

Estratificação para a inclusão Enxergar as diferenças para uma efetiva rede de laboratórios

André Luiz Bispo Oliveira¹

Resumo: A análise de conformidade da qualidade dos produtos alimentícios em face da legislação em vigor demanda conhecimento e deve também ser acompanhada de garantias dos resultados das análises laboratoriais. Amparados por normas nacionais e internacionais, os laboratórios de uma determinada rede credenciada podem, entre si, reduzir e controlar a geração de resultados inconsistentes ou contraditórios, ou não conformes, segundo a necessária padronização – de meios e instrumentos, em um ou mais escopos do seu leque de análises. Este trabalho, fundamentado em alguns dos diversos fatores que permeiam a atual busca pela qualidade dos resultados analíticos nos laboratórios, contextualiza as exigências dos vários órgãos de credenciamento de laboratórios existentes no Brasil e no mundo. A abordagem restringe-se aos laboratórios que controlam determinados produtos de origem vegetal, mas, guardadas as proporções necessárias, pode ser ampliada para outros laboratórios.

Palavras-chave: laboratórios, certificação, controle de qualidade, segurança alimentar e padrão de qualidade.

Introdução

Vivemos em um mundo em transição, no qual o sistema agroalimentar é específico e insere-se, de forma original, no processo de reestruturação inerente à globalização. Novos padrões de consumo alimentar; o papel da distribuição; a reorganização das cadeias agroalimentares; a dinâmica das pequenas e médias empresas; e a regulação das relações entre os atores são fundamentais para a percepção das mudanças ora em curso (WILKINSON, 1999).

O papel do Controle de Qualidade e Conformidade Vegetal e os respectivos Padrões

de Identidade e Qualidade dos produtos agrícolas in natura e processados assume posição decisória no aspecto da exclusão social, ou não, de determinados atores no complexo agroindustrial, e deve ser encarado de forma especial para que se mantenha como regulador do moderno agronegócio cuja visão seja a de produzir alimentos seguros (não contaminados química, nutricional e microbiologicamente).

A necessidade de harmonização da legislação nacional perante o Mercosul, e para a inserção do País no mercado mundial, gerou uma maior demanda por inovação e padronização

¹ Mestre em Ciências de Alimentos. Fiscal Federal Agropecuário do Mapa. andrelb@agricultura.gov.br.

tecnológica, assim como por melhor prática e controle da qualidade por parte dos produtores de alimentos, a fim de que sejam evitadas as barreiras sanitárias ao comércio mundial (no âmbito das grandes empresas nacionais diante das multinacionais) e ao comércio local (no âmbito das pequenas agroindústrias familiares ante os principais atores do mercado local), além de uma repulsa natural, por parte do consumidor local de alimentos, a produtos defeituosos e sem qualidade.

As ações de uma rede de laboratórios para a qualidade dos produtos agropecuários envolvem a configuração dessa mesma rede segundo parâmetros harmonizados, além do acompanhamento desses laboratórios e dos resultados neles gerados para o auxílio à proposição de normas de sua regulação. Isso a exemplo das agroindústrias de óleos e de farelo de soja, de trigo e de derivados, bem como de derivados da mandioca que, registradas e monitoradas pelo Estado, mantêm elevada qualidade e capacidade de competição no mercado externo.

Alerta-se que, sem os Padrões de Identidade e Qualidade, ou sem a fiscalização ou o monitoramento dos produtos agropecuários em laboratórios cuja qualidade seja assegurada, pode haver a inserção de produtos de empresas não idôneas do Brasil ou do exterior, as quais retiraram do mercado interno recursos financeiros e empregos, pois, sem a correta fiscalização poderão atuar fora de um sistema que ateste a qualidade final do produto, comprometendo com isso a Segurança Alimentar, ou mesmo competindo de forma desleal.

As ações dos laboratórios quanto à qualidade dos produtos agropecuários devem concentrar-se na segurança dos resultados obtidos nas análises. Os laboratórios, por conseguinte, devem garantir, aos usuários, serviços analíticos e resultados monitorados segundo um ou mais sistemas, por um ou mais órgãos de "credenciamento" – palavra tomada aqui como sinônima de habilitação e de acreditação.

Desenvolvimento

A crise alimentar do final do século 20 e os desafios decorrentes do início da estruturação dos

mercados agrícolas mundiais geraram controvérsias e novas respostas dos vários países industrializados.

De modo geral, pode-se observar que, atualmente, as respostas dos países industrializados abordam também temas listados pelo Banco Mundial em seu relatório nº. 31207 (WORLD BANK, 2005), dentre os quais:

- **Independência institucional e destaque em saúde pública** – Vários países que antes regulavam, inspecionavam e promoviam a agricultura e a indústria por meio de um mesmo órgão ou ministério passaram a criar agências ou órgãos específicos para tratar do tema "alimentos seguros", buscando, com isso, clareza de objetivos e de ações.

Nessa direção, em 1999 o Brasil criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), cujo organograma foi reestruturado, em janeiro de 2005, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com o reforço da criação da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), para atender à fiscalização, à vigilância e à inspeção dos produtos de origem animal e vegetal (RODRIGUES, 2005).

Para os laboratórios que atestam a conformidade dos produtos de origem vegetal aos padrões do Mapa, tal reestruturação trouxe implicações também de ordem operacional, pois, antes dela toda a Classificação Vegetal era organizada sob a ótica do fomento. Agora, sob a ótica da SDA, podem-se elevar os conflitos com o setor produtivo, decorrentes de ação fiscal com viés punitivo e de restrições de caráter normativo.

Dessa forma, deve-se esperar também maior exigência em relação aos laboratórios quanto a conformidade deles em termos de competência técnica e de gestão administrativa.

- **Visão e foco em toda a cadeia produtiva** – Vários países industrializados focam os perigos associados aos produtos agropecuários, adotando para isso a perspectiva de controle do campo até à mesa.

Nesse sentido, o controle da qualidade passa a ser mais abrangente por diminuir o foco

no produto final e ressaltar as Boas Práticas Agrícolas, com controles e registros ao longo de todo o processo ou cadeia produtiva.

A atual opção mundial pela certificação de toda a cadeia produtiva gera desafios para os laboratórios, pois há dúvidas quanto à necessidade de se manter, diminuir ou aumentar o volume de análises para tal certificação. Nesse sentido, ressalta-se que boa parte das normas e dos padrões nacionais ainda estão focadas em análises de controle da conformidade no produto final.

- **Aumento da cobrança da adoção dos planos de Análise dos Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC)** – Adotado voluntariamente por várias empresas, há clara tendência de se condicionar a comercialização de produtos agrícolas processados à adoção de planos de APPCC.

- **Aumento da aplicação de análise de riscos** – Sob a ótica do Acordo Sanitário e Fitossanitário (SPS), essa ferramenta vem sendo adotada cada vez mais intensamente para a definição de novas regras, assim como para a validação de regras contrárias às normas Codex, ou às normas internacionais consagradas.

- **Aumento das inspeções nas fronteiras** – Há claro aumento das inspeções de conformidade e de qualidade de produtos para o ingresso nos Estados Unidos (EUA) e na Europa. Associada a tais inspeções e a padrões internos, cada vez mais restritivos, dos EUA e de países europeus, aumentou-se também a pressão, aos laboratórios credenciados, por qualidade dos serviços prestados.

Assim, a adoção efetiva de um sistema de gestão da qualidade deve ser uma necessidade prioritária para os órgãos de credenciamento existentes no Brasil e no mundo.

- **Aumento da transparência** – Todas as análises de risco e medidas de controle das cadeias produtivas são de domínio público e passíveis de auditoria ou de inspeção por parceiros comerciais.

Nesse sentido, cabe ressaltar ter havido aumento do número de notificações na Organização Mundial do Comércio (OMC), bem

como de Missões Internacionais aos países exportadores (HENSON, 2005).

A constância de especialistas internacionais destacados para a auditoria em laboratórios traz sérias implicações para os laboratórios credenciados.

- **Padrões mais amplos e rigorosos** – Em vários países industrializados, novas evidências científicas e o fortalecimento da pressão por alimentos seguros elevaram o rigor adotado para a definição de padrões. Na última década, houve aumento das normas e das exigências europeias relativas a controle de resíduos químicos em produtos agropecuários. Houve aumento também do controle do ingresso dos produtos nas fronteiras, o que gerou conflitos comerciais entre países, assim como notificações na Organização Mundial do Comércio (OMC) relacionadas a aflatoxinas, metais pesados, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários, dentre outros.

- **Bioterrorismo** – Após o ataque terrorista de 11 de setembro, houve, principalmente nos EUA, maior controle contra a contaminação voluntária e criminosa de produtos .

- **Princípio da precaução** – O Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) permitiu a adoção de medidas adicionais para a proteção do meio ambiente, da produção e dos consumidores quando há, mesmo sem evidências científicas irrefutáveis, a iminência de perigo. Controversa e altamente contestável, a adoção do princípio da precaução é motivo de disputas na OMC.

- **Adoção de meios distintos para a solução de problemas comuns** – Os países continuam a adotar abordagens distintas para a resolução de problemas comuns. Dessa forma, verifica-se a adoção de padrões e de inspeções diferentes para um mesmo produto: esse é um ponto de disputa permanente entre países, pois há necessidade de adaptação de meios e de ações para cada importador ou nova exigência.

Muitas das ações para o controle e a eliminação dos perigos associados aos alimentos são simples e factíveis ainda que nas piores

condições materiais. Entretanto, mesmo quando há adoção efetiva dos controles as barreiras existentes para a certificação dos produtos demandam uma mudança de paradigmas em sociedades não industrializadas, pois há uma crescente cobrança, por parte dos países industrializados, por certificados rastreáveis que comprovem o controle de toda a cadeia produtiva (EL TAWIL 2002, citado por JAFEE; HENSON, 2004).

Esses sistemas de controle e de certificação exigem investimentos elevados para a conformidade com os padrões da International Standardization for Organization (ISO), ou com outros necessários à acreditação e ao reconhecimento internacional.

Significado e importância dos custos de adequação

Dados os motivos anteriormente relacionados, os custos de adequação às normas internacionais de qualidade da rede de avaliação da conformidade e da fiscalização, provenientes dos países em desenvolvimento vêm, de forma distinta, demandando investimentos em ativos e em outros custos fixos bem como em treinamento, em consultorias e em outros custos variáveis.

A maior demanda de investimentos costuma ser para capacitação e adequação de laboratórios de exportação para países industrializados (JAFEE; HENSON, 2004).

Na Tabela 1, há claro indicativo de que, em um futuro próximo, apenas certificados de conformidade provenientes de organismos ou de entidades certificadas internacionalmente serão aceitos.

Contudo, pode-se também extrair da Tabela 1 a conclusão de que os sistemas atualmente adotados para a fiscalização e o controle de produtos de origem vegetal do Brasil enquadraram-se, em quase sua integralidade, na classe "Controle" na qual as exigências são menores.

O aumento da complexidade para o controle e a garantia dos serviços dos laboratórios

é necessário e prioritário para o País, mas deve-se também buscar a correta estratificação das ações, ponderando-se, adequadamente, sobre o risco da não inspeção de produtos nas regiões cujos laboratórios não tenham se enquadrado ainda às crescentes exigências de credenciamento.

Corrobora-se essa afirmação a necessidade de customização das normas internacionais de credenciamento de laboratórios, principalmente da ISO/IEC 17025, às necessidades dos usuários dos laboratórios (KING, 2001) e às dificuldades existentes para a certificação e o reconhecimento, quando buscados para a equivalência e a mútua aceitação internacional de resultados e de controles entre parceiros comerciais. Nesses casos há desafios e barreiras internas (materiais e culturais) para a adequação das medidas de controle, de inspeção em laboratórios e de infraestrutura de certificação.

Segundo o Banco Mundial (2005), paralelamente aos esforços de adequação e de certificação dos países devem ocorrer o desenvolvimento e a consolidação das instituições, de forma que isso permita o acesso e facilite a participação dos envolvidos no processo como um todo.

Nesse sentido, os órgãos de credenciamento também devem buscar a certificação internacional de seus procedimentos, de suas ações de fiscalização e de sua certificação de laboratórios.

Para isso faz-se necessária a construção de meios hoje inexistentes nesses órgãos de credenciamento, os quais possibilitem a participação ativa tanto dos laboratórios credenciados como daqueles em busca de credenciamento, viabilizando, assim a abertura de canais de comunicação entre os envolvidos, com vistas na adequação das ações, por parte dos órgãos de credenciamento, e na programação dos cada vez mais necessários investimentos em infra-estrutura e em capital humano (treinamento) por parte dos laboratórios.

Tabela 1. Avaliação da conformidade e da necessidade institucional para o controle de produtos.

	Controle de qualidade pelo fabricante		Papel da terceira parte	
	Certificação de qualidade dos produtos	Certificação de qualidade dos produtos	Certificação dos produtos	Certificação do sistema da qualidade
Controle	CQ ⁽¹⁾ e Garantia da qualidade do produto Pelo fabricante	CQ ⁽¹⁾ do produto Por laboratório independente	Certificação do produto de acordo com padrões Por entidade classificadora ou controladora	Auditoria e certificação do sistema de garantia da qualidade do fabricante Por certificadora
Certificação	Necessário	Item anterior + Credenciamento da competência do laboratório Por programa de credenciamento público ou privado	Item anterior + Credenciamento da competência da classificadora e controladora Por programa de credenciamento público ou privado	Item anterior + Credenciamento da entidade certificadora Por programa de credenciamento público ou privado
Reconhecimento	Necessário	Itens anteriores + Reconhecimento oficial do programa de credenciamento adotado Por autoridade pública reconhecida internacionalmente	Itens anteriores + Reconhecimento oficial do programa de credenciamento adotado Por autoridade pública reconhecida internacionalmente	Itens anteriores + Reconhecimento oficial do programa de credenciamento adotado Por autoridade pública reconhecida internacionalmente

⁽¹⁾ CQ = Controle de qualidade

Fonte: adaptado de Henson (2005).

Conclusões

A adequação para o reconhecimento mútuo, que é a aceitação mútua dos procedimentos de inspeção do parceiro comercial, é peça-chave no comércio mundial de produtos, bem como caminho sem retorno para a inserção adequada do Brasil no cenário internacional de comércio de produtos agropecuários.

Nessa direção, o movimento dos órgãos de credenciamento suscita, quer para os laboratórios credenciados como quer para aqueles que vislumbram o seu credenciamento, o aumento das

exigências e dos controles, com a devida premiação de excelência para aqueles que efetivamente apoiarem o processo de acreditação internacional.

A formulação e proposição corretas de políticas, de normas ou de procedimentos dos órgãos de credenciamento implica a necessidade de ajustes internos também nesses órgãos, para o necessário feedback e envolvimento tanto dos usuários dos laboratórios como dos próprios laboratórios que controlam a conformidade em produtos de origem vegetal.

A busca da excelência per se, com a exclusão de atores importantes e imprescindíveis ao controle de produtos, incapazes de se adequar a determinadas normas, pode impedir a efetiva certificação da conformidade dos produtos em toda a cadeia de controle, certificação e reconhecimento da conformidade de produtos de origem vegetal.

Referências

HENSON, S. J. Raising production and process standards: the role of national institutions. In: STANDARDS AND TRADE E-LEARNING COURSE, 2005. **Challenges and opportunities for developing country exports**. Disponível em: <<http://www.gfptt.org/uploadedFiles/d401875d-86fc-46c0-9598-6fdcf5e742ed.doc>>. Acesso em: 27 set. 2005.

JAFEE, S.; HENSON, S. J. **Standards and agro-food exports from developing countries**: rebalancing the debate. Washington, DC: World Bank, 2004. cap. 4-6, p. 10-17.

Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000112742_20040722152604>. Acesso em: 27 set. 2005.

KING, B. Meeting the measurement uncertainty and traceability requirements of ISO/IEC standard 17025 in chemical analysis. **Fresenius Journal of Analytical Chemistry**, Heidelberg, v. 371, n. 6, p. 714-720, nov., 2001.

RODRIGUES, R. Mapa moderniza estrutura interna para apoiar crescimento do agronegócio. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 14, n. 1, p. 3-5, jan./mar., 2005.

WILKINSON, J. **Perfis emergentes no setor alimentar**. In: MALUF, R. S.; WILKINSON, J. Reestruturação do sistema alimentar: questões metodológicas e de pesquisa. Rio de Janeiro: Mauad Consultoria e Planejamento, 1999.

WORLD BANK. **Official responses to food safety concerns**: food safety and agricultural health standards in industrialized countries: implications for developing country exports of high-value agri-food products. Washington, DC: World Bank, 2005. cap. 2, p. 18-26. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000160016_200501_25093841>. Acesso em: 27 set. 2005.