

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

As Políticas Públicas de Segurança Alimentar em Portugal Continental

Tese de Doutoramento em
Ciências Veterinárias

Júlia Maria de Almeida Lima e Sequeira Rodrigues

Orientadores:

Professora Doutora Alexandra Esteves

Professor Doutor José Castro



Vila Real, 2017

DEDICATÓRIA

Ao meu Pai,
Com eterna saudade.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor António Fontainhas Fernandes, Reitor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, pelas facilidades concedidas na elaboração deste trabalho.

Aos meus orientadores, Professora Doutora Alexandra Esteves e Professor Doutor José Manuel Castro, pelos ensinamentos, apoio e dedicação dispensada.

À Professora Doutora Conceição Martins, com reconhecimento da excelência na investigação do setor da segurança alimentar em Portugal, pela estima, apreço e exemplo de liderança.

Ao Dr. Miguel Ângelo Fernandes, pela disponibilidade na partilha de conhecimento, pela amizade e pelas referências de ética e profissionalismo.

Aos amigos Juan Diez Garcia e Lurdes Lopes pela amizade e apoio na revisão do texto.

A todos os colegas da Assembleia da República, em particular ao Grupo Parlamentar do Partido Socialista, ao Presidente Carlos César e Chefe de Gabinete Laurentino Dias, pelas referências políticas e exemplo de dedicação à causa pública.

À Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e ao Instituto Politécnico de Bragança, todos os professores e colaboradores, pela disponibilidade, exigência e qualidade de ensino.

A todos os colegas da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte, pelo companheirismo, apoio e amizade.

A todos os meus amigos, em especial à Vera Preto, Dina Moura, Teresa Gomes e Carlos Castanheira Pinto, pelo companheirismo demonstrado em todos os momentos.

A toda a minha família, em especial à minha filha Lara, mãe, irmãos e marido, pelo apoio que sempre me deram.

RESUMO

A segurança alimentar envolve em Portugal, como em muitos Países da Europa e do Mundo muitos trabalhadores, atividades e interesses distintos, muitas vezes conflitantes. Em toda a Europa, apesar de existir legislação comunitária comum e de aplicação obrigatória nos vários Estados Membros, compete a cada País organizar as suas estratégias para implementar e monitorizar diferentes regulamentos, estruturar a complexa rede de informação e comunicação, e designar legalmente as instituições responsáveis.

Em Portugal, o Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPI), coordenado pela Direção Geral de Alimentação e Veterinária, reúne num mesmo documento, todos os planos e programas relativos a todos os controlos oficiais e é obrigatório, pela aplicação do Regulamento (CE) n.º 882/2004 em todos os Estados Membros. Os controlos oficiais constituem, no que diz respeito à cadeia alimentar, um elemento essencial para garantir um nível elevado de proteção da saúde, assegurando a aplicação correta da complexa legislação ao longo de toda a cadeia agroalimentar e promovendo a confiança junto dos consumidores.

Nesta tese é utilizada a metodologia AHP - Processo Analítico Hierárquico, por se tratar de grande utilidade em processos decisórios de políticas públicas em problemas complexos, como é o caso da segurança alimentar. É num quadro complexo, em que a independência e a transparência são princípios determinantes para a conceção de soluções credíveis, que agentes e consumidores esperam pela eficácia e prestígio do sistema de controlo.

O objetivo geral desta tese centra-se na análise da perceção dos diferentes intervenientes da cadeia alimentar, da produção ao consumidor, designados como *stakeholders*. Para tal, foi realizado um questionário *online*, onde foi solicitado aos participantes a sua perceção sobre a importância comparada entre os 6 objetivos estratégicos do PNCPI, o grau de cumprimento dos mesmos, bloqueios existentes e medidas alternativas a implementar.

Face à análise dos resultados obtidos no questionário, através da utilização do Software *Expert Choice*, a perceção geral dos *stakeholders* revelou que o controlo dos riscos e o cumprimento da legislação são os objetivos mais importantes do PNCPI. A falta de comunicação entre entidades públicas e a dispersão de organismos públicos foram

consideradas as maiores barreiras na implementação do PNCPI. Relativamente às medidas alternativas, as ações de sensibilização junto dos operadores foram as mais indicadas pelos diferentes *stakeholders*. Na construção de cenários, observam-se tendências agrupadas, confirmando os resultados obtidos na análise por *stakeholder* e sugerem que existem, entre os *stakeholders* considerados, diferenças ténues entre as perceções e possíveis expetativas de todos os parceiros. Com base nos resultados obtidos sugere-se que, ainda que os tomadores de decisões políticas privilegiem um dos *stakeholders* considerados, possa existir um consenso alargado entre associações, produtores, agentes públicos e consumidores, tendo em vista a prossecução dos objetivos estratégicos do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado.

Considera-se prioritário o desafio de coordenação das políticas públicas e de intervenção das diferentes instituições da administração pública. Parece também evidente a necessidade de uma distinção clara entre política e administração, resultando numa separação prática e física entre o processo político de tomada de decisão (Ministérios, Gabinetes e Parlamento) e a execução administrativa dessas decisões (concentradas na administração pública).

A melhoria da competitividade da Administração Pública, através da partilha e divulgação de informação entre diferentes entidades e a racionalização de recursos, cada vez mais escassos, poderia incentivar a utilização do conhecimento científico e a investigação de modo a sustentar e a inovar as metodologias de controlo. O papel dos institutos, universidades e investigadores da área da segurança alimentar, como parceiros institucionais, é relevante e representaria uma mais-valia para as atividades de coordenação, articulação e monitorização da implementação dos controlos oficiais em Portugal. Garantir a segurança alimentar significa o envolvimento de todos os intervenientes da cadeia alimentar, da produção primária ao consumidor final, o trabalho em rede e a assunção das responsabilidades de operadores, autoridades oficiais e consumidores.

Palavras-chave: Segurança alimentar, Políticas Públicas, Controlo Oficial, Análise multicritério

ABSTRACT

In Portugal, as well as in many European countries and around the world, food safety involves the cooperation of many workers, activities and different interests, which very often are conflicting. Despite the existence of common EU legislation, mandatory in the Member States, each European country has to manage the organisation of strategies to implement and supervise different regulations, to structure the complex network of information and communication, and legally designate the institutions responsible for those tasks.

In Portugal, the Integrated Multi-annual National Control Plan (MANCP), coordinated by the Directorate-General for Food and Veterinary, gathers all the plans and programmes regarding all official controls and, as a result of the application of Regulation (EC) No. 882/2004, it is required in all Member States. With regard to the food chain, official controls are an essential element to provide a high level of health protection, assuring the correct application of complex legislation throughout the agri-food chain and promoting trust among consumers.

In this thesis the AHP methodology - Analytical Hierarchical Process - was used, since it is very useful in decision-making processes of public policies related to complex issues such as food safety. It is within a complex framework, in which the immunity and transparency are key principles for the layout of reliable solutions, that agents and consumers expect the effectiveness and prestige of the control system to operate.

The overall objective of this thesis focuses on the analysis of the perception of the distinct actors of the food chain, from production to consumers, referred to as stakeholders. For this purpose, an online questionnaire was conducted, in which participants were asked about their perception regarding the compared importance between the six strategic objectives of the MANCP, the degree of compliance of those objectives, the existing blockages and alternative measures to be implemented.

Given the analysis of the results from the questionnaire, and through the use of the Software *ExpertChoice*, the general perception of the stakeholders revealed that risk control and compliance with legislation are the most important objectives of the MANCP. The lack of communication between public authorities and the dispersal of public bodies have been

considered the major barriers when implementing the MANCP. Concerning the alternative measures, the stakeholders recommended mostly the awareness-raising actions towards operators. When studying the scenarios, grouped trends are observed confirming the results from the stakeholder analysis, and suggesting, among the considered stakeholders, the existence of minor differences in perception and possible expectations from all partners. Based on the results, although the political decision makers prioritise the considered stakeholders, it is suggested that there may be a extensive consensus among associations, producers, public officials and consumers, aimed at achieving the strategic objectives of the Integrated Multi-annual National Control Plan.

The challenge of coordinating public policies and the response from the distinct institutions of public administration is considered a priority. It is also clear the demand for an accurate distinction between politics and administration, resulting in a practical and physical separation between the political decision-making process (Ministries, Offices and Parliament) and the administrative implementation of such decisions (aggregated in public administration).

Improving the competitiveness in Public Administration, through the sharing and dissemination of information among different entities and the resource rationalisation, which is increasingly scarce, could promote the use of scientific knowledge and research in order to support and innovate control methodologies. The role of institutes, universities and researchers of the food safety area, as institutional partners, is relevant and represents an advantage to coordinating activities, liaison and monitoring of the implementation of official controls in Portugal. Ensuring food safety is a task that implies the involvement of all stakeholders in the food chain, from primary production to the final consumer, networking and the taking on of responsibilities by operators, official authorities and consumers.

Keywords: food safety, public policies, official control, multiple criteria analysis

PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS

Comunicações orais

Rodrigues, J. (2016). As Políticas Públicas de segurança Alimentar em Portugal. Semana do Animal. ESA-IPB. Escola Superior Agrária. Instituto Politécnico de Bragança. 3 de outubro

Comunicações em painel

Rodrigues, J., García-Díez, J., Castro, J., Esteves, A. (2016). Stakeholder's perceptions about food safety. In: Olsson, A. S., Araújo, S. M., Vieira, M. F. (eds) Food Futures: ethics, science and culture. Eursafe 2016. Wageningen Academic Publishers. doi: 0.3921/978-90-8686-834-6_91

Rodrigues, J., García-Díez, J., Castro, J., Esteves, A. (2015). Avaliação das políticas públicas de segurança alimentar. Jornadas de Segurança Alimentar e Saúde Pública. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. 2 de outubro

ÍNDICE DE FIGURAS, QUADROS, GRÁFICOS

FIGURAS

Figura 1. Aplicação da Análise de Risco. Adaptado de Stehfest & Henning, 2014.

Figura 2. *International Food Safety Authorities Network* (INFOSAN). 181 Estados Membros.
Disponível em http://www.who.int/foodsafety/areas_work/infosan/en

Figura 3. Quadro-síntese da regulamentação sobre higiene dos géneros alimentícios (Simões, 2007).

Figura 4. Enquadramento Institucional – Entidades envolvidas no Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado. Adaptado de Pinto, 2010.

Figura 5. Cadeia Alimentar – Intervenientes e responsabilidades (Rodrigues, 2013)

Figura 6. Sistemas de Controlo Oficiais. Adaptado de Pinto, 2010.

Figura 7. O PNCPI – *stakeholders* (Rodrigues, 2013)

Figura 8. Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado. Planos específicos (DGAV, 2012a).

Figura 9. Etapas de realização de uma pesquisa por inquérito. Adaptado de Alves, 2006.

Figura 10. Estrutura hierárquica genérica. Adaptado de Saaty, 1980.

Figura 11. A abordagem multicritério para melhores decisões no âmbito da segurança alimentar (FAO, 2014)

Figura 12. *Expert Choice*. Identificação do objetivo geral, parceiros e objetivos estratégicos do PNCPI. À direita, as alternativas consideradas no questionário.

Figura 13. Planeamento. Desenho do problema. Estrutura hierárquica.

Figura 14. Apresentação do questionário na plataforma informática utilizada.

Figura 15. Enunciado dos objetivos do PNCPI.

Figura 16. Questão 5. Exemplo de avaliação de um dos objetivos indicados no PNCPI e de uma mensagem de alerta de inconformidade (ausência de resposta).

Figura 17. Questão 10. Atual grau de cumprimento dos objetivos do PNCPI.

Figura 18. Questão 11. Identificação dos principais bloqueios existentes.

Figura 19. Questão 12. Identificação das medidas alternativas.

Figura 20. Comparação da importância relativa dos objetivos estratégicos referentes ao *Stakeholder* Associações de Produção Animal.

Figura 21. Ponderação atribuída à importância comparada entre os objetivos estratégicos pelos *stakeholders*.

Figura 22. À direita, valor numérico atribuído às alternativas. Prioridade igual a todos os *stakeholders*.

Figura 23. Atribuição de importância máxima ao *stakeholder* “associações de produtores animais”.

Figura 24. À direita, valor numérico atribuído às alternativas. Prioridade máxima ao *stakeholder* “associações de produtores animais”.

QUADROS

Quadro 1. Quadro Resumo das instituições oficiais intervenientes nos controlos oficiais por setor de atividade. Adaptado de FVO, 2015.

Quadro 2. Planos Específicos (P1-P9). Sistemas de informação. (Relatório DGAV, 2013d).

Quadro 3. Planos específicos (P10-P19). Sistemas de informação. (DGAV, 2013d).

Quadro 4. Planos específicos (P20-P30). Sistemas de informação. (DGAV, 2013d).

Quadro 5. Planos específicos (P31-P39). Sistemas de informação. (DGAV, 2013d).

Quadro 6. Distribuição dos participantes segundo a natureza, posição na cadeia alimentar e setor de atividade.

Quadro 7. Identificação de *stakeholders*. Definição de critérios de inclusão.

GRÁFICOS

Gráfico 1. Respostas ao questionário. De 16 de fevereiro a 31 de março de 2015.

Gráfico 2. Perceção dos participantes face aos objetivos estratégicos do PNCPI.

Gráfico 3. Todos os participantes. Perceção dos principais bloqueios existentes.

Gráfico 4. Todos os participantes. Perceção das medidas alternativas para correção situação atual.

Gráfico 5. Todos os *stakeholders*. Perceção da importância comparada dos objetivos.

Gráfico 6. Todos os *stakeholders*. Perceção do grau de cumprimento dos objetivos.

Gráfico 7. Todos os *stakeholders*. Principais bloqueios identificados.

- Gráfico 8.** Todos os *stakeholders*. Medidas alternativas identificadas.
- Gráfico 9.** STK1. Percepção dos *stakeholders* relativa aos objetivos estratégicos do PNCPI.
- Gráfico 10.** STK1. Percepção dos principais bloqueios existentes.
- Gráfico 11.** STK1. Percepção das medidas alternativas para correção situação atual.
- Gráfico 12.** STK2. Percepção dos *stakeholders* relativa aos objetivos estratégicos do PNCPI.
- Gráfico 13.** STK2. Percepção dos principais bloqueios existentes.
- Gráfico 14.** STK2. Percepção das medidas alternativas para correção situação atual.
- Gráfico 15.** STK3. Percepção dos *stakeholders* relativa aos objetivos estratégicos do PNCPI.
- Gráfico 16.** STK3. Percepção dos principais bloqueios existentes.
- Gráfico 17.** STK3. Percepção das medidas alternativas para correção situação atual.
- Gráfico 18.** STK4. Percepção dos *stakeholders* relativa aos objetivos estratégicos do PNCPI.
- Gráfico 19.** STK4. Percepção dos principais bloqueios existentes.
- Gráfico 20.** STK4. Percepção das medidas alternativas para correção situação atual.
- Gráfico 21.** STK5. Percepção dos *stakeholders* relativa aos objetivos estratégicos do PNCPI.
- Gráfico 22.** STK5. Percepção dos principais bloqueios existentes.
- Gráfico 23.** STK5. Percepção das medidas alternativas para correção situação atual.
- Gráfico 24.** Cenários. Importância das medidas alternativas em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente. Prioridade exclusiva a STK 1 “Associações de Produção Animal”.
- Gráfico 25.** Cenários. Importância das medidas alternativas (MA) em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente. Prioridade exclusiva a STK 2 “Produtores de Animais”.
- Gráfico 26.** Cenários. Importância das medidas alternativas (MA) em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente. Prioridade exclusiva a STK 3 “Agentes Públicos de Produção animal”.
- Gráfico 27.** Cenários. Importância das medidas alternativas (MA) em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente. Prioridade exclusiva a STK 4 “Consumidores”.
- Gráfico 28.** Cenários. Importância das medidas alternativas (MA) em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente. Prioridade exclusiva a STK 5 “Agentes Públicos de Controlo Oficial”.
- Gráfico 29.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância igual atribuída a todos os objetivos pelos stakeholders.

- Gráfico 30.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Controlar os riscos” atribuída pelo stakeholder Associações de Produção Animal.
- Gráfico 31.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Defender os consumidores” atribuída pelo stakeholder Associações de Produção Animal.
- Gráfico 32.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a sanidade vegetal” atribuída pelo stakeholder Associações de Produção Animal.
- Gráfico 33.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo stakeholder Associações de Produção Animal.
- Gráfico 34.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Controlar os riscos” atribuída pelo stakeholder Produtores de animais.
- Gráfico 35.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Implementar os controlos oficiais” atribuída pelo stakeholder Produtores de animais.
- Gráfico 36.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “defender os consumidores” atribuída pelo stakeholder Produtores de animais.
- Gráfico 37.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a sanidade vegetal” atribuída pelo stakeholder Produtores de animais.
- Gráfico 38.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo stakeholder Produtores de animais.
- Gráfico 39.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Controlar os riscos” atribuída pelo stakeholder Agentes Públicos de produção animal.
- Gráfico 40.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Implementar os controlos oficiais” atribuída pelo stakeholder Agentes públicos de produção animal.

- Gráfico 41.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Defender os consumidores” atribuída pelo stakeholder Agentes públicos de produção animal.
- Gráfico 42.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a sanidade vegetal” atribuída pelo stakeholder Agentes públicos de produção animal.
- Gráfico 43.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo stakeholder Agentes públicos de produção animal.
- Gráfico 44.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Controlar os riscos” atribuída pelo stakeholder Consumidores.
- Gráfico 45.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Implementar os controlos oficiais” atribuída pelo stakeholder Consumidores.
- Gráfico 46.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Defender os consumidores” atribuída pelo stakeholder Consumidores.
- Gráfico 47.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a sanidade vegetal” atribuída pelo stakeholder Consumidores.
- Gráfico 48.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo stakeholder Consumidores.
- Gráfico 49.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Controlar os riscos” atribuída pelo stakeholder Agentes públicos de controlo oficial.
- Gráfico 50.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Implementar os controlos oficiais” atribuída pelo stakeholder Agentes públicos de controlo oficial.
- Gráfico 51.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo stakeholder Agentes públicos de controlo oficial.
- Gráfico 52.** Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo stakeholder Agentes públicos de controlo oficial.

Gráfico 53. Cenários. Importância das medidas alternativas (MA) em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente.

LISTA DE ACRÓNIMOS, ABREVIATURAS E TERMOS ESPECIAIS

ACRÓNIMO	DESCRIÇÃO
ABP	Animal By-Products
ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho
ADNS	Sistema de Notificação das Doenças dos Animais
AHP	Processo Analítico Hierárquico
AP	Administração Pública
APFSWG	Grupo permanente sobre Produção Animal e Segurança Alimentar
AQSA	Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar
ARS	Administração Regional de Saúde
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BSE	<i>Bovine Spongiform Encephalopathy</i>
CAA	Plano de Controlo de Alimentação Animal
CAC	Comissão do Codex Alimentarius
CACO	Comité de Acompanhamento do Controlo Oficial
CAP	Confederação dos Agricultores de Portugal
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CLC	Centros Locais de Controlo/Crise
CM	Câmaras Municipais
COFUAM	Controlo Oficial Fabrico e Utilização de Alimentos Medicamentosos
DG SANCO	Direção Geral da Saúde e Proteção dos Consumidores
DGADR	Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural

DGAV	Direção Geral de Alimentação e Veterinária
DGC	Direção Geral do Consumidor
DGFCQA	Direção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar
DGFE	Direção Geral da Fiscalização Económica
DGIE	Direção Geral de Inspeção Económica
DGP	Direção Geral de Pecuária
DGP	Direção Geral das Pescas
DGPC	Direção Geral da Proteção das Culturas
DGRM	Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DGV	Direção Geral de Veterinária
DOP	Denominação de Origem Protegida
DRA	Direções Regionais de Agricultura
DRAPs	Direções Regionais de Agricultura e Pescas
DRE	Direção Regional de Economia
DSAVR	Direções de Serviços de Alimentação e Veterinária Regionais
DSCE	Documento Sanitário Comum de Entrada
EC	Expert Choice
EEE	Espaço Europeu Económico
EFIC	European Food Information Council
EFSA	European Food Safety Authority
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio
EM	Estados Membros
EMEA	European Agency for the Evaluation of Medicinal Products
ESBP / UCP	Escola Superior de Biotecnologia / Universidade Católica Portuguesa
ETG	Especialidade Tradicional Garantida
EUROPHYT	Rede Fitossanitária

FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FIPA	Federação das Indústrias Portuguesas Agroalimentares
FVO / SAV	Food and Veterinary Office / Serviço Alimentar e Veterinário
GMO	Genetically modified organism
GNR	Guarda Nacional Republicana
GPP	Gabinete de Planeamento e Políticas
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Point
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e Florestas
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pecuária
IGA	Intendência Geral dos Abastecimentos
IGAE	Inspeção-geral das Atividades Económicas
IGAMAOT	Inspeção-geral de Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento de Território
IGP	Indicação Geográfica Protegida
IMSOC	Sistema de Gestão da Informação sobre os Controlos Oficiais
INFOSAN	International Food Safety Authorities Network
INIAV	Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária
INRB	Instituto Nacional de Recursos Biológicos
IPMA	Instituto Português do Mar e da Atmosfera
IQA	Instituto de Qualidade Alimentar
ISFGA	Inspeção-geral dos Serviços de Fiscalização de Géneros Alimentícios
LNIV	Laboratório Nacional de Investigação Veterinária
LNR	Laboratórios Nacionais de Referência
LRUE	Laboratórios de Referência da União Europeia
MAM	Ministério da Agricultura e do Mar
ME	Ministério da Economia

MPB	Modo de Produção Biológico
MRE	Materiais de Risco Específico
MVM	Médicos Veterinários Municipais
NMP	Nemátodo do pinheiro
NPM	New Public Management
OC	Organismos de Controlo
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
OIE	Organização Internacional das Epizootias
OMS	Organização Mundial da Saúde
OMV	Ordem dos Médicos Veterinários
OPP	Organizações de Produtores Pecuários
PAC	Política Agrícola Comum
PACE	Plano de Controlo e Aprovação de Estabelecimentos
PCF	Postos de Controlo Fronteiriços
PIF /PE	Postos de Inspeção Fronteiriços
PIGA	Plano de Inspeção
PNCPI	Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado
PNCR	Plano Nacional de Controlo de Resíduos
PNCUM	Plano Nacional de Controlo e Utilização de Medicamentos e Medicamentos Veterinários
RA	Regiões Autónomas
RASFF	Sistema de Alerta Rápido para Alimentos e Alimentos para Animais
SAV	Serviço Alimentar e Veterinário
SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente
SFS	Acordo sobre questões sanitárias e fitossanitárias
SFS	Sanitary and Phytosanitary Issues
XX	

SI	Sistemas de Informação
SICOL	Sistema de Informação do Plano de Controlo Oficial de Leite Cru
SICOP	Sistema de Informação do Plano de Controlo da Vigilância das doenças dos Peixes em Aquacultura
SIPACE	Sistema de Informação do Plano de Controlo e Aprovação de Estabelecimentos
SNIRA	Sistema Nacional de Informação e Registo Animal
SNIRB	Sistema Nacional de Identificação e Registo de Bovinos
STK (s)	<i>Stakeholder (es)</i>
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TRACES	Trade Control and Expert System
TSE	Transmissible Spongiform Encephalopathy
UE	União Europeia
UTAD	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
UVL	Unidades Veterinárias Locais
WTO / OMC	World Trade Organization / Organização Mundial do Comércio

ÍNDICE DE CONTEÚDOS

1. INTRODUÇÃO	25
1.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS	29
1.1.1. <i>Conceitos elementares</i>	31
1.1.2. <i>Objetivos, atores e instituições</i>	33
1.1.3. <i>Avaliação das Políticas Públicas</i>	36
1.1.4. <i>Processo de Europeização</i>	38
1.2. A EVOLUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM PORTUGAL	43
1.2.1. <i>Programas Governamentais</i>	43
1.2.2. <i>Contexto europeu</i>	50
1.2.3. <i>Contexto Internacional</i>	65
1.2.4. <i>Medidas Legislativas</i>	70
1.2.5. <i>Desafios futuros</i>	79
1.2.6. <i>Elaboração de cenários</i>	82
1.3. O PLANO NACIONAL DE CONTROLO PLURIANUAL INTEGRADO	83
1.3.1. <i>Coordenação e articulação</i>	87
1.3.2. <i>Planos Específicos de Controlo</i>	94
1.3.3. <i>Sistemas de Alerta Rápido, Gestão de Crises e Situações de Emergência</i>	100
1.3.4. <i>Auditorias e Revisões</i>	102
2. METODOLOGIAS	105
2.1. ELABORAÇÃO DO QUESTIONÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR	105
2.2. CARATERIZAÇÃO DO QUESTIONÁRIO	106
2.2.1. <i>Identificação do participante</i>	107
2.2.2. <i>Importância comparada dos objetivos do PNCPI</i>	108
2.2.3. <i>Grau de cumprimento atual dos objetivos do PNCPI em Portugal</i>	110
2.2.4. <i>Identificação de bloqueios e alternativas</i>	110
2.3. ELABORAÇÃO DE CENÁRIOS	112
3. RESULTADOS	113
3.1. PARTICIPANTES & STAKEHOLDERS	113
3.2. ANÁLISE DA PERCEÇÃO DOS PARTICIPANTES	120
3.2.1. <i>Perceção geral</i>	120
3.2.2. <i>Perceção dos principais bloqueios na aplicação do PNCPI</i>	121
3.2.3. <i>Perceção das Medidas Alternativas</i>	122
3.3. ANÁLISE DA PERCEÇÃO DOS STAKEHOLDERS	122
3.3.1. <i>Perceção geral por stakeholder</i>	123

3.3.2. <i>Percepção do grau de cumprimento por stakeholder</i>	123
3.3.3. <i>Principais bloqueios identificados pelos stakeholders</i>	124
3.3.4. <i>Medidas Alternativas identificadas pelos stakeholders</i>	125
3.4. ANÁLISE POR STAKEHOLDER	126
3.4.1. <i>Associações de Produção Animal (stakeholder 1)</i>	126
3.4.2. <i>Produtores de Animais (stakeholder 2)</i>	129
3.4.3. <i>Agentes Públicos de Produção Animal (stakeholder 3)</i>	131
3.4.4. <i>Consumidores (stakeholder 4)</i>	134
3.4.5. <i>Agentes Públicos de Controlo Oficial (stakeholder 5)</i>	137
3.5. ELABORAÇÃO DE CENÁRIOS	139
3.6. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE	142
3.6.1. <i>Modelo Global</i>	143
3.6.2. <i>Hierarquia de prioridades por stakeholder em função dos objetivos</i>	143
3.6.3. <i>Análise de Sensibilidade do modelo por stakeholder</i>	158
4. DISCUSSÃO	161
4.1. PERCEÇÃO GERAL SOBRE O PNCPI	161
4.2. PRINCIPAIS BLOQUEIOS	163
4.3. MEDIDAS ALTERNATIVAS	165
4.4. ELABORAÇÃO DE CENÁRIOS	166
4.5. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE	169
5. CONCLUSÃO	175
6. BIBLIOGRAFIA	179
7. ANEXOS	189

1. INTRODUÇÃO

O acesso a alimentos seguros, em quantidade suficiente, é um requisito básico para a saúde humana. Garantir a segurança alimentar, na perspectiva da provisão e da inocuidade num mundo altamente globalizado apresenta-se cada vez mais difícil encontrando-se muitas vezes subestimados os desafios para os governos, organizações comerciais e cidadãos (Käferstein and Abdussalam, 1999).

De acordo com a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, as políticas públicas para segurança alimentar devem ser dirigidas para “erradicar a pobreza e a desigualdade, melhorar o acesso físico e económico de todos e, a todo o momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros, assim como à sua utilização eficiente. A segurança alimentar não está somente relacionada a aspetos de disponibilidade, acesso e estabilidade *food security* mas, também a questões de segurança *food safety* isto é, alimento não contaminado biológica ou quimicamente, e qualidade nutricional, biológica, sanitária e tecnológica” (Ortega & Borges, 2012).

Os formuladores de políticas de segurança alimentar, nos seus esforços para promover a saúde dos consumidores e a produção de alimentos mais seguros ao longo de toda a cadeia alimentar, precisam tomar decisões complexas, tais como: fixar prioridades de segurança alimentar, selecionar as intervenções mais adequadas para minimizar os riscos de segurança alimentar e alocar recursos. É por isso essencial que os processos de decisão sejam transparentes para se obter consenso entre os diferentes *stakeholders* sobre a melhor abordagem (FAO, 2014).

A política alimentar da União Europeia tem por base padrões elevados de segurança dos alimentos, que permitam proteger e promover a saúde dos consumidores. A garantia dos mais elevados padrões de Segurança dos Alimentos na União Europeia constitui uma das principais prioridades políticas da Comissão. Com a publicação do Regulamento (CE) n.º 882/2004 definiu-se o modo como os controlos oficiais devem ser organizados e efetuados, em toda a União Europeia. No essencial, foram estabelecidas as regras gerais para a realização destes controlos destinados a verificar a conformidade com as regras da União Europeia relativas à segurança da cadeia alimentar «do prado ao prato». A fim de se obter uma abordagem global

e uniforme, os Estados-Membros devem elaborar e executar planos nacionais de controlo plurianuais integrados (PNCPI), em conformidade com orientações gerais definidas a nível comunitário (Decisão 2007/363/CE).

Estes planos nacionais materializam as normas, as responsabilidades e a execução de planos específicos que constituem o sistema nacional de controlo dos alimentos em Portugal Continental, que inclui múltiplos organismos de controlo, um coordenador geral que elabora o plano nacional, fruto de uma obrigação comunitária e diversas entidades coordenadoras e/ou executoras, dispersas em três Ministérios e 308 Municípios. As questões que se podem colocar são diversas, entre as quais:

- i) Será esta organização ajustada às expectativas e exigências dos consumidores portugueses?
- ii) O atual sistema nacional de controlo responderá com eficácia e eficiência às necessidades dos diferentes intervenientes ou *stakeholders* de toda a cadeia alimentar?
 - Qual é a perceção dos *stakeholders* relativamente à importância comparada dos objetivos estratégicos do Plano Nacional de Controlo?
 - Qual é a perceção dos *stakeholders* relativamente ao grau de cumprimento dos objetivos delineados pela Administração Pública?
 - Qual é a perceção dos *stakeholders* relativamente aos principais bloqueios e alternativas existentes?
- iii) Constituirá um sistema de gestão da segurança alimentar baseada no risco (como define a CE)?
- iv) Estará este sistema de controlo preparado para enfrentar novos riscos e outras ameaças?

Os objetivos desta tese, agora apresentados, foram definidos tendo em conta o complexo contexto da segurança alimentar a nível nacional, em torno da aplicação e execução das políticas públicas emanadas da Comunidade Europeia.

- i) Objetivo geral:
 - Avaliar, sob diferentes dimensões, o sistema público de controlo da segurança alimentar em Portugal Continental.
- ii) Objetivos específicos:

- Analisar as principais políticas públicas de segurança alimentar, sua evolução, efeito da europeização do setor e o contexto internacional;
- Sistematizar a informação institucional disponível, forma de articulação, gestão dos sistemas de informação e comunicação e novas abordagens ao setor baseadas no risco;
- Interpretar, as percepções dos diferentes *stakeholders* sobre a importância comparada (utilizando a metodologia *Analytical Hierarchical Process* - AHP), grau de cumprimento dos objetivos estratégicos do Plano Nacional de Controlo oficial, principais bloqueios e potenciais alternativas;
- Promover a utilização de ferramentas de apoio à tomada de decisão no setor da segurança alimentar em Portugal Continental;

Tendo em vista o cumprimento destes objetivos, foi realizada a revisão da bibliografia existente que serviu de base, para além da execução de um pré-teste e experiência profissional da autora, à elaboração das perguntas de um questionário *online* que pretendeu envolver diferentes intervenientes de toda a cadeia alimentar, desde a produção primária ao consumidor. Dos resultados obtidos foram definidos, segundo critérios previamente explicados, cinco *stakeholders*, com percepções distintas da importância comparada dos objetivos estratégicos do Plano Nacional de Controlo, permitindo a utilização da metodologia AHP, bem como a percepção dos mesmos quanto ao grau de cumprimento daqueles objetivos, possíveis bloqueios e potenciais alternativas.

Como se sabe, a segurança alimentar representa em Portugal, como em outros Países, uma entre muitas outras prioridades políticas que competem entre si por recursos cada vez mais limitados. Há diversas metodologias utilizadas para ultrapassar esta questão, entre as quais a análise multicritério. A utilização de metodologias de tomada de decisão multicritério usadas em muitos países pode ajudar o decisor político a enfrentar um problema complexo, com vários critérios conflitantes e subjetivos, como é o caso das políticas públicas de segurança alimentar (Fazil et al., 2008). A utilização desta metodologia em segurança alimentar representa a possibilidade de conhecermos a percepção dos *stakeholders*, com os seus valores, objetivos e ações envolvendo-os na possível tomada de decisão, face à priorização dos objetivos estratégicos definidos e às medidas alternativas emergentes.

Para melhor compreender a organização da tese e os temas abordados em cada capítulo, é realizada uma sistematização dos assuntos tratados em cada um dos 7 capítulos que constituem a presente tese.

- i) No 1.º capítulo desenvolve-se a introdução. A primeira parte é dedicada à apresentação da problemática da investigação, os objetivos, a metodologia utilizada e a estruturação da tese. A segunda parte inclui a contextualização e o enquadramento do tema da tese abordando a questão da definição dos principais conceitos relacionados com as políticas públicas, a evolução da segurança alimentar e a apresentação do Plano Nacional de Controlo, sua coordenação e articulação em Portugal;
- ii) O 2.º capítulo inclui as metodologias utilizadas para realizar o trabalho de investigação. Este capítulo incide sobre a elaboração do questionário *online* e apresenta uma revisão sobre a decisão multicritério, são apresentados - ainda que de forma resumida, diferentes métodos de análise de decisão multicritério e é aplicada a metodologia *Analytical Hierarchical Process* – AHP, no setor da segurança alimentar;
- iii) No 3.º capítulo é realizada a análise dos resultados obtidos no questionário, sendo efetuada a avaliação sobre a perceção dos participantes, dos *stakeholders* e por *stakeholder* relativamente à sua perceção geral, dos principais bloqueios na aplicação do Plano Nacional e medidas alternativas.
Concluiu-se este capítulo com a elaboração de cenários, conforme a possível priorização dos decisores políticos a cada *stakeholder* e com a análise de sensibilidade das prioridades que o modelo de decisão atribui a cada medida de gestão em alternativa.
- iv) O 4.º capítulo é dedicado à discussão dos resultados quanto à perceção geral, principais bloqueios, potenciais medidas alternativas, elaboração de cenários e análise de sensibilidade. Neste capítulo faz-se a interpretação dos resultados obtidos, recorrendo também à contextualização abordada na revisão teórica do tema, mas também à experiência profissional da autora no setor da segurança alimentar.
- v) O 5.º capítulo refere-se às principais conclusões obtidas na tese.
- vi) O 6.º e o 7.º capítulo são a bibliografia e os anexos, respetivamente.

1.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta tese de doutoramento em Ciências Veterinárias foi identificada a necessidade de um conhecimento de conceitos básicos em políticas públicas e sua avaliação, garantindo uma melhor compreensão dos mesmos, das mudanças ocorridas nos processos políticos, apoiando a capaz utilização das ferramentas de apoio à decisão política e a interpretação dos resultados obtidos no trabalho de investigação. Neste contexto, dedica-se este subcapítulo às políticas públicas, no seu todo e em particular às questões relacionadas com a segurança alimentar.

No estudo das políticas públicas o que é importante são as decisões políticas que têm impacto na vida dos cidadãos ou o resultado da atividade governamental (Dalton, 2013). Apesar do crescente reconhecimento da segurança alimentar como uma prioridade política de saúde pública e como um requisito essencial para o comércio de alimentos, o investimento para garantir a segurança do fornecimento de alimentos ainda é, muitas vezes, limitado e não planeado em muitos países em desenvolvimento. Ao desenvolver políticas de segurança alimentar, uma série de fatores podem entrar em jogo, incluindo os regulamentos internacionais e abordagens aceites, setor privado e os interesses e requisitos dos consumidores, vontade política e questões socioeconómicas, além da ciência e da avaliação de riscos (Nestle, 2013; Paarlberg & Paarlberg, 2013).

De acordo com Rocha (2010), “em primeiro lugar, as políticas públicas são aquelas que são desenvolvidas pelo governo ou por outras autoridades públicas. Os atores não governamentais podem apenas participar e influenciar o desenvolvimento de políticas. Em segundo lugar, trata-se de escolhas que visam a produção de resultados, pelo que as políticas incluem não apenas a criação de uma lei, mas também as ações subsequentes destinadas a implementar a decisão formulada em lei. Em terceiro lugar, as políticas referem-se ao que os governos fazem, não ao que tencionam fazer; por outras palavras, as decisões políticas geram *outputs*. Em quarto lugar, as políticas públicas podem ser positivas ou negativas, já que a política de *laissez faire* é uma política que pode ter impacto para a sociedade e para alguns dos seus grupos. Finalmente, a formulação de uma política, se for positiva, toma, normalmente, a forma de lei”. Segundo o mesmo autor, este modelo de Estado que assume o processo de decisão, com base em *inputs* recebidos, convertendo-os em programas e leis determinados a produzir *outputs* está em crise originando uma mudança do processo político.

Desaparecida a centralidade do Estado, as políticas públicas constituem um fenómeno complexo, consistindo em numerosas decisões feitas por vários indivíduos e organizações. Dilui-se o papel do Estado, substituindo-se a hierarquia por uma estrutura em rede.

A transição do governo para a governação ou nova governação que, como menciona Hill & Hupe (2009), ocorreu na década de 1990, referindo-se ao modo como os impactos coletivos são produzidos num sistema social. O Banco Mundial, por exemplo, utiliza indicadores de governação para classificar a qualidade do governo, da sociedade e suas relações nos países à escala mundial. O Estado deixou de ser um Estado controlador e centralizador para ser um Estado regulador.

Segundo Peters & Pierre (2006), grande parte da investigação das últimas décadas diz respeito ao processo político: estudo das várias fases de desenvolvimento de uma política – construção da agenda na formação das políticas, decisão, legitimação, implementação e avaliação. Em cada etapa do processo político, existem atores diferentes mas o que acontece numa etapa é moldado pelo que ocorreu na fase anterior.

A governação integrada é definida como uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas transversalmente a departamentos e agências, especialmente para abordar problemas sociais complexos, de forma integrada. Note-se, no entanto, que o desafio de coordenação de políticas e de intervenção das diferentes instituições da administração pública é recorrentemente referido ao longo da história e todos os responsáveis políticos clamam desde sempre por maior coordenação.

Em Portugal foi criado em 2013, o Fórum para a Governação Integrada que se define como uma rede colaborativa informal de instituições públicas e privadas que entenderam cooperar para a reflexão e a ação no âmbito da resolução de problemas sociais complexos através de modelos de governação integrada que permitam maior eficácia e eficiência. Um conjunto de instituições públicas e privadas decidiram desenvolver um projeto de mobilização da sociedade portuguesa para uma nova abordagem aos problemas sociais complexos, através de um modelo de governação integrada, de matriz colaborativa, transversal, que envolva o Estado e a Sociedade civil (Marques et al., 2013).

March & Olsen (1995) referem-se ao papel das instituições públicas na configuração das políticas públicas como podendo criar obstáculos à mudança, já que as instituições são portadoras de uma carga genética que marca o desenvolvimento de políticas. Segundo Rocha (2010), exige-se uma análise mais aprofundada do lugar e papel do Estado, das fases mais importantes do processo político, como sejam a constituição da agenda e da implementação e avaliação.

1.1.1. Conceitos elementares

“O conceito de políticas públicas está tradicionalmente associado ao conceito de Estado. Políticas públicas são as ações dos órgãos do Estado em ordem a responder a pretensões dos cidadãos, agrupados ou não. Se representássemos as diferentes abordagens de gestão pública numa linha contínua desprezando para simplicidade de exposição às diferentes «*nuances*» que a teoria geral da Administração nos vem fornecendo – teríamos num dos extremos da linha a governação departamentalizada, fechada e hierárquica, típica de organizações burocráticas puras e duras e no outro extremo a governação integrada” (Rocha, 2010).

As respostas não são simples porque o Estado e a governação pública, como a conhecemos, são fruto de uma evolução de séculos e os novos modelos sedimentam-se, entrelaçam-se evolutivamente não substituindo ou excluindo os contributos para que a teoria de gestão, sobretudo no último século, vem trazendo à gestão pública e privada (Busco et al., 2005).

O conceito de nova gestão pública – *New Public Management* (NPM) não significa uma nova visão da gestão pública, mas tão só, que se quer substituir a gestão tradicional por processos e técnicas similares à da gestão empresarial, tendo como pressuposto fundamental de que tudo o que é público é ineficiente, já que a forma eficiente de alocar serviços é o mercado (Andrews & Van de Walle, 2013).

Quando os orçamentos são apertados, tornam-se críticos para todos, os possíveis ganhos de eficiência. Mais do que quaisquer outros profissionais treinados, os analistas políticos que trabalham no governo estão bem colocados para empreender o tipo de trabalho analítico necessário para identificar medidas de

redução de custos e para persuadir os decisores eleitos para adotá-las (Mintron, 2007).

A preocupação central é adquirir mais eficiência, economia e eficácia dos serviços públicos. As organizações públicas são fragmentadas, postas em concorrência umas com as outras e avaliadas pelos resultados obtidos. A investigação na área das políticas públicas identifica 5 fases: formação e construção da agenda política, formulação das políticas e sua legitimação, decisão, implementação, avaliação e impacto (Rocha, 2010).

A atividade de avaliação não é uma atividade isolada e autossuficiente. Ela é uma das etapas do processo de planeamento das políticas e programas governamentais: gera informações que possibilitam novas escolhas, analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados (Cunha, 2006).

A avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social ou impacto do programa (Antico & Jannuzzi, 2005; Kraft & Furlong, 2012).

Os conceitos elementares relacionados com a atividade de avaliação das políticas públicas são, de acordo com Cunha (2006) os seguintes:

- i) Política – define a fase de formulação de políticas como sendo a fase em que as propostas ganham forma e estatuto. As políticas transformam-se em programas quando é explicitada a estratégia de implementação;
- ii) Plano – é o conjunto de programas que buscam objetivos comuns. O plano estrutura os objetivos gerais, desagrega-os em objetivos específicos e organiza ações programáticas em uma sequência temporal;
- iii) Programa – é um conjunto de atividades organizadas em um cronograma e com um orçamento específico disponível para a implementação de políticas;
- iv) Projeto – é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo;

- v) Objetivo – é a situação que se deseja obter no final da implementação do programa, mediante a aplicação dos recursos e conseguido com a realização das ações previstas;
- vi) Meta – é a dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo.

O paradigma clássico apresenta o Estado como fonte das políticas públicas. A ele compete articular os problemas através da agenda política, formular as respostas, implementar as soluções e controlar os resultados. Por vezes, nada disto ocorre num sistema de Governação. Neste caso, a formulação e implementação das políticas públicas é o resultado da interação de vários atores com diferentes objetivos, interesses e valores (Colebatch, 2005).

1.1.2. Objetivos, atores e instituições

A investigação académica na área de políticas públicas é crescente e pode ser encarada como um mecanismo que permite conhecer melhor a realidade e propor métodos e critérios para uma alocação mais efetiva de recursos públicos. Neste sentido, estas pesquisas procuram contribuir para que as políticas públicas atinjam o seu principal objetivo, ou seja, possam oferecer serviços públicos de qualidade (Capobianco et al., 2011).

Os objetivos gerais da política de segurança alimentar na União Europeia são os seguintes:

- i) Garantir um elevado nível de proteção da saúde humana e animal através de um aumento dos controlos em toda a cadeia alimentar;
- ii) Colocar a qualidade no centro das preocupações: indissociável da segurança dos alimentos, a noção de qualidade distingue dois níveis: a qualidade não negociável refere-se à segurança da nossa alimentação e às exigências mínimas em matéria de proteção do ambiente e das espécies animais e vegetais; a qualidade relativa e subjetiva tornam um género alimentício verdadeiramente único através do gosto, da aparência, do odor, dos métodos de produção e da facilidade de utilização;
- iii) Restabelecer a confiança dos consumidores: para restabelecer esta confiança, a segurança dos géneros alimentares é reforçada através de procedimentos mais rigorosos de vigilância e controlo. Por conseguinte, os consumidores devem poder dispor de informações claras e precisas sobre todas as questões relacionadas com a

segurança dos alimentos. A marcação CE de conformidade, as menções específicas como o rótulo ecológico ou as indicações geográficas e as denominações de origem protegidas são outras iniciativas que assumem como preocupações centrais a qualidade, a defesa dos consumidores e a defesa das produções tradicionais.

Considera-se poder o que pode ser traduzido na capacidade do Estado de articular os agentes e instituições em torno de uma trajetória de desenvolvimento, sendo importante enfatizar que a ação estatal é interdependente. Ou seja, ela tanto condiciona quanto é condicionada: (a) pela estrutura económica e tecnológica vigente nas economias nacionais; (b) pela base organizacional e trajetória histórica da burocracia e da política pública. (Jannuzzi et al., 2009)

As políticas públicas são definidas em determinado ambiente por atores. Estes atores podem ser indivíduos, grupos de interesse e instituições. A posição mais consensual atualmente vê a formação das políticas públicas como o resultado de uma dialética entre o poder político e a opinião pública. Os «media» têm um papel fundamental na determinação de quais os tópicos que devem ser discutidos e integrar a agenda política. A atenção do público raramente permanece por muito tempo focada num tema, mesmo que envolva um tema importante para a sociedade. Os temas surgem, atingem o auge da atenção pública e mesmo que não resolvidos desaparecem gradualmente (Rocha, 2010).

Os casos confirmados de *Bovine Spongiform Encephalopathy* (BSE), conhecidos publicamente em Portugal em meados de 1993, marcaram profundamente a agenda política e vieram colocar na opinião pública mediática as fragilidades da administração pública portuguesa e da comunidade científica, em contraponto com o poder político.

De acordo com Gonçalves (1995), “a falta de racionalidade científica da administração pública portuguesa torna-se hoje mais evidente perante as necessidades práticas da sua participação nos processos de decisão.” O diagnóstico, a confirmação laboratorial de BSE e a comunicação do Laboratório Nacional de Investigação Veterinária (LNIV) à Direção Geral de Pecuária (DGP), em animais importados do Reino Unido, foram efetuados desde 1990 e mantidos sob reserva. Face à notoriedade mediática, o governo solicitou à Assembleia da República uma audição parlamentar que decorreu na Comissão Parlamentar da Agricultura e

Mar. Os objetivos subjacentes foram o esclarecimento cabal da existência ou não de BSE e também do caráter transmissível da mesma ao Homem. Na sequência da audição de técnicos e cientistas com testemunhos contraditórios, a doença foi declarada oficialmente inexistente em Portugal. “De facto ao «cientificarem» um debate, os decisores políticos parecem ter querido restringir o âmbito da discussão, evitando o alargamento às esferas política e pública e a perda de controlo sobre o processo decisório que daí podia advir” (Gonçalves, 1995). A mesma autora refere ainda que “por decisão política, que foi buscar legitimidade ao parecer dos cientistas – ou melhor à ausência de consenso entre eles – fechou-se a controvérsia pública e justificou-se implicitamente a conduta da administração.”

“No sistema político o processo de decisão é complexo. Na verdade, são múltiplos os objetivos a atingir. Simultaneamente, no sistema político, o controlo da informação significa poder e os atores políticos podem conseguir mais vantagens, transigindo e negociando entre si as políticas a adotar.” (Rocha, 2010).

O caso da BSE em Portugal parece mostrar que, em Portugal, a autoridade política tenderia a ganhar no confronto com a autoridade científica. Ele revelava, em particular, uma dificuldade estrutural de uma Administração tradicionalmente centralizada e pouco aberta, seja à opinião científica, seja ao debate público, para gerir controvérsias públicas de base científica (Gonçalves, 1995).

As políticas públicas de segurança alimentar em Portugal seguem, como em toda a Europa, princípios e objetivos comuns, como foi referido. O trabalho de sistematização do governo alemão, (Germany, 2013) identifica os três principais objetivos da lei de segurança alimentar:

- i) Proteger a saúde humana. Só pode ser colocado no mercado um alimento seguro;
- ii) Salvaguardar os consumidores de fraude;
- iii) Garantir que o público recebe informações precisas e exatas.

Segundo o mesmo documento, no setor dos alimentos aplicam-se os princípios fundamentais da segurança alimentar. Eles delineiam as responsabilidades e os papéis desempenhados dentro da rede e formam pilares sobre os quais se apoia a estrutura da segurança alimentar.

Os sete princípios fundamentais da segurança alimentar, aplicáveis em toda a Europa são os seguintes:

1. O princípio da cadeia alimentar;
2. O princípio da responsabilidade do produtor;
3. O princípio da rastreabilidade;
4. Avaliação científica independente dos riscos;
5. Separação de avaliação de risco e gestão de risco;
6. O princípio da precaução;
7. Comunicação transparente de risco.

Como em toda atividade sociopolítica, é importante garantir a participação e o controlo social no processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garantir o compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade social pretendida pelas políticas públicas. Afinal, as decisões públicas são sempre difíceis, já que os recursos são em geral sempre insuficientes para atender à totalidade dos problemas (Jannuzzi, 2002).

1.1.3. Avaliação das Políticas Públicas

“O processo de avaliação representa um exame sistemático do projeto inicial de política (suas metas) e dos seus resultados, ou seja, uma análise de quanto os resultados efetivos se afastaram dos resultados esperados, dada a intervenção de elementos aleatórios e de gestão governamental” (Avellar, 2005). “Trata-se da última fase do processo político e tem como objetivo a especificação do que deve ser avaliado, a medida dos dados e a análise da informação (Rocha, 2010). Não se trata pois, de um conceito único já que variou ao longo da história. “A investigação sobre a avaliação cresceu de esforços pioneiros na década de 1930 e floresceu nos anos do pós-guerra com o desenvolvimento de novas metodologias para serem aplicadas ao crescimento rápido de programas sociais. As políticas sociais e os movimentos da administração pública têm contribuído para a profissionalização do campo de investigação” (Rossi et al., 2004).

Podemos distinguir, segundo refere Rocha (2010), três fases: (i) durante o período do *welfare state*, a avaliação tornou-se quase numa indústria pois era preciso avaliar o impacto dos programas sociais; (ii) Com a crise de 1973, houve uma retração das políticas sociais

ganhando relevo a análise de custo-benefício das políticas e programas; (iii) no âmbito da nova gestão pública (NPM) passa a integrar o processo de gestão. Hoje, não se fala em gestão pública sem avaliação.

“O crescente interesse dos Governos nos estudos de avaliação está relacionado com questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos constituem uma ferramenta para gestores, legisladores e implementadores de programas e políticas públicas” (Cunha, 2006). Constituem objetivos da avaliação assistir as pessoas e as organizações no sentido de melhorar os seus planos, políticas e práticas, em benefício do cidadão. Neste sentido, a avaliação ajuda os governos a decidir, se devem continuar ou terminar determinadas iniciativas de políticas, expandir e institucionalizar programas com sucesso e modificar ou reconfigurar parte de um programa (Rocha, 2010).

A avaliação pode incluir, segundo Cunha (2006): o planeamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento da sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. É um instrumento importante para a melhoria da eficiência da despesa pública, da qualidade da gestão e do controlo sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados do Governo. Além do carácter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspetos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas.

A avaliação tem sido, de um modo geral, definida como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redireccionamento dos seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de propostas e atividades. Nesse sentido, a avaliação revela-se como um importante mecanismo de gestão, uma vez que fornece informações para a tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas, pois possibilita conhecer o que está a acontecer e atuar sobre os factos de forma a realizar os ajustes necessários, economizando tempo e recursos, o que eleva a credibilidade

das ações públicas (Cavalcanti, 2001). Um dos principais propósitos da avaliação política pública é auxiliar os tomadores de decisão de política pública a comparar e avaliar políticas alternativas (Howlett, 2009).

É importante, todavia, sublinhar que a avaliação científica das Políticas Públicas esbarra, sistematicamente, com interesses, ideologias, informações e resistências institucionais. Mas claro, tal não acontece em todos os países. Em geral, o uso da avaliação depende de diversos fatores: sistema democrático, sistema político competitivo, descentralização das políticas, *background* educacional e profissional dos políticos e ainda clima de racionalidade e natureza dos assuntos que constituem a agenda política (Rocha, 2010).

A implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de a colocar em ação, que podem potencializar ou criar barreiras adicionais à sua concretização. Como tem demonstrado a história, a resistência às mudanças – legítimas ou não - pelos agentes implementadores, os embates corporativos ou político-partidários entre as diferentes esferas de poder público são elementos que não podem ser desprezados no processo de formulação e implementação de políticas públicas (Jannuzzi, 2002).

A fase da implementação e execução das políticas é considerada como sendo a mais complexa. Trata-se da fase de execução de serviços para o cumprimento de objetivos e metas pré-estabelecidos, visando obter os resultados pretendidos (Alves, 2010).

A nova administração pública advoga a aplicação de princípios e instrumentos gerenciais clássicos na organização pública. Por exemplo, a distinção clara entre a política e a administração, tendo como resultado uma separação prática e física entre o processo político de tomada de decisão (realizado pelos Ministérios, Gabinetes e Parlamento) e a execução administrativa dessas decisões (concentradas na administração pública) (Cunha, 2006).

1.1.4. Processo de Europeização

O fenómeno da integração europeia constitui um dos mais evidentes exemplos de transformação nos processos políticos na Europa do Pós-Guerra. Em termos

teóricos, a partilha de responsabilidades e/ou autoridade governativa com o nível supranacional (entre outros) tem levado alguns autores a sugerirem um esvaziamento do Estado Central, à medida que os processos de políticas públicas envolvem um maior número de agentes (Jalali, 2007).

O progressivo assumir pela União Europeia de algumas das funções anteriormente da competência geral dos Estados, não tendo sido secundado por um proporcional aumento da participação política dos cidadãos na vida comunitária, leva estes últimos a esperar das instituições maiores índices de «*accountability*» e de controlo democrático (Lobo-Fernandes, 2006).

Segundo Bulmer & Radaelli (2004) o processo de europeização é um processo complexo que implica não apenas a imposição de comportamentos, através de diretivas, mas também aspetos menos tangíveis como valores e crenças. Por outro lado, é imperioso ter em conta que o debate sobre o projecto comunitário é actualmente acompanhado por uma importante mudança de agulha no foco da investigação: do estudo da integração passou-se, em grande medida, para o estudo da governação europeia, uma governação alicerçada hoje numa estrutura multidimensional muito complexa que é porventura um dos elementos mais importantes do excepcionalismo comunitário (Lobo-Fernandes, 2006).

Os 25 anos do Portugal europeu foram marcados por uma forte aceleração do tempo histórico das transformações económicas e sociais. Estas transformações ainda não foram devidamente entendidas e incorporadas nos comportamentos coletivos, em especial pelos responsáveis políticos e pelas organizações de representação corporativa de interesses empresariais, sindicais e profissionais, e através da consensualização, aprovação e execução de incontornáveis reformas estruturais nas instituições, nas políticas públicas e nos modelos de governação (Mateus, 2012).

De acordo com Bulmer & Radaelli (2004) podem ser identificados quatro padrões de governação, cada um associado em particular, a determinado tipo de política.

- i) O primeiro é a governação por negociação, o qual é o processo mais comum de decidir políticas comunitárias. São exemplos, as pescas, a emigração e a política externa;
- ii) O segundo é a governação com base na hierarquia, em que as instituições europeias (como a Comissão, o Conselho da Europa e o Tribunal das Comunidades) têm um papel considerável, podendo recorrer a mecanismos de imposição aos Estados-Membros. A forma de imposição varia com o que é chamado de integração positiva e integração negativa. No primeiro caso, embora as políticas possam ser precedidas de negociação, são impostas sob a forma de diretivas (veja-se o caso, do controlo da poluição, as políticas sociais, as políticas veterinárias, etc.). A Comissão assegura que a legislação comunitária seja, efetivamente, aplicada; No caso da integração negativa, está-se perante a construção do mercado, levando à remoção das barreiras nacionais. Assim, não é necessária a legislação;
- iii) Noutras áreas, a União Europeia é apenas uma arena para trocar ideias. São exemplos, em grande medida, a política externa e a cooperação entre políticas, as políticas de emprego e o asilo político. Nestes casos, os acordos podem tomar a forma de declaração conjunta ou de meras recomendações. Chama-se a este processo de coordenação facilitada.

Poderíamos argumentar que, além de um processo de europeização vertical, de cima para baixo, também poderíamos falar de um processo de europeização horizontal baseada na convergência de políticas. Esta forma de europeização horizontal conduziria diferentes países a adotar políticas para criar um regime de estabilização. Este processo de europeização horizontal inclui também muitos processos que ocorrem entre o nível supranacional e nacional. Este nível transnacional direciona a integração, ou pelo menos a crescente cooperação entre os parlamentos nacionais, administrações públicas, sector judiciário, comités económicos e sociais e outras áreas (Magone, 2006). Mas a europeização não é um processo mecânico pois, envolve ideias, valores e identidades nacionais, daí, que estados nacionais com culturas diferentes respondam de forma diversa ao processo de Europeização, mesmo em domínios puramente jurídico, como sejam as diretivas comunitárias (Rocha, 2010).

O efeito da europeização é particularmente relevante em contextos como o português, dada a sua posição periférica, quer em termos políticos, quer em termos económicos no seio da UE (Jalali, 2006).

Existem três funções normalmente realizadas pelos Estados no período pós II Guerra: regulação (medidas destinadas a resolver problemas de imperfeição ou de falha do mercado), redistribuição (transferência de recursos e garantia do bem-estar), e estabilização (uso de instrumentos fiscais e monetários para assegurar o crescimento económico, a estabilidade dos preços e níveis de emprego satisfatórios). Ora, das três funções referidas é a regulação que o autor considera mais presente na União Europeia, sobretudo em virtude da ênfase colocada na harmonização necessária ao funcionamento eficaz do mercado interno (Lobo-Fernandes, 2006).

Os países da União Europeia sofrem restrições emergentes de políticas definidas pela União, onde tudo se negocia. A regulação é a forma como se define quase tudo, contudo este processo está altamente institucionalizado. É permanente e contínuo e às decisões falta legitimidade democrática, já que o único órgão representativo é o Parlamento (Rocha, 2010).

Neste contexto “merece destaque o rápido crescimento de entidades reguladoras em Portugal desde a viragem do Século, numa confirmação nacional de que a regulação é a (única) componente dos governos modernos em expansão. Em parte, tal resulta do processo de europeização, na medida em que a integração europeia é geradora de práticas reguladoras. Ao mesmo tempo, a teia reguladora emergente é também potencialmente limitadora da autonomia do executivo na medida em que a sua ação poderá restringir a intervenção das estruturas do poder executivo (Jalali, 2006).

A delegação de poderes reguladores em instituições independentes surge em grande medida como uma solução para resolver problemas de governabilidade. A questão política mais difícil residirá na forma de conciliar e tornar eficazes os – aparentemente contraditórios – objetivos de independência das agências e de responsabilização pública (Lobo-Fernandes, 2006).

De acordo com Rocha (2010), o tema da europeização das instituições administrativas e das políticas públicas obriga a uma referência especial a algumas estratégias:

- i) A primeira consiste na adoção do *New Public Management* (NMP), como paradigma da nova gestão pública e da reforma da administração pública comunitária.
- ii) A segunda referência tem de ser feita às agências europeias de regulação. Os eurocratas assumem que o mercado não se autorregula. Torna-se necessário fazer funcionar estruturas europeias que imponham regras aos mercados e que evitem posições dominantes. Analisando o funcionamento da EMEA (*European Agency for the Evaluation of Medicinal Products*) e a EFSA (*European Food Safety Authority*). “As práticas regulatórias configuram-se hoje como o modelo privilegiado de autoridade, quer nos Estados membros quer na União Europeia” (Lobo-Fernandes, 2006).
- iii) Em terceiro lugar, a europeização tem lugar como consequência da adoção do mesmo modelo de organização de ensino. São ideias comuns a identidade da administração pública como disciplina, o ensino de carácter interdisciplinar e multidisciplinar e ainda a existência de duas áreas dominantes: a gestão pública (identificada como *New Public Management* - NMP), como paradigma da nova gestão pública e a análise das políticas públicas.

“Os alicerces fundamentais do edifício da Saúde Pública Europeia, o setor farmacêutico e o setor alimentar, são hoje técnica e cientificamente assessorados respetivamente pela EMEA e pela EFSA. Daí que alguns autores falem de «europeização da ciência» como instrumento adotado para responder às supracitadas intercorrências. Neste domínio, a defesa da Saúde Pública aparenta soerguer-se sobre o desiderato de unificação do mercado europeu” (Sousa, 2009).

Jalali (2006) sugere uma transferência para outras instituições e níveis de funções tradicionalmente desempenhadas pelos estados nacionais, gerando assim um Estado nacional cuja “fachada externa” permanece essencialmente inalterada, mas cujo conteúdo é cada vez mais vazio. O mesmo autor refere ainda que “em contextos como o Português, caracterizados por uma fraca articulação direta por parte da sociedade civil e dos grupos de pressão dos seus interesses em Bruxelas, os executivos beneficiam ainda mais desproporcionalmente deste

«trunfo europeu». O monopólio de representação de interesses nacionais na UE dos executivos facilita assim este processo de vinculação externa.”

1.2. A EVOLUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM PORTUGAL

Na sequência da abordagem à temática das políticas públicas, em particular no setor da segurança alimentar, é fundamental que as mesmas possam ser analisadas ao longo do tempo, por forma a compreender a evolução que sofreram, influenciadas por profundas transformações políticas no país. As alterações governamentais, desde o primeiro governo provisório, em 1974 até à atualidade, foram decisivas na abordagem política e pública do tema. A grande mudança coincide com a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, em 1986. Existem duas fases estruturantes. Na primeira fase, anterior a esta data, a segurança alimentar surge nos programas governamentais de forma não explícita, integrada nas políticas setoriais da agricultura e pescas e mais tarde incluída na qualidade alimentar. Na segunda fase, o tema é abordado de forma mais específica, contando com o processo de europeização da segurança alimentar, em particular após as crises alimentares na década de 1990, a publicação dos novos regulamentos comunitários, vulgarmente conhecidos como “pacote de higiene”, com uma maior responsabilização dos produtores e a focalização na defesa do consumidor, tendo como principal objetivo aumentar a informação ao consumidor, como é o caso da nova legislação relativa à rotulagem dos géneros alimentícios, publicada em 2011 e obrigatória a partir de dezembro de 2014.

Da análise dos programas governamentais, que se segue, é possível verificarmos a crescente autonomização da segurança alimentar, como consequência evidente da prioridade dada às políticas deste setor de atividade que envolve todas as pessoas, à escala mundial, no papel de consumidores.

1.2.1. Programas Governamentais

O programa do I Governo Provisório, em 1974, incluiu “a dinamização da agricultura e a reforma gradual da estrutura agrária na política económica e financeira”. A referência “à criação de um serviço veterinário que assegure não só a sanidade animal, mas também a saúde

pública” surge em 1976, no Programa do I Governo Constitucional (PG, 1974). Neste programa e nos seguintes, a agricultura e pescas estão integradas nas políticas setoriais.

Decorridos 2 anos, no curto II Governo Constitucional, as políticas estão “vocacionadas para a montagem dos organismos e serviços públicos designadamente no desenvolvimento acelerado das direções regionais” (PG, 1976). Neste mesmo ano, no Programa do III Governo Constitucional (PG, 1978), surge pela primeira vez o conceito de qualidade alimentar, no domínio social. A promoção de medidas que “visem a maior justiça social no mundo rural, nomeadamente nos domínios da assistência social, da saúde, das remunerações do trabalho e da própria qualidade alimentar”. Neste Programa - em execução de agosto a novembro 1978 é também referida a “dinamização dos mecanismos responsáveis pela integração da política do setor considerado nas suas três dimensões: produção, comercialização e transformação”. Foi, nesta altura, abordada a conceção da cadeia alimentar e as diferentes fases produtivas, conceitos aliás que predominam nas políticas atuais (PG, 1978). O Programa do IV Governo, (PG², 1978) nesse mesmo ano, destaca a execução de ações de sanidade e melhoramento.

Continuação das ações de sanidade e melhoramento vegetal e animal, de âmbito nacional, regional e local, bem como a execução de uma política de qualidade alimentar, nomeadamente pela efetiva aplicação da legislação vigente e sua adequação às disposições internacionais em matéria de regulamentação e normalização e implementação do Instituto da Qualidade Alimentar, em moldes europeus, superando a atual indefinição estrutural. (PG², 1978).

Em 1979, o V Governo Constitucional (PG, 1979), integra nas medidas da área económica as “prioridades para orientação e fomento das produções, tendo em vista a satisfação das necessidades alimentares, bem como outras medidas de promoção de novas modalidades de associação, especialmente cooperativas” (PG, 1979). O Governo que se seguiu mantém a “preocupação de aumento da produção e da produtividade dos fatores produtivos e qualidade dos produtos. Já na década de 80, a agricultura assume antes o papel estrutural na economia nacional” (PG, 1980). No VII Governo associa-se à “agricultura os valores reais de preservação ecológica e o tradicionalismo português.” (PG, 1981) “A consolidação e o melhoramento, principalmente pela política da qualidade, do nível das

explorações agrícolas nas produções de comércio internacional garantido”, são propósitos mencionados no Programa do VIII Governo Constitucional (PG², 1981).

Em 1983, período que antecedeu a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, é pela primeira vez referida a “política de produção de alimentos segundo padrões de qualidade compatíveis com os níveis europeus”. É ainda destacada “a integração progressiva da produção, transformação e comercialização dos produtos alimentares num modelo coerente e eficaz, a permitir previsões, de acordo com a nova orientação agrária” (PG, 1983).

“A ação do Estado no grupo de atividade complementar da produção - defesa sanitária da produção agrária (vegetal e animal) e o fomento dos padrões de qualidade dos produtos agroalimentares para consumo interno e para a exportação”, são algumas das medidas preconizadas no X Governo (PG, 1985).

Em 1986, com a entrada de Portugal na Comunidade Europeia ocorreu a grande mudança. Já em 1987, mantém-se a referência à “valorização da produção cumulativamente com a melhoria dos padrões de qualidade dos produtos agroalimentares” (PG, 1987). Com a concretização do Mercado Único Europeu e o final do período transitório de adaptação à Política Agrícola Comum, no XII Governo (PG, 1991), impôs-se a importância da qualidade dos produtos alimentares. Um dos propósitos definidos por este Governo foi “intensificar os esforços para a competitividade do setor agroalimentar e para a afirmação de uma superior qualidade dos produtos alimentares, como fator determinante da melhoria dos rendimentos dos agricultores, da autossustentação das empresas e da satisfação das crescentes exigências dos consumidores.”

Neste âmbito, o programa governamental visa, entre outras medidas, “o desenvolvimento de sistemas de garantia de qualidade nas empresas agroalimentares, a criação de um sistema integrado de regulamentação e proteção das denominações de origem de produtos com especificidades próprias e a reformulação do sistema de controlo oficial da qualidade dos produtos alimentares, que reforce os mecanismos de controlo, assegure a transparência das trocas comerciais e a obtenção de um maior nível de proteção do consumidor” (PG, 1991).

No programa do XIII Governo, a abordagem desta temática é essencialmente dirigida para “a competitividade e o reequilíbrio financeiro das empresas agrícolas e agroalimentares.” (PG, 1995) Ao contrário do programa anterior, o XIV Governo, refere-se à “promoção da produção agroalimentar adequada às tendências da procura e compatível com as crescentes exigências dos consumidores em matéria de qualidade e segurança alimentar” (PG, 1999).

Em 2002, o XV Governo (PG, 2002) reforça a qualidade dos produtos e a segurança alimentar para além das medidas instituídas no setor agrícola. O tema da segurança alimentar é introduzido no capítulo da defesa do consumidor – “a segurança alimentar é uma das áreas que justifica particular realce, importando incentivar e apoiar a implementação de uma entidade de fiscalização e controlo da segurança alimentar, como forma de proteger a saúde e segurança dos consumidores” (PG, 2002).

Decorridos 2 anos, no XVI programa governamental, existe uma clara aposta na área produtiva e no desenvolvimento designadamente na adoção de um referencial de prioridades que valorize a competitividade, a defesa do ambiente, a segurança alimentar e a qualidade e especificidade, entre outras. Também neste programa, o Governo procurará reforçar a confiança dos consumidores, através das seguintes medidas: “a realização sistemática de ações de controlo e fiscalização, bem como de informação pública permanente, transparente e rigorosa e a reestruturação dos organismos com competências na área da fiscalização e controlo da qualidade alimentar, no sentido de uma definição clara de responsabilidades”.

Como refere o documento programático do XVI Governo Constitucional a segurança alimentar associada à defesa do consumidor é assumida como prioridade política da União Europeia.

A relevância que a política de defesa do consumidor assume hoje no seio da União Europeia, bem como o reconhecimento do seu carácter transversal em áreas tão díspares quanto o comércio eletrónico, o acesso à justiça, a segurança alimentar ou os serviços de interesse geral colocam esta política no centro das prioridades das sociedades modernas. A segurança alimentar surge, de forma persistente, associada à defesa do consumidor, assumindo-se como uma prioridade política da União Europeia e consequentemente dos Estados Membros (PG, 2004).

Em 2005, no programa do XVII Governo, a proteção e promoção da saúde são referidas, mencionando o artigo 64.º, da Constituição Portuguesa de 1976: “todos têm o direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover”. Neste programa apostou-se no relançamento da política de defesa do consumidor, alertando para a necessidade de Portugal ter um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Perspetivou-se a revisão dos normativos sobre segurança dos produtos e serviços de consumo, dando especial destaque aos problemas da alimentação, quer pelo respetivo impacto na saúde humana quer pelo interesse universal que representam. Ainda na definição das políticas públicas é referida, numa perspetiva integrada da segurança alimentar, a manutenção das funções de garantia da segurança dos alimentos no Estado.

Crises recentemente ocorridas como as da BSE, da gripe das aves, dos nitrofuranos nos frangos, das dioxinas, da utilização de hormonas na produção pecuária, da utilização abusiva de antibióticos em animais e dos resíduos de pesticidas em legumes e frutas colocam a segurança alimentar entre as principais preocupações dos cidadãos devido às suas consequências potencialmente catastróficas. Cabe ao Estado garantir a qualidade dos alimentos, tanto de origem animal como vegetal - inclui os destinados a animais, desde a produção até ao consumo (PG, 2005).

Ao estabelecer como um dos seus objetivos o relançamento da política de defesa dos consumidores, foi considerado indispensável a revisão dos normativos legais sobre segurança de produtos e serviços de consumo, com particular relevo para os problemas da alimentação e da saúde pública. Para alcançar este objetivo houve que assegurar uma atuação credível ao nível da avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, procurando restringir a ocorrência de danos sociais nas áreas da saúde, da economia e da defesa dos consumidores.

A experiência veio demonstrar que a existência de cerca de quatro dezenas de serviços e organismos públicos, a maioria dos quais integrados no Ministério da Agricultura e Pescas, com atribuições e competências no controlo oficial dos géneros alimentícios, poderia inviabilizar a eficácia desejável na atuação da prevenção e da contenção de comportamentos que pusessem em risco a cadeia alimentar.

Entendeu-se, pois que a fim de aumentar a confiança dos consumidores, deveria ser estabelecido um modelo que congregasse num único organismo a quase totalidade dos serviços relacionados com a fiscalização e com a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar por forma a reforçar a relação entre avaliadores e gestores dos riscos, sem que a vertente de avaliação e comunicação perdesse o seu carácter independente. Deveria ser assegurada a cooperação com a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA), no âmbito das suas atribuições, conforme se dispõe no Regulamento (CE) n.º 178/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro.

Neste contexto, foi criada a 30 de dezembro de 2005, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), através da publicação do Decreto-lei n.º 237/2005, na dependência hierárquica do ministro que tutela a área da economia, sendo a autoridade administrativa nacional especializada no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização económica. É ainda designada, tal como referido no artigo 2.º, do Capítulo I, do mesmo diploma como “autoridade nacional de coordenação do controlo oficial dos géneros alimentícios e o organismo nacional de ligação com outros Estados membros, sendo responsável pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, bem como pela disciplina do exercício das atividades económicas nos sectores alimentar e não alimentar, mediante a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora das mesmas” (Decreto-Lei n.º 237/2005).

Em 2009, na constituição do XVIII Governo a abordagem à segurança alimentar foi integrada na defesa dos consumidores, sendo considerada a relação entre a defesa dos consumidores com a competitividade, a qualidade de vida e a segurança alimentar das populações, como se pode verificar na seguinte citação do programa de Governo.

A promoção da defesa dos consumidores é um elemento central para a melhoria da competitividade, para relações económicas equilibradas e para a promoção da qualidade de vida e da segurança alimentar. Por outro lado, torna-se necessária a garantia de um sistema nacional de defesa do consumidor, para assegurar a proteção dos direitos dos consumidores e a existência de resposta às suas queixas, reclamações e pedidos, com especial relevo para o papel da Direção Geral do

Consumidor (DGC) e da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) (PG, 2009).

No Programa do XIX Governo, ainda em funções, o tema da segurança alimentar está ligado ao “aumento da produção nacional com vista a contribuir para a autossuficiência alimentar medida em valor, ao aumento do rendimento dos agricultores e à garantia da transparência nas relações produção-transformação-distribuição da cadeia alimentar” (PG, 2011). A abordagem integrada de toda a cadeia alimentar, da produção até à distribuição, é considerada essencial para a eficácia do controlo oficial realizado pelas autoridades competentes.

Neste Governo, em 2012, é criada com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2012 de 17 de janeiro a Direcção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) que tem por missão a definição, execução e avaliação das políticas de segurança alimentar, de protecção animal e de sanidade animal, protecção vegetal e fitossanidade, sendo investida nas funções de autoridade sanitária veterinária e fitossanitária nacional e de autoridade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar. À DGAV compete ainda assegurar a representação junto das instâncias nacionais, comunitárias e internacionais nos domínios relativos às suas atribuições, bem como a coordenação do Sistema de Alerta Rápido, das missões do serviço alimentar e veterinário da Comissão Europeia, e dos grupos do Codex Alimentarius, bem como coordenar a elaboração do plano nacional de controlo plurianual integrado, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem estar dos animais. A DGAV, segundo o mesmo diploma, define e coordenar as estratégias de promoção da segurança dos géneros alimentícios, de alimentos para animais e materiais em contacto com géneros alimentícios em articulação com a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, bem como da fitossanidade e protecção e sanidade dos animais.

A criação da Secretaria de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Mar, antes Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, no XIX Governo Constitucional, determinou a necessidade de proceder à alteração ao Decreto-Lei 86-A/2011, de 12 de julho, alterado pelo Decreto-Lei 246/2012, de 13 de novembro, que aprova a Lei Orgânica do XIX Governo

Constitucional, de forma a atualizar o elenco de membros do Governo constante daquele diploma.

1.2.2. Contexto europeu

É evidente a importância do contexto europeu na evolução das políticas públicas de segurança alimentar. Como foi referido, o processo de europeização do setor da segurança alimentar tem tido, como é óbvio, impactos diretos na aplicação e implementação de legislação comunitária, sob a forma de diferentes atos legislativos.

Existem vários tipos de atos legislativos aplicados de diferentes formas:

- i) Um regulamento é uma disposição legislativa diretamente aplicável e vinculativa em todos os Estados-Membros. Os Estados-Membros não têm que a transpor para a legislação nacional, embora esta possa ter que ser alterada para evitar conflitos entre ambas.
- ii) Uma diretiva é uma disposição legislativa que vincula os Estados-Membros, ou um grupo de Estados-Membros, com vista a atingir um determinado objetivo. Normalmente, as diretivas têm de ser transpostas para o direito nacional para se tornarem eficazes. Significativamente, a diretiva especifica o resultado a atingir: cabe aos Estados-Membros decidir, individualmente, a forma de o conseguir.
- iii) Uma decisão pode ser dirigida a Estados-Membros, grupos de pessoas ou até mesmo pessoas singulares. É obrigatória em todos os seus elementos. As decisões são utilizadas, por exemplo, para tomar posição sobre propostas de concentrações de empresas.
- iv) As recomendações e os pareceres não têm carácter vinculativo.

Toda a nova legislação europeia deve basear-se num artigo específico do Tratado, que é designado a “base jurídica” dessa legislação e que determina o procedimento legislativo a seguir. O tratado estabelece o processo de decisão, incluindo as propostas da Comissão, as leituras sucessivas pelo Conselho e pelo Parlamento e os pareceres dos órgãos consultivos. Também estabelece quando é exigida a unanimidade e quando é suficiente a maioria qualificada na adoção de legislação pelo Conselho. A grande maioria da legislação da UE é adotada de acordo com o “processo legislativo ordinário” (Anexo 1).

Na União Europeia, as primeiras preocupações com o abastecimento de alimentos datam dos primórdios da sua constituição, em 1957, ano em que o Tratado de Roma institui a Comunidade Económica Europeia (CEE) ou Mercado Comum. “A União foi criada com o objetivo de pôr termo às frequentes guerras sangrentas entre países vizinhos, que culminaram na Segunda Guerra Mundial” (União Europeia., 2014). “A Política Agrícola Comum (PAC), concebida para remediar as carências alimentares do pós-guerra entrou em vigor em 1962, com o objetivo principal de garantir a autossuficiência alimentar dos cidadãos europeus”.

Os anos 60 foram um bom período para a economia, favorecida pelo facto de os países da União Europeia terem deixado de cobrar direitos aduaneiros sobre as trocas comerciais realizadas entre si. Além disso, decidem também implantar um controlo conjunto da produção alimentar, de forma a assegurar alimentos suficientes para todos. Muito rapidamente começaram a registar-se excedentes de determinados produtos agrícolas (União Europeia., 2014).

Na década de 1970, a Comunidade atingiu e superou a autossuficiência alimentar para uma grande parte dos produtos agrícolas. De uma lógica produtivista, o setor agrícola e a indústria alimentar evoluíram para uma lógica destinada a satisfazer cada vez mais as necessidades e as exigências dos consumidores em matéria de segurança e qualidade dos produtos. A política de defesa dos Consumidores, não incluída no Tratado de Roma, foi reconhecida em 1972, no Conselho Europeu de Paris.

Em 1986, é assinado o Ato Único Europeu, um Tratado que prevê um vasto programa para seis anos destinado a eliminar os entraves que se opõem ao livre fluxo de comércio na UE, criando assim o “Mercado Único”. O Ato Único permitiu a introdução da noção de consumidor no Tratado (ex-artigo 100º). A partir dessa altura, a Comissão pôde apresentar medidas com vista à defesa dos consumidores, tendo como base política um “elevado nível de proteção.

Durante a década de 1990, a segurança alimentar é encarada com grande ênfase devido às conhecidas crises alimentares o que levou a que, em sede comunitária, se olhasse para a dispersão da legislação vigente, com a preocupação acrescida de incluir na sua previsão os riscos da alimentação animal contaminada.

As crises alimentares constituíram um ponto de viragem da política em matéria da defesa dos consumidores e da segurança dos alimentos. Para além da preocupação decorrente da gravidade das doenças e da possível contaminação do ser humano estas situações vieram evidenciar os limites da legislação comunitária e provocaram uma reação forte das autoridades públicas nesta área (Simões, 2007).

São exemplos dessas crises, a crise da Encefalopatia Espongiforme Bovina – BSE, do acrónimo inglês *Bovine Spongiform Encephalopathy*, a exportação de soja geneticamente modificada para a Europa, ambas em 1996; a crise das dioxinas, em 1999; já em 2003, a crise dos nitrofuranos, em Portugal. “Outras questões da área alimentar foram mediatizadas, influenciando e afligindo a opinião pública europeia, como o uso de hormonas na produção de carne, a utilização de antibióticos como promotores de crescimento dos animais, a presença de resíduos e pesticidas nos vegetais, entre outros”. Estas crises no sector da alimentação humana e animal abalaram a confiança dos consumidores dos Estados Membros e importadores de géneros alimentícios da Comunidade. Mais tarde, viriam a sujeitar os sistemas de controlo a pressões sem precedentes que acabaram por revelar as suas lacunas. “A União Europeia começou a empregar esforços para a redução de riscos, ao mínimo, através de uma estratégia global de segurança alimentar, lançando a designada política comunitária “do prado ao prato”, não apenas aos alimentos produzidos na UE mas também aos importados de países exteriores à União” (Simões, 2007).

As crises alimentares que ocorreram nos anos 90, contribuíram para que as questões da garantia da higio-sanidade dos alimentos dominassem o centro da discussão no âmbito das políticas agrícolas e alimentares europeias. Em resultado destas crises e na tentativa de fortalecer a política europeia do Mercado Único que permitia a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais entre os países da CE, a Comunidade Europeia passou a desempenhar um papel regulador importante aos mais vários níveis da cadeia alimentar, desde a produção até à distribuição. Neste âmbito, aumentar a confiança dos consumidores, rever, alterar, uniformizar e harmonizar a legislação ao nível da produção e distribuição de alimentos, na tentativa de aproximar a legislação entre todos os Estados membros foram as prioridades assumidas pela nova abordagem da segurança alimentar na Europa (Graça & Gregório, 2012).

Somente com a assinatura do Tratado de Maastrich, em 1993, se iniciou o primeiro quadro efetivo na área da Saúde Pública. Neste contexto, foi criada em 1997, a Direção Geral da Saúde e Proteção dos Consumidores na Comissão Europeia tendo responsabilidades ao nível das características higio-sanitárias dos géneros alimentícios e na gestão e comunicação dos seus riscos (Graça & Gregório, 2012).

A necessidade de uma aplicação prática e coordenada desta abordagem global e integrada da segurança dos alimentos tornou-se evidente em abril de 1997, quando a Comissão Europeia publicou um documento de reflexão, com uma série de ideias para análise e debate público sobre os Princípios gerais da legislação alimentar da União Europeia - Livro Verde.

A publicação do Livro Verde sobre os princípios gerais da legislação alimentar da UE foi o primeiro passo dado no sentido de uniformizar e melhorar a legislação europeia existente no domínio da segurança alimentar. Estas medidas foram também medidas económicas pois permitiam uma circulação mais segura e uniformizada de produtos alimentares no espaço único europeu (Graça & Gregório, 2012).

Em matéria de autorização e utilização dos novos alimentos e ingredientes alimentares, a Comissão publicou em maio de 1997, o Regulamento (CE) n.º 258/1997 do Parlamento Europeu e do Conselho. Os novos alimentos e ingredientes alimentares abrangidos pelo Regulamento são aqueles que ainda não são significativamente utilizados para consumo humano e estão integrados nas seguintes categorias: "alimentos e ingredientes alimentares: (i) com uma estrutura molecular primária nova ou alterada; (ii) que consistam em microrganismos, fungos ou algas; (iii) que consistam em ou tenham sido isolados a partir de plantas e ingredientes alimentares isolados a partir de animais; (iv) cujo valor nutritivo, metabolismo ou teor de substâncias indesejáveis foi modificado de modo significativo durante o processo de produção" (Camilo, 2008).

Na década de 2000, "os reflexos da constituição do Mercado Único Europeu em 1992 e das crises alimentares desencadeadas pela BSE em 1996 continuam a ser evidentes na organização política e nos documentos estratégicos da Comunidade Europeia. Em particular,

através da implementação de políticas de controlo e fiscalização da segurança alimentar” (Graça & Gregório, 2012). Em janeiro de 2000, foram publicados os resultados do processo de consulta e debate do Livro Verde, sendo apresentadas propostas de ação comunitária em matéria de segurança alimentar, resultando na promulgação do Livro Branco sobre a segurança dos alimentos. Este documento pretende “garantir os mais elevados padrões de segurança dos alimentos na UE constitui uma das principais prioridades políticas da Comissão”.

Quando o Livro Branco e a legislação da segurança alimentar foram traduzidos pelos nossos juristas linguistas em Bruxelas foram cometidos alguns erros semânticos. Não se fez a distinção entre *Food Security* e *Food Safety* e traduziu-se simplesmente por Segurança Alimentar, quando a primeira expressão se prende com a garantia do abastecimento alimentar das populações e a segunda com a segurança sanitária dos alimentos (Bernardo, 2009).

O presente Livro Branco reflete essa prioridade e propõe uma abordagem radicalmente nova, “ou seja uma abordagem mais coordenada e integrada «da exploração agrícola até à mesa». A garantia da segurança alimentar assume-se como uma das prioridades políticas da Comissão” (Graça & Gregório, 2012). Estas propostas sobre segurança alimentar, refletiram-se no Regulamento (CE) n.º 178/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios. Este Regulamento, de aplicação obrigatória em todos os Estados Membros, surgiu igualmente da necessidade de reforçar, melhorar e desenvolver os sistemas de segurança e controlo dos alimentos até então existentes. Este diploma basilar entendido como “Normas e Princípios Gerais da Legislação Alimentar” viria a ser progressivamente implementado entre 2002 e 2005.

A estratégia, no domínio da segurança dos alimentos, desenvolvida no seio da UE, baseou-se em quatro pilares fundamentais, segundo Simões (2007):

- i) Normas de segurança dos géneros alimentícios para consumo humano e dos alimentos para animais;
- ii) Pareceres científicos independentes (acessíveis ao público);

- iii) Medidas destinadas a garantir a aplicação das normas e o controlo dos processos;
- iv) Reconhecimento de que os consumidores têm o direito de escolher os alimentos com base em informações completas sobre a sua proveniência e os respetivos ingredientes.

A legislação alimentar da UE passou a ser feita ou adaptada, com base em conceitos, princípios e normas gerais comuns a todos os Estados Membros. A análise de risco e o princípio da precaução deveriam ser aplicados sempre que necessário. Deveria abranger toda a cadeia alimentar, incluindo a produção de alimentos para animais e haveria lugar à atribuição de responsabilidades pela produção de alimentos seguros, transformação e distribuição a todos os operadores das empresas do setor alimentar e do setor dos alimentos para animais.

O estudo do conceito de risco e análise de risco é de importância vital no estudo das políticas públicas de segurança alimentar. A definição de risco como “a função da probabilidade de um efeito nocivo para a saúde e da gravidade desse efeito como consequência de um perigo (s) em alimentos.” Por outro lado, análise de risco é “uma abordagem deliberada, estruturada e formalizada para a compreensão do risco e quando necessário, a redução do mesmo. É geralmente reconhecido que a análise de risco consiste em três componentes: a avaliação, a gestão e comunicação do risco” (Jouve et al., 1998).

De acordo com a *European Food Information Council* (2003) “avaliar riscos e determinar a melhor maneira de os gerir, ampliados à escala da União Europeia constitui um enorme desafio. É difícil apreciar todos os aspetos do risco e visualizar todas as consequências de uma medida de controlo; uma vez que existe sempre um certo grau de incerteza. A análise de risco é uma forma sistemática de avaliar melhor os riscos, alcançar a transparência na sua complexidade e resolver as dúvidas e lacunas. Este sistema facilita a adoção de decisões, em matéria de gestão de riscos, e sua comunicação.”

A avaliação dos riscos é uma abordagem científica para estimar um risco e para compreender os fatores que o influenciam. Começando com uma declaração de propósito ou formulação de um problema, o processo inclui quatro elementos: identificação do perigo, avaliação da exposição, caracterização do perigo e caracterização do risco. (Jouve et al., 1998).

De acordo com os mesmos autores:

- i) A identificação do perigo consiste na identificação de agentes biológicos (microrganismos e toxinas) e/ou, dependendo da finalidade, agentes químicos e físicos capazes de causar efeitos adversos na saúde, que podem estar presentes em um determinado alimento ou grupo de alimentos. A chave para a identificação de perigo é a disponibilidade de dados de saúde pública e uma estimativa preliminar das fontes, frequência e quantidade do (s) agente (s) em causa;
- ii) A avaliação da exposição é a avaliação qualitativa e/ou quantitativa da probabilidade da ingestão de agentes biológicos, químicos através dos alimentos, bem como a exposição de outras fontes, se pertinente. A avaliação da exposição envolve a consideração de: a frequência ou a probabilidade de contaminação dos alimentos por parte do agente patogênico e sua prevalência/nível nesses alimentos ao longo do tempo, até o momento do consumo; os padrões de consumo e hábitos (ou seja, informações "dietética");
- iii) A caracterização do perigo é a avaliação qualitativa e/ou quantitativa da natureza dos efeitos adversos para a saúde associados com agentes físicos, químicos e biológicos que possam estar presentes nos alimentos. Para os agentes biológicos, os fatores a serem considerados quanto à fisiologia e à patogenicidade/virulência do microrganismo, estão relacionados com a dinâmica de infecção e com a suscetibilidade do hospedeiro. Quando os dados são obtidos, deve ser realizada uma avaliação de dose-resposta. A avaliação da dose-resposta determina a relação entre a magnitude da exposição (dose) a um agente biológico, químico e físico e a gravidade e/ou a frequência de efeitos adversos na saúde (resposta);
- iv) A caracterização do risco é a estimativa qualitativa e/ou quantitativa, incluindo incertezas, da probabilidade de ocorrência e gravidade de efeitos adversos à saúde conhecidos ou potenciais efeitos em uma determinada população com base na identificação do perigo, avaliação da exposição e caracterização do risco, fornecendo uma estimativa, qualitativa e/ou quantitativa, do risco. O grau de confiança na estimativa final do risco depende da variabilidade e incerteza, pressupostos identificados nos passos anteriores.

Segundo Jouve et al. (1998), a gestão de riscos “é o processo de ponderar as alternativas políticas à luz dos resultados da avaliação de risco e, se necessário, seleção e implementação

de opções de controlo adequadas, incluindo medidas regulamentares. Embora seja reconhecido que certos elementos interativos são necessários para um processo de análise sistemático dos riscos, deve haver uma separação funcional entre a avaliação de risco e gestão de riscos para garantir tanto a integridade científica da avaliação de risco e transparência do processo quanto a gestão de tomada de decisões.”

Os gestores de risco conduzem a Análise de Risco. Estes decidem se a avaliação de risco é necessária para resolver o problema e apoiam os avaliadores no seu trabalho. Uma vez completa a avaliação do risco, os gestores de risco baseiam-se no eduzido, os gestores de risco devem escolher qual ou quais as medidas mais corretas a aplicar.

A comunicação de risco é a troca interativa de informações e opiniões sobre riscos entre avaliadores e gestores dos riscos, consumidores e outras partes interessadas (Jouve et al., 1998). O *European Food Information Council* define que na análise de riscos são importantes diferentes tipos de comunicação. Discussões técnicas ocorrem entre gestores, avaliadores e partes interessadas do sector privado. Quando se decide qual o modo de controlar o risco e quando se implementam decisões, a comunicação entre os gestores de risco, o público e o sector privado é muito importante. Esta discussão é menos técnica e deve incluir, por exemplo, pontos de vista económicos, sociais e étnicos. De forma a tomar uma decisão adequada ao objetivo e aceitável por todos os interessados, os gestores de risco necessitam de ter uma boa comunicação do risco. Muitos dizem que a comunicação do risco não é nada mais do que uma atividade de relações públicas, mas na verdade a disciplina tem evoluído de forma independente, sobretudo devido às teorias de percepção de riscos.”

A *European Food Information Council* segue o desenvolvimento da Análise de Risco, dentro do sector alimentar europeu. A comunicação de riscos tem um interesse especial para esta organização. Na perspetiva desta organização “a percepção de riscos refere-se a uma série de estudos psicológicos, que se iniciaram há cerca de 50 anos, com o objetivo de analisar a forma como os riscos são perçetíveis de uma forma ou de outra. Esta investigação mostrou que existem pessoas que se preocupam mais com riscos involuntários, do que com os voluntários, e mais ainda pelos problemas tecnológicos do que pelas catástrofes naturais. Estes resultados influenciaram enormemente o modo como se deve apresentar os riscos à opinião pública. As estratégias iniciais de comunicação dos riscos funcionavam de “alto para

baixo”, como de um “legislador para o público”. Atualmente, prefere-se uma forma de comunicação por diálogo, que motiva o público e os interessados a participarem ativamente na comunicação do processo.

A análise de risco é essencialmente uma prerrogativa dos órgãos governamentais que têm acesso a todas as informações necessárias, dados e resultados da investigação. Embora seja reconhecido que, em relação à microbiologia alimentar a abordagem de análise de risco está formalizada, é provável que em um futuro próximo esta abordagem irá desempenhar um papel mais importante na determinação do nível de proteção dos consumidores que um governo considera necessário e exequível.

Até à nova legislação alimentar publicada no ano 2002, era o Estado que dava essa garantia aos cidadãos, com a doença das vacas loucas gerou-se uma crise tremenda de confiança no papel e responsabilidades dos Estados. Afinal quem nos defende? A Comissão Europeia realizou então grandes estudos sociológicos sobre comportamentos alimentares e sobre em quem os europeus confiavam. A grande maioria respondeu que confiava nos produtores. Por isso, quando a legislação europeia vem consagrar que a garantia da segurança sanitária dos alimentos é da responsabilidade dos operadores, não está a fazer mais do que consagrar aquilo que socialmente é uma opinião maioritária. O papel dos Estados fica neste âmbito secundarizado, mas assume relevo noutras áreas que ficam fora do controlo e do conhecimento dos produtores, por exemplo, o de saber se os seus produtos têm ou não resíduos de pesticidas ou contaminantes ambientais (Bernardo, 2009). Sobre o controlo de resíduos de pesticidas em produtos de origem vegetal, o programa coordenado foi iniciado em 1996 e, ao longo dos anos, tem sido verificado um crescimento do número de países participantes, produtos alimentares analisados e substâncias ativas pesquisadas (Araújo, 2011).

“A Autoridade de Segurança Alimentar Europeia (EFSA), criada em janeiro de 2002, após uma série de crises alimentares no final de 1990, é uma fonte independente de aconselhamento científico e de comunicação sobre os riscos associados à cadeia alimentar”. Trata-se de uma agência europeia independente financiada pelo orçamento da UE que opera separadamente da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e dos Estados-Membros.

Integra um programa global visando a melhoria da segurança alimentar da União Europeia, assegurando a proteção dos consumidores e de forma a manter a confiança no sistema de abastecimento alimentar da União. As competências da EFSA abrangem alimentos e segurança alimentar, nutrição, saúde e bem-estar animal, proteção e fitossanidade. “O compromisso mais importante da EFSA é fornecer aconselhamento objetivo e independente baseada na ciência e comunicação clara, assente na informação e conhecimento científico mais up-to-date”. “A sua atividade foca-se igualmente na preparação de legislação comunitária relativa à segurança dos géneros alimentícios. A formulação de pareceres pela EFSA está a cargo do seu comité científico e painéis científicos.” (Sousa, 2009).

Na Europa, o sistema de segurança alimentar individualiza a avaliação e a gestão de risco (Figura 1). A avaliação de risco, atribuída à EFSA, fornece pareceres científicos e orientações que sustentam as políticas e a legislação europeia, para apoiar a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e os Estados Membros na tomada de decisões de gestão de risco eficazes. A EFSA apoia a gestão de riscos e processos de decisão política. Por outro lado, baseada na avaliação de risco, a EFSA publica comunicações consistentes sobre segurança alimentar para interessados e público em geral. A legislação alimentar toma por base as pesquisas científicas existentes, resguardadas pelo princípio da precaução.



Figura 1. Aplicação da Análise de Risco. Adaptado de Stehfest & Henning, 2014.

No modelo europeu de segurança alimentar (Machado, 2007) as políticas e decisões na gestão dos riscos são tomadas pela Comissão Europeia, Parlamento Europeu e governos da União Europeia, tendo por base os pareceres científicos independentes elaborados pela EFSA. A esta entidade compete a avaliação dos riscos, a qual envolve a análise de dados e elaboração de estudos de avaliação dos riscos causados por uma determinada ocorrência

científica. O Comité Científico, os grupos e serviços de peritos da EFSA elaboram pareceres científicos relativos a todos os temas que se relacionem direta ou indiretamente com a segurança dos alimentos, destinados à alimentação humana e animal, bem como a saúde e bem-estar animal e a proteção das plantas. A comunicação dos riscos associados com a cadeia alimentar é também uma competência-chave da EFSA, que assegura a todas as partes interessadas e ao grande público informações oportunas, fiáveis e objetivas.

Segundo o presidente da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) e membro da administração da EFSA (Machado, 2007), “existe muitas vezes um fosso entre a ciência e os consumidores, sendo um dos trabalhos da EFSA estreitar as duas vertentes. Por vezes, pode ser difícil descrever as probabilidades da ocorrência de perigos causados pela ingestão de certos alimentos. Também não é simples converter as conclusões científicas em linhas diretrizes ou pareceres facilmente compreensíveis por uma audiência não científica, tal como o grande público e a comunicação social. Para tornar esta realidade mais acessível, a EFSA trabalha em estreita colaboração com os serviços nacionais de segurança alimentar, a fim de assegurar a difusão apropriada e oportuna dos riscos tendo em conta a diversidade cultural da União Europeia.”

O Ministério Federal da Alimentação, Agricultura e Proteção do Consumidor alemão publicou em 2013 o documento designado “*Food Safety Strategies*”, que pretende descrever as estratégias e estruturas que ligam os parceiros na cadeia de produção de alimentos e “fornecem um mapa que mostra como vários aspetos se encaixam como peças de um *puzzle* para criar um todo” (Germany, 2013). No mesmo documento é ainda referido que “hoje devemos o nosso elevado nível de segurança alimentar na Europa e na Alemanha a uma rede em constante evolução dedicada à minimização do risco. A agricultura, a indústria de transformação, o comércio, os organismos de inspeção, a comunidade científica e o setor político, cada um assumindo a sua própria responsabilidade especial.” É também dito que “há uma clara separação entre a avaliação científica dos riscos, por um lado e a gestão de risco por formuladores de políticas, por outro. Isto significa que os investigadores primeiro produzem as suas opiniões independentes de qualquer influência de políticos ou indústria.”

Em Portugal, estavam reunidas na ASAE as três áreas da análise do risco (avaliação, gestão e comunicação). O organismo nacional optou por um modelo diferente, juntando as

três funções: a avaliação e a comunicação com a gestão dos riscos, fiscalização da lei e aplicação de coimas. De acordo com Machado (2007), “este não é o modelo que melhor defende os direitos dos consumidores portugueses. Quem faz a avaliação dos riscos e tem a responsabilidade de os comunicar aos consumidores não deveria acumular com a atuação no terreno, na medida em que os interesses nem sempre são coincidentes.”

Em entrevista a uma revista da especialidade o então Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor, questionado sobre se o modelo português de análise do risco, contrário ao modelo dualista europeu que separa a gestão do risco da sua avaliação e comunicação é o que melhor responde aos interesses dos consumidores portugueses, respondia que “a opção do modelo institucional português teve como objetivo reunir numa mesma entidade a avaliação, a comunicação do risco e a sua gestão. Este modelo tem a vantagem de assegurar que a identificação dos riscos seja imediatamente coordenada com a ação fiscalizadora. Mais do que questionar o modelo que está neste momento a funcionar efetivamente, deve-se assegurar que a opção escolhida tenha as garantias necessárias para realizar uma avaliação e uma comunicação do risco rigorosas e independentes. É isso que se tem assegurado com a independência do Conselho Científico da ASAE, cujos membros foram indicados pelas mais prestigiadas universidades do país, sem qualquer dependência da ASAE ou da sua tutela.” (Serrasqueiro, 2007)

Ainda de acordo com Bernardo (2009), “de facto há países que seguiram outro modelo, garantindo a separação da investigação (avaliação do risco) da gestão do risco. Segundo o mesmo autor, à época Subdiretor Geral de Veterinária, “a organização da investigação é para mim uma área muito sensível, mas sobre a qual, atendendo às funções que atualmente desempenho e por respeito pelas questões das incompatibilidades, prefiro não me pronunciar. Posso apenas concluir que o modelo que temos é aquele que resultou de decisões estritamente do foro da decisão política.”

Na Europa, como foi referido, a legislação alimentar toma por base as pesquisas científicas existentes, resguardadas pelo princípio da precaução. “O princípio da precaução pode ser invocado sempre que seja necessária uma intervenção urgente face a um possível risco para a saúde humana, animal ou vegetal, ou quando necessário para a proteção do ambiente, caso os dados científicos não permitam uma avaliação completa do risco. Não deve

ser utilizado como pretexto para ações protecionistas, sendo aplicado, sobretudo, para os casos de saúde pública, porquanto permite, por exemplo, impedir a distribuição ou mesmo a retirada do mercado de produtos suscetíveis de serem perigosos para a saúde.” (Stelzer, 2007)

Do ponto de vista científico, os riscos nem sempre podem ser completamente avaliados, por exemplo, quando até então desconhecidos contaminantes são descobertos. Em tais casos, as pessoas responsáveis podem aplicar o princípio da precaução ao apresentar as suas decisões. Isto permite os gestores do risco tomar medidas de precaução tendo em vista a minimização do risco. “No entanto, podem fazê-lo apenas com a condição de que as medidas são adequadas e são «forçados» a avaliar mais rapidamente quando novos resultados da investigação se tornam disponíveis.

O princípio da precaução foi aplicado, por exemplo, ao avaliar a acrilamida, um contaminante. Em 2002, quando funcionários suecos provaram que esta substância foi encontrada em muitos alimentos, como batatas fritas) e pão torrado, não ficou imediatamente claro o quão perigoso era. No entanto, uma estratégia de minimização foi implementada pela primeira vez na Alemanha e depois em toda a Europa para reduzir o teor de acrilamida nos alimentos. Os testes em animais têm comprovado que a acrilamida pode ser carcinogénica e mutagénica. Embora nenhuma avaliação de risco integral do dano que pode causar à saúde humana está ainda disponível, o princípio da precaução reduziu significativamente o risco para os consumidores” (Germany, 2013).

No âmbito do quadro geral destinado a melhorar e dar coerência à legislação comunitária, a Comissão anunciou no Livro Branco sobre a segurança dos alimentos as suas intenções de examinar a aplicação da nova legislação alimentar e efetuar as adaptações necessárias à legislação existente à luz das conclusões do relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 258/97, antes referido que regula a autorização e utilização de novos alimentos e ingredientes alimentares. Esta intenção foi em parte concretizada mediante a adoção do Regulamento (CE) n.º 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de setembro, relativo aos géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados, que estavam incluídos no Regulamento (CE) n.º 258/97. Assim, este regulamento relativo aos novos alimentos teve de ser clarificado após a supressão dos alimentos geneticamente modificados do âmbito de aplicação (Camilo, 2008).

Em fevereiro de 2003, em resposta a mais lacunas apresentadas no Livro Branco da Segurança Alimentar, foi apresentada uma proposta de regulamento, que descreve pormenorizadamente o modo de interpretação e de aplicação dos princípios fundamentais fixados no Regulamento (CE) N.º 178/2002. Este diploma estabeleceu regras gerais a aplicar na realização dos controlos oficiais dos produtos destinados ao consumo humano e dos alimentos para animais e/ou na luta contra o incumprimento da legislação alimentar.

Em 2004 foi publicado o Regulamento (CE) n.º 882/2004 que “estabelece a nível comunitário um quadro harmonizado de regras gerais para a organização dos controlos oficiais a realizar pelas autoridades competentes” (Regulamento (CE) n.º 882/2004). Estas regras destinavam-se a “prevenir, eliminar ou reduzir para níveis aceitáveis os riscos para os seres humanos e animais, bem como garantir práticas leais no comércio e defender os interesses dos consumidores” (Gonçalves, 2006).

Os controlos oficiais constituem, no que diz respeito à cadeia alimentar, um elemento essencial para garantir um nível elevado de proteção da saúde, assegurando ainda a aplicação correta da complexa legislação ao longo de toda a cadeia agroalimentar e promovendo a confiança junto dos consumidores. Relativamente aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios, bem como à saúde e ao bem-estar dos animais, os controlos são atualmente disciplinados pelo Regulamento (CE) n.º 882/2004, enquanto os controlos efetuados noutros setores como, por exemplo, a verificação dos resíduos de medicamentos veterinários em animais vivos ou os controlos em matéria fitossanitária são disciplinados por regulamentação específica.

Em janeiro de 2006 entraram em vigor os novos regulamentos comunitários: Regulamento (CE) n.º 852/2004, Regulamento (CE) n.º 853/2004, Regulamento (CE) n.º 854/2004 e Regulamento (CE) n.º 882/2004), vulgarmente conhecidos pelo “pacote de higiene”, que vêm introduzir algumas alterações relativamente à legislação vigente no sector alimentar. A procura de um elevado nível de proteção da vida e da saúde humanas levou a que a União Europeia estabelecesse um novo conjunto de regras, que permite assegurar a consecução dos objetivos pretendidos com uma maior responsabilização dos operadores da cadeia alimentar (Inácio, 2008).

O Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de outubro de 2011, “estabelece a base para garantir um elevado nível de defesa do consumidor no que se refere à informação sobre os géneros alimentícios, tendo em conta as diferenças de perceção e as necessidades de informação dos consumidores, e assegurando simultaneamente o bom funcionamento do mercado interno (...) aplica-se aos operadores das empresas do sector alimentar em todas as fases da cadeia alimentar, sempre que as suas atividades impliquem a prestação de informações sobre os géneros alimentícios ao consumidor (Regulamento n.º 1169, 2011).

Em 2012 é publicado o Regulamento (UE) n.º 1151/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de novembro, relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios. Este diploma destinava-se a “ajudar os produtores de produtos agrícolas e de géneros alimentícios a comunicar aos compradores e consumidores as características e os atributos ligados ao modo de obtenção desses produtos e géneros alimentícios, sendo estabelecido um regime de denominações de origem protegidas e indicações geográficas protegidas” (Regulamento n.º 1151, 2012).

O Regulamento de Execução (UE) n.º 1337/2013 da Comissão de 13 de dezembro estabelece as regras de execução do anterior Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, no que diz respeito à indicação do país de origem ou do local de proveniência da carne fresca, refrigerada e congelada de suíno, de ovino, de caprino e de aves de capoeira.

Há que encontrar um equilíbrio entre a necessidade de os consumidores serem informados e o custo adicional para os operadores e as autoridades nacionais, que se repercute *in fine* no preço final do produto.

A avaliação de impacto e um estudo encomendado pela Comissão analisaram várias possibilidades de indicar o país de origem ou o local de proveniência em relação às principais fases da vida dos animais. Os resultados mostram que os consumidores pretendem, acima de tudo, informações sobre o local onde o animal foi criado.

Paralelamente, a prestação obrigatória de informações sobre o local de nascimento do animal requer o estabelecimento de novos sistemas de rastreabilidade ao nível das explorações, com os custos deles resultantes, enquanto a indicação do local de abate na rotulagem pode ser feita a um custo razoável e fornece ao consumidor informações valiosas. No plano geográfico, está provado que a informação mais pertinente para os consumidores consistiria na indicação do Estado-Membro ou do país terceiro (Regulamento de Execução (UE) n.º 1337, 2013).

Por forma a criar um quadro harmonizado e geral, a nova proposta de regulamento apresentada em março de 2014 pela Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, agrupa num único texto normativo os controlos relativos a todos os setores da cadeia agroalimentar (atualmente dispersos por cerca de 16 atos legislativos, entre regulamentos e diretivas), propondo um reexame aprofundado das disposições vigentes com vista a eliminar sobreposições normativas ou permitindo uma abordagem proporcional e flexível que permita uma reação mais rápida a situações de emergência, como, por exemplo, a criação de procedimentos acelerados de acreditação de laboratórios oficiais.

1.2.3. Contexto Internacional

Na moderna sociedade globalizada e intensamente conectada, a proliferação de diferentes fontes de perigos sanitários aliada à facilidade da sua disseminação a velocidades vertiginosas só pode ser contrapesada através de uma verdadeira cooperação internacional, com vocação preventiva e reativa (Sousa, 2009). Em paralelo com o aumento do tamanho da população mundial, a procura do consumidor por uma maior variedade de alimentos está a crescer, o que implica uma cadeia alimentar mais longa e complexa (Fukuda, 2015).

As crises e escândalos alimentares, ocorridos principalmente a partir de meados de 1990, tiveram repercussões graves e negativas no mercado internacional de alimentos, perturbando o fluxo de comércio alimentar e a confiança dos consumidores. Para que este mercado não entrasse em colapso, de crise em crise, foram criados e acionados mecanismos que restabelecessem a dinâmica do ambiente institucional do mercado de alimentos, o que engloba entre outros, o setor público, organismos não governamentais e consumidores. Assim, garantir a

inocuidade dos alimentos passou a ser uma meta conjunta de todos os agentes económicos envolvidos neste mercado (Ortega & Borges, 2012).

Hoje, os ingredientes alimentares vêm, muitas vezes, de vários países, em que cada fração viajou milhares de quilómetros de um campo ou fábrica. Uma contaminação numa extremidade da cadeia alimentar pode afetar populações no outro lado do mundo. Dada a interação de múltiplos atores separados por vastas distâncias e impactos potencialmente demorados, a cooperação multisectorial e internacional é essencial. A segurança dos alimentos deve ser reforçada em muitos países, mas nenhum país pode fazer isso sozinho (Fukuda, 2015).

A União Europeia (UE) assegura que as regras do comércio internacional contribuem para preservar as elevadas normas de segurança e qualidade. A UE é membro da *World Trade Organization* (WTO) - Organização Mundial do Comércio (OMC), cuja legislação consagra um eixo específico à segurança dos alimentos e à saúde pública através de um acordo sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias (acordo *Sanitary and Phytosanitary Issues* - SPS). Invocando este acordo, um país membro da OMC pode adotar medidas internas de proteção da saúde pública, caso prove cientificamente que um género alimentício proveniente de um outro país membro constitui uma ameaça para os seus cidadãos.

A UE ou os Estados Membros são também membros de outras instituições internacionais, que promovem a sanidade animal ou a segurança dos alimentos. “As mais importantes são a Comissão do *Codex Alimentarius* (CAC), sediada em Roma e dependente da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Internacional das Epizootias (OIE) com sede em Paris.

O *Codex Alimentarius*, criado em 1963, é um Programa conjunto entre a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), para elaborar e coordenar normas alimentares no plano internacional. As propostas centrais do *Codex* estão citadas no primeiro artigo do seu Estatuto: proteger a saúde dos consumidores e assegurar

práticas equitativas no comércio internacional de alimentos (Ortega & Borges, 2012).

A partir de 1995, com a criação da OMC e do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, o *Codex* passou a integrar a agenda política internacional, fazendo parte de um poderoso instrumento legal para regulamentação do mercado de alimentos (Ortega & Borges, 2012).

O *Codex Alimentarius* define segurança alimentar como “garantir de que os alimentos não apresentam perigo para o consumidor quando são preparados e/ou consumidos de acordo com o uso para o qual foram destinados” (Monteiro, 2010). “É importante salientar que as normas, práticas e diretrizes do *Codex* atuam sobre todos os agentes económicos da cadeia produtiva agroalimentar, desde o produtor, transformador e distribuidor até o final da cadeia alimentar que é o consumidor final (Ortega & Borges, 2012).

A OMS, em colaboração com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), têm tido um papel fundamental no desenvolvimento internacional de diretrizes para fortalecer e harmonizar os sistemas alimentares, nomeadamente através da gestão conjunta na Comissão do *Codex Alimentarius* (CAC). As Normas do *Codex* tornaram-se de facto, normas internacionais de segurança alimentar (Fukuda, 2015).

A decisão do Conselho de 17 de novembro de 2003, relativa à adesão da Comunidade Europeia à Comissão do *Codex Alimentarius*, como membro de pleno direito, “deveria contribuir para o reforço da coerência entre as normas, directrizes e recomendações e outras disposições adotadas pela Comissão do *Codex Alimentarius*, por um lado, e outros compromissos internacionais pertinentes da Comunidade Europeia, por outro”.

A OMS e a FAO também gerem a Rede Internacional de Autoridades de Segurança Alimentar - *International Food Safety Authorities Network* (INFOSAN), com abrangência mundial, conforme figura 2, que fornece informações oportunas durante emergências de segurança alimentar e ajuda os países na construção de sistemas fortes para evitar tais incidentes.



Figura 2. *International Food Safety Authorities Network (INFOSAN).* 181 Estados Membros. Disponível em http://www.who.int/foodsafety/areas_work/infosan/en

A OMS também instituiu a Rede Global de Infecções Transmitidas por Alimentos - *Global Foodborne Infections Network* para promover a vigilância laboratorial integrada e fomentar a colaboração multisectorial (Fukuda, 2015).

No Fórum Mundial de Autoridades de Regulamentação sobre a Segurança dos Alimentos - desenvolvimento de sistemas eficazes de segurança alimentar, organizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e pela Organização Mundial de Saúde (OMS), *Robert Brackett*, Diretor do Centro de Segurança dos Alimentos dos Estados Unidos da América, referiu-se a que “nas últimas duas décadas o fornecimento de alimentos adquiriu uma dimensão verdadeiramente mundial. Com a globalização do fornecimento dos alimentos, as doenças transmitidas pelos mesmos converteram-se numa questão mundial, sendo necessária a cooperação internacional para lutar contra a contaminação alimentar” (FAO/OMS, 2004).

A FAO e a OMS organizaram em conjunto, uma série de conferências em diferentes regiões do Mundo, com o objetivo de apoiar os países membros no desenvolvimento de planos de ação nacionais para melhorar a segurança alimentar e promover a cooperação regional sobre esta temática. Estes eventos regionais são complementares ao Fórum Global de Reguladores, antes referido, periodicamente organizado pelas autoridades alimentares da FAO

e da OMS para facilitar o intercâmbio de informações e experiências entre as autoridades nacionais, no que concerne aos sistemas de gestão da segurança alimentar. Estas conferências permitem fornecer às autoridades reguladoras informações sobre a segurança dos alimentos em todas as regiões do mundo, fornecem a oportunidade de conhecer, discutir e trocar experiências sobre questões relacionadas com a segurança dos alimentos que são de interesse geral. Neste contexto, este ano, a 7 de abril de 2015, o Dia Mundial da Saúde, a Organização Mundial da Saúde (OMS) optou por se concentrar na segurança alimentar. “Há uma necessidade de recentrar a atenção e para dinamizar os compromissos em matéria de segurança dos alimentos - especialmente ações coordenadas e de cooperação e comunicação através das fronteiras.” (Fukuda, 2015).

Também a OIE, em resposta às exigências dos consumidores por alimentos seguros em todo o Mundo, está a trabalhar com organizações relevantes para reduzir os riscos de origem alimentar para a saúde humana devido aos perigos resultantes da produção animal. Em 2002, o Diretor Geral da OIE estabeleceu um grupo de trabalho permanente sobre Produção Animal e Segurança Alimentar (APFSWG) para coordenar as atividades de segurança alimentar da OIE. Este grupo inclui especialistas reconhecidos internacionalmente da Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da Comissão do *Codex Alimentarius* (CAC), e reflete uma ampla base geográfica.

O Plano Estratégico da OIE de 2011 a 2015 confirma o mandato do APFSWG para continuar a trabalhar com as organizações relevantes, especialmente a CAC, a FAO e a OMS, com o objetivo de reduzir os riscos para a saúde humana devido aos riscos decorrentes de produtos de origem animal. “O grupo de trabalho manterá o seu programa para o desenvolvimento de normas para o setor de pré-abate da cadeia alimentar, com principal foco em medidas de segurança alimentar aplicáveis ao nível da exploração. Este trabalho inclui agentes patogénicos e outros perigos que normalmente não provocam doença em animais” (OIE, 2014).

O APFSWG reconheceu que os objetivos da OIE só podem ser alcançados através do trabalho em colaboração com a OMS, a FAO e os seus órgãos subordinados, especialmente a CAC. A cooperação institucional é fundamental para evitar princípios contraditórios, para

colmatar lacunas nas normas atuais e assegurar a utilização mais eficaz dos conhecimentos disponíveis.

No século 21, a colaboração é vital para alcançar cadeias alimentares seguras que cruzam as fronteiras nacionais. É por isso que a OMS trabalha em estreita colaboração com a FAO, a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) e outras organizações internacionais para garantir que os alimentos são seguros. O Dia Mundial da Saúde de 2015 é uma oportunidade para fortalecer a segurança alimentar entre todas as fronteiras e *stakeholders* (Fukuda, 2015).

1.2.4. Medidas Legislativas

Em Portugal, a identificação da importância da higiene e de boas práticas na manipulação de alimentos existe há mais de 8 décadas. “O reconhecimento formal da relevância destas questões é comprovado pela existência de legislação já em 1929 - Portaria nº 6065 de 30 de março - nomeadamente, através da criação de regras para licenciamento de estabelecimentos ligados à área alimentar” (IQA, 2006). A 19 de julho de 1930, com a publicação do Decreto-lei n.º 18:640/30, foi criada a Inspeção Geral dos Serviços de Fiscalização dos Géneros Alimentícios, com o “objetivo de fiscalizar e reprimir todos os crimes referentes ao fabrico, expedição e venda de produtos alterados, falsificados ou corrompidos que se destinassem à alimentação humana” (ISFGA, 2008). Este Diploma criou também um novo Tribunal, O Tribunal Coletivo dos Géneros Alimentícios, especialmente dedicado a julgar estas infrações.

Em 1931, a Inspeção Geral dos Serviços de Fiscalização de Géneros Alimentícios funcionava junto da Direção Geral da Segurança Pública. Com a sua extinção, em 1935, apesar de dirigida por um inspetor dos géneros alimentícios, respondia diretamente ao Comando Geral da Polícia de Segurança Pública. Em 1936 a Inspeção Geral dos Serviços de Fiscalização de Géneros Alimentícios, dependente do Ministério do Interior, foi extinta dando lugar à Inspeção Geral das Indústrias e Comércio Agrícolas, no Ministério da Agricultura.

A Inspeção Geral dos Serviços de Fiscalização dos Géneros Alimentícios havia existido a par da Inspeção Técnica das Indústrias e Comércio Agrícolas. Com a

reorganização desta última, em 1936, os serviços de fiscalização de géneros alimentícios passaram a partir de 1937, a ser desempenhados exclusivamente pela Inspeção Geral das Indústrias e Comércio Agrícolas, acabando a referida dualidade de serviços (ISFGA, 2008).

Face às dificuldades de abastecimentos a Portugal causadas pela II Grande Guerra Mundial e pela necessidade de combate à criminalidade económica, foi criada em 1943, a Intendência Geral dos Abastecimentos (IGA), no Ministério da Economia. Entre o final da década de 1940 e o início da década de 1950, a IGA centra a sua atividade na prevenção e contenção de delitos económicos e contra a saúde pública. A reestruturação da IGA, em 1965, resultou na criação da Inspeção Geral das Atividades Económicas (IGAE). Com o 25 de abril de 1974, a IGAE sofre uma reestruturação transformando-se na Direção Geral da Fiscalização Económica (DGFE), que passaria a designar-se em 1984, Direção Geral de Inspeção Económica (DGIE).

Em 1977, foi criado o Instituto de Qualidade Alimentar (IQA), pelo Decreto-Lei n.º 221/77, com o objetivo de atuar na definição de uma política de qualidade alimentar, em especial na regulamentação, promoção e controlo da qualidade dos alimentos, tendo posteriormente adquirido também competências de vigilância e fiscalização do comércio de alimentos (Graça & Gregório, 2012).

Após a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, em 1986, Portugal tenta adaptar, acompanhar e aplicar todo o processo legislativo desenvolvido pela CE em matéria de qualidade e segurança alimentar, procurando aplicar todas as diretrizes e regulamentações europeias relacionadas com o controlo oficial e fiscalização dos géneros alimentícios, responsabilidades estas assumidas na altura pela Direção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar (DGFCQA) (Graça & Gregório, 2012).

Já na década de 1990, concretamente em 1993, a Direção Geral de Inspeção Económica (DGIE) volta à designação de Inspeção Geral das Atividades Económicas (IGAE). Ao longo dos anos de atividade, a elevada competência da IGAE, foi reconhecida resultando na agregação de competências de fiscalização atribuídas a outras entidades públicas.

Na década de 2000, “mantêm-se evidente o impacto que as crises alimentares dos anos 90 tiveram no tratamento que é dado em Portugal às questões da alimentação que se mantinham centradas na garantia das características higio-sanitárias dos alimentos” (Graça & Gregório, 2012), tanto que no ano 2000 foi criada a Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar (AQSA), através do Decreto-Lei n.º 180/2000, com ações de controlo oficial e fiscalização no âmbito da qualidade e segurança dos géneros alimentícios.

Em 2006, com a publicação do Decreto-Lei n.º 237/2005, de 30 de dezembro, foi criada a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), resultando da fusão das funções de fiscalização atribuídas a algumas instituições como a IGAE (Inspeção-Geral das Atividades Económicas), a DGFCQA (Direção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar), as DRA (Direções Regionais de Agricultura), a DGV (Direção Geral de Veterinária), o IVV (Instituto do Vinho e da Vinha), a DGPC (Direção Geral da Proteção das Culturas) e a DGP (Direção Geral das Pescas).

A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), teve como objetivo central unificar, numa estrutura única, as competências de avaliação e de comunicação dos riscos da área alimentar, bem como a fiscalização dos agentes económicos e da sua atividade simultaneamente na área alimentar e económica desde a produção aos estabelecimentos comerciais e industriais, permitindo uma melhor e mais eficaz atuação da administração pública. Em termos de missão, a ASAE é a autoridade nacional de coordenação e controlo oficial dos géneros alimentícios e o organismo nacional de ligação com outros Estados membros, sendo responsável pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, bem como pela disciplina do exercício das atividades económicas nos sectores alimentar e não alimentar, mediante a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora dos mesmos.

A ASAE foi criada para “atuar em cooperação com a Autoridade Europeia de Segurança Alimentar (EFSA) e ao mesmo tempo para dar cumprimento ao Programa do XVII Governo Constitucional de Portugal no que dizia respeito aos seus objetivos relacionados com as políticas de defesa dos consumidores e da garantia da segurança alimentar” (Graça & Gregório, 2012).

No âmbito da Política Agrícola Comum, no Tratado de Roma, já tinham sido publicadas diversas Diretivas com a preocupação de acautelar a saúde pública, estabelecendo regras sanitárias específicas para a produção e a colocação no mercado de vários produtos consumíveis (Simões, 2007).

Sobre esta temática surge, pela primeira vez, em 1993, a Diretiva n.º 93/43/CEE, do Conselho de 14 de junho, relativa à higiene dos géneros, que veio estabelecer as regras gerais de higiene aplicáveis aos alimentos e os processos de controlo do cumprimento das regras. Constituiu a legislação pioneira relativamente à definição dos princípios gerais de higiene e à obrigatoriedade dos operadores adotarem medidas de controlo dos pontos críticos.

Tanto no Tratado, como na Diretiva estavam traçados os princípios comuns para a produção higiénica de todos os géneros alimentícios e dos produtos de origem animal, contemplando já as responsabilidades dos fabricantes e das autoridades competentes, bem como a salvaguarda dos requisitos estruturais, operacionais e em matéria de higiene para os estabelecimentos, incluindo os requisitos de armazenagem e transporte desses produtos (Simões, 2007).

Em Portugal, a Diretiva 93/43/CE, foi transposta para ordem jurídica interna pela publicação do Decreto-lei n.º 67/98, de 18 de março, que “determinava as normas gerais de higiene a que estão sujeitos os géneros alimentícios”. Este diploma é revogado em 2006, pelo Decreto-lei n.º 113/2006.

Atualmente, a legislação alimentar, em vigor desde janeiro de 2006, surgiu como resultado de um grande debate e de várias iniciativas que pretenderam definir uma política que permitisse não só atingir um sistema de comércio que garantisse a segurança alimentar, sem promover a concorrência desleal, sem recurso a estranhas formas de restrições do mercado impostas pela implementação diferente das diretivas e pelos desiguais graus de exigência da legislação nacional dos vários Estados Membros.

O denominado “novo pacote de higiene”, iniciado com o Regulamento (CE) n.º 178/2002 e partindo das regras comuns antes estabelecidas, inclui também o Regulamento n.º

(CE) 852/2004 (revoga a Diretiva 93/43/CE, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2006), de carácter mais abrangente, o Regulamento (CE) n.º 853/2004, mais específico, relativo às regras de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal, o Regulamento (CE) n.º 854/2004, que estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano e ainda o Regulamento (CE) 882/2004 relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais.

A procura de um elevado nível de proteção da vida e da saúde humanas é um dos objetivos fundamentais da legislação alimentar, tal como se encontra estabelecida no Regulamento (CE) n.º 178/2002.

Este Regulamento estabelece cinco princípios gerais que passam a prevalecer sobre todas as disposições dos restantes textos neste domínio:

- i) Reafirma-se o carácter integrado da cadeia alimentar. Para garantir a eficácia global, é fundamental assegurar um nível elevado de segurança dos alimentos em todas as etapas da cadeia alimentar, do produtor primário até ao consumidor;
- ii) A análise dos riscos é um fundamento essencial da política de segurança dos alimentos. São necessárias três intervenções distintas: a avaliação dos riscos através de pareceres científicos, a gestão dos riscos através da intervenção das autoridades públicas e a comunicação desses riscos ao grande público. 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;
- iii) A responsabilidade de todos os operadores passa a ser explicitamente reconhecida. Cada um dos intervenientes do setor é responsável pela segurança dos produtos que importa, produz, transforma, coloca no mercado ou distribui. Em caso de aparecimento de um risco, deve adotar sem demora as disposições restritivas necessárias e comunicar às autoridades;
- iv) É estabelecida a rastreabilidade dos produtos em todas as etapas da cadeia alimentar. Através de sistemas adequados de recolha de informações, os operadores devem

poder identificar todas as empresas que lhes forneceram um determinado género alimentício ou a quem forneceram os respetivos produtos.

- v) Os cidadãos têm direito a informações claras e precisas por parte das autoridades públicas. São consultados de uma forma aberta e transparente ao longo de todo o processo de decisão política. Estes esforços de informação e de transparência correspondem aos princípios da política comunitária em defesa dos consumidores que reconhece igualmente o direito à informação, à educação e à representação dos cidadãos.

O Regulamento nº 178/2002, da Comunidade Europeia, define a rastreabilidade como: "a capacidade de detetar a origem e de seguir o rastro de um género alimentício, de um alimento para animais, de um animal ou de uma substância, destinados a ser incorporados em alimentos para animais, ou com probabilidade de o ser, ao longo de toda fase de produção, transformação e distribuição".

A identificação e a rastreabilidade animal devem ser tratadas de forma séria porque é de interesse público. Assim, os riscos, as oportunidades e os benefícios do processo são de todos, quer dos governos ou da iniciativa privada e, principalmente, do consumidor.

O maior benefício da implantação da rastreabilidade é o da informação, que deve estar disponível para todos os elos da cadeia, principalmente o mercado consumidor, sendo importante que tenha rapidez no acesso e, acima de tudo, confiança (Conchon & Lopes, 2002).

O Regulamento (CE) n.º 853/2004, relativo à higiene dos géneros alimentícios, fez uma advertência importante ao referir que estas normas comunitárias não são de fácil aplicação nem à produção primária para consumo doméstico, nem à preparação, manuseamento ou armazenagem domésticas de géneros alimentícios para consumo doméstico privado, aplicando-se unicamente às empresas. Neste caso, “os operadores das empresas do setor alimentar têm de criar, aplicar e manter processos permanentes baseados nos princípios do HACCP, consagrando expressamente quais são esses princípios, de modo a que os mesmos sejam comunitariamente uniformes” (Simões, 2007).

“Tendo em conta a consagração da flexibilidade do HACCP, a Federação das Indústrias Portuguesas Agroalimentares (FIPA) tem sido a interlocutora da indústria junto das autoridades nacionais, tendo como objetivo assegurar que a legislação seja sempre vista à luz dos seus objetivos e que as derrogações previstas no próprio regulamento sejam estabelecidas de forma a permitirem que a legislação seja realmente eficaz e não venha a introduzir mais constrangimentos ao setor” (FIPA, 2005).

O Regulamento (CE) n.º 853/2004 estabeleceu as regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal, sendo complementar ao Regulamento (CE) n.º 852/2004. A particularidade de, com frequência, aos géneros alimentícios de origem animal estarem associados riscos biológicos e químicos, conduziu à publicação do Regulamento (CE) n.º 853/2004 com regras específicas de higiene aplicáveis a este tipo de produtos alimentares.

Uma das linhas condutoras deste Regulamento é a consagração de princípios que constituam uma base comum para a produção, com higiene dos produtos de origem animal, o que irá concretizar-se através da implementação de regras mais simplificadas e, sempre que possível, através da aplicação das mesmas regras a todos os produtos de origem animal (Simões, 2007).

Não obstante a aplicabilidade direta dos Regulamentos (CE) n.º 852/2004 e 853/2004, ambos de 29 de abril, em todos os Estados Membros, tornou-se necessário tipificar as infrações e respetivas sanções que devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas, em caso de violação das normas dos referidos regulamentos comunitários. Prosseguindo este objetivo foram definidas, através da publicação do Decreto-Lei n.º 113/2006, de 12 de junho, as entidades responsáveis pelo controlo da aplicação das normas instituídas, tendo sido atribuídos poderes de fiscalização à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) e à Direção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV).

Este Decreto-Lei define ainda o processo de aprovação dos códigos nacionais de boas práticas e fixou o procedimento de recurso em caso de não aprovação ou rejeição de produtos frescos de origem animal aquando da sua inspeção sanitária nos centros de abate ou nas salas de desmancha, uma vez que aquele, antes regulado pelo Decreto-Lei n.º 167/96, de 7 de

setembro, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 111/2006, de 9 de junho, que transpõe a Diretiva n.º 2004/41/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril.

É de salientar que os mesmos Regulamentos (CE) n.º 852/2004 e o n.º 853/2004, ambos do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril, relativos à higiene dos géneros alimentícios e à higiene dos géneros alimentícios de origem animal, respetivamente, não se aplicam ao fornecimento direto, pelo produtor, de pequenas quantidades de produtos primários ao consumidor final. Tais atividades ficam, assim, sujeitas às regras estabelecidas por cada um dos Estados Membros, pelo que importa não só fixar tais regras, como estabelecer o que integra a definição de pequena quantidade para cada um dos produtos de origem animal abrangidos pela referida derrogação.

Neste contexto, foi publicada a Portaria n.º 699/2008, de 29 de julho, entretanto revogada pela Portaria n.º 74/2014, de 20 de março. Esta última estatui as derrogações e medidas nacionais previstas nos mencionados regulamentos de higiene, os quais “permitem que a autoridade competente adote medidas que promovam a flexibilidade na aplicação desta legislação comunitária em particular nas estruturas, *layout*, práticas de fabrico e obrigações dos operadores nos seus controlos.” (Portaria n.º 74/2014, 2014).

A Portaria estabelece ainda os critérios para a aplicação de flexibilidade nos procedimentos de amostragens previstas no Regulamento (CE) n.º 2073/2005, da Comissão, de 15 de novembro e suas alterações, para determinados géneros alimentícios.

A regulamentação sobre higiene dos géneros alimentícios é apresentada, de forma resumida, na figura 3 enquadrando na respetiva legislação, os operadores e os serviços oficiais.

		Regras específicas de higiene para os alimentos para animais	Regras gerais de higiene para os géneros alimentícios (incluindo comércio a retalho)	Regras específicas de higiene para os géneros alimentícios de origem animal (excluindo o comércio a retalho, salvo disposição contrária)		
OPERADORES	Regulamento (CE) n.º 178/2002	Regulamento (CE) n.º 183/2005	Regulamento (CE) n.º 852/2004	Regulamento (CE) n.º 853/2004	Directiva n.º 2004/41	Regulamentação nacional
		Regulamento (CE) n.º 1774/2002	Regulamento (CE) n.º 2073/2005			
			Regulamento (CE) n.º 2074/2005			
			Regulamento (CE) n.º 2075/2005			
			Regulamento (CE) n.º 2076/2005			
			Regulamento (CE) n.º 1662/2006			
			Regulamento (CE) n.º 1664/2006			
		Regulamento (CE) n.º 882/2004				
			Regulamento (CE) n.º 854/2004			
			D-L n.º 163/2005 (Directiva 2002/99)			
SERVIÇOS OFICIAIS			Regulamento (CE) n.º 1663/2006			

Figura 3. Quadro-síntese da regulamentação sobre higiene dos géneros alimentícios (Simões, 2007)

“O complexo *corpus* legislativo não conseguiu, contudo, proteger os consumidores europeus de possíveis fraudes alimentares, como o demonstra o recente escândalo da carne de cavalo”. Também as estruturas e responsabilidades das instituições da UE, ao nível dos Estados-Membros, e até mesmo dentro dos próprios Estados-Membros, não são muitas vezes suficientemente bem conhecidos, resultando em confusão e acusações durante os tempos de crise e uma duplicação de esforços e conflitos de competências em tempos de paz e tranquilidade.

O Anuário da Segurança Alimentar na União Europeia, publicado pelo Instituto Federal Alemão de Avaliação dos Riscos (Germany, 2013), destina-se a ajudar a definir responsabilidades, fornecendo uma visão geral das estruturas oficiais envolvidas nos alimentos e na segurança alimentar nos Estados-Membros e da União Europeia. Ao fazê-lo, torna-se claro que a segurança alimentar é organizada e implementada de forma diferente no âmbito de aplicação da Constituição e do direito administrativo nos 35 países (Stehfest & Henning, 2014).

Atualmente existe a proposta da Comissão Europeia de criar um quadro único e harmonizado das atividades de controlo oficial, promovendo assim os objetivos previstos na comunicação “Regulamentação inteligente na União Europeia”. Considera-se que a proposta de regulamento cumpre o objetivo de conferir coerência a todo o sistema das atividades de controlo, procurando, sempre que possível, não deixar margem para interpretações díspares no momento em que o novo regulamento entrar em vigor nos Estados-Membros.

1.2.5. Desafios futuros

A segurança alimentar está, desde sempre, no centro das preocupações da União Europeia. Garantir um nível elevado de saúde humana, animal e vegetal em toda a cadeia alimentar é um dos objetivos do Tratado da União Europeia que, ao longo dos anos, já produziu um *corpus* legislativo de cerca de 70 atos normativos que permitiram à indústria agroalimentar europeia obter níveis de segurança e de qualidade reconhecidos ao nível internacional. Na UE, a indústria agroalimentar é o segundo pilar em ordem de importância, produzindo esta cadeia alimentar um total de cerca de 750 mil milhões de euros por ano e empregando mais de 48 milhões de pessoas.

“A Política Agrícola Comum (PAC) confronta-se com uma série de desafios, alguns inéditos, outros imprevistos, que convidam a UE a fazer uma escolha estratégica para o futuro a longo prazo da sua agricultura e zonas rurais”. A futura PAC, no horizonte 2020, “deve continuar a ser uma política comum forte, estruturada” na preservação do potencial de produção alimentar em toda a UE (entre outros), numa base sustentável, de modo a garantir a segurança alimentar a longo prazo para os cidadãos europeus. Além do mais, os cidadãos da UE exigem produtos alimentares de elevada qualidade e muito variados, que reflitam normas rigorosas em termos de segurança, qualidade e saúde, incluindo produtos locais. A PAC evoluiu, mas é necessário prever outras mudanças para responder aos novos desafios, nomeadamente responder às crescentes preocupações ligadas à segurança alimentar, tanto a nível da UE como mundial.

Segundo a Comissão Europeia (2012) “a PAC passou também a centrar-se mais na qualidade. Presentemente aplica os mais elevados padrões de produção e

qualidade e rigorosos controlos de saúde animal e vegetal. Como resultado, os 500 milhões de cidadãos da União Europeia usufruem do maior nível de segurança alimentar do mundo bem como de um procedimento de rastreabilidade contínuo, do produtor ao consumidor. Foram tomadas medidas para proteger e promover produtos alimentares tradicionais e regionais. E estimulada a agricultura biológica.

A PAC ajudou a manter preços acessíveis para os nossos produtos alimentares. Atualmente, uma família gasta em média 15% do seu rendimento em alimentos, comparativamente aos 30% que despendia há cinquenta anos. Esta descida resulta de um aumento dos rendimentos, mas em parte, deve-se também a uma maior competitividade e eficiência dos agricultores.”

“Nesta base, a futura PAC deve tornar-se uma política mais sustentável, mais equilibrada, melhor orientada, mais simples e mais eficaz, e que responda melhor às necessidades e expectativas dos cidadãos da UE”.

O debate em torno dos novos alimentos tem sido um tema colocado com frequência nas negociações entre a Comissão e o Parlamento. De acordo com Camilo (2008) na futura regulamentação será esclarecido que um alimento deve ser considerado novo quando for aplicada uma tecnologia de produção que não tenha sido previamente utilizada para a produção de alimentos. Deverá abranger, nomeadamente, as tecnologias emergentes no domínio da criação animal e dos processos de produção alimentar, que têm um impacto nos alimentos e que podem, assim, ter um impacto na segurança dos alimentos. Por conseguinte, os novos alimentos deverão abranger os alimentos derivados de vegetais e animais, produzidos por técnicas de criação animal não tradicionais (como por exemplo a clonagem) e os alimentos alterados por novos processos de produção, como a nanotecnologia e a nanociência, que podem ter impacto nos alimentos.

Os alimentos derivados de novas variedades vegetais ou de raças animais produzidas por técnicas de criação tradicionais não deverão ser considerados novos alimentos. “A nanotecnologia aplicada ao sector alimentar permite períodos de conservação mais alargados mas pode ser perigosa para a saúde. Parlamento e Comissão negociam, com os produtos oriundos de animais clonados a revelarem ser a questão mais espinhosa em cima da mesa”. À

questão colocada “Novos Alimentos: inovação lucrativa ou risco para a saúde?”, foi consensual a categorização mais clara dos novos alimentos e um maior equilíbrio entre a defesa do consumidor e a inovação nanotecnológica na indústria.

Por outro lado, as inovações científicas e tecnológicas têm um papel importante na compreensão dos novos desafios para a segurança alimentar resultantes das alterações climáticas. Os exemplos incluem novos dispositivos de filtragem baseados nas nanotecnologias que podem remover uma série de contaminantes químicos e microbiológicos da água e dos solos, novos métodos de biologia molecular, culturas de organismos geneticamente modificados adaptados para crescer em terras marginalizadas, entre outros (Lee-Ann Jaykus, 2008). Neste âmbito, os mesmos autores, referem-se ao facto de que o reconhecimento, compreensão e preparação para os impactos das alterações climáticas realçam ainda mais a necessidade de promover abordagens interdisciplinares para enfrentar os desafios que afetam a segurança alimentar dado as inter-relações entre os impactos no meio ambiente, os impactos na saúde animal e vegetal e higiene alimentar.

Até à data, o quadro jurídico elaborado pela UE tem demonstrado, em termos gerais, ser eficaz na prevenção dos riscos e resolução dos problemas. Os produtos da UE são os mais seguros do mundo, graças aos controlos a que são sujeitos. Contudo, o mercado global moderno e, em particular, a cada vez mais longa e complexa cadeia agroalimentar expõem a União Europeia a novos riscos, exigindo uma melhoria constante dos controlos levados a cabo ao longo da cadeia agroalimentar.

Entre as carências encontradas na legislação atual e que exigem melhorias, encontram-se em particular:

- i) A necessidade de simplificar o quadro jurídico geral, cujas fragmentações e sobreposições resultam em divergências de interpretação e de aplicação ao nível nacional;
- ii) A necessidade de utilizar de forma mais coerente o princípio dos «controlos proporcionais aos riscos»;
- iii) A necessidade de resolver as atuais incertezas sobre a sustentabilidade a longo prazo dos controlos oficiais, garantindo um financiamento adequado e coerente dos mesmos;

- iv) A necessidade de garantir uma abordagem coerente entre todos os setores. Além disso, convém que o método de cálculo das taxas aplicadas seja tornado público e transparente;
- v) A necessidade de utilizar de forma mais sistemática e coerente os instrumentos de cooperação administrativa e os sistemas informáticos de gestão da informação.

1.2.6. Elaboração de cenários

Um cenário corresponde à materialização de um possível futuro, definido por um conjunto coerente e plausível, não necessariamente exato, de concretizações das variáveis que configuram o estado do sistema em análise (Castro et al., 2012).

A realização de cenários tem, por norma, como objetivos: descrever situações futuras que resultam da implementação de decisões estratégicas, ou fazer recomendações em relação a hipotéticos futuros. É, portanto, uma forma de simular o plano de ação, uma vez que é definido um guião extensivo que caracteriza o contexto de atuação e os atores envolvidos (Borges, M., 2012).

A construção de cenários em resposta a determinadas questões (O que será que vai acontecer? O que pode acontecer? Como pode um objetivo específico ser alcançado?) resultaram em três tipos de cenários, definidos por Börjesin et al. (2006), adaptados por Borges, M. (2012):

- i) Cenário Preditivo: “o que vai acontecer?” e está condicionado a desenvolvimentos específicos. O cenário preditivo, pode incluir a previsão: O que acontece, na condição do desenvolvimento provável ocorrer? Ou incluir a condição - Condicional: O que acontece, na condição de um qualquer evento ocorrer?
- ii) Cenário Explorativo: o que pode acontecer? Pode ser externo: O que pode acontecer ao desenvolvimento de fatores externos? Ou, estratégico: o que pode acontecer se agirem de determinada forma?
- iii) Cenário Normativo: como pode um objetivo ser alcançado? Pode ser classificado como Prevenção: como podem ser alcançados os objetivos, por ajustes da situação atual? Ou Transformação: como podem ser alcançados os objetivos, quando a estrutura predominante bloqueia as mudanças necessárias?

No contexto da segurança alimentar, o cenário explorativo estratégico, que responde à questão “o que pode acontecer, se agirem de determinada forma?” pode ser considerado, tendo como base a importância das medidas alternativas estudadas em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente.

1.3. O PLANO NACIONAL DE CONTROLO PLURIANUAL INTEGRADO

Na sequência da legislação comunitária relativa à higiene dos géneros alimentícios, em geral, e dos géneros alimentícios de origem animal, operada nos termos dos Regulamentos (CE) n.º 852, n.º 853, ambos do ano 2004, surgiu consequentemente a necessidade de, a nível comunitário, igualmente se estatuir sobre os controlos oficiais - Regulamento CE n.º 854/2004 - e prever regras específicas aplicáveis aos produtos de origem animal destinados ao consumo humano (Simões, 2007).

Os princípios fundamentais em termos de responsabilidades que incumbem às autoridades dos Estados-Membros estão fixados no Regulamento (CE) n.º 178/2002, 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” (Regulamento (CE) n.º 178/2002, 2002). Este regulamento descreve, de forma mais detalhada, o modo de interpretação e de aplicação desses princípios.

Os controlos oficiais realizados pelos Estados-Membros devem permitir-lhes verificar e assegurar o respeito pelas legislações nacionais e comunitárias sobre os alimentos para animais e os géneros alimentícios. Para este efeito, os controlos oficiais efetuam-se regularmente, muitas vezes sem aviso prévio e em qualquer fase da produção, da transformação e da distribuição dos alimentos para animais ou dos géneros alimentícios, definindo-se em função dos riscos identificados, da experiência e dos conhecimentos adquiridos em controlos anteriores, da fiabilidade dos controlos já realizados pelos operadores dos sectores envolvidos, bem como da suspeita de eventual incumprimento.

A definição do modo como os controlos oficiais devem ser organizados e efetuados, foi materializada com a publicação do Regulamento (CE) n.º 882/2004. O artigo 44.º, n.º 1 deste

regulamento, relativo aos controlos dos alimentos para animais e para consumo humano, exige que os Estados-Membros apresentem anualmente à Comissão um relatório sobre a aplicação dos seus planos nacionais de controlo plurianuais estabelecidos em conformidade com o artigo 41.º.

Os relatórios devem conter: (i) todas as alterações introduzidas nos planos nacionais de controlo plurianuais para atender, entre outros fatores, às mudanças da legislação, às novas doenças ou novos fatores de risco, aos novos dados científicos, aos resultados de controlos anteriores e a alterações organizacionais significativas; (ii) os resultados dos controlos e das auditorias realizados no ano anterior ao abrigo do plano nacional de controlo plurianual; (iii) o tipo e o número de casos de incumprimento identificados durante as ações de controlo; (iv) as ações destinadas a garantir o funcionamento eficaz dos planos nacionais de controlo plurianuais, incluindo as medidas de execução tomadas e os respetivos resultados (Regulamento (CE) n.º 882/2004, 2004).

A fim de se obter uma abordagem global e uniforme, os Estados-Membros devem elaborar e executar os planos nacionais de controlo plurianuais integrados (PNCPI), em conformidade com orientações gerais definidas a nível comunitário - Decisão 2007/363/CE.

Até à data, os controlos comunitários nos Estados-Membros eram organizados em função dos mandatos confiados à Comissão pelas diferentes diretivas sectoriais. A criação de uma base jurídica única, graças ao Regulamento (CE) n.º 882/2004, e o estabelecimento de planos de controlo deveriam permitir aos serviços de controlo da UE efetuar uma auditoria geral e global dos sistemas de controlo dos Estados-Membros. Se necessário, estas inspeções e auditorias nacionais efetuadas pelo SAV (Serviço Alimentar e Veterinário), do acrónimo inglês - FVO (*Food and Veterinary Office*) da Comissão Europeia, podem ser completadas por auditorias e inspeções mais específicas para um sector ou um problema específico.

A Comissão estabelece, na sequência de cada controlo, um relatório que apresenta os resultados e contém, se for caso disso, recomendações a que os Estados-Membros devem dar um seguimento adequado. O mesmo regulamento - artigo 44.º, n.º 4 e n.º 6, exige que a Comissão Europeia elabore e apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório anual sobre o funcionamento geral dos controlos nos Estados-Membros, à luz (Europeia C.,

2012c): (i) dos relatórios anuais apresentados pelas autoridades nacionais; (ii) das auditorias e inspeções da UE realizadas nos Estados-Membros e (iii) de quaisquer outras informações relevantes.

O Regulamento (CE) n.º 882/2004 prevê igualmente que peritos da Comissão efetuem controlos nos países terceiros e exijam que estes disponham, para os produtos que exportam para a União Europeia, de planos de controlo comparáveis aos previstos para os Estados-Membros. Estes planos devem ser realistas do ponto de vista técnico e económico, tendo em conta a situação e as estruturas específicas.

Para os Estados-Membros, a obrigação de aplicar um plano nacional de controlo plurianual integrado abrangendo todas as atividades de controlo ao longo da cadeia alimentar, «do campo à mesa», representou um grande desafio. Na maior parte dos países o sistema de controlo é muito complexo e implica frequentemente o envolvimento de várias organizações diferentes nos diversos aspetos do controlo dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, da saúde animal, do bem-estar dos animais e da fitossanidade.

As autoridades nacionais tiveram de reforçar os mecanismos de consulta e comunicação com essas autoridades locais e regionais para assegurar a plena integração das suas atividades nos planos nacionais de forma coerente. Os relatórios anuais sobre a aplicação dos planos indicam que foram realizados progressos consideráveis na criação das estruturas e dos procedimentos destinados a integrar os planos de controlo de todos os intervenientes a nível local, regional e nacional.

Em Portugal, o ciclo de programação do PNCPI em Portugal é trianual, mas sempre que se justifique, podem ser introduzidas alterações em função de avaliações regulares designadamente sobre o processo de coordenação, operacionalização e resultados de controlo, bem como decorrentes de alterações legislativas ou ao nível das competências e atribuições de cada interveniente (DGAV^b, 2012). O Plano de controlo oficial plurianual integrado 2012-2014 descreve os sistemas de controlo oficial planeados. Inclui um conjunto de 39 planos específicos de controlo, que asseguram que o controlo oficial cobre toda a legislação alimentar e todos os géneros alimentícios ao longo de toda a cadeia alimentar.

A Direção Geral de Alimentação e Veterinária, abreviadamente designada por DGAV, tem por missão a definição, execução e avaliação das políticas de segurança alimentar, de proteção animal e de sanidade animal, proteção vegetal e fitossanidade, sendo investida nas funções de autoridade sanitária veterinária e fitossanitária nacional e de autoridade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar.

A DGAV, tal como referido no Decreto-lei n.º 7/2012 de 17 de janeiro, prossegue designadamente, as seguintes atribuições:

- i) Participar na definição e aplicação das políticas de segurança alimentar, de saúde e proteção animal e vegetal, de fitossanidade, de saúde pública veterinária e produção animal;
- ii) Assegurar a representação junto das instâncias nacionais, comunitárias e internacionais nos domínios relativos às suas atribuições, bem como a coordenação do Sistema de Alerta Rápido, das missões do serviço alimentar e veterinário da Comissão Europeia, e dos grupos do *Codex Alimentarius*;
- iii) Coordenar a elaboração do plano nacional de controlo plurianual integrado, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais;
- iv) Definir e coordenar as estratégias de promoção da segurança dos géneros alimentícios, de alimentos para animais e materiais em contacto com géneros alimentícios, em articulação com a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, bem como da fitossanidade e proteção e sanidade dos animais;
- v) Elaborar, coordenar e avaliar a execução dos planos de controlo oficial relativos à produção e transformação dos géneros alimentícios, das respetivas matérias-primas, ingredientes e aditivos, dos materiais em contacto com géneros alimentícios e dos subprodutos de origem animal e dos alimentos para animais;
- vi) Elaborar, coordenar e avaliar a execução dos planos de controlo oficial no âmbito da fitossanidade e dos resíduos de pesticidas, bem como os planos de controlo oficial relativos à proteção e sanidade animal, incluindo as ações de inspeção higio-sanitária dos produtos de origem animal e a implementação de programas de prevenção e luta relativamente a epizootias ou doenças de carácter zoonótico;

- vii) Coordenar e auditar a execução dos diversos planos de controlo oficial pelas direções regionais de agricultura e pescas no âmbito das suas competências;
- viii) Coordenar e regulamentar as atividades técnicas relativas ao controlo e certificação de materiais de multiplicação de plantas, incluindo o cultivo de variedades vegetais geneticamente modificadas;
- ix) Proceder à autorização, controlo e inspeção do fabrico da comercialização e da utilização dos medicamentos veterinários, biocidas de uso veterinário, alimentos medicamentosos para animais e produtos fitofarmacêuticos;
- x) Definir, coordenar e avaliar as ações relativas à certificação para exportação e controlos à importação no âmbito das suas atribuições;
- xi) Exercer as funções de autoridade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar no âmbito do regime de exercício da atividade industrial e assegurar a coordenação da informação relativa aos registos de operadores do sector alimentar;
- xii) Coordenar o funcionamento do sistema nacional de informação e registo animal;
- xiii) Assegurar a proteção e a valorização dos recursos genéticos animais, designadamente através da coordenação da execução e de ações que visem a defesa, a gestão, o melhoramento e a conservação do património genético nacional.

O principal desafio para a maior parte das autoridades consiste agora em estabelecer sistemas de informação e de comunicação que possam fornecer dados precisos sobre os controlos efetuados e os respetivos resultados, a fim de permitir avaliar com exatidão, ao longo do tempo, o desempenho dos planos nacionais de controlo plurianuais e ajustar os objetivos e metas dos controlos de acordo com prioridades definidas em função dos riscos.

1.3.1. Coordenação e articulação

Portugal está administrativamente dividida em cinco regiões (NUTs II) e em 308 municípios. O principal ministério responsável pelos controlos oficiais em Portugal é o Ministério da Agricultura e do Mar, referido como o MAM.

O principal ministério responsável pelos controlos em Portugal é o Ministério da Agricultura e do Mar (MAM). A Direcção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) do

Ministério é em grande parte responsável pelos controlos nas áreas de saúde animal, alimentos de origem animal e as importações dos mesmos, nutrição animal, TSE / ABP, medicamentos veterinários e os resíduos, bem-estar animal, e faz a gestão da base de dados nacional de sementes. A publicação oficial do SAV/FVO da Comissão Europeia, de maio de 2015 “*Country Profile. Organization of Official Controls*” em Portugal refere ainda que desde 2012, a DGAV também é responsável por alimentos de origem não animal e pela maioria dos controlos fitossanitários, incluindo a coordenação da implementação dos controlos pelas Draps.

Desde então, a DGAV também é responsável pelo plano de controlo multianual ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 882/2004, partilhando essa responsabilidade, em alguns casos com outros organismos, como a Autoridade Tributária, relativamente às importações. O Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF) do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia está encarregado da organização das medidas de inquérito e de controlo nacionais, bem como o controlo da circulação dos materiais florestais suscetíveis para processamento na indústria da madeira. A Guarda Nacional Republicana é responsável pelos controlos de estrada. A ASAE está a cargo dos processos administrativos em resposta a não-conformidades relatadas pelos outros organismos. A DGADR do Ministério é responsável por controlos sobre a produção biológica e rotulagem.

Órgãos ligados ao Ministério da Economia (ME) também realizam alguns controlos. Em particular, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (referida como a ASAE) realiza controlos como autoridade competente nas áreas de alimentação humana e animal, sobre pesticidas em géneros alimentícios de origem não animal e em alimentação para bebés. É também a autoridade nacional responsável pela luta contra a fraude em todas as políticas económicas e faz a gestão de todos os processos criminais quando a fraude é detetada. É igualmente responsável pela avaliação e comunicação de riscos em relação aos alimentos e segurança alimentar. As operações de controlo da Autoridade Alimentar são realizadas por meio das suas três regiões operacionais (FVO, 2015).

Os organismos oficiais intervenientes nos planos de controlo referidos estão integrados, a nível Nacional em três Ministérios, com delegações regionais e a nível local dispersos por 308 Municípios (Figura 4).

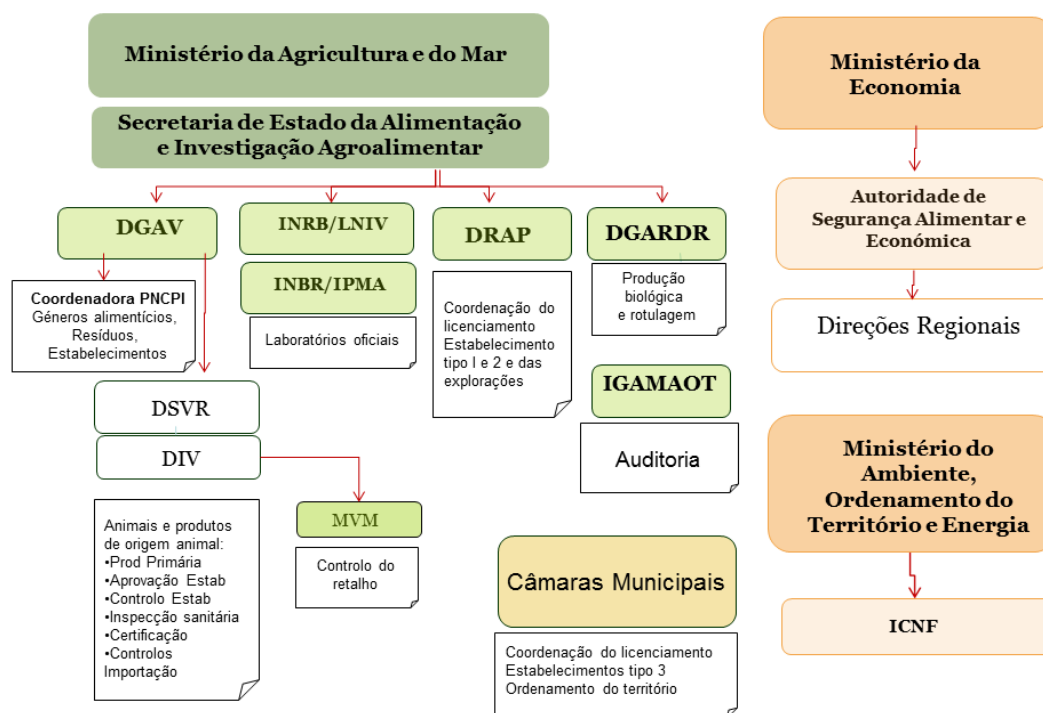


Figura 4. Enquadramento Institucional – Entidades envolvidas no Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado. Adaptado de Pinto, 2010.

Com o objetivo de acompanhar a execução do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPI) e garantir a articulação entre os vários organismos envolvidos, foi criado o Comité de Acompanhamento do Controlo Oficial (CACO). Este Comité de Acompanhamento é atualmente presidido pela Direção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) e inclui representantes da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) e Instituto Nacional de Recursos Biológicos (INRB) e Inspeção Geral de Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT).

É importante ainda rever com clareza os papéis de todos os intervenientes na cadeia alimentar que se encontram mencionados na figura 5. Referimo-nos a produtores de alimentos para animais, agricultores e produtores/operadores de alimentos para consumo humano,

autoridades competentes dos Estados-Membros e países terceiros, Comissão Europeia, consumidores (Rodrigues, 2013).

Operadores	Respeitar disposições legislativas; Minimizar riscos;
Autoridades Competentes	Garantir que operadores cumprem; Elaborar e Implementar Sistemas Nacionais de Controlo (PNCPI)
Comissão Europeia	Harmonizar Sistemas Controlo; Auditar e Inspeccionar para avaliar capacidade das Autoridades Competentes
Consumidores	Conhecer riscos; Armazenar, Manipular e preparar adequadamente os alimentos

Figura 5. Cadeia alimentar – Intervenientes e responsabilidades (Rodrigues, 2013)

Os produtores de alimentos para animais, os agricultores e os operadores do sector alimentar são os principais responsáveis em matéria de segurança dos alimentos; as autoridades competentes controlam e garantem a observância desta responsabilidade através dos sistemas nacionais de vigilância e controlo; a Comissão avalia, através de auditorias e inspeções a nível nacional, a capacidade das autoridades competentes de gerir estes sistemas; Os consumidores devem também reconhecer que lhes compete armazenar, manipular e preparar adequadamente os alimentos (Rodrigues, 2013).

Desta forma, a política “da exploração agrícola até à mesa” (Figura 6) que abrange todos os sectores da cadeia alimentar, incluindo a produção de alimentos para animais, a produção primária, o processamento dos alimentos, a armazenagem, o transporte e o comércio retalhista, será aplicada sistematicamente e de forma coerente, através de Planos e Procedimentos específicos, elaborados a nível central pela Direção Geral de Alimentação e Veterinária e implementados a nível regional pelas Direções de Serviços de Veterinária Regionais (DSVR) e Médicos Veterinários Municipais (MVM).

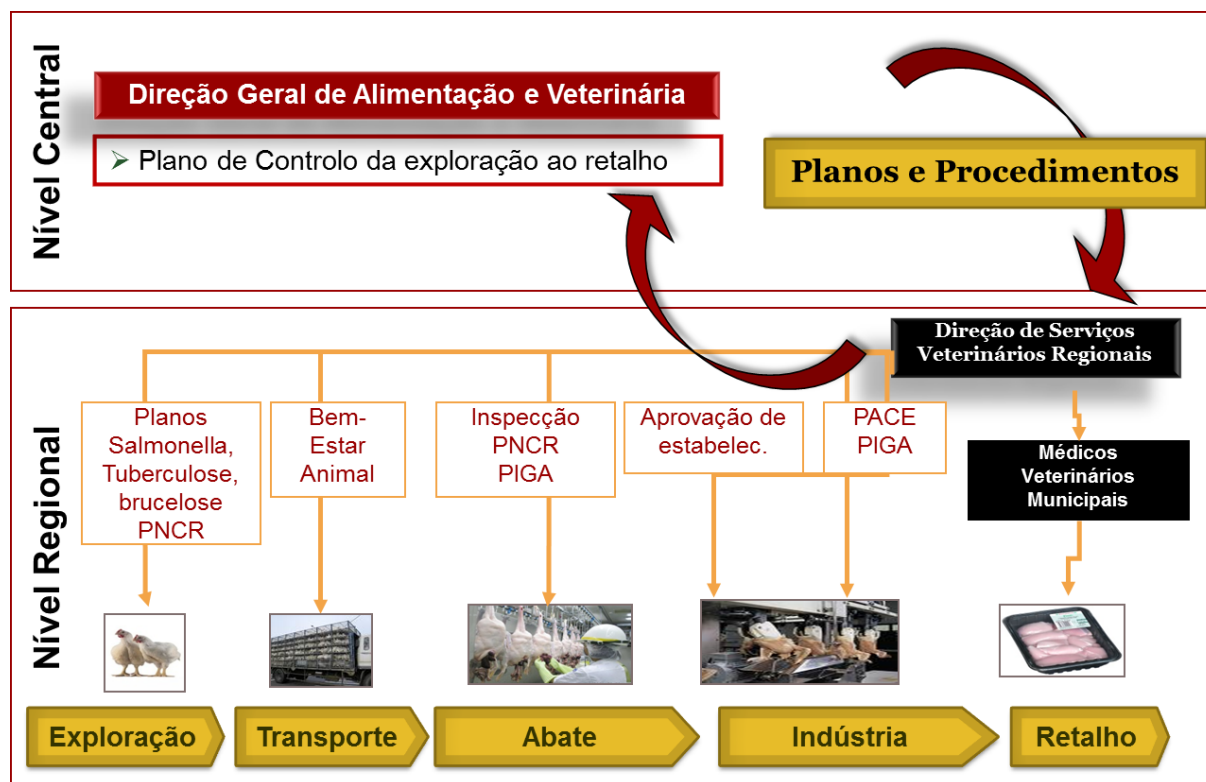


Figura 6. Sistemas de Controlo Oficiais. Adaptado de Pinto, 2010.

Em relação à operação de sistemas de controlo de alimentos de origem animal, segurança alimentar, saúde animal e bem-estar animal, as atividades operacionais são realizadas através de cinco autoridades regionais, que reportam diretamente às direções centrais na DGAV. Para o alimento de não animal origem e fitossanidade sob a responsabilidade geral da DGAV, as Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAPs) são em grande parte responsáveis para a implementação de controlos, e não há nenhuma cadeia direto de comando entre DGAV e a DRAPs. Os Municípios - Médicos Veterinários Municipais – MVM, coordenados pela DGAV, também têm um papel no controlo oficial dos géneros alimentícios de origem animal (FAO), em estabelecimentos de retalho, como talhos e peixarias, pequenos comerciantes móveis, mercados locais e feiras de alimentos (FVO, 2015).

O Plano Nacional Plurianual Integrado (PNCPI) tem como intervenientes, todos os operadores da cadeia de produção - operadores (produtores de alimentos para animais, proprietários das explorações, transportadores, matadouros e empresas de transformação de carnes, distribuidores, comerciantes e retalhistas), os consumidores e as autoridades competentes que são as instituições nacionais que intervêm na elaboração, implementação e

execução das ações previstas nos planos, bem como os responsáveis pela inspeção e auditorias nacionais e comunitárias (Figura 7).

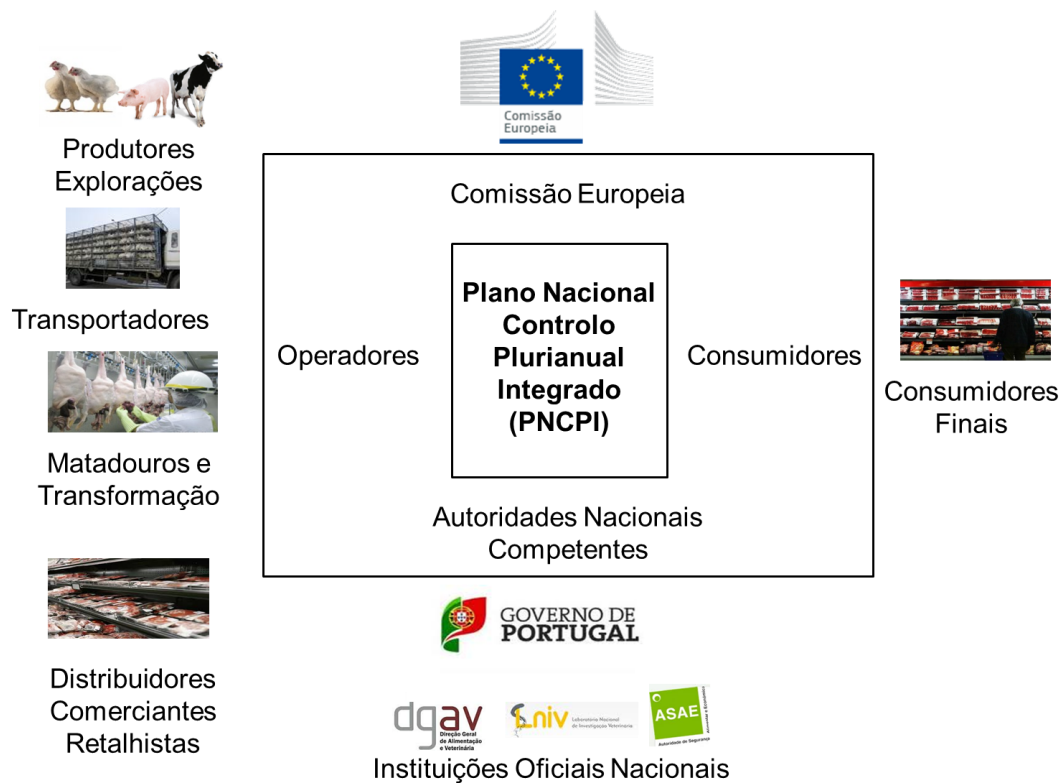


Figura 7. O PNCPI – *stakeholders* (Rodrigues, 2013)

O quadro 1 apresenta uma panorâmica da distribuição de responsabilidades em relação aos sistemas de controlo e níveis operacionais (FVO, 2015).

	Setor	Coordenação Política	Coordenação Controlos	Implementação Controlos	Laboratórios	Avaliação de risco, pareceres científicos
1	Saúde Animal	DGAV	DGAV	DGAV	INIAV	DGAV
2	Origem da alimentação animal	DGAV; DGRM	DGAV; DGRM; ASAE	DGAV; ASAE	INIAV; IPMA; ASAE	DGAV; ASAE
3	Importações de animais e Produtos de origem	DGAV	DGAV; AT	DGAV	INIAV; IPMA	DGAV
4	Alimentos para animais e alimentação animal	DGAV	DGAV, AT, ASAE	DGAV; ASAE	INIAV; ASAE	DGAV; ASAE
5	TSEs / ABP	DGAV	DGAV	DGAV; ASAE; IFAP	INIAV	DGAV; ASAE
6	Medicamentos Veterinários - Autorização, Marketing e distribuição	DGAV	DGAV	DGAV; ASAE		DGAV
	Medicamentos Veterinários - Resíduos	DGAV	DGAV	DGAV; ASAE	INIAV; IPMA	DGAV; ASAE
7	Géneros Alimentícios e Higiene alimentar	DGAV; DGRM	DGAV	DGAV; DRAP; ASAE; DGRM	INIAV; IPMA; ASAE	DGAV; ASAE
	Materiais em contacto com alimentos	DGAV	DGAV; ASAE	DGAV; DRAP; ASAE	ESBP - UCP	DGAV; ASAE
	OMG	DGAV	DGAV	DGAV; ASAE	INIAV	DGAV
8	Importações de produtos de origem vegetal	DGAV	DGAV; AT	DRAP; AT; ICNF	INIAV; ASAE	ASAE; DGAV
9	Proteção de plantas – produtos, autorização, comercialização e utilização	DGAV	ASAE	DRAP; ASAE; DGAV; ICNF	INIAV	DGAV
	Proteção de plantas - Resíduos	DGAV	DGAV	ASAE		DGAV
10	Bem estar animal	DGAV	DGAV	DGAV; GNR		DGAV
11	Fitossanidade	DGAV	DGAV	ICNF; DRAP; ASAE; AT; GNR	INIAV	DGAV
12	Produção Protegida (DOP/IGP/ETG)	DGADR	DGADR	9 OC; DRAP (IMPORTAÇÕES); DGADR; ASAE		

Quadro 1. Quadro Resumo das instituições oficiais intervenientes nos controlos oficiais por setor de atividade. Adaptado de FVO, 2015.

1.3.2. Planos Específicos de Controlo

O PNCPI define, de uma forma genérica, para além dos objetivos estratégicos que se pretendem atingir, toda a estrutura nacional de controlo através da identificação de todos os intervenientes e respetivas competências e responsabilidades, formas de articulação e metodologias de controlo no âmbito da legislação alimentar (DGAV, 2012^b). O Estado Português, designadamente o organismo coordenador do PNCPI, a Direção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), necessita desenvolver a análise e avaliação dos planos específicos integrados no PNCPI conduzindo à revisão fundamentada do plano prevista pelos Regulamentos Comunitários (Rodrigues, 2013).

O PNCPI inclui um conjunto de planos específicos de controlo, tendo como objetivo assegurar que os controlos oficiais abrangem toda a legislação alimentar e todos os géneros alimentícios ao longo de toda a cadeia alimentar, sendo que estes podem decorrer das obrigações genéricas previstas no Regulamento (CE) n.º 882/2004 ou diretamente da legislação comunitária e nacional específica para a matéria em questão.

De uma forma geral, podemos caracterizar os planos de controlo (Rico, 2009) quanto:

- i) Ao âmbito: podem englobar um ou mais temas/domínios da legislação alimentar, restringir-se a um setor ou subsetor em concreto (produto específico) e/ou fase da cadeia alimentar;
- ii) À frequência das ações: o controlo pode consistir em ações de carácter sistemático, regular ou mediante ações concretas e dirigidas e limitadas no tempo;
- iii) Ao procedimento de controlo: estes podem assumir a forma de controlo documental, controlo de identidade e físico e controlo analítico

A organização dos controlos é efetuada tendo em conta a definição de uma amostra que permita avaliar a execução dos Programas Nacionais, a definição de prioridades em função do risco, a avaliação dos incumprimentos e estrangulamentos identificados e a aplicação de medidas corretivas (Pinto, 2010).

O Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado definido, para o biénio 2012 a 2014, pela entidade coordenadora, a Direção Geral de Alimentação e Veterinária integra 39 planos específicos, a seguir identificados (Figura 8).

Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (2012-2014)

P01	Plano de Controlo da Importação de Géneros Alimentícios
P02	Plano de Controlo da Agroindústria
P03	Plano de Controlo de Suplementos Alimentares
P04	Plano de Controlo dos Géneros Alimentícios destinados à Alimentação Especial
P05	Plano de Controlo dos materiais e objectos destinados a entrar em contacto com os Géneros Alimentícios
P06	Plano de Controlo em Regimes de Qualidade (DOP/IGP/ETG) (MPB)
P07	Plano de Controlo e Erradicação das Doenças dos Ruminantes (Tuberculose, Brucelose e Leucose Bovina, Brucelose dos Pequenos Ruminantes)
P08	Plano de Controlo da Língua Azul
P09	Plano de Controlo da Sanidade Apícola
P10	Programa Nacional de Controlo de <i>Salmonella</i> a embandos de Galinhas Reprodutoras (<i>Gallus gallus</i>)
P11	Programa Nacional de Controlo de <i>Salmonella</i> em Galinhas Poedeiras (<i>Gallus gallus</i>)
P12	Plano de Controlo do Comércio Intra-União de Animais Vivos
P13	Plano de Controlo da Vigilância das doenças dos Peixes em Aquicultura
P14	Programa de Vigilância da Gripe Aviária em Aves de Capoeira e Aves Selvagens
P15	Plano de Controlo à Importação de Animais Vivos e Produtos Animais
P16	Sistemas de Controlo em matéria de Bem-estar Animal
P17	Plano de Vigilância, Controlo e erradicação da Encefalopatia Espongiforme Bovina e Tremor Epizootico
P19	Plano de Controlo de Alimentação Animal
P20	Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos
P21	Certificação de Produtos de Origem Animal (em revisão)
P22	Plano de Avaliação da Inspeção Sanitária
P23	Plano de Controlo Oficial de Leite Crú
P24	Plano de Controlo Oficial de Navios
P25	Plano de Controlo à Importação
P26	Plano Integrado de Cointrolo das Pisciculturas
P27	Plano de Inspeção dos Géneros Alimentícios de Origem animal
P28	Plano Nacional de Pesquisa de Resíduos
P29	Plano de Controlo de OGM - sementes e cultivo de variedades geneticamente modificadas
P30	Medidas de proteção Fitossanitária instituídas a nível da UE pela Diretiva do Conselho 2000/29/CE e regulamentação complementar, dirigidas à produção/comercialização e importação de vegetais e produtos vegetais e seu controlo
P31	Plano de Controlo de Resíduos de Pesticidas em Produtos de Origem vegetal
P32	Plano Nacional de Colheita de Amostras
P34	Plano de Fiscalização (no âmbito do controlo oficial dos géneros alimentícios), do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas no sector alimentar
P35	Plano de Identificação Animal /Ovinos e Caprinos (em revisão)
P36	Plano de Controlo de medicamentos e Produtos de Uso Veterinário e Alimentos Medicamentosos:
	Controlo Oficial Fabrico e Utilização de Alimentos Medicamentosos (COFUAM)
	Plano Nacional de Controlo de utilização de Medicamentos e Medicamentos veterinários (PNCUM)
P37	Programa nacional de Controlo de <i>Salmonella</i> embandos de Frangos (<i>Gallus gallus</i>)
P38	Programa Nacional de Controlo de <i>Salmonella</i> embandos de Perús de engorda
P39	Plano Nacional de Controlo aos Planos de Contingência

Figura 8. Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado. Planos específicos (DGAV, 2012a)

Nos quadros 2, 3, 4 e 5 são mencionados, por plano específico, a instituição coordenadora, a (s) executora (s), os tipos de controlo implementados e os Sistemas de informação utilizados, segundo a análise do relatório 2012 (DGAV, 2013d).

N.º	Designação	Coord.	Exec.	Tipos de Controlo	SI /Outros
P01	Plano de controlo da importação de géneros alimentícios de origem não animal	DGAV	DRAP-AT	Controlo documental (sistemático); Controlo de identidade (aleatório); Controlos físicos (analíticos)	Relatórios
P02	Plano de controlo da agroindústria (PCAI)	DGAV	DRAP-AT	Inspeções aos estabelecimentos (controlo regular, de verificação, por suspeita, específico)	SIPACE
P03	Plano de controlo de suplementos alimentares	DGAV	DRAP-ASAE	Decisão de controlo; registo de notificações prévias à colocação no mercado (DGAV); Controlo documental; físico; rotulagem; analítico (DRAP/RA); Fiscalização e instrução de processos (ASAE)	Relatórios
P04	Plano de controlo dos géneros alimentícios destinados à alimentação especial	DGAV	DRAP-ASAE	Decisão de controlo; controlo das notificações prévias à colocação no mercado (DGAV); Controlo processo fabril - higiene, HACCP e rastreabilidade; analítico (DRAP/RA); Fiscalização e instrução de processos (ASAE)	Checklist em Excel
P05	Plano de controlo dos materiais e objetos (MOB) destinados a entrar em contacto com os géneros alimentícios	DGAV	DRAP-ASAE	Decisão de controlo; controlo das notificações prévias à colocação no mercado (DGAV); Controlo processo fabril - higiene, HACCP e rastreabilidade; analítico (DRAP/RA); Fiscalização e instrução de processos (ASAE)	Comunicação: ofício; email; fax; Checklist
P06	Plano de Controlo em Regimes Qualidade (DOP/IGP/ETG) (MPB)	DGADR	OC-AT-IFAP-ASAE	Supervisão sistema controlo (DGADR); Controlo e certificação (OC); Importação (AT); Controlo no acesso às ajudas (IFAP); Fiscalização e instrução processos (ASAE)	Relatórios
P07	Plano de erradicação e acompanhamento das doenças dos ruminantes (Tuberculose e Brucelose bovina e Brucelose dos pequenos ruminantes)	DGAV	OPP-DSAVR	Ações sanitárias (amostras para controlo serológico; prova de intradermotuberculização comparada) de acordo com classificação sanitária dos efetivos (OPP); Medidas de profilaxia e polícia sanitária (abate sanitário reagentes e abate total em efetivos infetados) (DSAVR - RA)	PISA.NET
P08	Plano de vigilância e controlo da Língua Azul	DGAV	DSAVR	Controlos sanitários (preenchimento de questionários predefinidos; verificação de uma seleção aleatória de colmeias; colheita de amostras para diagnóstico laboratorial)	PISA.NET
P09	Plano de controlo da Sanidade Apícola	DGAV	DSAVR-INIAV	Controlos sanitários (preenchimento de questionários predefinidos; verificação de uma seleção aleatória de colmeias; colheita de amostras para diagnóstico laboratorial)	Relatórios

Quadro 2. Planos Específicos (P1-P9). Sistemas de informação. (DGAV, 2013d).

N.º	Designação	Coord.	Exec.	Tipos de Controlo	SI /Outros
P10	Programa nacional de controlo de <i>Salmonella</i> em bandos de galinhas reprodutoras (<i>Gallus gallus</i>)	DGAV	DSAVR - INIAV	Controlo anual das amostragens (operador; serviços oficiais; circuito de informação)	Relatórios
P11	Programa nacional de controlo de <i>Salmonella</i> em galinhas poedeiras (<i>Gallus gallus</i>)	DGAV	DSAVR-INIAV	Controlo anual das amostragens (operador; serviços oficiais; circuito de informação)	Relatórios
P12	Plano de controlo do comércio intra-união de animais vivos	DGAV	UVL	Verificação correto preenchimento de todos os certificados dos animais saídos; Verificação dos controlos aos certificados TRACES recebidos	Traces
P13	Plano de controlo da Vigilância das doenças dos Peixes em Aquicultura	DGAV	DSAVR-INIAV	Controlo da vigilância sanitária (controlo documental); Controlo do circuito de informação	SICOP
P14	Programa de vigilância da Gripe Aviária em aves de capoeira e aves selvagens	DGAV	DSAVR-INIAV	Controlo da vigilância em aves de capoeira e aves selvagens; controlo do circuito de informação	Relatórios
P15	Certificação de Produtos de Origem Animal	DGAV	DSAVR-AT-ICNF	Controlo da atividade PIF e PE e coordenadores DSAVR/RA (visitas DGAV)	Fichas de verificação
P16	Sistemas de Controlo em matéria de Bem-estar Animal	DGAV	DSAVR-GNR (SEPNA)	Avaliação do cumprimento das normas de bem estar animal nos locais de criação, em transporte rodoviário, em transporte marítimo e no abate de acordo com o Plano de Proteção Animal	Relatórios
P17	Plano de Vigilância, Controlo e Erradicação da Encefalopatia Espongiforme Bovina e Tremor Epizoótico	DGAV	DSAVR-IFAP-INIAV	Controlo da vigilância ativa e passiva; Controlo do Feed-Ban; Controlo dos subprodutos animais (MRE)	SNIRB-SNIRA-Relatórios
P19	Plano de controlo de Alimentação Animal (CAA)	DGAV	DSAVR-INIAV	Inspeção mediante verificação, controlo documental e/ou controlo de identidade; Controlo físico - amostragem para efeitos de análise	Relatórios

Quadro 3. Planos específicos (P10-P19). Sistemas de informação. (DGAV, 2013d).

N.º	Designação	Coord.	Exec.	Tipos de Controlo	SI /Outros
P20	Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos (PACE)	DGAV	DGRM-DRAP-DRE-CM (MVM)-ARS-CCDR-ACT	Vistorias aos estabelecimentos de acordo com o grau de risco estimado	Plataforma de licenciamento-SIPACE
P21	Certificação de Produtos de Origem Animal	DGAV		Em revisão	
P22	Plano de avaliação da Inspeção Sanitária (PAIS)	DGAV	DSAVR	Coordenar e monitorizar a inspeção higio-sanitária	Manuais-Relatórios-SIPACE
P23	Plano controlo oficial de Leite Cru (PCOL)	DGAV	DSAVR	Vistorias aos locais de recolha de leite na frequência determinada pela avaliação de risco efetuada	Relatórios-SICOL
P24	Plano de controlo Oficial de Navios (PCON)	DGAV	DSAVR-DGRM	Controlo a 5% das embarcações não vistoriadas; acompanhamento das embarcações já controladas	Aplicação Informática
P25	Plano de controlo à importação de géneros alimentícios	DGAV	DSAVR-PIF-AT	PIF: Controlos documentais, físicos e analíticos (aleatórios); DSAVR/RA/DGAV - Coordenadores dos PIF: Controlos aleatórios	Relatórios
P26	Plano integrado de controlo das Pisciculturas (PICOP)	DGAV	DSAVR-DGRM-ICNF	Vistorias realizadas às pisciculturas (segurança alimentar e medicamentos veterinários)	SICOP
P27	Plano de Inspeção dos géneros alimentícios de origem animal (PIGA)	DGAV	DSAVR-INIAV	Colheita e análise de n.º de amostras definidas	Relatórios-SIPACE
P28	Plano Nacional de Pesquisa de Resíduos	DGAV	DGAV-ASAE	Colheita e análise de n.º amostras definidas	Relatórios-SIPACE
P29	Plano de controlo de OGM - sementes e cultivo de variedades geneticamente	DGAV	DRAP-AT-ASAE-INIAV-IGAMAOT	Inspeção aos agricultores; verificação das etiquetas das embalagens de sementes e documentação que acompanha a produção	Relatórios
P30	Plano de controlo de Medicamentos e Produtos de Uso Veterinário e Alimentos Medicamentosos	DGAV	DRAP-ICNF-ASAE-AT-INIAV-GNR (SEPNA)	Inspeções fitossanitária aos vegetais e produtos vegetais com maior risco (inspeções fitossanitárias; controlo de identidade, documental e físico); Situação fitossanitária (inclui a rastreabilidade dos vegetais e produtos vegetais (inspeções fitossanitárias (controlo físico e documental e colheita de amostras)	Relatórios

Quadro 4. Planos específicos (P20-P30). Sistemas de informação. (DGAV, 2013d).

N.º	Designação	Coord.	Exec.	Tipos de Controlo	SI /Outros
P31	Plano de controlo de resíduos de pesticidas em produtos de origem	DGAV	DRAP-ASAE-INIAV	Colheita de amostras	Relatórios
P32	Plano nacional de Colheita de Amostras de Géneros Alimentícios	ASAE	ASAE	Colheita de amostras de géneros alimentícios; Análise laboratorial; Análise da rotulagem	GestASAE e Excel
P34	Plano de Fiscalização (controlo oficial dos géneros alimentícios), cumprimento da legislação no exercício das atividades	ASAE	ASAE-INIAV	Fiscalizar (20.000 operadores económicos; 90% das freguesias > 1.500 habitantes; 95% das áreas prioritárias no plano de fiscalização)	Relatórios
P35	Plano de identificação Animal/Ovinos e caprinos	DGAV	OPP-DSAVR	Em revisão	
P36	Plano de controlo de Medicamentos e Produtos de Uso Veterinário e Alimentos Medicamentosos				
P36.A.	Controlo Oficial Fabrico e Utilização de Alimentos Medicamentosos - (COFUAM)	DGAV	DGAV	Vistorias integradas no Plano de controlo da alimentação animal (P19) no que respeita às explorações pecuárias e industriais de alimentos medicamentosos (controlo documental)	Relatórios
P36.B.	Plano Nacional de Controlo de Utilização de Medicamentos e Medicamentos Veterinários - (PNCUM)	DGAV	DGAV	Controlo da aquisição, utilização e registo de medicamentos e medicamentos veterinários: Vistorias integradas no Plano Nacional de Controlo de Resíduos (P28) - Controlo documental nas explorações pecuárias	Relatórios
P37	Programa nacional de controlo de <i>Salmonella</i> em bandos de frangos (<i>Gallus gallus</i>)	DGAV	DSAVR-INIAV	Controlo anual das amostragens (operador; serviços oficiais; circuito de informação)	Relatórios
P38	Programa nacional de controlo de <i>Salmonella</i> em bandos de perus de engorda	DGAV	DSAVR-INIAV	Controlo anual das amostragens (operador; serviços oficiais; circuito de informação)	Relatórios
P39	Plano nacional de Controlo aos Planos de Contingência	DGAV	DGAV-CLC	Vistorias a Centros Locais de Controlo/Crise (avaliar a capacidade de resposta)	Relatórios

Quadro 5. Planos específicos (P31-P39). Sistemas de informação. (DGAV, 2013d).

A análise da eficácia do PNCPI pela autoavaliação efetuada pela DGAV (DGAV, 2013d), bem como o resumo dos resultados (constatações positivas, observações, não conformidades e não conformidades maiores) das auditorias internas e externas realizadas, constam do anexo 2 deste trabalho.

1.3.3. Sistemas de Alerta Rápido, Gestão de Crises e Situações de Emergência

A União Europeia tem um dos mais altos padrões de segurança alimentar no mundo - em grande parte graças ao sólido conjunto de legislação da UE em vigor, que garante que o alimento é seguro para os consumidores. Um instrumento fundamental para garantir o acompanhamento transfronteiriço de informações para reagir rapidamente quando os riscos para a saúde pública são detetados na cadeia alimentar é o RASFF - o Sistema de Alerta Rápido para Alimentos e Alimentos para Animais.

O RASFF foi criado em 1979 e permite a partilha eficiente de informação entre os seus membros, garantindo que as notificações urgentes são enviadas, recebidas e respondidas de forma eficiente. Muitos riscos de segurança alimentar foram evitados. Trata-se de um sistema robusto, que amadureceu ao longo dos anos (Anexo 3). O RASFF continua a mostrar o seu valor para garantir a segurança alimentar na UE e fora dela. Atualmente, o portal RASFF possui uma base de dados *on-line* pesquisável e interativa. Note-se que, apesar de terem acesso a este sistema, os Estados Membros, a EFSA e a Comissão Europeia, é a esta que cabe a gestão da rede (Sousa, 2009).

Este sistema envolve a cooperação de várias entidades, nomeadamente, dos 27 Estados Membros (EM), da Comissão Europeia (CE), da Autoridade Europeia de Segurança Alimentar (EFSA) e dos países do Espaço Europeu Económico (EEE) e dos estados-membros da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) – EEE-EFTA (Suíça, Islândia, Liechtenstein e Noruega), que designarão, cada um, um ponto de contato que será membro da rede. O ponto de contato em Portugal é a DGAV que comunica à ASAE as notificações que dizem respeito a produtos que são comercializados em Portugal. A ASAE é a entidade em Portugal responsável por proceder à retirada dos produtos do circuito comercial.

A Comissão Europeia é responsável pela gestão de toda a rede e a EFSA pode ainda completar as notificações com informações científicas ou técnicas que facilitem uma ação de gestão dos riscos rápida e adequada por parte dos EM.

Este sistema de alerta rápido poderá ser aberto à participação de países candidatos à adesão, de países terceiros ou de organizações internacionais, com base em acordos celebrados entre a Comunidade e esses países ou organizações, e em conformidade com os procedimentos definidos nesses acordos. Estes basear-se-ão no princípio da reciprocidade e incluirão medidas de confidencialidade equivalentes às aplicáveis na Comunidade.

A Europa está, mais do que nunca, dependente do Sistema RASFF como garantia de que a nossa alimentação consegue reunir alguns dos mais altos padrões de segurança alimentar no Mundo. Além de cumprir a sua principal função - garantir a segurança alimentar, o relatório anual RASFF de 2013 demonstrou ser uma ferramenta crucial para rastrear e retirar os produtos em que foi detetada uma anomalia.

O Sistema de Alerta Rápido para os Géneros Alimentícios e Alimentos para Animais (RASFF), o Sistema de Notificação das Doenças dos Animais (ADNS) e a rede fitossanitária *Europhyt* são ferramentas importantes para gerir a resposta rápida a emergências e riscos emergentes e constituem uma fonte de informação sobre os padrões da evolução dos riscos e doenças ao longo da cadeia alimentar. Os dados que fornecem podem ser um indicador importante dos problemas de cumprimento das normas de segurança estabelecidas.

Quanto ao *Europhyt*, a ferramenta de notificação de interceções de remessas por motivos fitossanitários, a Comissão prepara atualmente o lançamento de um sítio Web para a publicação de relatórios mensais de interceção. Uma outra fonte de dados importante, o *TRACES*, é o sistema de intercâmbio de informações entre a Comissão e os Estados-Membros sobre os controlos efetuados em animais e produtos de origem animal e inclui quer o volume dos fluxos de mercadorias abrangidas, quer informação relativa aos controlos veterinários oficiais efetuados.

O Regulamento (CE) N.º 178/2002 estabeleceu que sempre que fosse evidente que um género alimentício ou um alimento para animais originário da Comunidade ou importado de um país terceiro fosse suscetível de constituir um risco grave para a saúde humana, a saúde animal ou o ambiente, e que esse risco não pudesse ser dominado de maneira satisfatória através das medidas tomadas pelo ou pelos Estados-Membros em causa, a Comissão, por sua

própria iniciativa ou a pedido de um Estado-Membro, adotaria imediatamente, em função da gravidade da situação as medidas preconizadas no mesmo Regulamento. Este Regulamento determinou ainda a elaboração de um plano geral de gestão de crises no domínio da segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, sob a responsabilidade da Comissão, em estreita cooperação com a EFSA e com os Estados-Membros (Regulamento (CE) N.º 178/2002).

1.3.4. Auditorias e Revisões

O Regulamento (CE) N.º 882/2004 exige que os Estados-Membros realizem auditorias internas, ou ordenem a realização de auditorias externas, para assegurar que os seus sistemas de controlo cumprem os objetivos dos regulamentos. Especifica também que essas auditorias devem ser sujeitas a uma análise independente e ser efetuadas de forma transparente. Quase todos os Estados-Membros dispõem de um sistema de auditorias, embora na maior parte dos casos estas abranjam apenas um conjunto limitado de domínios de controlo específicos dentro do sistema global.

Os resultados destas auditorias são apresentados nos relatórios anuais, mas frequentemente de forma muito resumida. As principais insuficiências constatadas nas auditorias internas e as medidas corretivas adotadas não são geralmente comunicadas em pormenor. Há, no entanto, exceções dignas de nota. A Finlândia e a República Checa, por exemplo, dão conta dos resultados das suas auditorias e das insuficiências identificadas. A capacidade, ou incapacidade, dos sistemas de auditoria dos Estados-Membros de assegurar as melhorias dos controlos necessárias tornar-se-á cada vez mais um critério de risco a tomar em conta no planeamento das auditorias futuras do SAV/FVO.

A Comissão Europeia, no seu papel de guardião dos Tratados da Comunidade Europeia, é responsável por assegurar que a legislação comunitária em matéria de segurança alimentar, saúde animal, fitossanidade e bem-estar animal é devidamente aplicada e cumprida. O SAV/FVO é um serviço da Comissão Europeia e integra a Direcção-Geral da Saúde e Protecção dos Consumidores (DG SANCO). Tem como principais objetivos garantir sistemas de controlo eficazes, avaliar o cumprimento das normas da UE no seio da UE e em países

terceiros em relação às suas exportações para a UE, através da realização de inspeções nos Estados-Membros e em países terceiros que exportam para a UE. Anualmente desenvolve um programa de inspeção com identificação de áreas prioritárias e países para a inspeção, com revisão semestral, a fim de garantir que o programa continua a ser atualizado e relevante. Os resultados de cada inspeção ao abrigo do programa, juntamente com as conclusões e recomendações constam num relatório de inspeção, o qual pode ser comentado, em fase de projeto, pela autoridade competente do País visitado. Esta apresenta ao SAV/FVO um plano de ação sobre como pretende resolver os problemas identificados. Juntamente com outros serviços da Comissão, o SAV/FVO monitoriza a implementação do plano através de uma série de atividades de seguimento. Além disso, o SAV/FVO produz outros relatórios, como relatórios gerais que resumem os resultados de uma série de inspeções a uma série de Estados-Membros. Também publica um relatório anual sobre as suas atividades, onde analisa o progresso do seu programa de inspeção e apresenta os resultados globais.

Em Portugal, no quadro normativo comunitário no domínio da segurança alimentar a Inspeção Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) coordena a intervenção do Ministério da Agricultura e do Mar (MAM) no Sistema Nacional de Auditoria e assegura a realização das auditorias externas, bem assim como a avaliação das auditorias internas, dos Sistemas de controlo oficial no âmbito do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPI) (IGAMAOT, 2011).

Em Portugal, o ciclo de programação do PNCPI é de 3 anos, mas sempre que se justifique podem ser introduzidas alterações em função de avaliações regulares, designadamente sobre o processo de coordenação, operacionalização e resultados de controlo, bem como decorrentes de alterações legislativas ou ao nível das competências e atribuições de cada interveniente.

O processo de revisão decorre também dos desenvolvimentos verificados ao nível da identificação/ocorrência de novos riscos, da evolução epidemiológica das doenças, da atualização dos conhecimentos técnicos e dos resultados de auditorias internas, externas ou da SAV/FVO. Compete a cada uma das entidades coordenadoras dos planos acompanhar estes desenvolvimentos e propor em sede de reunião da CACO a alteração ao PNCPI (Rico, 2009).

2. METODOLOGIAS

Este capítulo incide sobre a elaboração do questionário online. Apresenta a aplicação do *Software Expert Choice* no setor da segurança alimentar;

2.1. ELABORAÇÃO DO QUESTIONÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR

O estudo da percepção das políticas públicas de segurança alimentar por parte de diferentes entidades públicas e/ou privadas, adiante designadas como *stakeholders*, foi efetuado através da realização de um questionário (anexo 4) durante o período de 16 de fevereiro até o 30 de março de 2015. Foi realizado, antecipadamente, um estudo piloto para avaliar a clareza do questionário, instruções de preenchimento, apresentação e testar a exigência de tempo para preenchimento. O estudo piloto foi aplicado a um total de 20 consumidores finais da área de residência da investigadora. Os dados obtidos nestes questionários não foram incluídos no estudo. O questionário de segurança alimentar incluiu 12 perguntas divididas em 4 categorias: identificação do participante, objetivos do PNCPI – importância comparada, objetivos do PNCPI – percepção de cumprimento, bloqueios e medidas alternativas. A figura 13 representa graficamente a estrutura hierárquica de avaliação do PNCPI pelos *stakeholders*.

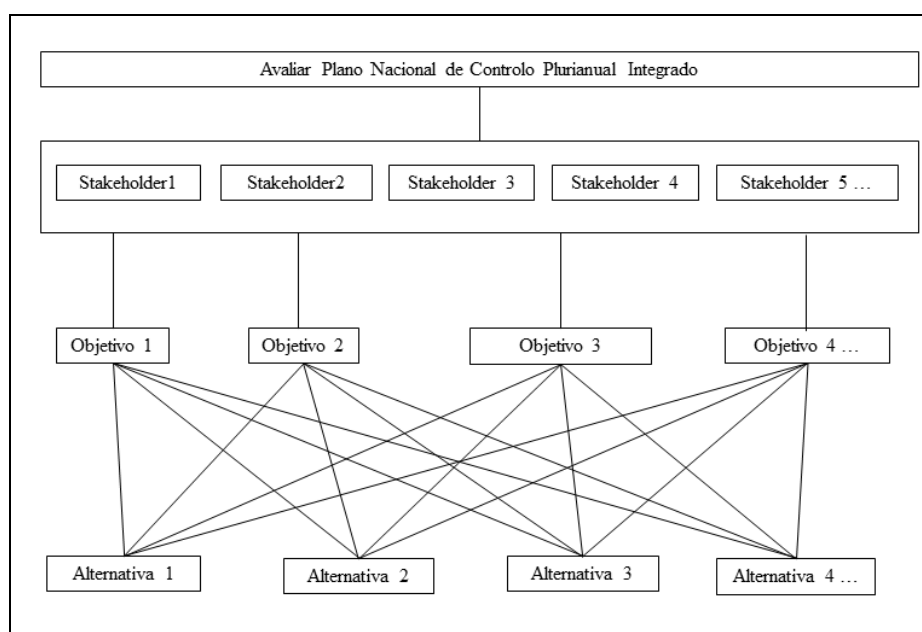


Figura 13. Planeamento. Desenho do problema. Estrutura hierárquica.

2.2. CARATERIZAÇÃO DO QUESTIONÁRIO

A avaliação efetuada sobre as políticas públicas de segurança alimentar foi realizada através de um questionário com 12 perguntas dividido em 4 categorias:

- (1) Identificação do participante;
- (2) Objetivos do Plano Nacional de Controlo Plurianual integrado – importância comparada;
- (3) objetivos do Plano Nacional de Controlo Plurianual integrado – perceção de cumprimento
- (4) bloqueios e medidas alternativas.

A categoria 1, formada por 4 perguntas de escolha simples teve como objetivo caracterizar o participante, a área alimentar relacionada com a sua atividade profissional assim como identificar a categoria de géneros alimentícios com que lida habitualmente. A categoria 2, incluiu 5 perguntas de escolha simples. O objetivo foi verificar o conhecimento sobre a importância dos objetivos do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado assim como a importância de cada um dos objetivos em comparação com todos os outros. A categoria 3, constituída por uma pergunta de escala de classificações com cinco opções de resposta múltipla, pretendia avaliar o grau de cumprimento atual dos objetivos do PNCPI em Portugal. Por último, a categoria 4, composta por duas perguntas de escolha múltipla, visava a identificação de bloqueios e alternativas. O questionário foi divulgado entre os vários *stakeholders*, conforme listagem (anexo 5).

O questionário de segurança alimentar, realizado através de Internet, foi desenvolvido através de um software específico (*Survey Monkey, Plus version*, Palo Alto, USA). De salientar que, todos os participantes, foram informados inicialmente da confidencialidade das respostas.

A figura 14 representa o formato digital de apresentação do questionário, tal como foi recebido pelos *stakeholders*.

utad Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

Questionário de Segurança Alimentar

Apresentação

O questionário apresentado enquadra-se num estudo sobre as políticas públicas de segurança alimentar em Portugal Continental, realizada no âmbito de doutoramento em Ciências Veterinárias, pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

O estudo centra-se na avaliação dos objetivos do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado – PNCPI. Pretende-se obter a perceção dos intervenientes ao longo de toda a cadeia alimentar, públicos e privados, desde a produção primária até ao consumidor final sobre esse mesmo plano.

A sua participação é muito importante. Os dados recolhidos serão sempre anónimos. O questionário tomará apenas cerca de 10 minutos do seu tempo.

Muito obrigada por colaborar nesta investigação.

Figura 14. Apresentação do questionário na plataforma informática utilizada.

2.2.1. Identificação do participante

A identificação do participante contemplou uma pergunta de escolha múltipla sobre a “natureza do organismo”, cujas opções de resposta consideradas estavam identificadas como: “público, privado, associação, federação, cooperativa, e outros”, não sendo possível continuar o preenchimento do questionário sem responder a esta questão. Quando tal acontecia surgia, de imediato, um alerta “Esta pergunta exige uma resposta”, repetindo-se na ausência de resposta às questões 2 e 3.

Na questão seguinte, a “Posição da Cadeia Alimentar” - questão de escolha múltipla, foram colocadas as seguintes opções: “produção, transformação, distribuição, retalho, consumidor, e outros”, solicitando-se a identificação da posição. A questão 3, também de escolha múltipla, pretende identificar o setor de atividade do participante, designadamente “animais e produtos de origem animal”, “vegetais e produtos de origem vegetal” e “outros. Qual?”. Mantém-se na questão 3, a obrigatoriedade de resposta.

Com a última questão da primeira fase, também de escolha múltipla, pretendeu-se identificar “os animais e produtos de origem animal” a que se faz referência na questão anterior designadamente: “carnes, pescado, leite, ovos, mel ou outros. Qual?”. Esta questão

não foi considerada de preenchimento obrigatório e poderia ser selecionada uma ou mais opções.

No tratamento dos dados recolhidos, quanto à identificação do participante, houve a necessidade de agrupar os participantes, de acordo com a natureza do organismo e a respetiva posição na cadeia alimentar. Como intervenientes na cadeia alimentar, desde a produção ao consumidor final, são designados como parceiros, atores ou *stakeholders*.

Conforme a natureza do organismo (questão 1), o participante foi incluído no setor público, privado ou associação. No entanto, as opções federação e cooperativa foram agrupadas no *stakeholder* “associação”, por existir nas opções consideradas, uma base organizacional comum de produtores.

Quanto à posição na cadeia alimentar (questão 2), foi considerada a opção produção, sempre que, para além da seleção produção fosse considerado o apoio técnico à produção, por se tratar de áreas comuns de intervenção. Por outro lado, sempre que foi selecionada a opção restauração ou restauração coletiva foi agrupada no grupo “retalho” pelo facto de, em ambos os casos, os produtos (transformados ou não) serem vendidos diretamente ao consumidor final.

O grupo ou *stakeholder* “controlo”, apesar de não ter sido identificado nos itens selecionados, foi classificado sempre que em “outros”, fossem indicadas as seguintes atividades: fiscalização, regulação, consultoria, universidade, acreditação, prestação de serviços, responsabilidade técnica de organizações de produtores pecuários e certificação. Esta categorização teve como base a organização de diferentes atividades que regulam, apoiam ou executam ações de controlo ao longo de toda a cadeia alimentar.

2.2.2.Importância comparada dos objetivos do PNCPI

O Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado 2012/2014 apresenta seis objetivos estratégicos representados graficamente na figura 15. O objetivo da questão 5 à questão 9, é obter a perceção do participante do questionário relativamente ao grau de importância que cada objetivo tem em relação aos outros.


**Universidade
de Trás-os-Montes
e Alto Douro**

Questionário de Segurança Alimentar

Objetivos Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado - Importância Comparada

Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5	Objetivo 6
O1 Controlar os Riscos	O2 Promover o cumprimento da lei	O3 Implementar controlos oficiais	O4 Defender os consumidores	O5 Assegurar a sanidade vegetal	O6 Assegurar a saúde animal
Prevenir, eliminar ou reduzir para níveis aceitáveis os riscos para o Homem e animais	Promover o cumprimento das obrigações legais dos operadores de toda a cadeia alimentar	Desenvolver um sistema de controlo eficiente e eficaz, pela integração do planeamento e operacionalização	Garantir práticas leais no comércio dos alimentos (para animais e géneros alimentícios) e defender os interesses dos consumidores	Assegurar controlo oficial da sanidade vegetal e impedir entrada na UE de organismos prejudiciais a vegetais	Assegurar a proteção e saúde animal, medidas de controlo das doenças animais, zoonoses e bem-estar animal.

Figura 15. Enunciado dos objetivos do PNCPI.

Estas perguntas são apresentadas numa matriz ou escala de classificação, podendo ser assinaladas sete opções, relativas à importância comparada entre objetivos. As respostas, de carácter obrigatório, representadas nas colunas, são as seguintes: “É absolutamente menos importante, é muito menos importante, é menos importante, é igualmente importante, é mais importante, é muito mais importante, é absolutamente mais importante” (Figura 16).

■ Esta pergunta exige uma resposta.

5. Na sua opinião, controlar os riscos (O1) é, relativamente a:

	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante
Promover o cumprimento da lei (O2)	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐
Implementar controlos oficiais (O3)	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐
Defender os consumidores (O4)	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Assegurar a saúde animal (O6)	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐

Figura 16. Questão 5. Exemplo de avaliação de um dos objetivos indicados no PNCPI e de uma mensagem de alerta de inconformidade - ausência de resposta.

As linhas da matriz apresentam cada um dos objetivos estratégicos, e as respostas são obrigatórias, só podendo ser assinalada uma resposta para cada linha. As mensagens de alerta para situações irregulares aparecem na plataforma informática registadas a “bold” e a vermelho.

2.2.3. Grau de cumprimento atual dos objetivos do PNCPI em Portugal

Para avaliar a percepção do participante relativa ao atual grau de cumprimento dos objetivos do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado, foi efetuada uma pergunta em matriz ou escala de classificações, com cinco opções “Nunca se cumpre, poucas vezes se cumpre, tantas vezes se cumpre como não se cumpre, na maioria das vezes cumpre-se e cumpre-se sempre” (Figura 17).

Questionário de Segurança Alimentar					
Objetivos do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado - Percepção de Cumprimento					
10. Qual a sua opinião sobre o atual cumprimento dos objetivos do PNCPI em Portugal?	Nunca se cumpre	Poucas vezes se cumpre	Tantas vezes se cumpre como não se cumpre	Na maioria das vezes cumpre-se	Cumpre-se sempre
O1 - Controlar os Riscos (Prevenir, eliminar ou reduzir para níveis aceitáveis os riscos para o Homem e animais)	☐	☐	☐	☐	☐
O2 - Promover o cumprimento da lei (Promover o cumprimento das obrigações legais dos operadores de toda a cadeia alimentar)	☐	☐	☐	☐	☐

Figura 17. Questão 10. Atual grau de cumprimento dos objetivos do PNCPI.

2.2.4. Identificação de bloqueios e alternativas

As duas últimas questões têm como objetivo a identificação dos principais bloqueios existentes e o possível reconhecimento de medidas alternativas que poderiam corrigir a situação atual. As questões 11 e 12 são perguntas de escolha múltipla, com 8 opções, em que o participante pode selecionar uma ou mais opções, tendo a hipótese de colocar outros bloqueios e identificar outras medidas alternativas, para além das identificadas nas opções (Figuras 18 e 19).

Os possíveis bloqueios atuais existentes que poderiam ser selecionados pelos participantes foram os seguintes: “incompetência dos serviços oficiais, inexistência de planeamento de ações, carência de formação, falta de comunicação entre entidades públicas, dispersão de organismos públicos responsáveis, informação insuficiente aos operadores, comunicação escassa ao consumidor e outros”. Como medidas alternativas foram identificadas as seguintes: “criação de rede informática integrada, coordenação e planeamento das ações, reuniões periódicas de monitorização, proximidade com organizações de

consumidores, organização de plano de formação, ações de sensibilização junto de operadores, separação funcional entre avaliação e gestão do risco e outros”.

utad Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

Questionário de Segurança Alimentar

Bloqueios e Medidas Alternativas

11. Na sua opinião, quais são os principais bloqueios existentes? (Selecione uma ou mais opções)

- ☐ Incompetência técnica dos serviços oficiais
- ☐ Inexistência de planeamento de ações
- ☐ Carência de formação profissional
- ☐ Falta de comunicação entre entidades públicas
- ☐ Dispersão de organismos públicos responsáveis
- ☐ Informação insuficiente aos operadores
- ☐ Comunicação escassa ao consumidor
- ☐ Outros bloqueios. Quais?

Figura 18. Questão 11. Identificação dos principais bloqueios existentes.

12. Que medidas alternativas poderiam corrigir a situação atual? (Selecione uma ou mais opções)

- ☐ Criação de rede informática integrada
- ☐ Coordenação e planeamento das ações
- ☐ Reuniões periódicas de monitorização
- ☐ Proximidade com organizações de consumidores
- ☐ Organização de plano de formação
- ☐ Ações de sensibilização junto de operadores
- ☐ Separação funcional entre avaliação e gestão do risco
- ☐ Outras alternativas. Quais?

Figura 19. Questão 12. Identificação das medidas alternativas.

Estas perguntas de “escolha múltipla” foram utilizadas para que os participantes pudessem selecionar uma única ou várias respostas de uma lista de opções de resposta disponíveis. A “matriz ou escala de classificação” foi utilizada para que os participantes aplicassem a mesma escala para responder a várias perguntas relacionadas.

2.3. ELABORAÇÃO DE CENÁRIOS

Na análise da percepção dos diferentes *stakeholders* sobre o PNCPI, as medidas alternativas propostas permitem priorizar diferentes medidas consoante a maior ou menor importância ou sensibilidade atribuída por cada *stakeholder*, nomeadamente por cada grupo de pressão junto do poder político.

A análise de cenários de carácter explorativo consistiu na elaboração de seis cenários distintos, variando os *stakeholders* com capacidade exclusiva de influência na tomada de decisão de implementação das diferentes medidas de gestão alternativas identificadas.

Para todos os cinco *stakeholders* indicados, foram formulados seis cenários alternativos, alicerçados na importância que cada um deles atribui às sete medidas alternativas seleccionadas na fase de questionário.

3. RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados obtidos a partir das respostas ao questionário por participantes e, por seleção segundo determinados critérios – também descritos, por *stakeholders*. As respostas ao questionário de segurança alimentar foram transferidas da plataforma *Survey Monkey* - cujos resultados totais são apresentados em anexo (Anexo 6), para um ficheiro Excel, onde foi possível, através de tabelas dinâmicas, calcular e representar graficamente os resultados obtidos.

3.1. PARTICIPANTES & STAKEHOLDERS

A metodologia utilizada na divulgação do questionário, referida no capítulo anterior, foi fundamental para o número total de respostas obtidas - 217, destacando-se a participação de agentes representativos de todos os intervenientes da cadeia alimentar - produção primária, transformação, distribuição, retalho e consumidor final. O agente de controlo é transversal a toda a cadeia alimentar.

Natureza do Organismo	Posição na cadeia alimentar						Total Global
	Produção	Transformação	Distribuição	Retalho	Consumidor	Controlo	
Associação	30	1	0	3	2	6	42
Ambos	4	0	0	1	2	3	10
Animais e Produtos de Origem Animal	21	1	0	1	0	2	25
Vegetais e Produtos de Origem Vegetal	5	0	0	1	0	1	7
Privado	38	2	3	2	34	10	89
Ambos	2	0	1	2	8	7	20
Animais e Produtos de Origem Animal	31	1	1	0	24	3	60
Vegetais e Produtos de Origem Vegetal	5	1	1	0	2	0	9
Público	19	6	1	4	22	34	86
Ambos	3	0	1	0	10	9	23
Animais e Produtos de Origem Animal	15	6	0	4	11	22	58
Vegetais e Produtos de Origem Vegetal	1	0	0	0	1	3	5
Total Global	87	9	4	9	58	50	217

Quadro 6. Distribuição dos participantes segundo a natureza, posição na cadeia alimentar e setor de atividade.

As respostas dos participantes foram classificadas em três categorias em função da posição na cadeia alimentar: produção - 67 respostas, consumidor - 58 respostas e atividades relacionadas com o controlo oficial - 22 respostas (Quadro 7).

Após a distribuição dos participantes por setor de atividade, foram definidos os critérios de inclusão do participante como *stakeholder*, utilizando como critério o número de participantes/respostas igual ou superior a 15.

Stakeholder N.º	Stakeholder			N.º respostas > = 15
Stakeholder 1	Associação	Produção	Animais	21
Stakeholder 2	Privado	Produção	Animais	31
Stakeholder 3	Público	Produção	Animais	15
Stakeholder 4	Consumidores			58
Stakeholder 5	Público	Controlo	Animais	22

Quadro 7. Identificação de *stakeholders*. Definição de critérios de inclusão.

Conforme os resultados obtidos, segundo critérios de inclusão definidos, foram identificados cinco *stakeholders*, tendo sido designados de forma a identificar o respetivo setor de atividade:

i) Stakeholder 1: Associações de Produção Animal

O *stakeholder* 1, as Associações de Produção Animal, inclui todas as associações, federações, confederações e cooperativas, representativas do setor da produção animal. Estes intervenientes associam também outro grupo de *stakeholders*, como são os produtores de animais (*stakeholder* 2). No entanto, é expectável que tenham outro tipo de objetivos e ações com que pretendem concretizar e valorizar as prioridades políticas diferentes dos outros atores. Têm, na sua essência e no contexto de política nacional, uma força maior que um privado isolado e exercem grande pressão em decisões políticas que possam vir a lesar os seus direitos, enquanto associações, mas também aos seus associados. Em Portugal, as Confederações Agrícolas são entidades parceiras privilegiadas dos decisores das políticas europeias, tendo uma importância vital na definição de políticas públicas a par do Ministério da Agricultura e Mar.

ii) Stakeholder 2: Produtores de Animais

O *stakeholder* 2, Produtores de Animais, integra todos os empresários que se dedicam à produção animal. Estes intervenientes estão no início da cadeia alimentar, são atores privados

e têm responsabilidade total na segurança dos animais e alimentos que produzem. O corpo legislativo comunitário e, por imposição, o nacional, determinaram aos produtores a obrigação de cumprimento de todas as regras legais, bem como a responsabilidade civil e criminal sobre produtos que introduzem no mercado. Estes intervenientes têm forçosamente interesses próprios especialmente no que concerne ao cumprimento da lei, que por força da dispersão legislativa, se torna uma atividade difícil e dispendiosa nos custos das empresas. Os atores privados têm, uma força reivindicativa limitada na decisão política, em especial junto dos formuladores de políticas públicas de segurança alimentar, as instituições europeias.

iii) Stakeholder 3: Agentes Públicos de Produção Animal

O *stakeholder* 3, os Agentes Públicos de Produção Animal, abrange todos os funcionários do setor público que acompanham as atividades de produção animal. Diferenciam-se do setor público de controlo que abrange todos os agentes de controlo oficial e fiscalização. Estes atores estão próximos da produção, conhecem os seus problemas e consideram, como os privados, que as medidas alternativas consideradas devem ser implementadas em conjunto com os operadores privados. Ou seja, distanciam-se em grande medida dos interesses subjacentes aos trabalhadores da administração pública, priorizando o papel do setor privado produtivo.

O interesse comum destes atores parece ser a qualificação da atividade produtiva, pelo uso de ferramentas próprias num mercado global cada vez mais competitivo, com o apoio do setor público, na divulgação e comunicação eficaz das medidas legislativas comunitárias e nacionais.

iv) Stakeholder 4: Consumidores

O *stakeholder* 4, Consumidores, inclui todos os participantes no questionário que se identificaram como consumidores, quer trabalhando em associações, no privado ou público, no setor dos animais e produtos de origem animal e vegetais e produtos de origem vegetal. Os participantes integrados neste grupo podem ainda ser trabalhadores de Associações de Defesa de Consumidores, assumindo neste caso, o papel de consumidores.

v) **Stakeholder 5: Agentes Públicos de Controlo Oficial**

O *stakeholder* 5, Agentes Públicos de Controlo Oficial, terá como perfil base os trabalhadores da administração pública, que executam ações de controlo, inspeção sanitária, fiscalização de géneros alimentícios, regulação e consultadoria. Este grupo, transversal a toda a cadeia alimentar, engloba diferentes perfis de técnicos, como é natural, tendo necessariamente um conhecimento aprofundado dos planos específicos integrados no PNCPI e porventura executando ações e atividades incluídas em programas distintos. Este *stakeholder* parece assumir a vontade expressa de melhorar a implementação do programa, de forma a ajustar as alternativas aos bloqueios identificados.

Após a identificação dos cinco *stakeholders* considerados, foram trabalhadas as respostas obtidas sobre a perceção da importância comparada entre objetivos estratégicos (questões 5 a 9). Recorremos à mediana, para identificar a avaliação da cada *stakeholder*, cujos resultados foram usados no software *Expert Choice*, apresentados nos quadros comparativos dos objetivos estratégicos (Figura 20).

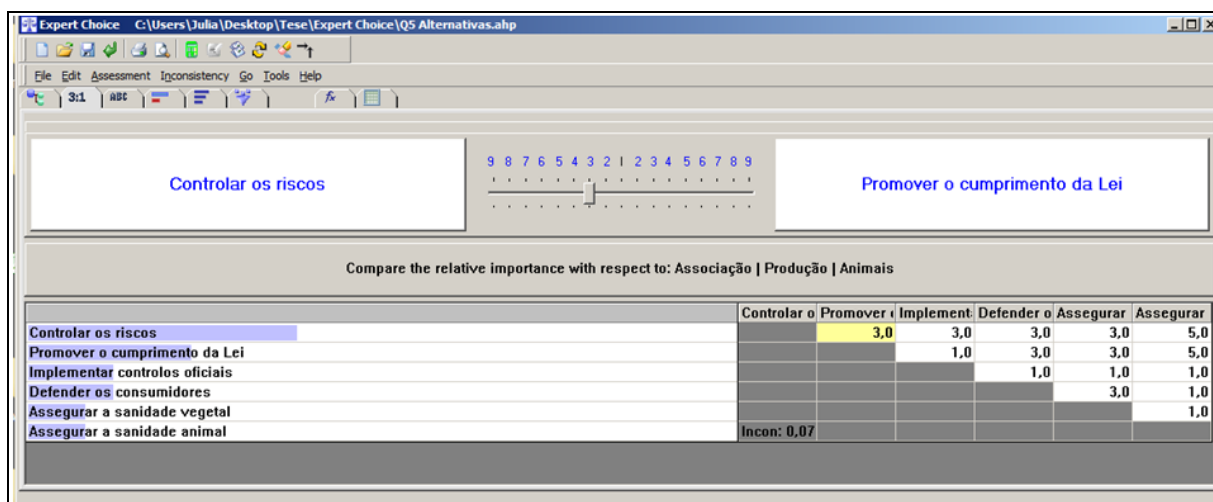


Figura 20. Comparação da importância relativa dos objetivos estratégicos referentes ao *stakeholder* Associações de Produção Animal.

A consistência da matriz assim obtida é avaliada também pelo *Expert Choice*. Nestas comparações, sendo subjetivas, o método AHP tolera a sua inconsistência medida através da quantidade de redundância das respostas. Se este índice de inconsistência não chegar até ao nível de consistência exigido, então as comparações deverão ser reexaminadas. Saaty (1980)

sugere que o valor de consistência deverá ser inferior a 0,1. Na figura 20, a inconsistência registou o valor 0,07, cumprindo o princípio de ser inferior a 0,1.

Tendo como objetivo geral avaliar o Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPI), o *Expert Choice* calcula a perceção da importância comparada entre os objetivos estratégicos pelos participantes, integrados em 5 *stakeholders*, obtendo-se uma ponderação (Figura 21).

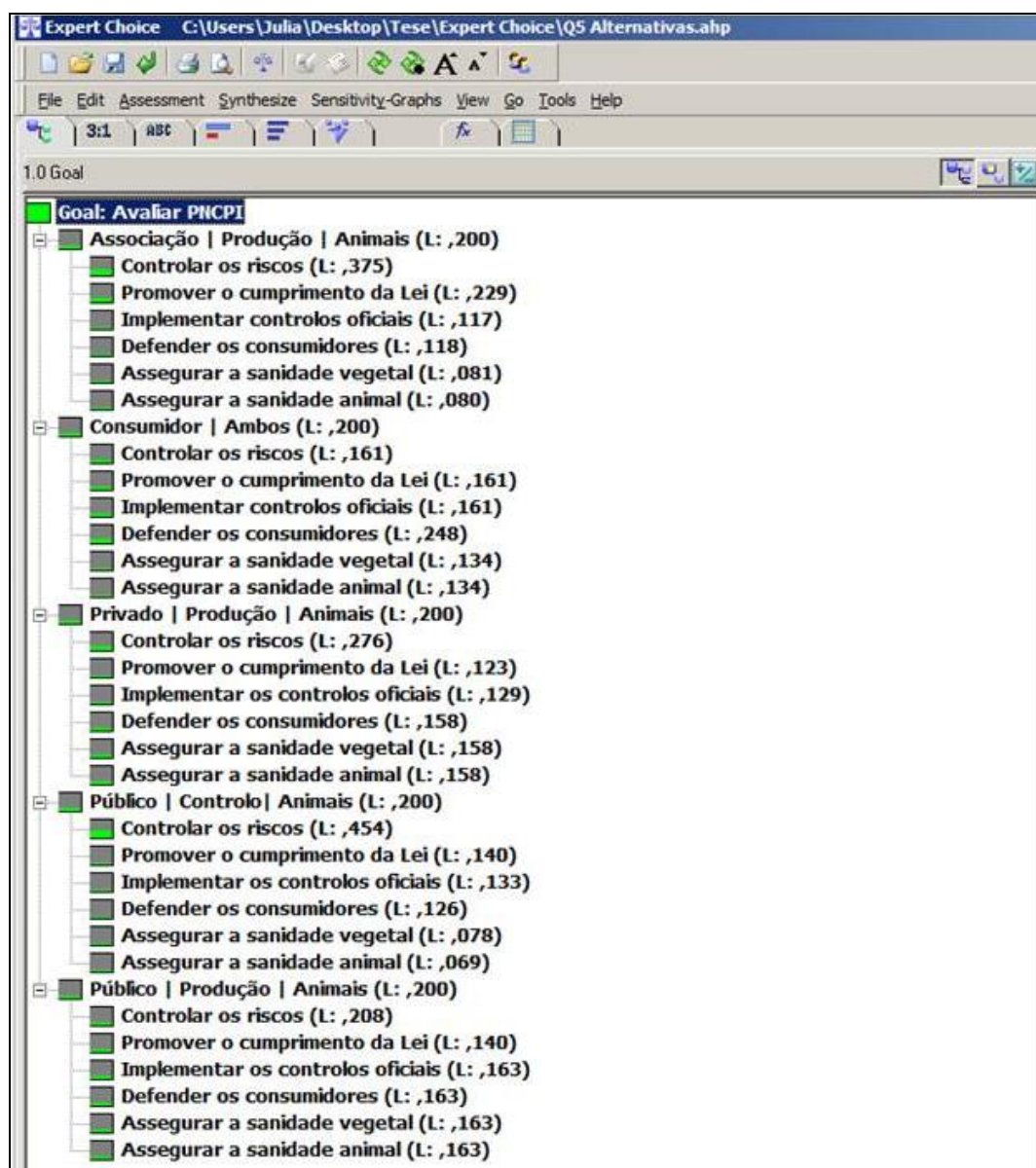


Figura 21. Ponderação atribuída à importância comparada entre os objetivos estratégicos pelos *stakeholders*.

Após a análise das respostas às questões 5 a 9 – importância comparada entre os objetivos estratégicos do PNCPI pelos 5 *stakeholders* considerados, seguidamente foram trabalhados os dados/respostas obtidas na questão 10, ou seja, a perceção sobre o grau de cumprimento dos mesmos objetivos. Nesta questão não se recorreu à comparação por pares entre objetivos estratégicos. Foi construída uma matriz *Excel* e calculada também a mediana para comparar o grau de cumprimento.

Nas respostas aos questionários, os participantes foram ainda convidados a identificar os bloqueios que existem atualmente na implementação do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPI), bem como as medidas alternativas que considerassem válidas para corrigir a situação atual. Os bloqueios e as alternativas foram analisados pela percentagem das respostas às opções assinaladas pelos participantes. As medidas alternativas foram depois ponderadas utilizando o *Expert Choice*.

O *Expert Choice* produz valores de peso para cada alternativa com base na avaliação da importância de cada alternativa sobre as outras, no que diz respeito a um critério comum (Figura 22).

Esta análise da perceção dos diferentes *stakeholders* relativa às medidas alternativas identificadas priorizara decisão política, conforme a maior ou menor importância dada a cada *stakeholder*, como a conquistada como grupo de pressão junto do poder político.

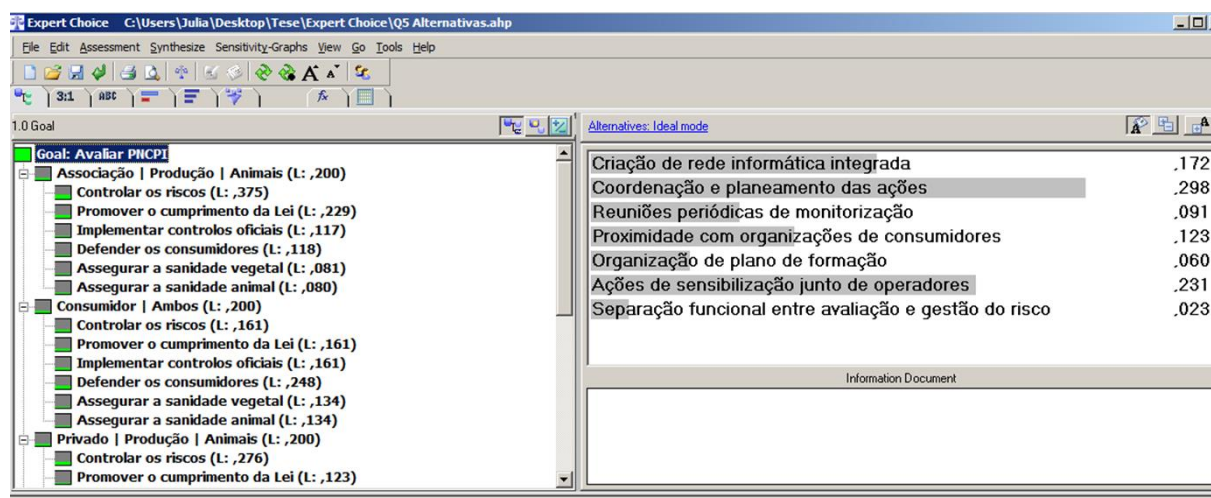


Figura 22. À direita, valor numérico atribuído às alternativas. Prioridade igual a todos os *stakeholders*.

Finalmente, na elaboração de cenários, foi também utilizado o software *Expert Choice* para simular o resultado variando a influência de cada *stakeholder* na decisão de implementação das diferentes alternativas identificadas. A figura 23 apresenta como exemplo a atribuição da importância máxima ao *stakeholder* Associações de Produção Animal, relativamente aos 4 restantes grupos.

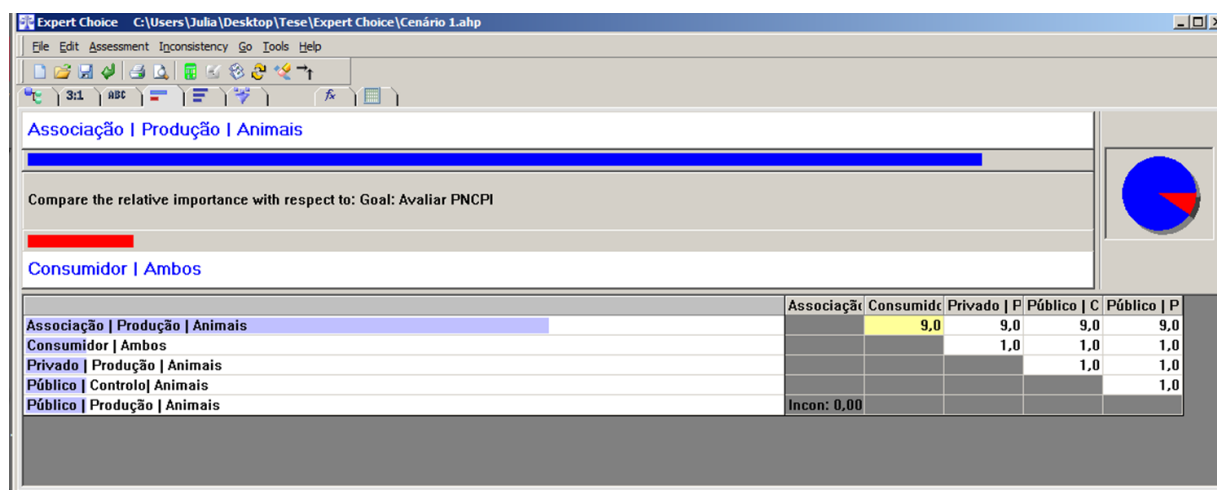


Figura 23. Atribuição de importância máxima ao *stakeholder* “associações de produtores animais”.

Da diferente ponderação de cada *stakeholder*, resultam diferentes importâncias a dar às medidas alternativas consideradas (figura 24).

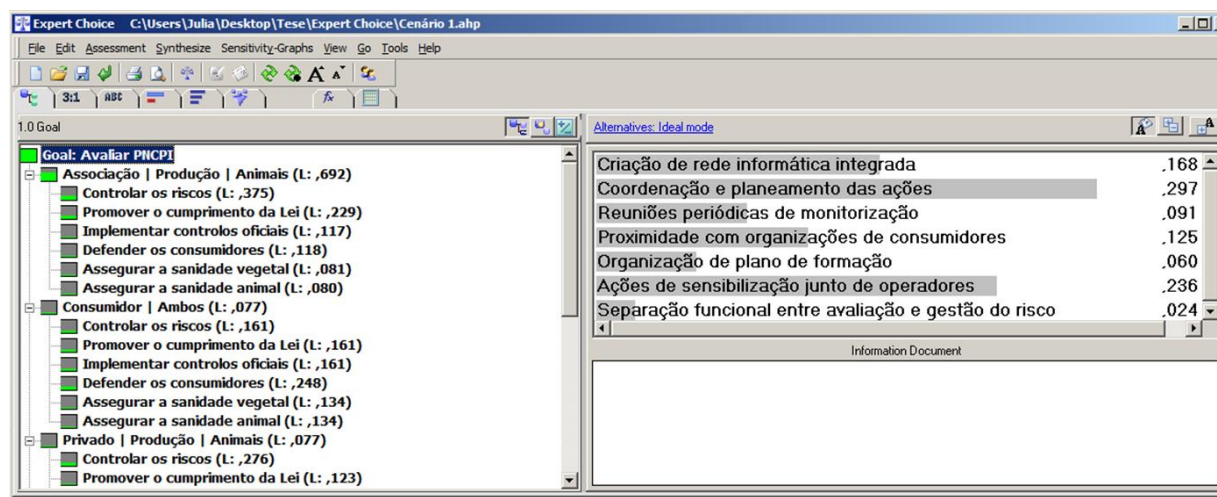


Figura 24. À direita, valor numérico atribuído às alternativas. Prioridade máxima ao *stakeholder* “associações de produtores animais”.

Para a apresentação dos dados foram utilizadas matrizes que constam no anexo 7.

Os resultados obtidos pelo questionário realizado a 217 participantes, todos intervenientes da cadeia alimentar são apresentados e analisados em três subcapítulos: análise da perceção dos participantes, análise da perceção dos *stakeholders* e a análise por *stakeholder*. Um quinto subcapítulo inclui a elaboração de possíveis cenários, baseados na importância das medidas alternativas em função da valorização diferenciada dos *stakeholders*. O sexto capítulo, dedica-se à análise de Sensibilidade das prioridades que o modelo de decisão, atribui a cada medida de gestão em alternativa, em função de eventuais variações nas importâncias dadas aos objetivos, por *stakeholder* ou por todos os *stakeholders*, em simultâneo.

3.2. ANÁLISE DA PERCEÇÃO DOS PARTICIPANTES

Na análise aos seis objetivos estratégicos do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado 2012-2014, foram obtidas várias visões da tomada de decisão sobre a segurança alimentar, as quais consideram múltiplos critérios e opções estratégicas distintas, obtidas da perceção da realidade pelos participantes no questionário realizado.

3.2.1. Perceção geral

De uma forma geral, a perceção dos participantes face aos objetivos estratégicos do PNCPI (gráfico 2) revelou que o “controlo dos riscos” é o fator mais importante do PNCPI, sendo a perceção do seu cumprimento menor.

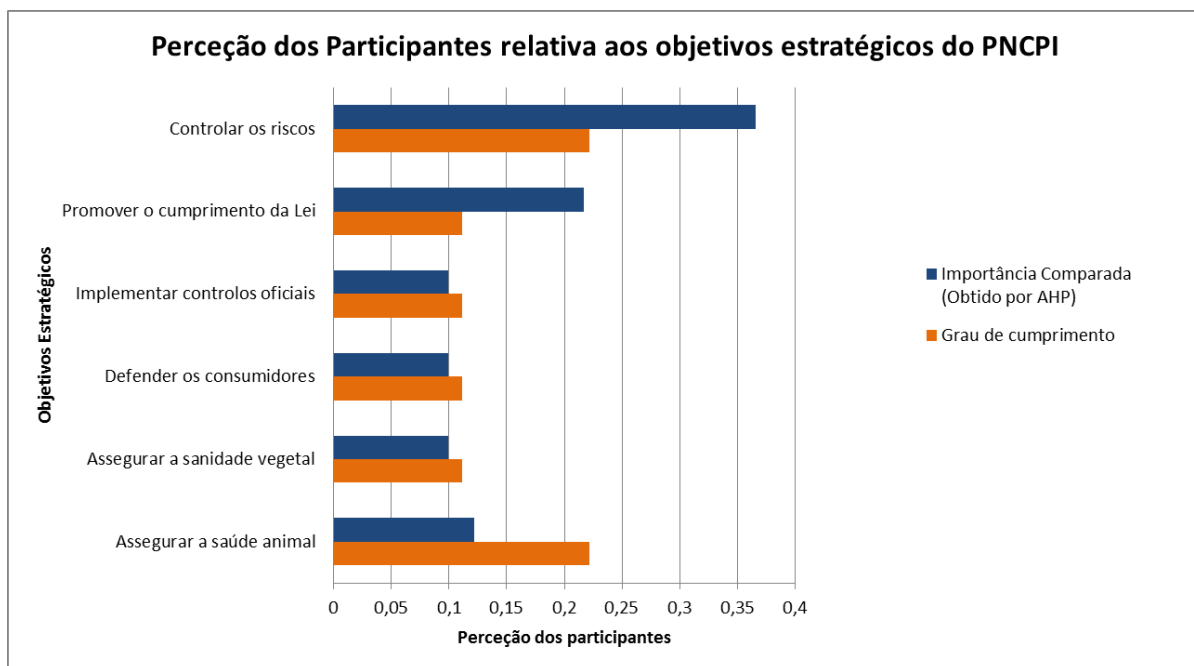


Gráfico 2. Perceção dos participantes face aos objetivos estratégicos do PNCPI.

Apesar dos participantes reconhecerem que promoção do cumprimento da legislação é um objetivo do PNCPI, os mesmos consideram que o seu cumprimento não é satisfatório. Relativamente aos outros três objetivos – “implementação controlos oficiais”, “defesa dos consumidores” e “garantia da sanidade vegetal e saúde animal”, a sua perceção equipara a sua importância ao seu grau de cumprimento.

3.2.2. Perceção dos principais bloqueios na aplicação do PNCPI

A análise dos bloqueios relativos à aplicação dos PNCPI (gráfico 3) indicaram que mais do 50% dos participantes consideraram a “falta de comunicação entre entidades públicas” e a “diversificação de entidades fiscalizadoras” como os maiores problemas do controlo da segurança alimentar. Ainda, a “falta de informação”, tanto para os operadores como para os consumidores, tem sido referido como um bloqueio por quase 40% dos participantes.

Um terço dos participantes considerou ainda que a falta de meios e conhecimentos técnicos representam uma importante barreira na garantia da segurança alimentar. Por último, apenas 20% considerou a “falta de recursos humanos e materiais” como condicionante na segurança alimentar, apesar deste bloqueio não estar considerado no questionário.

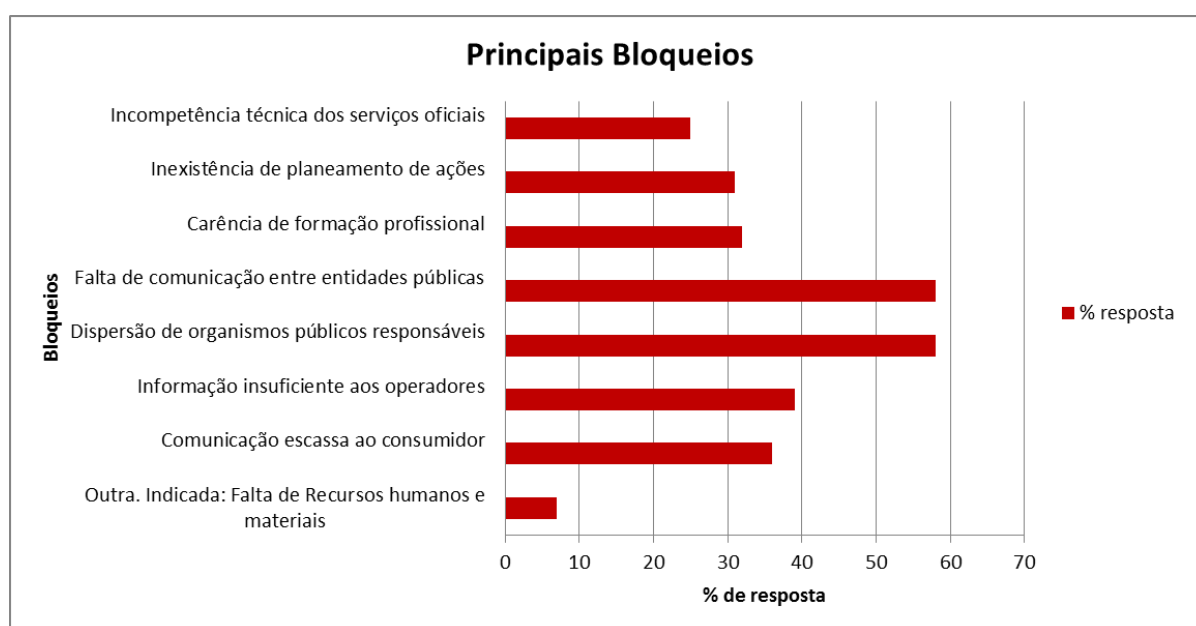


Gráfico 3. Todos os participantes. Perceção dos principais bloqueios existentes.

3.2.3. Perceção das Medidas Alternativas

Os resultados sobre a perceção das medidas alternativas (gráfico 4) mostraram que mais do 50% dos participantes consideraram que a elaboração de uma estratégia coordenada e bem definida no âmbito da segurança alimentar, principalmente junto dos operadores económicos, poderá ser uma estratégia necessária para aumentar a segurança alimentar. Por outro lado, quase metade dos participantes consideraram que estas ações deveriam ser realizadas ainda com a colaboração das organizações de consumidores. A “criação de uma base de dados informática” que incluía todos os dados dos operadores económicos, assim como todos os aspetos de controlo da segurança alimentar, foi indicada por quase a metade dos participantes.

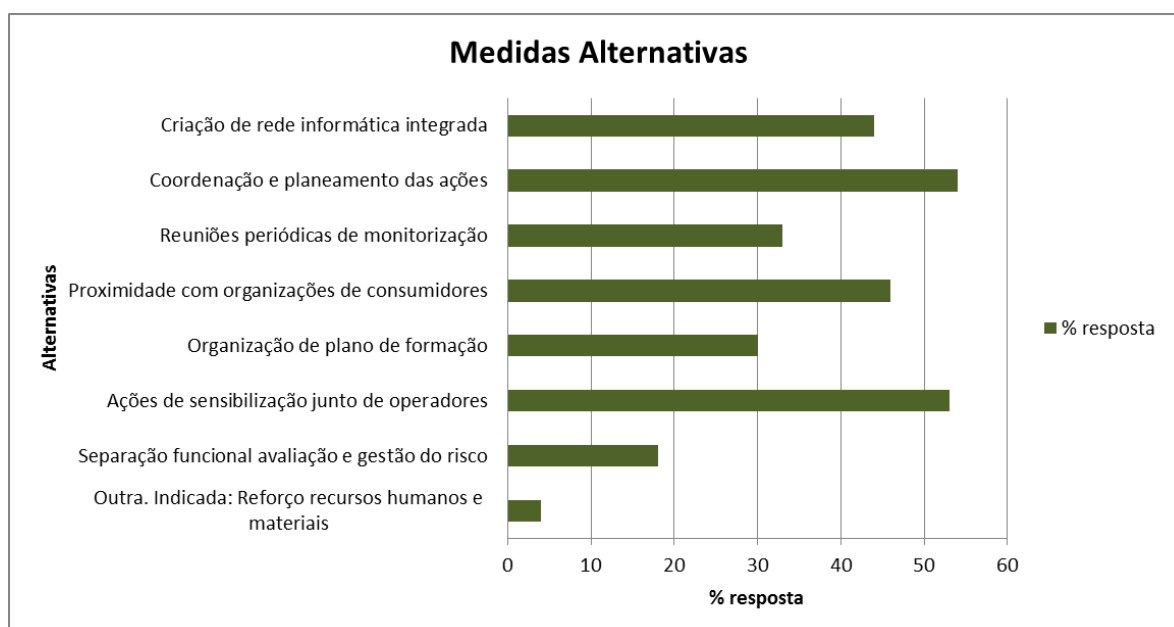


Gráfico 4. Todos os participantes. Perceção das medidas alternativas para correção situação atual.

3.3. ANÁLISE DA PERCEÇÃO DOS *STAKEHOLDERS*

A análise da perceção dos diferentes *stakeholders* da cadeia alimentar, públicos, privados ou associações, da produção primária ao consumidor final, representam distintos interesses, valores e motivações que podem influenciar, de diversas formas e graus de importância, a tomada de decisão política.

3.3.1. Percepção geral por *stakeholder*

A percepção dos diferentes *stakeholders* dos objetivos do PNCPI (gráfico 5) revelou que o “controlo dos riscos” é o aspeto mais importante para todos os *stakeholders*, em especial para os Agentes Públicos de Controlo Oficial. Apesar do cumprimento da legislação ser um dos objetivos do PNCPI, as Associações de Produção Animal indicaram uma maior percepção em comparação com os outros *stakeholders*.

A percepção dos objetivos relativos à “implementação dos controlos oficiais”, “defesa do consumidor” e “garantia da sanidade vegetal e saúde animal” foi semelhante entre os Produtores de Animais, Agentes Públicos de Produção Animal e Consumidores. No entanto, a “garantia da segurança animal e vegetal” foi considerada como menos relevante tanto para as Associações de Produção Animal como para os Agentes Públicos de Controlo Oficial. Apenas os Consumidores consideraram a “defesa do consumidor” acima do “controlo dos riscos”.

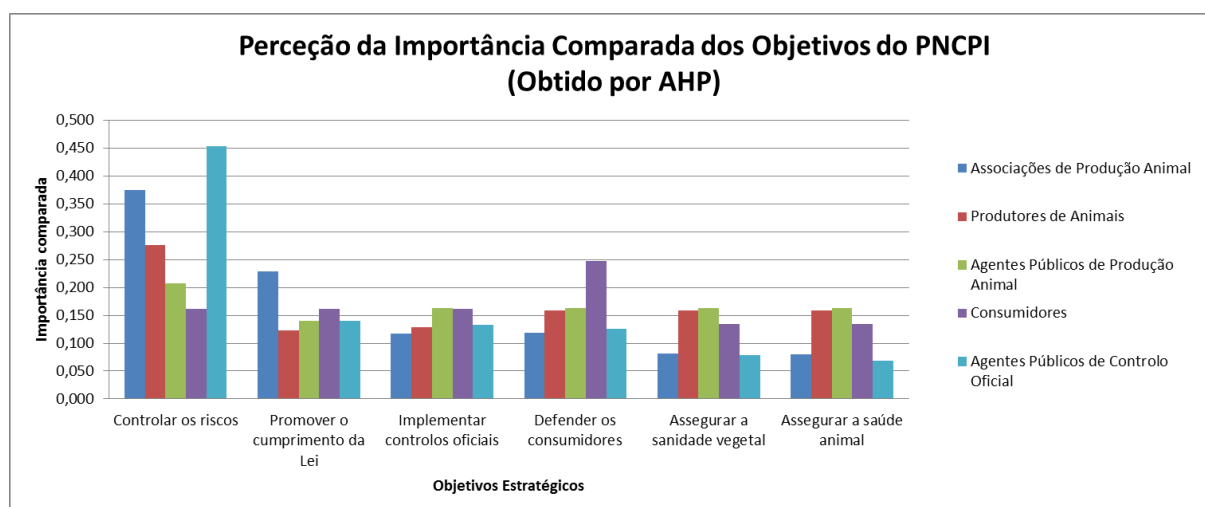


Gráfico 5. Todos os *stakeholders*. Percepção da importância comparada dos objetivos.

3.3.2. Percepção do grau de cumprimento por *stakeholder*

Os resultados indicam que a percepção do grau de cumprimento da legislação (gráfico 6) dos Produtores de Animais e dos Agentes Públicos de Produção Animal é elevada em todos os seus aspetos. Contrariamente, os Consumidores entendem haver um menor cumprimento dos objetivos do PNCPI.

Apesar dos Agentes Públicos de Controlo Oficial considerarem que o grau de “controlo dos riscos” é satisfatório, estes consideraram também que o grau de “promoção do cumprimento da legislação” e a “implementação dos controlos oficiais” é diminuto.

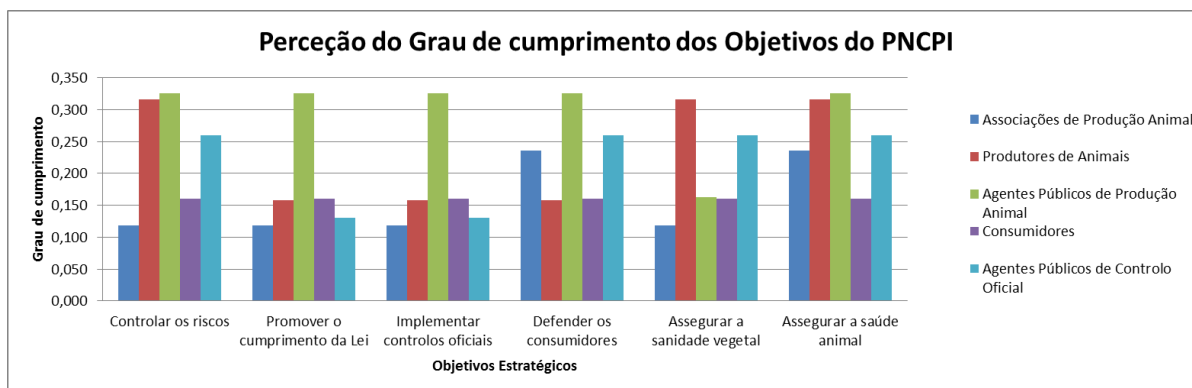


Gráfico 6. Todos os *stakeholders*. Percepção do grau de cumprimento dos objetivos.

3.3.3. Principais bloqueios identificados pelos *stakeholders*

Os resultados dos principais bloqueios identificados pelos *stakeholders* (gráfico 7) mostraram que a organização das entidades oficiais constituem-se como o maior bloqueio ao cumprimento dos objetivos estratégicos. Fatores como a “dispersão das responsabilidades pelas entidades públicas”, a “falta de comunicação entre organismos”, a “carência de formação profissional”, a “inexistência de planeamento de ações” ou a “carência de conhecimentos técnicos dos serviços” foram indicados pelos participantes.

De salientar que cerca de metade dos Agentes Públicos de Controlo inquiridos considerou a carência de formação técnica como uma barreira. Ainda o *stakeholder* Consumidores indicou a “falta de informação e comunicação aos consumidores”, um dos principais problemas na aplicação dos objetivos do PNCPI.

A “falta de recursos humanos e materiais”, apesar de não existir no questionário como opção, apenas é assinalada como bloqueio pelos Agentes Públicos de Produção Animal.

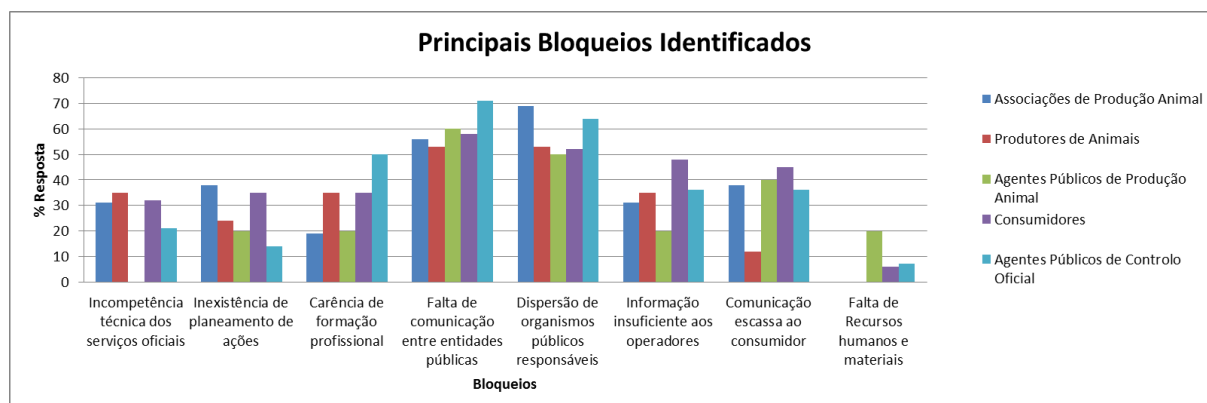


Gráfico 7. Todos os *stakeholders*. Principais bloqueios identificados.

3.3.4. Medidas Alternativas identificadas pelos *stakeholders*

Quanto às medidas alternativas corretoras identificadas (gráfico 8), destaca-se a organização dos serviços públicos. Entre estas, ênfase para a necessidade de “organização de ações de sensibilização junto dos operadores”, a “coordenação efetiva e o planeamento das ações”, a “proximidade com organizações de consumidores” e a “criação de uma rede informática integrada”. As “reuniões periódicas de monitorização,” a “organização de um plano de formação” e a “separação funcional entre a avaliação e a gestão de risco”, foram assinaladas em média por 37%, 27% e 15% das respostas dos *stakeholders*, respetivamente.

A separação funcional entre a “avaliação e a gestão do risco” não foi assinalada por nenhum participante do grupo Associações de Produção Animal e Agentes Públicos de Produção Animal. A mesma foi assinalada pelos restantes *stakeholders* sempre com menos de 30% de respostas, o que parece materializar a débil assunção da perceção da avaliação e gestão do risco como prioridade na decisão política.

Relativamente à medida “reforço de recursos humanos e materiais”, somente os *stakeholders* Agentes Públicos e Consumidores indicaram esta medida alternativa, apesar de a mesma, como antes referido, não constar como medida opcional. Contudo, nenhum dos respondentes Agentes Públicos de Controlo Oficial identificou esta medida como capaz de corrigir a situação atual.

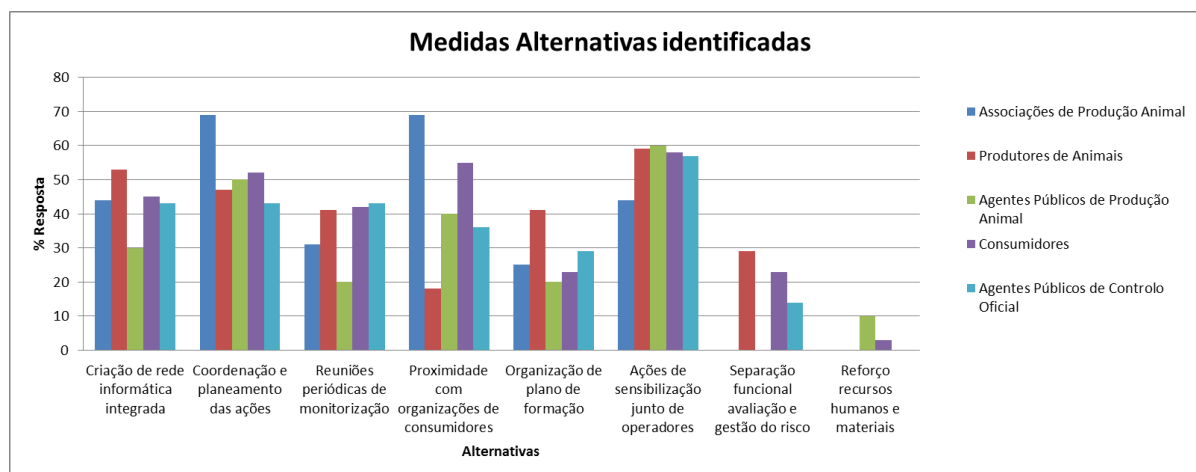


Gráfico 8. Todos os *stakeholders*. Medidas alternativas identificadas.

3.4. ANÁLISE POR STAKEHOLDER

A análise dos resultados foi realizada também por *stakeholder*, a fim de individualizar a perceção dos diferentes grupos intervenientes na cadeia alimentar considerados. Este subcapítulo está organizado com a apresentação dos gráficos relativos à perceção dos *stakeholders* individualmente, no que diz respeito à importância comparada (obtida por AHP) e grau de cumprimento, os principais bloqueios e as medidas alternativas identificadas.

A definição, identificação e caracterização realizada para os cinco *stakeholders*, “associações de produção animal”, “produtores de animais”, “agentes públicos de produção animal”, “consumidores” e “agentes públicos de controlo” realizada no subcapítulo 3.1., é a considerada na análise de resultados por cada *stakeholder*. Os valores utilizados na elaboração dos gráficos seguintes podem ser consultados no anexo 7.

3.4.1. Associações de Produção Animal (*stakeholder 1*)

O *stakeholder 1*, as “associações de produção animal”, refere-se as associações, federações, confederações e cooperativas, representativas do setor da produção animal. São intervenientes que tem por sua vez associados outros *stakeholders* os produtores animais.

São, no entanto, *stakeholders* com outro tipo de objetivos coletivos ou cooperativos pretendendo concretizar e valorizar prioridades políticas diferentes que como grupo no coincidem com a produção individual.

Têm, na sua essência e no contexto de política nacional, uma força maior que um produtor isolado exercendo pressão sobre decisões políticas que poderiam vir a lesar os seus direitos, ainda que os seus associados individualmente. A percepção comparativa da importância relativa dos objetivos estratégicos e respetivamente ao grau de cumprimento para estes participantes, as Associações de Produção Animal, priorizaram o “controlo dos riscos” e do “cumprimento da lei” embora com um grau de cumprimento inferior aos *stakeholders* “defesa dos consumidores” e “sanidade animal”. Ou seja, é perceptível que para este grupo apesar de mais importantes, os dois primeiros objetivos, “controlo dos riscos” e “cumprimento da lei”, são menos cumpridos (Gráfico 9).

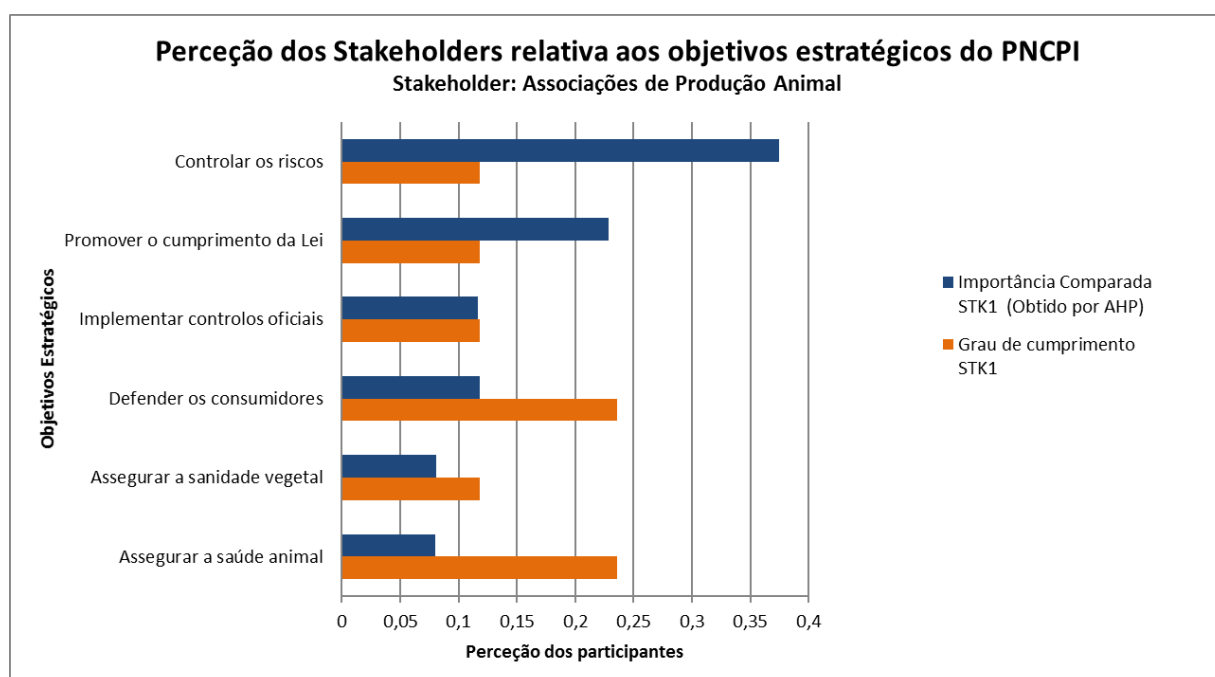


Gráfico 9. STK1. Percepção dos *stakeholders* relativa aos objetivos estratégicos.

Como principais bloqueios à prossecução dos objetivos do PNCPI, as Associações da Produção Animal consideraram a “dispersão de organismos públicos responsáveis”, como principal bloqueio, com praticamente 70% das respostas (Gráfico 10). Este facto poderia estar ligado à experiência real das associações no contato com a Administração Pública e à dificuldade das mesmas em identificarem cada uma das instituições públicas responsáveis com aquelas que será por cada um dos diferentes planos. Ainda e quase 40% das respostas indicaram como barreira também a falta de conhecimentos técnicos, a inexistência de planeamento de ações e a escassa comunicação ao consumidor.

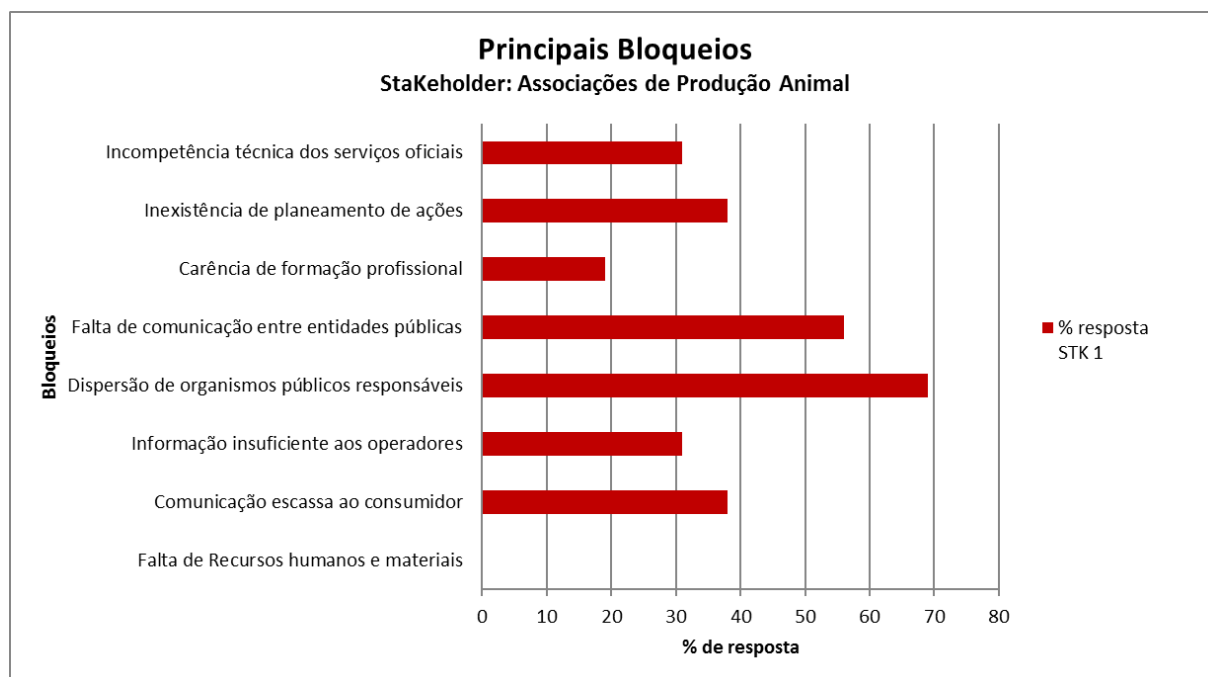


Gráfico 10. STK1. Perceção dos principais bloqueios existentes.

Quanto às medidas alternativas identificadas por Associações de Produção Animal (Gráfico 11), destaca-se a coordenação e o planeamento das ações, a proximidade com as organizações de consumidores, seguidas da criação da rede informática e de ações de sensibilização junto dos operadores.

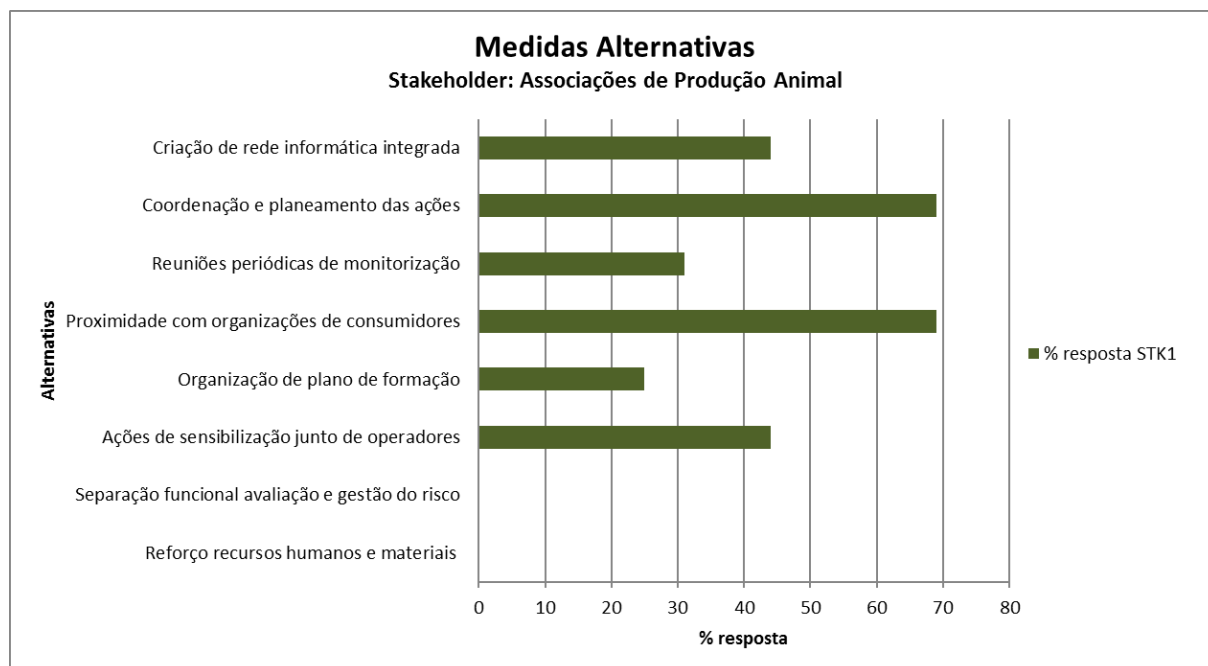


Gráfico 11. STK1. Perceção das medidas alternativas para correção da situação atual.

De referir que muitas das ações de sensibilização são promovidas e executadas pelas próprias organizações representativas dos setores, entre as quais associações, federações e cooperativas, circunstância que podem por motivos corporativos explicar a priorização da importância da coordenação e planeamento das mesmas.

3.4.2. Produtores de Animais (*stakeholder 2*)

O *stakeholder 2*, “produtores de animais”, inclui todos os empresários a título individual que se dedicam à produção animal. São intervenientes e estão no início da cadeia alimentar, atores privados que têm a responsabilidade pela segurança dos animais e dos alimentos que produzem.

Na perceção deste *stakeholder* Produtores de Animais destaca-se a importância do controlo dos riscos e equiparam-se a defesa dos consumidores como assegurar a sanidade vegetal da saúde animal. Relativamente ao grau de cumprimento, o agente privado de produção animal iguala os objetivos controlar os riscos e assegurar a sanidade vegetal e saúde animal (Gráfico 12).

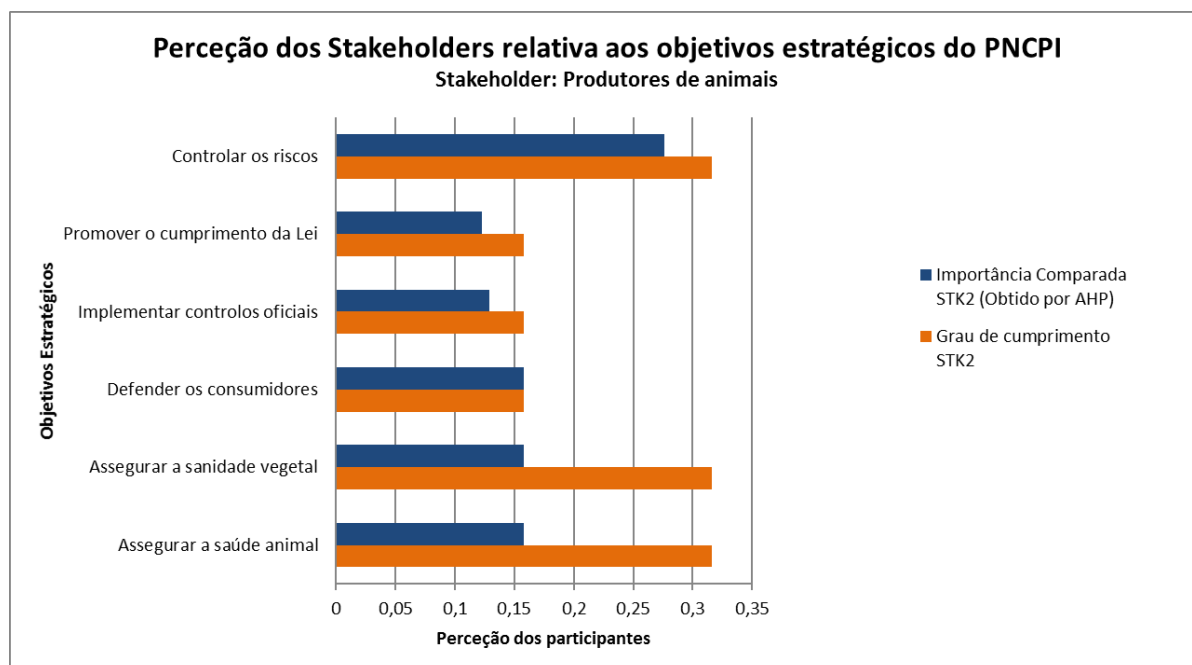


Gráfico 12. STK2. Perceção dos stakeholders relativa aos objetivos estratégicos.

Os Produtores de animais, utilizaram o corpo legislativo comunitário e, por imposição, o nacional onde os operadores devem cumprir toda a legislação existente, bem como a

responsabilidade civil e criminal sobre produtos que introduzem no mercado. A legislação europeia veio, pois, consagrar a responsabilidade dos operadores na garantia da segurança sanitária. Estes intervenientes terão, por isso, interesses próprios especialmente no que concerne ao cumprimento da lei, o que por força da dispersão legislativa se torna uma atividade difícil e dispendiosa nos custos das empresas. No entanto, os atores privados têm uma força reivindicativa limitada na decisão política e sobretudo, junto dos formuladores de políticas públicas de segurança alimentar, as instituições europeias.

Como principais bloqueios assinalados (Gráfico 13) apontam a falta de comunicação entre entidades públicas e a dispersão dos organismos públicos responsáveis pela execução do PNCPI. A falta de recursos humanos e materiais não foi indicada por nenhum participante deste grupo. A justificação para a importância atribuída essencialmente à organização dos serviços públicos poderia estar relacionada com os obstáculos de origem organizacional que no dia-a-dia os produtores encontram na administração pública e na resposta às diferentes solicitações destes junto dos serviços oficiais. Já a falta de recursos humanos e materiais não é sentida pelos produtores de animais como um bloqueio, eventualmente por não conhecerem ou não valorizarem muitas das dificuldades sem recursos existentes nos serviços oficiais.

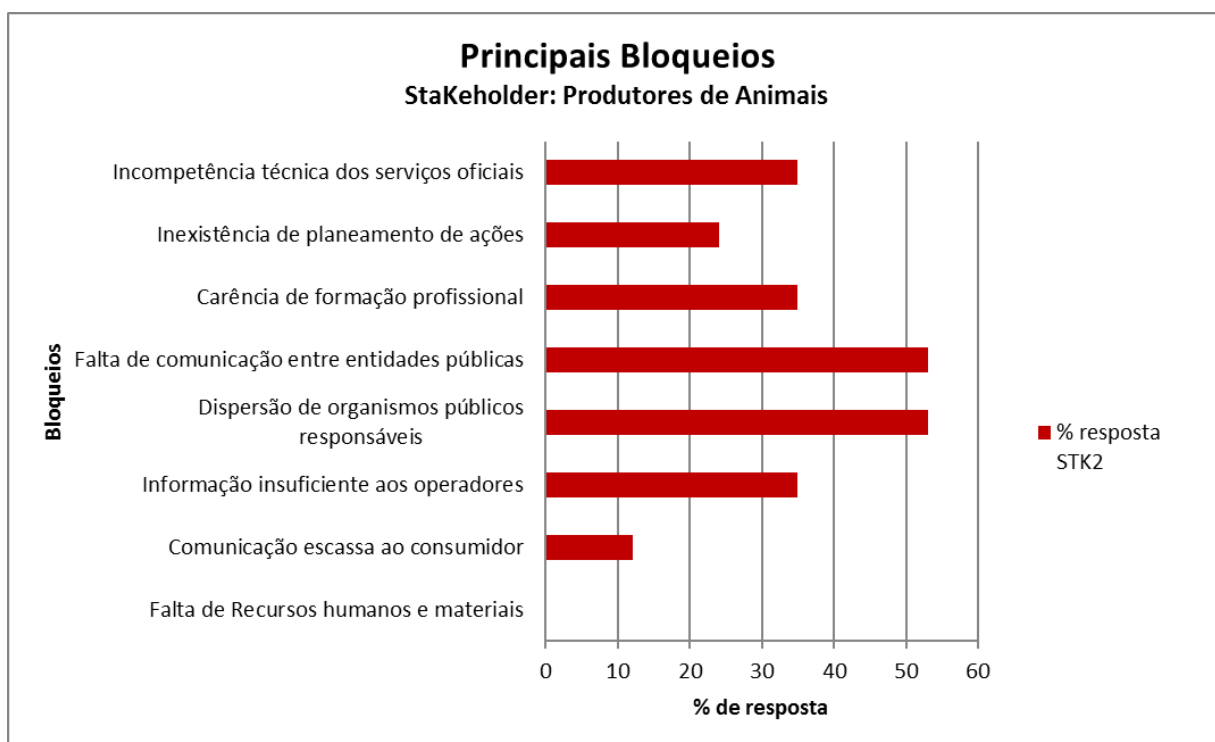


Gráfico 13. STK2. Perceção dos principais bloqueios existentes.

Como medidas alternativas apontadas (Gráfico 14), destacam-se as ações de sensibilização junto de operadores, o que parece traduzir uma preocupação do setor privado com a divulgação dos normativos legais e uma eficaz comunicação junto dos operadores. É óbvia a dificuldade que os produtores de animais têm no conhecimento atualizado das exigências legais, pelo que recorrem muitas vezes às suas próprias associações para o apoio administrativo e burocrático. Estes dois *stakeholders* priorizaram, de forma distinta, conforme as suas próprias motivações e preocupações, as alternativas relacionadas com as ações que são promovidas pelo Estado.

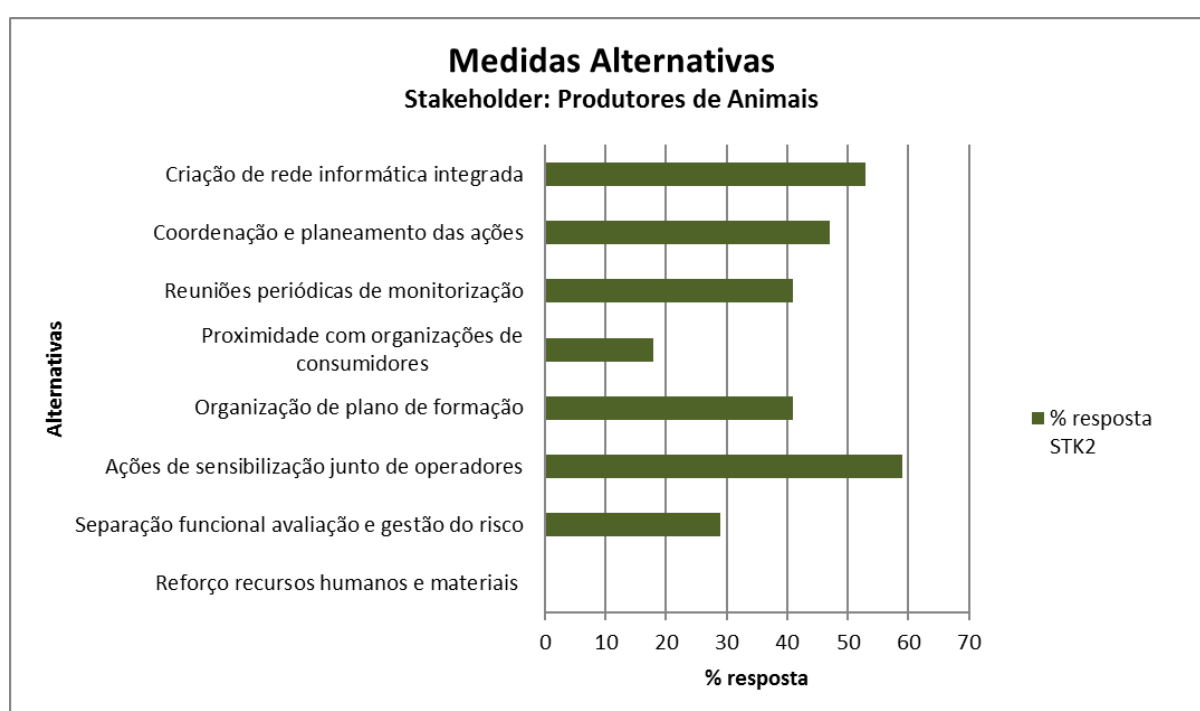


Gráfico 14. STK2. Perceção das medidas alternativas para correção da situação atual.

3.4.3. Agentes Públicos de Produção Animal (*stakeholder 3*)

O *stakeholder 3*, “Agentes Públicos de Produção Animal”, inclui todos os funcionários do setor público que acompanham as atividades de produção animal, que não do setor público de controlo dos agentes oficiais de fiscalização. Estes atores são próximos das explorações e reconhecem os seus problemas e consideram tal como atores privados, aquelas medidas alternativas que devem ser implementadas em conjunto com estes operadores privados. Ou seja, distanciam-se da administração pública, priorizando o apoio ao setor privado produtivo.

Do interesse comum destes atores parece ser a qualificação da atividade produtiva, mediante uso de ferramentas próprias num mercado global cada vez mais competitivo, com o apoio do setor público, para divulgação e comunicação eficaz das medidas legislativas comunitárias e nacionais.

Na sua perceção como *stakeholder* os “Agentes Públicos de Produção Animal” equiparam todos os objetivos estratégicos do PNCPI com exceção do controlo dos riscos, da maior importância e o cumprimento da lei, estes em menor importância. Como agentes públicos, valorizam o controlo dos riscos face aos restantes objetivos estratégicos, atendendo à responsabilidade dos produtores na colocação dos produtos no mercado.

Relativamente ao grau de cumprimento equiparam todos os objetivos, exceto aquele de assegurar a sanidade vegetal (Gráfico 15), realidade que poderia ser justificada pelo facto da generalidade dos agentes públicos conhecedores da realidade da produção animal em Portugal, não valorizam da mesma forma o setor vegetal. Esta circunstância permite-lhes reconhecer especialmente a importância da sanidade animal, bem como o grau de cumprimento das medidas aplicáveis ao setor da produção animal no País.

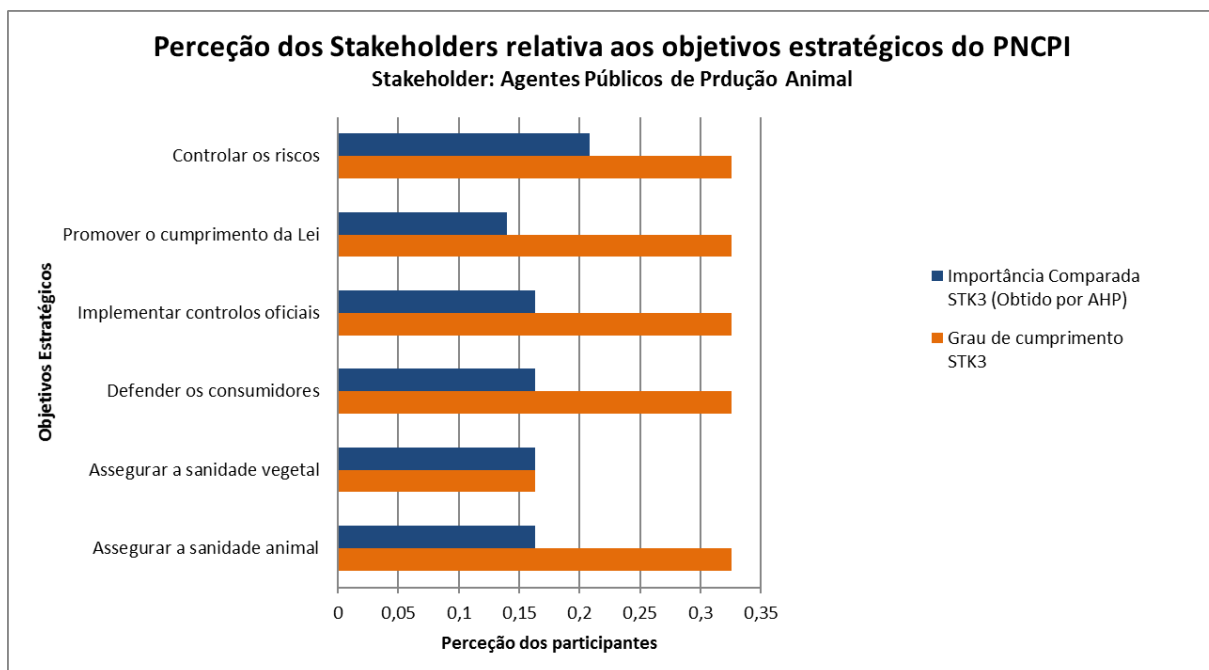


Gráfico 15. STK3. Perceção dos *stakeholders* relativa aos objetivos estratégicos.

Quanto à percepção deste *stakeholder* relativamente aos principais bloqueios existentes consideram relevantes: a falta de comunicação, a dispersão de organismos públicos e a comunicação escassa ao consumidor. Como intervenientes públicos, a falta de recursos humanos e materiais como bloqueios para a implementação do PNCPI (Gráfico 16).

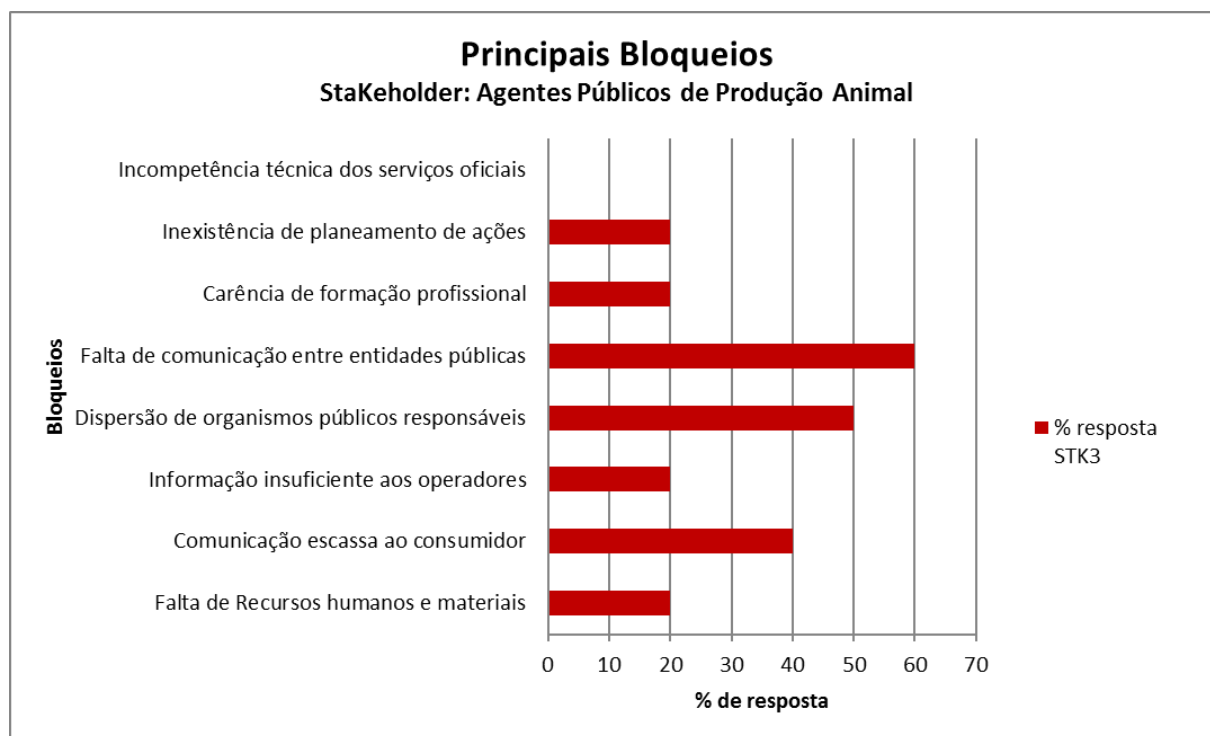


Gráfico 16. STK3. Percepção dos principais bloqueios existentes.

Apesar de valorizarem a organização da administração pública, têm a percepção, pelo conhecimento da realidade, da sua carência sem recursos humanos e materiais existentes. A organização de ações de sensibilização junto de operadores assume-se como a principal medida alternativa assinalada por este *stakeholder*, tal como referido pelos agentes privados do mesmo setor produtivo. Na sequência dos bloqueios apontados, o reforço dos recursos humanos e materiais é identificado, como é natural, como medida alternativa que contribuiria para a eficácia do PNCPI (Gráfico 17).

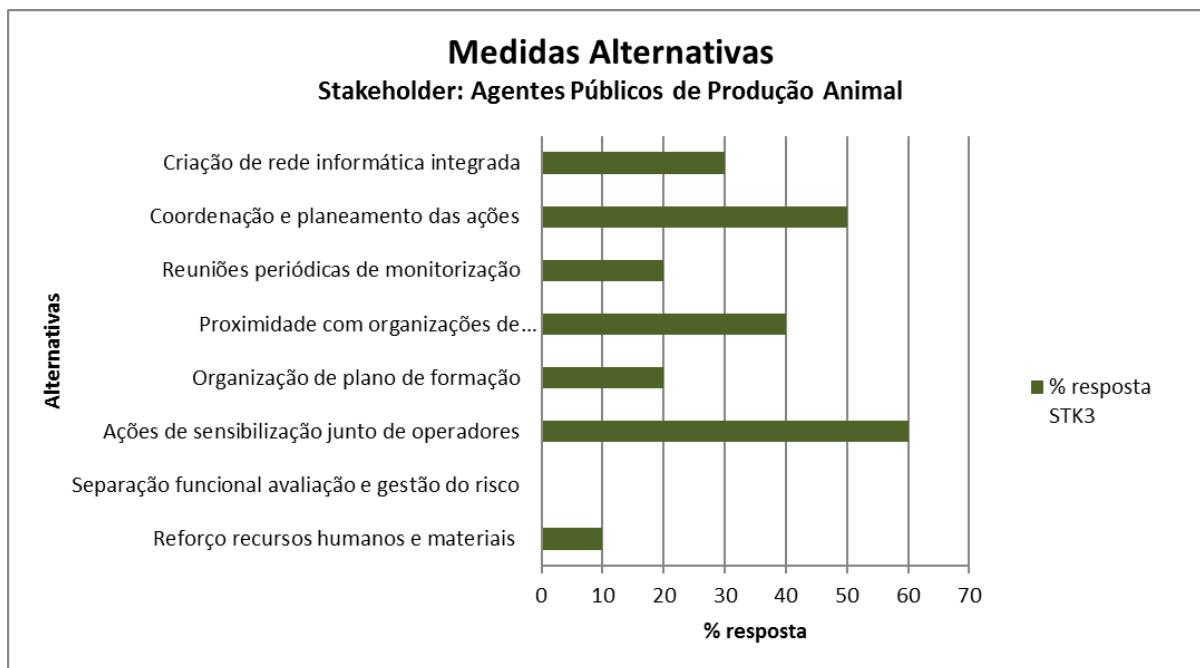


Gráfico 17. STK3. Perceção das medidas alternativas para correção da situação atual.

3.4.4. Consumidores (*stakeholder 4*)

O *stakeholder 4*, “Consumidores”, abrange todos os participantes no questionário que se assumiram como consumidores, independentemente de apontarem serem do setor dos animais e produtos de origem animal e vegetais ou produtos de origem vegetal. Alguns participantes integrados neste grupo são trabalhadores de Associações de Defesa de Consumidores assumindo, no entanto, neste caso, o seu papel de consumidores.

Os interesses e motivações deste *stakeholder* estão orientados para a “defesa dos direitos dos consumidores”, um dos objetivos estratégicos do PNCPI, como se pode verificar no gráfico 18, que destaca o objetivo “defender os consumidores” de entre os 5 demais objetivos. Já quanto ao grau de cumprimento este grupo pondera igualmente todos os objetivos. Também o grau de cumprimento do objetivo “defender os consumidores”, fica aquém da importância que lhe é atribuída, parecendo revelando uma perceção negativa do cumprimento deste objetivo.

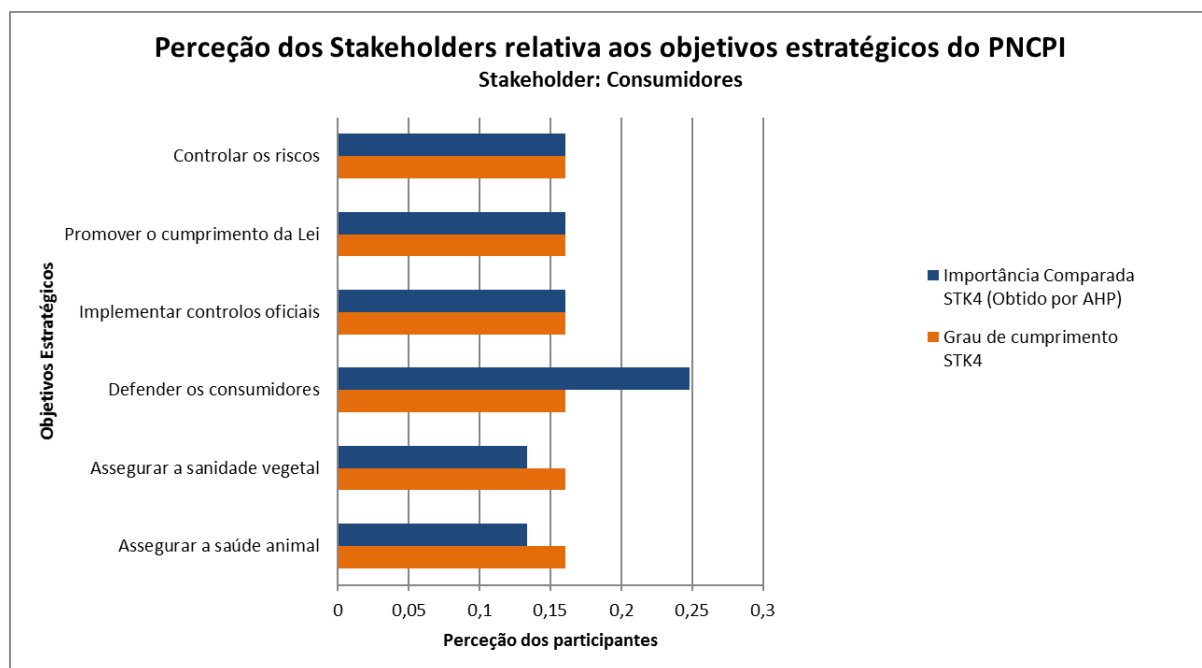


Gráfico 18. STK4. Percepção dos *stakeholders* relativa aos objetivos estratégicos.

É por isso natural que o *stakeholder*, consumidores, identificaram as questões organizacionais da administração pública como os seus principais bloqueios e entre elas, a falta de comunicação e a dispersão dos organismos responsáveis. A informação insuficiente disponibilizada aos operadores e a comunicação escassa ao consumidor também foram apontados como fortes bloqueios existentes à prossecução dos objetivos do PNCPI (Gráfico 19) por isso a avaliação como insuficiente da comunicação ao consumidor poderia estar justificada pelo exponencial incremento da importância deste *stakeholder*.

Como medidas alternativas (Gráfico 20), os consumidores destacam as ações de sensibilização junto dos operadores, bem como a proximidade com as organizações dos consumidores. Estas medidas denotam uma aproximação dos consumidores às preocupações dos operadores e destacam o esforço das organizações de consumidores e a sua importância como parceiro privilegiado da administração pública e do Estado no seu papel regulador, em contraponto com o seu antigo papel centralizador, como explicado no subcapítulo 1.1., sobre políticas públicas.

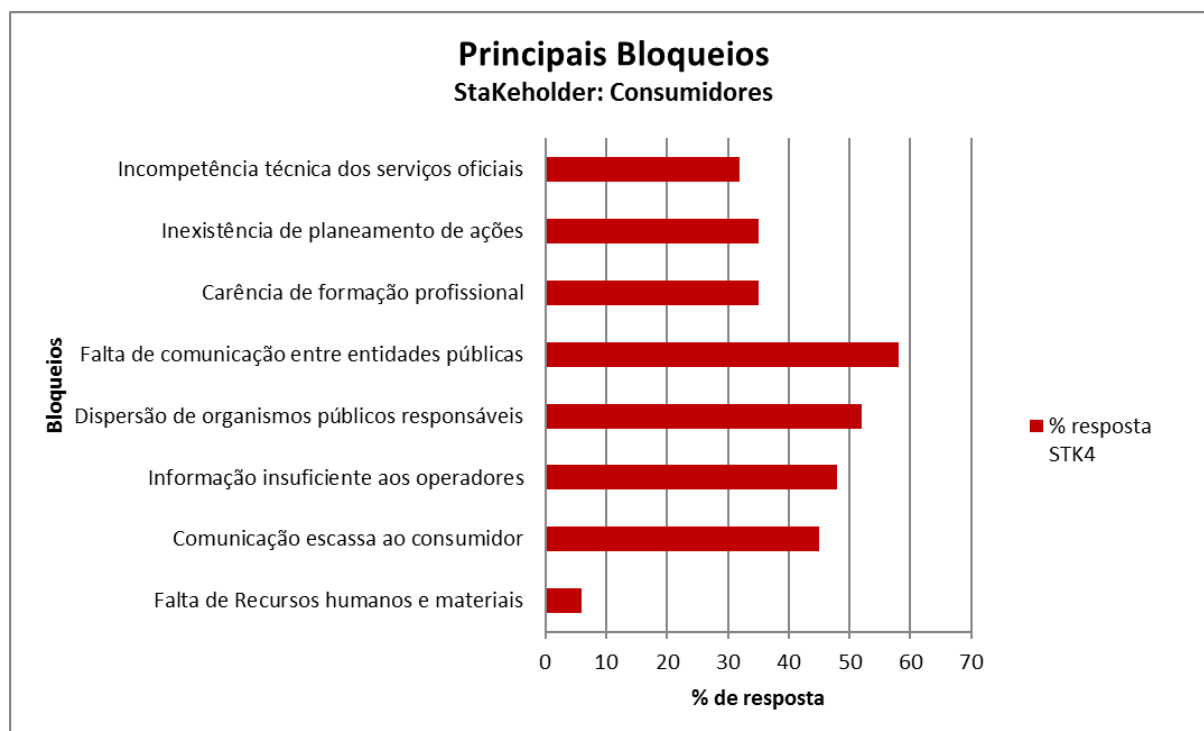


Gráfico 19. STK4. Perceção dos principais bloqueios existentes.

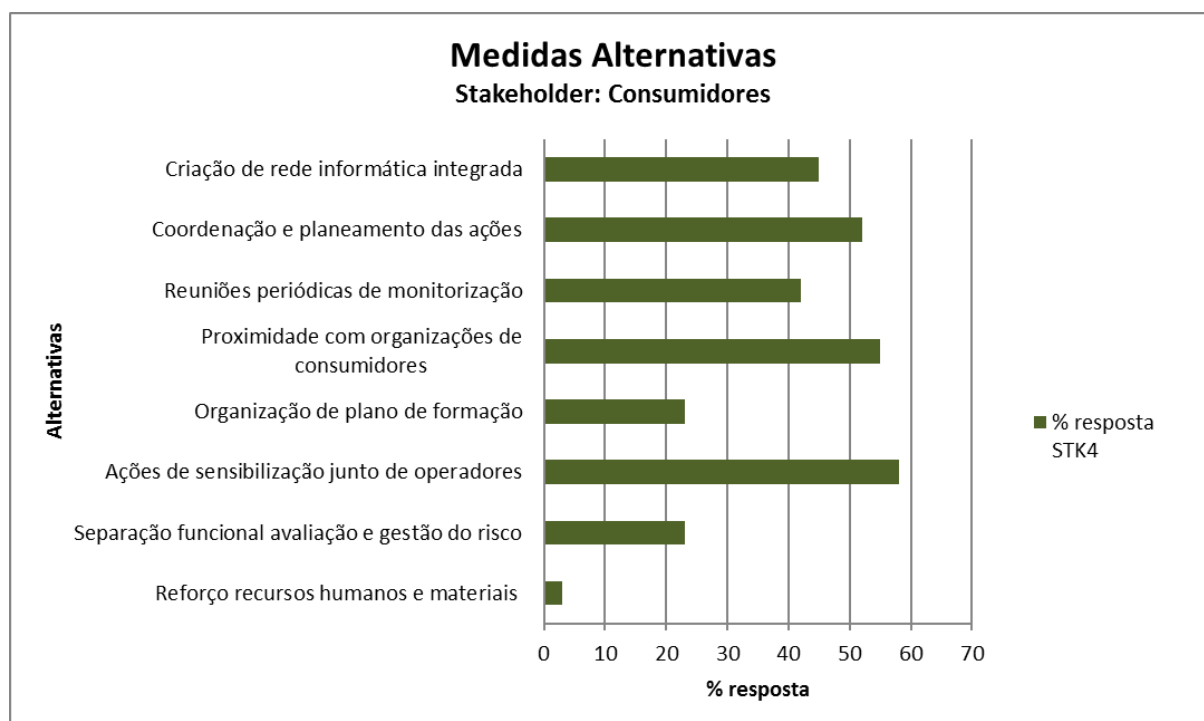


Gráfico 20. STK4. Perceção das medidas alternativas para correção da situação atual.

3.4.5. Agentes Públicos de Controlo Oficial (*stakeholder* 5)

O *stakeholder* 5, “Agentes Públicos de Controlo Oficial”, terá como perfil base o trabalhador da administração pública, que executa ações de controlo, inspeção sanitária, fiscalização de géneros alimentícios, regulação e de consultadoria. Trata-se de um grupo, transversal a toda a cadeia alimentar, englobando diferentes perfis de técnicos e, como é natural, com um conhecimento aprofundado dos planos específicos integrados no PNCPI, porventura executando ações e atividades incluídas em programas distintos. Este *stakeholder* parece assumir a vontade expressa de melhorar a implementação do programa, de forma a ajustar as alternativas aos bloqueios identificados.

Para este *stakeholder*, o “Controlo dos Riscos” foi o objetivo estratégico destacado como mais importante quando comparado com o “cumprimento da lei”, a “implementação dos controlos oficiais” e a “defesa dos consumidores”. É, portanto, perceptível a relevância que o controlo dos riscos tem nas rotinas de trabalho dos agentes públicos, tal como no *stakeholder* 3 “agentes públicos de produção animal”. Relativamente ao grau de cumprimento o “controlo dos riscos” é equiparado à “defesa dos consumidores”, “sanidade vegetal” e “saúde animal” (Gráfico 21).

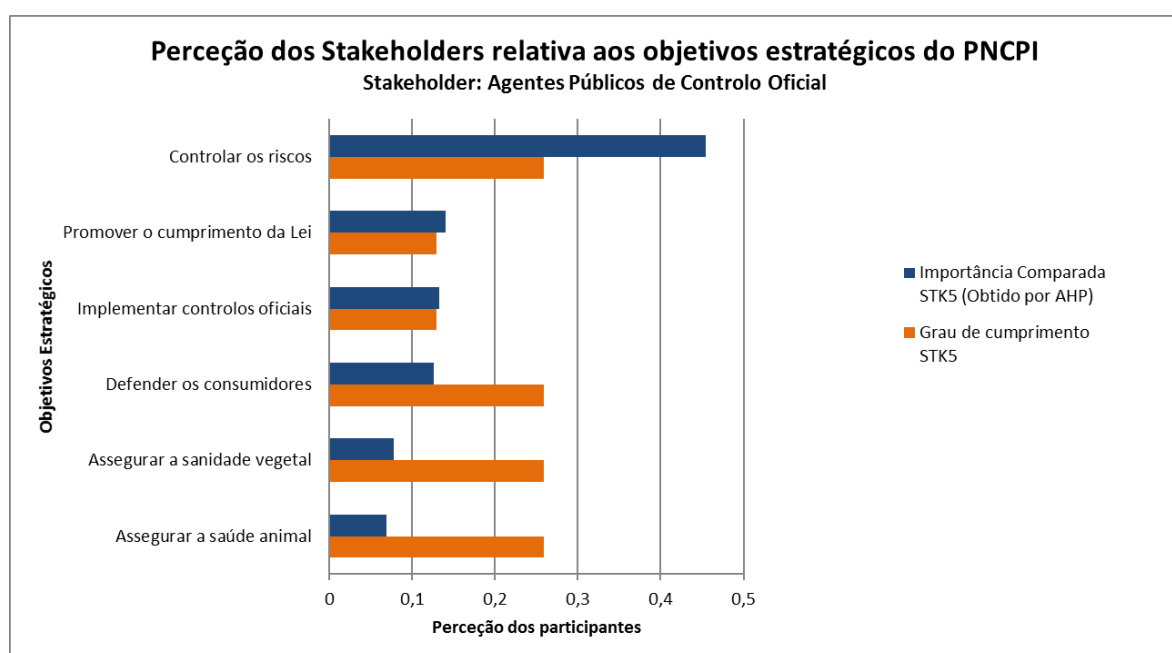


Gráfico 21. STK5. Perceção dos *stakeholders* relativa aos objetivos estratégicos.

O gráfico 22, mostra *stakeholder* distingue como principais bloqueios a falta de comunicação e a dispersão de responsabilidades de organismos públicos.

A carência de formação profissional é também um dos bloqueios assinalados e compreensivelmente pela implicação na qualidade do serviço prestado. De salientar ainda a falta de recursos humanos e materiais, uma vez que não sendo opção foi identificada como um bloqueio importante.

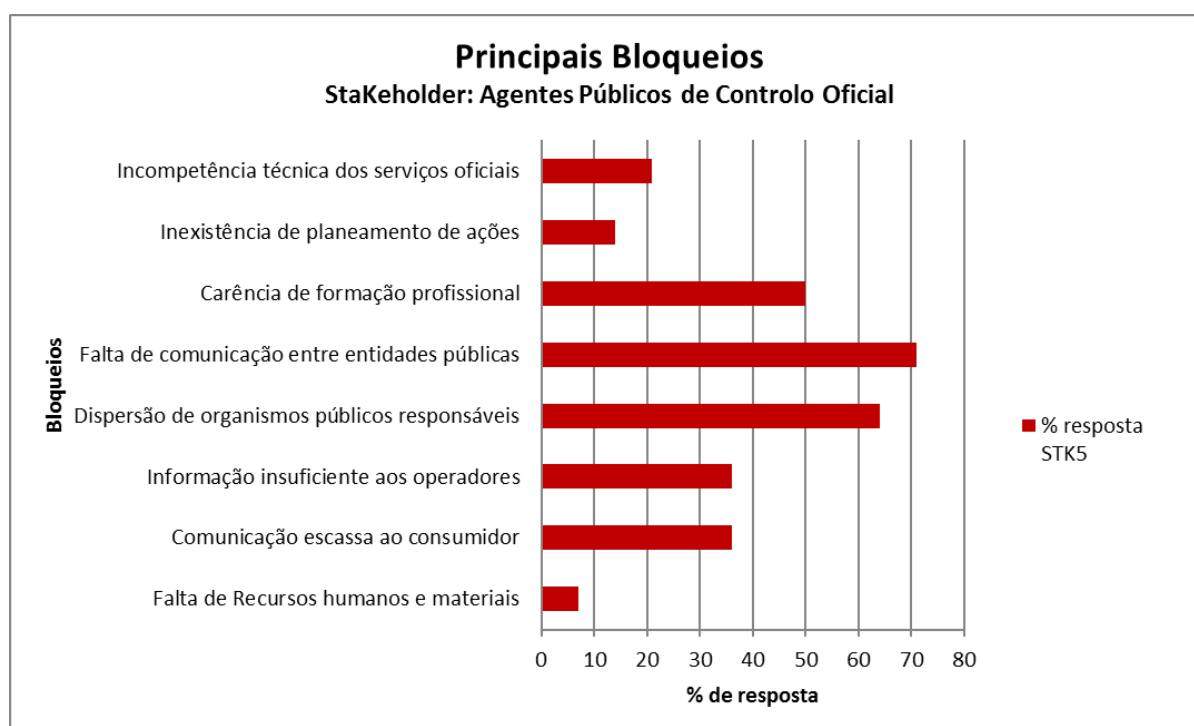


Gráfico 22. STK5. Perceção dos principais bloqueios existentes.

Como principais alternativas, o *stakeholder* “Agentes Públicos de Controlo Oficial” identifica as ações de sensibilização junto dos operadores como principal medida política a implementar para corrigir a atual situação. Seguem-se a criação de rede informática, a coordenação e planeamento das ações e as reuniões periódicas de monitorização (Gráfico 23).

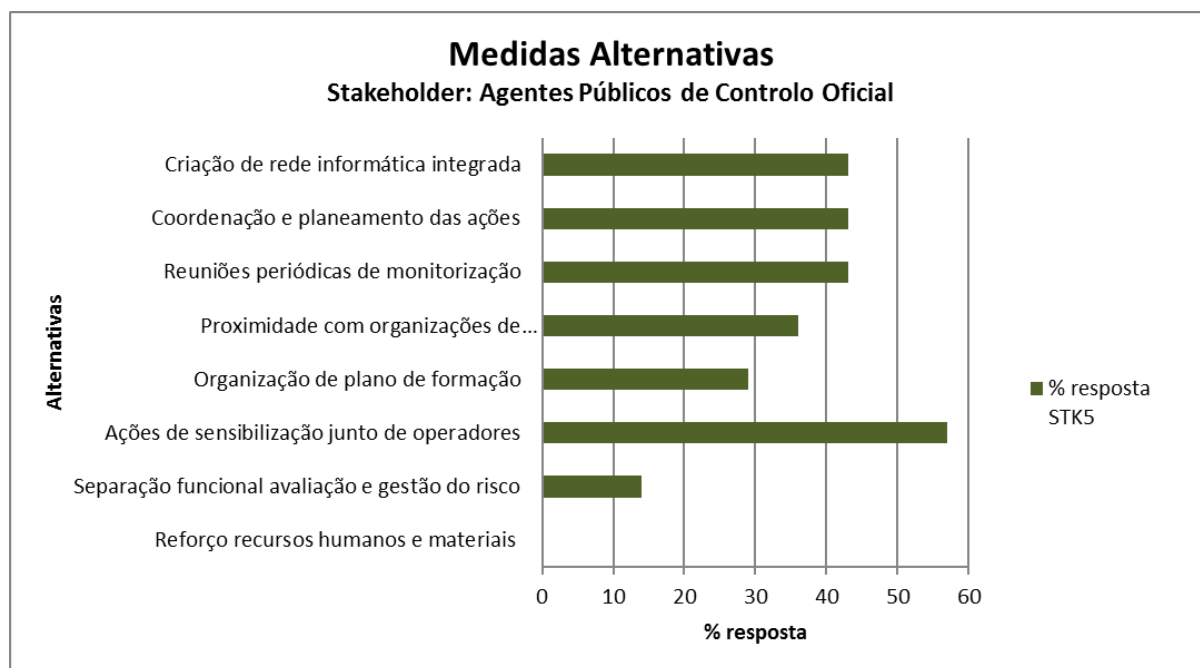


Gráfico 23. STK5. Perceção das medidas alternativas para correção da situação atual

3.5. ELABORAÇÃO DE CENÁRIOS

Foi clara a distinção entre os *stakeholders* estudados na assunção de distintos valores e objetivos e na priorização das medidas alternativas identificadas. Neste contexto, foram construídos cenários variando os *stakeholders* com capacidade exclusiva de influência na decisão de implementação das diferentes alternativas identificadas.

O cenário zero, com igual prioridade ou ausência de privilégios para os *stakeholders*, corresponde à linha horizontal que cobre o eixo das ordenadas (gráfico 24). É um ponto de partida em que todos os grupos de intervenientes influenciam de igual forma a decisão - ainda que raramente corresponde à realidade no processo decisório.

O cenário 1 quando é dado privilégios ou prioridade exclusiva aos interesses do *stakeholder* 1 “associações de produção animal” (gráfico 24). Com a prioridade exclusiva dos interesses do *stakeholder* 1 “Associações de Produção Animal”, seria previsível que fossem valorizadas - para a melhoria da implementação do PNCPI em Portugal, as ações de sensibilização junto dos operadores, circunstância que influenciaria as decisões políticas de investimento público neste setor.

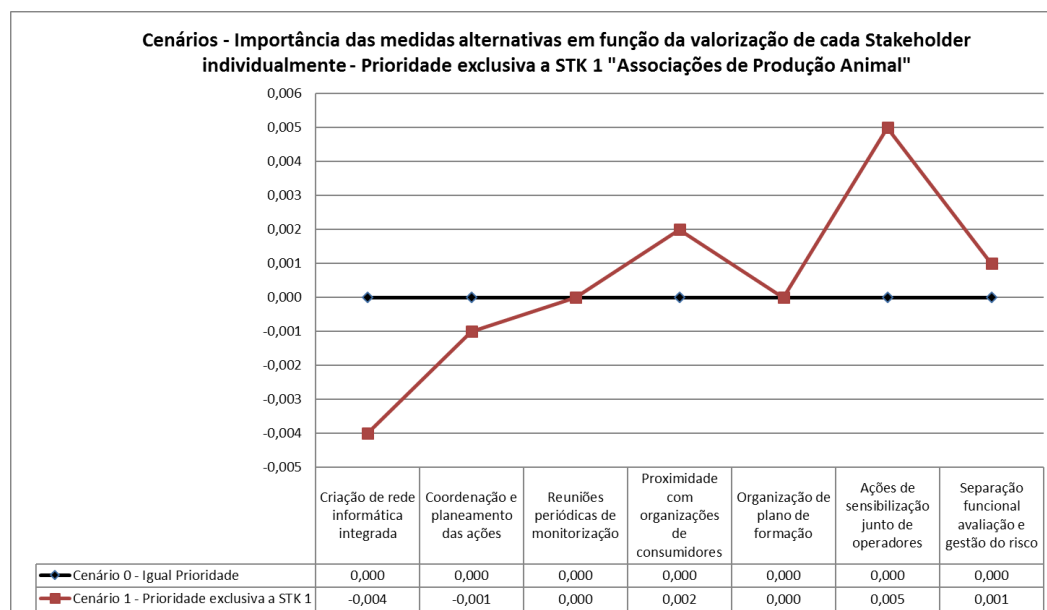


Gráfico 24. Cenários. Importância das medidas alternativas (MA) em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente. Prioridade exclusiva a STK 1 “Associações de Produção Animal”.

Assumindo o *stakeholder* 2 “Produtores de Animais”, como agente com prioridade exclusiva na decisão pública, valorizar-se-ia a criação da rede informática integrada, permitindo na ótica deste *stakeholder*, a prossecução dos objetivos estratégicos do PNCPI em Portugal. De notar, a desvalorização das ações de sensibilização junto dos operadores, contrariamente à prioridade atribuída pelo STK 1.

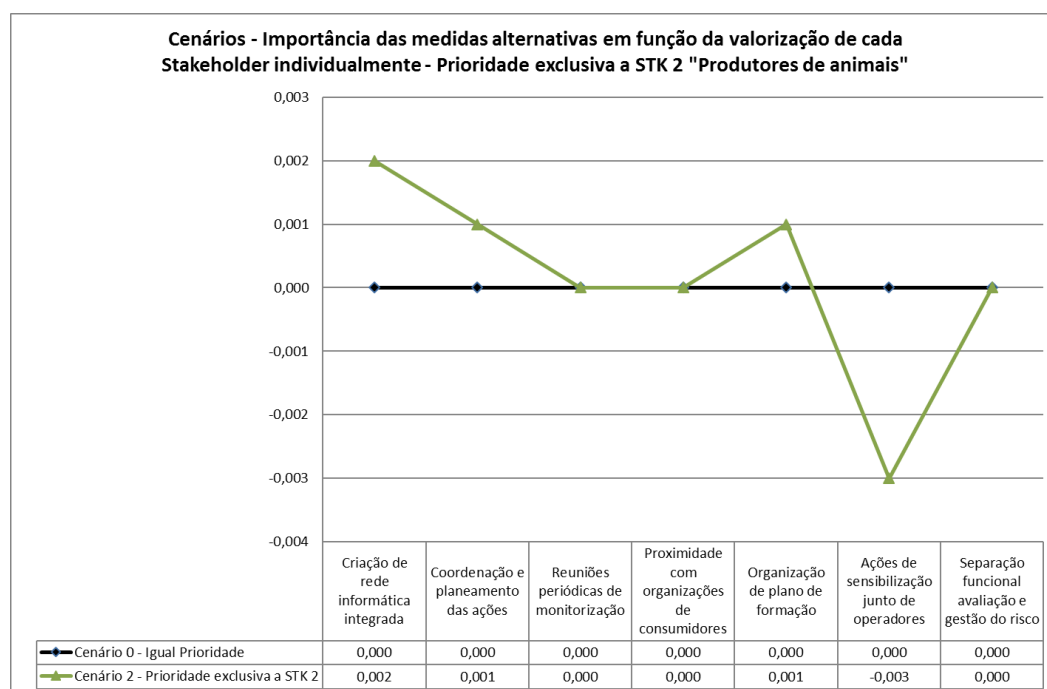


Gráfico 25. Cenários. Importância das medidas alternativas (MA) em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente. Prioridade exclusiva a STK 2 “Produtores de Animais”.

Com a prioridade exclusiva aos interesses do *stakeholder* 3 “Agentes Públicos de Produção Animal”, a prioridade é dada, como no *stakeholder* 2 “Associações de Produção Animal” à criação da rede informática integrada. As novas tecnologias, a integração da informação, bem como o funcionamento em rede das bases de dados, são consideradas, para alguns intervenientes, fatores decisivos na implementação do PNCPI.

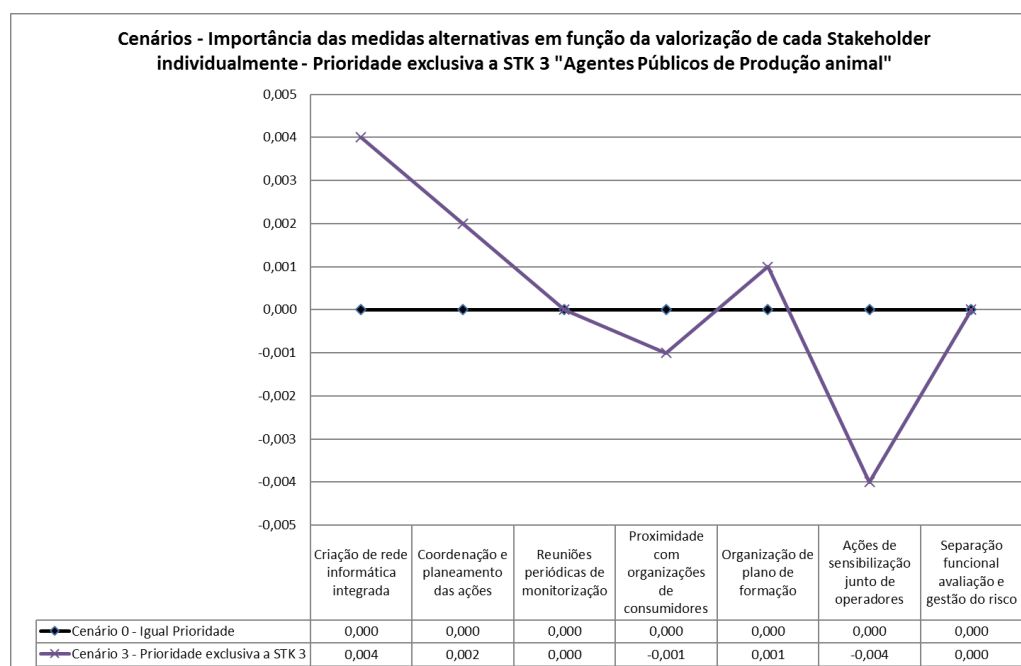


Gráfico 26. Cenários. Importância das medidas alternativas (MA) em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente. Prioridade exclusiva a STK 3 “Agentes Públicos de Produção animal”.

A criação de rede informática integrada, a par da coordenação e planeamento de ações, são consideradas as medidas alternativas mais importantes, para o *stakeholder* 4 “Consumidores”, tendo em vista a implementação do PNCPI em Portugal.

Para os “Agentes Públicos de Controlo Oficial”, *stakeholder* 5, as ações de sensibilização junto dos operadores constituem a mais importante medida alternativa para corrigir a situação atual.

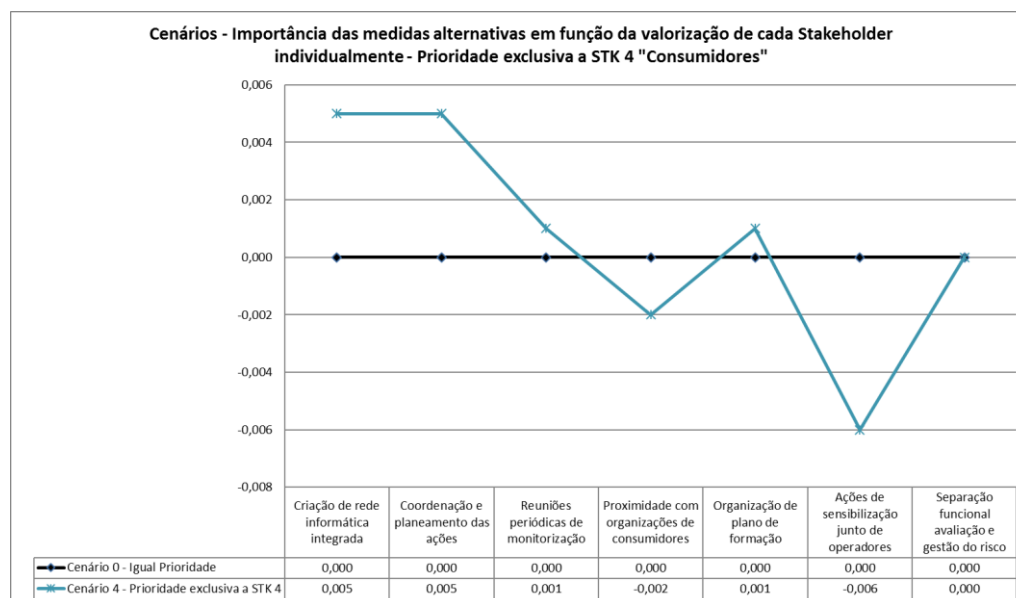


Gráfico 27. Cenários. Importância das medidas alternativas (MA) em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente. Prioridade exclusiva a STK 4 “Consumidores”.

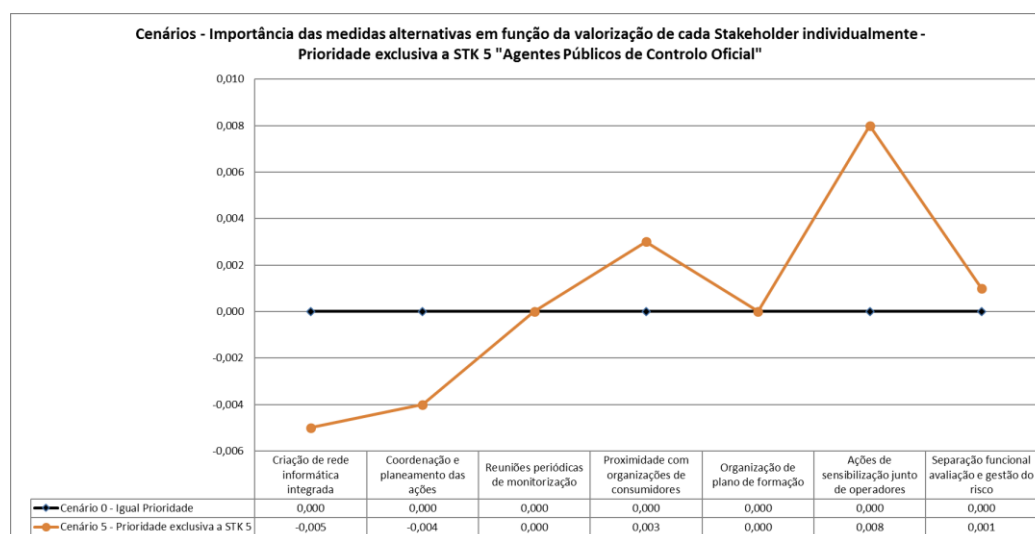


Gráfico 28. Cenários. Importância das medidas alternativas (MA) em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente. Prioridade exclusiva a STK 5 “Agentes Públicos de Controlo Oficial”.

3.6. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE

Foi realizada uma Análise de Sensibilidade das prioridades que o modelo de decisão, executado pelo *software expert choice*, atribui a cada medida de gestão em alternativa, em função de eventuais variações nas importâncias dadas aos objetivos, por *stakeholder* ou por

todos os *stakeholders*, em simultâneo. A Análise de Sensibilidade vai indicar se este modelo de decisão é ou não robusto, ou seja, fiável. Se a Análise de Sensibilidade revelar que o modelo tem resultados muito diferentes com poucas alterações - das respostas, então o modelo é sensível, ou seja não é fiável. Caso contrário, o modelo poderá ser considerado robusto.

3.6.1. Modelo Global

No modelo global, é realizada a Análise de Sensibilidade das prioridades dadas às medidas alternativas, em função de eventuais alterações das importâncias dadas aos objetivos, por todos os *stakeholders*, em simultâneo. De realçar que a possibilidade de atribuição de maior poder de tomada decisão a todos os *stakeholders* não altera, de forma significativa, as prioridades das diferentes medidas de gestão de alternativas.

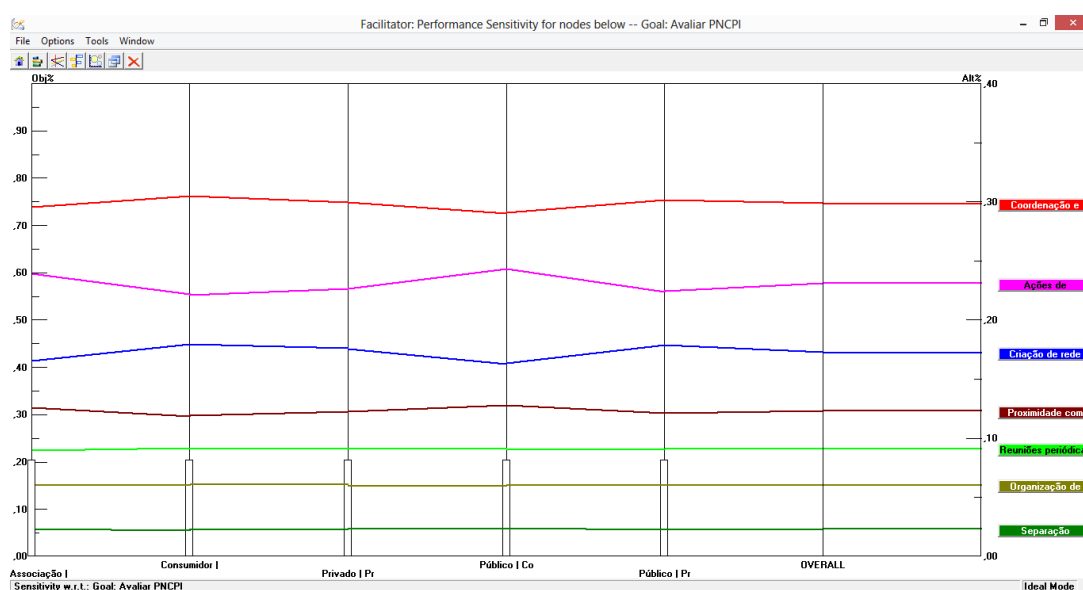


Gráfico 29. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância igual atribuída a todos os objetivos pelos *stakeholders*.

3.6.2. Hierarquia de prioridades por *stakeholder* em função dos objetivos

No modelo de hierarquia de prioridades por *stakeholder*, a Análise de Sensibilidade das prioridades que o modelo de decisão atribui a cada alternativa, é realizada tendo em conta importâncias diferentes, dadas por cada um dos *stakeholders*, aos objetivos.

a) *Stakeholder 1* - Associações de Produção Animal

Quando o controlo dos riscos se assume como objetivo prioritário para o *stakeholder 1* – Associações de Produção Animal, as opções “ações de sensibilização” e “coordenação e planeamento das ações” adquirem igual prioridade. Ainda, a “proximidade com os consumidores” e a “criação de uma rede informática” adquirem uma prioridade semelhante, embora com menor importância do que as anteriores.

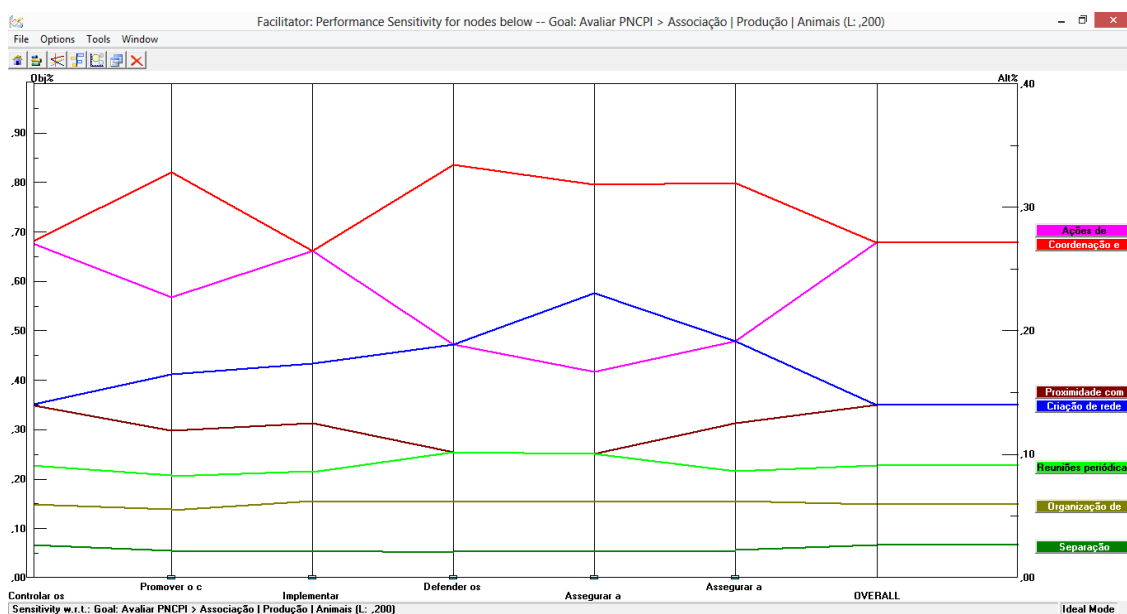


Gráfico 30. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Controlar os riscos” atribuída pelo *stakeholder* Associações de Produção Animal.

Caso se considere “defender os consumidores” como o objetivo mais importante, as medidas alternativas consideradas: “ações de sensibilização” junto de operadores e “criação de uma rede informática” têm prioridade idêntica. Implica ainda “proximidade com associações de consumidores” e “reuniões periódicas de controlo”, assumindo estas medidas alternativas igual prioridade para a prossecução dos objetivos.

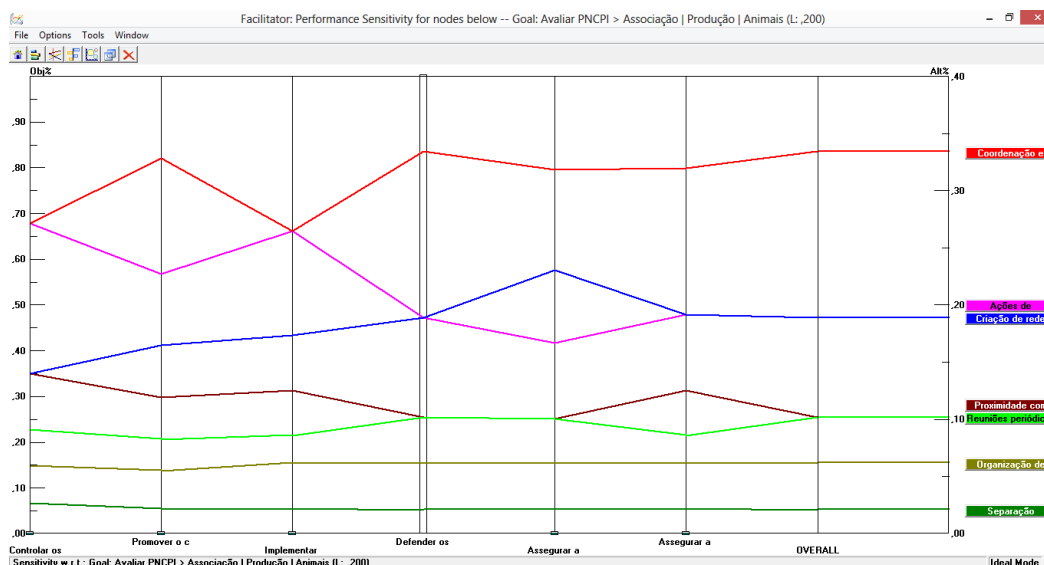


Gráfico 31. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Defender os consumidores” atribuída pelo *stakeholder* Associações de Produção Animal.

Em situações de atribuição de maior importância ao objetivo “Assegurar a sanidade vegetal” verifica-se uma prioridade semelhante entre as medidas alternativas “proximidade com as associações de consumidores” e “reuniões periódicas”, apesar de manter como prioritárias e por ordem decrescente a “coordenação e planeamento de ações”, a “criação de rede informática” e “ações de sensibilização junto dos operadores”.

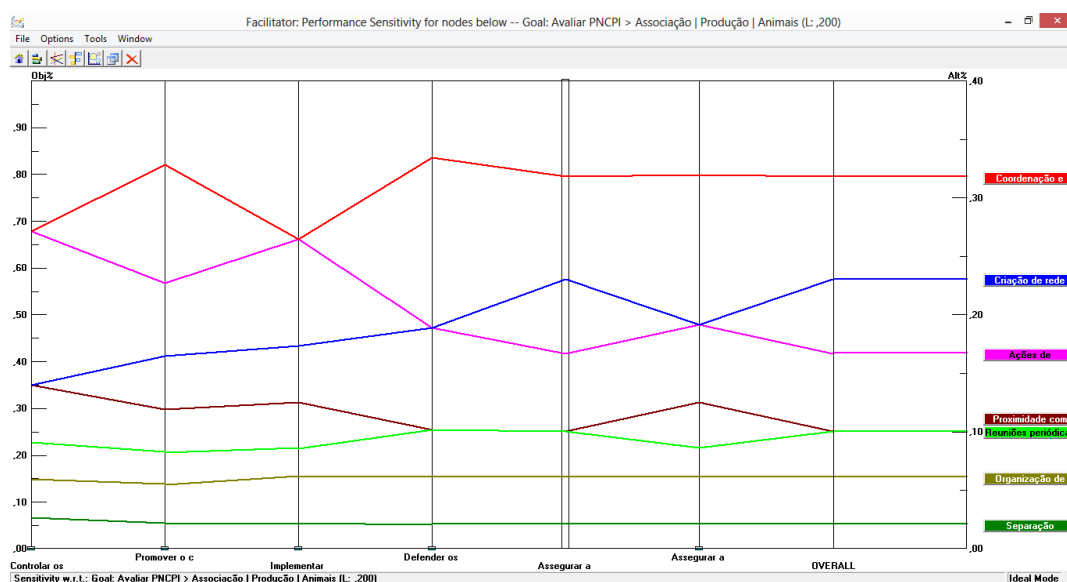


Gráfico 32. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a sanidade vegetal” atribuída pelo *stakeholder* Associações de Produção Animal.

Quando se atribui mais importância ao objetivo “Assegurar a saúde animal”, obtêm-se como prioridade de gestão, a “coordenação e planeamento das ações”, igualando-se as prioridades para as duas medidas alternativas de “criação de rede informática” e “ações de sensibilização” junto a operadores.

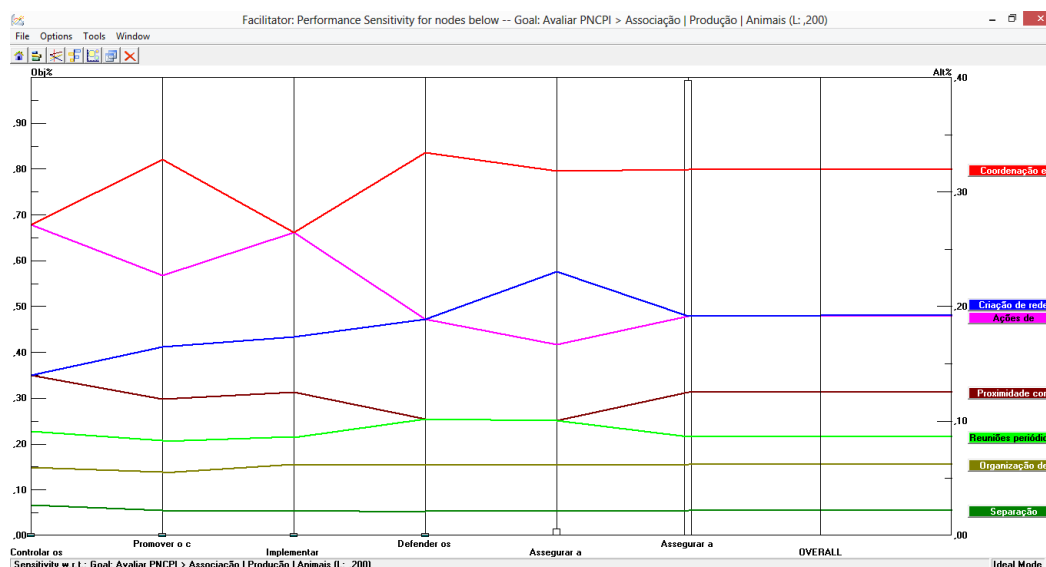


Gráfico 33. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo *stakeholder* Associações de Produção Animal.

b) *Stakeholder* 2 – Produtores de Animais

Quando o controlo dos riscos se assume como objetivo de maior importância para o *stakeholder* 2 - Produtores de animais, as medidas de gestão alternativas “ações de sensibilização” e “coordenação e planeamento das ações” adquirem a mesma prioridade. Também as alternativas “proximidade com os consumidores” e a “criação de uma rede informática” adquirem uma prioridade semelhante, embora com menor importância do que as anteriores.

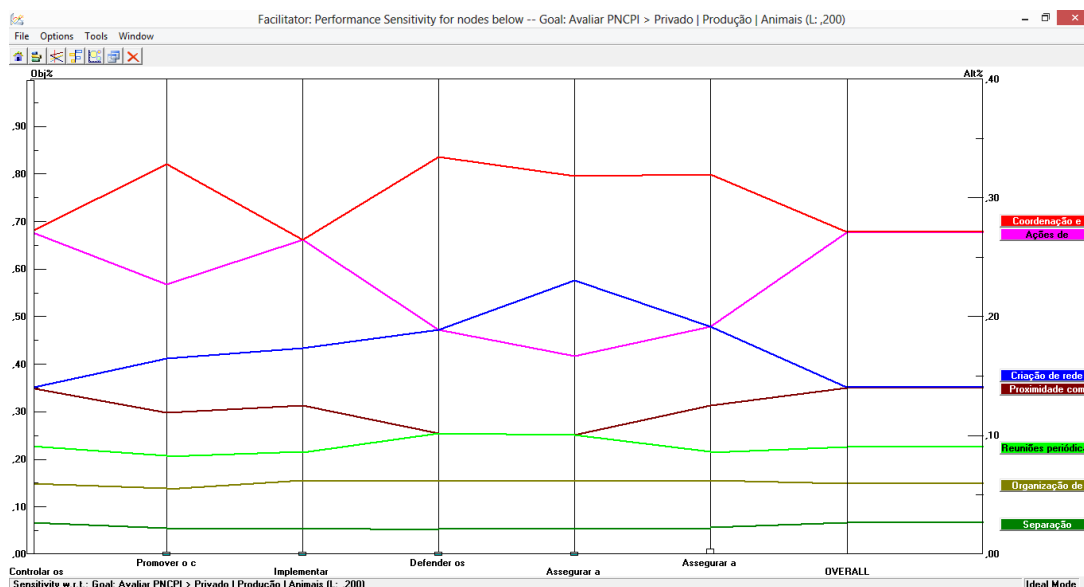


Gráfico 34. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Controlar os riscos” atribuída pelo *stakeholder* Produtores de animais.

No caso de atribuição de maior importância ao objetivo “implementar os controlos oficiais” verifica-se como prioritárias as medidas alternativas “coordenação e planeamento de ações” e “ações de sensibilização junto dos operadores”.

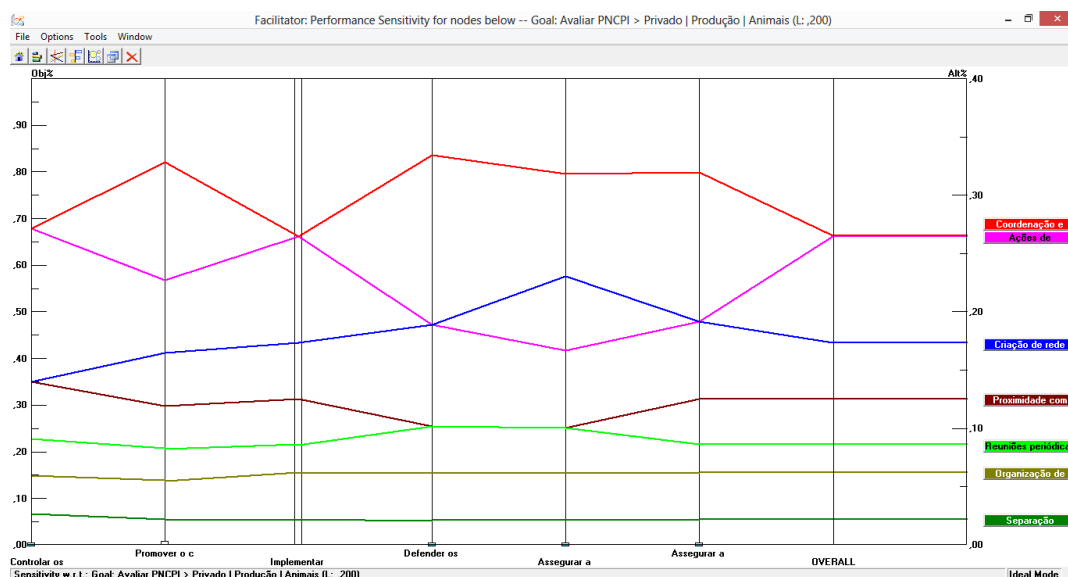


Gráfico 35. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Implementar os controlos oficiais” atribuída pelo *stakeholder* Produtores de animais.

No caso de aumentar a importância atribuída ao objetivo “Defender os consumidores”, as prioridades de gestão implicariam a adoção de “ações de sensibilização” junto de

operadores e “criação de uma rede informática”, assim como a “proximidade com associações de consumidores” e “reuniões periódicas de controlo”, mantendo-se a “coordenação e planeamento de ações” como prioritária.

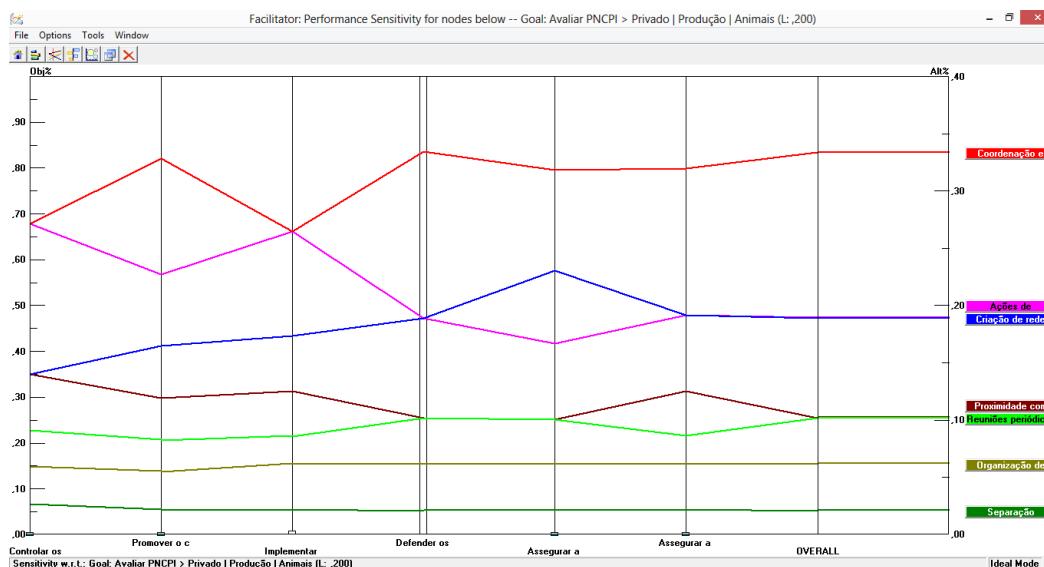


Gráfico 36. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “defender os consumidores” atribuída pelo *stakeholder* Produtores de animais.

No caso de a importância do objetivo “Assegurar a sanidade vegetal” aumentar, as medidas alternativas “proximidade com associações de consumidores” e “reuniões periódicas de controlo” tomariam prioridades equivalentes, embora não alterem a sua posição relativa.

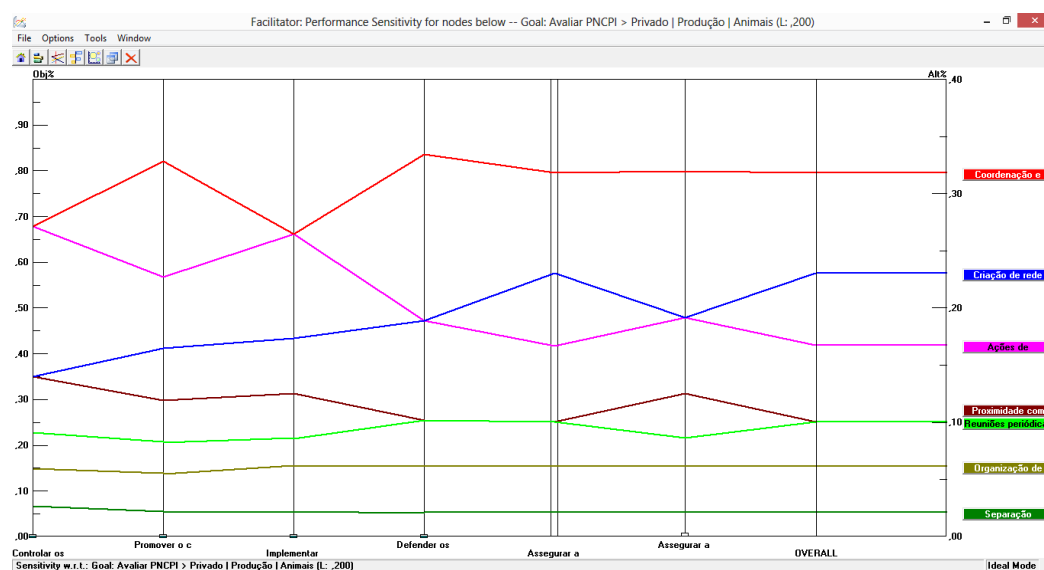


Gráfico 37. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a sanidade vegetal” atribuída pelo *stakeholder* Produtores de animais.

No caso de o objetivo “Assegurar a saúde animal” aumentasse de importância para este *stakeholder*, assumiriam igualdade prioridade as alternativas de: adoção de “ações de sensibilização” junto de operadores e de “criação de uma rede informática”.

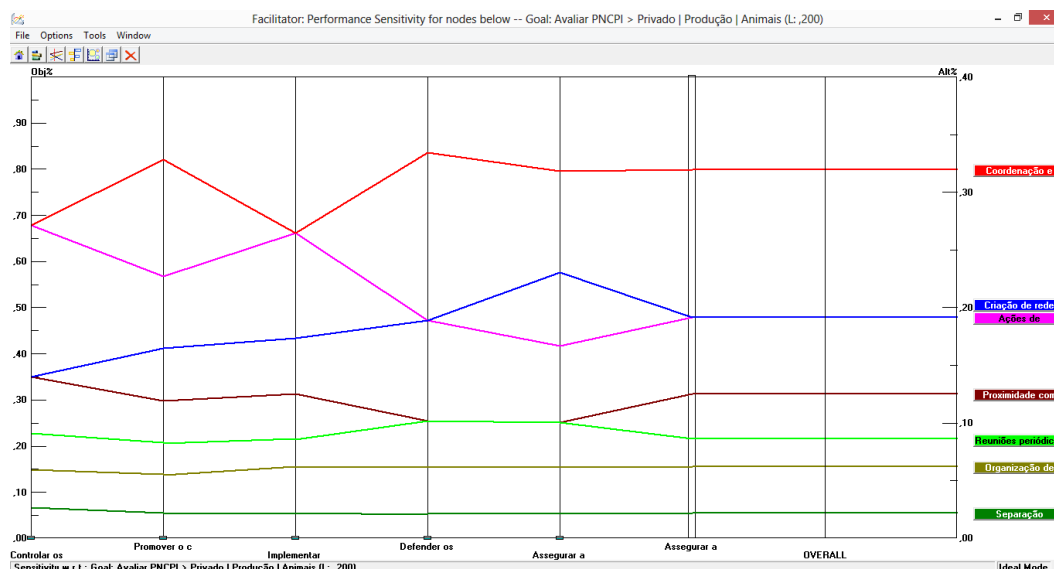


Gráfico 38. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo *stakeholder* Produtores de animais.

c) *Stakeholder 3* – Agentes Públicos de Produção Animal

O aumento da importância do objetivo “controlo dos riscos”, para o *stakeholder 3* – Agentes Públicos de Produção Animal, teria como resultado maior prioridade para as medidas alternativas “ações de sensibilização” junto de associações e a “coordenação e planeamento de ações”. Por outro lado, também as alternativas “proximidade com os consumidores” e a “criação de uma rede informática” adquirem uma prioridade semelhante, embora com menor importância do que duas anteriores.

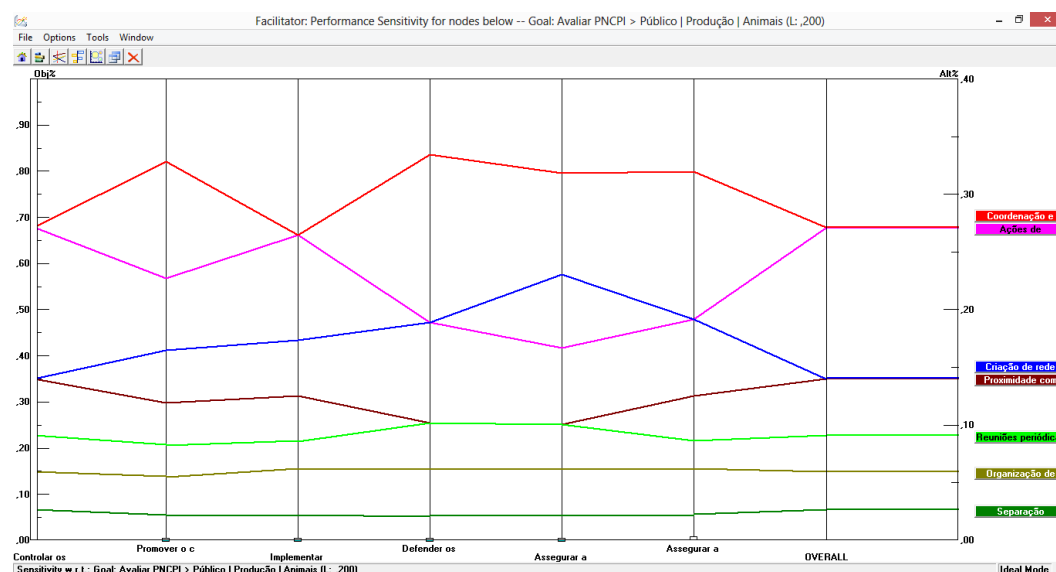


Gráfico 39. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Controlar os riscos” atribuída pelo *stakeholder* Agentes públicos de produção animal.

Se a maior importância fosse atribuída ao objetivo “implementar os controlos oficiais” verifica-se como prioritárias as medidas alternativas “coordenação e planeamento de ações” e “ações de sensibilização junto dos operadores”. A “criação de uma rede informática”, adquire uma prioridade de menor importância do que duas anteriores.

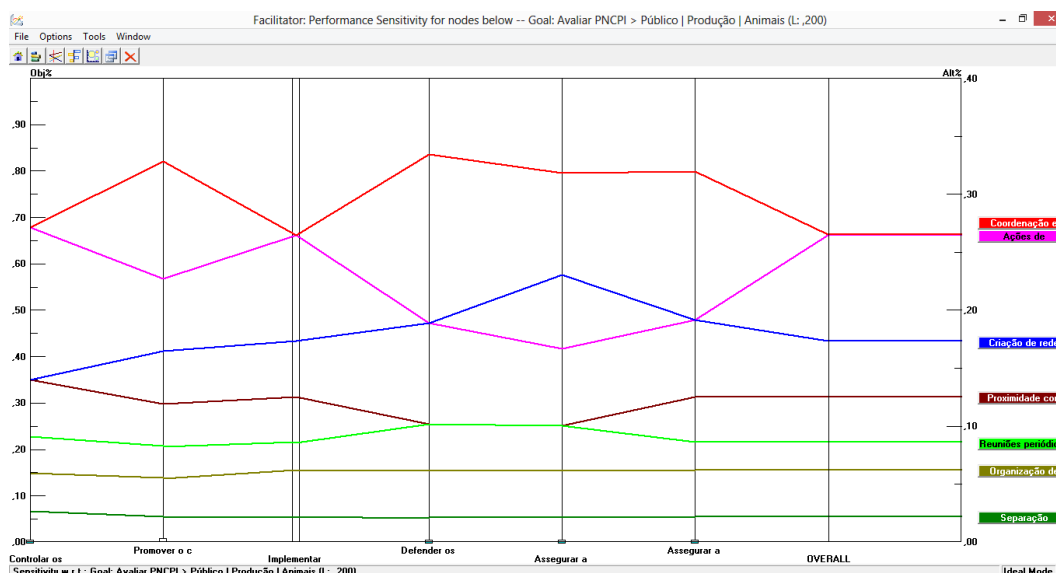


Gráfico 40. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Implementar os controlos oficiais” atribuída pelo *stakeholder* Agentes públicos de produção animal.

Se se aumentasse a importância atribuída ao objetivo “Defender os consumidores”, as prioridades de gestão originariam a adoção de “ações de sensibilização” junto de operadores e

“criação de uma rede informática” – igual importância, assim como a “proximidade com associações de consumidores” e “reuniões periódicas de controlo”, mantendo-se a “coordenação e planeamento de ações” como prioritária.

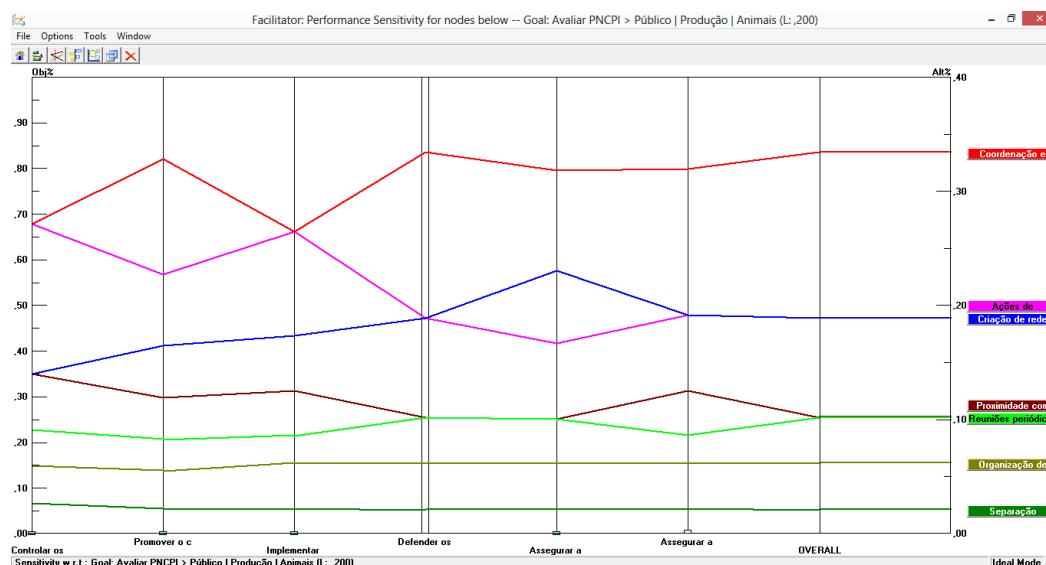


Gráfico 41. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Defender os consumidores” atribuída pelo *stakeholder* Agentes públicos de produção animal.

Ao atribuir maior importância ao objetivo “Assegurar a sanidade vegetal” as medidas de gestão alternativas “proximidade com associações de consumidores” e “reuniões periódicas de controlo” tomariam prioridades equivalentes, embora não alterem a sua posição relativa. Mantém-se como prioritárias e por ordem decrescente a “coordenação e planeamento de ações”, a “criação de rede informática” e “ações de sensibilização junto dos operadores”.

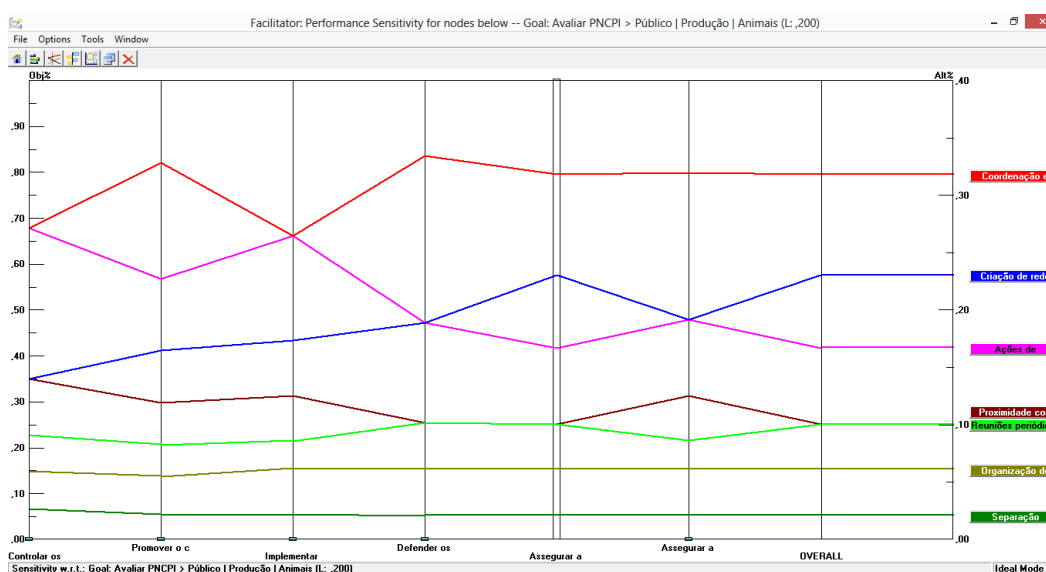


Gráfico 42. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a sanidade vegetal” atribuída pelo *stakeholder* Agentes públicos de produção animal.

No caso de o objetivo “Assegurar a saúde animal” aumentasse de importância para este *stakeholder*, obtém-se como prioridade de gestão a “coordenação e planeamento das ações” e igualam-se as prioridades para as duas medidas alternativas de “criação de rede informática” e “ações de sensibilização” junto a operadores.

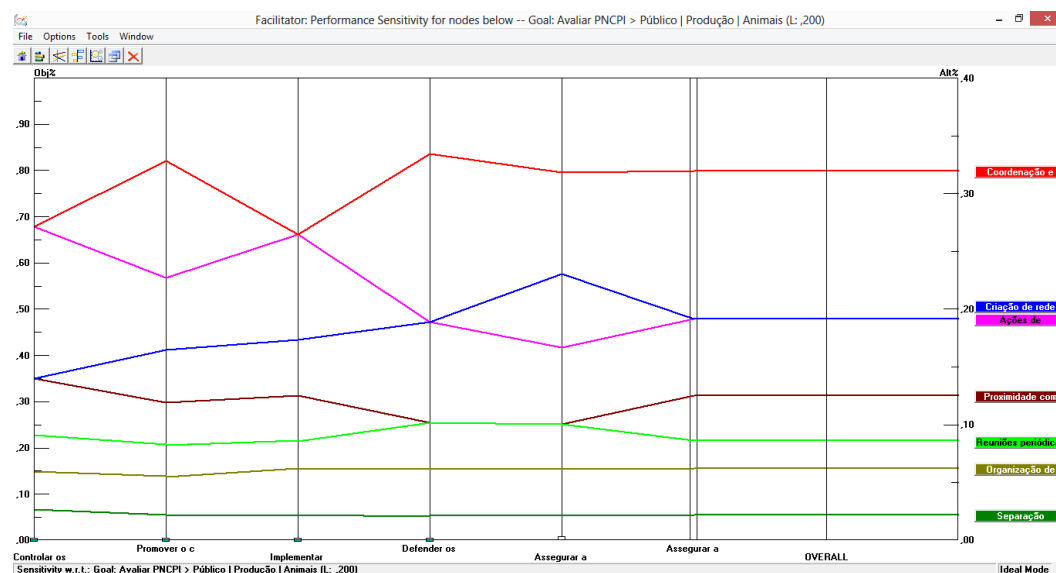


Gráfico 43. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo *stakeholder* Agentes públicos de produção animal.

d) *Stakeholder* 4 – Consumidores

Quando o controlo dos riscos se assume como objetivo de maior importância para o *stakeholder* 4 - Consumidores, as medidas de gestão alternativas “ações de sensibilização” e “coordenação e planeamento das ações” adquirem prioridade igual, de maior importância do que as medidas “proximidade com os consumidores” e “criação de uma rede informática” que mantém, entre si, prioridade semelhante.

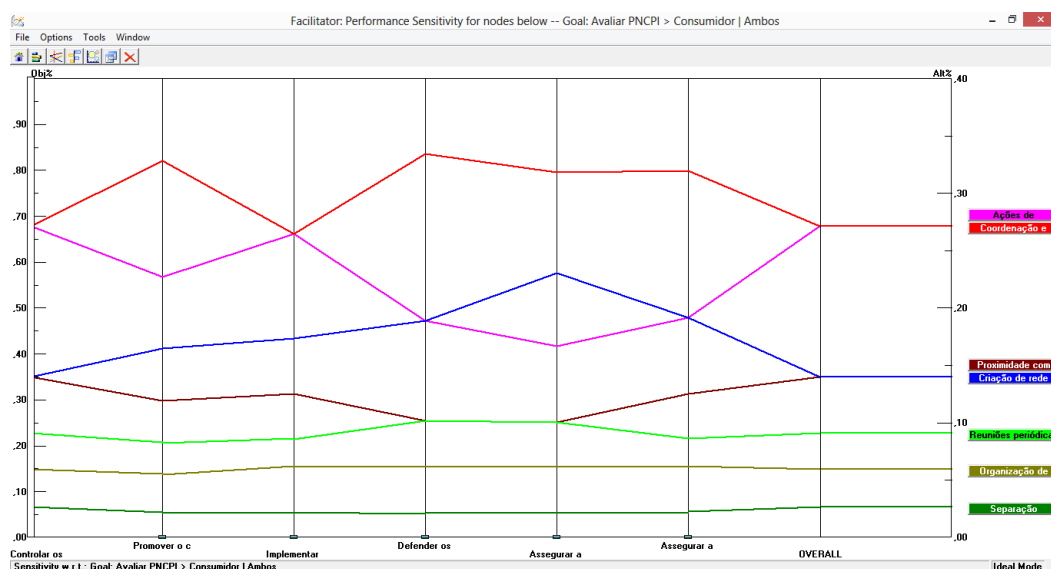


Gráfico 44. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Controlar os riscos” atribuída pelo *stakeholder* Consumidores.

No caso de atribuição de maior importância ao objetivo “implementar os controlos oficiais” verifica-se como prioritárias as medidas alternativas “coordenação e planeamento de ações” e “ações de sensibilização junto dos operadores”. A “criação de uma rede informático” adquire uma prioridade de menor importância do que duas anteriores, seguindo-se por ordem decrescente as alternativas: “proximidade com os consumidores” e “reuniões periódicas de controlo”.

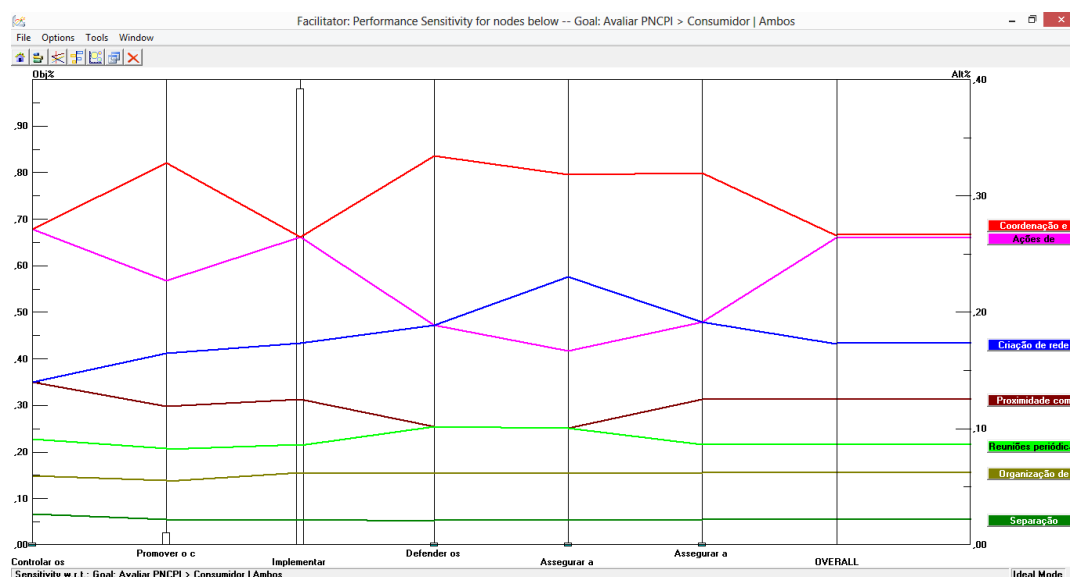


Gráfico 45. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Implementar os controlos oficiais” atribuída pelo *stakeholder* Consumidores.

Caso se viesse a verificar uma maior importância de o objetivo “defender os consumidores” verificar-se-ia que as medidas prioritárias seriam a “coordenação e planeamento de ações”, bem como a adoção de “ações de sensibilização” junto de operadores e “criação de rede informática”.

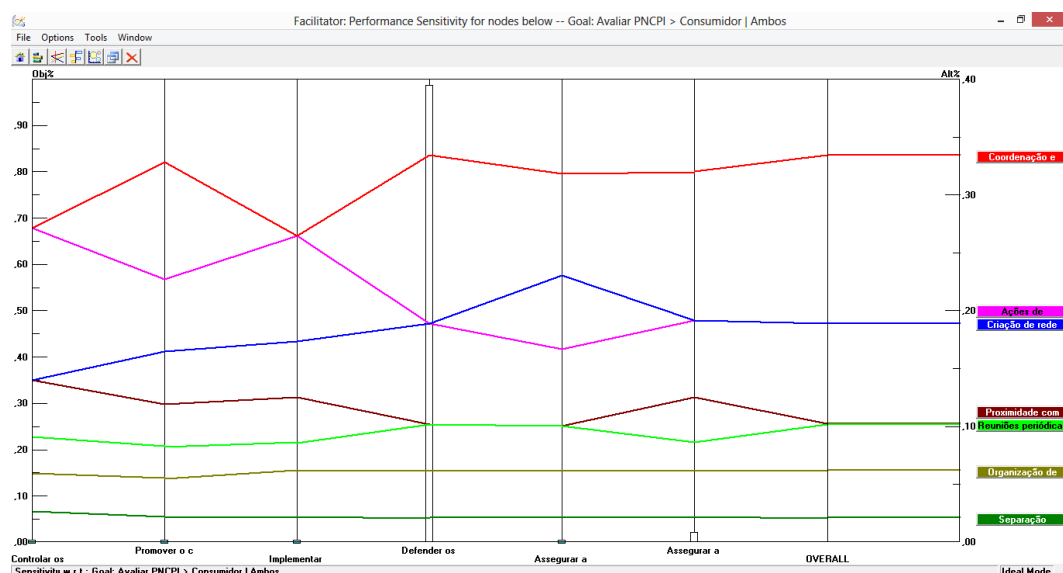


Gráfico 46. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Defender os consumidores” atribuída pelo *stakeholder* Consumidores.

A “garantia da sanidade vegetal” como objetivo principal resultaria em prioridade equivalente entre as alternativas “proximidade com associações de consumidores” e “reuniões periódicas de controlo”.

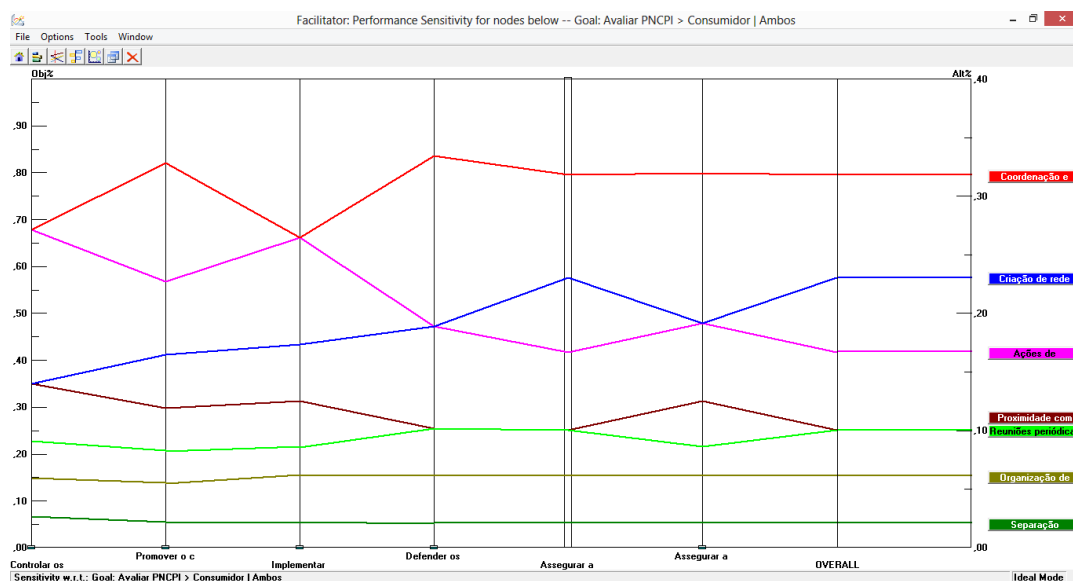


Gráfico 47. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a sanidade vegetal” atribuída pelo *stakeholder* Consumidores.

Sempre que seja dada maior importância ao objetivo “Assegurar a saúde animal”, tal implicaria a priorização equiparada entre as medidas alternativas “criação de rede informática” e “ações de sensibilização” junto de operadores.

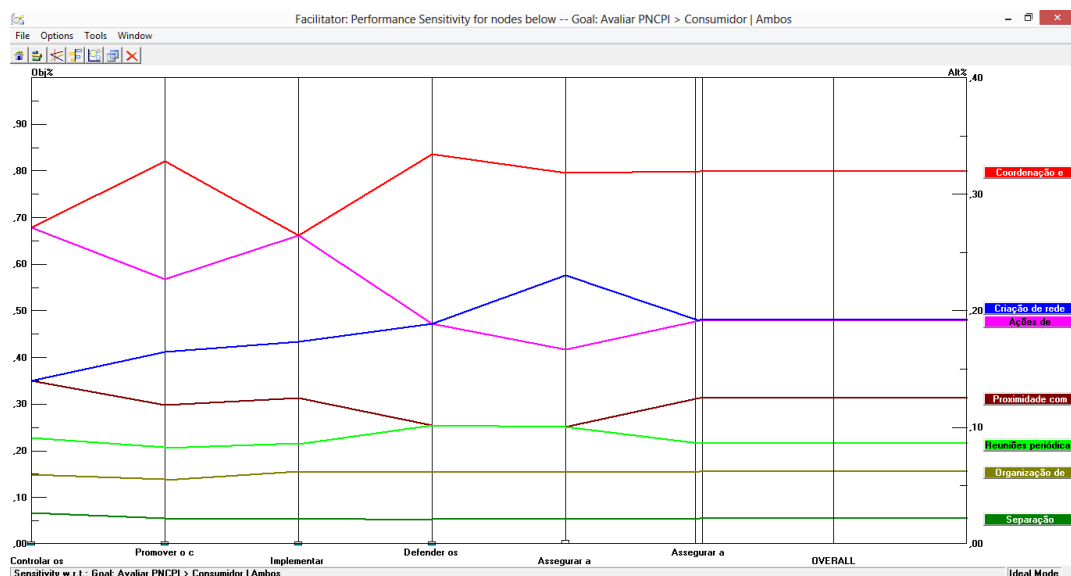


Gráfico 48. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo *stakeholder* Consumidores.

e) *Stakeholder* 5 – Agentes Públicos de Controlo Oficial

Se, para o *stakeholder* 5 – Agentes Públicos de Controlo Oficial, aumentasse a importância do objetivo “controlo dos riscos”, teria como resultado maior prioridade para as medidas alternativas “ações de sensibilização” junto de associações e a “coordenação e planeamento de ações”. As medidas de gestão alternativas “proximidade com os consumidores” e “criação de uma rede informática” adquirem uma prioridade semelhante, embora com menor importância do que as anteriores.

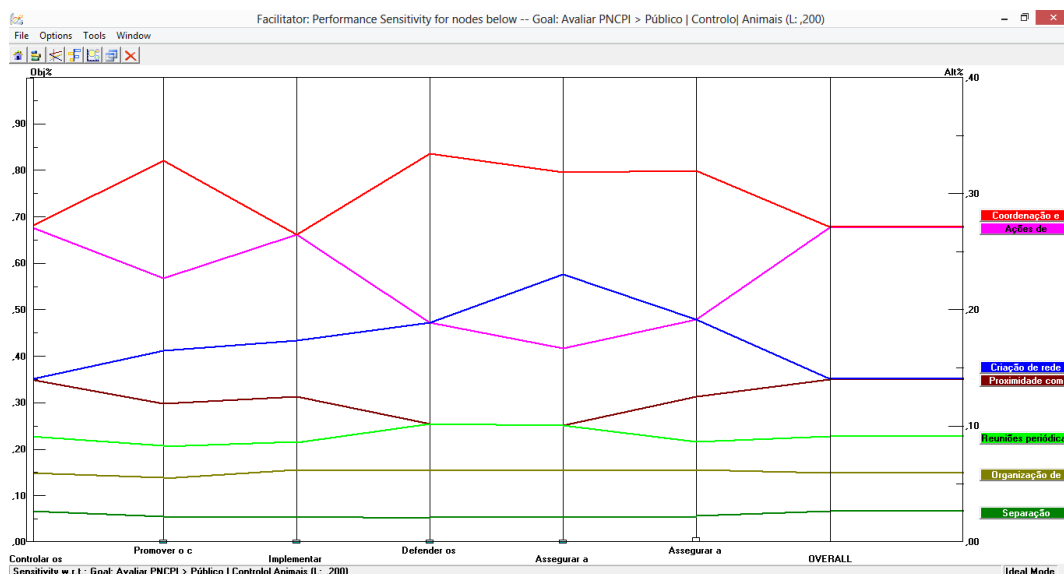


Gráfico 49. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Controlar os riscos” atribuída pelo *stakeholder* Agentes públicos de controlo oficial.

Para este *stakeholder*, no caso de atribuição de maior importância ao objetivo “implementar os controlos oficiais” as prioridades de gestão implicariam a “coordenação e planeamento de ações” e “ações de sensibilização junto dos operadores”. A “criação de uma rede informática” adquire uma prioridade de menor importância do que duas anteriores, seguindo-se por ordem decrescente as alternativas: “proximidade com os consumidores” e “reuniões periódicas de controlo”.

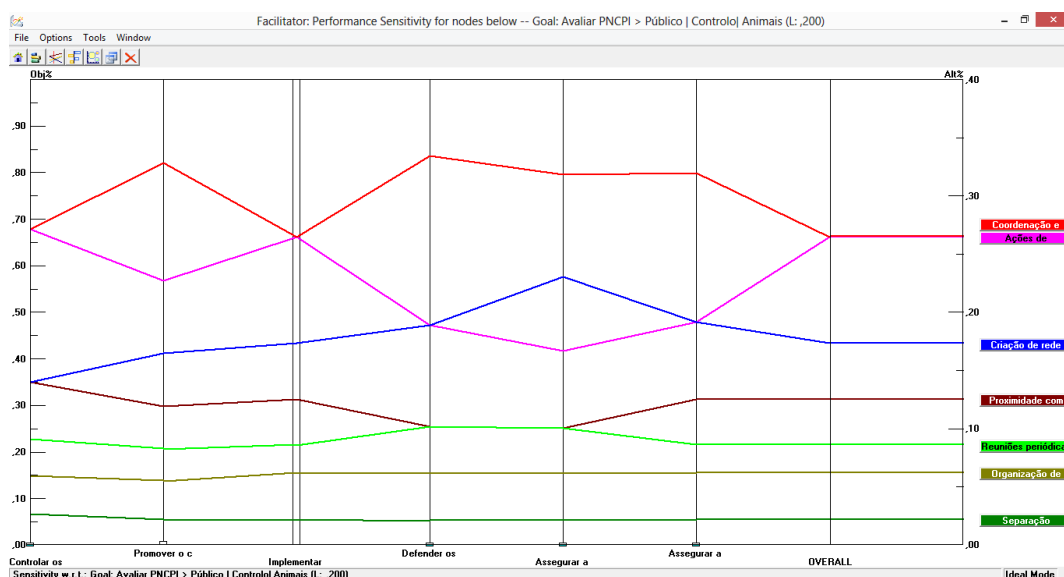


Gráfico 50. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Implementar os controlos oficiais” atribuída pelo *stakeholder* Agentes públicos de controlo oficial.

Se “Assegurar a sanidade vegetal” fosse considerado, por este *stakeholder*, como objetivo de maior importância, a opção “coordenação e planeamento das ações” é, seguindo este modelo de decisão, a prioridade de gestão. As alternativas “criação de uma rede informática” e “ações de sensibilização junto dos operadores” mantêm-se como prioritárias, mas de menos importância que a primeira opção.

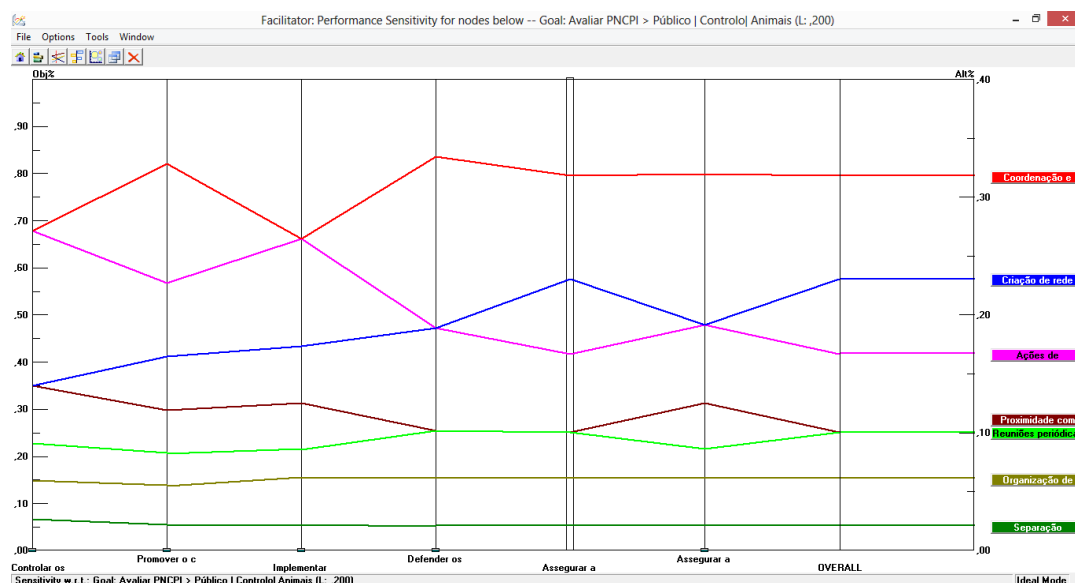


Gráfico 51. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo *stakeholder* Agentes públicos de controlo oficial.

Caso se considere “Assegurar a saúde animal” como o objetivo mais importante, as medidas alternativas consideradas: “ações de sensibilização” junto de operadores e “criação de uma rede informática” têm prioridade idêntica, mantendo-se o objetivo “coordenação e planeamento das ações” como prioritário.

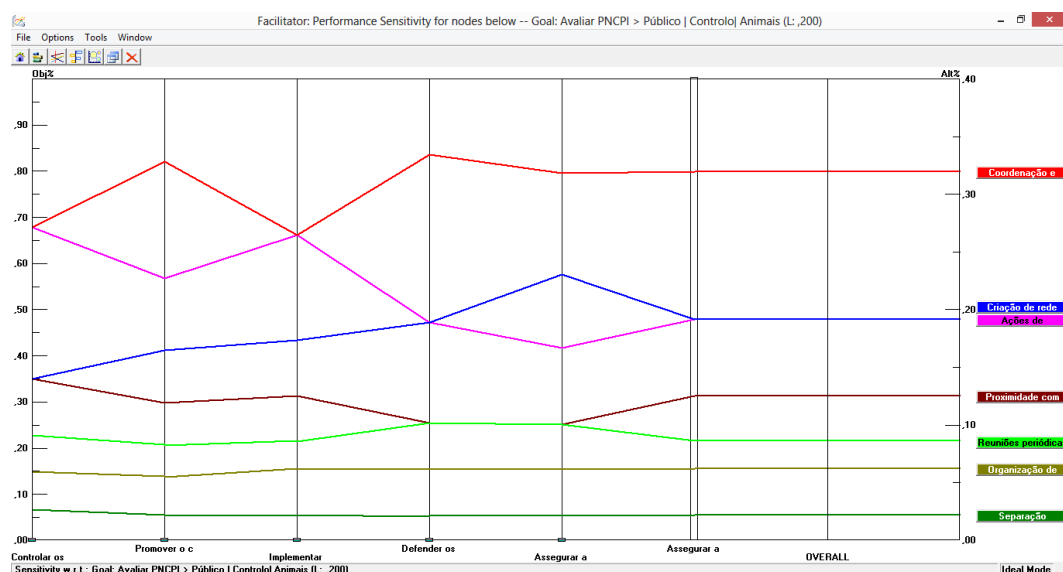


Gráfico 52. Prioridade das medidas a tomar considerando uma importância máxima para o objetivo “Assegurar a saúde animal” atribuída pelo *stakeholder* Agentes públicos de controlo oficial.

3.6.3. Análise de Sensibilidade do modelo por *stakeholder*

Quando o objetivo principal no PNCPI é o “controlo dos riscos”, observa-se que as “ações de sensibilização junto dos operadores” assim como a “coordenação e planeamento das ações” adquirem a mesma prioridade como medidas alternativas a desenvolver para todos os *stakeholders*. Porém, a prioridade das restantes medidas “reuniões periódicas”, “organização de plano de formação” e “separação funcional entre avaliação e gestão de risco” mantêm a mesma posição no modelo.

A variação da importância atribuída ao objetivo “promover o cumprimento da lei” não produz nenhuma alteração ao nível das prioridades das medidas de gestão em alternativa. Por outro lado, a variação da importância do objetivo “implementação dos controlos oficiais” produzirá a igualdade da prioridade das medidas alternativas “ações de sensibilização junto dos operadores” e “coordenação e planeamento das ações” sendo o resultado semelhante quando o “controlo dos riscos” é o objetivo mais importante do PNCPI para todos os *stakeholders*, exceto no caso do *stakeholder* 1, Associações de Produção Animal.

A “defesa do consumidor” como objetivo principal do PNCPI implicará maior prioridade à medida de “coordenação do planeamento das ações” embora a medida “ações de sensibilização juntos dos operadores económicos” e a “criação de uma rede informática

integrada” adquiriram uma prioridade relevante para os *stakeholders* 1, 2 e 3, Associações de Produção animal, Produtores de Animais e Agentes Públicos de Produção Animal, respetivamente.

Quando a “garantia da sanidade vegetal” é considerada como o objetivo mais importante do PNCPI, verifica-se que as medidas alternativas “proximidade com organizações de consumidores” e “reuniões periódicas de monitorização” adquirem a mesma prioridade para todos os *stakeholders*. No entanto, a sua prioridade é inferior à de outras medidas como a “coordenação de planeamento de ações”, “criação de uma rede informática” e “ações de sensibilização junto de operadores”.

A maior importância da “saúde animal” no PNCPI por parte de todos os *stakeholders* priorizaria a “criação de uma rede informática” assim como a elaboração de “ações de sensibilização junto de operadores” como medidas alternativas para melhorar o PNCPI mantendo a “coordenação e planeamento das ações” como medida alternativa prioritária.

4. DISCUSSÃO

Neste capítulo aborda-se a interpretação dos resultados obtidos quanto à percepção geral, principais bloqueios, potenciais medidas alternativas e elaboração de cenários. A discussão foi realizada recorrendo à contextualização abordada na revisão teórica e aos conhecimentos adquiridos na realização das atividades inerentes à atividade profissional da autora, enquanto médica veterinária dos serviços oficiais.

4.1. PERCEÇÃO GERAL SOBRE O PNCPI

A segurança alimentar envolve, em Portugal, como em muitos Países da União Europeia e do Mundo múltiplos trabalhadores, atividades e interesses distintos, muitas vezes conflitantes. Na União Europeia, a publicação do denominado “pacote de higiene” (Regulamento 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004) teve como objetivo uniformizar os critérios associados à segurança alimentar em toda a União Europeia ainda que a legislação europeia estabelecesse que a organização e fiscalização fossem da competência de cada Estado Membro (Regulamento 882/2004). Em Portugal, como apresentado no capítulo 1, existe uma estrutura organizativa competente na prossecução dos objetivos estipulados no Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPI).

No setor da segurança alimentar, em particular em futuras questões emergentes são considerados relevantes para a tomada de decisão política os interesses, os valores e a capacidade de influência dos diferentes parceiros públicos, privados, associações e consumidores em geral. A metodologia AHP permite estudar e articular esses interesses, valores ou influências. Os resultados do presente trabalho, obtidos através da aplicação do *software Expert Choice* permitiram analisar a percepção de todos os participantes/intervenientes na cadeia alimentar, tanto públicos como privados. Os resultados obtidos, constantes do capítulo 3, sugerem diferenças entre as percepções e possíveis expectativas de todos os parceiros contudo, parece existir alguma homogeneidade.

No que concerne à percepção dos diferentes *stakeholders* face aos objetivos estratégicos do PNCPI (Gráfico 5) concluiu-se que o “controlo dos riscos” e a “promoção do cumprimento da legislação alimentar” foram os fatores mais importantes.

O “controlo dos riscos” associados à segurança alimentar é, em Portugal, uma responsabilidade partilhada da ASAE e DGAV. A sua função consiste na elaboração de um sistema de análise de risco de forma sistemática que, deve incluir a identificação do perigo, avaliação da exposição, caracterização do perigo e caracterização do risco (Forsythe, 2002).

Apesar do controlo de potenciais riscos dever ser efetuado por todos os intervenientes na cadeia alimentar, existe uma maior perceção por parte do público em geral de que os operadores económicos são os últimos responsáveis pelo controlo do risco, circunstância que pode explicar este resultado (Redmond and Griffith, 2004).

A análise de risco é a abordagem tradicional utilizada pelos responsáveis de segurança alimentar e organismos públicos de controlo tendo em vista controlar e avaliar a segurança alimentar. A avaliação de risco é a componente baseada na ciência de análise de risco, juntamente com a gestão e comunicação de risco (Lammerding & Fazil, 2002). A análise de risco requer uma quantidade substancial de dados numéricos para estimar o risco de uma forma estatística por modelagem matemática. A sua realização requer formação especializada já que a análise de risco quantitativa, apresenta o risco previsto como distribuição ou probabilidade, muitas vezes utilizando o número de incidência da doença por ano ou número de mortes (Voysey et al., 2000).

Atualmente não existe, pelo menos de forma oficial e divulgada publicamente, uma análise de risco dos alimentos mais consumidos em Portugal. Devido a um desconhecimento dos *stakeholders* considerados sobre a metodologia de análise de risco, a importância comparada atribuída ao controlo dos riscos poderá estar associada a uma má interpretação do conceito, sendo este relacionado ao controlo dos perigos, facto que evidencia a necessidade de verificar conhecimentos e perceções individuais (Jacob et al., 2010). Esta variabilidade na perceção do risco poderá estar influenciada por fatores individuais e sociais (Dosman et al., 2001) do risco. Ainda, os estudos efetuados por Kleef et al. (2006) indicaram que a perceção do risco é variável em função dos diferentes *stakeholders* sendo esta perceção semelhante entre *stakeholders* com conhecimento técnico equiparável. Desta forma, poderia ser expectável uma diferenciação de perceção do *stakeholder* Consumidores com os restantes *stakeholders* em estudo, porém, a variabilidade obtida (gráfico 5) poderá ser mais um

fundamento sobre a interpretação errónea e/ou desconhecimento do conceito de controlo de riscos, antes referida.

A maior importância dada ao cumprimento da legislação é expectável pelo facto dos *stakeholders* Agentes Públicos de Produção Animal e Agentes Públicos de Controlo Oficial serem autoridades de controlo e pela circunstância do PNCPI ser elaborado pelo próprio Estado, a quem compete a organização das estratégias de controlo e fiscalização. De referir ainda que a perceção do seu grau de cumprimento ficou aquém da importância atribuída.

4.2. PRINCIPAIS BLOQUEIOS

Os resultados obtidos nos principais bloqueios à implementação do PNCPI indicaram que mais de 50% dos participantes considerou como os maiores problemas do controlo oficial da segurança alimentar, a “falta de comunicação entre entidades públicas” e a “diversificação de entidades fiscalizadoras”. Tal poderá dever-se ao facto de, em Portugal, a fiscalização e o controlo da segurança alimentar serem partilhados por diferentes organismos oficiais. Pese embora, a criação da ASAE no ano 2006, com o objetivo de unificar numa só entidade as competências relativas à segurança alimentar, o controlo dos estabelecimentos de produtos de origem animal com número de controlo veterinário é, atualmente, da responsabilidade da Direção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV). A problemática de uma fiscalização dispersa tem sido descrita também na literatura (Holley et al., 2010, Varzakas et al., 2006) como a principal barreira, resultando na diversificação de critérios pelos agentes fiscalizadores.

Apesar da “falta de informação” tanto para os Operadores como para os Consumidores ter sido referida por praticamente 40% dos participantes (gráfico 3), esta informação é fundamental na garantia da saúde pública (Holley et al., 2010; Soares et al., 2013; Wilcock et al., 2011). Atualmente, com a utilização das novas tecnologias na indústria alimentar é possível obter qualquer tipo de informação sobre segurança alimentar. No entanto, na produção primária a sua obtenção é escassa, dada a baixa utilização das novas tecnologias (García-Díez et al., 2014). A problemática reside nos produtores pela falta de formação, pelas dificuldades de interpretação da legislação ou pelo desconhecimento de mecanismos para obter informação técnica. Se bem que alguns estudos publicados indiquem que a segurança

alimentar na produção primária em Portugal é satisfatória (García-Díez, 2012), torna-se necessária uma formação específica e adaptada às necessidades dos produtores (García-Díez et al., 2014). Por outro lado, a falta de informação referida pelos Consumidores poderá ser explicada pelo facto destes últimos receberem geralmente, informação sobre segurança alimentar do último interveniente da cadeia - o setor retalho, podendo resultar numa atitude de “suspeita” sobre as medidas de política pública aplicadas para garantir a segurança alimentar (Ménard and Valceschini, 2005).

Apesar de menos de metade dos participantes considerarem a “falta de informação dos consumidores” como uma barreira à segurança alimentar esta é, como já referido, fundamental na salvaguarda da saúde pública. A comunicação e informação sobre os perigos associados ao consumo de alimentos são fundamentais para a criação da denominada “cultura de segurança alimentar” (Powel et al., 2011). A falta de informação pode ainda, neste grupo, estar relacionada com dificuldades na interpretação da mesma (García-Díez et al., 2014). Neste particular, releva-se o facto das políticas europeias, caminharem no sentido de aumentar a informação ao consumidor, como é o caso da recente legislação relativa à rotulagem dos géneros alimentícios (Regulamento 1169/2011). Pese embora existir uma maior disponibilidade de informação sobre a segurança alimentar, as toxinfecções alimentares continuam a ser uma fonte significativa de doenças. Tal como descrito, existem novos programas de formação e informação utilizando novos meios de comunicação e novas estratégias com o objetivo de melhorar a segurança alimentar do “prado ao prato” (Jacob et al., 2010).

Um terço dos participantes considerou ainda que a “falta de meios e conhecimentos técnicos” representam uma importante barreira à garantia da segurança alimentar. Sendo certo que os conhecimentos dos diferentes inspetores são regularmente atualizados (Pam et al., 2012), a perceção da “falta de conhecimentos técnicos” dos diferentes Agentes de Controlo Oficial por parte dos *stakeholders* privados e/ou consumidores pode resultar numa atitude de desconfiança no sistema de controlo oficial da segurança alimentar.

A “falta dos recursos humanos” indicada pela maioria dos *stakeholders* e considerada do interesse próprio do *stakeholder* Agentes de Controlo Oficial, é coerente com a “falta de meios e equipamentos” para desenvolver as atividades de controlo e fiscalização. Também a

“falta de recursos humanos e materiais” não é sentida como um bloqueio pelo *stakeholder* Produtores de Animais, provavelmente por desconhecimento ou desvalorização das dificuldades em recursos existentes nos serviços oficiais.

4.3. MEDIDAS ALTERNATIVAS

A medida alternativa de “incremento da sensibilização junto dos operadores” foi a mais apontada pelos diferentes *stakeholders* para a melhoria do PNCPI. Observa-se alguma variação entre *stakeholders*, sendo que os Consumidores consideraram como medidas alternativas todas aquelas que tinham como alvo o próprio consumidor, o que também tem sido apontado na literatura (Kornelis et al., 2007).

Para os *stakeholders* Produtores e para as Associações de Produção Animal, as ações junto dos Consumidores permitiriam informar sobre a qualidade dos seus produtos tendo em vista aspetos comerciais, como o aumento das vendas (Botonaki et al., 2006). As Associações de Produção Animal dão uma maior importância ao “cumprimento da legislação” o que poderá estar relacionado com o tipo de controlo e fiscalização à qual este *stakeholder* está sujeito. No caso dos Agentes Públicos de Controlo Oficial, existe um destaque para medidas que efetivamente “aumentem a eficiência dos controlos” e facilitem o seu trabalho.

O aumento das fiscalizações e controlos nos estabelecimentos alimentares tem sido referido, por vários autores, como uma medida de aumento da segurança alimentar (Powell et al., 2011). A baixa importância considerada no “reforço de recursos humanos e materiais” poderá estar associada à imagem formatada pelos meios de comunicação social, no acompanhamento de megaoperações de fiscalização. Estes resultados indicam, uma vez mais, que a sensibilização, informação e formação de todos os intervenientes ao longo de toda a cadeia alimentar são fundamentais para garantir a segurança alimentar.

A realização de ações de sensibilização com o objetivo de aumentar a “cultura da segurança alimentar”, é conhecida atualmente como *health literacy* (Machado et al., 2014, Mosby et al., 2015). Apesar da “formação próxima do produtor” apenas ter sido considerada por menos de metade dos participantes, esta formação *in loco* é apontada, na literatura, como

muito mais efetiva na aquisição de hábitos e conhecimentos (Soares et al., 2013, Rowell et al., 2013).

Na perceção do grau de cumprimento, o facto do *stakeholder* Consumidores considerarem um menor cumprimento dos objetivos do PNCPI poderá também resultar da divulgação de imagens televisivas de ações fiscalizadoras, nas quais a apreensão de alimentos, a instauração de autos de notícia ou encerramento de estabelecimentos alimentares transmite uma imagem de falta de cumprimento generalizado da legislação alimentar.

A “criação de uma rede informática integrada” tem sido referida como uma medida alternativa de melhoria da aplicação do PNCPI. Isto porque, em Portugal, existem atualmente sistemas de informação específicos e desarticulados relacionados com registo e monitorização de diferentes controlos oficiais realizados por diversas entidades no âmbito da execução dos vários planos integrados no PNCPI (quadros 2, 3, 4 e 5), entre os quais: inspeções a estabelecimentos, sanidade animal, comércio intracomunitário, colheita de amostras de géneros alimentícios e pesquisa de resíduos. O acesso restrito a estas bases de dados pelo público em geral e, ainda, o nível de acesso aos dados estar limitado em função do agente e/ou entidade, podem justificar os resultados obtidos. A criação de uma rede informática integrada e interinstitucional poderia dotar a Administração Pública interveniente – central, regional e local, de uma ferramenta eficaz, de registo e controlo de ações, atividades e ocorrências, indo de encontro à preocupação central do poder político de adquirir mais eficiência, economia e eficácia dos serviços públicos tal como indicado por Rocha,(2010).

4.4. ELABORAÇÃO DE CENÁRIOS

A implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de a colocar em ação, que podem potenciar ou criar barreiras adicionais à sua concretização (Jannuzzi, 2002). Estes agentes ou intervenientes em toda a cadeia alimentar, os *stakeholders*, colocam interesses próprios ou associativos à implementação de determinadas políticas públicas, resultando em resistências às mudanças ou, pelo contrário, agilizando e motivando outros atores.

Sendo o Estado considerado como a fonte das políticas públicas, a formulação e implementação das mesmas resulta habitualmente da interação de vários atores, intervenientes

ou *stakeholders*, que podem ser indivíduos, grupos de pressão ou instituições, com diferentes objetivos, interesses e valores. Neste contexto, na análise da percepção dos diferentes *stakeholders* sobre o PNCPI, as medidas alternativas propostas permitem priorizar diferentes medidas consoante a maior ou menor importância ou sensibilidade atribuída por cada *stakeholder*, nomeadamente por cada grupo de pressão junto do poder político.

Para todos os cinco *stakeholders* indicados, foram formulados seis cenários alternativos, alicerçados na importância que cada um deles atribui às sete medidas alternativas selecionadas na fase de questionário. Na análise de cenários, conclui-se que existem tendências de alternativas prioritárias, entre os *stakeholders* 1 e o 5 – “Associações de Produção animal” e “Agentes Públicos de Controlo Oficial” que destacam positivamente as ações de sensibilização junto de operadores, bem como entre os *stakeholders* 2, 3 e 4 – “Produtores de animais”, “Agentes Públicos de Produção Animal” e “Consumidores” pela desvalorização, como medidas alternativas, das ações de sensibilização junto de operadores.

O gráfico 29 permite observar como as medidas alternativas seguem determinadas tendências, se privilegiássemos cada um dos *stakeholders*. A análise foi realizada por cenários considerando as tendências verificadas entre os diferentes *stakeholders*.

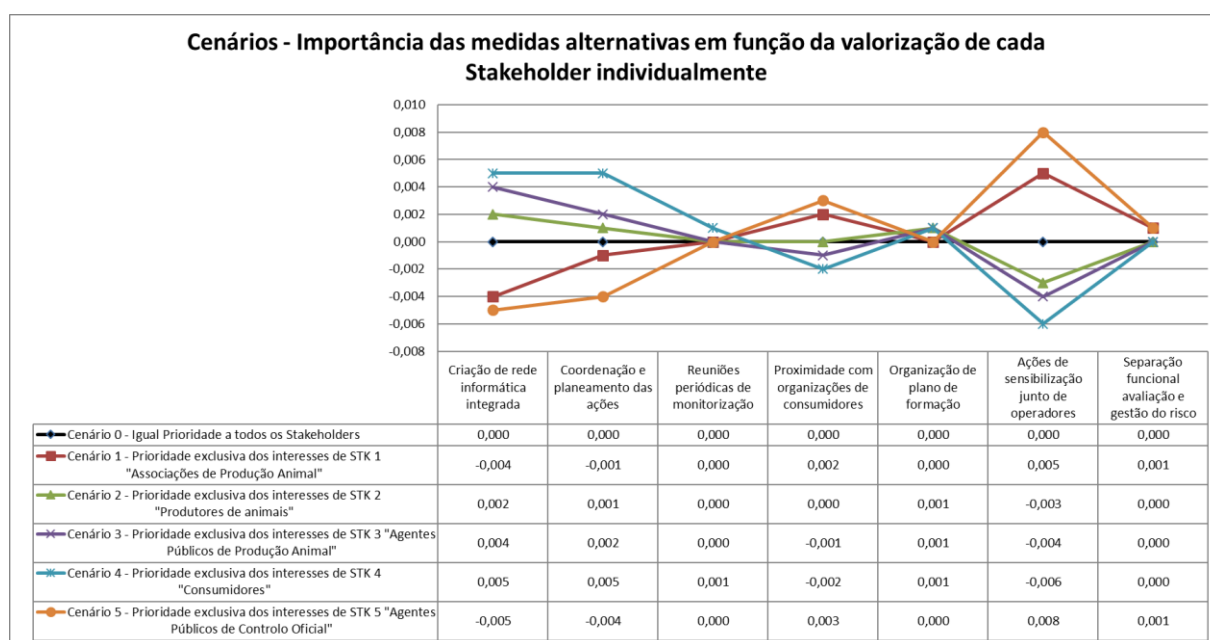


Gráfico 53. Cenários. Importância das medidas alternativas (MA) em função da valorização de cada *stakeholder* individualmente.

No cenário 1 – prioridade exclusiva ao *stakeholder* 1 “Associações de produção Animal” a medida alternativa mais valorizada foi, como seria expectável, a promoção de ações de sensibilização junto dos operadores confirmando, por um lado, as legítimas preocupações deste *stakeholder* com a informação dos operadores – normalmente seus associados, mas também com a valorização do papel destas associações como agentes promotores destas ações. A divulgação da informação e a partilha de conhecimento assumiu uma grande importância para concretização dos objetivos estratégicos do PNCPI.

O Cenário 2, quando é dado privilégio ou prioridade exclusiva dos interesses “produtores de animais”. Neste cenário, a valorização da “criação da rede informática” e a “coordenação e planeamento das ações”, parece indicar que este *stakeholder* privilegia a tecnologia, o planeamento e a organização institucional, como medidas capazes de corrigir a situação atual. Os produtores de animais, sendo responsáveis únicos pela segurança dos seus animais e produtos que colocam no mercado sujeitos ao cumprimento exigências legais cada vez mais rigorosas, parecem reconhecer a organização do Estado como motor para a implementação de alternativas capazes de melhorar a eficácia e a eficiência dos controlos oficiais em vigor.

O Cenário 3 ou seja com privilégios ou prioridade exclusiva para os interesses “agentes públicos de produção animal”. Este cenário aproxima-se de forma evidente, ao cenário 2, privilegiando também as medidas tais como a de “criação da rede informática” e a “coordenação e planeamento das ações”. Como antes referido, são atores que estando próximos da produção, reconhecem os seus problemas e priorizam tal como o *stakeholder* “produtores de animais” aquelas alternativas que envolvem o setor do Estado na organização e na utilização de novas tecnologias de informação, conhecimento e comunicação.

O Cenário 4, com privilégios ou prioridade exclusiva para interesses dos “consumidores”. Neste cenário, a tendência é semelhante cenário 2 e 3, com primazia para as duas medidas de “criação de rede informática” e da “coordenação e planeamento das ações”. A medida de “proximidade com organizações de consumidores” é, contudo, a menos valorizada eventualmente pela perceção de algum distanciamento da importância dada ao trabalho conjunto entre agentes públicos, organizações representativas e consumidores.

O Cenário 5, com privilégios ou prioridade exclusiva para os interesses dos “agentes públicos de controlo oficial”. Este cenário está tendencialmente próximo do cenário 1 de prioridade exclusiva dos interesses das “associações de produção animal”, priorizando também de forma perceptível as “ações de sensibilização junto dos operadores”. Este *stakeholder*, na qualidade de agente público, valoriza a informação, o conhecimento e a sensibilização dos operadores privados como melhor alternativa para a concretização dos objetivos estratégicos do PNCPI.

Na construção de cenários, observam-se tendências agrupadas entre os cenários 1 e 5, praticamente opostas aos cenários 2, 3 e 4, convergindo apenas em 3 das medidas alternativas propostas. Estas tendências confirmam os resultados obtidos na análise por *stakeholder* e sugerem que não existem entre os *stakeholders* considerados, diferenças consideráveis entre as perceções e possíveis expetativas de todos os parceiros.

Os resultados obtidos permitem-nos sugerir que no futuro, ainda que os tomadores de decisões políticas privilegiem algum dos 5 *stakeholders*, deve existir sempre um consenso alargado entre associações, produtores, agentes públicos e consumidores, tendo em vista a prossecução dos objetivos estratégicos do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado.

4.5. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE

No processo de tomada de decisão com a metodologia *Analytical Hierarchical Process* - AHP, os resultados estão inevitavelmente associados a uma grande variedade de incertezas, que podem ser avaliadas pela Análise de Sensibilidade. Esta análise determinará a maior ou menor robustez do modelo apresentado.

Os resultados obtidos com a Análise de Sensibilidade realizada, apresentados no capítulo 3, confirmam que a possibilidade de atribuição de maior poder de tomada decisão a cada um dos *Stakeholders*, não resultaria em qualquer alteração da ordenação das prioridades das medidas de gestão colocadas em alternativa para correção da situação atual. Trata-se portanto de um modelo robusto, no qual não são de relevar alterações dependentes da alteração da importância que os diferentes *stakeholders* viessem a dar aos objetivos do Programa. A uniformidade consequente às perceções da importância dos objetivos do PNCPI

por parte de cada *stakeholder* podem ser justificadas pelo alcance do tema da segurança alimentar em toda a comunidade, pelo cumprimento regulamentar exigente aliado à fiscalização normativa, mas também pela existência de objetivos partilhados, interdependentes e consecutivos ao longo de toda a cadeia alimentar.

A variação da importância de cada um dos objetivos do PNCPI em estudo, em comparação com os outros, introduz diferenças relevantes que sustentam a interpretação sobre as perceções dos diferentes *stakeholders* face às medidas alternativas propostas. A análise individual da importância dos objetivos por cada *stakeholder* é abordada de forma a justificar as opções que, a existirem, possam ser delineadas como áreas prioritárias de intervenção, fundamentando a adoção de políticas públicas adequadas às necessidades percecionadas pelos diferentes intervenientes.

A abordagem por *stakeholder* tem, neste modelo de decisão, resultados passíveis de serem interpretados quando se altera a importância dos objetivos em análise. Quando o “controlo dos riscos” é o objetivo mais importante para o *stakeholder* 1, Associações de Produção Animal, as alternativas “coordenação e planeamento das ações” e “ações de sensibilização junto de operadores” adquirem a mesma prioridade. A necessidade de uma maior coordenação e planeamento poderá associar-se à necessidade de uma correta identificação dos riscos relativos à segurança alimentar.

O regulamento 852/2004 torna obrigatório que todos os operadores alimentares tenham implementados sistemas HACCP, baseados em princípios. Estes sistemas, no princípio n.º 1, estipulam a obrigatoriedade de realizar uma correta identificação dos perigos, em função do risco associado. Uma vez que esta análise de risco implica a necessidade de formação adequada, pode ser a explicação da mesma importância que adquirem as “ações de sensibilização aos operadores”. O facto da prioridade destas medidas ser superior às restantes poderá ser explicado pelo facto de que a correta identificação dos riscos - e perigos associados à segurança alimentar, ser o pilar basilar da segurança alimentar. Contudo, a priorização das restantes medidas “reuniões periódicas”, “organização de plano de formação” e “separação funcional entre avaliação e gestão de risco” poderá justificar-se pela alteração da importância dada aos objetivos pelo *stakeholder* Associações de Produção Animal. De salientar que estas medidas alternativas não têm um efeito direto para benefício dos produtores de animais, nem

dependem – para a sua implementação da vontade, interesse ou intervenção individual deste *stakeholder*. A “separação funcional entre avaliação e gestão de risco”, por falta de informação sobre o conceito de risco ou pela percepção da responsabilidade do mesmo ser competência expressa da administração pública, surge como a medida de gestão alternativa de menor importância.

A variação da importância atribuída ao objetivo “promover o cumprimento da lei” não produz qualquer alteração na priorização das medidas alternativas, circunstância que pode associar-se à percepção de que o cumprimento da lei é condição obrigatória e indispensável na temática da segurança alimentar. Também, a alteração da importância dada ao objetivo “implementação dos controlos oficiais” resulta, neste modelo de decisão, em prioridade equivalente nas medidas alternativas “ações de sensibilização junto dos operadores” e “coordenação e planeamento das ações”.

Neste contexto, convém referir que estas ações de fiscalização aos operadores alimentares são efetuadas de acordo com diferentes planos, previamente explicados no PNCPI. Apesar disso, as ações de fiscalização são consideradas, de um modo geral, como punitivas, muitas vezes associadas à imagem transmitida pelos media.

Ainda, o resultado é semelhante quando o “controlo dos riscos” é o objetivo do PNCPI que é prioritário para todos os *stakeholders*, exceto para o *stakeholder* 1 – Associações de Produção animal. Tal como já referido, na anterior análise da alternativa “separação funcional entre avaliação e gestão do risco”, parece confirmar-se a aparente dificuldade no acesso à informação sobre o risco e a importância do mesmo na segurança alimentar.

A “defesa do consumidor” como objetivo prioritário do PNCPI resulta na priorização da medida de gestão alternativa “coordenação do planeamento das ações”, apesar da elaboração de “ações de sensibilização juntos dos operadores económicos” e a “criação de uma rede informática integrada” adquirirem prioridade relevante como medidas alternativas para os *stakeholders* 1, 2 e 3 - Associações de Produção animal, Produtores de Animais e Agentes Públicos de Produção Animal, respetivamente.

A alternativa “criação de uma rede informática integrada” responde à necessidade de unificar as diferentes bases de dados associados à segurança alimentar. Assim, a integração das bases de dados do SNIRA, iDigital e PISA permitiria ter o controlo e monitorização da sanidade e rastreabilidade animal, mas também possibilitaria a criação de uma ferramenta potente de epidemiovigilância de doenças zoonóticas. Com a recente obrigatoriedade de apresentar o cartão de aplicador de fitofarmacêuticos, o registo de aplicadores nesta base de dados permitiria alargar a vigilância da segurança alimentar à produção vegetal, tanto para consumo humano, como para consumo animal.

Quando o objetivo “assegurar a sanidade vegetal” é considerado como de maior importância no PNCPI, obtêm-se com prioridades iguais as medidas alternativas “proximidade com organizações de consumidores” e “reuniões periódicas de monitorização”. Atualmente, a utilização massiva de fitofármacos é alvo de discussão pelas autoridades sanitárias, mas também pela sociedade em geral devido à falta de conhecimentos e divulgação da informação científica sobre os efeitos da exposição crónica a estes produtos. A prioridade semelhante que adquirem as duas medidas é justificável pela necessidade de aumento da confiança dos consumidores, através de campanhas de informação sobre os controlos efetuados no âmbito da sanidade vegetal.

O consenso entre os diferentes intervenientes na cadeia alimentar revela a importância dada em todo o setor da segurança alimentar ao consumidor, enquanto último elo da cadeia alimentar. De salientar que todos os *stakeholders* são ao mesmo tempo consumidores, sendo que o objetivo fulcral das políticas públicas de segurança alimentar é a garantia da saúde do consumidor. Por outro lado, a realização de reuniões periódicas para monitorização dos processos assume grande importância para a concretização eficaz e eficiente das políticas públicas. Neste caso em particular, a organização, o envolvimento de todos e a partilha de informação assumem-se como medidas alternativas significativas na prossecução dos objetivos do PNCPI. São, no entanto, menos prioritárias em comparação com outras medidas como a “coordenação de planeamento de ações”, “criação de uma rede informática” e “ações de sensibilização junto de operadores”. No cenário atual, estas três medidas são consideradas como prioritárias para que se consigam corrigir os desvios identificados na organização, gestão e execução do PNCPI. A perceção da importância destas alternativas está naturalmente

relacionada com a atribuição de diferentes importâncias por parte *stakeholders*, os quais têm obviamente interesses comuns na garantia da saúde e segurança alimentar em Portugal.

Todos os *stakeholders*, se atribuíssem maior importância ao objetivo do PNCPI “Assegurar a saúde animal”, priorizaria as medidas de gestão alternativas “criação de uma rede informática” e “ações de sensibilização junto de operadores”, mantendo a “coordenação e planeamento das ações” como medida alternativa prioritária. É notório, quando se dá maior importância ao objetivo “assegurar a saúde animal”, a prioridade atribuída à alternativa “criação de uma rede informática”, dado que a realidade deste setor de atividade é a multiplicidade de bases de dados, geridas por entidades diferentes e que não articulam nem comunicam entre si, como anteriormente explicado. Esta rede, seria um forte apoio em situações de emergência, respondendo com eficácia e eficiência aos alertas comunitários.

A Análise de Sensibilidade revelou que o modelo tem resultados muito semelhantes ainda que sejam atribuídas variações significativas na importância dada aos objetivos pelos *stakeholders*, sendo por isso considerado robusto.

5. CONCLUSÃO

As políticas públicas de segurança alimentar em Portugal vêm sofrendo ao longo dos últimos anos, profundas transformações, sendo a maior delas, coincidente com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia. A publicação do denominado “pacote de higiene” em 2004, teve como objetivo uniformizar os critérios associados à segurança alimentar em toda a União Europeia. No entanto, a legislação europeia estabelece que a organização e fiscalização são da competência de cada Estado Membro.

Em Portugal, o Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado reúne o conjunto de ações de fiscalização necessárias para garantir a segurança alimentar. Contudo, a compreensão dos interesses, valores e capacidade de influência dos diferentes parceiros públicos, privados e associações envolvidos neste PNCPI, é relevante para a tomada de decisão política em futuras questões emergentes no setor da segurança alimentar.

A utilização de ferramentas de apoio à tomada de decisão política, como a metodologia AHP - *Analytic Hierarchy Process*, pode beneficiar os planos nacionais mediante o apoio à escolha da melhor decisão para o uso eficaz e eficiente de recursos humanos e materiais, o envolvimento dos diferentes stakeholders, contribuindo assim para que as tomadas de decisão de segurança alimentar vão de encontro às expectativas e exigências de todos os intervenientes.

Lançando mão desta metodologia, este trabalho veio revelar que o “controlo dos riscos” e o “cumprimento da legislação” são os objetivos do PNCPI mais valorizados de acordo com a perceção geral dos diferentes stakeholders. De acordo com os resultados, a falta de comunicação entre entidades públicas e a dispersão de organismos públicos são consideradas as maiores barreiras na implementação do PNCPI. Como medidas alternativas, os diferentes *stakeholders* consideram prioritárias as ações de sensibilização junto dos operadores.

Os resultados obtidos com a Análise de Sensibilidade realizada confirmam que a possibilidade de atribuição de maior poder de tomada decisão a qualquer um dos *stakeholders* não resultaria em qualquer alteração da ordenação das prioridades das medidas de gestão alternativas. Trata-se, portanto, de um modelo robusto, não sendo consideradas relevantes as

variações dependentes da alteração da importância que os diferentes stakeholders viessem a dar aos objetivos do Programa.

A coerência das perceções da importância dos objetivos do PNCPI por parte de cada *stakeholder* podem ser justificadas pelo alcance consensual do tema da segurança alimentar em toda a comunidade, pelo cumprimento regulamentar exigente aliado à fiscalização normativa, mas também pela existência de objetivos partilhados, interdependentes e consecutivos ao longo de toda a cadeia alimentar.

Concluiu-se como prioritário, o desafio que representa a coordenação das políticas públicas com a intervenção das diferentes instituições da administração pública. Os resultados apontam para a necessidade de uma distinção clara entre política e administração, com uma separação prática e física entre o processo político de tomada de decisão (Ministérios, Gabinetes e Parlamento) e a execução administrativa dessas decisões (concentradas na administração pública).

No futuro, a conceção, integração e implementação de um novo Modelo de Organização e Gestão do Sistema Nacional de Controlos Oficiais, previsto no Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado, pode potenciar os poucos recursos humanos e materiais existentes.

Deverá ainda ser considerado o desenvolvimento de uma rede informática interinstitucional, que incluísse a simplificação, estruturação e centralização do modelo organizacional bem como a dotação de toda a Administração Pública (AP) interveniente - local, regional e central, de uma ferramenta eficaz – online e colaborativa, de registo e controlo de ações, atividades e ocorrências.

A melhoria da competitividade da Administração Pública, através da partilha e divulgação de informação entre diferentes entidades e a racionalização de recursos, cada vez mais escassos, poderia incentivar a utilização do conhecimento científico e a investigação de modo a sustentar e a inovar as metodologias de controlo.

O papel dos institutos, universidades e investigadores da área da segurança alimentar, como parceiros institucionais, é relevante e representaria uma mais-valia para as atividades de

coordenação, articulação e monitorização da implementação dos controlos oficiais em Portugal.

Em conclusão, este trabalho vem contribuir para uma abordagem às políticas públicas de segurança alimentar em Portugal Continental que enaltece o trabalho desenvolvido pelas instituições públicas, conjugando perspetivas distintas conducentes à eficácia e eficiência do sistema de controlo oficial. Garantir a segurança alimentar significa o envolvimento de todos os intervenientes da cadeia alimentar, da produção primária ao consumidor final, o trabalho em rede e a assunção das responsabilidades de operadores, autoridades oficiais e consumidores.

6. BIBLIOGRAFIA

- Alves, E. J. (2010). Avaliação do Programa Bolsa Permanência na Universidade Federal do Tocantis, Campus de Palmas. Tese de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas. Universidade Federal do Ceará, 25-26;
- Alves, F. N. R.. & Peci, A. (2011). Análise de Impacto Regulatório: uma nova ferramenta para a melhoria da regulação na Anvisa Regulatory Impact Analysis : a new tool for better regulation at ANVISA. *Rev Saúde Pública*, 45 (4), 802 –805;
- Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New Public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15, 762-783;
- Araújo, D. dos S. (2011). Análise dos resultados dos planos de controlo de resíduos de pesticidas em produtos de origem vegetal: Anos 2007-2009. Tese de Mestrado em Tecnologia e Segurança Alimentar. Faculdade de Ciências e Tecnologia. Universidade Nova de Lisboa. (p. 23);
- Avellar, A. P. M. (2005). Metodologias de avaliação de políticas tecnológicas: Uma resenha a partir de experiências internacionais (pp. 7–45). Santiago do Chile: Naciones Unidas – CEPAL;
- Bana e Costa, C. A. (1993a). *Processo de apoio à decisão: Atores e ações; Estruturação e avaliação* (pp. 1–25). Lisboa.
- Bana e Costa, C. A. (1993b). *Três Convicções Fundamentais na Prática do Apoio à Decisão. Pesquisa Operacional*, 13 (1). 9–18.
- Bana e Costa, C. A. (2011a). *Avaliação multicritério do impacto regulatório: Conceitos, erros críticos e boas práticas* (No. 1646-2955) (Vol. 2011, pp. 3–29). Lisboa: Centro de Estudos do Instituto Superior Técnico (CEG-IST)
- Bana e Costa, C. A., & Beinat, E. (2011). *Estruturação de modelo, problemas de decisão pública*. In principia (Ed.), *Compêndio de Economia Regional - Volume II* (2011th–01 ed., pp. 611–645).
- Bernardo, F. (2009). Uma lição de segurança sanitária dos alimentos. *Revista Segurança e Qualidade Alimentar*, 6, 52–55;
- Botonaki, A., Polymeros, K., Tsakiridou, E., & Mattas, K. (2006). The role of food quality certification on consumers' food choices. *British Food Journal*, 108, 77-90;

- Borges, M (2012). *Análise Prospetiva. O caso do Mercado da habitação*. Tese de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano. Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território. Universidade de Aveiro, pp. 45, 46;
- Bulmer, S. Radaelli, C. (2004) *The Europeanisation of National Policy*. Queen's Papers on Europeanisation, 1;
- Busco, C., Frigo, M. L., Giovanni, E., Riccaboni, A., & Scapens, R. W. (2005). Beyond compliance: Why integrated governance matters today? *Strategic Finance*, 2, 34-34;
- Bravo, R. S. (2011). *Técnicas de Investigación Social. Teoría y Ejercicios*. (14.ª edição). Madrid: Paraninfo. 27-324;
- Cabral, N. A. C. A. (2006). *Investigação por Inquérito*. Monografias da Seção de Estatística e Investigação Operacional. Departamento de Matemática da Universidade dos Açores. Ponta Delgada. 3-38;
- Camilo, M. D. (2008). *Novos Alimentos*. Proposta de revisão legislativa em discussão na União Europeia. Segurança e Qualidade alimentar, pp. 44-46;
- Castro, E., Marques, J., Borges, M. (2012). *Metodologias de Análise Prospetiva. Aplicação ao Mercado de Habitação*. Artigo apresentado na 1.ª Conferência de Planeamento regional e Urbano & 11.º Workshop APDR; território, Mercado Imobiliário e Habitação e no 18.º Congresso da APDR: Innovation and regional Dynamics/Portuguese-Spanish. Workshop on Integrated Management for Sustainable Development, p.p 871-879, Faro.
- Cavalcanti, M. M. D. A. (2006). Avaliação de políticas públicas e programas governamentais—uma abordagem conceitual. *Interfaces de Saberes*, 6, 1-13;
- Colebatch, H. K. (2005). Policy analysis, policy practice and political science. *Australian Journal of Public Administration*, 64, 14-23;
- Conchon, F. L., & Lopes, M. A. (2002). Rastreabilidade e Segurança alimentar. *Boletim Técnico*. Universidade Federal de Lavras, pp. 5-25;
- Cunha, C. G. S. D. (2006). *Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS;
- Dalton, R. J. (2013). *Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Cq Press;

- de Martino Jannuzzi, P. (2002). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, 36, 51-72;
- de Sousa, P. A. F. (2009). O sistema de saúde em Portugal: realizações e desafios. *Ata Paulina de Enfermagem*, 22, 884-94;
- Decisão da Comissão 2007/363/CE. (2007) relativa a orientações destinadas a auxiliar os Estados-Membros na preparação do plano nacional de controlo plurianual integrado único previsto no Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho *Jornal Oficial Da União Europeia*, L138/24, 21 de maio. 24–49;
- Decreto-Lei n.º 111/2006. *Diário da República : I Série-A ; N.º 112*. 2006-06-09, 4109-4112;
- Decreto-lei n.º 113/2006 (2006). *Diário da República n.º 113, I Série –A*, 12 de junho. 4143-4147;
- Decreto-Lei n.º 167/96 de 7 de setembro. *Diário da República-I Série-A N.º20 8—7-9-1996*
- Decreto-Lei n.º 180/2000 de 10 de agosto de 2000. DR 184 - SÉRIE I-A;
- Decreto-Lei n.º 237/2005. (2005). *Diário da República n.º 250, I Série – A*, 7486-7497;
- Decreto-Lei n.º 246/2012 de 13 de novembro. *Diário da República*, 1.ª série — N.º 219;
- Decreto-Lei n.º 7/2012. (2012). *Diário da República n.º 12, I Série*, 17 de janeiro. 214-229;
- Decreto-Lei n.º 86-A/2011 de 12 de julho. *Diário da República*, 1.ª série — N.º 132 — 12 de Julho de 2011;
- DGAV. (2012a). Retrieved July 31, 2014, from: <http://www.dgv.min-agricultura.pt/portal/page/portal/DGV/>;
- DGAV. (2013d). *Relatório do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (2012)* (pp. 10–203). Lisboa;
- DGAVb. (2012). *Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado. Portugal (2012-2014)*. Lisboa;
- Díez, J., Saraiva, C., & Coelho, A. (2014). Cattle farmers' perceptions about livestock policy, 25, 115-124;

- Diretiva 93/43/CEE do Conselho de 14 de junho de 1993 relativa à higiene dos géneros alimentícios;
- Diretiva 2004/41/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de abril de 2004 que revoga certas diretivas relativas à higiene dos géneros alimentícios e às regras sanitárias aplicáveis à produção e à comercialização de determinados produtos de origem animal destinados ao consumo humano e altera as diretivas 89/662/CEE e 92/118/CEE do Conselho e a decisão 95/408/CE do Conselho;
- Dosman, D. M., Adamowicz, W. L., & Hrudey, S. E. (2001). Socioeconomic determinants of health - and food safety - related risk perceptions. *Risk analysis*, 21(2), 307-318.
- FAO – Food and Agriculture Organization of United Nations. Food safety policies and risk management decisions. FAO technical meeting. Rome;
- FAO. (2014). www.fao.org. Retrieved July 1, 2015, from: Food and Agriculture Organization of United Nations: www.fao.org.
- FAO. (2015). *Food and Agriculture Organization of United Nations*. Retrieved July 1, 2015, from: <http://www.fao.org/food/food-safety-quality/capacity-development/policy-advice/en/>
- FAO/OMS. (2004). Segundo foro mundial FAO/OMS de autoridades de reglamentación sobre inocuidad de los alimentos. In Establecimiento de sistemas eficaces de inocuidad de los alimentos (pp. 1–16). Bangkok: Alimentos, Secretaría conjunta del Foro Mundial FAO/OMS de Autoridades de Reglamentación sobre inocuidade de los;
- FIPA (2005). Higiene dos Géneros Alimentícios. FIPAFlash, Boletim Informativo da Federação das Indústrias Portuguesas Agroalimentares. (78), (p.1);
- Forsythe, S. J. (2002). The microbiological risk assessment of food. Blackwell Science.
- Fukuda, K. (2015). Food safety in a globalized world. *Bulletin of the World Health Organization*, 93, 212-212.
- FVO. (2015). Country Profile. The Organisation of Official Controls. Portugal. (Ref. Ares (2015) 1988724 – 11/05/2015).
- García-Díez, J. (2012). Evaluación de la seguridad alimentaria en explotaciones de vacuno lechero de pequeña y mediana dimensión en los municipios de vila real y sabrosa (Portugal) a través de la aplicación de prácticas correctas y medidas de bioseguridad. *Revista Electrónica de Veterinaria*, 13, 1-14.

-
- Germany (2013) Food Safety Strategies. Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer protection. Berlim.
http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/FoodSafetyStrategies.pdf?__blob=publicationFile. Access on 15-04-2015
 - Gomes, C. F., & Gomes, L. F. (2002). A função de Decisão Multicritério. Parte I: Dos Conceitos Básicos à Modelagem Multicritério. *Revista ADM.MADE*, pp. 1-71.
 - Gonçalves, M. de L. (2006). Novas exigências legais e controlo oficial dos géneros alimentícios. *Segurança e Qualidade Alimentar*, pp. 20–23.
 - Gonçalves, M. E. (1995). O caso da doença das vacas loucas. Ou o défice científico da governação em Portugal. *Revista Da Ordem Dos Médicos Veterinários*, 5, 39–44.
 - Graça, P., & Gregório, M. (2012). Evolução da Política Alimentar e de Nutrição em Portugal e suas relações com o contexto internacional. *Revista SPCNA*, 18, 79–96.
 - Hill, M. M., & Hill, A. (1998). A Construção de um questionário. *Dinâmia - Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica*.
 - Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. London: SAGE
 - Holley, R. A. (2010). Smarter inspection will improve food safety in Canada. *Canadian Medical Association Journal*, 182(5), 471-473.
 - Howlett, M. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian public administration*, 52(2), 153-175.
 - IGAMAOT. (2011). Plano de Atividades 2012. Lisboa: IGAMAOT.
 - Inácio, P. (2008). Implicações do pacote de higiene no setor da pesca. *Segurança e Qualidade alimentar*, pp. 6-8.
 - IQA. (2006). Higiene e Segurança. Retrieved July 31, 2014, from: http://www.epralima.com/eqindex2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=91&Itemid=99
 - ISFGA. (2008). <http://antt.dglab.gov.pt/>. Retrieved July 31, 2014, from Arquivo Nacional Torre do Tombo: <http://digitalq.arquivos.pt/details?id=4206399>
 - Ishizaka, A., & Labib, A. (2009). Analytic Hierarchy Process and Expert Choice: Benefits and limitations. *Operational Research Society*, pp. 201-220.
 - Jacob, C., Mathiasen, L., & Powell, D. (2010). Designing effective messages for microbial food safety hazards. *Food Control*, 21, 1-6.

- Jalali, C. (2006). Governar em Lisboa ou Governar em Bruxelas? Os modelos e tendências de europeização do governo nacional (No. 17, pp. 1-19). Working Paper.
- Jannuzzi, P. D. M., Miranda, W. D., Silva, D. D. (2009). Análise multicritério e tomada de decisão em políticas públicas: aspetos metodológicos, aplicativo operacional e aplicações. *Revista Informática Pública*, 11, 69-87
- Jouve, J. L., Stringer, M. F., & Baird-Parker, A. C. (1998). Food Safety Management Tools. Report prepared under the responsibility of ILSI Europe Risk Analysis in Microbiology task force. *International Life Sciences Institute*.
- Lobo-Fernandes, L. (2006). Da integração à Governação Europeia: Portugal, europeização e o carácter multi-sistémico da UE. *Nação & Defesa*, 115, 143-165.
- Machado, J. (2007). Modelo europeu de segurança alimentar. *Segurança e Qualidade alimentar*, p. 58.
- Machado, M. G., Monego, E. T., & Campos, M. R. H. (2014). Risk Perception of Food Safety by School Food-handlers. *Journal of health, population, and nutrition*, 32, 19.
- Magone, J. (2006). The Europeanization of Portugal (1986-2006). A critical view . *Nação & Defesa*, 115, 9-28.
- March JG., Olsen JP. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Marques, R., Martingo, C, Assis Teixeira, F., Saldanha, M., Guedes, N., Boura P., Góis P., Mira Vaz, P. (2013). *Como fazer funcionar a governação integrada?* Instituto Padre António Vieira. Lisboa
- Mateus, A. (coord.) (2012), 25 anos de Portugal europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Ménard, C., & Valceschini, E. (2005). New institutions for governing the agri-food industry. *European Review of Agricultural Economics*, 32(3), 421-440.
- Miranda, F. (2011). *Investigação por questionário: Teoria e Prática*. Universidade de Lisboa. Instituto de Educação.
- Monteiro, M. L. (2010). *O Plano Nacional de Colheita de Amostras da ASAE - contributo para a sua melhoria*. Instituto Politécnico de Coimbra.
- Mosby, T. T., Romero, A. L. H., Linares, A. L. M., Challinor, J. M., Day, S. W., & Caniza, M. (2015). Testing Efficacy of Teaching Food Safety and Identifying Variables that Affect Learning in a Low-Literacy Population. *Journal of Cancer Education*, 30, 100-107.

- OIE (2014). World Organisation for animal health. Retrieved July 1, 2015, from: <http://www.oie.int/food-safety>
- Ortega, A., & Borges, M. (2012). *Codex Alimentarius*: a segurança alimentar sob a ótica da qualidade. *Segurança Alimentar e Nutricional*, pp. 71-81.
- Peters, G., & Pierre, J. (2006). *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications.
- PG - Programa do V Governo Constitucional (1979). V Governo Constitucional.
- PG - Programa III Governo Constitucional (1978). III Governo Constitucional.
- PG (1974) Programa do I Governo Constitucional. Governo Constitucional. Portugal
- PG (1976). Programa do II Governo Constitucional (1976). II Governo Constitucional. Portugal
- PG - Programa IV Governo Constitucional (1978). IV Governo Constitucional.
- PG2-Programa do VIII Governo Constitucional (1981). VIII Governo Constitucional.
- PG-Programa do IX Governo Constitucional (1983). IX Governo Constitucional.
- PG-Programa do VII Governo Constitucional (1981). VII Governo Constitucional.
- PG-Programa do X Governo Constitucional (1985). X Governo Constitucional.
- PG-Programa do XV Governo constitucional (2002). XV Governo constitucional.
- PG-Programa do XVI Governo Constitucional (2004). XVI Governo Constitucional.
- PG-Programa do XVIII Governo Constitucional (2009). XVIII Governo Constitucional.
- PG-Programa XI Governo Constitucional (1987). XI Governo Constitucional.
- PG-Programa XIV Governo Constitucional (1999). XIV Governo Constitucional.
- Pinto, M. J. M. (2010). PRESENTACIÓN PNCPI PORTUGAL (pp. 2–33). Derio, País Basco.
- Portaria n.º 699/2008, de 29 de julho
- Portaria n.º 74/2014 de 20 de março.
- Powell, D. A., Erdozain, S., Dodd, C., Costa, R., Morley, K., & Chapman, B. J. (2013). Audits and inspections are never enough: A critique to enhance food safety. *Food Control*, 30, 686–691. doi:10.1016/j.foodcont.2012.07.044
- Programa do VI Governo Constitucional (1980). VII Governo Constitucional.
- Programa do XIII Governo Constitucional (1995). XIII Governo Constitucional.
- Programa do XIX Governo Constitucional (2011). XIX Governo Constitucional.
- Programa do XVII Governo Constitucional (2005). XVII Governo Constitucional.
- Programa XII Governo Constitucional (1991). XII Governo Constitucional.

- Ramos, M. da S. (2010). *Utilização da abordagem multicritério para priorização do portfólio de projetos de investimento*. Rio de Janeiro: Faculdade de Economia e Finanças IBMEC.
- Ramos Silveira, S. D. F. (2011). Análise das redes de cooperação científica através do estudo das coautorias dos artigos publicados em eventos da ANPAD sobre avaliação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 45, 1869-90.
- Redmond, E. C., & Griffith, C. J. (2004). Consumer attitudes and perceptions towards microbial food safety in the domestic kitchen. *Journal of food safety*, 24(3), 169-194.
- 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. *Jornal Oficial Da União Europeia*, 2002, L31, 1-42.
- Regulamento (CE) N.º 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de setembro de 2003 relativo a géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados
- Regulamento (CE) N.º 2073/2005 da Comissão de 15 de novembro de 2005 relativo a critérios microbiológicos aplicáveis aos géneros alimentícios
- Regulamento (CE) N.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004 relativo à higiene dos géneros alimentícios. *Jornal Oficial Da União Europeia*, 2004, L139/1, 1-54.
- Regulamento (CE) n.º 853/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal. *Jornal Oficial Da União Europeia*, 2004, L139/55, 1-151.
- Regulamento (CE) n.º 854/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004 que estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano. *Jornal Oficial Da União Europeia*, 2004, L 139/206, 1-115.
- Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004 relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais. *Jornal Oficial Da União Europeia*, 2004, L165, 1 – 141.

- Regulamento (CE) n.º 258/97 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de janeiro de 1997 relativo a novos alimentos e ingredientes alimentares.
- Jornal Oficial n.º L 043 de 14/02/1997 p. 0001 - 0006
- Regulamento (UE) n.º 1151/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de novembro de 2012 relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios. Jornal Oficial da União Europeia, 2012, L343/1, 1-29.
- Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2011 relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1924/2006 e (CE) n.º 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 87/250/CEE da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE da Comissão, 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 608/2004 da Comissão.
- Regulamento (UE) n.º 1169/2011. Jornal Oficial da União Europeia, 2011, L304/18, 1-46.
- Regulamento de Execução (UE) n.º 1337/2013. (2013). Jornal Oficial da União Europeia.
- Rico, F. T. (2009). Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado: Importância da integração dos sistemas. *Segurança e Qualidade Alimentar*, pp. 23–25.
- Rocha, J. A. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rodrigues, J. (2013). *Memorando Segurança Alimentar em Sistema Integrado* (pp. 1–4). Lisboa.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2003). *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications.
- Rowell, A. E., Binkley, M., Alvarado, C., Thompson, L., & Burris, S. (2013). Influence of food safety training on grocery store employees' performance of food handling practices. *Food Policy*, 41, 177-183.
- Saaty, T. L. (1980). The Analytic Hierarchy Process. In T. Saaty, *Strategic Decision-Making and the AHP*. New York: MacGraw-Hill.
- Saaty, T. L. (2008). Decision making with the analytic hierarchy process. *Int. J. Services Sciences*, pp. 83-98.
- Serrasqueiro, F. (2007). Portugueses apreciam atividade fiscalizadora. *Segurança e Qualidade Alimentar*, pp. 59 –61.

- Simões, D. D. C. D. R. (2010). Medidas legislativas para proteção da cadeia alimentar: o âmbito da importação e da admissão. Faculdade de Medicina Veterinária de Lisboa
- Soares, K., Garcia-Diez, J., Esteves, A., Oliveira, I., & Saraiva, C. (2013). Evaluation of food safety training on hygienic conditions in food establishments. *Food Control*, 34, 613-618.
- Stehfest, S., & Henning, K. J. (2014). Legal Structures of Food Safety in Europe. *European Food & Feed Law Review*, pp. 114-119.
- Stelzer, J. (2007). Comércio e Segurança alimentar na União Europeia. *Revista Portuária Economia & Negócios*. Retrieved July 31, 2014, from: <http://www.revistaportuaria.com.br/site/?home=artigos&n=CNT&t=comercio-seguranca-alimentar-unio-europeia>.
- Vandenbroek, P. (2014). Tropeçando numa nova era. *Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas*, (p. 41).
- Varzakas, T. H., Tsigarida, E. T., Apostolopoulos, C., Kalogridou-Vassiliadou, D., & Jukes, D. J. (2006). The role of the Hellenic Food Safety Authority in Greece—Implementation strategies. *Food control*, 17(12), 957-965.
- Voysey, P. A., & Brown, M. (2000). Microbiological risk assessment: a new approach to food safety control. *International journal of food microbiology*, 58, 173-179.
- Wang, J. J., Jing, Y. Y., Zhang, C. F., & Zhao, J. H. (2009). Review on multi-criteria decision analysis aid in sustainable energy decision-making. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13(9), 2263-2278.
- Wilcock, A., Ball, B., & Fajumo, A. (2011). Effective implementation of food safety initiatives: managers', food safety coordinators' and production workers' perspectives. *Food Control*, 22, 27-33.

7. ANEXOS

ANEXO 1 – Processo Legislativo Ordinário

ANEXO 2 – Quadro Resumo. Eficácia e Resultados. Auditorias internas e externas (DGAV, 2013d)

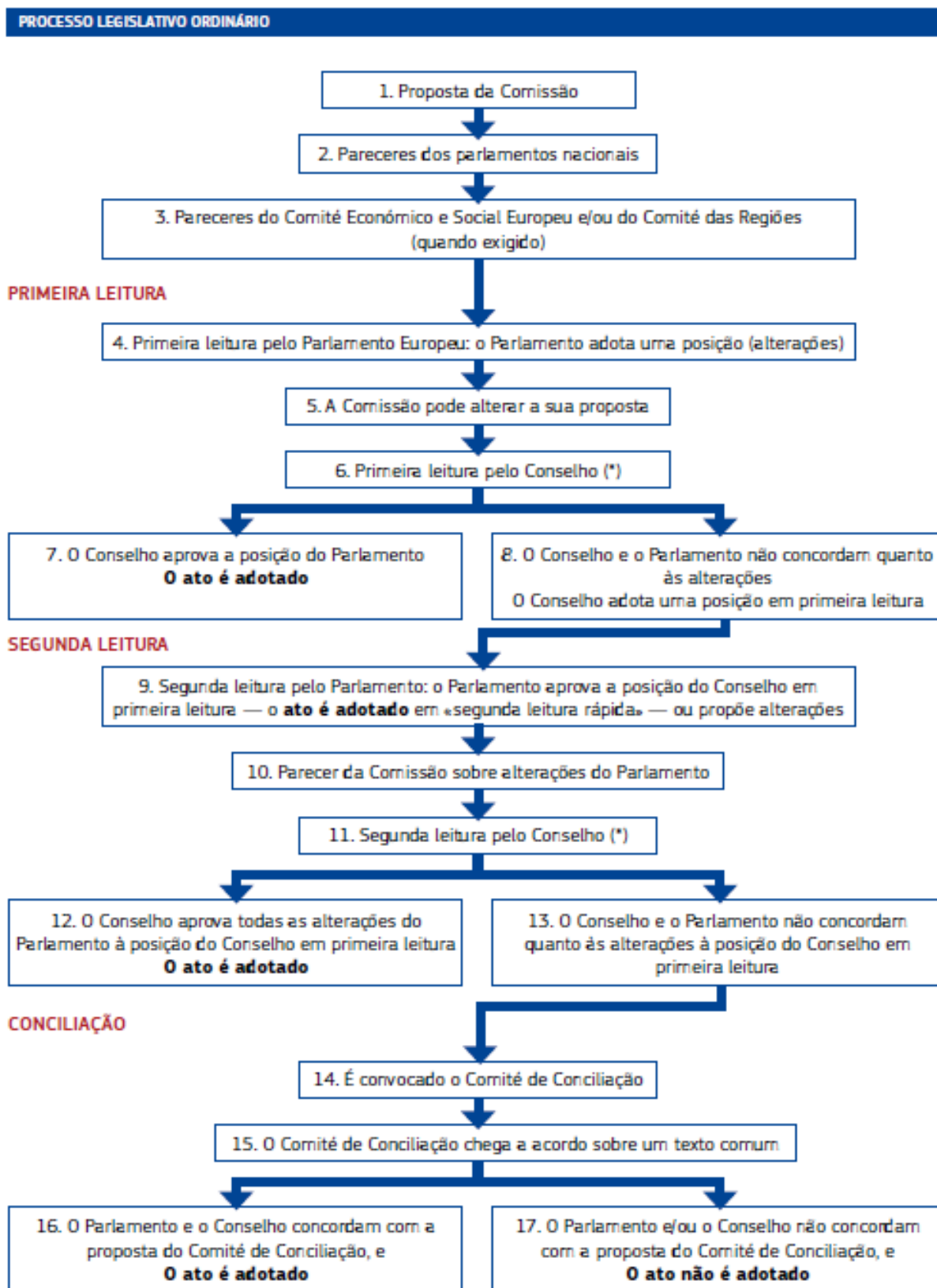
ANEXO 3 – RASFF. *European Commission*.

ANEXO 4 – Questionário de Segurança Alimentar.

ANEXO 5 – Listagem de distribuição de questionário.

ANEXO 6 – Quantificação de Respostas do Questionário.

ANEXO 7 – Análise de dados. Compilação de cálculos e matrizes.



(*) O Conselho adota a sua posição por maioria qualificada (os tratados preveem a votação por unanimidade apenas em alguns domínios excecionais). Contudo, se o Conselho pretender afastar-se da proposta/parecer da Comissão, a sua posição deverá ser adotada por unanimidade.

Fonte: Comissão Europeia. (2003). *Compreender as políticas da União Europeia. Como funciona a União Europeia*. Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia.

N.º	Designação	Eficácia PNCPI/Autoavaliação	Auditorias Internas / Auditorias Externas			
			Constatações positivas (Cp)	Observações (Obs)	Não conformidades	Não conformidades maiores (NCM)
P01	Plano de controlo da importação de géneros alimentícios de origem não animal	Não foram realizadas reuniões de coordenação e auditorias (harmonização procedimentos); Sítio Web não atualizado	Procedimentos documentados; adequada rede de pontos de controlo; controlo sistemático; Existência de sistema de gestão de informação sobre controlos	Limitações na resposta do INRB; frequência de controlo analítico reduzida; ausência de plano de emergência		
P02	Plano de controlo da agroindústria (PCAI)	Não foram realizados controlos (transferência de funções do GPP para DGAV); Iniciar implementação no 1.º trimestre de 2014				
P03	Plano de controlo de suplementos alimentares	Deverá ser melhorada a identificação dos ingredientes no controlo das notificações da comercialização de suplementos alimentares; Tal identificação é impossível, de momento, mas aguarda-se que sejam afetados recursos de modo a implementar um programa informático que satisfaça todos os requisitos, nomeadamente as notificações on line efetuadas pelo operador, mediante a utilização de acesso restrito (com utilização através de nome de utilizador e senha)	Boa coordenação DGAV-DRAP-AT; procedimentos de controlo documentados	Deficiente comunicação da ASAE sobre ações e resultados		
P04	Plano de controlo dos géneros alimentícios destinados à alimentação especial	Não foram realizadas inspeções (transferência de funções para a DGAV)				
P05	Plano de controlo dos materiais e objetos (MOB) destinados a entrar em contacto com os géneros alimentícios	Não foi executado por dificuldades decorrentes da reestruturação da DGAV				
P06	Plano de Controlo em Regimes Qualidade (DOP/IGP/ETG) (MPB)	Alteração de procedimentos, em particular no Modo de Produção Biológico. Em 2014, prevê-se atualização de formulários da atividade de controlo				
P07	Plano de erradicação e acompanhamento das doenças dos ruminantes (Tuberculose e Brucelose bovina e Brucelose dos pequenos ruminantes)	Consulta na base de dados (segundo Manual) para verificação do cumprimento dos prazos de execução das ações sanitárias; Consulta na base de dados PISA.NET, para verificação do intervalo de tempo decorrido até ao abate sanitário de animais reagentes; A seleção das explorações a controlar é formulada através de um ficheiro EXCEL	Formação Profissional; inquéritos epidemiológicos às propostas de abate total são submetidos a avaliação, parecer e decisão na DSAVR.	Nas situações onde os prazos de reinspeção obrigatórios não foram cumpridos o PISANET não dispõe de um sistema de alerta automático		
P08	Plano de vigilância e controlo da Língua Azul	Consulta na base de dados para verificação do cumprimento das taxas de execução da vacinação e dos intervalos de vacinação.com preenchimento do modelo de controlo para cada exploração				
P09	Plano de controlo da Sanidade Apícola	Avaliação do cumprimento do circuito de informação estabelecido e da correta utilização dos modelos de controlo sanitário				

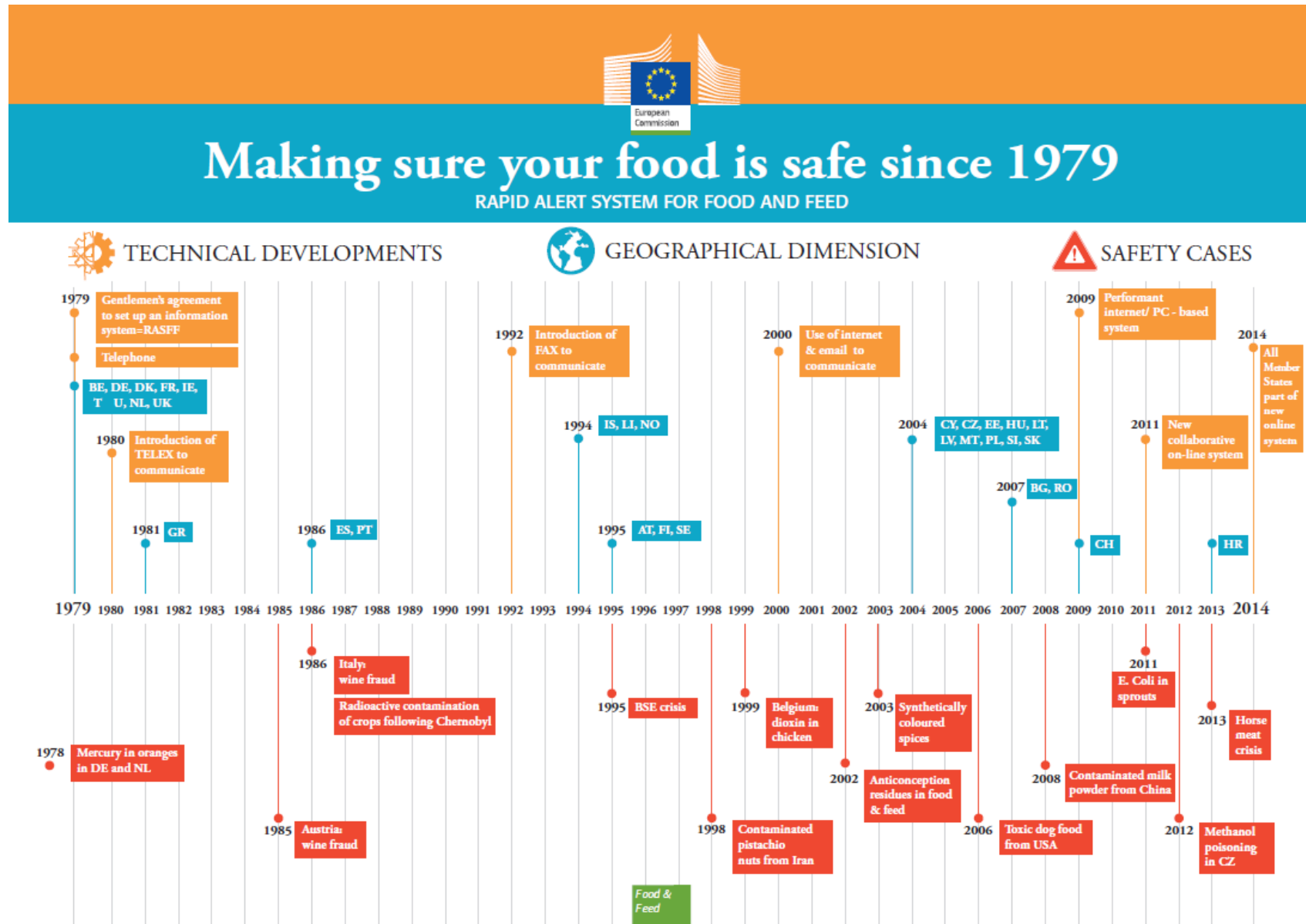
N.º	Designação	Eficácia PNCPI/Autoavaliação	Auditorias Internas / Auditorias Externas			
			Constatações positivas (Cp)	Observações (Obs)	Não conformidades	Não conformidades maiores (NCM)
P10	Programa nacional de controlo de <i>Salmonella</i> em bandos de galinhas reprodutoras (<i>Gallus gallus</i>)	Novos, atualizados ou revistos procedimentos de controlo (atualização dos pontos de contato; definição das funções centrais e regionais; alteração da ficha de verificação das medidas de biossegurança nas explorações); Iniciativas de controlo adicionais (testagem pelas DSAVR de novos modelos de verificação e validação do autocontrolo)				
P11	Programa nacional de controlo de <i>Salmonella</i> em galinhas poedeiras (<i>Gallus gallus</i>)	Novos, atualizados ou revistos procedimentos de controlo (atualização dos pontos de contato; definição das funções centrais e regionais; alteração da ficha de verificação das medidas de biossegurança nas explorações); Iniciativas de controlo adicionais (testagem pelas DSAVR de novos modelos de verificação e validação do autocontrolo)	Relatórios de execução semestral e anual	Relativamente aos Programas incluídos no PNCPI encontram-se descritos os diferentes procedimentos de controlo, mas não estão definidos quais os indicadores a avaliar nestes procedimentos; Não é efetuada nenhuma supervisão em termos de avaliação quantitativa e qualitativa relativa aos trabalhos desenvolvidos nas DSAVR; A informação da execução do Plano não é registada em base de dados central que recolha a informação previamente selecionada e considerada relevante e permita obter indicadores de execução dos Programas		
P12	Plano de controlo do comércio intra-união de animais vivos	Aplicação de ações corretivas				
P13	Plano de controlo da Vigilância das doenças dos Peixes em Aquicultura	Novo procedimento para introdução de dados (lista de verificação e documentos adicionais obtidos nas visitas às pisciculturas)				
P14	Programa de vigilância da Gripe Aviária em aves de capoeira e aves selvagens	Avaliação da correta utilização de novos modelos de requisição				
P15	Certificação de Produtos de Origem Animal	Necessidade de reorganizar a coordenação em determinadas DSAVR/RA				
P16	Sistemas de Controlo em matéria de Bem-estar Animal	Prioridade à necessidade de garantir a conversão das explorações de galinhas poedeiras alojadas em gaiolas não melhoradas e a conversão das explorações intensivas de suínos co 10 ou mais porcas; incumprimento integral dos controlos definidos; Harmonização de procedimentos				
P17	Plano de Vigilância, Controlo e Erradicação da Encefalopatia Espongiforme Bovina e Tremor Epizootico	Vigilância: Avaliação do relatório de progresso (LNIV); Controlo mensal de modelo dos matadouros com laboratório anexo); Consulta mensal SNIRB-SNIRA com confronto dados dos animais declarados/testados em matadouro; consulta mensal da base de dados SNIRB/SNIRA com confronto dos ados de animais declarados/recolhidos pelo SIRCA; Controlo Feed-Ban: acompanhamento da recolha de amostras de alimentos compostos para animais; avaliação relatório progresso do LNIV; Controlo da gordura animal fundida; Controlo MRE: Análise dos relatórios de inspeções e				
P19	Plano de controlo de Alimentação Animal (CAA)	Revisão e atualização dos modelos de colheita, folhas de requisição de análise, melhoria e informatização dos modelos de relatório do Plano de controlo oficial da alimentação animal, com vista à melhor adaptação, gestão e supervisão da sua execução (elaboração e disponibilização de modelo informatizado para certificado sanitário a emitir aquando da exportação de alimentos para animais para países terceiros; Cooperação com outras unidades orgânicas da DGAV para complementariedade e rentabilização da eficácia deste plano com outros planos de controlo oficial (plano de controlo zoonoses e plano nacional de controlo de resíduos)				

N.º	Designação	Eficácia PNCPI/Autoavaliação	Auditorias Internas / Auditorias Externas			
			Constatações positivas (Cp)	Observações (Obs)	Não conformidades	Não conformidades maiores (NCM)
P20	Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos (PACE)	A utilização da base de dados SIPACE, juntamente com as disponibilizadas na intranet, tornaram mais rápido o acesso à informação mais precisa, o que beneficia a gestão do plano e facilita a análise regular de resultados e tendências	Os dados relevantes relacionados com os controlos oficiais foram introduzidos no SIPACE desde Outubro de 2010 quando esta aplicação informática entrou em funcionamento nos moldes preconizados nos normativos em vigor	Os autos de vistoria e respetivas listas de verificação começaram, num serviço regional, a ser registados no SIPACE em Janeiro de 2012, apesar da aplicação informática estar disponível desde Outubro de 2011		
P21	Certificação de Produtos de Origem Animal	Em revisão	Boa coordenação central e regional; controlo sistemático	Plano controlo incompleto; lacunas e desarmonização da informação sobre os controlos; ausência de colheita de amostras		
P20 P22	Plano de Inspeção higio-sanitária do pescado e funcionamento das lotas		Boa coordenação central e regional; controlo sistemático; Existência de sistema de informação de controlos	Plano de controlo e relato incompletos; coordenação limitada com ASAE no PACE; ausência de controlo		
P20 P22	Plano de controlo de estabelecimentos e Plano de controlo da inspeção higio-sanitária de carne fresca		Existe um sistema informático para registo das atividades desenvolvidas no âmbito do PACE e da Inspeção Sanitária, designado por SIPACE. O SIPACE foi construído por uma empresa informática privada que tem contrato com a DGAV (em funcionamento desde Outubro de 2010)	A DGAV envia via email à empresa privada responsável pelo SIPACE, os pedidos de manutenção e correção. No entanto não existe procedimento escrito acordado entre as partes detalhando a metodologia de atuação; Existem documentos de suporte dos controlos oficiais (autos de vistoria e listas de verificação utilizadas), que não estão a ser registadas no SIPACE. A informação contida nesta documentação é importante para a melhoria das tarefas de supervisão e controlo. As tarefas de supervisão e controlo realizadas na Unidade Oficial de Controlo, no âmbito do PACE CONTROLO e do SIPACE, não estão definidas em procedimentos documentados (funções, responsabilidades e deveres dos técnicos)		
P20 P22 P24	Pescado: Inspeção higio-sanitária, navios e PACE		Realização de consulta de verificação e supervisão à aplicação SICOP, uma vez por mês, para verificar a informação registada relativa às vistorias realizadas (autos de vistoria, listas de verificação, notificação ao operador, autos de notícia) e graus de risco atribuídos; Em complemento à base de dados do SIPACE foram elaborados aplicativos em base "Access" para gestão da informação existente e consequente obtenção de 17 indicadores de performance sobre o número/duração de processos e campos vazios; Promover uma melhor articulação com a Direção Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA)	As tarefas inerentes à coordenação nacional e regional do PICOP e o modo como são executadas não foram estabelecidas em procedimento escrito, não existindo evidências do esclarecimento de dúvidas ou irregularidades detetadas; Reuniões de acompanhamento não realizadas nos últimos 2 anos; Os dados relevantes das ações executadas no PISL e os respetivos resultados, bem como o arquivo de toda a documentação de suporte destas atividades não são registadas em base de dados que possibilite, posteriormente, produzir indicadores de execução técnica;		
P22	Plano de avaliação da Inspeção Sanitária (PAIS)	Divulgação do plano junto dos Inspetores sanitários (intranet e página da inspeção); elaboração de relatórios de supervisão, acompanhamento e avaliação trimestrais e relatório de execução anual; Revisão do plano				
P23	Plano controlo oficial de Leite Cru (PCOL)	Universo do plano diminuiu; melhoria do grau de cumprimento médio; homologação de base de dados de apoio ao plano (SICOL)				
P24	Plano de controlo Oficial de Navios (PCON)	Revisão das listagens de embarcações; melhor planificação e programação dos controlos a realizar pelos serviços regionais; reafetação de recursos e coordenadores; aferição de procedimentos e critérios; definição de procedimentos para facilitar o agendamento das vistorias; melhoria dos registos na aplicação informática na intranet para inserção dos dados; reação às constatações de auditorias				
P25	Plano de controlo à importação de géneros alimentícios	Verificação de maior número de manifestos; melhoria da articulação com a AT; formação dos MVO dos PIF; formação profissional; reforço recursos				

N.º	Designação	Eficácia PNCPI/Autoavaliação	Auditorias Internas / Auditorias Externas			
			Constatações positivas (Cp)	Observações (Obs)	Não conformidades	Não conformidades maiores (NCM)
P26	Plano integrado de controlo das Pisciculturas (PICOP)	Inclusão na aplicação SICOP dos documentos oficiais (lista de verificação, autos de notícia, notificações ao operador), com prazos de introdução. Este procedimento conduziu à uniformização de critérios; Formação profissional; Atualização do Plano, promovendo a alteração da frequência das vistorias no âmbito da higiene em função do risco	Verificação sistemática da introdução de dados no SICOP	A nível do procedimento de controlo do PNCPI os indicadores de execução não estabelecem parâmetros de avaliação, que possibilitem avalaiar em que medida os objetivos foram alcançados; Não existe um registo nacional - art.º 8 da Diretiva 2006/88 do Conselho - dos movimentos internos de animais aquáticos vivos (notificação prévia pelo preenchimento de modelo definido). A DSAVR autoriza o movimento conforme o estatuto sanitário e arquiva os modelos e não estão prvistos controlos a estes movimentos internos;		
P27	Plano de Inspeção dos géneros alimentícios de origem animal (PIGA)	Programação na DGAV da colheita de amostras, articulando com resposta laboratorial; melhorar eficácia de execução; Carregamento do SIPACE pelas DSAVR e/ou DGAV;				
P28	Plano Nacional de Pesquisa de Resíduos	Início tardio de implementação, não permitiu a monitorização eficaz; Introdução da amostragem no SIPACE, que permitiu o acesso mais rápido aos resultados e retirar listagens de consulta para avaliação da execução do plano; Programação temporal adequada e avaliação periódica da execução; Resposta laboratorial ajustada às necessidades	Existência de sistema de informação dos controlos	Plano de controlo e relato incompletos; ausência de coordenação regional com ASAE; Incumprimento da execução dos Planos; Falhas no reporte nacional e à CE		
P29	Plano de controlo de OGM - sementes e cultivo de variedades geneticamente modificadas	Falha de articulação entre entidades notificadoras (agricultores, associações); Procedimentos de controlos novos, atualizados ou revistos; Formação profissional;				
P30	Plano de controlo de Medicamentos e Produtos de Uso Veterinário e Alimentos Medicamentosos	Revisão do Plano (reestruturação do Ministério e alargar o âmbito ao controlo do nemátodo da madeira do pinheiro)	Eficácia geral na execução do controlo; existência de sistema de gestão de informação; procedimentos documentados	Falta de cooperação entre DGAV e INIAV; atraso na elabração do programa de prospeção 2012; incumprimento do controlo anual		
P31	Plano de controlo de resíduos de pesticidas em produtos de origem vegetal	Revisão/ajustamento anual do plano com programação de n.º e matrizes de amostras a colher; Dificuldades de execução por dificuldades de funcionamento dos laboratórios				
P32	Plano nacional de Colheita de Amostras de Géneros Alimentícios	Sensibilização dos operadores; Publicitação dos resultados, informação técnica ou jurídica no sítio; Newsletter mensal e trimestral				
P34	Plano de Fiscalização (controlo oficial dos géneros alimentícios), cumprimento da legislação no exercício das atividades económicas no sector alimentar	Sensibilização dos operadores; Publicitação dos resultados, informação técnica ou jurídica no sítio; Newsletter mensal e trimestral				
P35	Plano de identificação Animal/Ovinos e caprinos	Em revisão				

N.º	Designação	Eficácia PNCPI/Autoavaliação	Auditorias Internas / Auditorias Externas			
			Constatações positivas (Cp)	Observações (Obs)	Não conformidades	Não conformidades maiores (NCM)
P36	Plano de controlo de Medicamentos e Produtos de Uso Veterinário e Alimentos Medicamentosos					
P36.A.	Controlo Oficial Fabrico e Utilização de Alimentos Medicamentosos - (COFUAM)	Notificações e contraordenações em casos de incumprimento				
P36.B.	Plano Nacional de Controlo de Utilização de Medicamentos e Medicamentos Veterinários - (PNCUM)	Implementado mais um controlo documental; Elaboração de formulário na página da intranet, para preenchimento com os dados dos relatórios, por forma a uniformizar critérios de avaliação				
P37	Programa nacional de controlo de <i>Salmonella</i> em bandos de frangos (<i>Gallus gallus</i>)	Novos, atualizados ou revistos procedimentos de controlo (atualização dos pontos de contato; definição das funções centrais e regionais; alteração da ficha de verificação das medidas de biossegurança nas explorações); Iniciativas de controlo adicionais (testagem pelas DSAVR de novos modelos de verificação e validação do autocontrolo)				
P38	Programa nacional de controlo de <i>Salmonella</i> em bandos de perus de engorda	Novos, atualizados ou revistos procedimentos de controlo (atualização dos pontos de contato; definição das funções centrais e regionais; alteração da ficha de verificação das medidas de biossegurança nas explorações); Iniciativas de controlo adicionais (testagem pelas DSAVR de novos modelos de verificação e validação do autocontrolo)				
P39	Plano nacional de Controlo aos Planos de Contingência	Atualização e elaboração da documentação dos planos de contingência constituídos pelo "Tronco Comum" e pelos manuais de operações das doenças dos animais; Atualização da listagem contatos da DGAV a nível regional e outras entidades; Divulgação às DSAVR e portal DGAV, os manuais das operações que complementam o "Tronco Comum"				

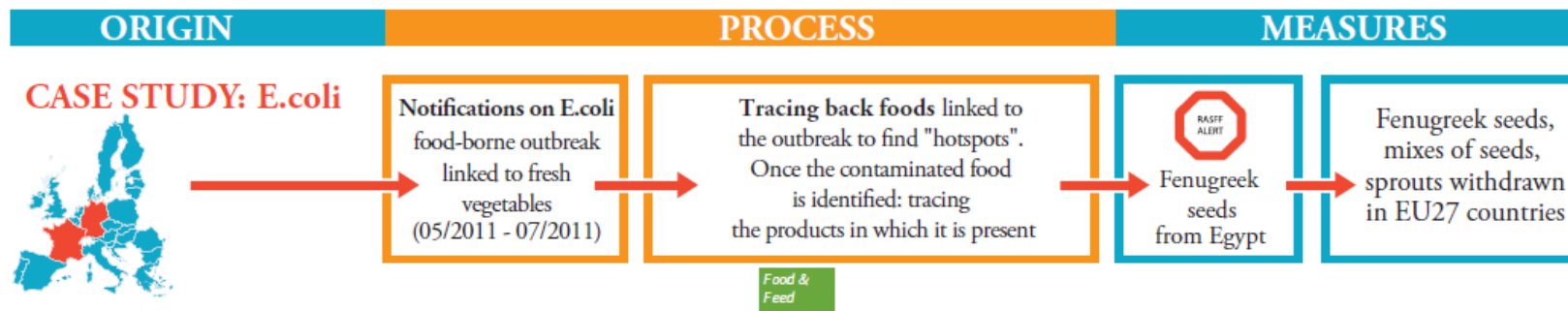
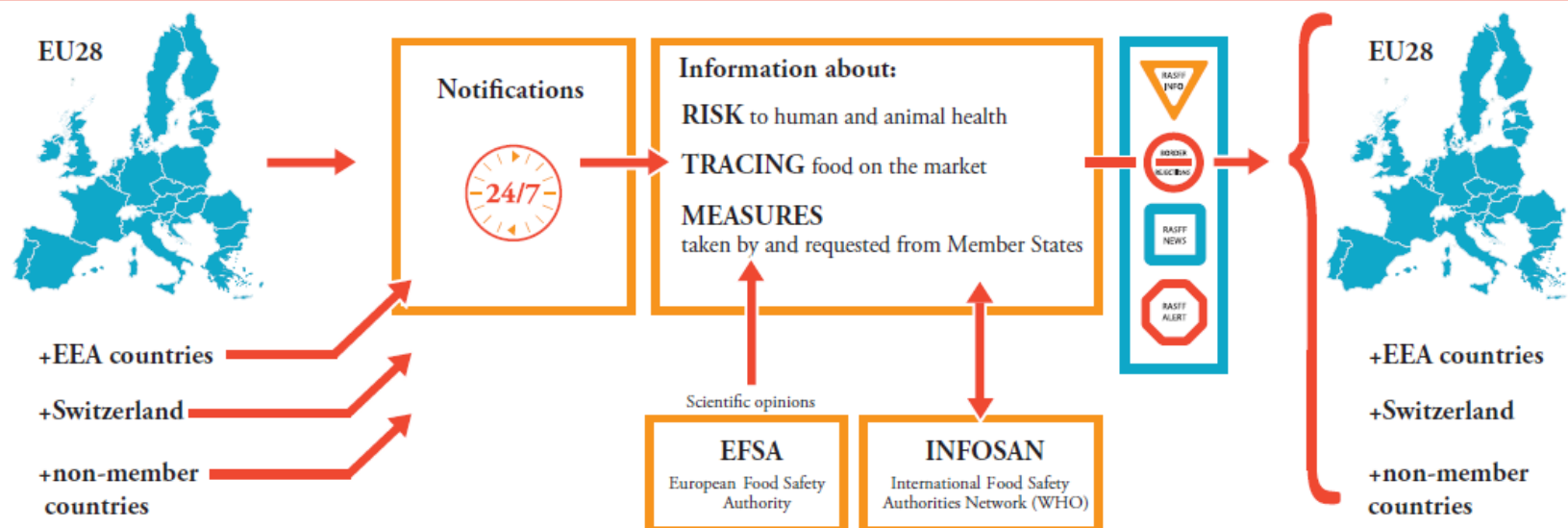
Fonte: Adaptado de DGAV, 2013d



Fonte: European Commission (2014). *RASFF - Food and Feed Safety Alerts*. Retrieved July 1, 2015, from http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/index_en.htm



How does RASFF work



Fonte: European Commission (2014). *RASFF - Food and Feed Safety Alerts*. Retrieved July 1, 2015, from http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/index_en.htm

RAPID ALERT SYSTEM FOR FOOD AND FEED (RASFF)

Annual Report 2014



NOTIFICATIONS BY PRODUCT CATEGORY



NOTIFICATIONS BY HAZARD

**PATHOGENIC
MICRO-ORGANISMS**

782



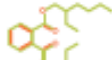
**PESTICIDE
RESIDUES**

435



MYCOTOXINS

383



**HEAVY
METALS**

285



COMPOSITION

216



**FOOD ADDITIVES
AND FLAVOURINGS**

132



Food and feed

Fonte: European Commission (2014). RASFF - Food and Feed Safety Alerts.
Retrieved July 1, 2015, from http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/index_en.htm

EXAMPLES OF NOTIFICATIONS AFFECTING SEVERAL COUNTRIES



**ORGANIC
NUT MALT**

**GLASS
FRAGMENTS**

from **ITALY**



**ORGANIC
BABY FOOD**

**TROPANE
ALKALOIDS**

from **GERMANY**



**FOOD
SUPPLEMENT**

**WHERE
VITAMIN WAS
TOO HIGH**

from the **UNITED STATES**



**CHEESE FROM
RAW MILK**

E.COLI

from **FRANCE**



**ENOKI
MUSHROOMS**

**LISTERIA
MONOCYTOGENES**

from **SOUTH KOREA**



SWORDFISH

MERCURY

from **VIETNAM**



**FOOD
SUPPLEMENT**

**PSYCHO-
TROPIC
SUBSTANCE**

from **HUNGARY**



**FROZEN
BEEF**

**ANTIBIOTIC
SUBSTANCE**

from **POLAND**



**BERRY MIX
BUTTERMILK
CAKE**

HEPATITIS A

from **GERMANY**



MAIZE

AFLATOXINS

from **INDIA**



DRINKING TUBES

PHTHALATE

from **CHINA**



**SEAFOOD
MIX**

**UNDECLARED
GLUTEN, EGG
AND SOYA**

from **CHINA**



Hazard



Origin of product



Countries affected

SOURCES: all data are taken from the RASFF 2014 Annual Report

MORE INFO: http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/index_en.htm

Fonte: European Commission (2014). *RASFF - Food and Feed Safety Alerts*. Retrieved July 1, 2015, from http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/index_en.htm

Apresentação

O questionário apresentado enquadra-se num estudo sobre as políticas públicas de segurança alimentar em Portugal Continental, realizada no âmbito de doutoramento em Ciências Veterinárias, pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

O estudo centra-se na avaliação dos objetivos do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado – PNCPI.

Pretende-se obter a perceção dos intervenientes ao longo de toda a cadeia alimentar, públicos e privados, desde a produção primária até ao consumidor final sobre esse mesmo plano.

A sua participação é muito importante. Os dados recolhidos serão sempre anónimos. O questionário tomará apenas cerca de 10 minutos do seu tempo.

Muito obrigada por colaborar nesta investigação.

Próximo

Identificação do participante

1. Natureza do organismo

- ☐ Público
- ☐ Privado
- ☐ Associação
- ☐ Federação
- ☐ Cooperativa
- ☐ Outro. Qual?

2. Posição na Cadeia Alimentar

- ☐ Produção
- ☐ Transformação
- ☐ Distribuição
- ☐ Retalho
- ☐ Consumidor
- ☐ Outra. Qual?

3. Setor de Atividade

☐ Animais e Produtos de Origem Animal

☐ Vegetais e Produtos de Origem Vegetal

☐ Outro. Qual?

4. Animais e produtos de origem animal

☐ Carnes

☐ Pescado

☐ Leite

☐ Ovos

☐ Mel

☐ Outro. Qual?

Anterior

Próximo

Objetivos Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado - Importância Comparada

[Image Question Not Shown]

5. Na sua opinião, controlar os riscos (O1) é, relativamente a:

	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante
Promover o cumprimento da lei (O2)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Implementar controlos oficiais (O3)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Defender os consumidores (O4)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Assegurar a saúde animal (O6)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

6. Na sua opinião, promover o cumprimento da lei (O2) é, relativamente a:

	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante
Implementar controlos oficiais (O3)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Defender os consumidores (O4)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Assegurar a saúde animal (O6)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

7. Na sua opinião, implementar controlos oficiais (O3) é, relativamente a:

	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante
Defender os consumidores (O4)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Assegurar a saúde animal (O6)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

8. Defender os consumidores (O4) é, relativamente a:

	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Assegurar a saúde animal (O6)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

9. Na sua opinião, assegurar a sanidade vegetal (O5) é, relativamente a:

	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante
Assegurar a saúde animal (O6)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Objetivos do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado - Perceção de Cumprimento

10. Qual a sua opinião sobre o atual cumprimento dos objetivos do PNCPI em Portugal?

	Nunca se cumpre	Poucas vezes se cumpre	Tantas vezes se cumpre como não se cumpre	Na maioria das vezes cumpre-se	Cumpre-se sempre
O1 - Controlar os Riscos (Prevenir, eliminar ou reduzir para níveis aceitáveis os riscos para o Homem e animais)	☐	☐	☐	☐	☐
O2 - Promover o cumprimento da lei (Promover o cumprimento das obrigações legais dos operadores de toda a cadeia alimentar)	☐	☐	☐	☐	☐
O3 - Implementar controlos oficiais (Desenvolver um sistema de controlo eficiente e eficaz, pela integração do planeamento e operacionalização)	☐	☐	☐	☐	☐
O4 - Defender os consumidores (Garantir práticas leais no comércio dos alimentos - para animais e géneros alimentícios - e defender os interesses dos consumidores)	☐	☐	☐	☐	☐
O5 - Assegurar a sanidade vegetal (Assegurar o controlo oficial da sanidade vegetal e impedir entrada na União Europeia de organismos prejudiciais aos vegetais)	☐	☐	☐	☐	☐

	Nunca se cumpre	Poucas vezes se cumpre	Tantas vezes se cumpre como não se cumpre	Na maioria das vezes cumpre-se	Cumpre-se sempre
O6 - Assegurar a saúde animal (Assegurar a proteção e saúde animal, medidas de controlo das doenças animais, zoonoses e bem estar animal)	☐	☐	☐	☐	☐

Anterior

Próximo

Bloqueios e Medidas Alternativas

11. Na sua opinião, quais são os principais bloqueios existentes? (Selecione uma ou mais opções)

- ☐ Incompetência técnica dos serviços oficiais
- ☐ Inexistência de planeamento de ações
- ☐ Carência de formação profissional
- ☐ Falta de comunicação entre entidades públicas
- ☐ Dispersão de organismos públicos responsáveis
- ☐ Informação insuficiente aos operadores
- ☐ Comunicação escassa ao consumidor
- ☐ Outros bloqueios. Quais?

12. Que medidas alternativas poderiam corrigir a situação atual? (Selecione uma ou mais opções)

- ☐ Criação de rede informática integrada
- ☐ Coordenação e planeamento das ações
- ☐ Reuniões periódicas de monitorização
- ☐ Proximidade com organizações de consumidores
- ☐ Organização de plano de formação
- ☐ Ações de sensibilização junto de operadores
- ☐ Separação funcional entre avaliação e gestão do risco
- ☐ Outras alternativas. Quais?

Instituições Oficiais
Direção Geral de Alimentação e Veterinária
Instituto Nacional de Recursos Biológicos – LNIV e INIAV
Direções Regionais de Agricultura e Pesca
Inspeção-geral do Mar, Ambiente e Ordenamento do Território
Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
Instituições Oficiais
Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
Guarda Nacional Republicana (SEPNA)
Instituto Português de Acreditação e Certificação (IPAC)
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)
Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM)
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)
Administração Regional de Saúde (ARS)
Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE)
Direção Geral de Política do Mar (DGPM)
Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP)
Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF)
Instituto Português da Qualidade (IPQ)
Agência Portuguesa do Ambiente (APA)
Organizações Privadas de Controlo
AGRICERT, certificação de produtos alimentares
Beira Tradição - Certificação de Produtos da Beira
CERTIS - Controlo e Certificação
CODIMACO - Certificação e Qualidade, L.da
SAGILAB Laboratório de Análises Técnicas
SATIVA - Controlo e certificação de Produtos
TRADIÇÃO E QUALIDADE - Associação interprofissional para os Produtos Agroalimentares de Trás-os-Montes
ECOCERT PORTUGAL - Unipessoal
NATURALFA - Controlo e Certificação
SGS Portugal - Sociedade Geral de Superintendência
CERTIPLANET
Organização de Produtores Pecuários (OPP)
Operadores / Empresas / Associações / Federações
Federação Portuguesa de Associações de Suinicultores (FPAS)
Federação Portuguesa das Indústrias Portuguesas Agroalimentares (FIPA)
Associação Nacional de Comerciantes e Indústrias de Produtos Alimentares (ANCIPA)
Federação Nacional das Associações de Comerciantes de Carnes (FNACC)
Associação Nacional de Empresas de Segurança Alimentar (ANESA)
Empresas Associadas
AQUIMISA - Consultores agroindustriais, L.da

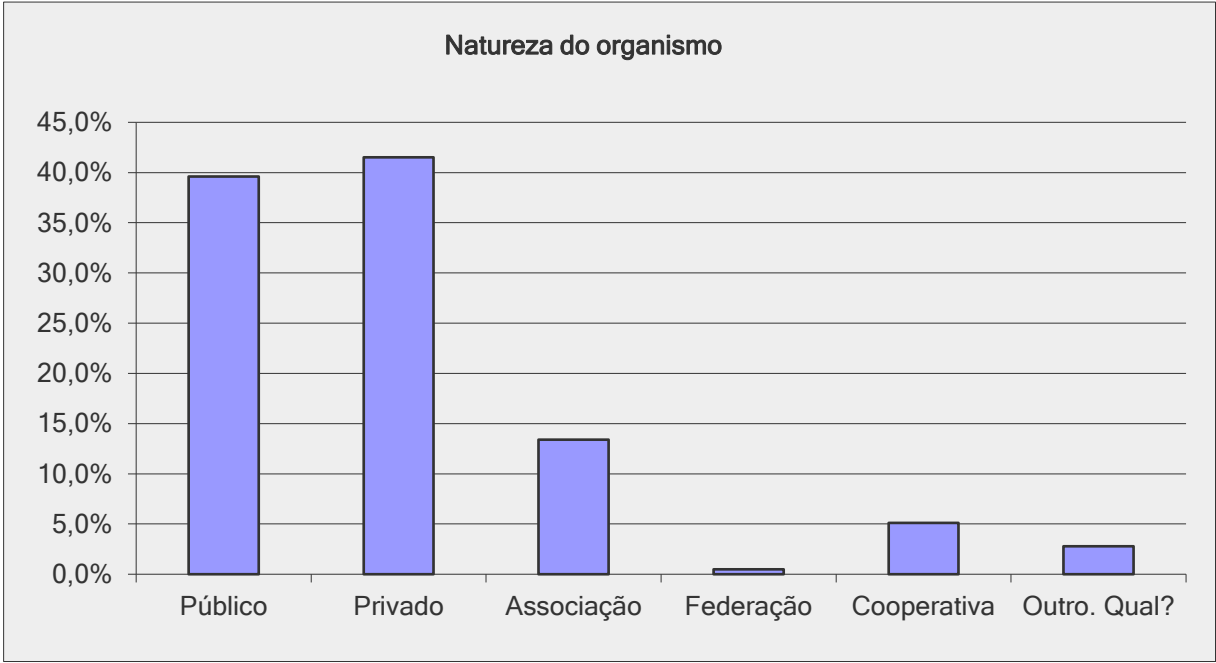
ATIVE - Higiene e Segurança Alimentar
BUREAU VERITAS
ENGEALIMENTAR - Higiene Alimentar, L.da
Eu MAIS TRÊS Control - Consultoria
GARANTIA
HISA - Higiene e SA
HIX SA
Interprev
Operadores / Empresas / Associações / Federações
X-med XXI
Qualigénese
SALIFORP
Sinálise, Higiene e Segurança
Sinergia - Segurança e Higiene
SPHA, Serviços de Higiene Alimentar
TeQualim - Laboratório e consultoria
Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP)
Confederação de Comércio e Serviços de Portugal (CCP)
Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas de Portugal (CONFAGRI)
Associação Industrial Portuguesa (AIP)
Associação Nacional dos Industriais de Lacticínios (ANILAC) - www.anilact.pt
Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP)
Associação Portuguesa dos Industriais de Alimentos Compostos para Animais (IACA)
Bovinicultura do Sul - Associação BOVISUL
Confederação Empresarial de Portugal (CIP)
Codipor - Associação Portuguesa Identificação Codificação Produtos
Federação Nacional das Cooperativas de Leite e Lacticínios, FCRL (FENALAC)
Associação Portuguesa de Suplementos Alimentares (APARD)
Associação Portuguesa de Hotelaria, Restauração e Turismo (APHORT)
Federação Nacional dos Apicultores de Portugal (FNAP)
ADRAB - Associação para o Desenvolvimento Rural e Agrícola das Beiras
AGUIARFLORESTA
APIGUADIANA - Associação de Apicultores do Parque Natural do Vale do Guadiana
APILEGRE
APILGARBE
APIMIL
APISET - Associação de Apicultores da Península de Setúbal
Associação de Produtores Florestais de Montemuro e Paiva
Associação dos Apicultores da Beira Alta
Associação dos Apicultores da Região de Leiria
Associação dos Apicultores da Serra da Malcata
Associação dos Apicultores do Centro de Portugal
Associação dos Apicultores do Litoral Centro

Operadores / Empresas / Associações / Federações
Associação dos Apicultores do Nordeste
Associação dos Apicultores do Norte de Portugal
Associação dos Apicultores do Parque Natural da Serra Estrela
Associação dos Apicultores do Parque Natural de Montesinho
Associação dos Apicultores do Parque Natural do Douro Internacional
Associação dos Apicultores do Seixal, Barreiro e Almada
Associação dos Apicultores do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina
CATIM-Centro de Apoio Técnico à Indústria do Mel
COOPERATIVA DOS PRODUTORES DE MEL DA TERRA QUENTE E FRUTOS SECOS, CRL
Cooperativa Social e Agro-Florestal de de Vila Nova do Ceira,CRL
LOUSÂMEL
MEIMOACOOP - - Coop. Agrícola de Desenvolvimento Rural, CRL
MELBANDOS – Cooperativa de Apicultores do Concelho de Mação, C.R.L
MELGARBE
MELTAGUS - Associação de Apicultores do Parque Natural do Tejo Internacional
MONTEMORMEL
MONTIMEL
NORMEL
PINUS VERDE
PISCOTÁVORA - Associação de Produtores Florestais
SICOLMEIA - Associação de Apicultores da Serra de Sicó
Sociedade dos Apicultores de Portugal – SAP
VERDE LAFÕES - Associação de Produtores Florestais
ASSOCIAÇÃO DE AQUACULTORES DE PORTUGAL
APB - ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES DE BIVALVES
FOZ-SAL - COOPERATIVA DE PRODUÇÃO DE SAL DA FIGUEIRA DA FOZ
AQUAMONDEGO – ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES DE PEIXE DA FIGUEIRA DA FOZ
ANAQUA - ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE AQUACULTORES
ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES EM AQUACULTURA DO ALGARVE
FORMOSA - COOPERATIVA DE VIVEIRISTAS DA RIA FORMOSA CRC
VIVMAR - ASSOCIAÇÃO DE VIVEIRISTAS E MARISCADORES DA RIA FORMOSA
Federação Portuguesa das Associações Avícolas (FEPASA)
Federação Portuguesa das Associações de Bovinicultores (FEPABO)
A. P. Indústria Farmacêutica (APIFARMA) - CESA Comissão Especializada de Saúde Animal
Agentes de Navegação Portuguesa (AGEPOR)
Confederação Nacional de Agricultura (CNA)
Confederação Nacional dos Jovens Agricultores e do Desenvolvimento Rural (CNJAP)
Federação Nacional das Cooperativas de consumidores (FENACOOOP)

Operadores / Empresas / Associações / Federações
Federação da Agricultura de Trás-os-Montes e Alto Douro (FATA)
Federação das Associações de Agricultores do Baixo Alentejo
Associação Portuguesa para a Qualidade (APQ)
Associação Nacional de Municípios e de Produtores para Valorização e Qualificação Prod. Tradicionais (QUALIFICA)
Associação Portuguesa de Agricultura Biológica (AGROBIO)
Associação Nacional da Indústria para a proteção das plantas (ANIPLA)
FNOP - Federação Nacional das Organizações de Produtores de Frutas e Hortícolas
Associação Nacional de Produtores de Milho e Sorgo (ANPROMIS)
AGROS - União de Cooperativas
PRODISTICA
ABLN
UCANORTE XXI
Lusogenes
PEC Nordeste
LACTICOOP - União das Cooperativas de Entre Douro e Mondego
SERRALEITE - Cooperativa Agr+icol de Produtores de Leite de Portalegre
Federação das Organizações de Jovens Agricultores de Portugal (FOJAP)
Federação Nacional das Cooperativas Agrícolas de Produção (FENCA)
Associação Nacional dos Fabricantes dos Produtos Cárnesos (A FABRICAR)
Associação de Jovens Agricultores de Portugal - AJAP
Associação de Matadouros e Empresas de Carnes de Portugal (AMECAP)
Associação das Mulheres Agricultoras e Rurais Portuguesas
Associação Nacional de Centros Abate e Indústrias Transformadoras de Carne e Aves - ANCAVE-
Associação Nacional de Empresas Florestais, Agrícolas e do Ambiente (ANEFA)
Associação Portuguesa das Empresas de Distribuição (APED)
Associação Portuguesa de Grossistas de Carnes (AGROCAR)
Associação Portuguesa dos Industriais de Tripas e afins (ITA)
Federação Nacional das Associações de Raças Autóctones (FERA)
Associação Nacional de Criadores da Raça Arouquesa (ANCRA)
Associação dos Criadores de Bovinos da Raça Barrosã (AMIBA)
Bordaleira de Entre Douro e Minho
Churra do Minho
Pedres Portuguesa, Preta Lusitânica, Amarela e Branca
Associação de Criadores da Raça Cachena (ACRC)
Associação dos Criadores de Bovinos da Raça Marinhova (ACRM)
Associação dos Criadores do Maronês (ACM)
Agrupamento de Produtores de Carne Maronês
Associação Portuguesa de Criadores dos Bovinos da Raça Minhota (APACRA)
Associação dos Criadores de Bovinos da Raça Mirandesa (ACRBM)
Associação Nacional de Criadores da Cabra Bravia (ANCABRA)
Associação Nacional de Caprinicultores da Raça Serrana (ANCRAS)

Associação de Criadores de Equinos da Raça Garrana (ACERG)
Associação Nacional dos Criadores de Ovinos da Raça Churra Galega Bragançana (ACOB)
Associação Nacional de Criadores de Ovinos da Raça Churra Galega Mirandesa (ACOM)
Associação Nacional de Criadores de Ovinos da Raça Churra Badana (BADANA)
Associação Nacional de Criadores de Ovinos da Raça Churra da Terra Quente (ANCOTEQ)
Associação de Criadores e Reprodutores de Gado do Oeste (ACRO)
Associação Nacional de Criadores de Ovinos Serra da Estrela (ANCOSE)
Associação Nacional de Criadores de Suínos de Raça Bisara (ANCSUB)
Associação Nacional de Pequenos e Médios Agricultores (ANPEMA)
Associação de Criadores de Ovinos do Sul
Associação de Criadores Bovinos Mertolengos
Associação de Criadores do Distrito de Portalegre
Associação de Agricultores do Campo Branco
Organizações de Defesa do Consumidor (DECO)
Direção Geral de Consumidor (DGC) www.consumidor.pt
Associação Portuguesa de Direito do Consumo
Conselho Nacional de Defesa do Consumidor
PLURICOOP, Cooperativa de consumo
Federação Nacional das Cooperativas de Consumo (FENACOOOP)
Laboratórios
INIAV - Laboratório de referência
LABIAGRO
RELACRE - Associação de Laboratórios Acreditados de Portugal
CONTROLVET
SEGALAB
Ordens e associações profissionais
Ordem dos Médicos Veterinários
Ordem dos Engenheiros (Especialização de Engenharia Alimentar)
Ordem dos Engenheiros Técnicos (Especialização Engenharia Alimentar)
Associação Portuguesa dos Engenheiros Zootécnicos
Associações de Certificação
APCER
SGS
Outros
Qualfood - Base de Dados para a Qualidade e Segurança Alimentar
Centro de Formação Profissional para o Setor Alimentar (CFPSA)
PLATAFORMA TRANSGÉNICOS FORA
RURALBIT, Lda.

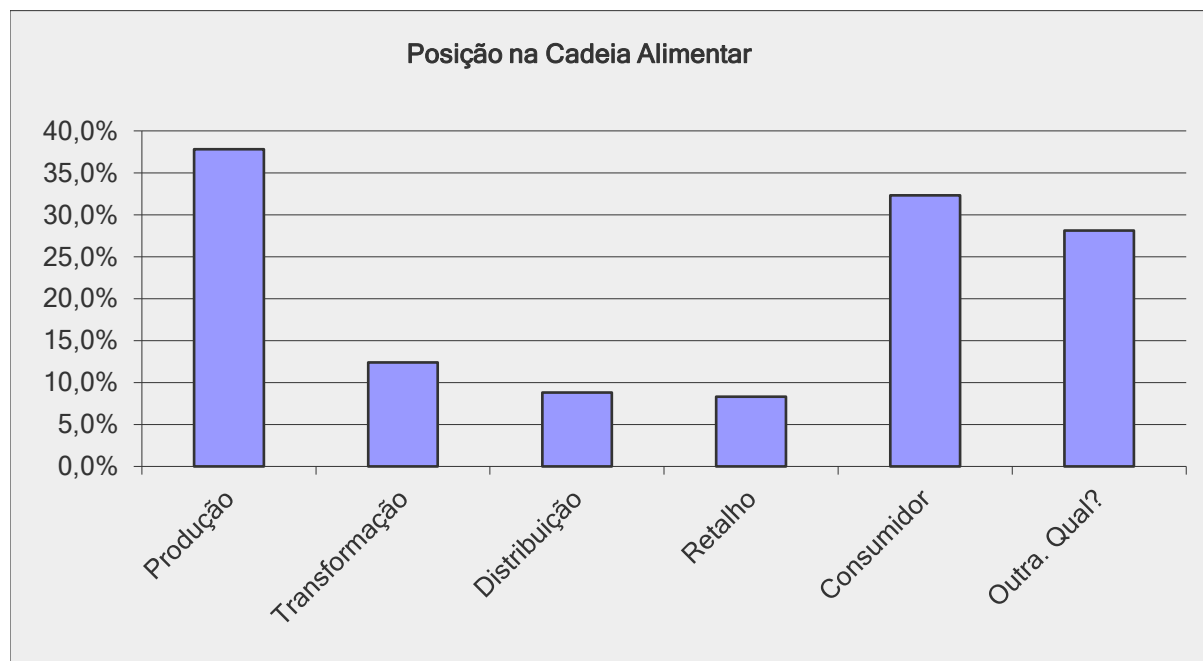
Natureza do organismo		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Público	39,6%	86
Privado	41,5%	90
Associação	13,4%	29
Federação	0,5%	1
Cooperativa	5,1%	11
Outro. Qual?	2,8%	6
answered question		217
skipped question		1



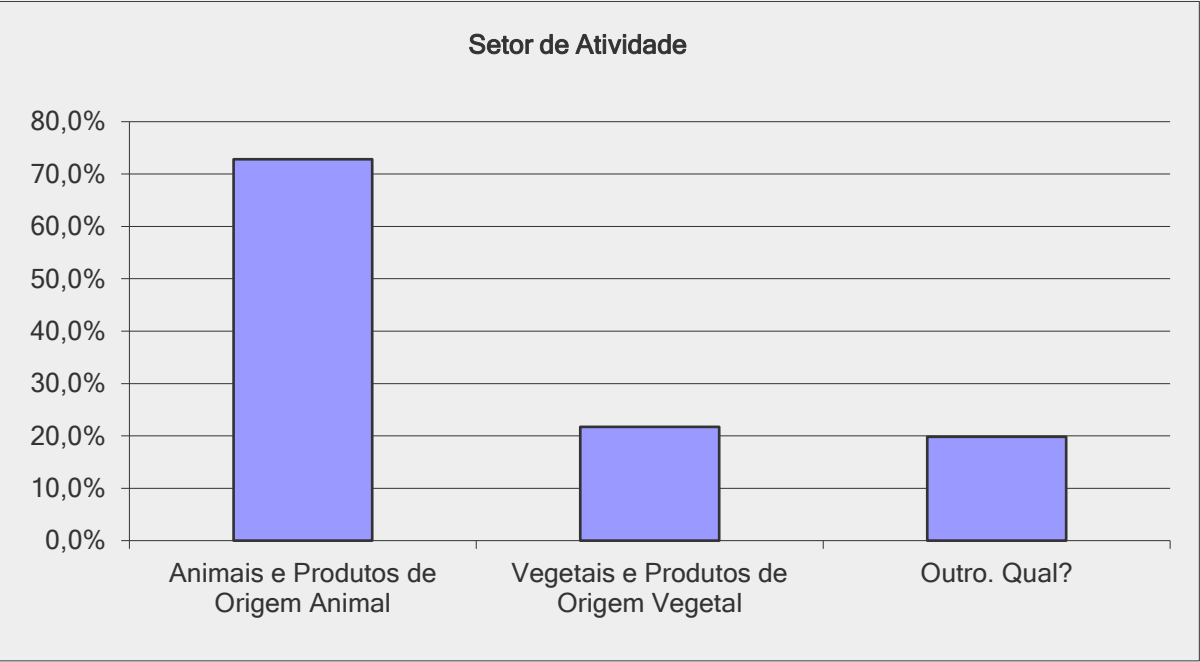
Quantificação de Respostas do Questionário.

ANEXO 6

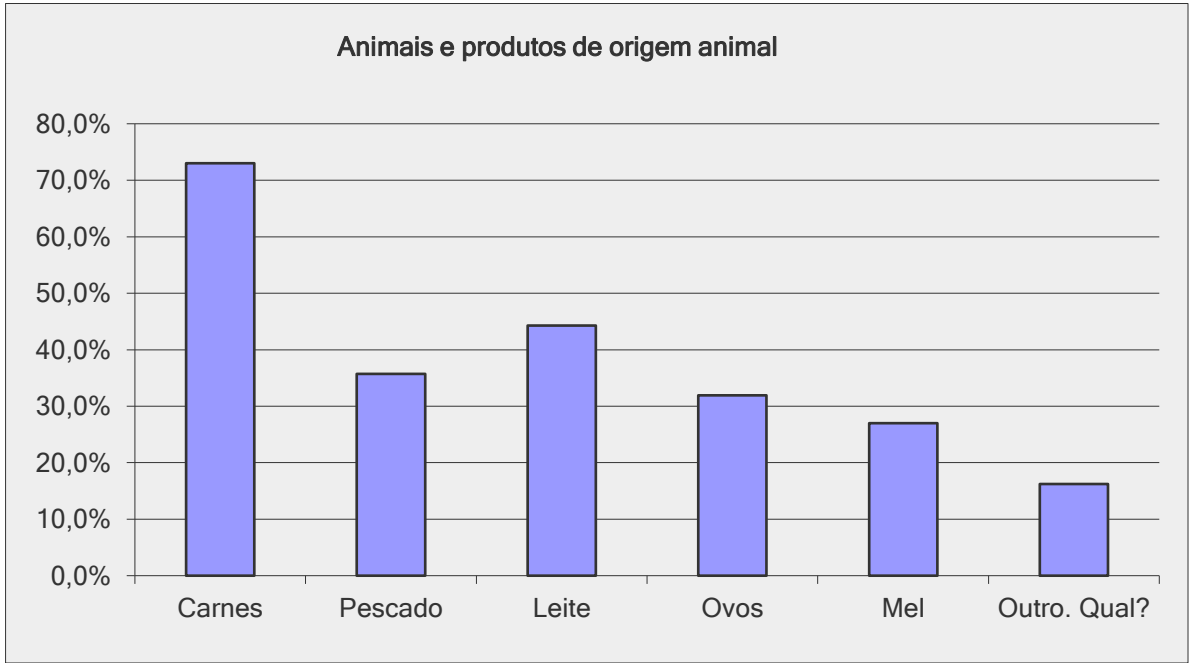
Posição na Cadeia Alimentar		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Produção	37,8%	82
Transformação	12,4%	27
Distribuição	8,8%	19
Retalho	8,3%	18
Consumidor	32,3%	70
Outra. Qual?	28,1%	61
answered question		217
skipped question		1



Setor de Atividade		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Animais e Produtos de Origem Animal	72,8%	158
Vegetais e Produtos de Origem Vegetal	21,7%	47
Outro. Qual?	19,8%	43
<i>answered question</i>		217
<i>skipped question</i>		1

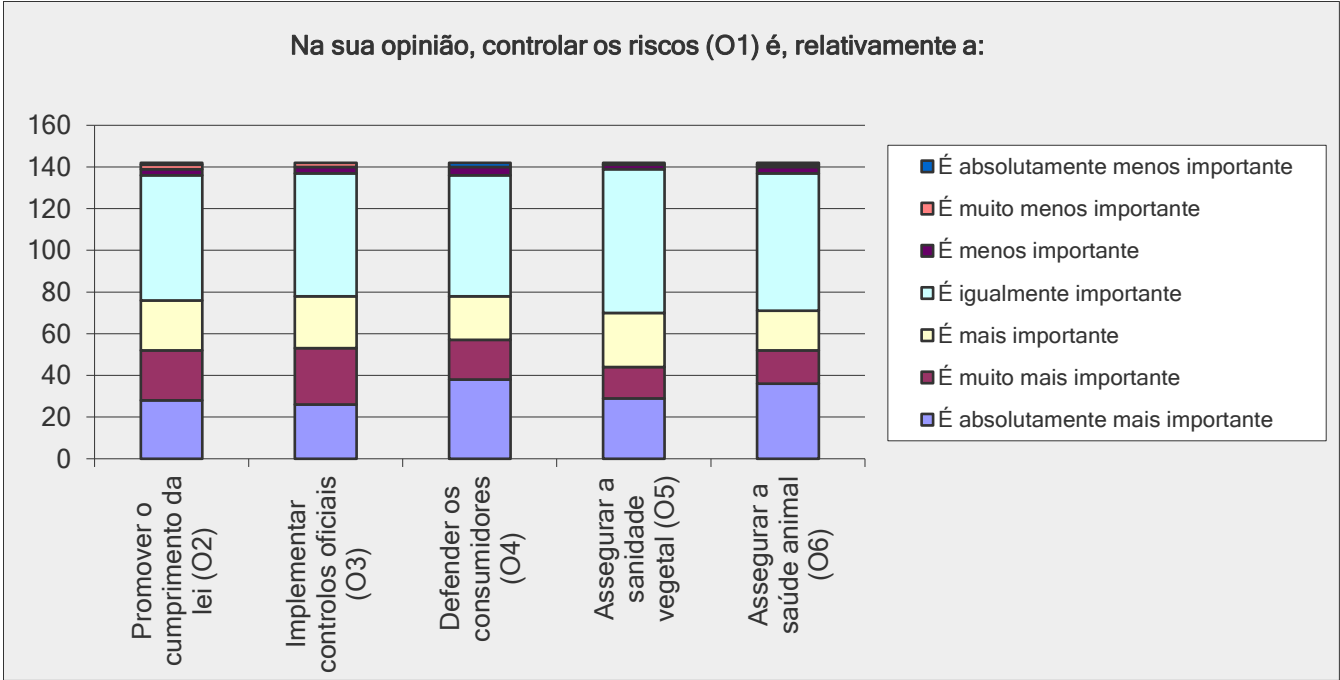


Animais e produtos de origem animal		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Carnes	73,0%	135
Pescado	35,7%	66
Leite	44,3%	82
Ovos	31,9%	59
Mel	27,0%	50
Outro. Qual?	16,2%	30
answered question		185
skipped question		33



ANEXO 6. Quantificação de respostas do Questionário.

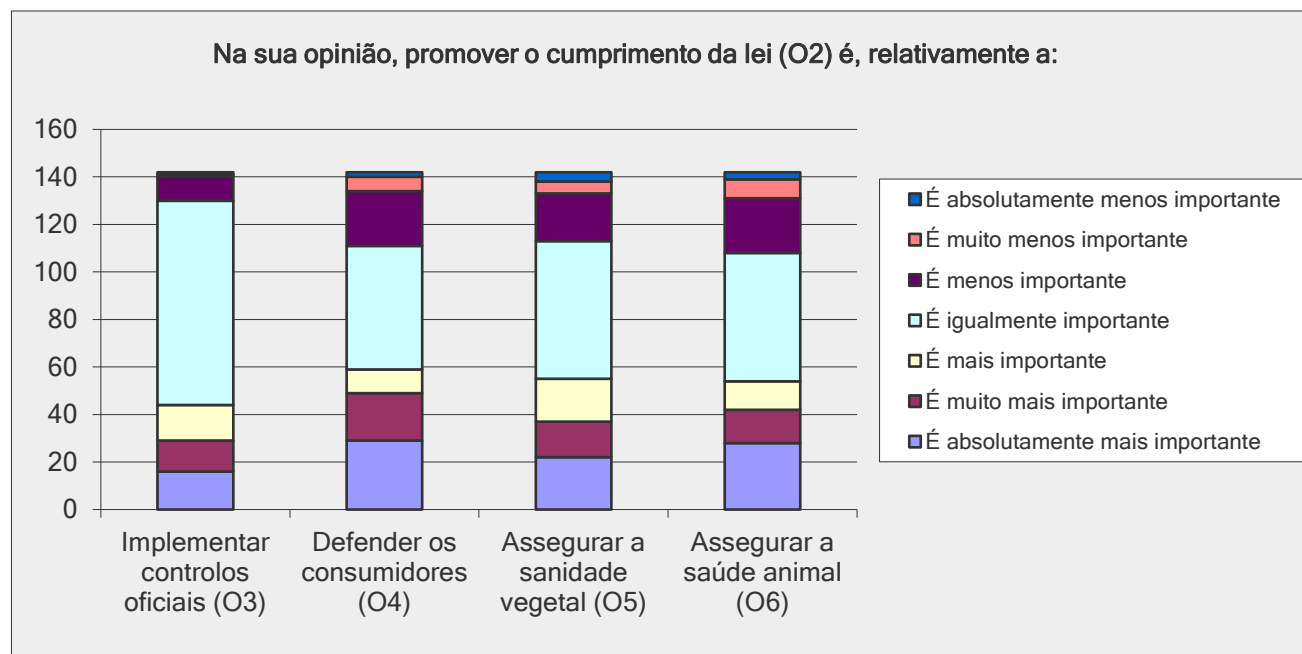
Na sua opinião, controlar os riscos (O1) é, relativamente a:								
Answer Options	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante	Response Count
Promover o cumprimento da lei (O2)	1	2	3	60	24	24	28	142
Implementar controlos oficiais (O3)	0	2	3	59	25	27	26	142
Defender os consumidores (O4)	2	0	4	58	21	19	38	142
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	0	1	2	69	26	15	29	142
Assegurar a saúde animal (O6)	1	1	3	66	19	16	36	142
answered question								142
skipped question								76



ANEXO 6. Quantificação de respostas do Questionário.

Na sua opinião, promover o cumprimento da lei (O2) é, relativamente a:

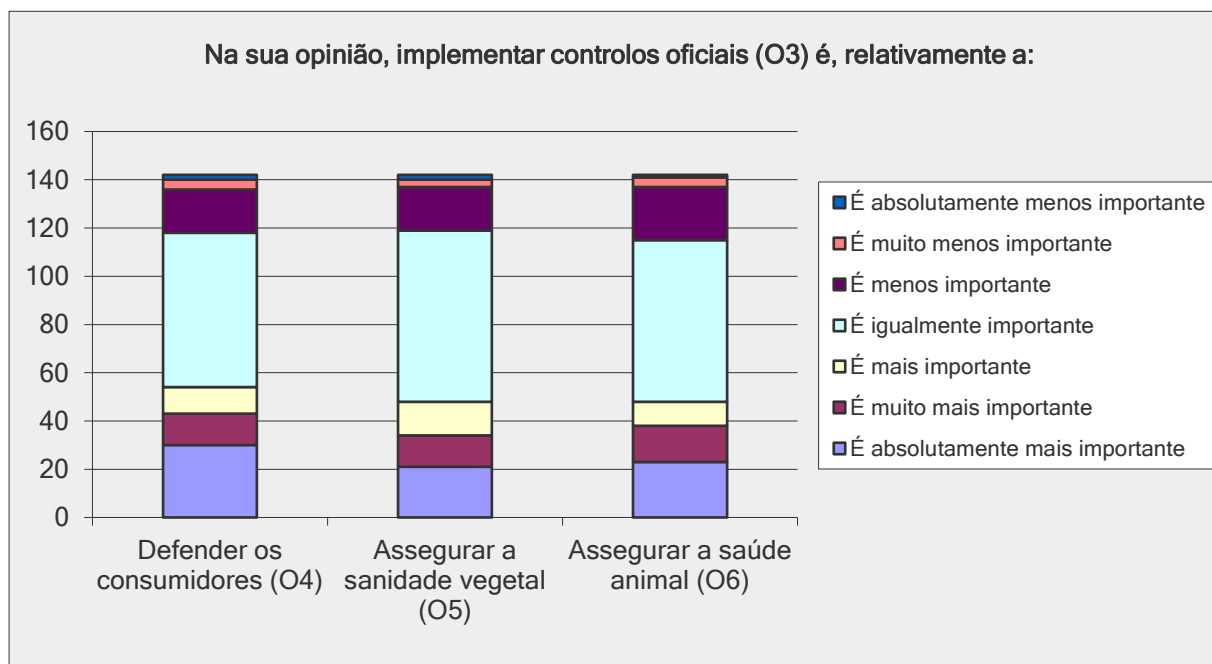
Answer Options	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante	Response Count
Implementar controlos oficiais (O3)	1	1	10	86	15	13	16	142
Defender os consumidores (O4)	2	6	23	52	10	20	29	142
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	4	5	20	58	18	15	22	142
Assegurar a saúde animal (O6)	3	8	23	54	12	14	28	142
<i>answered question</i>								142
<i>skipped question</i>								76



ANEXO 6. Quantificação de respostas do Questionário.

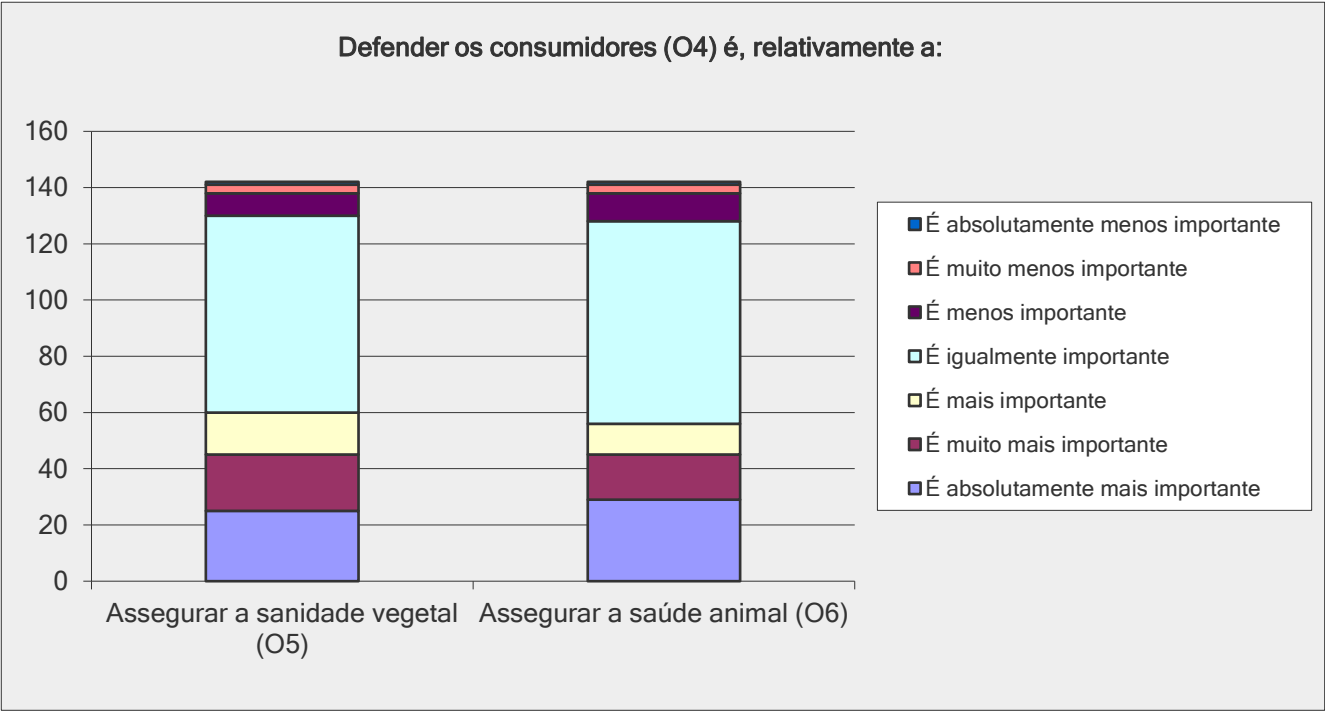
Na sua opinião, implementar controlos oficiais (O3) é, relativamente a:

Answer Options	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente e mais importante	Response Count
Defender os consumidores (O4)	2	4	18	64	11	13	30	142
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	2	3	18	71	14	13	21	142
Assegurar a saúde animal (O6)	1	4	22	67	10	15	23	142
<i>answered question</i>								142
<i>skipped question</i>								76



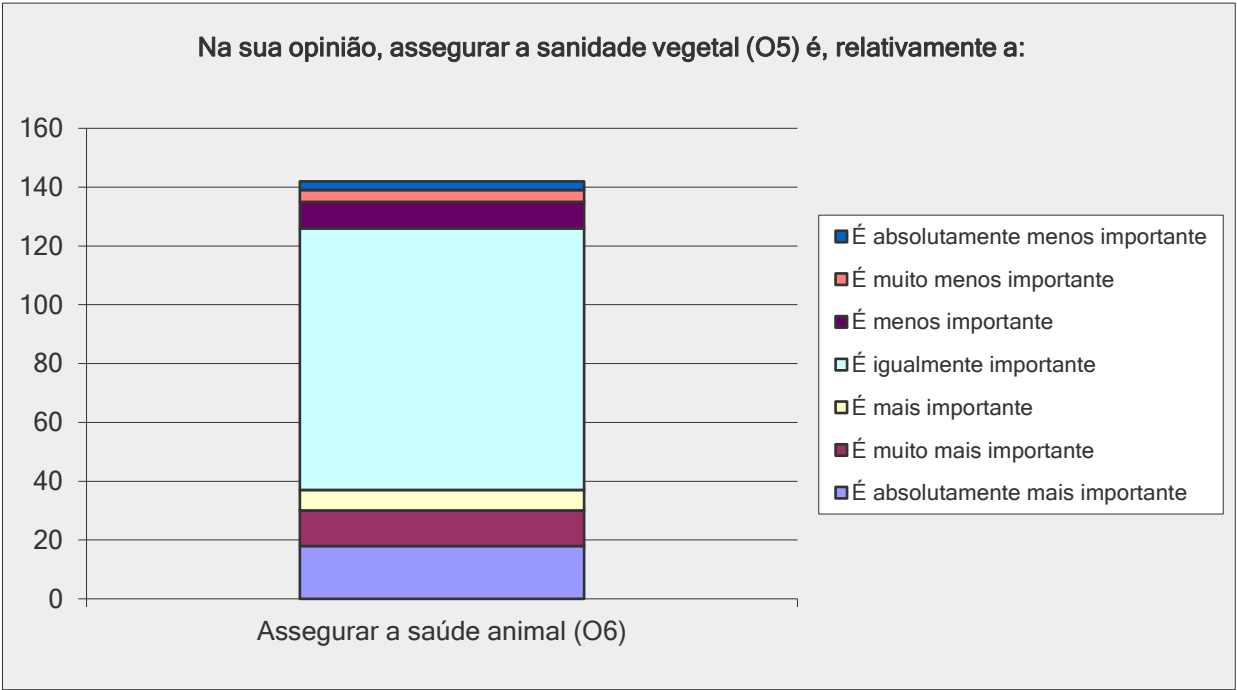
ANEXO 6. Quantificação de respostas do Questionário.

Defender os consumidores (O4) é, relativamente a:								
Answer Options	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante	Response Count
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	1	3	8	70	15	20	25	142
Assegurar a saúde animal (O6)	1	3	10	72	11	16	29	142
answered question								142
skipped question								76



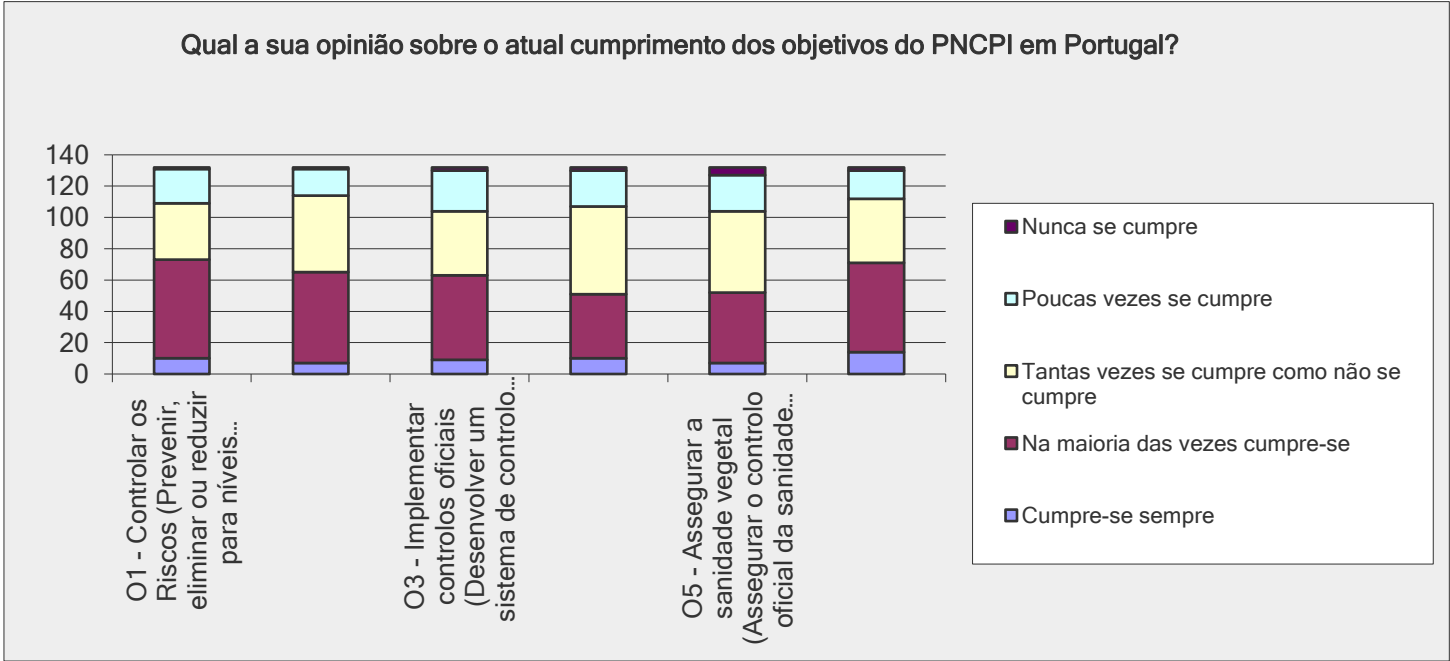
ANEXO 6. Quantificação de respostas do Questionário.

Na sua opinião, assegurar a sanidade vegetal (O5) é, relativamente a:								
Answer Options	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante	Response Count
Assegurar a saúde animal (O6)	3	4	9	89	7	12	18	142
answered question								142
skipped question								76

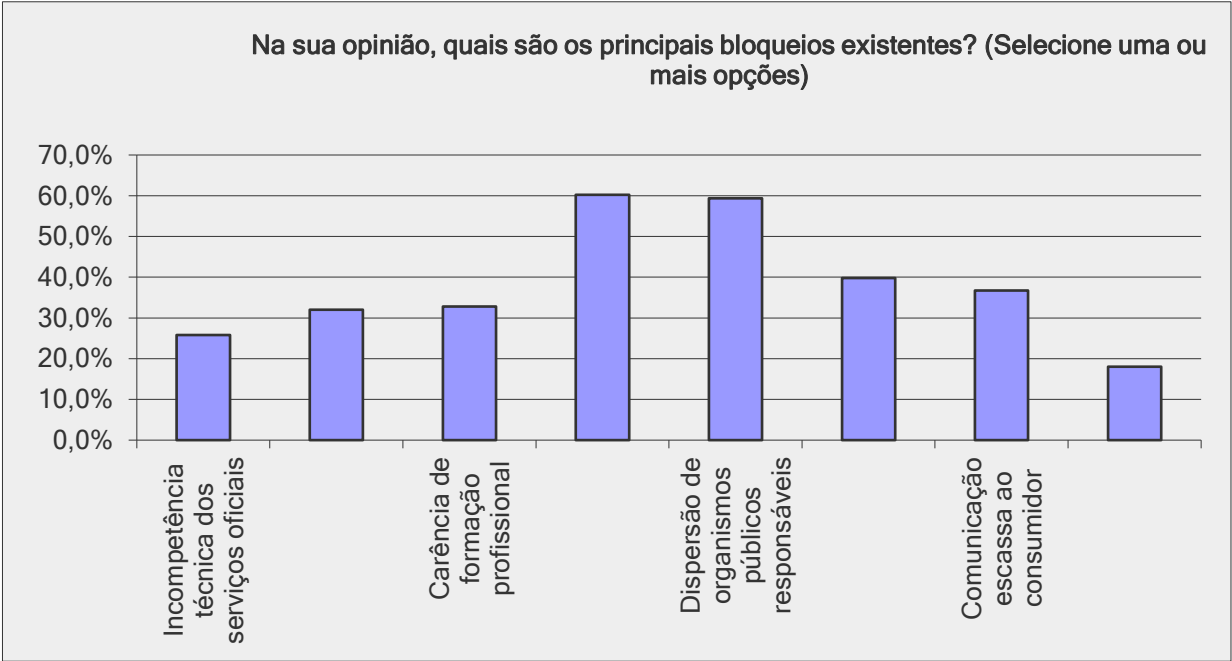


ANEXO 6. Quantificação de respostas do Questionário.

Qual a sua opinião sobre o atual cumprimento dos objetivos do PNCPI em Portugal?						
Answer Options	Nunca se cumpre	Poucas vezes se cumpre	Tantas vezes se cumpre como não se cumpre	Na maioria das vezes cumpre-se	Cumpre-se sempre	Response Count
O1 - Controlar os Riscos (Prevenir, eliminar ou reduzir para	1	22	36	63	10	132
O2 - Promover o cumprimento da lei (Promover o	1	17	49	58	7	132
O3 - Implementar controlos oficiais (Desenvolver um	2	26	41	54	9	132
O4 - Defender os consumidores (Garantir práticas leais no	2	23	56	41	10	132
O5 - Assegurar a sanidade vegetal (Assegurar o controlo	5	23	52	45	7	132
O6 - Assegurar a saúde animal (Assegurar a proteção e	2	18	41	57	14	132
answered question						132
skipped question						86



Na sua opinião, quais são os principais bloqueios existentes? (Selecione uma ou mais opções)		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Incompetência técnica dos serviços oficiais	25,8%	33
Inexistência de planeamento de ações	32,0%	41
Carência de formação profissional	32,8%	42
Falta de comunicação entre entidades públicas	60,2%	77
Dispersão de organismos públicos responsáveis	59,4%	76
Informação insuficiente aos operadores	39,8%	51
Comunicação escassa ao consumidor	36,7%	47
Outros bloqueios. Quais?	18,0%	23
answered question		128
skipped question		90

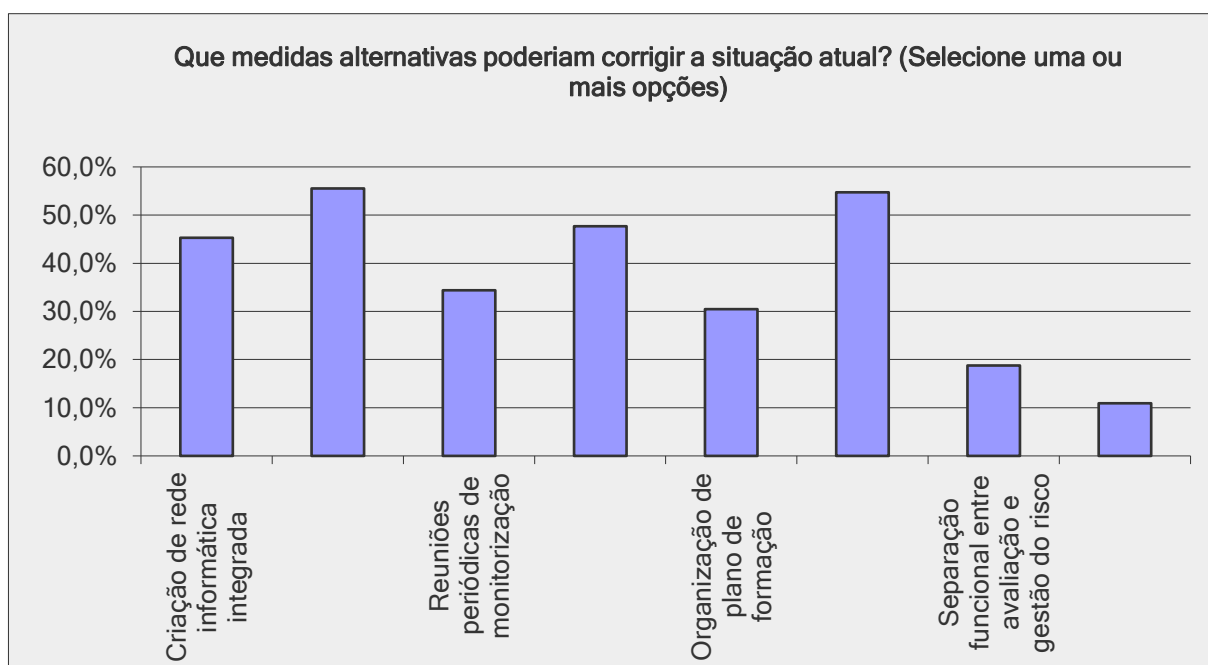


Quantificação de respostas do Questionário.

ANEXO 6

Que medidas alternativas poderiam corrigir a situação atual? (Selecione uma ou mais opções)

Answer Options	Response Percent	Response Count
Criação de rede informática integrada	45,3%	58
Coordenação e planeamento das ações	55,5%	71
Reuniões periódicas de monitorização	34,4%	44
Proximidade com organizações de consumidores	47,7%	61
Organização de plano de formação	30,5%	39
Ações de sensibilização junto de operadores	54,7%	70
Separação funcional entre avaliação e gestão do risco	18,8%	24
Outras alternativas. Quais?	10,9%	14
answered question		128
skipped question		90



Contagem de Natureza do organismo	Rótulos de Coluna						
Rótulos de Linha	Consumidor	Controlo	Distribuição	Produção	Retalho	Transformação	Total Geral
Associação	2	6		30	3	1	42
Privado	34	10	3	38	2	2	89
Público	22	34	1	19	4	6	86
(em branco)							
Total Geral	58	50	4	87	9	9	217
Contagem de Natureza do organismo	Posição cadeia alimentar						
Natureza do organismo	Consumidor	Controlo	Distribuição	Produção	Retalho	Transformação	Total Geral
☒ Associação	2	6		30	3	1	42
Ambos	2	3		4	1		10
Animais e Produtos de Origem Animal		2		21	1	1	25
Vegetais e Produtos de Origem Vegetal		1		5	1		7
☒ Privado	34	10	3	38	2	2	89
Ambos	8	7	1	2	2		20
Animais e Produtos de Origem Animal	24	3	1	31		1	60
Vegetais e Produtos de Origem Vegetal	2		1	5		1	9
☒ Público	22	34	1	19	4	6	86
Ambos	10	9	1	3			23
Animais e Produtos de Origem Animal	11	22		15	4	6	58
Vegetais e Produtos de Origem Vegetal	1	3		1			5
Total Geral	58	50	4	87	9	9	217

Na sua opinião, controlar os riscos (O1) é, relativamente a:								Mediana
Objetivos	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante	
Promover o cumprimento da lei (O2)	1	2	3	60	24	24	28	24
Implementar controlos oficiais (O3)	0	2	3	59	25	27	26	25
Defender os consumidores (O4)	2	0	4	58	21	19	38	19
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	0	1	2	69	26	15	29	15
Assegurar a saúde animal (O6)	1	0	3	66	19	17	36	17
Na sua opinião, promover o cumprimento da lei (O2) é, relativamente a:								Mediana
Objetivos	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante	
Implementar controlos oficiais (O3)	1	1	10	86	15	13	16	13
Defender os consumidores (O4)	2	6	23	52	10	20	29	20
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	4	5	20	58	18	15	22	18
Assegurar a saúde animal (O6)	3	8	23	54	12	14	28	14

Análise de dados. Compilação de cálculos e matrizes.

Questionário: Questões 5 a 9

ANEXO 7

Na sua opinião, implementar controlos oficiais (O3) é, relativamente a:								
Objetivos	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante	Mediana
Defender os consumidores (O4)	2	4	18	64	11	13	30	13
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	2	3	18	71	14	13	21	14
Assegurar a saúde animal (O6)	1	4	22	67	10	15	23	15
Defender os consumidores (O4) é, relativamente a:								
Objetivos	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante	Mediana
Assegurar a sanidade vegetal (O5)	1	3	8	70	15	20	25	15
Assegurar a saúde animal (O6)	1	3	10	72	11	16	29	11
Na sua opinião, assegurar a sanidade vegetal (O5) é, relativamente a:								
Objetivos	É absolutamente menos importante	É muito menos importante	É menos importante	É igualmente importante	É mais importante	É muito mais importante	É absolutamente mais importante	Mediana
Assegurar a saúde animal (O6)	3	4	9	89	7	12	18	9

Questionário: Questão 10

Qual a sua opinião sobre o atual cumprimento dos objetivos do PNCPI em Portugal?						Mediana
	Nunca se cumpre	Poucas vezes se cumpre	Tantas vezes se cumpre como não se cumpre	Na maioria das vezes cumpre-se	Cumpre-se Sempre	
O1 - Controlar os Riscos (Prevenir, eliminar ou reduzir para níveis aceitáveis os riscos para o Homem e animais)	1	22	36	63	10	22
O2 - Promover o cumprimento da lei (Promover o cumprimento das obrigações legais dos operadores de toda a cadeia alimentar)	1	17	49	58	7	17
O3 - Implementar controlos oficiais (Desenvolver um sistema de controlo eficiente e eficaz, pela integração do planeamento e operacionalização)	2	26	41	54	9	26
O4 - Defender os consumidores (Garantir práticas leais no comércio dos alimentos - para animais e géneros alimentícios - e defender os interesses dos consumidores)	2	23	56	41	10	23
O5 - Assegurar a sanidade vegetal (Assegurar o controlo oficial da sanidade vegetal e impedir entrada na União Europeia de organismos prejudiciais aos vegetais)	5	23	52	45	7	23
O6 - Assegurar a saúde animal (Assegurar a proteção e saúde animal, medidas de controlo das doenças animais, zoonoses e bem estar animal)	2	18	41	57	14	18

Análise de dados. Compilação de cálculos e matrizes.

ANEXO 7

Questionário: Questão 11

		Outros bloqueios	Reclassificação
Principais bloqueios	Contagem		
Incompetência técnica dos serviços oficiais	33	Acções formativas e profiláticas junto dos operadores	Informação insuficiente aos operadores
Inexistência de planeamento de ações	41	Competência das Empresas de Consultoria	
Carência de formação profissional	42	Dificuldades orçamentais	Falta de Recursos humanos e materiais
Falta de comunicação entre entidades públicas	77	Falta de bom senso em todo o processo	
Dispersão de organismos públicos responsáveis	76	Falta de chefias intermédias a nível das entidades publicas competentes	Falta de Recursos humanos e materiais
Informação insuficiente aos operadores	51	falta de meios humanos e materiais	Falta de Recursos humanos e materiais
Comunicação escassa ao consumidor	47	falta de pessoal	Falta de Recursos humanos e materiais
Outros bloqueios. Quais?	23	falta de recursos das autoridades responsáveis	Falta de Recursos humanos e materiais
		Falta de recursos humanos	Falta de Recursos humanos e materiais
		Falta de recursos humanos e materiais	Falta de Recursos humanos e materiais
		falta de recursos humanos e materiais na administração pública	Falta de Recursos humanos e materiais
		Falta de regulamentação da actividade de consultoria em Higiene e Segurança Alimentar	
		Falta de técnicos oficiais	Falta de Recursos humanos e materiais
		Falta de transparência	
		falta de vontade dos operadores	
		Financeiros	Falta de Recursos humanos e materiais
		Jornais a criarem medos infundados	
		Legislação complicada e cega, que ignora a realidade. Na prática, não há uma informação concertada aos operadores que lhes permita agir seguramente dentro da lei. Cada organismo contactado debita as suas regras, às vezes em contradição ou quase incompreensíveis	
		lobbies na distribuição	
		Mentalidade mesquinha.	
		Modelo do associativismo	
		o estado so aborrece quem trabalha bem mais facil	
		Sensação de impunidade perante o incumprimento da lei. Ineficácia da fiscalização.	

			Medidas Alternativas	Reclassificação
Medidas alternativas	Contagem			
Criação de rede informática integrada	58		Ações nas escolas de jornalismo sobre Associativismo moderno e sustentável	
Coordenação e planeamento das ações	71		Controlar as chefias intermédias da DGAV e outros organismos públicos	
Reuniões periódicas de monitorização	44		Criar meios	
Proximidade com organizações de consumidores	61		Criar meios que sustentem a exigente tarefa do exercício da fiscalização e controlo	
Organização de plano de formação	39		Formação séria dos intervenientes	Organização de plano de formação
Ações de sensibilização junto de operadores	70		Informação ao consumidor	
Separação funcional entre avaliação e gestão do risco	24		Ninguém poder legislar sem ter trabalhado no campo. Em várias zonas. Deitar legislação dispersa fora e legislar de forma concertada, com parâmetros explícitos	
Outras alternativas. Quais?	14		O estado nao actua da mesma maneira nos operadores	
			Privatização dos controlos oficiais	
			Recursos humanos e materiais	
			Reforço dos recursos humanos	
			Regulamentação da actividade de consultoria em Higiene e Segurança Alimentar	
			Regulamentação das Empresas de Consultoria	

Análise de dados. Compilação de cálculos e matrizes.

Todas as respostas

ANEXO 7

Objetivos	Importância Comparada (Obtido por AHP)
Assegurar a sanidade animal	0,122
Assegurar a sanidade vegetal	0,099
Defender os consumidores	0,099
Implementar controlos oficiais	0,099
Promover o cumprimento da Lei	0,217
Controlar os riscos	0,366
Inconsistência: 0,03	

Objetivos	Grau de cumprimento
Assegurar a sanidade animal	0,222
Assegurar a sanidade vegetal	0,111
Defender os consumidores	0,111
Implementar controlos oficiais	0,111
Promover o cumprimento da Lei	0,111
Controlar os riscos	0,222

Objetivos	Grau de cumprimento	Importância Comparada (Obtido por AHP)
Assegurar a saúde animal	0,222	0,122
Assegurar a sanidade vegetal	0,111	0,099
Defender os consumidores	0,111	0,099
Implementar controlos oficiais	0,111	0,099
Promover o cumprimento da Lei	0,111	0,217
Controlar os riscos	0,222	0,366
Mediana		0,111
	Cumpre-se sempre	0,444
	Na maioria das vezes cumpre-se	0,222
	Tantas vezes se cumpre como não se	0,111
	Poucas vezes se cumpre	-0,222
	Nunca se cumpre	-0,444

Bloqueios	% resposta
Outra. Indicada: Falta de Recursos humanos e mat	7
Comunicação escassa ao consumidor	36
Informação insuficiente aos operadores	39
Dispersão de organismos públicos responsáveis	58
Falta de comunicação entre entidades públicas	58
Carência de formação profissional	32
Inexistência de planeamento de ações	31
Incompetência técnica dos serviços oficiais	25

Alternativas	% resposta
Outra. Indicada: Reforço recursos humanos e mate	4
Separação funcional avaliação e gestão do risco	18
Ações de sensibilização junto de operadores	53
Organização de plano de formação	30
Proximidade com organizações de consumidores	46
Reuniões periódicas de monitorização	33
Coordenação e planeamento das ações	54
Criação de rede informática integrada	44

Análise de dados. Compilação de cálculos e matrizes.

Stakeholder 1

ANEXO 7

Objetivos	Importância Comparada STK 1 (Obtido por AHP)
Assegurar a sanidade animal	0,08
Assegurar a sanidade vegetal	0,081
Defender os consumidores	0,118
Implementar controlos oficiais	0,117
Promover o cumprimento da Lei	0,229
Controlar os riscos	0,375
Inconsistência: 0,07	

Objetivos	Grau de cumprimento STK1
Assegurar a sanidade animal	0,236
Assegurar a sanidade vegetal	0,118
Defender os consumidores	0,236
Implementar controlos oficiais	0,118
Promover o cumprimento da Lei	0,118
Controlar os riscos	0,118

Objetivos	Grau de cumprimento STK1	Importância Comparada STK1 (Obtido por AHP)
Assegurar a saúde animal	0,236	0,08
Assegurar a sanidade vegetal	0,118	0,081
Defender os consumidores	0,236	0,118
Implementar controlos oficiais	0,118	0,117
Promover o cumprimento da Lei	0,118	0,229
Controlar os riscos	0,118	0,375
Mediana		0,118
	Cumpre-se sempre	0,472
	Na maioria das vezes cumpre-se	0,236
	Tantas vezes se cumpre como não se	0,118
	Poucas vezes se cumpre	-0,236
	Nunca se cumpre	-0,472

Bloqueios	% resposta STK 1
Falta de Recursos humanos e materiais	0
Comunicação escassa ao consumidor	38
Informação insuficiente aos operadores	31
Dispersão de organismos públicos responsáveis	69
Falta de comunicação entre entidades públicas	56
Carência de formação profissional	19
Inexistência de planeamento de ações	38
Incompetência técnica dos serviços oficiais	31

Alternativas	% resposta STK1
Reforço recursos humanos e materiais	0
Separação funcional avaliação e gestão do risco	0
Ações de sensibilização junto de operadores	44
Organização de plano de formação	25
Proximidade com organizações de consumidores	69
Reuniões periódicas de monitorização	31
Coordenação e planeamento das ações	69
Criação de rede informática integrada	44

Stakeholder 2

Objetivos	Importância Comparada STK 2 (Obtido por AHP)
Assegurar a sanidade animal	0,158
Assegurar a sanidade vegetal	0,158
Defender os consumidores	0,158
Implementar controlos oficiais	0,129
Promover o cumprimento da Lei	0,123
Controlar os riscos	0,276
Inconsistência: 0,06	

Objetivos	Grau de cumprimento STK2
Assegurar a sanidade animal	0,316
Assegurar a sanidade vegetal	0,316
Defender os consumidores	0,158
Implementar controlos oficiais	0,158
Promover o cumprimento da Lei	0,158
Controlar os riscos	0,316

Objetivos	Grau de cumprimento STK2	Importância Comparada STK2 (Obtido por AHP)
Assegurar a saúde animal	0,316	0,158
Assegurar a sanidade vegetal	0,316	0,158
Defender os consumidores	0,158	0,158
Implementar controlos oficiais	0,158	0,129
Promover o cumprimento da Lei	0,158	0,123
Controlar os riscos	0,316	0,276
Mediana		0,158
	Cumpre-se sempre	0,632
	Na maioria das vezes cumpre-se	0,316
	Tantas vezes se cumpre como não se	0,158
	Poucas vezes se cumpre	-0,316
	Nunca se cumpre	-0,632

Bloqueios	% resposta STK2
Falta de Recursos humanos e materiais	0
Comunicação escassa ao consumidor	12
Informação insuficiente aos operadores	35
Dispersão de organismos públicos responsáveis	53
Falta de comunicação entre entidades públicas	53
Carência de formação profissional	35
Inexistência de planeamento de ações	24
Incompetência técnica dos serviços oficiais	35

Alternativas	% resposta STK2
Reforço recursos humanos e materiais	0
Separação funcional avaliação e gestão do risco	29
Ações de sensibilização junto de operadores	59
Organização de plano de formação	41
Proximidade com organizações de consumidores	18
Reuniões periódicas de monitorização	41
Coordenação e planeamento das ações	47
Criação de rede informática integrada	53

Análise de dados. Compilação de cálculos e matrizes.

Stakeholder 3

ANEXO 7

Objetivos	Importância Comparada STK 3 (Obtido por AHP)
Assegurar a sanidade animal	0,163
Assegurar a sanidade vegetal	0,163
Defender os consumidores	0,163
Implementar controlos oficiais	0,163
Promover o cumprimento da Lei	0,14
Controlar os riscos	0,208
Inconsistência: 0,02	

Objetivos	Grau de cumprimento STK3
Assegurar a sanidade animal	0,326
Assegurar a sanidade vegetal	0,163
Defender os consumidores	0,326
Implementar controlos oficiais	0,326
Promover o cumprimento da Lei	0,326
Controlar os riscos	0,326

Objetivos	Grau de cumprimento STK3	Importância Comparada STK3 (Obtido por AHP)
Assegurar a sanidade animal	0,326	0,163
Assegurar a sanidade vegetal	0,163	0,163
Defender os consumidores	0,326	0,163
Implementar controlos oficiais	0,326	0,163
Promover o cumprimento da Lei	0,326	0,14
Controlar os riscos	0,326	0,208
Mediana		0,163
	Cumpe-se sempre	0,652
	Na maioria das vezes cumpre-se	0,326
	Tantas vezes se cumpre como não se	0,163
	Poucas vezes se cumpre	-0,326
	Nunca se cumpre	-0,652

Bloqueios	% resposta STK3
Falta de Recursos humanos e materiais	20
Comunicação escassa ao consumidor	40
Informação insuficiente aos operadores	20
Dispersão de organismos públicos responsáveis	50
Falta de comunicação entre entidades públicas	60
Carência de formação profissional	20
Inexistência de planeamento de ações	20
Incompetência técnica dos serviços oficiais	0

Alternativas	% resposta STK3
Reforço recursos humanos e materiais	10
Separação funcional avaliação e gestão do risco	0
Ações de sensibilização junto de operadores	60
Organização de plano de formação	20
Proximidade com organizações de consumidores	40
Reuniões periódicas de monitorização	20
Coordenação e planeamento das ações	50
Criação de rede informática integrada	30

Análise de dados. Compilação de cálculos e matrizes.

Stakeholder 4

ANEXO 7

Objetivos	Importância Comparada STK 4 (Obtido por AHP)
Assegurar a sanidade animal	0,134
Assegurar a sanidade vegetal	0,134
Defender os consumidores	0,248
Implementar controlos oficiais	0,161
Promover o cumprimento da Lei	0,161
Controlar os riscos	0,161
Inconsistência: 0,09	

Objetivos	Grau de cumprimento STK4
Assegurar a sanidade animal	0,161
Assegurar a sanidade vegetal	0,161
Defender os consumidores	0,161
Implementar controlos oficiais	0,161
Promover o cumprimento da Lei	0,161
Controlar os riscos	0,161

Objetivos	Grau de cumprimento STK4	Importância Comparada STK4 (Obtido por AHP)
Assegurar a saúde animal	0,161	0,134
Assegurar a sanidade vegetal	0,161	0,134
Defender os consumidores	0,161	0,248
Implementar controlos oficiais	0,161	0,161
Promover o cumprimento da Lei	0,161	0,161
Controlar os riscos	0,161	0,161
Mediana		0,161
	Cumpre-se sempre	0,644
	Na maioria das vezes cumpre-se	0,322
	Tantas vezes se cumpre como não se	0,161
	Poucas vezes se cumpre	-0,322
	Nunca se cumpre	-0,644

Bloqueios	% resposta STK4
Falta de Recursos humanos e materiais	6
Comunicação escassa ao consumidor	45
Informação insuficiente aos operadores	48
Dispersão de organismos públicos responsáveis	52
Falta de comunicação entre entidades públicas	58
Carência de formação profissional	35
Inexistência de planeamento de ações	35
Incompetência técnica dos serviços oficiais	32

Alternativas	% resposta STK4
Reforço recursos humanos e materiais	3
Separação funcional avaliação e gestão do risco	23
Ações de sensibilização junto de operadores	58
Organização de plano de formação	23
Proximidade com organizações de consumidores	55
Reuniões periódicas de monitorização	42
Coordenação e planeamento das ações	52
Criação de rede informática integrada	45

Análise de dados. Compilação de cálculos e matrizes.

ANEXO 7

Stakeholder 5

Objetivos	Importância Comparada STK 5 (Obtido por AHP)
Assegurar a sanidade animal	0,069
Assegurar a sanidade vegetal	0,078
Defender os consumidores	0,126
Implementar controlos oficiais	0,133
Promover o cumprimento da Lei	0,14
Controlar os riscos	0,454
Inconsistência: 0,11	

Objetivos	Grau de cumprimento STK5
Assegurar a sanidade animal	0,259
Assegurar a sanidade vegetal	0,259
Defender os consumidores	0,259
Implementar controlos oficiais	0,13
Promover o cumprimento da Lei	0,13
Controlar os riscos	0,259

Objetivos	Grau de cumprimento STK5	Importância Comparada STK5 (Obtido por AHP)
Assegurar a saúde animal	0,259	0,069
Assegurar a sanidade vegetal	0,259	0,078
Defender os consumidores	0,259	0,126
Implementar controlos oficiais	0,13	0,133
Promover o cumprimento da Lei	0,13	0,14
Controlar os riscos	0,259	0,454
Mediana		0,130
	Cumpra-se sempre	0,518
	Na maioria das vezes cumpre-se	0,259
	Tantas vezes se cumpre como não se	0,130
	Poucas vezes se cumpre	-0,259
	Nunca se cumpre	-0,518

Bloqueios	% resposta STK5
Falta de Recursos humanos e materiais	7
Comunicação escassa ao consumidor	36
Informação insuficiente aos operadores	36
Dispersão de organismos públicos responsáveis	64
Falta de comunicação entre entidades públicas	71
Carência de formação profissional	50
Inexistência de planeamento de ações	14
Incompetência técnica dos serviços oficiais	21

Alternativas	% resposta STK5
Reforço recursos humanos e materiais	0
Separação funcional avaliação e gestão do risco	14
Ações de sensibilização junto de operadores	57
Organização de plano de formação	29
Proximidade com organizações de consumidores	36
Reuniões periódicas de monitorização	43
Coordenação e planeamento das ações	43
Criação de rede informática integrada	43

Tabelas de Frequência

O1 Controlar os Riscos	Alternativas	Criação de rede informática integrada	Coordenação e planeamento das ações	Reuniões periódicas de monitorização	Proximidade com organizações de consumidores	Organização de plano de formação	Ações de sensibilização junto de operadores	Separação funcional entre avaliação e gestão do risco
Alternativas	N.º Resp.	52	62	41	53	38	62	21
Criação de rede informática integrada	52		(-)	(+)	(=)	(+)	(-)	(++)
Coordenação e planeamento das ações	62			(+)	(+)	(+)	(=)	(+++)
Reuniões periódicas de monitorização	41				(-)	(+)	(-)	(++)
Proximidade com organizações de consumidores	53					(+)	(-)	(++)
Organização de plano de formação	38						(-)	(+)
Ações de sensibilização junto de operadores	62							(+++)
Separação funcional entre avaliação e gestão do risco	21							
O2 Cumprimento da Lei	Alternativas	Criação de rede informática integrada	Coordenação e planeamento das ações	Reuniões periódicas de monitorização	Proximidade com organizações de consumidores	Organização de plano de formação	Ações de sensibilização junto de operadores	Separação funcional entre avaliação e gestão do risco
Alternativas	N.º Resp.	26	30	19	23	16	28	8
Criação de rede informática integrada	26		(-)	(+)	(+)	(+)	(-)	(+++)
Coordenação e planeamento das ações	30			(+)	(+)	(++)	(+)	(+++)
Reuniões periódicas de monitorização	19				(-)	(+)	(-)	(++)
Proximidade com organizações de consumidores	23					(+)	(-)	(+++)
Organização de plano de formação	16						(-)	(++)
Ações de sensibilização junto de operadores	28							(+++)
Separação funcional entre avaliação e gestão do risco	8							
O3 Implementar Controlos Oficiais	Alternativas	Criação de rede informática integrada	Coordenação e planeamento das ações	Reuniões periódicas de monitorização	Proximidade com organizações de consumidores	Organização de plano de formação	Ações de sensibilização junto de operadores	Separação funcional entre avaliação e gestão do risco
Alternativas	N.º Resp.	25	27	21	23	16	27	8
Criação de rede informática integrada	25		(-)	(+)	(+)	(+)	(-)	(+++)
Coordenação e planeamento das ações	27			(+)	(+)	(+)	(=)	(+++)
Reuniões periódicas de monitorização	21				(-)	(+)	(-)	(++)
Proximidade com organizações de consumidores	23					(+)	(-)	(+++)
Organização de plano de formação	16						(-)	(++)
Ações de sensibilização junto de operadores	27							(+++)
Separação funcional entre avaliação e gestão do risco	8							

Tabelas de Frequência

04 Defender os consumidores	Alternativas	Criação de rede informática integrada	Coordenação e planeamento das ações	Reuniões periódicas de monitorização	Proximidade com organizações de consumidores	Organização de plano de formação	Ações de sensibilização junto de operadores	Separação funcional entre avaliação e gestão do risco
Alternativas	N.º Resp.	30	39	24	24	20	31	6
Criação de rede informática integrada	30		(-)	(+)	(+)	(+)	(=)	(+++)
Coordenação e planeamento das ações	39			(+)	(+)	(++)	(+)	(+++)
Reuniões periódicas de monitorização	24				(=)	(+)	(-)	(+++)
Proximidade com organizações de consumidores	24					(+)	(-)	(+++)
Organização de plano de formação	20						(-)	(+++)
Ações de sensibilização junto de operadores	31							(+++)
Separação funcional entre avaliação e gestão do risco	6							
05 Assegurar Sanidade Vegetal	Alternativas	Criação de rede informática integrada	Coordenação e planeamento das ações	Reuniões periódicas de monitorização	Proximidade com organizações de consumidores	Organização de plano de formação	Ações de sensibilização junto de operadores	Separação funcional entre avaliação e gestão do risco
Alternativas	N.º Resp.	32	34	26	27	19	30	8
Criação de rede informática integrada	32		(-)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+++)
Coordenação e planeamento das ações	34			(+)	(+)	(+)	(+)	(+++)
Reuniões periódicas de monitorização	26				(=)	(+)	(-)	(+++)
Proximidade com organizações de consumidores	27					(+)	(-)	(+++)
Organização de plano de formação	19						(-)	(++)
Ações de sensibilização junto de operadores	30							(+++)
Separação funcional entre avaliação e gestão do risco	8							
06 Assegurar Sanidade Animal	Alternativas	Criação de rede informática integrada	Coordenação e planeamento das ações	Reuniões periódicas de monitorização	Proximidade com organizações de consumidores	Organização de plano de formação	Ações de sensibilização junto de operadores	Separação funcional entre avaliação e gestão do risco
Alternativas	N.º Resp.	33	37	27	29	22	32	10
Criação de rede informática integrada	33		(-)	(+)	(+)	(+)	(=)	(+++)
Coordenação e planeamento das ações	37			(+)	(+)	(+)	(+)	(+++)
Reuniões periódicas de monitorização	27				(-)	(+)	(-)	(++)
Proximidade com organizações de consumidores	29					(+)	(-)	(+++)
Organização de plano de formação	22						(-)	(++)
Ações de sensibilização junto de operadores	32							(+++)
Separação funcional entre avaliação e gestão do risco	10							

Dados de Cenário 0

Objetivos	Associações de Produção Animal	Produtores de Animais	Agentes Públicos de Produção Animal	Consumidores	Agentes Públicos de Controlo Oficial
Controlar os riscos	0,375	0,276	0,208	0,161	0,454
Promover o cumprimento da Lei	0,229	0,123	0,140	0,161	0,140
Implementar controlos oficiais	0,117	0,129	0,163	0,161	0,133
Defender os consumidores	0,118	0,158	0,163	0,248	0,126
Assegurar a sanidade vegetal	0,081	0,158	0,163	0,134	0,078
Assegurar a saúde animal	0,080	0,158	0,163	0,134	0,069
Mediana	0,118	0,158	0,163	0,161	0,130
Objetivos	Associações de Produção Animal	Produtores de Animais	Agentes Públicos de Produção Animal	Consumidores	Agentes Públicos de Controlo Oficial
Controlar os riscos	0,118	0,316	0,326	0,161	0,260
Promover o cumprimento da Lei	0,118	0,158	0,326	0,161	0,130
Implementar controlos oficiais	0,118	0,158	0,326	0,161	0,130
Defender os consumidores	0,236	0,158	0,326	0,161	0,260
Assegurar a sanidade vegetal	0,118	0,316	0,163	0,161	0,260
Assegurar a saúde animal	0,236	0,316	0,326	0,161	0,260

Construção de Cenários

Cenário	0	1	2	3	4	5
Criação de rede informática integrada	0,172	0,168	0,174	0,176	0,177	0,167
Coordenação e planeamento das ações	0,298	0,297	0,299	0,300	0,303	0,294
Reuniões periódicas de monitorização	0,091	0,091	0,091	0,091	0,092	0,091
Proximidade com organizações de consumidores	0,123	0,125	0,123	0,122	0,121	0,126
Organização de plano de formação	0,060	0,060	0,061	0,061	0,061	0,060
Ações de sensibilização junto de operadores	0,231	0,236	0,228	0,227	0,225	0,239
Separação funcional avaliação e gestão do risco	0,023	0,024	0,023	0,023	0,023	0,024

Medidas Alternativas	Cenário 1 - Prioridade exclusiva dos interesses de "Associações de	Cenário 2 - Prioridade exclusiva dos interesses de "Produtores	Cenário 3 - Prioridade exclusiva dos interesses de "Agentes	Cenário 4 - Prioridade exclusiva dos interesses de "Consumidores	Cenário 5 - Prioridade exclusiva dos interesses de "Agentes
Criação de rede informática integrada	-0,004	0,002	0,004	0,005	-0,005
Coordenação e planeamento das ações	-0,001	0,001	0,002	0,005	-0,004
Reuniões periódicas de monitorização	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000
Proximidade com organizações de consumidores	0,002	0,000	-0,001	-0,002	0,003
Organização de plano de formação	0,000	0,001	0,001	0,001	0,000
Ações de sensibilização junto de operadores	0,005	-0,003	-0,004	-0,006	0,008
Separação funcional avaliação e gestão do risco	0,001	0,000	0,000	0,000	0,001