

PLANO NACIONAL DE CONTROLO PLURIANUAL INTEGRADO

Importância da integração dos sistemas



Francisco Toscano Rico

Toda a legislação alimentar assenta num princípio basilar onde os operadores são os primeiros responsáveis pelo garante da segurança alimentar, competindo às autoridades dos Estados-membros (EM) instituírem mecanismos de avaliação e auxílio em matéria de cumprimento das obrigações decorrentes da legislação alimentar. Neste sentido, o Regulamento (CE) n.º 882/2004 estabelece as bases para a elaboração, pelos EM, do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (designado por PNCPI), com o objectivo de assegurar a verificação do cumprimento da legislação alimentar relativa aos géneros alimentícios, alimentos para animais, saúde e bem-estar animal.

O PNCPI, mais do que um mero somatório de planos de controlo, é um documento onde cada EM, para além de identificar as entidades intervenientes e descrever os sistemas de controlo oficial implementados, define a sua estratégia em matéria de organização dos controlos oficiais¹, traduzida pelo estabelecimento de objectivos estratégicos e operacionais, prioridades de controlo, afectação de recursos, responsabilidades, competências e formas de articulação entre as várias entidades. O PNCPI inclui ainda as metodologias de trabalho que visam garantir um cabal planeamento e operacionalização dos controlos, incluindo disposições relativas à organização da supervisão/auditoria ao PNCPI e formação do pessoal afecto.

Neste sentido, os planos nacionais de controlo plurianuais deverão criar uma base sólida para que os serviços de inspecção da Comissão Europeia (FVO – Food and Veterinary Office) efectuem auditorias aos Estados-membros de forma a permitir verificar se os controlos oficiais são organizados e executados em conformidade com os critérios estabelecidos.

Tendo em conta as novas atribuições cometidas ao Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP) na área alimentar, na sequência da reestruturação do MADRP, o GPP definiu como prioritário garantir o cumprimento das obrigações decorrentes do Reg. (CE) n.º 882/2004, designadamente a elaboração do PNCPI, para

o qual contribuíram as seguintes entidades: GPP, DGV, DGPA, DGADR, INRB, IGAP e a ASAE.

Ao nível da elaboração do PNCPI importa destacar os seguintes aspectos:

- Definição clara das competências e formas de intervenção no controlo oficial de todas as entidades, quer ao nível da coordenação de controlos quer ao nível operacional;
- Criação de uma estrutura permanente de acompanhamento e coordenação do PNCPI, onde estão representados o GPP, que preside, a DGV, DGADR, DGPA e a ASAE, bem como o INRB e a IGAP com o estatuto de observadores;
- Definição da estrutura dos planos específicos de controlo;
- Designação da IGAP como entidade responsável pelas auditorias externas aos organismos do MADRP e aos planos de controlo coordenados pelo MADRP;
- Definição da metodologia de designação dos laboratórios nacionais de referência;
- Designação do INRB como entidade responsável pela colaboração com as autoridades competentes ao nível da designação dos laboratórios nacionais de referência;
- Definição da metodologia de designação dos laboratórios que podem participar no controlo oficial;
- Definição de procedimentos harmonizados ao nível do funcionamento da rede de alerta rápido para todos os intervenientes e níveis de actuação, de forma a assegurar um eficaz funcionamento do sistema, hierarquizando a participação de cada entidade no sistema enquanto gestor de risco, avaliador de risco e serviço operacional e as formas de comunicação entre serviços.

ENTIDADES INTERVENIENTES

O PNCPI foi elaborado pelos dois principais ministérios que participam na coordenação e execução do controlo oficial, de acordo com as competências e atribuições específicas de cada um:

- Ao Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP) estão cometidas a maior parte das responsabilidades ao nível do controlo oficial, seja ao nível de coordenação seja ao nível operacional, traduzidas nomeadamente na elaboração da regulamentação, gestão e avaliação do risco e elaboração e implementação de planos de controlo sectoriais.

¹ Controlo oficial, qualquer forma de controlo que a autoridade competente ou a Comunidade efectue para verificar o cumprimento da legislação em matéria de alimentos para animais e de géneros alimentícios, assim como das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais, substanciado em acções de acompanhamento, vigilância, verificação, auditoria, inspecção, de amostragem e análise. (art.º 2º e art.º 10º do Reg. (CE) n.º 882/2004).

- O Ministério da Economia e Inovação (MEI) participa no controlo oficial em articulação com o MADRP, com responsabilidades quer ao nível da avaliação e comunicação dos riscos da cadeia alimentar, como também através de acções de fiscalização/inspecção, intervindo ainda num conjunto de planos oficiais de controlo em áreas específicas.

Desenvolvem acções conexas aos controlos oficiais:

- O Ministério das Finanças e Administração Pública (MFAP), através da Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais de Consumo (DGAIEC), enquanto autoridade aduaneira;
- As Câmaras Municipais, ao nível do licenciamento de pequenos estabelecimentos que transformam géneros alimentícios e de retalho.

O quadro abaixo apresentado sintetiza as principais competências e atribuições das diferentes entidades de cada ministério no controlo oficial, as quais se encontram devidamente desenvolvidas noutros capítulos do PNCPI.

As prioridades do PNCPI são definidas em sede de coordenação pelo MADRP e MEI e encontram-se reflectidas nos objectivos específicos estabelecidos para cada um dos planos de controlo. Como regra, à excepção da ASAE, está atribuída à entidade que tem a competência de regulamentação sobre cada matéria a elaboração dos planos de controlo e reporte de resultados. Compete igualmente a estas entidades a coordenação da respectiva operacionalização, devendo articular-se directamente com as demais entidades intervenientes de acordo com as atribuições específicas de cada uma.

Por forma a garantir o cumprimento das obrigações relativas à organização dos controlos oficiais, foi criado o Comité de Acompanhamento do Controlo Oficial (CACO), a quem compete acompanhar a execução do PNCPI e pronunciar-se sobre cada uma das acções de coordenação. O CACO é constituído por representantes do GPP, que preside, e de todas as autoridades com competências de coordenação de planos de controlo (ASAE, DGV, DGADR, DGPA), bem como do INRB e da IGAP com o estatuto de observadores.

Quadro 1 – Competências e atribuições das principais entidades envolvidas no controlo oficial

	MADRP							MEI	MFAP
	GPP	DGV	DGPA	DGADR	IGAP	DRAP	INRB	ASAE	DGAIEC
Coordenação do PNCPI	X								
Regulamentação	X	X	X	X					
Coordenação dos controlos	X	X	X	X				X	
Execução dos controlos	X	X	X	X		X		X	X
Laboratórios		X				X	X	X	
Avaliação do risco	X	X		X				X	
Gestão do risco	X	X		X				X	
Comunicação do risco	X	X		X				X	
Auditorias		X				X		X	

ORGANIZAÇÃO DOS CONTROLOS

O PNCPI inclui um conjunto de planos específicos de controlo (total de 36), tendo como objectivo assegurar que o controlo oficial cobre 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 Reg. (CE) n.º 882/04 ou directamente da legislação comunitária e nacional específica para a matéria em questão.

De uma forma geral, podemos caracterizar os planos de controlo quanto:

- **Ao âmbito:** Podem englobar um ou mais temas/domínios da legislação alimentar, restringir-se a um sector ou subsector em concreto (produto específico) e/ou fase da cadeia alimentar;
- **À frequência das acções:** O controlo pode consistir em acções de carácter sistemático, regular ou mediante acções concretas e dirigidas e limitadas no tempo;
- **Ao procedimento de controlo:** Estes podem assumir a forma controlo documental, controlo de identidade e físico e controlo analítico.

Podem ser convocadas outras entidades com representatividade nos sectores da produção, transformação, comercialização e investigação no domínio das matérias englobadas pelo controlo oficial. Este órgão de articulação não prejudica quaisquer outras formas de comunicação/articulação formais e informais entre as várias entidades que participam no controlo oficial.

REVISÃO E AJUSTE DO PLANO

O ciclo de programação do PNCPI é de três 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 actualização dos conhecimentos técnicos e dos resultados das auditorias internas, externas ou do FVO. Compete a cada uma das entidades coordenadoras dos planos acompanhar estes desenvolvimentos e propor em sede de reunião do CACO a alteração ao PNCPI.

No âmbito do processo de operacionalização do PNCPI foram instituídos procedimentos de supervisão ou de auditoria interna e/ou externa, de forma a avaliar o desenvolvimento dos controlos oficiais, a sua correcta aplicação, assim como a adequação dos mesmos para alcançar os objectivos definidos, incluindo a efectiva integração dos mesmos. Constitui também objectivo das auditorias a identificação de boas práticas nas organizações para posterior disseminação a outras entidades intervenientes no planeamento e execução de controlos.

Como regra, todos os planos de controlo específicos são objecto de supervisão regular realizada pela respectiva entidade coordenadora. Esta supervisão visa, pelo menos, verificar se os controlos são executados de acordo com o planeado (frequência e procedimentos) e se existe necessidade de introduzir ajustamentos no plano de controlo.

Ao nível do MADRP, a IGAP executa auditorias externas que poderão ter como foco um determinado plano de controlo específico ou incidir sobre a participação das entidades no PNCPI. No MEI, a ASAE assegura igualmente a execução de auditorias internas.

VANTAGENS DA INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLO

Com o objectivo de alcançar elevados níveis de eficiência e eficácia na coordenação, planeamento e operacionalização do PNCPI, pretende-se prosseguir uma estratégia que conduza a um crescente grau de integração, seja ao nível dos vários planos de controlo coordenados por cada uma das entidades, seja ao nível de diferentes entidades de cada ministério e entre ministérios. O grau de integração do PNCPI deve, pois, assentar numa lógica de complementaridade entre planos de controlo, partilha de recursos humanos e físicos (instalações, equipamentos ou laboratórios), sempre que necessário, e na harmonização de procedimentos entre diferentes intervenientes.

A elaboração e operacionalização do PNCPI, tratando-se de um processo dinâmico, permite identificar, através dos mecanismos criados para a sua revisão e ajuste, oportunidades reais de melhoria, uma vez que permite evidenciar lacunas, sobreposições ou redundâncias ao nível dos vários sistemas de controlo implementados. A crescente integração permitirá também potenciar ganhos ao nível dos custos associados à realização dos controlos.

Por outro lado, a melhoria da gestão/partilha da informação, relativa aos resultados obtidos ao nível de cada sistema de controlo, permitirá obter uma visão mais abrangente quanto ao cumprimento dos vários domínios da legislação alimentar ao longo de toda a cadeia alimentar nos diferentes sectores de actividade. Da qualidade da informação disponível dependerão as futuras avaliações do risco e conseqüente redefinição de prioridades de controlo, com evidentes vantagens também ao nível da melhoria da informação prestada ao consumidor, bem como aos próprios agentes do sector.



Neste contexto, o PNCPI constitui uma ferramenta de trabalho que se espera vir a potenciar ganhos reais de eficiência e eficácia, com reflexos ao nível dos objectivos que se pretendem atingir em matéria de segurança alimentar. Para os agentes económicos é igualmente expectável que a melhoria na articulação entre as várias autoridades venha a reflectir-se numa diminuição dos custos de contexto decorrentes da redução no número de controlos a que se encontram sujeitos e respectivos custos financeiros associados (não duplicação de actos de controlo físicos ou administrativos e pela focalização dos controlos nos operadores que apresentem maior risco de incumprimento).

Por outro lado, dentro de uma lógica de prestação de contas, a futura publicação de resultados de forma agregada irá tornar mais visível junto das partes interessadas, sejam estas consumidores ou operadores da cadeia alimentar, a importância e os impactes das actividades desenvolvidas por cada uma das entidades intervenientes.

Para terminar, importa salientar que o início de operacionalização do PNCPI não constitui de forma alguma o ano zero do controlo oficial em Portugal, procurando antes constituir uma nova metodologia de trabalho que se pretende ser conseqüente ao nível da segurança alimentar.

Francisco Toscano Rico, Direcção de Serviços Normalização e Segurança Alimentar do GPP – Gabinete de Planeamento e Políticas do MADRP