

Análise das medidas de intervenção regulatória de estabelecimento de critérios de composição e rotulagem para produtos à base de cereais integrais (RDC nº 493 da ANVISA, de 15 de abril de 2021)

Carlos Eduardo Gonçalves¹⁷

Flávia Macedo Rocha de Godoi¹⁸

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é avaliar os aspectos de falha de mercado e de eficiência dos mecanismos de regulação propostos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, mediante a publicação da Resolução N. 493, de 15 de abril de 2021, sobre o estabelecimento de critérios de composição e rotulagem para produtos à base de cereais integrais.

Conforme Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional, publicado pela ANVISA em maio de 2018¹⁹, as medidas de informação são uma das principais estratégias adotadas pelos governos para promoção da alimentação adequada e saudável. Ainda, segundo o relatório, o Brasil foi um dos pioneiros na adoção de rotulagem nutricional obrigatória, com o objetivo de fomentar a seleção consciente de alimentos, a partir do conhecimento de seus nutrientes e representatividade na sua composição.

O Brasil já possui uma série de regulações bem-sucedidas de rotulagem, dentre elas, destacam-se:

- a) Instrução Normativa nº 19 do Ministério de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de 28 de maio de 2009, sobre os mecanismos de controle e informação da qualidade orgânica;
- b) Resolução - RDC Nº 40 da ANVISA, de 8 de fevereiro de 2002, sobre rotulagem de alimentos e bebidas embalados que contenham glúten;
- c) Resolução - RDC Nº 332 da ANVISA, de 23 de dezembro de 2019, sobre os requisitos para uso de gorduras trans industriais em alimentos.

No tocante aos aspectos de rotulagem, o Decreto-Lei nº 986/1969 e a Resolução 259/2002 estabelecem que os alimentos não podem ser descritos

¹⁷ Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Mato Grosso e possui MBA em Gestão de Negócios pela Universidade de São Paulo. Atualmente, é mestrando em Economia pelo IDP e Sócio-Diretor da Consultoria Elogroup.

¹⁸ É contadora, mestranda em Economia pelo IDP e servidora da ANAC.

¹⁹

http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/2977862/An%C3%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+sobre+Rotulagem+Nutricional_vers%C3%A3o+final+3.pdf/2c094688-aece-441d-a7f1-218336995337.

com denominações que possam induzir o consumidor a erro quanto à verdadeira natureza, composição e qualidade do alimento. Contudo, até então, os produtos de cereais, amidos, farinhas e farelos eram regulamentados pela ANVISA por meio da RDC N° 263/2005, que não possuía critérios de identidade e qualidade para caracterizar um produto como integral.

Dessa forma, a ausência de critérios de composição e de rotulagem em produtos à base de cereais integrais, a escolha não consciente de produtos por parte do consumidor ou a concorrência desleal por parte de empresas por fornecer informações inverídicas nos seus rótulos são pontos que carecem de análise.

CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

O consumo de grãos integrais tem sido associado a maior ingestão de nutrientes e melhora da dieta alimentar. Contudo, a ausência de critérios de composição nos produtos à base de cereais integrais tem caracterizado falha de mercado. Essa assimetria de informações entre fabricantes e consumidores pode induzir a engano quanto à verdadeira composição dos produtos, influenciar escolhas alimentares de forma equivocada, além de gerar concorrência desleal.

Internacionalmente, essa mudança esteve amparada nas recomendações elaboradas pela OMS. Em 2003, o Relatório Técnico sobre Alimentação, Nutrição e a Prevenção de Doenças Crônicas²⁰ revisou as evidências sobre a relação entre os padrões alimentares e o risco de desenvolvimento de Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), mostrando que o consumo excessivo de certos nutrientes estava na gênese de várias dessas enfermidades.

Segundo o relatório A Estratégia Global Sobre Alimentação, Atividade Física e Saúde²¹, referente à 57ª Assembleia Mundial de Saúde, realizada em maio de 2004, foram realizadas diversas recomendações aos governos sobre a promoção da alimentação saudável e da prática de atividades físicas. No rol dessas recomendações, encontra-se a implementação da rotulagem nutricional frontal em complementação à tabela nutricional, a fim de auxiliar os consumidores na realização de escolhas alimentares conscientes.

Também, segundo a Declaração de Roma sobre Nutrição (ICN2)²², dentre os compromissos assumidos pelo Brasil, destaca-se o de empoderamento das pessoas e a criação de ambientes que favoreçam a realização de escolhas conscientes para hábitos alimentares saudáveis e práticas adequadas de amamentação e alimentação infantil, por meio do

²⁰ https://www.who.int/nutrition/publications/pressrelease32_pt.pdf.

²¹ <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/ebPortugues.pdf>.

²² <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/saude-da-populacao/brasil-assina-declaracao-de-roma-sobre-nutricao-e-marco-de-acao/7983/>.

aprimoramento das informações de saúde e nutricionais e de ações de educação.

O documento cita, ainda, as seguintes ações para o cumprimento desse compromisso:

- a) adoção de instrumentos regulatórios e voluntários para promoção de dietas saudáveis como políticas de publicidade e de rotulagem e incentivos econômicos, de acordo com as regras do Codex Alimentarius e da OMC; e
- b) implementação de educação nutricional e de intervenções de comunicação, baseada nas diretrizes alimentares nacionais e coerente com as políticas de alimentação, por meio do aperfeiçoamento dos currículos escolares, da educação nutricional nos serviços de proteção social, saúde e agricultura, das intervenções comunitárias e das informações no ponto de venda, incluindo a rotulagem.

ANÁLISE DA FALHA DE MERCADO

Na teoria tradicional de competição perfeita, empresas e consumidores são definidores de preços, possuindo informação completa sobre a qualidade do bem e o preço do mercado. Contudo, falha de mercado ocorre quando os mecanismos de mercado, não regulados e deixados livremente ao seu próprio funcionamento, originam resultados econômicos não eficientes ou indesejáveis ao ponto de vista social. Para esses casos, o governo pode guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado, resolvendo as falhas existentes.

Segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC, no panorama do mercado nacional de produtos à base de cereais integrais e de avaliação da rotulagem e publicidade de diversas marcas de biscoitos integrais, realizada em março de 2016, de 14 biscoitos que se declaram integrais, apenas três contêm farinha de trigo ou cereal integral como principal ingrediente e nenhum tem alto teor de fibras.

A ausência de critérios de composição e de rotulagem em produtos à base de cereais integrais tem caracterizado falha de mercado, em que a assimetria de informações entre fabricantes e consumidores pode induzir a engano quanto às verdadeiras características de composição dos produtos. Como consequências da assimetria de informações, destacam-se:

- a) escolhas alimentares equivocadas;
- b) práticas enganosas no mercado;
- c) concorrência desleal no mercado;
- d) desestímulo à reformulação positiva de produtos à base de cereais;

- e) menor oferta de produtos à base de cereais com constituintes integrais; e
- f) insegurança jurídica.

ANÁLISE DO TAMANHO DA FALHA DE MERCADO

De acordo com um estudo da agência de pesquisa Euromonitor²³, o mercado de alimentação ligado à saúde e ao bem-estar cresceu 98% no país de 2009 a 2014. O setor movimenta US\$ 35 bilhões por ano no Brasil, que é o quarto maior mercado do mundo. Ainda, segundo a pesquisa, para 28% dos brasileiros, consumir alimentos nutricionalmente ricos é muito importante e 22% da população opta por comprar alimentos naturais e sem conservantes.

Por outro lado, segundo dados da OMS²⁴, as Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) são as principais causas de morte no mundo, sendo responsáveis por 70% dos 56,4 milhões dos óbitos ocorridos em 2015. No Brasil, essas doenças correspondem a 74% dos óbitos, com destaque para as doenças cardiovasculares, o câncer e a diabetes, que juntos representam mais de 50% da mortalidade da população brasileira. Embora essas doenças possuam relação com diversos fatores, elas compartilham quatro principais fatores de risco relacionados aos aspectos comportamentais:

- a) alimentação inadequada;
- b) uso abusivo de álcool;
- c) tabagismo; e
- d) sedentarismo.

Segundo o Relatório Preliminar de AIR sobre Rotulagem Nutricional²⁵, publicado em maio de 2018, as pesquisas populacionais indicam que, entre 1974 e 2013, o excesso de peso mais que dobrou na população brasileira adulta, chegando à marca de 82 milhões de indivíduos. Entre os homens, essa prevalência passou de 18,5 para 57,3% e, entre as mulheres, de 28,7 para 59,8%. No caso da obesidade, a prevalência entre os homens aumentou seis vezes, passando de 2,8 para 17,5%, neste período. Entre as mulheres, essa prevalência triplicou, indo de 8 para 25,2%. Essas condições acometem, ainda, parcela significativa da população infantil e dos adolescentes. Segundo dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), referente aos anos 2008 e 2009, 33,5% das crianças entre cinco e nove anos têm excesso de peso e 14,3%, obesidade. Para os adolescentes, esses números são de 20,5 e 4,9%, respectivamente.

²³ <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/artigos/home/segmento-de-alimentacao-saudavel-apresenta-oportunidades-de-negocio.f48da82a39bbe410VgnVCM1000003b74010aRCRD>.

²⁴ <https://setorsaude.com.br/10-principais-causas-de-morte-no-mundo-de-acordo-com-a-oms/>.

²⁵ http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/2977862/An%C3%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+sobre+Rotulagem+Nutricional_vers%C3%A3o+final+3.pdf/2c094688-acee-441d-a7f1-218336995337.

O relatório destaca o elevado impacto nos gastos do Sistema Único de Saúde, indicando que, só em 2011, estima-se o gasto de R\$ 488 milhões com tratamentos relacionados à obesidade na população adulta.

A Estratégia Global sobre Alimentação, Atividade Física e Saúde, da Organização Mundial de Saúde (OMS)²⁶ recomenda que os países desenvolvam estratégias para estimular o aumento do consumo de cereais integrais pela população.

Dentre as medidas indicadas pelo Guia Alimentar para a População Brasileira²⁷, editado pelo Ministério da Saúde, é destacada a seguinte recomendação:

A recomendação de dar preferência às formas integrais dos alimentos é justificada pelo fato de que a manutenção do teor de vitaminas e minerais do produto original depende do grau de processamento a que o alimento é submetido. Uma técnica comum de processamento de cereais é a refinação. As vitaminas, minerais, ácidos graxos essenciais e fibras são preservados no arroz e na farinha de trigo integrais, mas o arroz branco, o pão branco e a farinha e as massas comuns refinadas perdem a maior parte das vitaminas, os minerais, os ácidos graxos e as fibras. Já a técnica que processa o arroz parboilizado permite reter mais vitaminas do complexo B e óleos, se comparado com o arroz branco, mas em teores menores do que os existentes nos alimentos integrais.

Segundo o Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional²⁸, parcela representativa dos brasileiros não possui o nível de educação e de conhecimento que permita a compreensão das informações constantes na tabela nutricional. Além disso, a variabilidade do teor nutricional dos alimentos e dos métodos usados para determinar esse valor também podem gerar informações nutricionais erradas ou imprecisas, aumentando o problema de interpretação.

A assimetria de informação sobre o valor nutricional dos alimentos fomenta escolhas erradas, mesmo quando os consumidores estão buscando realizar melhores escolhas alimentares. Por outro lado, um dos principais motivos pelo uso de insumos refinados pelos fabricantes é o aumento da durabilidade do produto, reduzindo os custos de perda.

Nesse sentido, o aperfeiçoamento da rotulagem é essencial para a comunicação entre o produto e o consumidor, sendo importante para orientar o consumidor na escolha adequada de alimentos. Os rótulos presentes nos alimentos influenciam diretamente o consumidor no momento da compra,

²⁶ https://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/cb11344/strategy_english_web.pdf.

²⁷ https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2008.pdf.

²⁸ http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/2977862/An%C3%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+sobre+Rotulagem+Nutricional_vers%C3%A3o+final+3.pdf/2c094688-acee-441d-a7f1-218336995337.

logo, podem reduzir as escolhas alimentares equivocadas, tornando o mercado mais eficiente.

CAPACIDADE DE O GOVERNO PROVER UMA MELHOR SOLUÇÃO EM RELAÇÃO AO MERCADO

Sob o ponto de vista puramente econômico, e dada a situação exposta de não eficiência de mercado, é importante avaliar a real capacidade do Governo de alcançar os objetivos pensados e de melhorar o bem-estar social.

Uma primeira alternativa é a “não ação”. Nesse caso, é importante considerar que a tabela nutricional não atende às necessidades de informação da população. Em especial, para conseguir processar e entender as informações técnicas, é necessário alto nível de educação e de conhecimento nutricional, o que não corresponde com a realidade brasileira.

Outra possibilidade seriam as medidas não compulsórias, tais como mecanismos de incentivo, autorregulação, correção e ações de educação e de informação.

Em relação à autorregulação, diversas empresas de alimentos têm buscado desenvolver, de forma voluntária, modelos de rotulagem nutricional frontal. Contudo, ainda se restringem a poucas empresas, não obtendo a abrangência necessária para atender o conjunto da população.

Conforme observado no mercado dos Estados Unidos²⁹, medidas de autorregulação em grandes mercados geram proliferação de padrões, aumentando a assimetria de informação e gerando confusão nos consumidores, além de favorecer a competição desleal, através da adoção de modelos não qualificados, destinados apenas à promoção do produto.

Outra opção seria a Correção, em que parte da indústria define os seus próprios padrões, com respaldo legal. Tendo em vista que o Governo já regula rotulagem para produtos para fins nutricionais, a questão dos produtos à base de cereais integrais se apresenta muito mais como falha de regulação que, segundo documentação analisada, não vislumbra a possibilidade de uso da correção para resolver as inconsistências normativas que contribuem para o problema regulatório.

Outra possibilidade seria a de aplicar medidas de educação e informação, como, por exemplo, a realização de campanhas que ajudassem os consumidores a realizarem melhores escolhas a partir da análise da tabela nutricional, mesmos sem a rotulagem frontal.

²⁹ IOM. Examination of Front-of-Package Nutrition Rating Systems and Symbols: Phase I Report. Washington, DC: The National Academies Press. 2010.

Nesse ponto, é importante avaliar os impactos e as reais capacidades do Governo de implementar tal estratégia, ou de repassar ao mercado os custos de implementá-las. Cabe ainda destacar a baixa abrangência e o histórico de desarticulação das medidas de educação alimentar sobre o uso da rotulagem da tabela nutricional. Embora seja importante persistir na estratégia de educação contínua, tal iniciativa tem um tempo significativo e de baixa efetividade.

Um outro exemplo mais ligado à informação é a edição, pelo Ministério da Saúde, do Guia Alimentar para a População Brasileira. Embora rico em conteúdo, tal publicação ainda está distante do dia a dia da população.

Diante da incapacidade de o mercado resolver sozinho o problema da falha de mercado, principalmente considerando o número de agentes, uma alternativa seria a intervenção do Estado a partir de medidas regulatórias que apoiassem a mudança do comportamento dos agentes econômicos.

Por fim, considerando que já existe um conjunto de regulamentações sobre rotulagem, a implementação de tais mudanças propostas trariam uma aplicação de custo marginal por parte dos fabricantes.

EFEITOS INDESEJADOS

Embora as medidas propostas possam trazer possíveis benefícios imediatos e de médio e longo prazo para os consumidores, há possibilidade de que tais intervenções resultem em efeitos indesejados, tais como:

- a) custos adicionais para os consumidores, uma vez que alguns dos produtos podem se destacar, o que pode elevar seus preços;
- b) eventual desabastecimento do mercado de embalagens, pela necessidade de readequação;
- c) necessidade de aperfeiçoamento das ações de fiscalização da rotulagem nutricional; e
- d) necessidade de aprimoramento da capacidade laboratorial para análise dos produtos.

CONCLUSÃO

Vale destacar que o principal objetivo da rotulagem é melhor informar aos consumidores os aspectos nutricionais dos alimentos, e fomentar melhores escolhas para sua alimentação.

Sabemos que a melhoria da saúde é resultado de diversos outros fatores como, por exemplo, medidas de educação e de atividade física. Portanto, apesar da clara falha de mercado e das oportunidades de aprimoramentos, não é correto pensar que a melhoria da rotulagem nutricional

será a solução para os desafios alimentares dos brasileiros. Contudo, é importante destacar que essa medida é facilitadora e indutora da mudança dos hábitos alimentares.

Por fim, cabe destacar a necessidade de aprofundamento da análise aqui apresentada, principalmente em relação aos dados de políticas similares, ou da mesma política já adotada em outros países. Essa análise pode fortalecer a decisão sobre a efetividade ou não da referida Resolução.

