

Avaliação da regulamentação sobre recolhimento de alimentos no Brasil: proposição de indicadores

Evaluation of food recall regulation in Brazil: a proposal of indicators

Arianni F. P. de Mello¹, Maria Fatima Ludovico de Almeida², Rodrigo Flora Calili³

¹ PUC-Rio; ² PUC-Rio; ³ PUC-Rio

E-mail: arianimello@hotmail.com; fatima.ludovico@puc-rio.br

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar uma proposta de indicadores para o monitoramento e avaliação da implementação no Brasil da regulamentação sobre recolhimento de alimentos e sua comunicação à Anvisa e aos consumidores. No contexto institucional no qual a pesquisa se insere, considera-se que esse esforço propiciará ao órgão regulador, bem como aos diversos atores envolvidos na implementação da regulamentação em foco, o ferramental adequado para o monitoramento do processo e avaliação de seus resultados.

Palavras-chave: regulamentação de alimentos; recolhimento; monitoramento e avaliação; avaliação da conformidade; indicadores.

Abstract: The objective of this paper is to propose a set of indicators for monitoring and evaluate the implementation of food recall regulation in Brazil. Within the institutional context in which the research is situated, it is assumed that this effort will provide the regulatory agency as well as the various actors involved in the implementation of the focused regulation, the proper tools for monitoring and evaluation regulatory results.

Keywords: Food regulation; recall; monitoring and evaluation; conformity assessment; indicators.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, vários casos de recolhimento de alimentos ocorreram no Brasil, envolvendo produtos alimentícios como achocolatados, ovos de páscoa, bebidas à base de soja, sorvetes, temperos, entre outros. O recolhimento foi iniciado voluntariamente pelas empresas fabricantes e não houve a comunicação dos fatos diretamente à Anvisa, que tomou conhecimento dos casos através de notícias divulgadas na imprensa (Anvisa, 2013). Frente à repercussão dos eventos e à possível exposição dos

consumidores ao risco, a Anvisa decidiu propor uma regulamentação específica para esse assunto.

A proposta de regulamentação de recolhimento de alimentos pela Anvisa teve por objetivo central estabelecer procedimentos padronizados para execução de recolhimentos de alimentos, visando minimizar a exposição do consumidor a produtos que possam representar um risco para a saúde e ou que estejam em desacordo com a legislação sanitária vigente. Além disso, buscava promover a maior responsabilização do setor produtivo pela oferta de produtos impróprios ao consumo.

Consciente da importância do monitoramento e avaliação (M&A) como instrumentos para a efetiva implementação da regulamentação em foco, a Anvisa incluiu a seguinte questão na Consulta Pública nº 21/2013: “Em sua opinião, quais aspectos da norma proposta necessitam de monitoramento e avaliação após sua implementação? Como isso pode ser feito? Inclua sugestão de indicadores, se achar pertinente” (Anvisa, 2013).

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é apresentar uma proposta de indicadores para o monitoramento e avaliação da implementação no Brasil da regulamentação sobre recolhimento de alimentos e sua comunicação à Anvisa e aos consumidores.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico da pesquisa de mestrado que deu origem a este artigo compreendeu os seguintes temas: (i) segurança e qualidade na cadeia produtiva de alimentos; (ii) recolhimento de alimentos; e (iii) monitoramento e avaliação (M&A) como instrumentos da gestão pública, incluindo métodos adotados na definição e seleção de métricas, que de fato expressem os resultados esperados de intervenções e programas governamentais (Mello, 2015).

3. METODOLOGIA

Conforme a taxonomia proposta por Vergara (2002), a pesquisa pode ser considerada aplicada, descritiva e metodológica (quanto aos fins). Quanto aos meios de investigação, a metodologia compreendeu: (i) pesquisa bibliográfica e documental sobre os temas centrais da pesquisa – segurança e qualidade na cadeia produtiva de alimentos recolhimento de alimentos; recolhimento de alimentos; e monitoramento e avaliação como instrumentos da gestão pública; (ii) construção do modelo lógico da regulamentação em foco para fins da proposição de indicadores de M&A ‘candidatos’; (iii)

construção da matriz de indicadores de M&A ‘candidatos’ e definição dos pesos dos critérios de classificação, utilizando-se o método conhecido como processo analítico hierárquico (sigla em inglês, AHP); (iv) elaboração da ferramenta de seleção e priorização de indicadores de M&A, segundo a abordagem de processo; (v) realização de pré-teste da ferramenta com especialistas da área de Alimentos e representantes da Visa-RJ; (vi) aplicação da técnica TOPSIS, com o objetivo de hierarquizar os indicadores selecionados, por etapa da regulamentação; e (vii) discussão dos resultados e formulação das conclusões e recomendações para a Anvisa e entidades envolvidas e interessadas nos resultados da pesquisa.

Com suporte da abordagem metodológica adotada e difundida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2012), foi possível desenvolver uma matriz inicial de avaliação quantitativa de indicadores candidatos, que, por sua vez, foi submetida a um pré-teste junto a especialistas da área de Alimentos e representantes da Visa-RJ. A maioria das sugestões foi considerada pertinente, tendo sido incorporadas à versão final da matriz de avaliação quantitativa de indicadores candidatos.

Buscando contribuir para o refinamento e melhoria contínua da abordagem metodológica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, optou-se pelo emprego de dois métodos multicritério de apoio à decisão, a saber: o método conhecido como processo analítico hierárquico (sigla em inglês, AHP), com o objetivo de definir pesos dos critérios para classificar indicadores candidatos (Saaty, 1977); e a técnica para avaliar o desempenho de alternativas através de similaridade com a solução ideal (sigla em inglês, TOPSIS) para a priorização final dos indicadores (Hwang e Yoon, 1981).

4. PROPOSIÇÃO DE INDICADORES

O ponto de partida para a proposição de indicadores para o efetivo monitoramento e avaliação da regulamentação de recolhimento de alimentos no Brasil consistiu da análise dos objetivos e resultados esperados com a implementação da referida regulamentação, de acordo com a abordagem metodológica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Na sequência, elaborou-se uma lista inicial de indicadores candidatos, consultando-se as seguintes fontes: (i) proposta inicial da Resolução (RDC) sobre recolhimento de alimentos e seus anexos, acessados diretamente na página web da Anvisa; (ii) respostas à questão da Consulta Pública sobre M&A da implementação da regulamentação de recolhimento de alimentos, também acessadas diretamente na página web da Anvisa; e (iii) relatos de experiências internacionais relacionadas a regulamentações de recolhimento de alimentos (Tyco Integrated Security, 2013; Teratanavat, Salin e Hooker, 2005).

Por se tratar de uma adaptação da metodologia do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para um determinado contexto regulatório, os indicadores foram construídos para atender às necessidades específicas de M&A da implementação da regulamentação sobre recolhimento de alimentos, focalizando-se cada uma de suas fases.

Na etapa de seleção e hierarquização dos indicadores candidatos, os critérios eliminatórios foram ‘alinhamento aos objetivos da regulamentação’; ‘atendimento às necessidades de informação dos interessados’; e ‘disponibilidade, quando necessário’. Já os critérios classificatórios adotados foram ‘simplicidade de construção e entendimento’; ‘confiabilidade da fonte’; ‘aderência à escala

temporal desejada’; e ‘rastreadabilidade ao longo do tempo’.

Por limitação de espaço, apresenta-se na Tabela 1, a seguir, a proposta de indicadores hierarquizados por fase da regulamentação e segundo o grau de atendimento aos critérios classificatórios. As métricas e valores ideais para cada indicador encontram-se detalhados na dissertação de mestrado desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Metrologia da PUC-Rio (Mello, 2015).

Tabela 1. Indicadores hierarquizados por fase da regulamentação de recolhimento de alimentos

Etapa	Indicadores hierarquizados
Comunicação inicial de recolhimento à Anvisa	Prazo de comunicação inicial de recolhimento à ANVISA
	Grau de completude da comunicação inicial: identificação do produto objeto do recolhimento
	Grau de completude da comunicação inicial: distribuição do produto objeto do recolhimento
	Grau de completude da comunicação inicial: motivo do recolhimento
Anuência prévia pela Anvisa	Prazo de aprovação/correção pela Anvisa
	Prazo de envio do formulário de anuência
	Prazo de protocolização na Anvisa
	Grau de completude do preenchimento do formulário de anuência prévia
	Qualidade do texto da mensagem de alerta ao consumidor (de acordo com o disposto no artigo 27 da Portaria)
Comunicação do recolhimento aos consumidores	Prazo de comunicação da mensagem de alerta aos consumidores
	Grau de abrangência da comunicação do recolhimento de produtos às autoridades sanitárias
	Grau de abrangência da comunicação do recolhimento de produtos à cadeia de distribuição
	Grau de abrangência da comunicação do recolhimento de produtos aos consumidores
Acompanhamento do recolhimento pela Anvisa	Contraprova para análise
	Quantidade de unidades recolhidas do mercado de consumo discriminada por unidade federada ou país estrangeiro
	Reincidência do recolhimento
	Percentual de unidades recolhidas em relação ao total introduzido no mercado, discriminados por unidade federada e país estrangeiro
	Prazo de emissão do relatório I de acompanhamento do recolhimento (classe I ou classe II)

	Prazo de emissão do relatório 2 de acompanhamento do recolhimento (classe I ou classe II)
	Prazo de emissão do relatório 3 de acompanhamento do recolhimento (classe I ou classe II)
	Prazo de emissão do relatório conclusivo do recolhimento classe I
	Destinação final dos produtos recolhidos
	Descrição das medidas corretivas adotadas
	Armazenamento provisório dos produtos recolhidos
	Reclamações de consumidor via SAC relacionadas ao recolhimento

5. CONCLUSÖES

A pesquisa contribuiu para o avanço do conhecimento sobre ferramentas de monitoramento e avaliação (M&A) como instrumentos de gestão pública, focalizando uma aplicação para M&A da implementação da regulamentação de recolhimento de alimentos no Brasil.

Nesse sentido, uma ferramenta de avaliação quantitativa de indicadores de M&A foi desenvolvida especificamente para responder a uma das questões da Consulta Pública 21/2013 sobre a proposta de Resolução (RDC) referente à regulamentação de recolhimento de alimentos no país. Como resultado da avaliação dos indicadores candidatos, chegou-se a um conjunto de 25 indicadores de M&A, hierarquizados pelo método TOPSIS para cada fase do recolhimento objeto da regulamentação.

Finalmente, acredita-se que a ferramenta de avaliação de indicadores e os indicadores resultantes de sua aplicação poderão beneficiar as partes interessadas no processo da regulamentação do recolhimento de alimentos no Brasil. Principalmente, na perspectiva da minimização da exposição do consumidor a produtos que possam representar um risco para a saúde e ou que estejam em desacordo com a legislação sanitária vigente; e da maior

responsabilização do setor produtivo pela oferta de produtos impróprios ao consumo.

6. REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Anvisa. *Justificativa da Consulta Pública nº 21 de 2013*. 2013. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br>>. Acesso em: 16 jul. 2015.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública*. 1ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012.

Hwang, C. L. Yoon, K. *Multiple attribute decision making: methods and applications*, New York: Springer-Verlag. 1981.

Mello, A. F. P. *Monitoramento e avaliação da regulamentação sobre recolhimento de alimentos no Brasil: proposição de indicadores e métricas*. Rio de Janeiro, 2015, 185 p. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Saaty, T. L. A. Scaling method for priorities in hierarchical structures. *Journal of Mathematical Psychology*, v.15, p.234-281. 1977.

Vergara, S.C. *Metodologia do trabalho científico*. 22ª ed. São Paulo: Cortez. 2002.

Teratanavat, R.; Salin, V.; Hooker, N.H. Recall event timing: measures of managerial performance in U.S. meat and poultry plants. *Agribusiness*, v.21, n.3, p.351-373. 2005.

Tyco Integrated Security. Tyco. *Recall: the food industry's biggest threat to profitability*. Food Defense White Paper Series: Part Two. Ontario: Tyco Integrated Security, 2013.