estes têm dado uma grande importância à segurança alimentar.

O melhoramento do sistema legal alimentar constitui uma garantia muito importante para a segurança alimentar. É de crer que através de suficiente consulta, de experiências e lições dos outros países e territórios, no que toca à segurança alimentar, assim como através dos critérios propostos e aprovados pela “Codex Alimentarius Commission” e combinando a realidade com a necessidade da segurança alimentar do Território, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau possa ter um conjunto de sistema legal sobre todo o processo da segurança alimentar que satisfaça as necessidades da segurança alimentar do Território e que, ao mesmo tempo, corresponda às exigências das medidas de controle sanitário e fitossanitário, de todo o processo e de todos os elos da “Granja à mesa”, exigidos pelos parceiros comerciais.

Bibliografia:

1. World Health Organization, *The role of Food Safety in Health and Development* (TRS 705), World Health Organization Publication, 1984.
2. World Health Organization, *Guidelines for Strengthening a National Food Safety Programme*. World Health Organization Publication, 1996.
3. World Health Organization, *WHO Global Strategy for Food Safety: Safer Food for Better Health*. World Health Organization Publication, 2002.
4. World Health Organization and FAO, *Guidelines for Strengthening a National Food Safety Programme*, World Health Organization and FAO (versão chinesa)
5. Liu Xiaoning e Li Yunhua (Direcção), *Curso para as ciências sanitárias*, Pequim, Editora das Ciências de Pequim, 2000.
6. Zhao Tonggang (Direcção), *Lei Sanitária*, Pequim, Editora das Ciências Sanitárias do Povo, 2001.

