

PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

Convênio IPEA/FJP



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
DIRETORIA DE PROGRAMAS PÚBLICOS
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

PERSPECTIVAS DE UMA POLÍTICA
DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

PARTICIPANTES:

LUIS AURELIANO GAMA DE ANDRADE

MARCOS ANTÔNIO E.L.S. COIMBRA

SERGIO DE AZEVEDO

RAYMUNDO MENDES FERREIRA

DIRETORIA DE PROGRAMAS PÚBLICOS

BELO HORIZONTE

MAIO - 1977



Í N D I C E

1.0	<u>Marco Institucional</u>	1
2.0.	<u>Ministério da Indústria e Comércio</u>	13
2.1.	Instituto do Açúcar e do Alcool	15
2.2.	Comissão Executiva do Sal	30
2.3.	Instituto Brasileiro do Café	43
2.4.	Instituto Nacional de Pesos e Medidas Conselho Nacional de Metrologia, Padro nização e Qualidade Industrial	54
3.0.	<u>Ministério da Saúde</u>	94
3.1.	Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia	97
3.2.	Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos	129
3.3.	Comissão Nacional de Normas e Pa- drões para Alimentos	141
	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição	156
4.0.	<u>O Ministério da Fazenda</u>	174
4.1.	Conselho Interministerial de Preços	176



5.0. Ministério da Justiça	211
5.1. Conselho Administrativo de Defesa Econô mica	213
6.0. Ministério da Previdência e Assistência Social	239
6.1. Central de Medicamentos	241



Tenta-se, nesta e na seguinte seção, uma primeira abordagem ao conjunto das instituições que operam no campo da proteção ao consumidor. Ela será conduzida em dois momentos, buscando o primeiro uma visão compreensiva desse conjunto, para se passar, posteriormente, à análise detida de cada um de seus elementos constituintes. Fica para a última parte deste trabalho a tarefa de refazer o todo para a sugestão de políticas.

Em termos compreensivos, portanto, o conjunto dessas instituições pode ser concebido como composto de dois grandes tipos de agências. De um lado, existem aquelas que tem no controle sua meta maior, e que serão assim denominadas. De outro há agências cuja atuação básica está na regulação, isto é, na formulação de políticas normativas, seja para um setor ou sub-setor, seja para o conjunto da sociedade.

As primeiras caracterizam-se por seu papel de intérpretes institucionais de políticas regulatórias, estabelecidas por instância superior. São elas que operacionalizam as normas, adaptando-as às situações e metas de conjuntura e ao funcionamento concreto de determinado setor produtivo. Desfrutam, portanto, de variável grau de liberdade na interpretação e aplicação dessas normas. Pressupõem, instituições hierarquicamente mais altas e, por vezes, agências a quem podem recorrer ou delegar a execução de suas finalidades, quando não contam com departamentos próprios de fiscalização. Estes, não raro, se tornam sua imagem perante a sociedade. A integração vertical não é, entretanto, traço essen



cial.

No que respeita à regulação, tem-se em mente a que as instituições basicamente normativas, de atuação restrita ou ampla. Por regulação restrita entende-se a formulação de normas específicas para um dado sub-setor, reservando-se a caracterização de ampla para aquela que visa a manter ou criar um formato social, laço senso. Em outros termos, as primeiras estabelecem normas particulares para um sub-setor econômico, enquanto que as segundas legislam para setores inteiros da economia ou mesmo para ela como um todo.

Se as fronteiras conceituais entre estes dois tipos de instituições, de controle ou de regulação, são razoavelmente firmes, na prática são tenues e difusas. Há agências encarregadas de políticas de controle com atuação normativa lado a lado com órgãos reguladores que controlam eles mesmos o cumprimento de suas decisões, contudo, na atuação concreta um aspecto é sempre privilegiado em relação ao outro.

A opção de considerar que uma instituição seria caracterizada de uma ou de outra forma baseou-se tanto no desempenho do órgão quanto na percepção de seus membros, bem como na avaliação de seu papel por agências com quem interage. Esta decisão não esquece a existência de interpenetrações, o que ficará claro na apresentação de cada uma.

Definidos os tipos de instituição, resta ainda por estabelecer que órgãos de regulação e que órgãos de controle pertencem ao campo da proteção ao consumidor. Tal escolha exige, preliminarmente, a reflexão sobre que consumidor proteger, a amplitude desta proteção e em que áreas deva ela incidir.

Em sociedades onde o mercado é a principal referência das ações, sejam elas estritamente econômicas ou não, estabelecer a partir de onde os indivíduos se tornam os "consumidores" de que o Estado deve se ocupar não é questão automática.



Optou-se por considerar consumidor o indivíduo que comparece ao mercado para comprar um bem de uso final, cabendo-lhe a proteção do Estado neste ato quando aquele é insubstituível e fundamental para seu bem-estar e saúde. Esta proteção, por sua vez, deve se manifestar nos aspectos de qualidade, quantidade e preço.

À luz destas considerações, definiram-se as áreas de alimentos e medicamentos como básicas, e as agências em carregadas de cuidar dos três aspectos referidos como objeto prio deste nível de investigação.

A análise que se fará destas, por outro lado, foi conduzida com a perspectiva centrada no que elas possuem de impacto imediato na proteção ao consumidor. Não se trata, portanto, de análise exaustiva e final sobre sua vida complexa, sobre seus vários tipos de problema e sua história, mas de um diagnóstico focado no tema do consumidor, que faz referência a estes níveis, mas não os esgota.

O quadro institucional de que se vai ocupar composto exclusivamente de agências federais, quer sob o regime de administração direta ou não. Foram excluídas as instituições nível estadual, bem como as representações regionais ou estaduais de órgãos federais, pois sua ação é restrita e repetidora de instruções oriundas do nível federal.

Políticas de Controle Competição e Competências

As políticas de controle emanam de agências ligadas a vários Ministérios, havendo, grosso modo, uma especialização onde preço é atribuição da Fazenda, qualidade compete à Saúde e à Agricultura e quantidade, à Indústria e Comércio. Em ponto menor, outros Ministérios surgem também, sem, contudo, afetarem a supremacia dos anteriores.



Antes de passar a sua descrição, cabem algumas considerações gerais. Existe aparente simplicidade, decorrente da especialização, quando se confrontam os três aspectos mencionados. Trata-se de aparência, sobretudo porque, na prática, as competências se entrecruzam, gerando panorama confuso. Destarte, se a fixação de preço é atribuição do Ministério da Fazenda através do Conselho Interministerial de Preços, CIP, agências de atuação setorial tem também voz nesta decisão.

Tratam-se de órgãos que atuam em áreas específicas, com competência para promover estudos visando à fixação de preços, bem como para sugerí-los ao CIP. Destes, são relevantes para o campo em apreço a Comissão Executiva do Sal, CES, o Instituto do Açúcar e do Alcool, IAA, e o Instituto Brasileiro do Café, IBC, vinculados ao Ministério da Indústria e Comércio.

O aspecto de quantidade, se é responsabilidade formal da Indústria e Comércio, é também atributo de instituições ligadas a outros Ministérios, quando ao fixar preços terminam por influenciar volumes e pesos postos no comércio.

No tocante à qualidade, Saúde e Agricultura convivem em região de fronteiras nebulosas, ora competindo, ora completando-se, ora abandonando um setor por acreditar que cabe ao outro.

É uma forma simplificada de conceber as atribuições de cada órgão presumir que tenham uma única função. Quando se diz, portanto, que um órgão disciplina preços, qualidade ou quantidade dos bens de consumo, ressalta-se o essencial de seu papel. É óbvio, contudo, que quando se fixa um nível de preço, por exemplo, com ele variam qualidade e a quantidade. Ou, de outro ângulo, a verificação de fraudes em quantidades é feita tendo como referência um preço e uma qualidade.

A rigor, portanto, cada um destes aspectos po-



de se expressar como função de outro. Poder-se-ia argumentar, desta forma, que se o fundamental é a quantidade, o preço é variável dependente e a qualidade torna-se uma simples questão de quantidades de ingredientes. Se o preço é crítico as quantidades e qualidades passam a ser vistas como secundárias, importando, acima de tudo, que um nível de preço seja mantido, quer para assegurar aumentos controlados no Índice Geral de Preços, quer para permitir a sobrevivência de uma empresa. Quando a qualidade é o essencial, preço e quantidade passam a se determinar por ela.

Estas considerações não são acadêmicas ou simplesmente terminológicas. No fundo, algo como esta discussão se encontra presente nas formas de relacionamento inter-institucional no campo da proteção do consumidor. Cada órgão setorial, de fato, vive a certeza de que seu papel é central, o que dificulta sobremaneira a ação concertada e homogênea.

É neste sentido que se pode falar em relações competitivas no interior do campo que nos interessa. Elas são ainda mais acentuadas, no entanto, quando se trata de agências preocupadas com o mesmo aspecto, vale dizer, com aquelas que atuam na qualidade, especialmente de alimentos.

Na divisão inter-ministerial do trabalho, existe uma aparente especialização entre os "ministérios da produção" e os demais. Caberia aos primeiros fomentar a produção nos seus campos próprios, ficando os restantes com o papel de desfazer danos porventura acarretados pela ação ou inação dos anteriores.

Isto não é, porém, o que acontece. Em seu desenvolvimento, os Ministérios da produção criaram suas próprias agências de controle, seja de preço, seja de quantidade ou qualidade. Assim, instituíram-se, dentro do Ministério da Agricultura, o Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal, DIPOA, e o Departamento Nacional de Serviços de Comercialização, DNSC; e, no Ministério da Indústria e Comércio, o Conselho Nacional de Metrologia, Padronização e Qualidade Industrial, CONMETRO,



e o Instituto Nacional de Metrologia, Padronização e Qualidade Industrial, INMETRO. Além destas, existem ainda no MIC agências com jurisdição sobre todos os aspectos de um produto, como o IAA, o IBC e a CES que possuem seus próprios departamentos de controle de qualidade.

Tais órgãos são paralelos, em parte a outros do Ministério da Saúde, especialmente o Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina e Farmácia, SNFMF e o Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos, LCCDMA. Estes tem como rationale para sua ação a preocupação com a saúde pública, e consideram que alimentos e medicamentos estão sob sua alçada.

Exemplo bastante ilustrativo destas afirmações é a existência de dois laboratórios, um vinculado à Saúde, outro à Agricultura, que se proclamam ambos Laboratório Central de Controle, o último restringindo-se depois para "de Produtos de Origem Animal" e o primeiro aspirando à totalidade: "de Drogas, Medicamentos e Alimentos". O LACEP faz parte da estrutura do DIPOA, enquanto que o LCCDMA é subordinado diretamente à Secretaria Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde.

Parece fora de dúvida que é pouco apropriado para um órgão de controle de qualidade localizar-se em instituição que tem o fomento da produção como norte de sua política. Teoricamente este raciocínio conduziria a situar no Ministério da Saúde todos os órgãos de controle direto ou indireto de qualidade.

A falácia destas colocações está, contudo, em que o Ministério da Saúde é também um "ministério da produção", se não em sua consciência, pelo menos em parte de sua prática. A atuação de suas agências de controle, quer de alimentos ou de medicamentos, vem pendendo significativamente para considerações de fomento destes setores produtivos, deixando de lado a lógica da "saúde pública" que deveria defender. Estas observações devem ficar mais claras quando se chegar à análise individual destas instituições.



Tem-se, de um lado, que o controle de qualidade é parte efetiva do esforço para dinamizar um setor produtivo, sobretudo se tem estas transações com o exterior, onde as exigências são mais rigorosas. É, assim, fora de dúvida, um investimento produtivo.

De outro lado, esse controle, quando efetivo, cria as condições para que os produtos cheguem ao mercado aptos para o consumo, sem causar danos à saúde do comprador. É, portanto, também um investimento em saúde pública.

A duplicidade de perspectivas dá lugar a problemas de árdua solução. A cada uma correspondem burocracias, que vêm com suspeição as tentativas de penetrar em seara que consideram privativa.

O principal momento em que estas competências cruzadas aparecem é na questão da fiscalização. O panorama chega a ser caótico, havendo agências com atribuições exatamente idênticas, com o agravante que, às federais, se acrescentam órgãos estaduais e até municipais. Isto ocorre na fiscalização de alimentos, responsabilidade da Agricultura e da Saúde, simultaneamente.

Um alimento qualquer, posto no comércio, pode ser apreendido pelos seguintes tipos de agentes, para fiscalização de sua qualidade:

- a) por um agente de qualquer Delegacia de Ordem Econômica estadual que o encaminha a um laboratório credenciado do Ministério da Saúde para análise;
- b) por qualquer policial baseado na Lei de Crimes Contra a Economia Popular, seguindo então o caminho anterior;
- c) por um fiscal de Secretaria Municipal de Saúde;



- d) por um fiscal de Secretaria Estadual de Saúde. Nos dois casos o alimento sob suspeita segue para um laboratório do tipo do anterior;
- e) por um fiscal do SNFMF, com o mesmo destino;
- f) por um fiscal da SUNAB, atualmente mais preocupado com a questão de preço, mas apto a zelar pela qualidade;
- g) por um fiscal de Secretaria Municipal de Agricultura;
- h) por um fiscal de Secretaria Estadual de Agricultura. Ambos atuam principalmente para produtos horti-granjeiros e podem vetar a comercialização do alimento;
- i) por um fiscal do DIPOA, para produtos de origem animal, que o encaminha ao LACEP, ou a um laboratório do Ministério da Agricultura;
- j) por um fiscal do DNSC, para sucos e bebidas, e o alimento segue o mesmo processo.

Este quadro, onde aparentemente, é tão fino o pente do controle de qualidade que um comprador de alimentos poderia se julgar seguro, ao par que mostra como pode ser congestionada^a uma confluência burocrática, sugere como Saúde e Agricultura pretendem cobrir uma mesma área, gerando assim competição e desacordos.

Se, na área do controle de qualidade, a competição é muito visível, em preços e quantidades não deixa de existir, sendo, contudo, sensivelmente menor. Quanto a preços, com a criação do CIP, os antigos postulantes à liderança do setor foram gradativamente afastados, sobrevivendo apenas como seus interlocuto



res.

Quanto à quantidade, se não padece o setor da competição existente nas anteriores, falta-lhe a estruturação institucional mínima. Condicionada às determinações de preço e qualidade, a área de controle de quantidade tornou-se residual e menor.

Instituições e Políticas de Regulação

Para não alargar exageradamente o âmbito da análise, considerou-se instituição de regulação aquela de onde emanam, recorrente e predominantemente, políticas regulatórias sobre alimentos e medicamentos. Podem ser classificadas, segundo o âmbito, em restrita e ampla. A estas duas categorias poder-se-ia acrescentar uma terceira constituída das agências que, sob forma indireta, promovem regulação.

Fazem parte da primeira categoria as agências públicas criadas para estabelecer normas de qualidade e quantidade, critérios para fiscalização e métodos de análise. No tocante a alimentos, têm-se a Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos, CNNPA; para medicamentos, nada de semelhante existe, restando ao Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina e Farmácia algumas atribuições vagamente assemelhadas.

No que toca ao aspecto de quantidade o CONMETRO tende a assumir lugar ainda vago, mas vem encontrando dificuldades de implementação, como veremos em outra parte do trabalho.

A segunda categoria é composta de agências voltadas para recompor ou criar condições para o funcionamento efetivo dos mecanismos de mercado. Partem do diagnóstico de que os problemas que afetam a oferta, tanto em volume como em qualidade, podem ser solucionados desde que se recriem as condições de con



corrência ou acesso que configuram um mercado perfeito.

Em termos de regulação ampla, destaca-se a Superintendência Nacional do Abastecimento, SUNAB, antes figura isolada e maior, que divide hoje o lugar com a Companhia Brasileira de Alimentos, COEAL, com o Conselho Nacional de Abastecimento, CONAB, e com o CIP. Sua trajetória será vista adiante. Resalte-se, ainda, que a SUNAB, no passado um órgão misto, onde controle e regulação estavam firmemente unidos, tende cada vez mais a se configurar exclusivamente como agência de controle.

O caso limite de regulação ampla corporificado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE. Como se verá, o CADE possui as mais vastas atribuições de regulação, ao se constituir como um tribunal especial de preservação das regras do jogo econômico. Seus problemas, descritos adiante, tornam, contudo e paradoxalmente, uma instituição menor no campo da proteção ao consumidor.

Finalmente, no que seria a terceira categoria, podem-se encaixar outros tipos de instituições, tanto distributivas quanto diretamente produtivas. Neste caso, seu caráter regulador decorre do efeito que exercem sobre as empresas privadas e sobre os demais órgãos que atuam no campo, mais do que sua ação direta.

Trata-se de regulação, ainda que não se expõem normas, pois está em questão a formulação de um marco para um setor econômico, que pode ser encorajado inclusive por investimentos. O efeito perseguido é a criação de um formato que melhor se adeque aos objetivos sociais, isto é, normatividade de âmbito amplo.

Nos campos de alimentos e medicamentos, os principais exemplos deste último tipo são o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, INAN, a Central de Medicamentos, CEME e a



COBAL. Todos, como se verá em sua análise individual, não possuem a proteção ao consumidor entre seus objetivos explícitos, mas vieram a tornar-se referência obrigatória quando se pensa no tema.

Antes de concluir esta seção, deve-se salientar que os papéis de controle e reulação se vem frequentemente unidos, especialmente nas agências do âmbito do Ministério da Agricultura. Os já mencionados Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal, DIPOA, e Departamento Nacional de Serviços de Comercialização, DNSC, são orientados por instruções normativas internas. Em ambos os casos trata-se de produtos de alçada da CNNPA, mas a força própria de uma longa atuação isolada em suas áreas respectivas, acabou gerando direitos adquiridos, entre elas o de legislar por si mesmos.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

2.0 - AGÊNCIAS VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO



APRESENTAÇÃO

Dentro das colocações iniciais deste trabalho, o Ministério da Indústria e do Comércio se configura essencialmente como um "Ministério da Produção", uma vez que seus objetivos básicos são o fomento, a diversificação e o desenvolvimento do complexo produtivo.

Na sua estrutura atual, entretanto, existem órgãos que intervêm diretamente na questão do consumidor, ao propor preços, controlar qualidade e definir políticas sobre alguns alimentos básicos.

Ao lado destes, vamos encontrar agências voltadas para a regulação das transações comerciais, no que toca a qualidade, embalagens, qualidade e padronização industrial.

Pertencem à primeira categoria instituições fundamentalmente de controle, como o Instituto Brasileiro do Café, IBC; o Instituto do Açúcar e do Alcool, IAA; e a Comissão Executiva do Sal. A análise destes órgãos privilegia seu desempenho frente ao problema do Consumidor, sem pretender portanto, ser exaustiva.

No segundo grupo situa-se o Conselho Nacional de Metrologia, Padronização e Qualidade Industrial, CONMETRO, órgão essencialmente normativo, e seu braço executivo, o Instituto Nacional de Pesos e Medidas, INPM. Este, apesar de estar em fase de extinção, continua atuando, pelas dificuldades da implantação de seu sucessor legal, o Instituto Nacional de Metrologia, Padronização e Qualidade Industrial, INMETRO.

O estudo do CONMETRO e do INPM/INMETRO foi realizado simultaneamente, em virtude de suas complementariedades e por representarem as peças básicas do Sistema Nacional de Metrologia, conforme se verá a seguir.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

2.1 - INSTITUTO DO AÇUCAR E DO ÁLCOOL



2.1. INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL

A intervenção estatal na economia do açúcar tem suas origens no império. Ela cresce no primeiro período republicano e se institucionaliza já no início do Governo Vargas, com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool, IAA, em 1933. Sua ação cobre desde a produção de matéria-prima, regulando o corte, transporte, pesagem e beneficiamento de cana, passando pela produção, distribuição, consumo e transporte do açúcar, até a arbitragem e regulação das relações entre fornecedores e produtores e destes com os lavradores. Mais especificamente, é competente para tomar medidas as mais diversas, visando o equilíbrio entre a demanda e oferta, estabilização de preços, exportação, divisão de mercados, com o objetivo de balancear a produção por todas as zonas produtoras e arbitrar os conflitos que porventura surjam no interior da economia açucareira. Cabe-lhe fixar os preços da tonelada de cana e da saca do açúcar, a cota de cada fornecedor e de cada usina, mantendo sob estrito controle do Estado a política de contingenciamento. (1)

Esta amplitude de atribuições contrasta, no entanto, com a escassez de recursos, principalmente de recursos humanos, com a excessiva burocratização dos serviços, que o status de autarquia não resolveu. Agências mais poderosas, contando com uma alocação mais eficiente de recursos e com maior agilidade administrativa terminaram por esvaziar o IAA. Vale a pena repassar os principais momentos da evolução da economia açucareira e o processo de progressiva intervenção estatal no setor.

ASPECTOS HISTÓRICOS

A rigor, esta intervenção remonta ao período im

(1) Fernando Jungman - O Direito da Agro-indústria Açucareira-Ed. Revista dos Tribunais, 1971.



perial. Provavelmente, a principal medida que pode ser considerada o marco inicial desse processo foi o estabelecimento de condições especiais de financiamento e subsídios governamentais, por parte do Banco de Crédito Real às companhias que se propusessem a organizar "engenhos centrais" para fabricar açúcar de cana, regulamentados pelo decreto imperial nº. 2.687, de 6 de novembro de 1875.

Apoiados em seu poder político e econômico, e auxiliados pela intervenção paternal do estado monárquico, os produtores rapidamente iniciam a reorganização das atividades açucareiras, instalando diversos engenhos centrais, levando ao crescimento acelerado do número de unidades produtoras de açúcar no país. Em 1883, novas vantagens seriam concedidas pelo Estado, como a isenção de direitos e do pagamento do expediente de 5% sobre as formas e passadeiras de ferro para purgar e refinar açúcar e a independência de autorização para explorar engenhos centrais conforme o Dec. nº. 10.165, de 12 de janeiro de 1889.

Com a proliferação das centrais e a modernização da atividade açucareira, a produtividade cresceu sensivelmente, originando os primeiros conflitos em torno do fornecimento de matéria-prima. Esses conflitos terminam provocando a intervenção do Estado, que neste momento restringe-se à arbitragem de casos específicos. Mas seria este o fio condutor que orientaria, no futuro, a intervenção crescente e determinaria, em última instância, a criação de uma autarquia com amplos poderes, voltada integralmente para o setor.

Entre a proclamação da República e a Revolução de 30, não fez mais o governo que manter com desvelo a estrutura paternal concebida no antigo regime e alimentar a indústria, estratégica no período agro-exportador, com benefícios compensadores. Manteve-se a regulamentação pretérita quanto ao fornecimento da cana de açúcar, que previa cotas de fornecimento, e foram concedidos, em 1890, novos estímulos para o aperfeiçoamento das usinas. Sete anos depois, atendendo ao peso das pressões da oligarquia do



açúcar, o governo suprimiu a fiscalização dos engenhos centrais.

Em 1910, 1922 e 1927 novas e importantes decisões são tomadas criando, respectivamente, a Estação Experimental para cana de açúcar em Campos, RJ, a Caixa Nacional para Exportação de Açúcar para o Estrangeiro e o Programa de Combate às pragas da cana.

Esboçava-se, desde o início, conteúdo básico da ação governamental para o setor: fortemente protecionista, voltada para a defesa do produtor, a estabilização de preços, o apoio sistemático à modernização das usinas, o aumento da produtividade e a exportação. Esta a vocação, de resto natural, que já no Governo Vargas orientaria a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool.

Com a Revolução de 30, são tomadas várias medidas, que reforçam, cada vez mais, o intervencionismo estatal. Intervenção protetora, concebida nos moldes tradicionais do Estado paternalista, que intervém para subsidiar e complementar o esforço privado. No curto intervalo de três anos, cinco Decretos são baixados culminando com a criação do IAA.

Pelo Decreto 20.401, de 15 de setembro de 1931, adotam-se medidas para a defesa da indústria e o comércio do açúcar; ainda no mesmo ano o Decreto 20.761, de 7 de dezembro de 1931, cria a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar; logo a seguir, adotando iniciativa do interventor federal em Pernambuco que, pelo Decreto 111, de 23 de janeiro de 1932, que dispunha sobre os interesses e as relações entre usineiros e fornecedores, o Governo Federal, através do Decreto nº. 21.264, de 8 de abril de 1932, generalizou este modelo para o resto do país; ainda neste ano, com o Decreto 22.152, de 28 de novembro de 1932, fica limitada a produção de açúcar em todo o território nacional e se procura incrementar a produção de álcool motor; finalmente, com o Decreto 22.189, de 1 de junho de 1933, é criado o Instituto do Açúcar e do Alcool.

Os objetivos desta legislação foram múltiplos.



De um lado, resolver conflitos entre senhores de engenho e usineiros, em torno da posse de terras, da produção e fornecimento de cana de açúcar. De outro, equilibrar a produção nacional, de modo a impedir a extinção da economia açucareira do nordeste, impossibilitada de fazer frente à competição de centros produtores mais fortes, dotados de unidades mais modernas. Além disso, controlar a produção, evitando crise de super-produção, com o conseqüente aviltamento dos preços.

O pano de fundo para a ação governamental, durante a República Velha foi o conflito agudo entre os interesses dos senhores de engenho e os usineiros. Conflito este que seria resolvido com a eliminação gradativa dos fornecedores, da extensão da propriedade fundiária sob controle direto dos produtores de açúcar, com a conseqüente auto-suficiência das usinas, no que se refere à matéria-prima.

Amparados pela política de defesa do açúcar, estimulados por preços remuneradores, os usineiros promoviam, naturalmente, uma política de auto-abastecimento da cana livrando-se, assim, da associação incômoda com os fornecedores que, se fora proveitosa nos períodos de escassez, era indesejável na afluência. Convém notar que, com as transformações operadas na economia açucareira pela intervenção governamental, o fornecimento fora monopolizado, numa primeira etapa, pelos senhores de engenho. Não se tratava, portanto, de um conflito entre camponeses indefesos e usineiros poderosos. Estes fornecedores controlavam, mesmo no final da República Velha, considerável soma de poder político, articulando localmente em torno do engenho, mais que em torno das usinas. É a polarização de interesses entre o engenho e a usina que torna imprescindível uma ação vigorosa do Estado. Esta, apesar de voltada para o estabelecimento de um equilíbrio de forças, termina por presidir à hegemonia irreversível do polo mais moderno e mais rentável, representado pela usina.

A situação tornar-se-ia ainda mais delicada com a crise de 29, quando os produtores enfrentam, em condições adver



sas, uma conjuntura de super-produção mundial. Esta a explicação para o controle governamental da produção, que não impediu, no entanto, o aviltamento dos preços e o agravamento dos conflitos entre senhores de engenho e usineiros. O resultado final desta conjuntura de crise, foi uma quebra geral no setor. Esta, foi geral, mas coube aos primeiros, que constituíam o lado economicamente mais fraco, o ônus maior. A mobilização dos recursos políticos dos senhores de engenho, provocará a intervenção do governo pernambucano em 32, estabelecendo uma tabela de preços para a cana de açúcar e para o produto final. O decreto do Interventor seria prontamente aprovado pelo governo federal, que o generaliza e marca o início de uma nova etapa na intervenção do Estado na economia açucareira. A partir daí, não só o Estado cuidou de regular as relações entre as duas forças, como criar mecanismos institucionais que permitissem o saneamento do mercado e a proteção ao produtor. Nasce, então, a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar e, posteriormente, o IAA.

Estas medidas contribuíram, efetivamente, para a racionalização do setor e para a estabilização dos preços. O conflito entre fornecedores e produtores, ademais, encaminhava-se para uma solução definitiva, com a hegemonia dos usineiros e a progressiva extinção da categoria dos senhores de engenho. Os fornecedores que conseguiram sobreviver à crise, certamente passaram a contar com a proteção governamental, que lhes assegurou certos direitos. Em 1936, o governo tomou medidas mais sólidas para impedir a absorção integral das cotas de fornecimento por parte das usinas. Obrigados os usineiros a receber as cotas de seus fornecedores, encontrava o IAA justificativa para sua ação, tal como fora concebida, como órgão competente para o julgamento das reclamações e intermediação dos conflitos. Mas, esta era uma falsa justificativa, para uma função desnecessária, na medida em que o número de fornecedores já era, então, reduzido.

Ao IAA caberia, na verdade, a reorganização da economia açucareira, abalada por crises sucessivas e sob a égide de um novo grupo dominante. Esta questão da função intermediadora



do IAA tem importância pois será a tentativa de mantê-la, associada a medidas de caráter claramente reformista e trabalhista que levarão a burocracia do Instituto a redefinir os papéis no setor produtivo ligado ao açúcar e adotar uma política que pode ser considerada, sem exageros, revolucionária, no que diz respeito à economia agrária brasileira. Uma revolução que seria abortada quase na origem, com a queda de Vargas, em 1945.

O IAA seria o responsável pela elaboração do Estatuto da Lavoura Canavieira que, entre outras coisas, promoveria um início de reforma agrária no setor açucareiro, criaria instrumentos de proteção ao trabalhador rural, estendendo a ele as garantias nascentes asseguradas ao operariado. A implantação do Estatuto levaria à formulação de uma série de normas legais, que ampliaram consideravelmente os poderes e a abrangência da intervenção do IAA, tanto no campo econômico, como no das relações sociais de produção.

Sucessivamente, com a passagem de legislação nova, entre 1942 e 1944, o IAA tem suas funções desdobradas. É autorizado a fixar, em todo o território nacional, o preço do açúcar cristal para refino; cabe-lhe estruturar a cota de álcool destinada a carburante de motores de explosão; recebe delegação que lhe permite dispor sobre a venda e distribuição de álcool; estabelece garantias de preço para o álcool e para a matéria-prima destinada à sua fabricação; e finalmente, regula a organização de novas tabelas de cana.

Em outubro de 1944, o raio de ação do IAA na regulação das relações de produção é ampliado. Lavradores e colonos, que exploravam a cultura de cana em terras pertencentes às usinas ou a terceiros, em regime de colonato, co-participação ou parceria, passam a ser considerados fornecedores, pelo § 1º do artigo 1º do Estatuto da Lavoura Canavieira. Esta lei, suplementava o Estatuto e ampliava consideravelmente a faixa de intervenção estatal. Apesar de não restringir o direito de propriedade, impunha limitações importantes ao seu exercício. Curiosamente, o IAA re



criava a figura do fornecedor, agora não mais o senhor de engenho mas o próprio lavrador. Este decreto estende a legislação trabalhista, cristalizada na Consolidação das Leis do Trabalho, de pouco mais de um ano de vigência, aos trabalhadores da lavoura de cana e da indústria açucareira, chegando, mesmo, a criar o registro de trabalhadores e a carteira profissional para esta categoria de trabalhadores rurais. Finalmente, cumpre sublinhar, que este Decreto considerava a cobrança pela renda da terra superior à que por ela era estabelecida, crime contra a economia popular.

Entre a data do Decreto e a promulgação da constituição de 1946, o IAA cuidou de implementar sua nova política, assentada sobre o Estatuto e essa legislação auxiliar. Com a queda de Vargas, os industriais do açúcar articularam-se para promover cerrada campanha contra a intervenção do Estado no setor e, particularmente, contra o IAA. A primeira batalha seria travada no campo judiciário, através da arguição de inconstitucionalidade da legislação açucareira em vigor, repelida por uma sucessão de decisões do Supremo Tribunal Federal. A vitória do IAA representaria o início de seu enfraquecimento.

Em dezembro de 1951, é baixada Resolução uniformizando o preço da saca de açúcar para todo o país, gerando profunda insatisfação por parte dos produtores sulinos. Novamente recolocava-se o problema da constitucionalidade da legislação que regia a autarquia e regulamentava sua política. Outra vez derrotados no Judiciário, os usineiros iniciaram um amplo processo de articulações e pressões políticas, visando a neutralizar a ação do IAA, por intermédio do Legislativo e do Executivo. A vitória final dos produtores seria gradativa, porém segura e inevitável. O IAA não apenas foi obrigado a ajustar-se à nova realidade política em torno da indústria açucareira, como viu-se paulatinamente esvaziado de suas funções principais.

Esta trajetória completa-se a partir da década de 60 e, especialmente, após a reformulação do aparato governamental de formulação da política econômica, que se seguiu ao movimen



to de 1964. A partir de 1965, ele perdeu algumas atribuições fundamentais: a concessão de empréstimos para reequipamento e modernização do parque industrial passou a ser de competência do Banco Central; a concessão de financiamento às usinas passou a depender de autorização do Conselho Monetário Nacional; a SUNAB e o CIP passaram a ter jurisdição sobre a política de preços; a competência para tratar das questões trabalhistas regulamentadas pelo Decreto 6.969, passou para o Ministério do Trabalho e para a Justiça Trabalhista.

Restou ao IAA, a possibilidade de formular, sob a hegemonia de outros centros, a política açucareira com vistas ao abastecimento do mercado e à exportação e ao monopólio da exportação. Atribuições importantes, mas que contrastam com seu poder anterior.

A ESTRUTURA DO INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL

O IAA é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio, com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, patrimônio e receita próprios, cuja finalidade é executar a política agro-industrial açucareira. A legislação básica que fixa os contornos da autarquia são o decreto que o criou, nº. 22.789 de 1º de junho de 1933, o Estatuto da Lavoura Canavieira, de 1941 e o Decreto que lhe deu a estrutura atual de nº. 75.613 de 15 de abril de 1975.

Como se viu, o IAA nasceu com o propósito de arbitrar os conflitos entre fornecedores de cana e produtores de açúcar e equilibrar a produção a nível do mercado nacional, de modo a impedir a completa destruição da economia açucareira do nordeste. Desde logo, vale notar que também o IAA, apesar de suas características particulares, enquadra-se no processo mais geral de criação de burocracias paralelas, que combinam autonomia e flexibilidade administrativas, com funções de representação funcional.



Ademais, trata-se de uma organização que vem, historicamente, redefinindo seus objetivos, adaptando-se a conjuntura políticas e econômicas diversas. Basta ver que a agência que presidiu à hegemonia dos usineiros sobre os senhores de engenho pouco tem a ver, em termos de ideologia organizacional e execução concreta de objetivos, com a agência que, através do Estatuto da Lavoura Canavieira, procura proceder à reforma agrária no setor agro-açucareiro, promover a defesa e a melhoria de situação do trabalhador rural e juntar-se ao núcleo de instituições voltadas para a defesa da economia popular. Ambas pouco têm a ver com a agência em sua feição atual, cuja principal finalidade é, na verdade, articular a agro-indústria canavieira para a produção eficiente e adequada em volume e qualidade para a exportação, da qual detém o monopólio.

Por certo, alguns objetivos foram mantidos, ainda que em feição transfigurada. Ainda hoje, o IAA cuida de regular as relações entre fornecedores e produtores, para isto mantendo as Comissões de Conciliação e Julgamento que têm por finalidade: julgar em primeira instância as reclamações relativas a litígios entre fornecedores e recebedores de cana; entre fornecedores e proprietários de fundos agrícolas; entre industriais do açúcar e lavradores de cana, além de julgar os processos referentes a autos de infrações a preceitos da legislação agro-industrial açucareira.

Embora as próprias relações entre estes atores tenham mudado e este não seja mais o objetivo primordial do IAA, persiste sua condição de árbitro nos conflitos surgidos no setor. A necessidade de manutenção destas funções, não mais se justifica como fim em si mesmo, mas como meio para garantir a estabilidade interna do setor, assegurar-se da manutenção de uma rede mais ou menos harmoniosa de relações, condições necessárias ao funcionamento eficiente da economia do açúcar e à manutenção da capacidade de exportar.

Vejanos, rapidamente, como evoluiu a organização administrativa do IAA, de sua criação até o presente. Entre a



data de sua criação, 1933, e a elaboração do Estatuto da Lavoura Canavieira, em 1941, o IAA era dirigido por uma Comissão Executiva e um Conselho Consultivo. Ambos eram organizados sob a forma de colegiados, seguindo a tradição da maioria das agências burocráticas paralelas à burocracia central. A Comissão Executiva era constituída por delegados dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, Fazenda, Agricultura, do Banco do Brasil e quatro delegados eleitos pelos representantes dos usineiros. O Conselho Consultivo era composto por delegados dos usineiros, que não tivessem sido eleitos para a C.E. e de delegados dos plantadores, obedecendo ao seguinte critério: um delegado para cada estado que produzisse mais de 160.000 toneladas de cana por ano.

O Conselho Consultivo sempre teve funções simbólicas, sendo o órgão diretor de fato a Comissão Executiva, o que já demonstra que interesses dominavam na política açucareira.

O Estatuto da Lavoura Canavieira suprimiu o Conselho, mantendo a direção integralmente com a C.E., que passou a ser constituída por delegados dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, Fazenda, Agricultura e Viação, do Banco do Brasil, quatro representantes dos usineiros, três dos fornecedores e um representante de banqueiros. O seu presidente era eleito entre os integrantes da C.E., em geral o representante do Banco do Brasil, à época da burocracia técnica dominante. Cumpre-se, com o Estatuto, a vocação corporativa do IAA. Ele passa a representar, em um mesmo Conselho, todos os setores interessados: o Estado, os produtores e os trabalhadores, mas mesmo aí, sob o domínio de uma legislação claramente populista e reformista, os setores dominantes continuam a ser o Estado e os usineiros.

A estrutura de serviços do IAA permaneceu inalterada até 1951 e não cabe aqui, discutí-la em detalhe. Neste ano, foram feitas novas modificações, que dariam a forma mais ou menos definitiva do IAA. Posteriormente, o IAA ganharia mais um serviço, que se tornaria sua mais importante função, do ponto de vista global - a Divisão de Exportação.



Atualmente, a organização do Instituto é relativamente complexa. Não vale a pena o seu detalhamento, mas apenas fixar os seus elementos essenciais e procurar, nesta estrutura, as seções que poderiam ter algo a ver com o consumidor interno.

A estrutura básica do Instituto será concebida em termos de 6 diferentes categorias de órgãos, indicando um certo grau de especialização funcional, embora haja justaposições e redundâncias. São as seguintes as categorias:

- I. Órgãos Colegiados;
- II. Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Presidente;
- III. Órgãos de Planejamento, Coordenação e Controle Financeiro;
- IV. Órgãos de Administração Específica;
- V. Órgãos de Administração Geral;
- VI. Órgãos Regionais e de Representação.

As seções que poderiam interessar em termos de controle de qualidade estão entre os órgãos de administração específica. São cinco departamentos: de Modernização da Agro-Indústria Açucareira, de Assistência à Produção, de Controle da Produção, de Exportação, de Arrecadação e Fiscalização.

Ao se procurar avaliar o organograma na prática, através de entrevistas no IAA, a conclusão básica foi de que alguns destes departamentos têm uma função simbólica, e muitos não têm função consistente. É o caso, por exemplo, do Departamento de Controle da Produção que, na prática não passa de uma seção de cadastramento. O Departamento de Arrecadação e Fiscalização, não tem as atribuições todas que sua denominação sugere. Na verdade, sua parte de fiscalização restringe-se à área contábil e escritural e às cotas de produção previstas nos planos de safra.



É ao Departamento de Assistência à Produção que compete o controle de qualidade do produto. Sua atribuição geral, neste item é de executar e controlar todas as medidas técnicas inerentes às atividades agrícolas e industriais, inclusive as relacionadas com a qualidade dos produtos. À sua Divisão de Tecnologia Industrial e Engenharia, compete estudar e propor, em colaboração com as unidades regionais, normas técnicas para a classificação, manuseio e estocagem do açúcar, álcool e méis e controlar a qualidade desses produtos.

O diretor do Departamento informa, em entrevista, que a fiscalização de qualidade é rigorosa, no que se refere à produção para exportação. Ela se faz tanto nas usinas quanto nos portos de embarque. A razão é simples: o IAA não se pode dar ao luxo de embarcar açúcar de qualidade inferior aos padrões vigentes no mercado internacional sob pena de vê-lo rejeitado pelos importadores, o que representaria prejuízos consideráveis para a autarquia e para a balança comercial do país. O controle é feito por amostragem e a análise em laboratórios próprios do IAA ou em convênio com outros laboratórios. O Instituto tem recursos poderosos de coerção e repressão: além da cassação de registro, multas e recursos semelhantes, ele conta com um instrumento básico que lhe garante poder real sobre os produtores: é ele quem determina as cotas de produção e é ele quem compra o açúcar para exportação, por ter o controle monopólico sobre esta atividade.

A técnica mais bem sucedida não é coercitiva e sim o sistema de estímulos negativos e positivos, com base no preço de referência. O esquema é relativamente simples: o IAA estipula um preço base para compra da saca de açúcar para exportação e estabelece um padrão médio de qualidade, que é, com toda lógica, o padrão mínimo aceitável no mercado internacional. A partir destes dois parâmetros, fixa um sistema de âgios e desâgios, a serem adicionados ou deduzidos no preço base, de acordo com o desvio da qualidade em relação ao padrão médio. Os produtos com desvio baixo são comprados com deságio proporcional ao desvio. Aqueles com desvio acima recebem âgios proporcionais.



Operacionalmente, o sistema é um pouco mais complexo, pois são várias as categorias incluídas no conceito de qualidade. Assim o sistema funciona, na verdade, através de um esquema de pontuação, onde são ponderadas as diversas categorias que são, teor, padrão mínimo, no qual se mede a proporção de não-açúcar aparente.

A questão seria saber porque, sendo o IAA o órgão responsável pela produção de açúcar no país, promovendo o controle de qualidade do produto exportável, não faz o mesmo com relação ao açúcar para consumo interno. A resposta leal, provavelmente, está ligada à distorção de objetivos gerais, provocada pelo monopólio da exportação. O IAA considera-se hoje, responsável pela produção de açúcar para exportação. Seus dirigentes consideram-se impedidos de exercer o controle para consumo interno, pois escaparia às atribuições da autarquia, o que parece um contrasenso. Ademais, o diretor do Departamento de Assistência à Produção considera que o papel do IAA é dar assistência e apoio técnico ao produtor de açúcar e cuidar para que a exportação seja feita de acordo com os padrões estabelecidos. Esta afirmação taxativa de propósitos, no entanto, não o impede de acrescentar que seria "imprescindível a fiscalização da qualidade do açúcar para consumo interno pois a situação é lamentável". Mas esta não seria uma atribuição do IAA, agrega, ainda mais que o órgão não tem estrutura para tanto.

A razão real é que os interesses da organização estão voltados para os produtores e a exportação, e não para o consumo interno. É certo que uma avaliação perfunctória do órgão revela, por baixo da capa de flexibilidade e autonomia normalmente associada às autarquias, uma burocracia tradicional e "pesada", fartamente dotada de inércia e entropia.

Seria, no entanto, exequível, um sistema de fiscalização de qualidade semelhante ao do IEC e ao do próprio IAA para exportação. Além do controle e da aplicação de sanções e estímulos, a nível dos produtores, o IAA poderia fazer, a exemplo



do IBC, controle por amostragem nas empresas comerciais, como armazéns, padarias, supermercados, etc.

Com relação ao estabelecimento de preços para o consumo interno, as informações são parcas. De acordo com as entrevistas realizadas, é o CIP, juntamente com a SUNAB, quem estabelece os preços, ouvido o IAA. No entanto, tanto neste caso, como no do IBC, a informação é de que os reajustes vêm sendo autorizados pelo CIP à revelia das duas autarquias e, muitas vezes, contra suas recomendações.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

2.2 - COMISSÃO EXECUTIVA DO SAL



2.2 COMISSÃO EXECUTIVA DO SAL

O desenvolvimento da indústria salineira, por evaporação solar, no período de 1930 até a atualidade, pode ser dividido por três fases.

A primeira, anterior à criação do Instituto Nacional do Sal em 1940, caracteriza-se por longos períodos de crise, seguidos de fases de recuperação, nas quais os lucros não chegavam a compensar os elevados prejuízos dos ciclos de depressão prolongada. Esta situação afetava todo o setor, onde conviviam grandes, pequenos e médios produtores, provocando sua desorganização. Os preços sofreram quedas sucessivas, com o corolário da retenção de grandes estoques nos aterros destinados ao recolhimento da produção.

Os pequenos e médios produtores de sal tinham apenas dois canais para a comercialização de seu produto; a Cia. de Comércio e Navegação e a Wilson Sons, proprietárias de navios e depósitos localizados nos principais centros distribuidores do país (Rio de Janeiro, Santos, Rio Grande e Porto Alegre).

Neste período, a produção do sal era voltada primordialmente para o consumo humano e animal, havendo também uma demanda residual de pequenas indústrias - laticínios, salgas, xarqueadas e frigoríficos - e totalizava um montante de 320 a 350 toneladas por ano.

Com a criação do Instituto Nacional do Sal, INS, pelo Decreto-Lei nº 2.300, de 10.06.1940, inicia-se novo momento na história de sua produção, distribuição e consumo.

A principal inovação foi a instituição do "regime das cotas de consumo" baseado em dois parâmetros; a área de cristalização e a produção do quinquênio anterior. Esta última era calculada pela Exatonia Federal de cada região produtora.



As cotas de consumo constituíam-se em um mecanismo pelo qual se assegurava aos pequenos e médios produtores o escoamento de suas produções, independentemente das condições de mercado. A garantia de compra, por parte do INS, de cotas pré-determinadas lhes oferecia a possibilidade de enfrentar as situações da crise em condições mais favoráveis.

Ao lado disto, criou-se um sistema que procurava disciplinar o escoamento da produção dos pequenos e médios empresários, através do transporte marítimo. Para tanto, determinou-se que 75% da capacidade de carga dos navios oficiais fôsse reservada para sua produção, restando aos grandes produtores o percentual de 25%. No caso de navios fretados, as proporções seriam inversas. O sistema permitia também que o pagamento do frete fôsse realizado pelo comprador, no porto de destino do produto.

A ação do INS tinha comcomitantemente objetivos de fomento e de regulação do Setor. No primeiro aspecto viabilizam a criação e modernização de empresas e refinarias. Vale ressaltar que até então existia apenas uma refinaria em todo o país.

No referente a regulação foi instituído o prazo de 180 dias para a "Cura do Sal", visando a padronização da qualidade do produto. Procurava-se através desta, lograr uma normalização dos preços no mercado.

O INS passou a fazer, através de um quadro de inspetores, a fiscalização nos centros produtores para a coleta de informações mais sistemáticas sobre a produção do sal nas diversas regiões.

O advento da indústria de álcalis sódicos (soda cáustica e barrilha), e das indústrias químicas (borracha sintética, anilinas, etc), tornou possível o crescimento e a diversificação da demanda. Apesar disso manteve-se inalterado o quadro obsoleto da produção, que não havia sofrido qualquer inovação significativa ou sistemática. A produção era feita de acordo com a conve



niência e as possibilidades financeiras de cada produtor que, muitas vezes, colhia apenas o suficiente para cobrir a cota que lhe era atribuída. Nos períodos de seca, os produtores, aproveitando-se da mão-de-obra barata e abundante, formavam grandes estoques. Estas sobras passaram a ser utilizadas para evitar a eclosão de crises de abastecimento, quando, a partir de 1957-58, o mercado consumidor começa a tomar maiores dimensões. Isto decorria do surgimento da indústria de transformação, que se constitui em novo mercado de emprego para o sal.

Pela Lei nº 3.137, de 13.05.1957, o INS transforma-se em Instituto Brasileiro do Sal. Essa terceira fase é marcada pela grande crise do início dos anos 60, decorrente das intensas inundações de salinas, ocorridas nas principais áreas produtoras, sobretudo nas de Areia Branca, Mossoró, Grossos e Aracatê. A consequência dessas inundações foi a destruição de 280.000 toneladas de sal remanescente do estoque-reserva e de 12 unidades produtoras, além do rompimento do equilíbrio entre a produção e o consumo.

O IBS, na tentativa de contornar a crise de abastecimento, toma medidas no sentido de racionar o consumo para evitar a importação.

Na área do consumo industrial, o quadro era tão adverso quanto nas de consumo humano e animal. As indústrias de álcalis sódicos foram vítimas da estagnação da produção.

Os efeitos dessa crise na indústria salineira foram grandes, provocando a descapitalização das empresas e um conseqüente endividamento; a comercialização passa a ser feita de forma descontrolada e distorcida.

Neste contexto, o IBS decide pela revogação do regime de cotas de consumo, considerado superado como instrumento de controle da produção, de racionalização da distribuição e do consumo do sal.



Por ele, os pequenos e médios produtores - que de veriam ter sido os maiores beneficiados - não conseguiram que a sua produção abastecesse as indústrias de transformação e o consumo humano e animal em expansão. Além disso, o regime de cotas de consumo se tornou, com o passar do tempo, instituição de privilégios, constatando-se grandes distorções nos seus objetivos iniciais.

Por outro lado, esse sistema limitava a capacidade de expansão das empresas mais dinâmicas e as impedia de atingir novas escalas de produção e, portanto, de atender a demanda através do regime de livre concorrência.

O Ministério da Indústria e do Comércio, na tentativa de contornar os problemas da indústria salineira, sugere, em fins de 1966, a transformação do IBS em Comissão Executiva do Sal. Pelo Decreto nº 257, de 28.02.67 ela foi instituída, com a eliminação do contingenciamento da produção e fixação dos preços nos centros produtores e distribuidores, iniciando-se o processo de racionalização e mecanização da produção.

As fusões de salinas, que vinham se processando de forma mais ou menos irregular, converteram-se em norma. A consequência dessas mudanças foi a formação de grandes conglomerados, tais como os que existem no Rio Grande do Norte, nas áreas de maior concentração, em Macau e Mossoró.

Para os médios e pequenos salineiros a tendência atual é para a formação de cooperativas de produção e consumo, no R.G.do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão e e Rio de Janeiro.

Em resumo, a trajetória histórica da intervenção do Estado no setor do sal é caracterizada pelo privilegiamento de iniciativas que se voltam diretamente para a produção. Tanto a CES, quanto seus predecessores, relegaram a um segundo plano a questão do consumidor final, preocupados apenas em temas como o aumento e a diversificação da produção e normalização dos preços.



A ESTRUTURA ATUAL DA CES

A Comissão Executiva do Sal, como modelo institucional, enquadra-se na tradição da administração pública brasileira de constituição de órgãos colegiados que, embora sob a responsabilidade direta de um Ministério, contam com a participação de representantes de outros setores que tenham jurisdição sobre sua área de operação. Formalmente, a instância normativa da Comissão, encarregada de formular a política global de produção, distribuição, preços e qualidades do sal, é o seu Plenário, presidido pelo Ministro da Indústria e Comércio e composto por representantes do BNDE, dos Ministérios dos Transportes e Interior e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, de acordo com o Decreto-Lei nº 257 de fevereiro de 1967. Contudo, ainda seguindo a tradição dos colegiados, antes de ser o policy brain da agência, o Plenário funciona mais como órgão de referendum, agindo concretamente apenas em circunstâncias especiais de crises ou conflito agudo entre diferentes agências. É, portanto, a burocracia da CES quem toma as decisões e, a maior parte destas, regula-se por instruções internas, através de Resoluções assinadas pelo Vice-Presidente Executivo, e, algumas vezes, por Resoluções assinadas pelo Ministro que a preside, sem passar pelo Plenário.

Um traço marcante da tendência, já histórica, da administração brasileira, de criar agências paralelas, tanto à burocracia tradicional quanto às instituições de representação política é a inserção, nestas agências, de mecanismos institucionais de representação. A CES não escapa à regra. Assessorando o seu Plenário, instituiu-se uma Junta Consultiva, presidida pelo Vice-Presidente-Executivo da CES, que é composta de 4 representações dos produtores; um representante das "atividades agro-pastoris", um representante da indústria de transformação e um representante do comércio salineiro. Suas funções são, por um lado, de assessoramento, por outro, de representação. Hoje, no entanto, esta junta é marginal, se não inexistente. Importante é notar que a própria composição da Junta Consultiva reforça a análise anterior,



que procura mostrar a vocação histórica do órgão na defesa exclusiva do produtor e do consumidor industrial.

A organização administrativa interna da CES a seguinte. A Vice-Presidência Executiva é constituída de sete setores, seguindo a distribuição usual de funções. Além disso, o Plenário conta com uma Secretaria Administrativa. Estão subordinados à Vice-Presidência, a Chefia do Gabinete, a Assessoria Jurídica, o Serviço de Estudos Técnicos, o Serviço de Planejamento Econômico, a Inspeção Geral de Fiscalização, a Seção de Documentação e Divulgação e a Seção Administração. Para os objetivos deste relatório, interessam de perto três seções: os Serviços de Estudos Técnicos e Planejamento Econômico e a Inspeção Geral de Fiscalização.

O Serviço de Estudos Técnicos é constituído por uma Assessoria Técnica, AT, e por um Laboratório. São seus objetivos, através da primeira: promover a racionalização dos processos produtivos e o progresso técnico na indústria do sal; o aumento de produtividade; a redução dos custos de transporte; a melhoria da qualidade do produto; a redução de custos em geral; pesquisas e informações técnicas; a modernização de empresas, e das instalações de embarque, desembarque e manuseio do sal; fusão de pequenos e médios salineiros; a introdução de normas técnicas para padronização, classificação e controle da qualidade do sal e a realização de estudos para obtenção de financiamentos em organismos nacionais e internacionais. Finalmente, através do Laboratório, compete-lhe efetuar a análise da composição química do sal, nos seus diversos tipos e classificações.

O Serviço de Planejamento Econômico é composto por uma Assessoria Econômica, AE, e uma Seção de Estatística. Seus objetivos, através da A.E. são promover o planejamento econômico da produção com vistas ao suprimento do mercado, em conjunto com a Assessoria Técnica; estudos e projetos de ampliação e modernização de empresas, em conjunto com a A.T.; estudos para a obtenção de financiamentos junto a organismos nacionais e internacio



nais, em conjunto com a A.T.; campanha para a fusão de pequenos e médios salineiros em grandes empresas industriais, em conjunto com a A.T.; divulgação, em colaboração com a Seção de Estatística, de dados mensais pertinentes sobre o ramo, e, finalmente, em conjunto com a A.T., desenvolver campanhas para incremento do consumo. A Seção de Estatística compete o planejamento e a execução dos levantamentos de dados, coleta, publicação e processamento das estatísticas cabíveis.

A Inspetoria Geral de Fiscalização é constituída pelas Inspetorias Regionais de Fiscalização, sediadas nos estados do Maranhão, Sergipe, Ceará, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro. Compete à Inspetoria zelar pela observância das disposições legais e regulamentares e das Resoluções da CES, nos vários aspectos da produção, distribuição e comercialização do sal; fazer cumprir as providências adotadas, relativamente à repressão de fraudes e adulterações e exercer severa vigilância nos navios, quer no carregamento, quer na descarga, a fim de evitar fraudes na pesagem.

O simples resumo do organograma e das atribuições de cada seção já permite algumas conclusões quanto à possível eficiência e racionalidade da agência, bem como de sua capacidade de executar as tarefas que lhe cabem. Salta aos olhos a impropriedade na definição de tarefas. A especialização funcional, no que se refere a tarefas técnicas ligadas à tecnologia de produção e ao controle de qualidade e aquelas ligadas ao planejamento e formulação da política setorial simplesmente inexiste. A descrição das funções dos dois serviços demonstra, claramente, o desconhecimento do significado real das funções de planejamento, a justaposição de competências, disfarçada sob a expressão "conjunto com", e a redundância de atividades. Ademais, não deixa de ser curiosa a cristalização de um bias em direção à concentração industrial e à grande empresa nos objetivos-fim dos dois serviços. Ainda mais quando, ao se analisar o resultado concreto das fusões, verifica-se que a concentração vem se fazendo através da acelerada desnacionalização do setor.



O Serviço de Estudos Técnicos, assim pelo menos indicaria a lógica e a boa prática administrativa, deveria restringir-se aos aspectos tecnológicos da política salineira e do controle de qualidade, deixando-se ao Serviço de Planejamento Econômico a formulação macro-econômica da indústria salineira, no que se refere à produção, distribuição, comercialização, preços e financiamentos.

O ORGANOGRAMA NA PRÁTICA

Não é objetivo deste relatório uma análise completa da política salineira ou da Comissão Executiva do Sal enquanto formuladora desta política. Vale ressaltar, novamente, no entanto, que desde sua criação, a CES tem uma vocação clara, de proteção ao grande produtor, de indução à concentração e de proteção ao consumidor industrial (indústrias química e petroquímica). Segundo informações obtidas em entrevistas, o objetivo final da CES é concentrar a produção em 8 ou 10 grandes empresas e agrupar os pequenos produtores que porventura sobrevivam a este processo em cooperativas. O resultado, até agora obtido impressiona: as grandes indústrias do sal são responsáveis, hoje, por aproximadamente 86% da produção. Concomitantemente, verificou-se a desnacionalização acelerada do setor. Das quatro maiores produtoras, apenas uma é inteiramente nacional, estando o restante nas mãos de empresas americanas, holandesas e italianas.

Quanto ao controle de qualidade, a CES tem seu próprio laboratório, na sede do Rio de Janeiro, através do qual procede às análises mais simples a cargo do Serviço de Estudos Técnicos. As análises mais sofisticadas são realizadas pelo Instituto Adolfo Lutz, através de convênio.

Contudo, este controle pouco tem a ver com o sal destinado ao consumo humano. Seu objetivo básico é garantir a produção de cloreto de sódio, com baixo teor de impurezas, para o consumo industrial. Como este sal não pode ser produzido com um



teor de pureza de 100% (ele está sempre associado a outros sais e impurezas como argila, elementos orgânicos, etc.) a CES estabelece normas de qualidade, que previnam a ocorrência de outros sais em teor acima das especificações da indústria química. Trata-se, inclusive, de uma questão de segurança do setor químico, uma vez que teores relativamente baixos de magnésio, por exemplo, podem causar explosões durante o processo industrial de produção de cloreto. As especificações de qualidade estão contidas na circular nº. 1/75. E no tocante ao consumo humano a CES colaborou na elaboração de normas técnicas de qualidade do sal, juntamente com o Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Laboratório Bromatológico Francisco de Albuquerque, Fundação Oswaldo Cruz, sob a coordenação da Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos, CNNPA, e assessoria da Associação Brasileira de Refinadores e Extratores do Sal. Estas normas estão sendo, segundo a CES, implantadas progressiva e gradualmente. A fiscalização é efetuada pela Inspeção Geral, através das inspeções regionais. Contudo, os quadros de fiscais da CES vêm sofrendo perdas consideráveis de pessoal, principalmente por aposentadoria, sem que haja condições de contratação de novos elementos, principalmente dadas as atuais condições salariais. À época do Instituto Brasileiro do Sal, existiam 36 inspetores, reduzidos a 9, atualmente.

Com relação ao controle de qualidade para o sal destinado ao consumo humano, está em vigor o Decreto nº. 75.697 de 6/5/75, que fixa padrões de identidade e qualidade estabelecidos pela CNNPA. O Decreto, além de classificar os tipos, estabelece, ainda, características de granulação e critérios de qualidade. Segundo estes últimos, o sal para o consumo humano deverá apresentar-se sob a forma de cristais brancos, granulação uniforme de acordo com sua classificação, ser inodoro, ter sabor salino-salgado próprio, estar isento de sujidades (sic) microorganismos patogênicos e outras impurezas capazes de alterações do alimento ou que indiquem emprego de tecnologia inadequada. O sal não poderá conter germes patogênicos nem substâncias tóxicas provocadas pela ação de microorganismos em quantidade que possa tornar-se nociva à saúde humana. O decreto fixa, ainda, os tipos e quantidades



de aditivos que podem ser empregados como anti-umectantes, para impedir o empedramento, e os tipos e características das embalagens a serem utilizadas. Segundo o decreto, para fins de controle sanitário o plano geral de amostragem do sal será o adotado pelo Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos, de acordo com as normas recomendadas pela CNNPA.

Quem deverá cuidar para que estes requisitos de qualidade sejam cumpridos, bem como a obrigatoriedade de adição de iodo no sal para consumo humano? De acordo com o decreto, que não é, de resto muito explícito a respeito, compete ao Ministério da Saúde com a cooperação do Ministério da Indústria e Comércio, inclusive através de convênios, adotar normas para a fixação dos padrões de qualidade e identidade para o sal destinado ao consumo humano (art.19). No entanto, não se esclarece a competência para a aplicação efetiva das normas, nem para a fiscalização de seu cumprimento. A CES considera-se responsável apenas pelo controle de qualidade do sal como insumo industrial, baseada no fato de que sua jurisdição é sobre os aspectos econômicos da política salinera. Caberia, portanto, de acordo com a lógica própria da agência responsável pela produção, distribuição e comercialização do sal, o controle de sua qualidade como produto de consumo. Controle este que, advertem, não vem sendo feito adequadamente. A Saúde Pública tem, mesmo, resistido a colaborar com a CES, em vários Estados, no sentido de efetuarem, conjuntamente, o controle da qualidade. Em poucas palavras, o brasileiro pode ter segurança de que o sal por ele consumido, à exceção do sal refinado, não é controlado nem no que se refere à iodação, nem no que se refere à esterilização.

Com isto sofrem, certamente, os consumidores de mais baixa renda, obrigados que são, pelo preço e pela própria lógica de distribuição, a consumir sal grosso ou moído, em lugar do sal refinado. Este último não traz problemas quanto à qualidade e à esterilização, em função do próprio processo produtivo. Após a moagem, ele é novamente misturado à água, reproduzindo-se a salmoura que é depois evaporada artificialmente, quando o sal é ex



posto a temperaturas acima de 300 graus centígrados, garantindo-se, assim, sua esterilização. A embalagem e as etapas anteriores são feitas mecanicamente, havendo pouca probabilidade de contaminação.

O sal moído, no entanto, é produzido em condições precárias de higiene, sem controle. Mas, vale sublinhar, ele é controlado, quer nos laboratórios da CES, quer no Instituto Adolfo Lutz, no que se refere às impurezas inorgânicas. Por outro lado, nem todos os consumidores de sal refinado podem ter certeza de estar consumindo o cloreto de sódio esterilizado. Às vezes, a falta de fiscalização leva a que o consumidor seja prejudicado. Isto ocorre quando se trata de certas marcas, desligadas das indústrias controladas por empresas de re-embalamento, que compram o sal refinado dos produtores e o comercializam com marcas próprias, não sem antes adicionar certa quantidade de sal moído, proceder a certas adulterações, o que induz a ganhos elevados. Aqui, não há controle e as garantias de esterilidade para o sal refinado cessam.

Em resumo, o consumidor pobre do interior, consome um sal adulterado e contaminado por microorganismos ativos e germens. O consumidor pobre das cidades consome este mesmo sal, ou sal dos re-embaladores, que nada fica a dever ao primeiro em termos de adulterações. Sem falar que está comprando sal contaminado como se fosse refinado e esterilizado.

Por outro lado, o consumidor não deve esperar que aquilo que perde em qualidade possa ser compensado no preço. Este é controlado, de acordo com o Vice-Presidente da CES, pelo livre jogo do mercado, sem controle por parte da agência, pois isto implicaria em "prática intervencionista irreconciliável com o modelo da economia brasileiro, que é o de uma economia de mercado livre e democrática". (SIC). Se a CES tem jurisdição completa sobre a economia salinera, procedendo, inclusive, ao controle de qualidade para fins de consumo humano (no lado inorgânico apenas) e industrial, pareceria natural que procedesse, também, ao contro



le de qualidade, pelo lado da esterilização e da iodação. Isto permitiria alguma racionalidade ao princípio da especialização funcional dos aparelhos públicos, do qual originou-se, e promovendo uma saudável descentralização, desafogando o Ministério da Saúde e impedindo a justaposição de competências, redundância de atividades, e assim por diante. Seria isto factível? Parece que sim. No que diz respeito à iodação, a CES considera que se trata de procedimento simples, exequível nos seus próprios laboratórios, que necessitariam apenas de adquirir no mercado nacional os químicos indispensáveis à operação simples de dosagem de iodo. Com relação ao controle de impurezas micro-biológicas o problema é um pouco mais complicado, pois envolveria dois passos básicos:

- a) - Que a CES se sentisse responsável por esta parte do controle de qualidade ou recebesse delegação específica para isto e aumentasse seu quadro de fiscais;
- b) - Que no convênio com o Instituto Adolfo Lutz fosse contemplada a análise micro-biológica do sal, para o que o Instituto se encontra devidamente equipado.

O controle deveria ser feito em todas as etapas de produção e comércio, inclusive os re-embaladores e supermercados e armazéns. À base de amostras aleatórias, que seriam recolhidas pelos fiscais, encaminhadas aos laboratórios para análise e, comprovadas irregularidades, punidos os responsáveis de acordo com as práticas já existentes, que vão desde a aplicação de multas até a cassação do registro, por parte da CES.

Curiosamente, esta seria, na opinião dos responsáveis pela CES, a situação ideal.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

2.3- INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ



2.3. INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ

Histórico

O objetivo desta seção é traçar um pequeno histórico da problemática cafeeira no Brasil, partindo das primeiras tentativas de intervenção estatal, até a criação do Instituto Brasileiro do Café, órgão que hoje gere a política cafeeira no país.

Apesar da importância do produto na pauta de exportações brasileiras desde meados do século passado, foi apenas a partir da realização do convênio de Taubaté em 25 de fevereiro de 1906, que a intervenção do Estado foi seriamente considerada. Esse documento, firmado pelos Presidentes dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais era fruto de uma articulação dos produtores e visava a valorização do café e a estabilização das taxas de câmbio favoráveis aos exportadores, mediante a criação de uma Caixa de Conversão. Os produtores passavam nesse momento, por problema recorrente no setor a superprodução. O projeto de valorização do produto, estabelecido pelo convênio, consistia essencialmente na fixação de preço mínimo por saca para o café do tipo 7 (de qualidade inferior) e um aumento proporcional para os de tipo superior. Os recursos seriam captados pelo Governo junto a instituições financeiras inglesas, alcançando o total de 12 milhões de libras esterlinas e seriam pagos por um imposto de 3 francos por saca de café exportado. O projeto discutido em Taubaté foi aprovado pelo Senado Federal através do Decreto nº 1.489, de 6 de agosto de 1906.

O resultado da primeira valorização é controverso: para uns, ela obteve êxito ponderável, pois impediu que os preços do produto caíssem abaixo dos que vigoraram nos anos anteriores e em circunstâncias mais adversas. Para outros, seu fracasso consistiu na violenta inflação que provocou. Para muitos, ela foi negativa sob um terceiro aspecto: a partir dessa primeira intervenção, criou-se a prática, e, a partir daí, várias vezes ela



foi reclamada para a solução de crises.

Apesar disso, conseguiu-se retirar do mercado grande número de sacas de café, impedindo, assim, que a depressão assumisse graves proporções.

Ainda perduravam os efeitos da primeira valorização, com estoques de café na Europa, quando nova crise surgiu no Brasil. A safra de 1917/18 era relativamente volumosa. O Consumo mundial, devido à Primeira Guerra, diminuira e, de um modo geral, caíram os preços. Fazia-se necessária nova intervenção oficial. As fontes bancárias européias estavam fechadas e, por isso, o Estado de São Paulo apelou para o Governo Federal que acorreu em seu auxílio fazendo novas emissões. Pelo Decreto nº 3.316, de agosto de 1917, o Governo concedeu ao Estado de São Paulo um crédito no valor de 150 mil contos de réis para a defesa do produto. Além disso, um acordo realizado com o governo Francês, para o fornecimento de 2 milhões de sacas, auxiliou a desafogar a situação.

Apesar dessas medidas e do resultado relativamente positivo dessa segunda valorização, o completo abandono das restrições de crescimento da oferta provocaria nova crise de superprodução.

Com o recuo no consumo internacional e, consequentemente, a baixa no preço do café, os produtores brasileiros se defrontaram de novo com a conjuntura de crise, agravada pela expectativa de grande safra em 1920/21. O governo paulista, para evitar a queda dos preços, decide comprar quatro milhões de sacas. Os outros Estados produtores se associaram à operação, que teve também a participação do Governo Federal.

Esta foi a última intervenção não-institucional no mercado do café para antever às emergências provocadas pelas crises. Desde aí, a ação oficial tornou-se permanente, com a criação de órgãos para este fim, sistematizando-se a defesa do café



e a adoção de uma política cafeeira, uniforme.

Pela Lei nº 2.004, de dezembro de 1924, foi criado o Instituto de Defesa Permanente do Café, que, logo depois, passou a chamar-se Instituto de Café de São Paulo. A organização administrativa do Instituto ficou sob o controle do governo estadual.

O programa do Instituto relacionava cinco objetivos:

regular a entrada de café em Santos, que, em determinadas épocas do ano, provocava a queda do preço e a elevação da taxa de câmbio.

- promover acordos com outros Estados produtores de café e, principalmente, ampliar o imposto de transporte.

- conceder empréstimos aos produtores e comerciantes, garantidos pelo café armazenado nos depósitos reguladores

- adquirir café em Santos ou outra área do Brasil, sempre que o exigissem as condições de mercado.

- Melhorar o nível das informações e realizar estatísticas, bem como fazer a publicidade do café.

O Instituto procedeu a mais duas valorizações do café para salvar as grandes safras de 1927/28 e de 1929/30.

Com a crise política e econômica do início dos anos 30, novas medidas são adotadas para enfrentar a forte recessão no mercado internacional. Estes se induzem na reorganização do Instituto do Café de São Paulo, em janeiro de 1931 e na sequência de atos a seguir implementados. Em 24 de abril do mesmo ano, o Estado de São Paulo convoca os Estados produtores para um novo acordo, em vista da séria crise existente. Nesse convênio foi estabelecido um imposto de 10 xelins, pago em moeda estrangeira, incidente sobre cada saca de café exportada. Os fundos oriundos desse imposto seriam destinados à compra, para eventual destruição, de es



toque cafeeiro a fim de igualar a oferta à demanda.

O aspecto mais importante desse convênio foi o estabelecimento de um Conselho dos Estados Cafeeiros, encarregado de administrar o acordo, arrecadar os impostos e providenciar a destruição do café. Pelo Decreto nº 4.986, de 27 de abril de 1931, São Paulo o elevou à categoria de Lei Estadual.

Em julho desse mesmo ano, o então Instituto Paulista do Café foi destituído formalmente de seus poderes, transferindo-se o controle das diretrizes para o Conselho Nacional do Café, CNC, recém-criado.

Face à superprodução de café e, pretendendo centralizar no CNC tudo o que se referisse à defesa econômica do produto, o Governo, pelo Decreto nº 22.121, de 22 de novembro de 1923, estabelece a proibição de replantio e a unificação dos métodos de propagação do café, que passou a ser de responsabilidade exclusiva do Conselho.

Esse período da história do café, é caracterizado pela intervenção federal pois, até então ela era realizada pelos Estados produtores. Com a criação do CNC, o Estado, que antes intervira no setor apenas em períodos de crise, passa a coordená-lo diretamente, programando e executando a política cafeeira.

Pelo Decreto nº 22.452, de fevereiro de 1933, é criado o Departamento Nacional do Café DNC, extinguindo-se o CNC. A figura de um Conselho, nos moldes vigentes, torna-se superflua quando a defesa do produto passa a defender apenas as providências do Governo Federal, que chama para si a responsabilidade da direção da política. Não se deve descurar que o Estado se consolida sobremaneira no período, em detrimento das unidades da federação e que esta medida é acompanhada de outras em vários setores.



Houve uma grande diferença entre o CNC e DNC. O primeiro começou como um órgão dos Estados cafeeiros, passando, posteriormente, à jurisdição do Governo Federal. Porém, a instituição era controlada por delegados regionais, responsáveis, perante seus respectivos governos, pela formulação das políticas. O DNC representou um afastamento radical desse esquema. Os estados perderam o controle das políticas cafeeiras.

Em 1946, o DNC foi extinto e pelo Decreto-Lei nº 9.784, de 6 de setembro de 1946, criou-se a Divisão de Economia Cafeeira, subordinada ao Ministério da Fazenda, à qual ficou entregue a direção e a superintendência desta política.

A situação econômica mundial no pós-guerra, gerou grande procura por cafés brasileiros, mais baratos. Em 1949, todo o estoque do extinto DNC havia sido colocado no mercado internacional. A situação do café era boa, não sendo afetada nem mesmo pela desvalorização da libra, seguida pela de outras moedas.

Na década de 40, a produção de café apresentara uma tendência à estabilização, devido também às condições climáticas desfavoráveis às lavouras. Entre 1940, a redução líquida dos estoques foi de 16.000.000 de sacas. Com o reconhecimento de que os estoques do DNC estavam liquidados, os preços do café entraram em alta. Essa era uma reação normal do mercado que, durante trinta anos, estivera sujeito à superprodução. Em junho de 1950, com o início da guerra da Coreia, esta tendência acelerou-se e, no ano seguinte, os Estados Unidos estabeleceram um "preço-teto" para o café. Foi restabelecido então o sistema de defesa e o Governo Federal se propõe a comprar café, a fim de sustentar os preços do produto.

Em 1952, pela Lei 1.779, de 22 de dezembro de 1952, criou-se o Instituto Brasileiro do Café, IBC, sob cuja responsabilidade, a partir daí, ficou a realização da política cafeeira nacional e que passou a deter o controle restrito da exportação.



A ESTRUTURA INTERNA DO IBC

O IBC é uma autarquia, jurisdicionada ao Ministério da Indústria e Comércio. Internamente, é constituído por seis categorias de órgãos, todos eles vinculados à sua Presidência. As categorias são: de assistência direta à presidência; de coordenação; de consulta e assessoramento; executivos; de política de pessoal e órgãos descentralizados.

A política cafeeira é formulada pela Coordenação de Estudos da Economia Cafeeira em conjunto com os órgãos executivos que cuidam, também da implementação desta política. Contudo, o IBC encontra limites para sua atividade de formulação de política, uma vez, que, com a reorganização do aparato governamental de formulação da política econômica, outras agências passaram a ter jurisdição sobre áreas importantes de sua competência, como, por exemplo, na área financeira, na política de preços. Além disso, pela importância do café na pauta exportações, deve ajustar-se às determinações mais globais, relacionadas à balança de pagamentos.⁽¹⁾

Os órgãos executivos estão divididos em cinco diretorias: de Produção; de Exportação; de Consumo Interno e de Administração. Embora não tenha sido formalizado ainda, a diretoria de consumo interno foi subdividida em duas: uma com jurisdição sobre as operações de comercialização, incluindo assessoria ao CIP na fixação de preços para o consumo interno, e outra de regulamentação e controle, à qual está afeta a questão do controle de qualidade.

Com relação à fixação de preços, embora o IBC seja formalmente consultado pelo CIP, é este quem estabelece os

(1) José Juliano de Carvalho Filho - Política Cafeeira do Brasil - Seus Instrumentos - 1961/1971, Série IPE Monografias.



percentuais de reajuste, muitas vezes à revelia da autarquia e, mesmo, eventualmente, contrariando seu parecer. Recentemente, o preço deixou de ser controlado a priori pelo CIP. Uma portaria desse Conselho permitiu o reajuste por conta dos próprios produtos, dependente de confirmação, no prazo de 45 dias, no regime de "liberdade vigiada". Não obstante, o IBC tem um papel crucial na medida em que, desde 1971, vem subsidiando os torrefadores, provocando, assim um rebaixamento relativamente artificial, em relação aos preços de mercado da matéria prima. O sistema de subsídios, até 1971, era bastante mais abrangente que o é atualmente, apesar de o IBC ainda subsidiar 50% do café comercializado nas regiões sul e sudeste, e 80% nas regiões norte e nordeste. O sistema que foi extinto em 71 consistia, basicamente, na compra do café, pelos torrefadores, diretamente ao IBC, que o vendia por um preço pré-estabelecido, determinando preços ao consumidor final relativamente baixos, se comparados com o preço provável caso os torrefadores comprassem a matéria prima no mercado. Atualmente, o IBC apenas complementa a oferta interna de café. Isto é, os torrefadores compram diretamente junto aos fornecedores, a preços de mercado, boa parte da matéria prima. O restante é comprado ao IBC. As quantidades de café a serem adquiridos do estoque governamental e o seu preço, são determinados em função do preço de mercado, de maneira a que a parcela subsidiada participe da composição do preço final, compensando as altas no mercado interno. O objetivo é compatibilizar o preço da matéria prima, com o preço desejado do produto final. O mesmo ocorre com o café solúvel, mas com menor impacto, pois o consumo interno deste produto é reduzido. A maior parte da sua produção é destinada à exportação.

A situação complicou-se, com relação ao mercado interno, em razão de dois fatores. Em primeiro lugar, a campanha para aumento do consumo provocou uma elevação acentuada da demanda interna de café, da ordem de aproximadamente 400%, num período de tempo relativamente curto. Esta medida justifica-se em função da retração do mercado externo. Contudo, um segundo fator viria a alterar substancialmente a situação: as geadas que destruí



ram uma parte ponderável das plantações. Os problemas de escassez interna do produto, são de difícil solução, o que demanda tempo. O café leva, com técnicas modernas de plantio, três anos para produzir uma colheita satisfatória. Em muitas regiões, este prazo é de cinco anos. Daí a razão do subsídio. Como a matéria prima é escassa, os preços de mercado são elevados. Ora, o café contribui com aproximadamente 4% no índice do custo de alimentos e aproximadamente 2,5% no índice do custo de vida, ICV.

Assim, a Assessoria Econômica do IBC levanta os preços de mercado e dimensiona a oferta interna, estabelecendo condições limite de reajuste do preço final. A seguir, fixa as cotas do café a serem fornecidas às torrefadoras e seu preço, de modo a atingir esta situação limite. Para ilustrar: atualmente, a saca de café, dos tipos utilizados para consumo interno, custa, no mercado, entre Cr\$ 3.500,00 e Cr\$ 4.000,00. O IBC vem complementando a oferta ao preço pré-fixado de Cr\$ 1.200,00. Não fosse este subsídio, o café estaria custando hoje, para o consumidor final, Cr\$ 91,00.

O problema mais grave é que, além da oferta interna ser escassa, os estoques do IBC destinados ao consumo interno devem se esgotar a partir de julho deste ano, quando o subsídio será, provavelmente, levantado. Ademais deve-se levar em consideração a alta nos preços internacionais do produto, que contribuíram fortemente para aliviar a balança comercial.

Na opinião do escalão superior do IBC, a situação é dramática, não havendo maneira ótima de formular uma solução favorável ao consumidor interno. Consideram também que o preço do café vem sendo mantido artificialmente baixo, em razão do subsídio. Diante da escassez e das necessidades de exportação, o desequilíbrio, no mercado interno, entre oferta e demanda, não tem solução. Assim, espera-se que os preços subam, haja uma retração considerável no consumo e na qualidade do produto. Além do mais, terminado o subsídio, o IBC perde sua arma mais eficaz contra aque



les que procedem a adulterações no produto final: a possibilidade de recusa no fornecimento de cotas do produto a preço subsidiado. Já há ociosidade no setor, tanto para café torrado quanto para café solúvel.

Nas decisões quanto à fixação e ao espaçamento dos reajustes de preço surge um conflito claro entre o IBC e o CIP. Este último, considerando a contribuição do café no ICV, vem controlando-os, em dissonância com o pensamento do IBC, que pretendia aumentos maiores, espaços no tempo, de modo a não provocar impactos negativos, com uma alta muito acentuada e repentina. A previsão técnica é de que, em julho, o café atinja um preço aproximado de Cr\$ 100,00 o quilo.

Fato curioso é que a Assessoria Técnica do IBC se ve incapacitada de prever o impacto, do lado da demanda, desta alta súbita dos preços. O argumento é de que, na medida em que os preços estavam e continuavam subsidiados, não se tem idéia da elasticidade-preço do café, no mercado interno. Ou seja, não se pode prever a queda de consumo a ser induzida pelo aumento de preços. Ademais, não se pode saber, com certeza, das disposições do consumidor de substituir o produto por similares. Uma alternativa seria induzir o aumento no consumo do solúvel. Finalmente, espera-se, também, um índice maior e relativamente incontrolável de adulteração. Sobre este problema, a alternativa encontrada pelos técnicos do IBC, é promover a mistura de café torrado com café solúvel, em "proporções aceitáveis". Isto permitiria uma economia ponderável. Para ilustrar: com 13% de café solúvel misturado ao torrado, ter-se-ia uma economia substancial. De acordo com os cálculos do IBC, com um quilo de café pode-se fazer até 120 xícaras. Com esta mistura as mesmas 120 xícaras poderiam ser obtidas com 650 gramas. Far-se-ia necessária uma campanha de esclarecimento do consumidor, para ensiná-lo a utilizar esta mistura mais concentrada. De acordo com a idéia, o consumidor teria a opção de comprar o café mais barato, misturado, ou o café normal, a Cr\$ 100,00.

Com relação ao controle de qualidade, o IBC tem



integral jurisdição, e atua de maneira relativamente rigorosa, em bora não se possa garantir total segurança. Seu quadro de fiscais tem aproximadamente 1000 funcionários, que atuam junto aos fornecedores, aos torrefadores e na rede de comercialização, por amostragem. O controle é feito tanto para o café exportável, quanto para o solúvel e para o de consumo interno. O leque de penalidades é amplo, indo desde multas, passando pela cassação de registros, até a recusa de fornecimento do café subsidiado. Ainda assim, constata-se muitas irregularidades. De um lado, misturas de milho torrado, xicória, terra, fezes, disco moído, palha, entre outros. De outro, a comercialização de produto velho, que a partir de uma determinada data, torna-se impróprio para o consumo.

Controla-se a qualidade do grão de café torrado, do moído diretamente pelo comerciante e daquele existente nas prateleiras, por amostragem. Efetivamente, não parece haver muito o que fazer, nesse sentido, para melhorar o controle de qualidade. Apesar dos riscos, segundo o IBC "o brasileiro pode, se souber procurar, consumir um café de razoável qualidade, inclusive em termos do tipo de café utilizado na mistura". De São Paulo para baixo, a opinião é de que a qualidade do café é de boa para superior. No Norte/Nordeste, como sempre, a qualidade é bem mais baixa. Por outro lado, há certas regiões que, por hábito adquirido, "preferem" marcas de qualidade inferior. É o caso, por exemplo, do Espírito Santo, onde as marcas que apresentam êxito comercial, são de café Zona-Rio, isto é, produzido na Zona da Mata Mineira e embarcado no porto do Rio. É uma bebida ácida, de baixa qualidade. Mas "nisto não estão sozinhos: é o tipo de café preferido, também, pelo argentino, que só importam Zona-Rio".



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

2.4 - INSTITUTO NACIONAL DE PESOS E MEDIDAS/ CONSELHO NACIONAL
DE METROLOGIA, PADRONIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL



2.4. INSTITUTO NACIONAL DE PESOS E MEDIDAS

Desde meados do século passado o Brasil substituiu os pesos e medidas coloniais portugueses pelos padrões básicos do sistema métrico decimal⁽¹⁾, sem, entretanto, tomar medidas no campo administrativo e de fiscalização que impedissem as enormes distorções então verificadas no comércio e na indústria.⁽²⁾

Apesar das tentativas de disciplinar a legislação, somente em 1938, através do Decreto Lei nº 592, foram definidas as normas de controle das medidas, os instrumentos de medir, e os órgãos competentes para a execução da política metrológica.

A solução encontrada com a nova legislação revelou-se inadequada para acompanhar a evolução e sofisticação das transações comerciais decorrentes do desenvolvimento do país nas duas décadas seguintes. "Pouco se poderia esperar de objetivo nessa execução disseminada entre entidades desvinculadas, cujos objetivos não eram, essencialmente, metrológicos. Basicamente a execução era atribuída à Divisão de Metrologia do Instituto Nacional de Tecnologia, com quem partilham ainda o Observatório Nacional, os órgãos metrológicos estaduais e municipais, as empresas de serviço público e uma comissão de Metrologia, integrada pelas mais diversas representações, a que se atribuíam funções deliberativas e consultivas".⁽³⁾

Confiada à Divisão de Metrologia, simples órgão do Instituto Nacional de Tecnologia do Ministério do Trabalho,

(1) Segundo o Decreto Lei nº 240 de 28 de fevereiro de 1967 o Brasil é membro da Convenção do Metro desde 1875.

(2) Condicionantes para a Atuação do INMETRO - Ministério da Indústria e do Comércio - Instituto Nacional de Pesos e Medidas, 1974.

(3) Entrevista de Armênio Lopo, Diretor do INPU, a Revista "A Construção" - Rio de Janeiro/Janeiro/76 - pag. 24.



Indústria e Comércio, MTIC, a fiscalização restringia-se basicamente à ação junto às feiras livres do Rio de Janeiro, onde esta va situação à Divisão.

1961 - Nasce o Instituto Nacional de Pesos e Medidas - INPM

A criação do INPM nao foi resultado da conscientização da população sobre a importância das atividades metrológicas, nem tampouco consequência do descortínio dos políticos ou altos funcionários públicos da época. A idéia de criar o INPM parece ter partido de técnicos da Divisão de Metrologia, que vislumbravam as potencialidades e possibilidades de expansão da metrologia e os entraves acarretados pela estrutura formal existente.

O êxito da iniciativa, porém, deve ser creditado ao ambiente de efervecência renovadora que favorecia, embora de maneira desordenada, a transformação do aparato Público e privilegiava soluções que se prestassem ao fortalecimento e legitimação da política populista vigente. O momento político do início da década de sessenta, dá lugar à criação, além do INPM, da Superintendência Nacional de Abastecimento, SUNAB, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE, e de outros órgãos sensíveis aos problemas da então chamada economia popular.

Com a criação do Ministério da Indústria e Comércio, MIC, cristalizam-se as pretensões de maior independência reivindicada pelo corpo técnico responsável pela atividades metrológicas. Assim, do Art. 33 da Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961, que criou o Ministério da Indústria e Comércio, nascia o Instituto Nacional de Pesos e Medidas, como órgão diretamente subordinado ao Ministro de Estado, com a finalidade de promover a execução da legislação metrológica.

O mesmo diploma legal determinava a extinção da Comissão de Metrologia, criada pelo Decreto-Lei nº 592 de 4 de agosto de 1938, e da Divisão de Metrologia do Instituto Nacional



de Tecnologia, passando suas atribuições para a responsabilidade do INPM.

A centralização de todas as atividades em uma só Instituição, e o acesso direto ao Ministro, davam peso institucional ao órgão recém-criado.

Em sua fase inicial, o INPM procurou expandir as atividades de metrologia legal para todo o país, notadamente a aferição de taxímetros, bombas de gasolina, pesos comerciais, balanças, metros e caminhões de tanque. A ação originalmente restrita ao Rio de Janeiro foi se espalhando, ainda que de forma relativamente desordenada, levando, nos dez anos que se seguiu a sua criação, à montagem de rede nacional de razoável envergadura. Para tal, o INPM utilizou diversos procedimentos: abriu representações em alguns Estados, aproveitou órgãos pré-existentes em outros, e incentivou a instalação de órgãos estaduais para os quais delegou a função executiva da metrologia legal.

Esta atuação do INPM foi formalizada, através do Decreto-Lei nº 240, de 28 de fevereiro de 1967, que definiu um Sistema Nacional de Metrologia. O Decreto, após reafirmar a competência constitucional privativa da União de legislar sobre tais atividades, procura estruturar um Sistema Nacional de Metrologia, onde órgãos estaduais e municipais receberiam delegação do INPM, para a realização de funções de administração e execução das atividades metrológicas, cabendo a este último, como órgão central do Sistema, além das funções normativas, a supervisão, coordenação e fiscalização dos órgãos delegados.

Vale frisar, que este tipo de estruturação condiz com a filosofia do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, promulgado praticamente da mesma época, como principal instrumento de Reorganização da Administração Federal, e que preconiza, como uma de suas características marcantes, a descentralização de atividades administrativas e de execução de políticas.



Além desta estrutura institucional o Decreto-Lei nº 240, pretende ser um instrumento legislativo disciplinador sobre o sistema de unidades de medidas e padrões, instrumentos de medir a sua utilização, e aspectos metrológicos das transações. Cria também o Ministério da Indústria e Comércio, MIC, o "Fundo de Metrologia", FUMET destinado a financiar supletivamente o aparelhamento, custeio e manutenção dos serviços envolvidos. Dispõe, da mesma forma, sobre "Ensino e Formação do Pessoal", possibilitando inclusive ao INPM, estabelecer acordo com organismos internacionais, visando a desenvolver esta atividade.

Durante a década de sessenta, os preços cobrados pela aferição compulsória de instrumentos eram subsidiados. Assim, o INPM dependia excessivamente de suas dotações orçamentárias e de contribuição de alguns Estados, como forma de manter um ténue equilíbrio. Tal situação, além de prejudicar sua expansão e modernização, não lhe permitia possuir laboratórios adequados à guarda, conservação e utilização de padrões primários das unidades de medida em nível compatível com a sua condição de órgão nacional.

1970 - O início de uma nova concepção institucional

Paralelamente a sua atuação em metrologia legal, o INPM vinha, há algum tempo, iniciando uma tímida incursão na área industrial. "Na sua condição de órgão técnico, para o qual convergiam solicitações dependentes de equipamentos e instalações apropriadas, o INPM instalou alguns pequenos laboratórios, buscando atender, em parte, às necessidades da média e pequena indústria, nos seus problemas metrológicos".⁽⁴⁾

Os contatos mantidos com organismos similares do exterior, levaram a Direção do INPM a vislumbrar as potenciali

(4) Condicionantes para a Atuação do INMETRO. pg 2-ob.citada.



dades desta área num país de rápida e intensa industrialização como o Brasil. Para a consecução de tais objetivos, entretanto, era necessário contar com uma instituição de envergadura, com laboratórios modernos e pessoal altamente qualificados.

Concomitantemente, tornava-se importante dinamizar a Metrologia Legal, de modo que esta se tornasse autosuficiente, em função dos serviços compulsoriamente prestados, e ainda produzisse excedentes que pudessem, numa primeira etapa, subsidiar os serviços prestados na área de metrologia industrial.

Esta estratégia foi fundamental para o ulterior desenvolvimento do INPM. Uma vez que se tivesse optado por permanecer somente na área de metrologia fundamental - manutenção dos padrões de medidas - e na de metrologia legal, inevitavelmente, com o passar dos anos, se abriria um vazio no setor da metrologia industrial, que poderia vir a ser ocupado por outra instituição. Acrescente-se que, em muitos países, a metrologia legal e industrial são realizadas por instituições distintas.

Compreendeu a Direção que a nova estratégia levaria a organização a não só crescer em dinamismo, equipamentos sofisticados e mão-de-obra especializada, como em status e sustentação política. De órgão inibidor das exorbitâncias e irregularidades das transações comerciais, função mal aceita por muitos comerciantes, através da Metrologia Legal, o INPM pretendia se tornar, por meio da Metrologia Industrial, em instituição imprescindível para todo o complexo industrial.

Atualmente sabe-se que um Serviço de Metrologia Industrial é fundamental não só para diminuir custos de produção, mas também para melhorar a qualidade dos produtos, fazendo-os mais competitivos no mercado externo. Os campos de ação são praticamente ilimitados, abrangendo medidas elétricas, termométricas, acústicas, mecânicas, óticas e físico-químicas, entre outras.

Esta nova estratégia, que considera a Metrologia



Industrial como a atividade nobre do INPM⁽⁵⁾, embora vantajosa para a organização sob alguns aspectos, transfere o enfoque do consumidor para o produtor. Podemos dizer que a partir daí, não apenas "de fato" mas inclusive institucionalmente, a problemática de defesa do consumidor final, torna-se muito mais diluída.

Em 1970 é conseguida a primeira vitória da escalada desta nova estratégia, através da doação, por parte do Serviço do Patrimônio da União, de uma área inicial de 1,03 milhões de m², depois ampliada para 2,3 milhões de m², que antes pertencera à Fábrica Nacional de Motores.

A construção da atual sede do INPM, foi iniciada imediatamente a partir de uma estrutura abandonada, há 27 anos e originalmente destinada a funcionar como hospital.

Paralelamente, iniciaram-se os primeiros estudos a fim de dotar o INPM de estrutura jurídica compatível com seu projeto institucional. Pensou-se basicamente em transformá-lo em empresa pública, ou, como hipótese alternativa, em Fundação. Do mesmo modo, após visitas a centros estrangeiros, começou-se a elaborar projeto de um Centro Nacional de Metrologia.

Uma nova vitória foi alcançada em 1972, quando a Financiadora de Estudos e Projetos, FINEP, sensibilizada pela problemática de expansão da INPM, financiou o projeto de construções do Centro Nacional de Metrologia.

Entretanto, neste mesmo ano, começariam os primeiras entraves à marcha do INPM, em busca de uma estruturação que lhe permitisse modernizar suas atividades.

(5) O Eng. Roberto Peixoto, assessor da Diretoria do INPM, se referiu diversas vezes à Metrologia Industrial, como a atividade de nobre da Instituição.



DECRETO 70.851: Uma Pedra no Caminho do INPM

O Decreto 70.851/72 criou a Secretaria de Tecnologia Industrial que tem, como um dos seus objetivos orientar, coordenar e supervisionar as atividades do INPM, do Instituto Nacional de Tecnologia, INT, e do Instituto Nacional de Propriedade Industrial, INPI.

Em um momento crucial de sua história, o INPM perde o acesso direto ao Ministro de Estado. Por outro lado, é equiparado institucionalmente a órgãos em decadência ou pelo menos cristalizados, com baixo grau de dinamismo.

O Instituto Nacional de Tecnologia, INT, que englobara a Divisão de Metrologia, vinha perdendo atribuições através dos anos devido a performance modesta no campo da pesquisa tecnológica.

O INPI, com atribuições no campo de transferência de tecnologia, marcas e patentes, não tinha conseguido formar sequer o quadro de pessoal de bom nível técnico. Segundo o Diretor do INPM isto decorria de ser a Instituição uma Autarquia, não podendo, portanto, pagar seus profissionais a nível de mercado.

A mudança não alterou, porém, o projeto do INPM. O primeiro Secretário de Tecnologia, não foi avesso as aspirações da Instituição. Apoiou a idéia de transformar o Instituto em empresa pública, argumentando porém que se deveria incorporar à metrologia as atividades de "normalização e qualidade Industrial", matérias afins e interdependentes. Isto não fazia parte dos planos do INPM, mas foi aceito taticamente.

Para o INPM, interessava atuar na área industrial, a pedido das próprias empresas. As atividades de "normalização e qualidade Industrial", colocariam o INPM novamente em posição fiscalizadora, desta vez frente à indústria, com possibilide



dades de desgastes institucionais e sem contrapartida financeira, de vez que não existe taxa pela prestação do serviço, ao contrário da metrologia legal. Preferia o INPM não tivessem sido incorporadas as novas atividades de fiscalização, por não gerarem receitas compensadoras e por colocarem a instituição em antagonismo com o setor com que pretendia colaborar.

Em 1973 é encaminhado à Presidência da República o Projeto de Lei, visando a reformular o Sistema Nacional de Metrologia vigente e a transformar o Instituto em empresa pública. Apesar de contar com apoio da Secretaria de Tecnologia, do Ministério da Indústria e Comércio e com parecer técnico favorável do DASP, o Projeto de Lei foi rejeitado pela Assessoria da Casa Civil, no que diz respeito à personalidade jurídica da Instituição a ser criada.

A Casa Civil argumentava que, juridicamente, em virtude da peculiaridade das atividades, a nova instituição não poderia ser empresa pública. Aberta a controvérsia, após inúmeras manobras protelatórias, o impasse não foi superado e o Ministério da Indústria e Comércio aceitou a criação de uma Autarquia, em lugar da empresa pública reclamada pelo INPM. Foi, sem dúvida, a maior derrota do INPM em sua trajetória ascendente.

INMETRO: A Autarquia que Nasceu Morta

A Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, que instituiu o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, atribuiu ao Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, CONMETRO, as funções normativas e ao Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, INMETRO, as funções executivas. Comporiam ainda o sistema, instituições públicas ou privadas, como a Associação Brasileira de Norma Técnica, ABNT, que exercem atividades afins. A Lei facultou ao INMETRO, mediante autorização do CONMETRO, credenciar em entidades públicas ou privadas para a execução de atividades de sua



competência, exceto as de metrologia legal. Esta ressalva contraria a tendência à descentralização para órgãos estaduais que vinha sendo feito até esta época. Por outro lado, ao possibilitar a descentralização da parte Industrial, coloca a curto prazo problema operacional de grande envergadura.

As tarefas legais são, em princípio, de delegação mais fácil, pois exigem apenas estrutura administrativa e algum conhecimento especializado. A metrologia industrial reclama infra-estrutura tecnológica desenvolvida e quadro de pessoal técnico altamente qualificado, inexistentes na maioria dos Estados. Evidentemente, em casos específicos, alguns laboratórios, inclusive privados, poderiam, mediante reorientação de atividades, suprir as necessidades em algumas áreas de atuação do INMETRO.

Em seu Art. 10, a Lei nº 5.996 dispõe que o INPM e o Fundo de Metrologia, FUMET, serão extintos por decreto do Poder Executivo. Entretanto, no Art. 12, afirma que "permanecerão em vigor os dispositivos do Decreto-Lei nº 240, de 28 de fevereiro de 1967, da legislação e atos normativos dele decorrentes, até a extinção do Instituto Nacional de Pesos e Medidas e do Fundo de Metrologia".

Porque, então, passando mais de três anos o INPM, não só não foi extinto, mas, ao contrário, teve o seu campo de ação ampliado? Em outras palavras, qual o motivo que levou durante todo esse tempo, a não regulamentação do INMETRO?

Segundo a direção do INPM, a implementação do INMETRO traria problemas na área de pessoal. As pessoas que comporiam a nova instituição teriam, pela legislação em vigor, de ser alocadas nos cargos de início de carreira. A obrigatoriedade de enquadramento no primeiro nível levaria à evasão generalizada.

Impedido de contratar, por estar em fase de extinção, o INPM, a partir de 1974, começou a recrutar pessoal técnico com o recurso da figura "grupo tarefa", ou seja, sem vinculação



empregatícia. Quando neste mesmo ano foi proibido o aumento de vencimentos das pessoas nesta categoria, o Instituto viu-se em uma situação extremamente delicada. Segundo a Direção, se "o INPM tivesse seguido estreitamente a Lei, a evasão de técnicos seria tão grande, que hoje existiria apenas uma caricatura de Instituição, um espelho do atual Instituto Nacional de Propriedade Industrial". (6)

Foram utilizados inúmeros expedientes pouco ortodoxos para evitar o colapso institucional. Entre outras medidas contratou-se pessoal por intermédio de órgãos estaduais que são, na verdade, controlados, não só técnica, mas administrativa e financeiramente pelo INPM.

A explicação do porque o INPM cometeu "ilegalidades" afim de manter o seu crescimento, e o INPI, por exemplo, não foi capaz de lançar mão de expediente análogos, não pode ser imputada apenas a maior ou menor ousadia dos quadros dirigentes das referidas organizações, embora isto seja importante. O INPM, em 1974, possuía apreciável receita própria proveniente de serviços compulsoriamente prestados e, além disto, começava a despontar com a metrologia industrial. Por sua vez, o INPI não destrutava de vantagens semelhantes. O grau de "ousadia" de uma organização está de fato, diretamente relacionada com sua força institucional.

A força política do INPM pode ser avaliada, não apenas por suas práticas pouco ortodoxas de recrutamento, mas também pela não implantação do INMETRO. Além disso, o CONMETRO, órgão normativo e carro chefe do Sistema Nacional de Metrologia, o tem em diferentes ocasiões fortalecido. Assim, por exemplo, através da Resolução nº 02/75 o CONMETRO reconhece o INPM, até a regulamentação do INMETRO, como Organismo Nacional de Certificação de Qualidade, e pela Resolução 09/75 identifica o INPM como órgão executivo Central do Sistema, conferindo-lhe todas as funções atribuídas por lei ao INMETRO.

(6) Entrevista do Diretor do INPM



No plano interno vários acontecimentos demonstram dinamismo da Instituição. Em abril e agosto de 1975 importantes transformações tiveram lugar no Instituto, culminando com a Ordem de Serviço INPM/GOG/RJ/Nº 16, de 14 de dezembro de 1976, responsável por uma verdadeira mini-reforma administrativa. Claro está, que todas estas transformações formais são na verdade "informais", ou seja, têm valor apenas interno, uma vez que juridicamente não teria sentido reformar um órgão, que já teve decretada a sua extinção. Outro fato que atesta a vitalidade do INPM foi a contratação em 1976 de aproximadamente 40 técnicos pósgraduados, na sua maioria físicos e matemáticos, para o programa de pesquisa industrial.

TECNIBRAS - Uma Tentativa Frustrada - 1974/76

Em meados de 1974, a Secretaria de Tecnologia Industrial decide patrocinar a criação de uma empresa pública TECNIBRAS - que englobaria o INPM, o INPI e o INI. Pretendia-se com a nova empresa, que seria uma espécie de "Petrobrás da Tecnologia", resolver os problemas mais graves destes órgãos.

O INPM poderia resolver a intrincada condição jurídica que tem sido um entrave ao seu desenvolvimento. O Instituto Nacional de Propriedade Industrial, ganharia força institucional para atuar na área de sua competência onde são grandes os interesses em jogo, bem como resolver o problema de deficiência financeira e de pessoal técnico. Finalmente, o Instituto Nacional de Tecnologia, órgão de trajetória descendente, poderia inverter a inflexão de sua curva com a criação de novos programas e grandes investimentos na área de pesquisa tecnológica.

O argumento era de que, para ter capacidade de negociar com grandes empresas, principalmente multinacionais, seria necessário ser grande e ter força institucional. Embora extremamente defensável do ponto de vista de uma "lógica administrativa", tal projeto não poderia deixar de gerar fortes reações, na



medida em que tocava interesses extremamente cristalizados.

Uma vez explicitadas as intenções de criação da TECNIBRAS a Secretaria tenta montar através de sua Assessoria in fraestrutura que permitisse a elaboração de normas. Tal tentativa viria a fracassar pela complexidade da matéria, reações institucionais e falta de apoio do setor produtivo.

Do ponto de vista do INPM tratava-se de projeto fadado ao insucesso, ao pretender estabelecer um conjunto de normas técnicas aplicáveis universalmente, sem levar em conta os interesses empresariais.

Partia-se do pressuposto que a principal entidade existente no campo das normas técnicas, a ABNT, estaria por de mais vinculada às grandes indústrias. Esta concepção não é de todo sem fundamento, já que o antigo secretário executivo da Associação Brasileira de Normas Técnicas, Felix Von Rank, demissionário em 1974, mencionava alegoricamente que a Associação representava em 33% as multinacionais em 33% as grandes empresas estatais e os restantes em outros interesses. (7)

A reação inicial, ainda que velada, partiu da ABNT, que se deu conta da importância da Lei 5.966 e das incertezas que correria enquanto entidade, caso o projeto de criação da TECNIBRAS lograsse êxito. A Associação chegou mesmo a tentar sensibilizar alguns deputados com objetivo de ser definida através de substitutivo da Lei, uma situação mais explícita para ABNT dentro do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

Do mesmo modo, através das reuniões do CONMETRO, que foi impulsionado imediatamente após a sua criação, sentiram-se as reservas de vários Ministérios como o de Aeronáutica, Comu

(7) Conforme Assessoria da Direção do INPM.



nicação, Saúde e Agricultura, entre outros, a criação da TECNIBRAS. Os Ministérios que possuíam o controle da normalização e qualidade industrial nas respectivas áreas, procuravam preservar a intocabilidade destes poderes. Nestas reuniões a ABNT foi diversas vezes defendida de maneira sutil por vários delegados. Ficava claro, portanto, que o CONMETRO não poderia ser o trampolim para a TECNIBRAS.

Deve-se ressaltar que a resistência a uma empresa com tal gama de poderes não seria necessariamente apenas de multinacionais, mas inclusive de grandes empresas estatais, que em princípio, não veriam com agrado a intromissão de "estranhos" em seus afazeres domésticos.

A política de alocação de recursos da Secretaria de Tecnologia pode ser vista como tentativa de angariar apoio institucional para a implementação do projeto. De 74 a 76 foi distribuída grande quantidade de recursos por Universidades, instituições técnicas e empresas de pesquisas, em áreas bastante diversificadas, como: normas técnicas, qualidade industrial, produção de álcool, prevenção da poluição, siderurgia, metais não-ferrosos, etc.

Apesar do apoio incondicional do MIC o projeto não conseguiu legitimação institucional fora do Ministério e, a partir de meados de 1976, a Secretaria se rendeu às evidências e o engavetou.

Durante todo o período da TECNIBRAS, o INPM viu-se prejudicado, já que a solução para sua situação jurídica permaneceu em compasso de espera. Aliás, não poderia ser de outra forma, uma vez que esta mesma situação, aliada a condição calamitosa dos outros órgãos integrantes da Secretaria de Tecnologia, serviriam como trunfos para a criação da TECNIBRAS.



CONMETRO: Um Sucesso Relativo

O CONMETRO, órgão normativo do Sistema de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial tem como presidente o Ministro da Indústria e Comércio. Na prática, o Secretário de Tecnologia, além de seu cargo de Secretário executivo do CONMETRO, tem atuado como representante do Ministro.

Além do Ministro e Secretário de Tecnologia do MIC, participam do CONMETRO representantes dos seguintes órgãos e Ministérios:

- Confederação Nacional do Comércio
- Confederação Nacional da Indústria
- Secretaria de Planejamento da Presidência da República
- Ministério da Marinha, Exército, Aeronáutica, Transportes, Agricultura, Saúde, Minas e Energia, Interior, Comunicações e Trabalho.

A existência de um órgão normativo nacional responsável pelo setor representa sinal alentador, na medida que pressupõe um desejo de fornecer algum ordenamento em uma área até o momento carente de um mínimo de coordenação. Encontramos atualmente em diversos Ministérios, órgãos com diferentes graus de dinamismos, com objetivos nem sempre coerentes entre si, com enfoques distintos e com fronteiras organizacionais nem sempre bem definidos, atuando na área de normalização e qualidade industrial. A própria composição do Conselho, reunindo representantes de diversos Ministérios e entidades de classe, como vimos anteriormente, reflete bem a preocupação de compatibilizar todos os interesses existentes.

Por outro lado, os interesses cristalizados dos diferentes órgãos que atuam nesta área, o pequeno número de reuniões anuais do Conselho, sua grande heterogeneidade e a posição



de destaque que atribui ao Ministério da Indústria e Comércio, atuam como entraves à consecução dos objetivos que se propõe pela Lei nº 5.966.

Apesar de todos estes problemas, dentre as Resoluções adotadas pelo CONMETRO, destacam-se:

- a) a Resolução nº 02/75, já citada, que identifica o INPM, até a regulamentação do INMETRO, como organismo central de certificação de qualidade, o qual atuará mediante diretrizes estabelecidas pelo CONMETRO;
- b) a Resolução nº 03/75 que define como Norma Brasileira toda e qualquer norma aprovada pelo CONMETRO;
- c) a Resolução nº 04/75 que institui as Câmaras Setoriais de Química e Alimentos, Metal/Mecânica e Transportes, Eletro/Eletrônica, Engenharia Civil e Transportes e Agroindústria.

Destas, a Câmara Setorial de Química e Alimentos, que interessa mais de perto ao campo de proteção ao consumidor, tem os seguintes membros:

- Secretário de Tecnologia Industrial
- Representante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República
- Representante do Ministério da Agricultura
- Representante do Ministério da Saúde
- Representante do Ministério das Minas e Energias
- Representante do Ministério do Interior
- Representante da Confederação Nacional da Indústria

- d) a Resolução nº 06/75, que define como Normas



Compulsórias, (NBR1), as Normas Brasileiras de uso obrigatório em todo o território nacional; Normas referendadas, (NBR2), as Normas Brasileiras de uso obrigatório para o Poder Público e serviços públicos concedidos; Normas Registradas, (NBR3), as Normas Voluntárias que venham a merecer registro no INMETRO, de acordo com as diretrizes e critérios estabelecidos pelo CONMETRO e Normas Probatórias, (NBR4), aquelas em fase experimental, com vigência limitada, registradas no INMETRO, de acordo com diretrizes e critérios estabelecidos pelo CONMETRO.

- e) a Resolução nº 09/75, identifica o INPM como Órgão Executivo Central do Sistema, até a implantação do INMETRO, conferindo-lhe todas as funções atribuídas pelo CONMETRO ao INMETRO.
- f) a Resolução nº 10/75 atribui ao INPM as tarefas de classificar e/ou registrar as normas já existentes no país.
- g) a Resolução nº 12/75 identifica o INMETRO, (leia-se INPM), como o "Forum" do Sistema com vistas à harmonização dos interesses governamentais, no âmbito da normalização e da certificação de qualidade, de acordo com diretrizes e critérios aprovados pelo CONMETRO.
- h) a Resolução nº 02/76 ratifica todos os atos normativos metrológicos baixados até aquela data pelo Ministério de Estado da Indústria e Comércio, pelo antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e pelo Diretor-Geral do Instituto Nacional de Pesos e Medidas, INPM, atos que continuarão em vigor mesmo após a extinção desse Instituto.



- 1) a Resolução nº 03/76 aprova a Diretriz para o preparo e apresentação de Normas Brasileiras.

Como fica patente pela leitura das Resoluções acima, na maioria dos casos o CONMETRO legítima o que já existe e em outros procura definir algumas macro-diretrizes de ação. Do mesmo modo, é evidente a importância atribuída ao INPM, como órgão executivo central do sistema, como instituição com a finalidade de resgatar o que já foi feito na área e harmonizar os interesses existentes hoje em dia.

Desta forma o INPM, apesar de condenado a desapa- recer, juridicamente, parece continuar não apenas vivo mas em forte ascendência institucional. Tudo leva a crer que o CONMETRO, pouco a pouco, vai tomando consciência que, para ser operacional, sua função deve ser a de tão-somente ratificar acordos pré-estabelecidos, pelos diferentes órgãos com interesses no setor, tendo como polo aglutinador o INPM. Entretanto para que seja possível ao INPM desempenhar as funções que lhe são atribuídas é mister que a curto ou médio prazo seja reformulada sua atual estrutura jurídica.

Tendo em vista todas as variáveis intervenientes, já mencionadas no transcurso deste trabalho, elaborar normas é, na verdade, mais complexo do que parece à primeira vista.

Apesar de toda boa intenção e de um programa arrojado, os resultados até o momento não parecem encorajadores. Isto demonstra que para realização de normas é necessário além de vontade e dinheiro, apoio dos atores interessados na questão com força real, que no caso brasileiro, além de algumas Instituições como a ABNT, dependeria basicamente das entidades produtivas.

A meta governamental de elaborar 15 mil normas em cinco anos⁽⁸⁾ carece de realismo quando contrastada aos resulta

(8) Conforme entrevista do ex-Ministro Severo Gomes à Revista Construção, pag.22.



dos alcançados até 1977. Na área de normas compulsórias, por exemplo, de competência exclusiva do CONMETRO, no Biênio 75/76 foi aprovada apenas uma norma pela Resolução nº 01/76, que estabelece basicamente especificação para recipiente de matéria plástica destinada ao envasilhamento de álcool para venda a varejo.

A Metrologia possui duas grandes subdivisões: a científica ou fundamental e a aplicada. A primeira preocupa-se com a definição das unidades de medida, sua representação, manutenção, conservação e reprodução; com a investigação de novas definições e novos padrões; e com o estabelecimento de métodos precisos de medição. A segunda tem como finalidade específica a realização de medições.

Desta maneira, para que se logre bom desempenho na aplicada, é essencial a existência de uma atividade fundamental relativamente desenvolvida.

A Metrologia aplicada pode, por sua vez, ser subdividida em dois grandes ramos: a legal e a industrial. A primeira e mais conhecida, se materializa através da ação exercida pelo governo de fiscalização compulsória das transações comerciais em que interferem instrumentos de medir (balanças, taxímetros, etc). A segunda em fase de expansão no Brasil, é atividade não-compulsória de apoio à indústria visando ao aumento da qualidade dos produtos e à diminuição dos custos de produção.

a) A Metrologia Fundamental e a Sede do INPM

O INPM possui em todo Brasil cerca de 1.800 servidores. Destes, mais de 25%, aproximadamente 500, estão concentrados na sede geral, situada no Km 23 da estrada Rio-Petrópolis.

Neste local está sendo construído o novo laboratório central, considerado o "mais sofisticado da América do Sul", com a finalidade de desenvolver pesquisas científicas e manter os padrões primários do país. Estes são periodicamente comparados com



os padrões internacionais, depositados no "Bureau Internacional de Poids et Mesures", em Sèvres na França. Para maior confiabilidade há ainda a intercomparação entre países.

"Com relação aos padrões há toda uma hierarquia, selada como cadeia de padrões. O nível 1 corresponde aos padrões primários nacionais, que são mantidos em laboratórios governamentais. Há os padrões de nível 2 - praticamente com a mesma precisão daqueles de nível 1 - que são utilizados o mínimo possível com vistas a sua preservação. O nível 2 corresponde ao que poderíamos chamar de padrões de trabalho de um laboratório nacional de padrões. O nível 3 está referenciado aos padrões de nível 2, porém localizados em laboratórios regionais, aos quais são referenciados aos padrões de nível 4, localizados, de modo geral, na indústria, e em centros de pesquisa".⁽⁹⁾

As referências destes últimos padrões, de laboratórios de pesquisas, através de padrões de nível 3, ou mesmo de nível 2, poderão no futuro se tornar uma das fontes de renda do INPM. Entretanto, atualmente, esta prestação de serviço é bastante incipiente, sendo desprezível o aporte financeiro decorrente da mesma.

O novo laboratório de metrologia fundamental, e que servirá também de base para o desenvolvimento da industrial, deverá estar completamente concluído em 1979 e custará ao redor de 500 milhões de cruzeiros. Deste montante, 300 milhões aproximadamente serão gastos em construções e o restante em equipamentos.

Além do financiamento da FINEP, que já foi citado, as obras do laboratório central receberam verbas provenientes da dotação orçamentária e de recursos próprios do INPM.

A importância deste laboratório pode ser avaliada pelo fato de que dos 500 servidores da sede do INPM 200 são

(9) Armênio Lobo, Diretor Geral do INPM - Revista Construção nº 107, maio 76, pag. 24.



técnicos que trabalham diretamente em atividades científicas. Des-
tes, aproximadamente, 50 são de nível médio, 90 são graduados e
60 possuem pós-graduação. Os 300 servidores restantes fazem parte
da burocracia central do INPM, responsáveis pelo funcionamento da
sede e coordenação das atividades do Instituto em todo o Brasil

b) A Metrologia Industrial

A metrologia industrial é a "menina dos olhos"
do INPM. Através dela espera o Instituto tornar-se um órgão extre-
mamente importante para o setor industrial, trazendo-lhe maior
força e status institucional, além de apoio político, imprescindí-
vel para uma mais rápida expansão.

O INPM vem recebendo de 50 a 60 pedidos, por
mês de indústrias, para a ajuda em problemas de medição elétrica,
têrmica, acústica, mecânica, etc. Este número tende a crescer pro-
gressivamente com o passar do tempo.

Atualmente os preços dos serviços são subsidia-
dos não pagando os custos de mão-de-obra e equipamentos utiliza-
dos. Com este recurso espera a Direção do INPM acelerar a implanta-
ção da atividade de metrologia industrial. Quando esta "começar a
mostrar sinais evidentes de que pode concorrer para a diminuição
de custos e a melhorar a de qualidade industrial, tornando os pro-
dutos brasileiros mais competitivos no mercado internacional, pe-
der-se-á pensar em cobrar preço real pelos serviços prestados".⁽¹⁰⁾

O INPM, como vimos, possui no laboratório cen-
tral em construção, uma infra-estrutura invejável para o desenvol-
vimento da metrologia industrial.

(10) Cf. Assessoria da Direção do INPM



"Esse laboratório - o primeiro bureau de standards da América do Sul, será um centro de prestação de serviços que o governo colocará à disposição do parque industrial e já se constitui hoje numa exigência absolutamente indispensável à continuidade de nosso processo de desenvolvimento no atual estágio".⁽¹¹⁾

O INPM não pensa concentrar a atividade de metrologia industrial apenas na sede do km 23 da Rio-Petrópolis. Na medida do possível serão credenciados laboratórios e centros que possuam condições técnicas e de pessoal para o desempenho desta atividade. Entretanto, como é necessário equipamento bastante sofisticado, aliado a um quadro de pessoal de alto nível técnico, pretende-se que esta expansão se faça de maneira cautelosa.

Dos órgãos já existentes, seguramente dois deverão participar da rede nacional de metrologia industrial a ser progressivamente instalada. Trata-se do - Centro de Tecnologia Aeroespacial do Ministério da Aeronáutica e do Instituto de Pesquisa Tecnológica do Governo do Estado de São Paulo, que já vêm prestando serviços na área de metrologia industrial.

c) Metrologia Legal

De competência exclusiva do INPM, estas atividades abrangem praticamente todo o país. A reconversão de órgãos estaduais delegados em Representação do INPM, como decorrência lógica do Decreto nº 74.209/75, deverá ainda demorar, em virtude da complicada situação jurídica em que se encontra o Instituto. Como vimos anteriormente, embora o INPM possua de fato o controle técnico, administrativo e financeiro da maioria dos órgãos estaduais metrológicos, não têm condições, devido ao impasse institucional que se encontra envolvido, de substituir ou incorporar de imedia

(11) Conforme entrevista do Secretário de Tecnologia, Revista Construção, cit, pg. 23.



to estes órgãos à sua estrutura formal.

A quase totalidade das receitas próprias do INPM (95% aproximadamente), provêm do exercício da metrologia legal, o instituto possui representantes ou delegados em quase todas as capitais e grandes cidades do país.

O campo da metrologia legal é bastante vasto pois abrange todos instrumentos de medidas que interferem em uma transação comercial. A ação do INPM concentra-se principalmente na fiscalização de pesos, balanças, taxímetros, bombas de gasolina, medidas de comprimento e caminhões-tanque. Existe uma gama de instrumentos de medir que não estão sequer catalogados e outros, que embora discriminados, como hidrômetro e medidor de gas domiciliar, na prática não sofrem nenhum tipo de fiscalização do INPM.

Até o início de 1974 a prestação do serviço compulsório de metrologia legal era deficitário, em virtude das baixas tarifas cobradas. O custo operacional, em abril de 74, para a aferição de uma balança simples era de Cr\$ 12,50, enquanto cobravam-se apenas Cr\$ 3,12. ⁽¹²⁾

Esta situação fazia com que o INPM dependesse de dotações orçamentárias federais e estaduais para manter equilíbrio, além de prejudicar sobremaneira seu desenvolvimento e expansão. Em meados de 1974, foi estabelecida uma tabela "realista" de cobrança para os serviços prestados, atualizada anualmente de acordo com padrões referenciais, fornecidos, pelo governo federal. A partir desta época a metrologia legal passou a apresentar um excedente, que vem sendo aproveitado, conjuntamente com a dotação orçamentária, para subsidiar as atividades de metrologia industrial. Embora os reajustes da tabela tenham sido, em geral, um pouco abaixo dos índices de inflação espera-se que a mesma conti

(12) Condicionantes para atuação do INMETRO-ob. citada pag.22.



nue a representar um elemento, não só estabilizador, como dinamizador das atividades do INPM.

A Tabela I, discrimina as atuais tarifas por instrumentos de medidas respectivos e tipos especiais de aferições. Assim, a aferição inicial é a realizada por ocasião da fabricação do instrumento, a eventual é a decorrente de problemas de reparos e restaurações, e, finalmente, a periódica, a mais cara, decorre dos serviços compulsórios de fiscalização prestados pelo INPM.

Comparando, através da Tabela II, as categorias de instrumentos aferidos e as respectivas receitas, avalia-se a atuação desigual do INPM. Tanto no Estado do Rio de Janeiro e São Paulo, como no computo geral do país, a fiscalização de balanças, medidas de comprimento e medidores de volume, basicamente bombas de gasolina, representam cerca de 90% dos recursos arrecadados.

Por sua vez somente os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo são responsáveis por 40% da receita total. Caso se acrescentem a estes dois, os Estados do Paraná, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, este percentual sobe a 70% (Tabela III).



TABELA I
M.I.C. " INSTITUTO NACIONAL DE PESOS E MEDIDAS "
TABELA DE PREÇOS EM CRUZEIROS DOS SERVIÇOS METROLOGICOS ATUALIZADA EM 01/01/77

-COD-	I N S T R U M E N T O	-AF.PERIOD.	-AF.INICIAL	-AF.EVENTUAL	-AJUSTAGEM
00	PESO DE PRECISÃO ATÉ 2 KG	20,40	3,80	10,80	12,80
01	PESO COMERCIAL ATÉ 2 KG	5,10	1,30	2,50	3,20
02	PESO COMERCIAL DE 5 A 10 KG	20,40	3,80	10,80	12,10
03	PESO COMERCIAL DE 20 KG	57,40	11,50	30,00	34,50
04	PESO COMERCIAL DE 50 KG	109,10	21,70	56,80	65,70
05	CONTRAPESO COMERCIAL	12,80	2,50	6,40	7,60
09	PESOS OU CONTRAPESOS ESPECIAIS	*	*	*	*
10	BALANÇA DE PRECISÃO ATÉ 2 KG	252,10	50,40	131,50	•
11	BALANÇA SIMPLES	28,10	6,40	14,70	•
12	BALANÇA COMPOSTA ATÉ 100 KG NÃO AUTOMÁTICA	37,00	9,60	19,10	•
13	BALANÇA COMPOSTA ATÉ 100 KG AUTOMÁTICA OU SEMI-AUTOMÁTICA	162,80	32,50	84,90	•
14	BALANÇA COMPOSTA DE MAIS DE 100 ATÉ 1.000 KG	406,60	81,10	211,90	•
15	BALANÇA COMPOSTA DE MAIS DE 1.000 KG ATÉ 5.000 KG	560,40	112,30	291,70	•
16	BALANÇA COMPOSTA DE MAIS DE 5.000 KG ATÉ 10.000 KG	918,50	159,60	478,10	•
17	BALANÇA COMPOSTA DE MAIS DE 10.000 KG ATÉ 20.000 KG	1.391,50	278,30	724,50	•
19	BALANÇAS ESPECIAIS	*	*	*	•
20	MEDIDA DE COMPRIMENTO ATÉ 2 METROS	17,20	3,20	8,90	•
22	TRENA DE SONDAGEM	151,90	31,90	79,10	•
23	TAXÍMETRO	123,80	63,80	64,50	•
29	MEDIDAS OU MEDIDORES ESPECIAIS DE COMPRIMENTO	*	*	*	•
30	MEDIDA DE VOLUME DE MENOS DE 5 LITROS	18,50	3,20	9,60	•
31	MEDIDA DE VOLUME DE 5 ATÉ 20 LITROS	79,80	15,90	41,50	•
32	MEDIDA DE VOLUME DE MAIS DE 20 ATÉ 100 LITROS	247,00	49,10	128,90	•
39	MEDIDAS DE VOLUME ESPECIAIS	*	*	*	•
40	MEDIDOR DESCONTINUO DE VOLUME	31,30	6,40	16,60	•
41	BOMBA MEDIDORA PARA VENDA A VAREJO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO	311,50	63,00	162,10	•
42	BLOCO MEDIDOR PARA BOMBA COD. 41	77,90	12,80	40,80	•
43	MEDIDOR DE GÁS DOMICILIAR	75,30	15,30	38,90	•
44	HIDROMETRO DOMICILIAR	72,10	14,70	37,60	•
49	MEDIDORES ESPECIAIS DE VOLUME	*	*	*	•
50	CAMINHÃO TANQUE ATÉ 10.000 LITROS	529,10	105,90	275,70	•
51	CAMINHÃO TANQUE DE MAIS DE 10.000 ATÉ 20.000 LITROS	744,90	148,50	388,10	•
52	CAMINHÃO TANQUE DE MAIS DE 20.000 LITROS	854,70	171,10	441,90	•
53	VAGÃO-TANQUE	854,70	171,10	444,90	•
54	CAMINHÃO PARA CARGA SOLIDA	190,80	38,30	99,60	•
59	VEÍCULOS TRANSPORTADORES ESPECIAIS	*	*	*	•
60	TERMOMETRO P/PRODUTOS DERIVADOS DE PETRÓLEO/ÁLCOOL ETÍLICO	74,70	12,80	38,90	•
61	DENSÍMETRO P/PRODUTOS DERIVADOS DE PETRÓLEO/ÁLCOOL ETÍLICO	74,70	12,80	38,90	•
62	MANÔMETRO	93,20	12,50	48,50	•
63	ESFIGIMONÍMETRO	74,70	14,70	38,90	•
64	MEDIDOR MONOFÁSICO DE ENERGIA ELÉTRICA	114,20	23,00	59,40	•
65	APARELHO PARA EMBALAGEM AUTOMÁTICA DE CAFÉ	146,80	29,40	76,60	•
69	MEDIDORES ESPECIAIS	*	*	*	•

* AS AFERIÇÕES DAS MEDIDAS E INSTRUMENTOS DE MEDIR ESPECIAIS SERÃO COBRADAS POR APROPRIAÇÃO DOS CUSTOS REAIS DE CADA AFERIÇÃO

TABELA II

INSTRUMENTOS	INSTRUMENTO AFERIDO	ARRECADAÇÃO	INSTRUMENTO AFERIDO	ARRECADAÇÃO	INSTRUMENTO AFERIDO	ARRECADAÇÃO
Pesos e contra pesos	24.239	59.832	66.936	377.000	713.113	3.230.000
Balanças	178.100	17.232.000	56.449	7.197.000	585.700	62.539.000
Medidas e medidores de comprimento	91.397	5.671.000	39.724	2.198.000	348.971	15.782.000
Medidas de Volume	4.473	234.000	2.124	90.000	16.959	885.000
Medidores de Volume	28.955	4.177.000	19.122	1.980.000	87.687	14.069.000
Veículos transportadores	11.656	2.425.000	7.258	1.279.000	47.692	9.521.000
Outros instrumentos	17.778	795.000	11.244	370.000	45.490	2.045.000
TOTAL GERAL	332.359	30.656.000	135.921	13.117.000	1.132.500	104.844.000

OBS.: No total geral não são computados os dados relativos a pesos e contrapesos em virtude da discrepância existente entre o grau de número de unidades aferidas e baixa arrecadação.

FONTE: INPM - 1976



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL



TABELA III
ARRECADAÇÃO-SERVIÇOS METROLÓGICOS

ESTADOS	INSTRUMENTOS AFERIDOS	ARRECADAÇÃO
PARANÁ	87.298	10.864.000
MINAS GERAIS	89.872	11.116.000
R. GRANDE SUL	90.610	7.762.000
SÃO PAULO	332.359	30.656.000
RIO DE JANEIRO	135.921	13.117.000
T O T A L	1.132.500	104.844.000

A arrecadação anual de 1976, de Cr\$104.844.000,00, poderia ser muito maior se o INPM dispusesse de uma estrutura fiscalizadora mais dinâmica. Em primeiro lugar, existe uma concentração em apenas 3 tipos de instrumentos de medir, que representam 90% de arrecadação, com enormes espaços vazios a cobrir. Em segundo lugar, os estabelecimentos comerciais fiscalizados, são visitados apenas uma vez por ano. Por último, o pequeno número de fiscais existentes, tendo em vista o campo de ação da metrologia legal, aliado à baixa remuneração dos mesmos, atualmente ao redor de Cr\$ 3.000,00, acarreta desestímulo e possibilidades de suborno. Estas, em 1974, quando os fiscais recebiam pouco mais que o salário mínimo, eram ainda maiores, já que as multas previstas para casos de irregularidades variavam de Cr\$ 600,00 a Cr\$ 5.600,00.⁽¹³⁾

Independente do estado do instrumento, o INPM cobra uma tarifa compulsória por aferição realizada. Logo, um aumento da arrecadação anual não representa necessariamente uma maior

(13) Condicionantes para atuação do INMETRO ob.cit. pag.32.



proteção ao consumidor se não se tomam medidas paralelas para elevar o nível do quadro de fiscais. Pode haver elevação de receita, mantendo-se a mesma situação, simplesmente pelo aumento de quota de serviço dos atuais fiscais, pela contratação de novos fiscais nas condições atuais, ou ainda pela combinação destas duas medidas. A maneira mais interessante de resolver o problema do ponto de vista do consumidor, seria a instituição de um salário atrelado para os fiscais, baseando inclusive em um índice de multas arrecadas individualmente ou por equipes, além da ampliação do quadro, através de concurso mais seletivo.

Esta hipótese é impraticável para o INPM em virtude de seu problema, já discutido, de personalidade jurídica. Entretanto, mesmo a médio prazo, como sua intenção primordial parece ser a de se viabilizar enquanto Instituição, e não defender prioritariamente o consumidor final, torna-se difícil prever qual a alternativa a ser escolhida.

Vejamos como o próprio INPM, em 1974, através do documento "Condicionantes para Atuação do INMETRO" aborda alguns dos problemas aqui analisados. Após afirmar que os baixos salários pagos aos metrologistas acarretam a possibilidade de suborno, o documento afirma:

- "os estabelecimentos comerciais são visitados, de modo geral, uma única vez no ano. Com isso, os infratores podem agir quase impunemente logo após a aferição anual, pois estão certos de que transcorrerá um ano até que nova aferição venha a ser feita".

- "a ação da metrologia legal não pode ser entendida a todos os instrumentos de medir, passíveis de controle pela legislação e a todas as áreas do País, embora tal atuação seja imprescindível (e o é em qualquer país)".

- "a má remuneração dos metrologistas faz com que, em grande número de casos nem ao menos cumpram a gama de ati



A precariedade da fiscalização fica comprovada pela análise da Tabela IV, ainda que a atual Assessoria da Direção tenha se manifestado satisfeita com o presente desempenho do órgão nesse campo. Ela nos informa, que em todo o Brasil, há apenas 368 fiscais, representando aproximadamente 30% dos funcionários lotados fora da sede central. Em alguns Estados, a situação é lastimável; Sergipe tem apenas 1 (um) fiscal enquanto que Alagoas e Mato Grosso possuem 3 (três).

As tarifas de fiscalização abrangem, além de todos os diferentes instrumentos de medir, os produtos previamente embalados, quanto a indicações, determinação de conteúdo e padronização quantitativa. Percebe-se, conseqüentemente, a imensa defasagem existente entre o número de fiscais, e as atividades a serem realizadas.

Esta situação real é ainda mais grave, pois existe uma equipe em dedicação exclusiva, trabalhando no controle de qualidade da gasolina, em função de convênio específico assinado com o Conselho Nacional de Petróleo CNP. Esta equipe possui, em todo o Brasil, 60 agentes fiscalizadores, além de 50 outros nas bases de suprimento (atacadistas).

Considerando uma semana cinco dias, sem nenhum feriado, e supondo um período de férias de 1 (um) mês, os fiscais da Região Norte e Sul teriam que realizar, no mínimo, seis visitas diárias, para fiscalizarem pelo menos uma vez por ano todos os estabelecimentos comerciais cadastrados. Os da Região Sudeste e Centro Oeste deveriam realizar sete visitas diárias, e por fim, os da Região Nordeste, com maior carência de fiscais, dez inspeções por jornada. (Ver Tabela V)

Para alcançarmos uma taxa de três visitas anuais por estabelecimento, o mínimo indispensável para uma razoável fiscalização, segundo o documento citado, estes números subiriam, respectivamente para, 18, 21 e 30 visitas diárias, o que seria inviável.



vidades a eles alocada, por descaso e ausência de estímulo, cientes que são da inexistência de possibilidades de controle sistemático e auditoria técnica por parte não só dos institutos estaduais, mas, também do INPM".

Mais adiante, no referente à formulação de um plano de ação a médio prazo para o desenvolvimento da metrologia legal, o documento é extremamente significativo:

"Há que desenvolver intensiva e extensivamente a metrologia legal. Intensivamente no sentido de dinamizar, aprimorar e levar a outras regiões os serviços atualmente realizados, e extensivamente, já que é necessária a inclusão de muitos outros tipos de instrumentos de medir, hoje não aferidos...

No caso das atividades atualmente realizadas, urge afastar todas as dificuldades ...ou melhor:

- a) remunerar de forma condigna os metrologistas, objetivando elevar o nível técnico dos serviços e a evitar, conseqüentemente, suborno;
- b) empreender visitas anuais, pelo menos 3, aos estabelecimentos, visando a reduzir, ao mínimo a possibilidade de fraude.
- c) instituir uma indispensável auditoria técnica e supervisão, a nível nacional.

No que diz respeito à ampliação do campo de atuação da metrologia legal, faz-se necessário, para todos os consumidores individuais e empresariais, a aferição inicial e/ou periódica de hidrômetros, medidores de watt-hora, manômetros, termômetros e outros instrumentos, alguns dos quais, por absurdo que seja, são transferidos para o Brasil quanto rejeitados por importadores de outros países".



TABELA IV

ESTADOS	TOTAL FUNCIONÁRIOS	FISCAIS
ALAGOAS	8	3
AMAZONAS	15	6
BAHIA	81	16
CEARÁ	59	19
ESPÍRITO SANTO	19	5
DIST. FEDERAL	18	7
GOIÁS	52	11
MARANHÃO	17	7
MINAS GERAIS	112	39
MATO GROSSO	9	3
PARÁ	25	12
PARAÍBA	51	12
PERNAMBUCO	70	13
PIAUI	17	8
PARANÁ	111	41
RIO DE JANEIRO	179	40
R. GRANDE NORTE	15	6
R. GRANDE SUL	87	25
SANTA CATARINA	23	16
SERGIPE	5	1
SÃO PAULO	288	78
T O T A L	1.262	368



TABELA V

NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS POR REGIÃO E
NÚMERO DE FISCAIS DO INPM CORRESPONDENTE

REGIÕES	Nº DE ESTABELECIMENTOS	FISCAIS	RELAÇÃO	VISITAS DIÁRIAS
NORTE	24.113	18	1.340	6
NORDESTE	195.524	85	2.300	10
SUDESTE	265.397	162	1.638	7
SUL	111.667	82	1.362	6
CENTRO OESTE	31.844	21	1.516	7

FONTES: 1. Fundação IBGE - Censo 1970
Anuário Estatístico do Brasil - IBGE - pag. 309

2. INPM - 1977

Estes números servem apenas para dar uma idéia da grandeza da tarefa a ser realizada. Poder-se-ia argumentar que muitos dos considerados estabelecimentos comerciais não teriam necessidade da fiscalização do INPM. Por outro lado, para contrabalançar este argumento, poderíamos dizer que a taxa mínima de visitas pressume a inexistência de feriados e de faltas de qualquer espécie. Do mesmo modo, não foram computadas as fiscalizações de táxis e caminhões-tanque, de competência explícita do INPM bem como as atividades ainda não enfrentadas como a fiscalização de hidrômetros e relógios de medição de gás e luz individuais. Além disto, o número de fiscais está superestimado, pois não se deduzem aqueles de dedicação exclusiva ao Convênio INPM/CNP.

O campo da metrologia legal inclui um segundo aspecto específico, ligado à fiscalização de embalagens. As exigências da legislação são de que as mercadorias medidas sem a presença do comprador, tenham, em local visível, a quantidade oferecida e, para isto, dispõem sobre os seguintes pontos básicos:



- a) indicações quantitativas nas embalagens
- b) determinação do conteúdo
- c) padronização quantitativa
- d) exigências complementares (por exemplo, não são permitidos adjetivações relacionadas com quantidade, como "grande", "família", "gigante", etc.).

O INPM deve fiscalizar se as normas relativas às indicações quantitativas nas embalagens são respeitadas; verificar, através de amostragem, a veracidade da determinação de conteúdo e diligenciar para que as normas de padronização quantitativas, baixadas por portaria do Instituto, sejam acatadas.

Estas atividades são fundamentais na proteção do consumidor pois falha ou má-fé nas indicações quantitativas podem levá-lo a comprar, por um determinado preço, uma quantidade inferior à presumida. Em relação ao conteúdo, ainda que apenas a nível de quantidade, a fiscalização periódica seria a única maneira de salvaguardar seus direitos. Para maior garantia, além do controle quantitativo deveria ser feito o controle de qualidade. Deve-se ressaltar que o Decreto-Lei nº 74.209/74 prevê a atuação do INPM na normalização e qualidade industrial, porém, até o momento, o Instituto tem-se mostrado muito cauteloso, como veremos adiante, em entrar nesta área. Finalmente, no setor de padronização quantitativa, a inexistência de disciplina no ramo pode permitir que o consumidor seja induzido a comprar, por exemplo, embalagens que aparentam maior quantidade que a real.

Poderíamos indagar se estaria hoje o INPM em condições de desempenhar, a contento, esta importante e ao mesmo tempo complexa e trabalhosa tarefa de proteção ao consumidor.

A análise anterior sobre as condições do quadro de pessoal ligado à metrologia legal, responderia em parte a esta pergunta. Pela Tabela VI, sobre "Fiscalização de Mercadorias Acondicionadas" em 1976, podemos notar a desigualdade de atuação entre



TABELA VI
FISCALIZAÇÃO DE MERCADORIAS ACONDICIONADAS
ANO 1976

REPRESENTAÇÃO INPM	Nº DE EXAMES	Nº DE UNIDADES VERIFICADAS	AUTOS DE INFRAÇÃO	UNIDADES APREENDIDAS
RN	34	1.050	30	42.930
PR	274	8.220	59	23.571
MT	50	1.500	07	-
SP	646	18.120	200	12.310
MG	241	7.230	42	158
DF	90	2.700	16	-
GO	887	26.594	110	-
PB	94	2.317	94	3.113
MA	208	6.160	25	5.607
PI	130	3.630	49	3.143
BA	491	14.730	102	17.869
SC	144	4.320	28	29.225
RJ	277	5.460	172	21.564
PA	332	7.170	155	3.378
PE	89	2.670	20	20.294
ES	50	1.568	25	71
RS	40	1.200	14	120
AM	175	3.450	130	9.081
CE	324	8.610	110	3.417
SE	179	5.370	29	-
AL	55	1.650	8	540
T O T A I S	4.813	133.709	1.425	196.391

FONTE: INPM - Metralgia Embalagens e Defesa do Consumidor-1977



os vários Estados. Assim, Mato Grosso, Distrito Federal, Goiás e Sergipe, não tiveram nenhuma mercadoria apreendida. Não parece lógico, que esta desigualdade se dê em função de maior eficiência e disciplina dos produtores destes Estados. É mais aplausível pensar o contrário, ou seja, que isto caracteriza uma atuação mais deficiente dos representantes ou delegados do INPM.

Paralelamente a esta fiscalização, o INPM tem seguido uma política pragmática e de pequenos passos, no concerne à padronização quantitativa. O Instituto tem procurado atacar um tipo de produto de cada vez. Para tal, procura entrar em contacto com os produtores e, através de concessões mútuas, chegar a um denominador comum. Segundo o órgão, "embora seja racional e aconselhável uma padronização única, existem problemas, como os tipos de máquina, o mercado externo, etc., que tem que ser levados em conta".

"Com a finalidade de estabelecer as regras de acondicionamento para cada ramo industrial, tem o INPM patrocinado reuniões com representantes de associações de classe de fabricantes de embalagens, representantes de órgãos técnicos e de órgãos governamentais interessados, procurando com essa política conhecer as dificuldades que possam advir para a indústria e para o comércio decorrentes da aplicação das regras de padronização.

Para conhecimento mais detalhado dos assuntos técnicos o INPM tem visitado as mais diversas indústrias, tomando contato com os problemas relacionados com as máquinas acondicionadoras e sua adaptação aos novos valores a serem estabelecidos"⁽¹⁴⁾

A contraparte da harmonia que o órgão alcançou com o setor produtivo, pela adoção desta tática é tê-lo tornado por demais condescendente em detrimento dos interesses do consumidor.

(14) INPM - Metrologia e Embalagens e Defesa do Consumidor - 1977 pag. 4.



A Tabela VII, lista as portarias de padronização de produtos acondicionados baixados até o momento. No entanto, como própria direção do INPM reconhece, resta muito a ser feito neste domínio.

d) Normalização e Qualidade Industrial

Ainda que o INPM tenha sido designado, como vimos, por portaria do CONMTERO como órgão central e de compatibilização de interesses do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, bem pouco tem atuado nesta última área.

Segundo a Assessoria da Direção, até o momento, não houve oportunidade de atritos com os órgãos congêneres do Ministério da Agricultura e Saúde que lidam com a "normalização e qualidade" de alimentos e remédios, porque simplesmente o INPM ainda não entrou neste setor. A cautela da instituição deve-se, em parte, à relutância em aceitar essas funções. Recorde-se que o mentor da agregação dessa atividade ao INPM, foi o primeiro Secretário de Tecnologia e a Direção aceitou a sugestão apenas como maneira de não dividir esforços em busca de seus objetivos.

Até o momento, houve, de iniciativa direta do INPM, apenas um programa de "normalização e certificação de qualidade" referente à indústria têxtil em São Paulo. Como o empreendimento teve algum sucesso, pretende-se extrapolar posteriormente a experiência para o Rio de Janeiro.

Outra atividade nesta área é decorrente do Convênio INPM/CNP, com o objetivo de controlar a qualidade dos derivados de petróleo. O convênio inicial foi assinado em 1973 tendo sido renovado sucessivamente e incorporado à sua estrutura os antigos órgãos do Estado de Minas Gerais e São Paulo que, antes de 1973 possuíam atribuições delegadas pelo CNP. O CNP paga pelo Convênio ao INPM uma soma aproximada de Cr\$ 12.000.000,00 anuais.



TABELA VII

PORTARIAS DE PADRONIZAÇÃO DE PRODUTOS ACONDICIONADOS

- 001/67 - Fósforos
 - 010/69 - Pregos, tachas e assemelhados
 - 076/69 - Parafusos, porcas, rebites e similares
 - 059/70 - Arame farpado
 - 092/73 - Azeitonas (Port. INPM 030/73)
 - 093/72 - Café, açúcar, farinha mandioca e sal (Port. INPM 44/75-Café)
 - 44/75 - Altera Port. INPM 093/72 (Café)
 - 100/75 - Altera Port. INPM 093/72 (sal) Port. INPM 003/77
 - 094/72 - Cereais, outros grãos alimentícios derivados (Port. 89/76)
 - 089/76 - Cereais, outros grãos alimentícios derivados (Port. 94/72)
 - 095/72 - Macarrão, biscoitos e bolachas (Port. INPM 19/73)
 - 019/73 - Altera Port, INPM 095/72
 - 101/72 - Gorduras alimentícias (Port, INPM 22/73-113/74-99/75 -
129/75 - 26/76 e 88/76)
 - 022/73 - Altera Port. INPM 101/72
 - 129/75 Exclui da padronização embalagem 200g margarina
 - 056/73 - Palitos, pás e garfos para doces etc.
 - 072/74 - Óleos comestíveis (Port. INPM 73 e 74/75)
 - 073/75 - Prorroga prazo Port. 72/74
 - 074/75 - Altera Port. INPM 72/74
 - 045/75 - Queijo ralado (Port. INPM 001/76)
 - 070/75 - Indicação grandezas: óleos, azeites, gorduras (Port. INPM
130/75)
 - 071/75 - Alcool
 - 032/76 - Vinagre
 - 034/76 - Derivados Petróleo e graxas, etc.
 - 042/76 - Água mineral
 - 98/76 - Papel Higiênico (Port. INPM 04/77)
 - 099/76 - Guardanapos, lenços e toalhas papel (Port. INPM 116/76
e 4/77)
 - 116/76 - Altera Port. INPM 099/76
 - 113/76 - Desinfetantes e alvejantes
 - 114/76 - Detergentes e amaciantes
 - 115/76 - Sabões e saponáceos
 - 003/77 - Sal grosso e moído (Altera Parâg. 1 Port. 100/76)
 - 004/77 - Prorroga prazo Port. INPM N^{os} 98 e 99/76
 - 011/77 - Solventes, removedores, redutores e diluentes
- FONTE: INPM - 1977



Trabalham no Convênio, aproximadamente 200 pessoas, sendo que 60 são agentes fiscalizadores (postos de gasolina) e 50 trabalham junto às bases de suprimento (atacadistas, como refinarias e companhia de petróleo). Dos 60 fiscais, 18 estão localizados em São Paulo e 8 no Estado do Rio de Janeiro, sendo o restante disperso pelos demais Estados da federação. São treinados no Rio de Janeiro e depois deslocados para os vários Estados. O nível educacional médio é o secundário, sendo o salário da ordem de Cr\$ 3.500,00.

Segundo o Coordenador Adjunto do convênio, o principal problema da equipe é a falta de viaturas para os deslocamentos, necessários às atividades de fiscalização. Isto é mais sentido ainda nos Estados do Nordeste, onde os postos de gasolina são muito dispersos.

A fiscalização, segundo técnicos do INPM, é feita na maioria dos Estados por amostragem, salvo no Rio de Janeiro e em São Paulo, onde todos os postos são visitados normalmente uma vez por ano.

Segundo o Censo de 1970, existem no país 15.511 estabelecimentos varejistas de venda de combustíveis e lubrificantes.⁽¹⁵⁾ Se cada fiscal visitasse dois postos diariamente seria mais que suficiente para pelo menos fiscalizar uma vez por ano todos os postos. Evidentemente, para um bom controle de qualidade seria necessário uma fiscalização periódica o que infelizmente não acontece. A não realização de visita a determinados postos por períodos superiores a um ano, é explicada pelas distâncias dos mesmos em relação aos principais núcleos urbanos.

A política do INPM para a área de normalização e qualidade industrial parece apontar para a concretização de acordos paulatinos e parciais com os diversos órgãos envolvidos na

(15) Fundação IBGE - Anuário Estatístico do Brasil - 1975 pag.30.



área. Está fora de cogitação a utilização de suas atribuições legais como forma de coagir estas instituições.

e) Perspectivas do INPM

Resumidamente, pode-se listar os primeiros aspectos que se depreendem da análise do INPM:

- 1) Mesmo apresentando incontestável dinamismo nos últimos anos, o INPM necessita resolver sua exdrúxula situação jurídica, sob pena de ver seu crescimento contido.
- 2) O INPM, com a construção do laboratório central de metrologia fundamental, se coloca em condições de rápido progresso nos vários ramos da metrologia.
- 3) O INPM deverá continuar considerando a Metrologia Industrial como sua atividade nobre. Ainda que atualmente preste serviços ao parque industrial a preços subsidiados, esta atividade lhe traz, entre outras, as seguintes vantagens indiretas:
 - Status e fortalecimento institucional. Apoio político cada vez mais amplo por parte de seus clientes reais ou potenciais
 - Manutenção de equipamentos sofisticados e de uma equipe profissional de alto nível.
- 4) A metrologia legal provavelmente será consolidada e ampliada, pois é dela que provêm 95% das receitas próprias do INPM. Além disto a receita de 1976 da ordem de Cr\$ 104.000.000,00 pode, com relativa facilidade, ser ampliada.



- 5) Como a preocupação com o consumidor parece ter-se diluído dentro dos objetivos reais do INPM, surgindo com muito mais força uma estratégia de desenvolvimento e autonomia empresarial, não se pode relacionar diretamente uma ampliação das atividades de metrologia legal com maior proteção ao consumidor. Isto dependerá sobremaneira da escolha da alternativa decidida para esta expansão. Como já foi mencionado, o INPM, tendo direito a receber uma tarifa pela prestação dos seus serviços compulsórios, independente do estado dos equipamentos de medição, poderá ou não optar por uma fiscalização mais rigorosa.
- 6) O INPM parece ter como política para a resolução de divergências com entidades produtoras (por exemplo, na área de padronização de embalagens), e com instituições ligadas ao campo de "Normalização e Qualidade Industrial" (por exemplo a ABNT), a cooptação, a persuasão e a busca de acordos específicos.
- 7) Como nunca foi desejo da Direção do INPM, incorporar as atividades de Normalização e Certificação de Qualidade Industrial, provavelmente sua atuação será bem pouco audaciosa nesta área. Tendo por base sua política de pragmatismo e viabilidade empresarial, o mais provável é que procure, através de acordos com os órgãos interessados, definir fronteiras de competência.. Dificilmente procurará utilizar suas prerrogativas legais para ampliar sua atuação neste setor; o mais fácil é que as utilize para legitimar atividades já desempenhadas por outros órgãos, o que não deixa de ser politicamente conveniente.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

3.0 - ÁGENCIA VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA SAÚDE



APRESENTAÇÃO

O Ministério da Saúde, pelas suas próprias atribuições, está envolvido, em sua totalidade, na questão da qualidade de vida, onde se localiza a esfera da proteção ao consumidor. Do conjunto, pode-se, entretanto, destacar quatro órgãos com responsabilidades específicas na área em apreço.

Tratam-se da Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos, CNNPA, do Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia, SNFMF; do Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos, LCCDMA e do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, INAN.

De acordo com as definições adotadas neste trabalho, são instituições de natureza diversa. A primeira, a CNNPA, é agência reguladora por excelência, funcionando como centro decisório para questões relativas à padronização e ao emprego de aditivos em alimentos. Dela emanam normas tanto para o setor produtivo como para os laboratórios públicos.

O SNFMF é agência mista, sendo o responsável, de fato, pela elaboração de marcos normativos para o setor de medicamentos e, concomitantemente, pela realização de atividades de controle e fiscalização.

O LCCDMA não tem a mesma relevância das anteriores, caracterizando-se como órgão de apoio central para a realização de análises de medicamentos e alimentos. Apesar disso, durante longo tempo, foi o responsável pelo registro direto e a certificação de qualidade de todos os alimentos industrializados.

Se a pertinência destes órgãos é evidente, a inclusão do INAN em uma investigação sobre a proteção ao consumidor se justifica pelo seu impacto indireto neste campo. A ação do INAN, através de vários programas, indica um caminho para uma polí



tica do consumidor ao se propor ao fomento da produção de alimentos populares, ao combate preventivo a determinadas doenças e à elevação do nível nutricional da dieta das populações de baixa renda. A relevância do órgão para este estudo deve-se mais, portanto, à importância das políticas globais ensaiadas do que ao seu papel distributivo.

A atuação francamente questionável dos três primeiros órgãos, o que se evidencia nas análises que se seguem, não chega a ser uma descoberta original. A reformulação pela qual deverão passar indica o consenso quanto à sua ineficiência e à oportunidade de mudanças. A análise realizada, contudo, permite não só dimensionar os descaminhos, como também fornece subsídios para compreender a herança dos órgãos que os substituirão. Ao lado disto, ela representa um dos elementos centrais para a proposição de políticas específicas, a serem desenvolvidas no final do trabalho.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

3.1 - O SERVIÇO NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DA MEDICINA E FARMÁCIA



3.1. O SERVIÇO NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DA MEDICINA E FARMÁCIA

O Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia é órgão ímpar no conjunto que se considera. É o único a possuir uma missão específica de fiscalização impressa em seu projeto e seu nome. Sem dúvida, existem vários outros que executam tarefas de fiscalização, mas sob denominações diversas, que às vezes até dissimulam esse carácter. Por outro lado, é único também na integração, legalmente sancionada, entre normalização e fiscalização, cabendo-lhe zelar para que suas próprias decisões se cumpram. Finalmente, é único também na relação entre a amplitude de sua missão e de seu desempenho concreto, que variam em direção matematicamente inversa.

Vários dos problemas que enfrenta já foram diagnosticados, alguns dependendo de causas prosaicas e facilmente mediáveis, como falta de recursos e de pessoal. Outros, contudo, possuem raízes fincadas no passado da instituição e são, hoje, responsáveis por várias e graves deformações, especialmente no tocante à sua própria definição da política que deve executar e de seu papel frente à economia e à sociedade.

Assim, a reformulação, ora em curso na estrutura interna do Ministério da Saúde, deve resolver algumas inconsistências, diminuindo, por exemplo seu raio de ação. O suposto, facilmente sustentável aliás, é de que se ganhará em profundidade o que se perderá em amplitude. No entanto, a rigor, não são estes os principais traços a exigir alterações, mas as dimensões políticas e institucionais que envolvem o órgão e que podem perdurar não obstante as mudanças formais.

O estudo que se segue, portanto, sem esquecer a existência de um projeto já implantado e de sua redefinição, chama a atenção para um nível de análise extremamente significativo. Dele deve emergir um diagnóstico que permita descortinar o futuro do SNFMF qualquer que sejam seus objetivos formais e que enseje



opções para responder aos problemas mais graves e não raro menos visíveis.

Dadas estas colocações, procede-se a um rápido histórico da instituição e a um balanço de sua situação atual, a fim de permitir as sugestões convenientes.

O SNFMF: Antecedentes

Embora preocupações com a qualidade dos medicamentos, o exercício da profissão de médico e as características dos locais onde drogas e produtos de interesse da saúde pública são fabricados tenham existido desde o império, foi apenas durante a década de quarenta que se criou uma legislação específica. Nesse período, que se inicia, para nossos propósitos, com a Lei de Crimes contra a Economia Popular, de 1938, o Estado define como de sua responsabilidade a proteção dos mais fracos da sociedade, colocando-se como guardião de seus direitos econômicos de fornecimento e de qualidade dos bens de consumo indispensáveis. Entravam sob essa rubrica os medicamentos, e as infrações a essa Lei eram equiparadas às transgressões à Lei de Segurança do Estado, passíveis, portanto de julgamento pelo Tribunal de Segurança Nacional.

A fim de que não houvessem dúvidas com relação às mercadorias típicas da Lei de Crimes contra a Economia Popular, frouxamente definidos no Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938, que a estabelecia, novo dispositivo legal é baixado menos de um ano depois. No contexto da guerra "entre diversos Estados europeus", o governo Vargas dispõe sobre a configuração desses crimes, através do Decreto-Lei nº 1.716, de 28 de outubro de 1939. Este, em seu Art. 1º, parágrafo 1º, faz referência explícita aos "artigos terapêuticos ou sanitários", ao lado de alimentos, vestimentos, combustíveis e materiais destinados à construção em geral e à habitação em particular.



O conjunto desses bens se apresentava, então, bastante diferenciado. A maioria não era fraudável na qualidade, ou era de tal natureza que uma fraude podia ser detectada pelo próprio comprador e, não o sendo de imediato, não repercutiria gravemente sobre sua vida. Assim, por exemplo, naquela configuração do parque industrial alimentar, o problema mais grave era apenas referente à oferta do alimento e não à presença de aditivos ou à remanescência de defensivos agrícolas. De outro lado, um artigo de vestuário de péssima qualidade era, assim como hoje, no máximo, um agravo ao bolso do consumidor mas não à sua vida em si.

O caso é bastante diferente no tocante aos "artigos terapêuticos e sanitários". Nestes, por motivos óbvios, o risco é muito maior e, o que é pior não é perceptível pelo usuário a não ser depois de consumido. Justificava-se, destarte, a criação de uma agência específica para estas tarefas, que enfeixasse as antigas atribuições dispersas através de órgãos estaduais, que as normalizasse e que servisse de sinal das preocupações governamentais.

E neste quadro que se propoe a criação de um Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina, que, já em seu Regulamento Interno, aprovado pelo Decreto nº 9.810, de 19 de julho de 1942, se tornava o responsável pelo encaminhamento ao Tribunal de Segurança Nacional das infrações ao Decreto-Lei 869 relativas "aos artigos de aplicação à medicina".

Na verdade, o então criado SNFM tinha como missão fundamental o acompanhamento da profissão médica, agindo como local onde se dirigiam os queixosos contra abusos realizados pelos médicos e como agência normativa dos cursos profissionais e da própria prática médica. Ao lado disto, surgia uma área dependente, embora significativa, formada pelos artigos mencionados, composta por drogas, medicamentos, produtos officinais, instrumentos e aparelhos. Também a fiscalização desses artigos cabia ao Serviço, que não dispunha, contudo, de uma adequada estrutura, tanto legal, quanto material, para executá-la.



Este problema se agrava sobremaneira quando, pelo Decreto nº 20.397, de 14 de janeiro de 1946, é aprovado o Regulamento da indústria farmacêutica no Brasil. O SNFM recebe as atribuições da fiscalização do setor, desde a inscrição da firma até a aprovação das bulas e rótulos, extensíveis, inclusive aos pequenos laboratórios officinais. É óbvio o quanto isto iria sobrecarregá-lo, o que é solucionado pelo deslocamento da fiscalização da medicina e a inversão de prioridades. Muito antes, portanto, de que se agregasse ao seu nome "e Farmácia", o SNFM já se configurava como órgão essencialmente voltado para a fiscalização dos medicamentos.

À medida em que esta linha de funcionamento se consolidava, ia-se tornando necessária a criação de um laboratório que servisse como retaguarda técnica ao Serviço, capaz de opinar sobre pedidos de licenciamento de novas drogas, partidos de laboratórios privados e públicos. Pela Lei nº 2.187, de 16 de fevereiro de 1954, este projeto se realiza, dando lugar ao Laboratório Central de Controle de Drogas e Medicamentos, LCCDM, objeto de análise especial.

Além das novas exigências da fiscalização de laboratórios e seus produtos, na redefinição do papel do SNFM e importante observar que sua antiga missão fundamental, de policiar a prática médica, não achava mais correspondência no quadro político pós-getulista. No contexto corporativo do Estado Novo, sua atribuição primitiva era perfeitamente justificada, o que deixa de ser verdade para o modelo liberal que depois passa a dar o formato do Estado.

Isto fica especialmente claro quando do Decreto nº 41.984, de 29 de julho de 1975. Por ele, que aprova o Regulamento Interno do então criado Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia, SNFMF, o Serviço se organiza em duas comissões: o LCCDM, que lhe é anexado; e mais cinco seções, das quais apenas uma se volta para as atividades de medicina. Apesar disto, o SNFMF permaneceu como o órgão básico nesse campo, cabendo-lhe o acompa



nhamento dos profissionais, o registro de diplomas, exercer o controle de anúncios destinados aos médicos, "realizar a censura de rótulos e bulas", enfim, continuava com sua antiga responsabilidade.

Cerca de três anos depois, a tendência observada de declínio dessa atribuição chega ao limite. Pelo Decreto nº 49.974-A, de 21 de janeiro de 1961, que regulamenta a Lei de Normas Gerais de Defesa e Proteção da Saúde, de 1954, põe-se um ponto final na fiscalização da medicina. Isto é feito pelo Parágrafo Único do Art. 57, que, na sequência da repetição das atribuições da Seção de Medicina, estabelece que a "autoridade sanitária", no caso, o SNFMF, suplementaria a ação dos Conselhos de Medicina. Estes se tornam, desta maneira, os responsáveis diretos pela fiscalização.

Configura-se, assim, o quadro das atribuições do SNFMF, onde a palavra Medicina apenas lembra a motivação essencial da criação de seu primeiro antecessor direto. Ao Serviço passa a competir, quase exclusivamente, o licenciamento e a fiscalização de atividades farmacêuticas.

Com a criação da Divisão Nacional de Fiscalização DNF, em 1970, o SNFMF recebe uma nova atribuição, a da fiscalização de alimentos. Esta, contudo, colocava-se como área problemática, dadas as responsabilidades do LCCDMA que, a partir do Decreto nº 49.974-A, se tornara o órgão básico no setor de alimentos. A indefinição resultante e parcialmente enfrentada com a Portaria nº 8, de 21 de junho de 1971, da DNF, que reforça o papel do LCCDMA. Assim, muito embora houvesse uma lei maior que tornava o SNFMF o responsável, uma Portaria de uma Divisão praticamente a reformava.

O Regimento Interno do SNFMF, aprovado pela Portaria MS nº 304, de 15 de outubro de 1970, definia as finalidades do Serviço como as de "coordenar, controlar, avaliar e fiscalizar" todos os artigos de interesse da saúde pública, entre eles drogas, medicamentos, produtos biológicos, entorpecentes, produtos odontológicos, cosméticos, artigos de higiene, saneantes, ali



mentos, dietéticos, aditivos, acessórios médicos e odontológicos. Desaparece portanto, finalmente, a Medicina do raio de ação do SNFMF.

Quando se visualiza a organização do Serviço estabelecida por essa Portaria, ressalta de imediato quanto menores são as áreas não de medicamentos. Embora a listagem fosse grande, de fato, o SNFMF se tornava um órgão essencialmente voltado para o licenciamento de medicamentos, com uma atuação menor de licenciamento de artigos de higiene e toucador. A seguir se detalhará melhor esse quadro.

A ressaltar ainda, é o profundo contraste entre o passado e o presente do órgão. No início, o SNFMF era não só o encarregado de policiar a Medicina e os produtos de que ela se utiliza, como se lhe agregou o papel de fiscalização da indústria farmacêutica. Com o passar dos anos, estas atribuições cedem seu lugar e se chega a um órgão onde os trabalhos de licenciamento predominam enormemente sobre outros.

O SNFMF: Organização, recursos e desempenho

Até o presente continua em vigor a referida Portaria nº 304, de 1970, tendo sido alterada apenas a localização institucional do Serviço, hoje subordinado à Secretaria Nacional de Saúde. Pelo organograma, pode-se ter uma visão da importância relativa de cada área.

O SNFMF é composto de duas comissões, uma de Biofarmácia, CB, e a outra de Revisão da Farmacopéia, CRF. Ao lado destas, existem quatro Seções, uma técnica de Drogas e Medicamentos, SETEDROME, outra Técnica de Alimentos, SETEAL, uma de Coordenação e Fiscalização, SCF e a última de Administração, SA. Além das Comissões e Seções, existe uma Biblioteca, B.

Sabendo-se que a SCF é voltada fundamentalmente



para o controle de entorpecentes e medicamentos, apenas essa primeira abordagem já permite rever as amplas e difusas atribuições do órgão. De fato, a fiscalização da indústria farmacêutica, dos alimentos e da prática médica se colocam como merecedores de pouca ou nenhuma atenção ressaltando, de novo, a importância das drogas e medicamentos.

Esta, contudo, é uma imagem pouco fidedigna da realidade. Para comprovar a afirmação, passemos a considerar as competências de cada setor.

As duas Comissões do SNFMM funcionam como grupos técnicos, incumbindo-se a de Biofarmácia de dar pareceres sobre pedidos de licenciamentos de medicamentos, tanto novos como revalidações, e a de Revisão da Farmacopéia, de estudar as modificações na Farmacopéia Brasileira. A CB é composta de 13 pessoas, propostas pelo Diretor do SNFMM e escolhidas pelo Diretor da Secretaria Nacional de Saúde, dentre especialistas nas seguintes áreas: farmacologia, farmácia, bacteriologia, virologia, clínica médica, endocrinologia, dermatologia, psiquiatria e oftalmologia. Além destes, compõem também a Comissão, os Diretores do SNFMM e do LCCDMA e dois representantes da indústria farmacêutica.

A Comissão de Biofarmácia é o órgão técnico fundamental do SNFMM. Reunindo-se semanalmente, a CB examina pedidos de licenciamento de medicamentos e de produtos biológicos que lhe são encaminhados. Estes pedidos são feitos baseados nos dispositivos do Dec. nº 20.397, de 1946, que estabelece a necessidade de registro para a comercialização desses artigos. Com a promulgação da Lei de Vigilância Sanitária, de nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, esta situação deve ser alterada. É notável o fato de se passarem mais de trinta anos para que se modificasse uma Lei já claramente defasada em relação à realidade. Assim, durante esse período, a regulamentação da indústria farmacêutica era feita com base em um instrumento pensado para um contexto onde, a rigor, não se podia sequer falar em indústria propriamente dita.



Até o presente, portanto, o licenciamento de um medicamento é processado da mesma maneira que em 1946. O laboratório interessado, que também deve ser registrado, dá entrada com um pedido, ao qual é anexado um relatório técnico, contendo essencialmente as indicações terapêuticas, a composição, a embalagem e modelos de rótulos e bulas. Além destes, podem ser exigidas amostras para análise e prova de capacitação do laboratório para fabricá-lo, a critério do SNFMMF.

A indústria farmacêutica no Brasil se caracteriza pela existência de um setor multinacional, onde predominam grandes empresas, e outro nacional, de pequenos empreendimentos, e, além disso, pela desigual distribuição de capacidade tecnológica entre ambos. Isto se reflete no SNFMMF na medida em que a vasta maioria dos medicamentos originais licenciados provêm do primeiro setor, restando ao segundo, dado que não se reconhece no Brasil a propriedade de fórmulas, a alternativa do lançamento de similares.

No primeiro caso, posto que os laboratórios normalmente operam com produtos de seus países de origem, a mecânica é outra. Ao pedido deve ser juntado uma prova de que o medicamento está licenciado no país de origem há, pelo menos, 12 meses. Além disso, exige-se prova de competência do responsável. A estes documentos agrega-se um conjunto de laudos e relatórios sobre o uso do medicamento, publicados em revistas de idoneidade científica. No segundo, o laboratório requer o licenciamento do similar já autorizado, informando, também, a apresentação, a dosagem e modelos de rótulos e bulas.

A análise que a Comissão de Biofarmácia realiza é, portanto, bibliográfica. A lógica por detrás dessa atitude é simples. Se o medicamento já foi autorizado em seu país de procedência, onde, presume-se, os recursos laboratoriais e de controle são eficientes e, ainda mais, se seu uso, propriedades e características já foram testados cientificamente, sendo os resultados do teste aceitos para publicação em periódicos respeitados inter



nacionalmente, seria, no mínimo, uma redundância, e, no máximo, um desperdício, recomeçar toda a tramitação aqui no Brasil, ainda mais dada a inexistência dos mesmos recursos técnicos. Naturalmente, nada disso valeria para lançamentos nacionais, onde a tramitação seria diferente.

A situação, contudo, como já se viu, é que a indústria nacional apenas lança similares, o que faz retornar a questão ao primeiro caso. A Comissão se limita, portanto, a essa modalidade de análise. De outro lado, a análise a partir das amostras remetidas pelos laboratórios é também pouco recomendável, pois poderia se tratar de uma coisa inteiramente diferente daquela que vai ser comercializada.

Dessa modalidade de funcionamento decorrem algumas características muito importantes, seja ao nível interno como no externo. A mais significativa é o efeito na própria Comissão e, por extensão, no SNFMP, da opção descrita. Ela o torna um órgão quase que apenas de endosso dos pedidos de licenciamento dos laboratórios, incapaz de dialogar com a autoridade que ele próprio erigiu superior a si. Quer dizer, quando se reconheceu a incapacidade do Serviço em realizar suas próprias pesquisas básicas, o que está implícito nessa opção, estava-se, ao mesmo tempo, abdicando da possibilidade de negar qualquer novo pedido lastreado com a mesma bagagem. O SNFMP se reconheceu incapaz, a priori, de discutir com os resultados publicados e com a aura de autoridade que envolve um medicamento estrangeiro.

Sem levar em conta a probabilidade bastante concreta de fraude em relatórios científicos, não há porque confiar em um teste apenas porque foi publicado. Como ficou claro em várias oportunidades históricas, os laboratórios internacionais já lançaram e, provavelmente, continuam a lançar, medicamentos sem suficiente prazo para investigação. Embora com alguns testes publicados, não se pode considerar que o resultado seja suficiente para tornar automática a autorização. Se é verdade que existem drogas que são testadas dentro dos grandes laboratórios suíços e



americanos durante dez ou mais anos, a exceção antes confirma do que anula a regra. Na grande maioria dos casos, as novas drogas são rapidamente comercializadas, apostando-se em sua inocuidade.

Não se pretende sustentar aqui a tese oposta, de que o Brasil precisa mobilizar recursos vultosos para os testes prévios à colocação no mercado. Antes, o que se critica é o abandono da possibilidade de investigar lançamentos que se fazem no país. Presumir que os exames conduzidos no exterior são suficientes e infalíveis é premissa errônea tanto porque as denúncias de efeitos danosos de medicamentos vêm sobretudo dos países adiantados, quanto pela existência de drogas comercializadas apenas nos países do Terceiro Mundo.

O Brasil se configura, portanto, como lugar privilegiado para os lançamentos farmacêuticos, pois, se é possível conseguir um laudo positivo em revista científica, estará assegurado o licenciamento. A alternativa é adotar, ainda que modestamente, a linha de ação dos países mais ricos, ou seja, paralelamente à comercialização, novos testes devem ser exigidos, permitindo, assim, a revisão de decisões passadas, seja para maiores ou menores restrições. Ao invés de se constituir em refúgio paradisíaco para a indústria farmacêutica, o país poderia então fazer parte de um esforço comum para discipliná-la.

Outra consideração diz respeito ao próprio sentido de um relatório publicado. Isto porque, na grande maioria das vezes, quem financia os testes sobre medicamentos são as indústrias, que não apenas arcam com os custos de pesquisa, mas também remuneram, regidamente, os especialistas. É, portanto, mais um motivo a recomendar prudência na leitura desses artigos. No nosso caso, a possibilidade de realizar este tipo de crítica fica vedada ao SNFMF, exatamente porque seus próprios médicos são convidados a participarem destes empreendimentos. No Brasil, esta prática poderia, em princípio, parecer absurda, pois um laboratório não necessita de pesquisa, para licenciar seus produtos. Porém, ela se torna racional na ótica da indústria, pois desenvolve



laços de solidariedade e mútuos interesses entre médicos e empresários farmacêuticos.

Os parágrafos anteriores descrevem os efeitos internos da opção básica da Comissão de Biofarmácia. Existe, ao lado destes, outros efeitos que se reportam ao ambiente externo da instituição. Trata-se do papel essencialmente coroador do status quo implicado no tratamento assimétrico da indústria nacional.

Embora não seja este o lugar para se advogar o nacionalismo econômico, é inescapável a conclusão de que, agindo como age, o SNFMP torna cada vez menos viável a empresa farmacêutica brasileira. No caso da Comissão, a humildade perante o texto vasado em língua mais nobre, o reconhecimento da incapacidade de questionar esses relatórios, aliás encaminhados pela própria indústria e passíveis, portanto, de uma seleção interessada, são um lado da mesma moeda que, na outra face, torna quase impossível o lançamento de uma especialidade farmacêutica desenvolvida em laboratórios nacionais. Estes, ao não terem recursos para pesquisas e acesso a publicações no exterior, nunca conseguiriam um mesmo nível de qualidade na apresentação de seus pedidos de licenciamento. Seriam tratados com todas as dúvidas que não se colocam para aqueles provenientes dos laboratórios multinacionais. Agrega-se, desta maneira, mais um ingrediente àqueles decorrentes da própria dinâmica da economia, consolidando as posições atuais, impedindo-os de darem os saltos qualitativos que seriam necessários e tornando-os presa fácil das tendências do mercado. Ressalta-se, a fim de não haver dúvidas, que esta não é uma posição de defesa da empresa farmacêutica brasileira, muito questionável em vários níveis. Trata-se apenas de um exemplo de como uma decisão interna do SNFMP referente sobre a sociedade, o que não é consciente para a instituição.

Feito, então, o licenciamento da especialidade farmacêutica, a Comissão encerra sua atividade. Sua decisão é passada à Comissão de Revisão da Farmacopéia que a homologa, introduzindo o medicamento na farmacopéia brasileira. A CRF é composta



de seis membros, o Diretor do SNFMF, um representante do LCCDMA, dois da indústria privada e mais três especialistas, um farmacologista, um microbiologista, e um médico clínico. Suas atribuições são reduzidas, limitando-se à referida homologação e aos cuidados com o Formulário Nacional da Farmacopéia.

As quatro seções do SNFMF têm atribuições essencialmente burocráticas. A Seção Técnica de Drogas e Medicamentos, SETEDROME, é encarregada, formalmente, de fazer cumprir a legislação sobre todos os itens sobre os quais o SNFMF tem jurisdição, com exceção dos alimentos. Ela se subdivide em cinco setores, de Estudos de Produtos Entorpecentes, SEPEN, de Estudos Terapêuticos, SETER, de Estudos Químico-Farmacêutico, SEQUIF, de Registro e Cadastro, SRC, e de Expediente, SE. De todas, a maior em pessoal qualificado é o SETER, que tem, contudo, suas atribuições esvaziadas pela Comissão de Biofarmácia.

É à SETEDROME que são encaminhados os pedidos de licenciamento de medicamentos em seu primeiro momento. Se o assunto é apenas sobre revalidação, o processo é decidido lá mesmo. Se envolve a concessão ou a cassação de licença, a Comissão deve ser consultada, embora seja da própria SETEDROME que o processo sai. Para os outros produtos que interessam à saúde pública, entorpecentes, produtos biológicos e odontológicos, cosméticos, produtos de higiene, saneantes e dietéticos, a SETEDROME é hábil para decidir em última instância, embora também nesse caso a Comissão possa ser chamada a manifestar-se. No caso particular da SEPEN, deve ser notado que ela praticamente não tem atribuições, uma vez que existe uma Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes, CONFEN. A SEPEN funciona, portanto, como simples sede do representante do SNFMF na CONFEN.

A Seção Técnica de Alimentos, SETEAL, se encontra atualmente na mais alta indefinição. Com a reformulação do SNFMF em Serviço Nacional de Fiscalização de Drogas e Medicamentos e a paralela criação de um Serviço equivalente para alimentos, a SETEAL deve sair do Serviço. Até hoje, após as dúvidas so



bre seu papel frente às responsabilidades do LCCDMA, a SETEAL se limitou a funcionar como órgão de registro dos pedidos de licenciamento de alimentos que o Decreto-Lei nº 986 previa. Além, então, da simples transcrição dos pedidos para os livros próprios, ainda hoje no LCCDMA, a Seção realiza uma análise nos processos, que se limita a um folheio da documentação a fim de verificar se não há um absurdo gritante.

A SETEAL é composta de três setores, sendo o maior deles o de Estudos de Bromatologia e Técnicas Alimentares, SEBROTEAL. Os demais, de Registro e Cadastro e de Expediente, equivalente aos da SETEDROME, ocupam-se de manter organizado o cadastro dos produtos alimentares e de elaborar o expediente administrativo. O cadastro da SETEAL se acha no LCCDMA e é integrado por 119 livros, numerados em ordem crescente, a partir de 1962. Até 1975, essa listagem compreendia 42.760 alimentos.

A Seção de Coordenação e Fiscalização, SCF, tem as mais amplas atribuições de fiscalização, competindo-lhe: a coleta de amostras para controle de qualidade; a apreensão de produtos deteriorados ou não-licenciados; a inspeção de estabelecimentos industriais e de locais de cultura de plantas entorpecentes; a fiscalização de farmácias e postos de venda de produtos farmacêuticos e alimentícios; propor a suspensão da licença de laboratórios; orientar os serviços de saúde dos Estados nesse campo e controlar a pesquisa farmacológica, entre várias outras.

Antes de mostrar a distância entre esta lista e a realidade, vale considerar a última Seção, a de Administração. Ela se compõe de cinco Turmas, sendo a de Comunicação, TC, encarregada de receber, registrar, expedir, e arquivar a correspondência do Serviço e as de Pessoal, TP, Contabilidade e Orçamento, TCO, Material, TM, e Serviços Gerais, TSG, responsáveis pelo que seus nomes indicam. Finalmente, existe a Biblioteca, B, aliás funcionando em conjunto com a do LCCDMA, mas duplicando basicamente materiais.



Para uma primeira aproximação da estrutura real que é recoberta por esta formalização, é interessante começar por uma descrição do pessoal pelos vários compartimentos do órgão.

QUADRO I

Pessoal do SNFMF - 1976

LOCAL	CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR	AUXILIARES	TOTAL
GABINETE	-	7	7
ASS. JURIDICA	2	1	3
<u>C.B.</u>	1	5	6
<u>C.R.F.</u>	-	1	1
<u>SETEDROME:</u>	2	1	3
SEQUIF	4	6	10
SEPEN	2	1	3
SETER	14	1	15
SRC	-	1	1
<u>SETEAL:</u>	4	-	4
SEBROTEAL	1	-	1
SRC	-	3	3
<u>SCF</u>	3	6	9
<u>SA</u>	-	4	4
TOC	-	3	3
TM	-	1	1
TP	-	2	2
TC	1	30	31
TSG	-	21	21
<u>TOTAIS</u>			
DIRETORIA	2	8	10
CB	1	5	6
CRF	-	1	1
SETEDROME	22	10	32
SETEAL	5	3	8
SCF	3	6	9
SA	1	61	62
TOTAL GERAL	34	94	128



A localização do pessoal é bastante sugestiva, como se pode ver. É necessário ressaltar, também que os membros das duas Comissões não são computados, pois não pertenciam ao quadro do Serviço.

Duas questões são imediatamente perceptíveis. A primeira, que reforça a argumentação anterior, é a confirmação da predominância da Seção ocupada com o registro de drogas, medicamento e produtos de higiene e toucador, face às demais técnicas. Em termos de pessoal, ela é quatro vezes maior que a de Alimentos e a de Controle e Fiscalização.

A segunda é a espantosa importância da Seção de Administração, com tarefas estritamente burocráticas, no conjunto do SNFMF: quase 50% do pessoal total se acha localizado aí.

Também muito esclarecedor é o quadro no que toca às possibilidades de qualquer ação efetiva da parte da SCF e da SETEAL. Confinada a simples copista dos pedidos de registro de alimentos, a SETEAL só torna pouco compreensível o porque da predominância de pessoal com nível superior. Se os alimentos já foram analisados nos laboratórios credenciados pelo LCCDMA e já tiveram seu processo purgado por eles, é desnecessário alocar um técnico para transcrever o pedido para os livros de registro. Se a análise é insuficiente, não serão esses cinco especialistas que farão as vezes de todo o aparato exigido para realizá-la. O tipo de formação desses profissionais, de outro lado, não os habilita a essas tarefas, pois, à exceção do chefe de Seção, os demais são todos nutricionistas. Para copiar, é demais, para analisar, de menos. O Chefe da Seção, um médico, é, além disso, o representante do SNFMF na Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos, CNNPA e no Conselho Nacional de Metrologia, Padronização e Qualidade Industrial, CONMETRO, o que coloca algumas, ainda que poucas, demandas novas para sua atividade.

Para se ter uma noção do funcionamento da SETEAL, deve-se levar em conta que a média mensal de pedidos de registro é



de cerca de 360 processos, o que faz com que a simples transcrição ocupe todo o dia desse pessoal. Assim, apesar das amplas responsabilidades da Seção, ela não pode mais que se limitar ao que faz de fato.

No tocante à SCF, o quadro é semelhante, apenas bastante piorado. Apesar de que as tarefas de fiscalização direta de drogas e medicamentos se acham dispersas pelas Secretarias de Saúde dos Estados e Municípios, a SCF tem, ainda assim, uma responsabilidade precípua, a de fazer o controle dos laboratórios registrados no SNFMF, ao par que deve orientar os serviços sanitários estaduais, municipais e territoriais na aplicação eficiente e na unidade de interpretação das leis e normas que regem as atividades do SNFMF. Deveria restar, portanto, à SCF, uma importante área de atuação.

Mesmo o total de nove pessoas lá alocadas, revelado pelo quadro, é falso. De fato, a SCF tem dois fiscais, pois os demais funcionários estão ocupados no interior do órgão. É bem verdade que, a crer no depoimento prestado por técnicos da Seção, inclusive os motoristas se acham há tanto tempo no Serviço que já se tornaram eles mesmos fiscais. Muito embora este sem dúvida importante auxílio, o que ressalta é a total impossibilidade de as tarefas sejam cumpridas pelo pessoal existente.

Assim, dos mais de mil e duzentos laboratórios existentes no país e do sem número de fábricas de alimentos, apenas dois laboratórios foram visitados no segundo semestre de 1976, o que foi considerado, aliás, uma boa performance, pois, anteriormente, não se fazia nenhuma. No mesmo ano, a SCF realizou 742 análise de produtos afetos ao SNFMF - recorde-se que são todos os que interessam à saúde pública e mais os alimentos - baseados tanto no Decreto nº 20.397 como no Decreto nº 74.170. Dá-se o caso, porém, que desse total, já em si irrisório, 596, ou seja, mais de 80%, se limitou à realização de uma curiosa modalidade de análise, a chamada "conferência fiscal". Esta consiste, exclusivamente, na verificação de se os impressos que acompanham os medicamen



tos - embalagens, rótulos e bulas - estão conformes à legislação em vigor e se não há produtos sendo comercializados após seu prazo de validade ter expirado. Nos totais, por outro lado, existe a possibilidade de que um mesmo ou uns poucos produtos tenham sido checados mais de uma vez, pois a estatística se refere ao conjunto de apreensões para análise ou conferência.

Das 742 apreensões que a SCF realizou em 1976, observam-se 479 infrações, sendo expedidas 506 multas. As diferenças se explicam pelo fato de que pode haver mais de uma infração por produto. De qualquer maneira, cerca de 65% das análises descobriram fraudes à legislação, o que parece aconselhar, de forma inescapável, a necessidade de que essas tarefas não fiquem no plano secundário em que estão.

Voltando à Seção Técnica de Drogas e Medicamentos, duas vezes maior que a soma das demais, o número de pessoal, especialmente de nível superior, está em contradição flagrante com o esvaziamento de qualquer função técnica efetiva, pois que a Comissão de Biofarmácia é de fato quem decide sobre os licenciamentos de remédios. Os 22 profissionais, nos campos de medicina, farmácia e odontologia, desempenham os trabalhos que a Comissão não julga merecedores de sua atenção, e que seriam portanto perfeitamente exequíveis por auxiliares administrativos. Isto se dá pelo simples motivo que são atribuições apenas burocráticas, de informar processos e de verificar se não há grandes erros formais nos pedidos.

Essa colocação nos permite a passagem à Seção de Administração, em todos os sentidos o retrato fiel do SNFMF.

Até certo ponto, é inclusive difícil escolher por onde começar para descrever o funcionamento de um órgão onde há processos que transitam pelas suas seções há 100 anos. Isto é, existem processos manuseados até hoje no SNFMF que tiveram seu início em 1876. Desde então, esse documento faz parte de uma pasta que é manuseada periodicamente, tanto para revalidações como



para verificações de fórmula, seja quando de análises ou do lançamento de similares. É um órgão onde a Turma de Comunicações protocola cerca de 23.000 documentos por ano, algo como cem por dia útil; onde um profissional em estatística encarregado pelo Diretor de "racionalizar" a burocracia, estima, prazerosa e otimisticamente, que em 1982 poderá haver um levantamento estatístico dos trabalhos do SNFMF razoavelmente completo; onde, finalmente, um processo de inscrição de laboratório chega a ser composto de tantos documentos que torna difícil seu transporte pelo peso que possui.

Ao total de 62 pessoas lotadas no Setor de Administração devem-se agregar a grande maioria dos funcionários em outros departamentos. Assim, por exemplo, todos os integrantes das Seções de Expediente e de Registro e Cadastro desempenham tarefas idênticas às da SA. A rigor, inclusive, mesmo o pessoal de nível superior, com as exceções de praxe, não são mais que auxiliares administrativos um pouco melhor remunerados.

A enumeração de episódios e situações anedóticas permite apreender algumas dimensões bastante significativas. Ainda que de difícil tradução em variáveis passíveis de controle, elas dão uma imagem verdadeira, importante e necessária. A ela deve-se agregar, inclusive, um nível igualmente revelador de análise, mas frequentemente descurado. Trata-se de uma avaliação vivencial da instituição, de uma análise a partir da situação cotidiana.

Exemplificando, para conhecer o SNFMF é importante saber da pobreza de suas instalações físicas, encarapitado no alto de um prédio antigo em uma rua secundária no Cais do Porto do Rio de Janeiro. É importante saber que a TC, composta de 30 pessoas, se aperta em uma única sala onde a maior mesa mal comporta uma pessoa. Que a média de serviço público do pessoal lotado é de mais de quinze anos, havendo uma boa proporção que apenas aguarda a aposentadoria. Que muitos deles foram desaguar no SNFMF depois que seus órgãos originais foram transferidos para Brasília e



eles se recusaram à mudança.

O desânimo, a falta de motivação, o frequentemente mencionado desprazer em trabalhar no órgão, dão o quadro onde vive a burocracia do SNFMM, incapaz, com razão, de ver qualquer perspectiva profissional para si e para o Serviço.

Para chegar mais perto do entendimento dos porquês dessa situação, é necessário que se alcance outro nível de interpretação, o que será ensaiado a seguir.

O SNFMM: a Instituição e seu Papel

Que o SNFMM tenha se tornado uma grande e lenta burocracia, com os problemas de rotinização, ausência de recursos e má qualificação do pessoal é algo que, antes de ser a conclusão de uma análise, deve ser seu ponto de partida. Se é melancólica a comparação entre a vastidão e a nobreza do projeto primitivo e as atuais condições a funcionamento do órgão, é igualmente importante que se possa ter um quadro de seu desempenho concreto dentro da sociedade, uma interpretação do papel efetivo que ele executa.

Momento privilegiado para se alcançar este nível de compreensão do Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia é a questão do número de medicamentos licenciados no Brasil. Este aspecto, que foi objeto de movimentações ao nível da opinião pública e que ecoou nos órgãos representativos, tanto associativos como políticos, trouxe ao primeiro plano o SNFMM, questionando seu funcionamento e exigindo-lhe uma explicação. Que não foi, aliás, negada.

O essencial do argumento é que existe no Brasil um número excessivo de medicamentos licenciados. Para prosseguir na análise em bases mais sólidas, transcrevem-se os dados sobre licenciamentos de produtos farmacêuticos, do SNFMM.



QUADRO II

Produtos Farmacêuticos Licenciados
BRASIL - 1964/1975 - Totais

A N O	NOVOS LICENCIAMENTOS	REVALIDAÇÕES DE LICENÇAS	TOTAL
1964	696	837	1.533
1965	621	675	1.296
1966	977	903	1.880
1967	868	1.114	1.982
1968	878	1.165	2.043
1969	1.177	1.000	2.177
1970	1.482	2.072	3.554
1971	2.008	2.540	4.548
1972	2.884	1.094	3.978
1973	2.422	953	3.375
1974	1.675	546	2.221
1975	1.445	1.520	2.965
TOTAL	17.133	14.419	31.522

Para que não haja dúvidas, é importante saber que um licenciamento é considerado novo mesmo quando se altera apenas a apresentação. Isto é, mantendo-se as proporções de uma só fórmula básica, são lançadas novas formas de utilização. Assim, um mesmo composto deve ser licenciado a cada vez para poder ser comercializado como dragea, comprimido, soluto injetável, supositório, xarope, pomada, etc, se for o caso. Também alterações nas dosagens, alteração de um componente, mudanças de rótulo, embalagem ou nome são considerados lançamentos novos. As revalidações, no outro lado, referem-se ao mesmo produto na mesma apresentação e, pela legislação apontada, são exigidas a cada dez anos.

O total de 31.522 licenciamentos até 1975 engloba aqueles que foram feitos e não foram revalidados e também os revalidados, uma só ou mais vezes, mas que já ultrapassaram os



prazos de autorização para comercialização. Considerando-se os números a partir de 1965, contudo, pode-se saber o número real de produtos licenciados em 1975, que era de 29.989. Em termos conservadores, é legítimo estimar-se que no final de 1976 este total de veria chegar à ordem dos 31.000, no mínimo.

Este número pode ser considerado excessivo a partir de dois parâmetros, um absoluto e outro relativo. No primeiro caso, 31.000 medicamentos seriam muito mais do que as necessidades reais absolutas desses produtos em uma dada população. Assim, parte-se de uma definição dos tipos de sua terapêutica e se chega ao número de especialidades farmacêuticas para debelá-las.

É esse o argumento de quem coteja esses totais com a Relação de Medicamentos Básicos da Central de Medicamentos. A RMB é composta de 365 compostos básicos, julgados suficientes para enfrentar o quadro das doenças existentes no Brasil. Haveria, conseqüentemente, um excesso de produtos farmacêuticos superior a mais de 30.000.

Em termos relativos, a tese vai no sentido de que o número de medicamentos no Brasil é superior ao de vários países avançados, como os E.U.A. e a Grã-Bretanha. Existe, dentro de lá, o suposto de que tanto mais desenvolvido é o país maior deveria ser esse número, sem o qual seria fútil a comparação. O argumento sugere, portanto, algo como "se os E.U.A. tão adiantados, tem tantos, o Brasil, que o é menos, deveria ter poucos". A partir do suposto, verifica-se que, na realidade, a correlação se comporta de maneira inversa à esperada, havendo número maior de remédios no Brasil do que deveria haver, maior do que o existente na aqueles países.

Quer se proceda da forma absoluta ou da relativa, o resultado é um denúncia do excesso. Paradoxalmente, contudo, qualquer destes argumentos conduz ao oposto do que se queria, dando oportunidades a novas justificativas e maior legitimidade



ação, nesse campo, do SNFMF. De fato, a ambos os argumentos es-
capa o essencial. Ao se prenderem à simples manifestações quanti-
tativas, abrem caminho a respostas no mesmo nível, obscurecendo
as questões reais que continuam subjacentes e silenciadas. Veja-
mos as respostas.

A tese relativa é tão frágil que não merece do
SNFMF mais que o fastio de quem se sabe correto. Com uma penada ela
é derrubada, pela simples verificação de que, feitos os controles
pela legislação diferente de cada país, o número de medicamentos
comercializados no Brasil é, quando não muito próximo, inferior
ao de várias nações, situando-se rigorosamente dentro da média
mundial.

A necessidade de se controlar pela legislação
advém de dois motivos básicos. Em primeiro lugar, o Decreto nº...
20.397 é mais rigoroso, em suas exigências de registro, do que
dispositivos semelhantes de alguns países. É obrigatório o licen-
ciamento no Brasil de vários artigos de aplicação à saúde que não
o são, por exemplo, nos E.U.A., tais como certos antissépticos e
alguns produtos oficinais, de manipulação muito fácil e pouco pro-
blemática. Em segundo lugar, como não se reconhece no Brasil o di-
reito de patente sobre medicamentos e apenas a propriedade da mar-
ca e nome, é prática muito usual que um laboratório peça o licen-
ciamento de um medicamento sem pretender comercializá-lo de ime-
diato. Procedendo assim, ele se protege contra concorrentes, pois
lhe fica assegurado o direito de originalidade de um composto, sen-
do os demais que venham a se registrar com a mesma composição con-
siderados similares. Isto é ainda interessante do ponto de vista
das negociações do laboratório com o CIP, conforme se verá adian-
te.

Feitas estas correções, especialmente a segun-
da, verifica-se uma brusca queda no total de 31.000 medicamentos.
Sem elas, por outro lado, seria possível a comparação, pois que
estariam lado a lado coisas distintas.



Na realidade, existem sendo comercializados no Brasil, 3.496 fórmulas originais e 3.569 similares, em um total de cerca de 11.300 apresentações, segundo dados do SNFMMF publicados pela ABIFARMA. Em termos mundiais, esse número é inferior ao da Itália, é muito próximo aos dos E.U.A. e superior ao da Inglaterra.

Não há como questionar o SNFMMF desse ângulo, portanto. A resposta é tão sólida, que se pode, inclusive, esquecer que o que torna grande ainda assim o número, é o mecanismo por trás do lançamento de similares. Conforme se viu, esses licenciamentos provêm em grande medida de laboratórios nacionais, sem capacidade tecnológica para pesquisas básicas e que se aproveitam dos lançamentos do ramo internacionalizado da indústria. Fica implícita, desta maneira, que a receita para diminuir os números, a fim de agradar a quem se apraz nesse tipo de comparação, seria eliminar o dispositivo que permite e encoraja os similares, destruindo, no mesmo movimento, os laboratórios nacionais que restam.

Em resumo, a resposta a esse argumento relativo é de que o total de medicamentos licenciados no Brasil se acha inchado, e que ele pode ser diminuído com alterações ao nível da legislação, com as inevitáveis repercussões que adviriam. Como quem quereria ser responsável por elas, as coisas retornam à esta ca zero. No percurso, o único fortalecido é o próprio SNFMMF.

Voltando à tese absoluta, é importante observar que existem implícitas nela duas questões igualmente significativas que permitem respostas muito satisfatórias. De um lado, a hipótese de que é possível fazer um levantamento compreensivo e definitivo das doenças existentes no Brasil para então se estabelecer o máximo legítimo de medicamentos, cai por terra frente à profunda atipicidade das terapêuticas a nível individual. Assim, não são o quadro de todas as moléstias às quais está sujeita uma população aberta, em contato com as demais nações do mundo, é imensamente vasto, como cada indivíduo reage de uma maneira particular, dada sua situação social e biológica, a cada doença. É óbvio que



os grandes agregados se comportam de maneira muito homogênea, mas haveria necessariamente sempre alguém a quem o medicamento médio não se adequaria e que é igualmente merecedor de que exista dispo nível aquela fórmula particular que é aconselhável para ele.

De outro lado, carece de sentido a comparação, por exemplo, com a Relação Básica de Medicamentos da CEME. A RMB é feita exatamente para os agregados populacionais e cobre uma gama que, embora vasta, não esgota todas as doenças. Pelas características da própria população para a qual foi desenhada, a RMB não inclui medicamentos para as moléstias típicas das categorias mais ricas e urbanizadas, excluindo, por exemplo, vários tipos de medicamentos para o que se poderia chamar doenças white-collar, como a maioria dos cardio-vasculares e dos psicotrôpicos.

Também em outro nível deve a tese absoluta ser discutida, pois nos aproximaria de questões importantes que este tipo de debate por vezes silencia.

De fato, o que está por trás do argumento do excesso é um modelo de sociedade onde a regulação do Estado é grande, senão em todas, pelo menos em algumas áreas. A forma de solucionar esse número excessivo seria, conseqüentemente, uma intervenção do Estado decidida e profunda no setor de medicamentos, passando por cima do mercado, impedindo que os mecanismos de concorrência e as correções pelo consumo se manifestassem. O número de medicamentos se grande, representa por tanto, a um só tempo, o efeito do funcionamento de um mercado livre e um leque de opções ao consumidor que poderia escolher entre os concorrentes, tornando-se o fim último do sistema sua satisfação.

Dá-se o caso, infelizmente, que não é isso que acontece no Brasil. É óbvio que a investigação mais detida dos mecanismos que se articularam historicamente para produzir esta situação não cabe em uma análise do SNFMM. Há, porém, uma contribuição a esse processo que é próprio do Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia e dela nos ocuparemos.



O diagnóstico do mercado de medicamentos no Brasil está ainda por ser feito. Existem, no entanto, várias indicações que permitem, em termos simples, uma forte desconfiança, no mínimo, ou uma positiva comprovação, de que sua trajetória tornou-o algo que antes prejudica do que favorece a população. As mais gritantes evidências se referem a denúncias de comercialização de drogas não conhecidas e que são testadas aqui pelos laboratórios com matrizes no exterior ou à colocação no mercado brasileiro, e periférico em geral, de medicamentos já abandonados nos países de origem por ineficientes ou por estarem sob suspeita de produzirem efeitos colaterais perigosos.

Nos limites deste trabalho, a única coisa que pode ser dita é que estes casos escapam ao conhecimento do SNFMF, pois, no contrário, estaríamos a braços com uma instituição de criminosos, onde a solução é a cadeia para seus integrantes. Mesmo com esta ressalva, é muito importante notar que o Serviço não só se torna vulnerável a esse tipo de crítica como abre a possibilidade para que estes fatos ocorram, ao consolidar uma mecânica de funcionamento que o faz uma simples comissão de endosso do papelório que os laboratórios encaminham. Não se pretende dizer que a Comissão de Biofarmácia aceite automaticamente qualquer pedido de licenciamento, mas que, quando o faz, é baseada em materiais que, mesmo se proviessessem de fonte insuspeita na origem - uma revista acadêmica -, terminam por se mesclar aos interesses do laboratório solicitante. Para que o SNFMF pudesse rigorosamente dizer à sociedade que os medicamentos no mercado são corretos, ele teria de poder se colocar como capaz e não reconhecer, tacitamente, sua inferioridade.

A passividade do órgão, presente nesta linha de ação, é simples caso particular de uma passividade geral frente ao mercado farmacêutico. Ela pode ser entrevista em todos os momentos da vida da instituição, quando abdica da função de controle, quando se reconhece incapaz de cumprir sua própria legislação, quando, por exemplo, inquirido na CPI sobre Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados sobre a questão das amostras grátis, o



Diretor do SNFMMF considerou irrelevante para seu órgão o assunto.

É frente ao desempenho dos laboratórios no mercado, no sentido propriamente econômico, no entanto, que essa passividade se manifesta com todo desembaraço. O SNFMMF considera, pela voz de seu Diretor e encarregados de Seção, que sua função é estritamente técnica, competindo-lhe dizer apenas se uma droga pode ser comercializada. Se ela o é, ou como o é, são temas perante os quais o Serviço cala, e, ao calar, consente.

Apesar da missão legal que recebeu, o SNFMMF se retirou de há muito da vida agitada do mercado, talvez com receio que sua turbulência viesse a perturbar o sono ancestral em que repousa, ocupado em carimbar papéis carcomidos pelas traças e em inventar siglas exdrúxulas para suas seções. Esse retraimento significou, nada mais, nada menos, que a ausência de qualquer freio ou disciplina à concorrência, constituindo o Brasil o já referido paraíso da indústria farmacêutica.

Livres de qualquer regulação efetiva, os laboratórios, tanto nacionais como internacionais, multiplicaram com o passar dos anos os recursos lesivos à saúde pública, apostando na ineficiência do SNFMMF, e das agências estaduais. Pense-se, por exemplo, na publicidade de especialidades farmacêuticas licenciadas com a exigência de venda sob receita médica, algo que era terminantemente proibido pelo Decreto nº 20.397, em seu artigo 66. O SNFMMF aceita que ela seja diariamente feita tanto direta como subliminarmente, como pano de fundo em programas de televisão. Os anúncios pelo rádio, pela própria televisão, em out-doors, em cartazes para serem afixados nas farmácias são, evidentemente, vistos pelo SNFMMF, a menos que seja cego. Outro caso exemplar é o que toca às bulas e impressos que envolvem os medicamentos. "Severamente fiscalizados pelo SNFMMF", segundo seu Diretor na CPI referida, esses materiais são tão diferentes daqueles que circulam nos E.U.A. que parecem tratar-se de medicamentos distintos. Respeitoso como é pelas pesquisas realizadas nesse país, causa espécie que o SNFMMF não julgue necessário que o médico ou o usuário brasi



leiro conheçam as indicações e contra-indicações dos medicamentos.

Até um ponto, esses comportamentos do Serviço podem ser englobados pela idéia de passividade. A partir de outro, todavia, a passividade se transforma em convivência, quando não em cumplicidade.

Se há algo muito facilmente perceptível no SNFMF é sua atitude de olhar os problemas do consumidor de medicamentos, que são os problemas desse mercado, com os olhos do laboratório. O SNFMF concebe seu papel como o de um agência que não deve criar problemas, a quem compete fazer vista grossa aos eventuais desvios que observa, em nome de um fortalecimento a longo prazo do setor, que no fundo não é tão ruim assim.

Afinal, ele diria se acordasse de sua letargia, os laboratórios cumprem um papel importante, fornecendo os medicamentos necessários, ainda que no meio de um vasto lixo farmacológico. Afinal, os laboratórios, especialmente os grandes e internacionais, o deus ex machina do SNFMF, já fazem seu próprio controle de qualidade, tornando superfluo qualquer outro. Afinal, a dipirona não faz tão mal assim, por exemplo, já que uma pesquisa da ABIFARMA assim diz e o SNFMF endossa. Afinal, diz o Diretor do SNFMF a meia-voz e seriamente, por trás da campanha contra os laboratórios estão os subversivos e os caça-votos.

A fim de não se presumir que a afirmação de que o SNFMF enxerga com a perspectiva da indústria os problemas do consumo, se assenta no vazio, é oportuno relatar um episódio ocasionalmente assistido pelos investigadores deste trabalho. Durante uma entrevista com o representante da indústria na CNNPA, um Diretor da Coca-cola, presenciou-se um diálogo, entre o entrevistado e um seu assessor, no qual o primeiro se queixava da ineficiência do advogado da empresa. Este era comparado com a boa-vontade e o zelo do Chefe da SETEAL, que havia feito o possível (sic) para impedir que a fórmula do refrigerante fosse dada ao conhecimento do juiz encarregado de apurar uma denúncia que envolvia a empresa.



Seria imensamente ingênuo pressumir que o SNFMF poderia funcionar como anteparo da sociedade a todas as distorções do mercado farmacêutico, que não é mais que uma dentre vários. Porém, o SNFMF poderia ter-se constituído em agência capaz, pelo menos, de evitar abusos escandalosos como os apontados acima. É duvidoso que a Winthorp fecharia suas fábricas se o seu medicamento Winstrol fosse obrigado a trazer nas indicações que só deve ser utilizado no tratamento do nanismo pituitário e não, conforme reza sua bula no Brasil, para crianças que reclamam de falta de apetite, de cansaço ou perda de peso. Dificilmente grandes firmas se retirariam do mercado brasileiro caso se seguissem aqui as recomendações da O.M.S, contidas nas chamadas "circulares amarelas" sobre medicamentos sob suspeita.

A passividade do SNFMF pode se tornar inclusive um elemento perturbador de iniciativas inovadoras do Estado. No caso da política de controle de preços, essencial nos esforços de combate à inflação, a atuação do SNFMF, prejudicam sobremaneira o desempenho do Conselho Interministerial de Preços, CIP, como veremos adiante, criado precipuamente para a concretização desta função. Para que a discussão fique mais substancial, é interessante voltar aos dados sobre licenciamento transcritos no Quadro III, a seguir apresentados em porcentagens para facilitar a leitura.

QUADRO III
PRODUTOS FARMACÊUTICOS LICENCIADOS
BRASIL - 1965/1975 - Porcentagens

A N O	NOVOS (%)	REVALIDAÇÕES DE LICENÇAS (%)
1965	47	53
1966	51	49
1967	43	57
1968	43	57
1969	54	46
1970	41	59
1971	44	56
1972	72	28
1973	71	29
1974	75	25
1975	48	52



É evidente a existência de dois padrões de frequência nos licenciamentos, um para os anos de 1965 até 1971, e outro, para 1972 até 1974. O primeiro, que pode ser considerado normal, é marcado pela alternativa dosada de novos licenciamentos e revalidações. Ao longo do período, a média dessas porcentagens é de 46% para os novos e o complemento para as revalidações.

Na segunda fase, a proporção de novos licenciamentos se altera enormemente chegando a três quartos em 1974. Para se compreender essas diferenças, é necessário que passemos a analisar o Conselho Interministerial de Preços, CIP.

Em finais de 1969 é baixada pelo CIP a primeira Resolução específica sobre medicamentos, a de nº 48-A. A partir de 1970, e, principalmente, 1971, a medida em que se ia consolidando o Setor VIII, especializado na indústria farmacêutica, o panorama muda substancialmente para as empresas do ramo, que passam a encontrar no CIP uma agência que perturba seu funcionamento histórico. Dos vários problemas que emergem, o mais importante diz respeito à proibição da atualização do preço, que, pela Resolução nº 22-A de abril de 1973 é estabelecida. Isto significa que os preços dos produtos farmacêuticos não podiam ser elevado a partir da taxa de inflação, como ocorria até então, mas somente poderiam ser feitas correções dos custos efetivamente aumentados. Por outro lado, tornava impossível o aumento do preço pelo aumento de demanda.

É óbvio que a saída era tentar uma atualização dos produtos com preços defasados, disfarçando-os em lançamentos novos, e a justificar, portanto, margens de lucro mais flexíveis, para custear as despesas de lançamento.

São os reflexos dessa decisão e seus efeitos que se podem observar no Quadro III. Vê-se como sobe vertiginosamente o ritmo dos lançamentos novos. O ano de 1975 se apresenta de maneira diferente, provavelmente devido à expiração dos prazos de validade de vários medicamentos registrados aos inícios do surto



de crescimento do setor. Isto não obstante, o número absoluto de novos lançamentos (1445) é superior ao de qualquer ano até 1970.

Apesar de haver provocado essa mudança de comportamento no setor, o CIP só a partir de 1976 pode se dotar de um instrumento que pretende disciplinar efetivamente os novos produtos. Pela Resolução nº 30, de junho de 1976, colocam-se inúmeras exigências para que o medicamento seja assim considerado.

O que é muito importante para este trabalho observar como o CIP passa a exercer o papel que, legalmente, cabe ao SNFMF, e, também, como e porque surge uma instituição capaz de se opor a um aspecto negativo do mercado farmacêutico.

Apenas endossando os pedidos que as indústrias encaminham, o SNFMF não se furta a considerar como novo um produto já registrado, somente indicando, no verso da licença, que é similar a outro. O CIP, para quem isto é essencial, chega, assim, ao paradoxo de contratar um médico para dar pareceres sobre a real novidade de um medicamento, fazendo o papel do SNFMF inteiro. Ao inverso do esperado, ou do desejável, onde as duas instituições colaborariam entre si, a realidade é que ambas se conflitam, com acusações cruzadas, seja de incompetência ou de corrupção.

Como se disse, porém, a importância deste caso não se limita a ele em si mesmo. É indispensável compreender que o papel do CIP, criticável em vários sentidos, mas que efetivamente provocou mudanças de vulto no ramo farmacêutico, ao par em que evitou o aumento abusivo dos preços de medicamentos, só é possível pela natureza da tarefa para a qual foi desenhado. É pela significação tanto política quanto econômica do combate à inflação que o CIP consegue poder, recursos e pessoal para escapar de um destino tão melancólico e inglório como o do SNFMF.

Assim, à guisa a conclusão, é fundamental que se veja que o que hoje é o SNFMF, uma vasta, ociosa e grotesca burocracia, não é só o fruto dos descaminhos internos, das opções



equivocadas, dos casamentos deletérios entre interesse público e empresarial, mas também o efeito da relegação a planos secundários do projeto original que presidia à sua concepção. A pretender que o Serviço desempenha tarefa socialmente necessária, é preciso, portanto, não apenas o saneamento interno, como a colocação no desta que devido de seu trabalho.

O Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina e Farmácia tornou-se, historicamente, a negação de cada uma das palavras. Não é necessário colocar em questão a honestidade pessoal de seus integrantes, à boca pequena consideradas na folha de pagamentos de vários laboratórios. O que é essencial é que lhe falta hoje uma redefinição de seus objetivos e um projeto, que po dem ser pequenos, mas cuja existência é indispensável.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

3.2 - O LABORATÓRIO CENTRAL DE CONTROLE DE DROGAS, MEDICAMENTOS E ALIMENTOS



3.2. O LABORATÓRIO CENTRAL DE CONTROLE DE DROGAS, MEDICAMENTOS E ALIMENTOS

Implantado há mais de vinte anos, o Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos, LCCDMA, foi concebido como órgão de retaguarda. Sua trajetória, até tornar-se encarregado de proceder ao registro de alimentos, foi longa, marcada por subidas e descidas de posição institucional. Ela é apenas compreensível, contudo, quando cotejada com a experiência do Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia, SNFMF, agência sempre ligada e próxima do LCCDMA, até no nível físico. Como exemplo, atualmente compartilham o mesmo prédio, o que não implica, naturalmente, em proximidades e semelhanças de caráter técnico ou político.

Como as demais instituições do Ministério da Saúde, o LCCDMA passa atualmente por um período de transição e indefinições. Seu futuro mais provável é tornar-se um laboratório de fato, devotado à pesquisa, inclusive a básica, sem abdicar de seu papel de coordenação dos laboratórios estaduais no que toca a realização de análises de controle e fiscais. Deve, inclusive, integrar-se à Fundação Oswaldo Cruz, o que lhe poderá dar maior flexibilidade para contratações e salários, evitando um de seus mais graves problemas, o de perda de pessoal.

Da mesma forma como se procedeu na análise da Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos, CNNPA, e do SNFMF, é necessário conhecer o passado, e a atuação presente do LCCDMA, vez que suas perspectivas futuras se encontram, em grande medida, condicionadas ao que foi e é. Adota-se, portanto, a mesma estratégia, que parte do estudo da trajetória histórica e chega ao quadro de suas atribuições e do seu desempenho frente às demandas que recebe.

O Passado do LCCDMA



Assim como se afirmou acima, o Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos foi originalmente pensado para ser o que seu nome mostra, um laboratório. Seria, porém um laboratório especial.

Além das atribuições esperáveis, como examinar e analisar drogas e outras substâncias que interessam à saúde pública, o laboratório teria um segundo papel, de maior relevância e destaque político. Caberia a ele a tarefa de agir como estimulador da modernização do setor farmacêutico, aí compreendendo o parque industrial e os demais laboratórios públicos. Havia, assim, explicitamente, a preocupação em desenhar um órgão indutor de mudanças qualitativas, com o objetivo de provocar, inclusive, o desenvolvimento de pesquisas de tecnologia nacional e de novos medicamentos mais adequados às necessidades de saúde da população brasileira.

Criado pela Lei nº 2.187, de 16 de fevereiro de 1954, esse Laboratório possuía um foco de atuação menor que o atual, na medida em que não incluía os alimentos. O Laboratório Central de Controle de Drogas e Medicamentos, LCCDM, então seria o órgão de ponta do setor público com atuação em drogas e medicamentos.

Institucionalmente, o LCCDM estava ligado ao Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina, SNFM, o antecessor de hoje SNFMF. Além de ser seu braço de pesquisas, quando se tornava o responsável pelos pareceres técnicos sobre pedidos de licenciamento de novos produtos, o laboratório participaria diretamente de duas das comissões mais importantes do SNFM. Tratavam-se da Comissão de Revisão da Farmacopeia Brasileira, lugar onde se decidia sobre a inclusão de novas drogas e medicamentos, e da Comissão de Biofarmácia, que funcionaria como colaboradora do LCCDM e era o órgão maior de estudos sobre medicamentos, no âmbito do Ministério da Saúde.

Desde 1942, quando fora criado o SNFM, sentia-



se a necessidade de que os trabalhos de fiscalização fossem acompanhados por uma pesquisa laboratorial eficiente, rápida e segura. A decisão de estabelecer o LCCDM respondia a essa percepção. A subordinação, ainda que apenas normativa, dos laboratórios a este órgão central, desencadeou reações políticas que levaram a redução dos objetivos inicialmente propostos.

Os laboratórios públicos existentes no país nesse momento eram poucos e de nível tecnológico incipiente, feita a exceção dos localizados nos maiores estados. Em torno destes havia interesses já solidificados, envolvidos em componentes de um ainda vivo sentimento estadual. Por trás do LCCDM, se presentia um poder central aspirado a enfeixar atribuições e a não compartilhá-las, o que despertava reações hostis e desfavoráveis.

A atuação do LCCDM, assim, encontrou forte obstáculo na existência dos laboratórios estaduais, dos centros de pesquisa e mesmo de laboratórios privados. A solução para o problema seria a abdicação do papel central que seu próprio nome sugeria, privilegiando a linha interna de funcionamento.

Desde o início, portanto, o Laboratório Central se torna um órgão auxiliar do SNFM, configurando-se como mais uma dentre as instituições com projeto grandioso e ação restrita e especializada. É verdade que isto já estava implícito em algumas das provisões da Lei 2.187, especialmente quando estabelecia uma espécie de supervisão do SNFM sobre o LCCDM. O artigo 8º, por exemplo, tornava o Serviço encarregado da apuração da responsabilidade de servidores lotados no Laboratório por inobservância de prazos para análises, sem fazer ressalva sequer de seu Diretor.

Não obstante, o LCCDM possuía de fato um projeto de centralidade e de indução de mudanças, que se tornou inviável e deu lugar ao órgão menor e ancilar do SNFM que passa a funcionar na prática. Sinal maior deste processo não há que a sua efetiva subordinação ao Serviço, a partir do Decreto nº 41.904, de 29 de julho de 1957.



Por esse instrumento, o LCCDM passava a fazer parte da estrutura interna do então ampliado SNFM, que ganhava o atributo de fiscalização da Farmácia e se tornava o Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia, SNFMF. Como se viu, esta subordinação de direito apenas coroava um processo de gradual diminuição das perspectivas do Laboratório, cada vez mais voltado para responder a demandas do SNFMF. O LCCDM, todavia, guardava ainda algo de sua anterior independência, verificada, por exemplo, na constituição das já referidas comissões fundamentais do Serviço, onde seu diretor tinha assento e voto.

Com a promulgação do Código Nacional de Saúde, através do Decreto nº 49.974-A, de 21 de janeiro de 1961, o Laboratório Central retoma a autonomia que perdera em 1957. Alargam-se as fronteiras primitivas com a inclusão dos alimentos passando a ser designado como Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos, responsável pela parte de Bromatologia, que a Lei 2.312, de 03 de setembro de 1954, previa.

Consolida-se, desta maneira, o órgão e sua situação atual é o reflexo das modificações introduzidas nesse período. Por um lado, perde em alcance, com o abandono do papel indutor de modernização da indústria farmacêutica. De outro, sua função central no sistema de laboratórios públicos é reforçada.

A isto, se chega, basicamente, pela consolidação da prática de credenciamento de laboratórios estaduais, que se tornam os responsáveis diretos pelo controle de qualidade de medicamentos e alimentos, seja quando do registro ou quando de apreensões no comércio. Assim, o LCCDMA, de fato, se retrai do primeiro plano, embora continuasse a manter sua competência legal. A seguir se descrevem melhor essas atribuições.

Ainda a ressaltar é a mudança de sua localização dentro do Ministério da Saúde. Na alteração por que este passa em 1970, o LCCDMA se torna parte da Divisão Nacional de Fiscalização, DNF, em conjunto com o SNFMF, o Serviço de Saúde dos Por



tos, a Comissão Nacional de Hemoterapia e a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes. Fica, desta maneira, concretizada sua posição de órgão de retaguarda do sistema de fiscalização da saúde.

Data desta fase a formalização do papel do Laboratório como encarregado de proceder ao registro de alimentos a que o Decreto Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, se referia. A Portaria nº 8, de 21 de junho de 1971, da DNF, o LCCDMA se torna o responsável pela catalogação dos alimentos submetidos a análise de controle, sua liberação, bem como pelo registro de aditivos intencionais, equipamentos e utensílios. Assim, algo que não se cogitava quando da criação da instituição, passa a ser sua missão fundamental, que chega a mobilizar grande parte de seus recursos. Ao lado disto, o SNFMF, competente legalmente para estas funções, delas é despojado, criando uma indefinição que não se solucionou até hoje.

O quadro é de novo alterado pelo Decreto nº.... 74.891, de 13 de novembro de 1974, que extingue o DNF e subordina o LCCDMA à Secretaria Nacional de Saúde. Nesta mudança, o SNFMF recupera seus poderes de registro de alimentos, o que não se traduz, contudo, em alterações práticas, pois que o laboratório continuou de fato a realizá-los. Assim, o LCCDMA permanece como emissor do número de registro mas o SNFMF ia se tornando o encarregado de estudar a composição do alimento para tanto.

Nos últimos três anos, a situação não mudou muito e, no momento, embora os arquivos a partir dos quais são concedidos certificados de registro continuem com o LCCDMA, é o SNFMF que os julga e aprova. Em resumo, então, o LCCDMA se configura como o órgão encarregado de proceder a análise de registro e fiscais de medicamentos e o coordenador desses trabalhos para alimentos.

O LCCDMA: Características de seu funcionamento atual

Nos termos da legislação em vigor, especialmente



te do Decreto Lei nº 986, um alimento deve ser registrado para sua comercialização, dispensados apenas os consumidos in natura. Este registro significa que o fabricante solicitou licença para fabricação e a obteve. Colocado no comércio, este alimento terá colhido uma amostra, que será analisada, e se de acordo com o registrado, liberada. Dez anos depois, o processo se reinicia com novo pedido sendo que, durante o período, o alimento pode ser apreendido para outra modalidade de análise, denominada fiscal. No caso da primeira, chamada "de controle", ou da segunda demonstrarem qualquer fraude considerada grave, o registro é cancelado e é apreendido o alimento em todo o território nacional.

Compete hoje ao SNFMF o registro e ao LCCDMA coordenar as tarefas de análise realizadas por ele mesmo e pelos laboratórios que ele credencia. Como se viu, isto é uma alteração na situação histórica onde o LCCDMA era responsável pelos dois encargos e sua herança é que mesmo os alimentos registrados após 1974 continuam a ser numerados de acordo com os arquivos do Laboratório. Estes possuem, hoje, cerca de 47.000 fórmulas de alimentos e a numeração é sequencial.

Na mecânica de funcionamento presente, um fabricante encaminha a um laboratório estadual credenciado sua solicitação de registro. Este a remete ao SNFMF que a aprova ou rejeita. No primeiro caso, o alimento recebe um número de acordo com a seriação do LCCDMA e o processo retorna ao laboratório credenciado. Este procede, depois, à análise de controle e, eventualmente, à fiscal.

Tem-se, então, que o LCCDMA, no que toca a alimentos, se limita hoje a credenciar alguns laboratórios estaduais. O credenciamento significa apenas que o laboratório possui condições de pessoal e de equipamentos satisfatórios, uma vez que a parte normativa é de responsabilidade da CNNPA. Além desta função, claramente a maior, o LCCDMA executa por si próprio trabalhos de análise, quando solicitado pelo SNFMF, de alimentos que apreende.



Os laboratórios credenciados pelo LCCDMA são os seguintes:

- a. Instituto Adolfo Lutz - São Paulo
- b. Laboratório Dr. Inácio Proença de Gouveia - São Paulo
- c. Instituto Estadual de Saúde Pública - Rio de Janeiro
- d. Instituto Otávio Magalhães - Minas Gerais
- e. Instituto de Pesquisas Biológicas - Rio Grande do Sul
- f. Laboratório Geral do Estado do Paraná - Paraná

Nos demais, os alimentos devem ser encaminhados a qualquer um dos laboratórios citados, seguindo-se então a tramitação descrita.

Para medicamentos, as tarefas do LCCDMA são muito semelhantes. De acordo com as necessidades da Comissão de Bio-Farmácia do SNFME, o Laboratório pode ser chamado a se pronunciar sobre algum medicamento sob processo de registro. Isto significa que a Comissão julga que as informações de que dispõe não são suficientes, tornando aconselhável, portanto, uma análise laboratorial adicional, equivalente à análise de controle de alimentos. Fora este caso, muito esporádico, o laboratório atua no campo de drogas e medicamentos apenas no tocante à realização de análises fiscais de produtos apreendidos pelo próprio SNFME. Na medida em que o número de fiscais do Serviço é de dois, pode-se avaliar o volume de apreensões que realiza.

Vale notar ainda, embora não seja específico desta investigação, que a estrutura de relacionamento entre o LCCDMA e o SNFME se replica a nível estadual. Em termos genéricos, por conseguinte, a um órgão de registro e fiscalização direta cor



responde um laboratório, onde se realizam as análises de controle e fiscais. No caso de medicamentos, a análise de controle pode ser prescindida e o registro é de competência exclusiva do nível federal. No caso de alimentos, o registro de fato é realizado a nível estadual e apenas o número se baseia no órgão federal. As análises são realizadas sempre pelos laboratórios estaduais, salvo a exceção mencionada.

Os laboratórios credenciados executam o papel do LCCDMA na parte de análises, seja sob medicamentos ou alimentos. Evidentemente, nos Estados onde faltam laboratórios de saúde pública com condições de funcionamento, o panorama é bem pior, uma vez que nenhuma análise fiscal pode ser realizada recorrentemente. Mesmo naqueles onde eles existem, todavia, a situação não é absolutamente satisfatória, dados os problemas de recursos e de pessoal que encontram.

O LCCDMA é dividido, nos termos de seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 275, de 22 de setembro de 1970, em cinco seções: de Química, de Farmacologia, de Microbiologia, de Bromatologia e de Atividades Auxiliares. Com exceção da última, as demais se ocupam do exame, análise e controle de medicamentos, produtos de higiene e toucador, saneantes e alimentos, dos pontos-de-vista físico-químicos, farmacodinâmicos, imunológicos e bromatológicos, respectivamente.

A listagem dessas atribuições, ainda que sugestiva pelo rigor da nomenclatura, não deve impressionar. O laboratório se defronta com graves problemas, dos quais o maior é o de pessoal. De fato, para dar conta dessas tarefas, ele possui 14 (quatorze) técnicos de nível universitário, aí compreendidos os em licença e o pessoal de direção administrativa. Somam-se a estes, 48 (quarenta e oito) sem qualificação acadêmica, com as mesmas ressalvas.

Além de escasso, o pessoal do LCCDMA é constantemente atraído por empregos na iniciativa privada, para onde se



dirigiram já alguns dos profissionais mais importantes do órgão. Os que restam, por sua vez, são demandados com frequência para participar de grupos constituídos pela indústria para pesquisar novos medicamentos a serem submetidos ao SNFMM. Embora recusadas na maioria das vezes, estas ofertas tornam-se especialmente tentadoras, dados os níveis da remuneração que recebem, e dão lugar ao casamento espúrio de interesses conflitantes, quando aceitas.

Assim, o LCCDMA tem funcionado como uma espécie de estágio para vários técnicos, que dele se utilizam para posteriores saltos para a empresa. A inclusão do laboratório na estrutura da Fundação Oswaldo Cruz deve aliviar estes problemas específicos, gerando outros, discutidos nas conclusões que se seguem.

O LCCDMA: Conclusões

Feito este levantamento do LCCDMA, alguns pontos devem ser destacados.

Em primeiro lugar, a perspectiva histórica da análise demonstra o quanto semelhante é a trajetória do Laboratório em relação à outros órgãos. Eles se iniciam em conjunturas históricas específicas, marcadas por características de responsabilidade, ainda que setorial, do Estado, com uma missão grandiosa e socialmente apoiada. À medida em que essas conjunturas se transformam, estes órgãos perdem atribuições, se apegam à letra da lei e se tornam agências de foco restrito e frequentemente diminuto. O LCCDMA vem a perder, assim, sua vocação de órgão indutor de mudanças no setor farmacêutico e alimentar, e se torna um departamento técnico do órgão de fiscalização, encarregado de analisar as amostras que ele encaminha, seja quando do registro, seja quando de apreensões desses produtos.

Em segundo lugar, é notável observar o quanto é lenta a passagem à prática de uma decisão formal. O registro de alimentos, atribuição de que o laboratório já foi despojado há 3



anos, continua a ser feito de acordo com sua numeração, iniciada em 1962. Isto se deve apenas, de acordo com as entrevistas realizadas, ao fato de que é muito grande o trabalho de se passarem os arquivos para o SNFMM. Perante a sociedade, portanto, o LCCDMA faz aquilo que não faz e os termos "registrado no LCCDMA sob nº" significa, de fato, que o alimento se acha registrado no SNFMM.

Em terceiro lugar, mesmo quando o registro era realizado por ele, o LCCDMA nunca se pronunciou sobre alimentos de origem animal. Ainda que o Decreto Lei nº 986 rezasse que todo e qualquer alimento devia ser registrado no Ministério da Saúde, na realidade quem fiscalizava, embora não registrasse, os produtos animais era o Ministério da Agricultura, através do DIPOA. Isto já deve ter ficado claro na análise de outros órgãos.

Em quarto lugar, o papel do LCCDMA como laboratório é pouco justificável. Considerando a impossibilidade tanto financeira quanto material de existir um só laboratório público no país, a solução pelo credenciamento é a mais racional. Esta opção, contudo, veio a transformar o LCCDMA em simples lugar institucional de coordenação, ao par que mantinha um setor que se esvaziava progressivamente de análises propriamente ditas.

Neste contexto, seu papel pode ser desempenhado satisfatoriamente por uma comissão do próprio SNFMM, que se encarregaria de visitar e avaliar os centros de pesquisa e os laboratórios estaduais, visando a credenciá-los. O que lhe resta de laboratório de análises de controle e fiscais pode, por outro lado, ser passado a outros centros de nível estadual.

A transferência do LCCDMA para a Fundação Oswaldo Cruz viria a coroar esse processo e o tornaria, portanto, um laboratório de pesquisas quase puramente acadêmicas, reforçando sua equipe e fazendo com que deixe de ser apenas um local de estágio e especialização. Resta apenas a lembrança de sua missão, tornada inviável pelo caminhar das coisas para direções muito diver



sas. Nesse momento, o LCCDMA deixaria o primeiro plano na política de proteção ao consumidor, que ocupa pelos descaminhos da administração pública brasileira, e se voltaria para um trabalho não menos nobre, mas pouco evidente.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

3.3 - A COMISSÃO NACIONAL DE NORMAS E PADRÕES PARA ALIMENTOS



3.3. A COMISSÃO NACIONAL DE NORMAS E PADRÕES PARA ALIMENTOS

A Comissão de Normas e Padrões para Alimentos, CNNPA, é, na atualidade, o lugar institucional básico onde se decide normativamente sobre questões relacionadas com alimentos. Se diada na Saúde, ela se encontra em processo de mudanças profundas, reflexo das alterações internas por que passa o Ministério, sendo ainda indefinido o quadro de suas novas atribuições.

Dada esta situação, a análise que se segue é voltada para seu passado imediato, não apenas por ser impossível diagnosticar o futuro, mas também porque, qualquer que este seja, ele estará contido no desempenho, nas decisões e nas opções básicas da atual CNNPA. Neste sentido procede-se, inicialmente, o levantamento da natureza e das principais características do quadro institucional que a precedeu, para então a seguir, empreender a análise proposta.

Antes de detalhar o estudo, é importante salientar que a CNNPA, embora seja organização pouco evidente, conhecida apenas de especialistas e interessados diretos, não deixa de se conformar, como se verá mais adiante, aos traços fundamentais das demais instituições do campo da proteção ao consumidor.

A CNNPA: Principais Aspectos Históricos

A legislação moderna sobre alimentos remonta, no Brasil, a 1923. Embora tivessem existido deste o período monárquico iniciativas nesta área, vale considerar esse ano ponto de partida pelas mudanças importantes que contém a então promulgada lei sobre Normas de Identidade e Qualidade de Alimentos.

As medidas anteriores tinham em comum a característica de decisões tomadas sob o fogo de pressões populares con



tra questões suscitadas na comercialização de determinados gene
ros. O padrão usual era o de solucionar um problema através de me
didas particulares, punindo contravenções que despertasse^m clamor
público, com penas normalmente severas, mas que raramente eram
aplicadas.

A partir do século XX, cria-se estímulo diferen
te. Estava em questão, agora, a possibilidade de diversificação
da pauta de exportação de produtos primários, opção que encontrava
um solo fértil em camadas importantes da sociedade. Apesar do re
levo das atividades do café, vicejavam ao seu redor, principalmen
te, nos estados de pouca potencialidade cafeeira, interesses de
aumentar e diversificar a venda para o exterior de outras mercado
rias agrícolas. O exemplo fora dado pela Argentina e o Uruguai, po
derosos exportadores de produtos pecuários e de cereais.

O importante é notar que a abertura de novos mer
cados deveria ser acompanhada por medidas internas de normaliza
ção. Sem estas, a produção brasileira, dispersa e desregrada não
poderia competir com a dos vizinhos, e teria dificuldades em en
contrar colocação no exterior. A prevalecer os métodos então vi
gentes, não haveria segurança para as transações internacionais,
pois um comprador não poderia saber de antemão o que seria uma
partida adquirida no Brasil.

É neste contexto, e com estas motivações, que se
passa o primeiro conjunto de normas sobre alimentos. Várias outras
instituições que pertencem ao campo da proteção ao consumidor tem
a essa época seu nascimento, todas marcadas pela preocupação es
sencial de alcançar níveis de qualidade satisfatórios e até exi
gentes para produtos destinados à exportação. O consumidor inter
no continuava a merecer, quando muito, atenções nos momentos em que
seu protesto exigia decisões imediatas.

A CNPFA é herdeira das Normas de 1923. Entretan
to, com o passar dos anos, os principais produtos de exportação fo
ram tendo seus órgãos setoriais criados, como do DIPOA, o IBC, o IAA,



objetos de análise particulares. Restou à CNNPA área residual, a daqueles alimentos que não encontravam colocação no mercado externo. A CNNPA é, portanto, uma agência que atua voltada basicamente para dentro do país, o que faz com dois intuitos básicos, um ao nível da saúde pública e outro de organização e racionalização da produção.

A CNNPA, competente, em termos legais, para decidir sobre alimentos no mais amplo sentido, tem na prática, uma sensível especialização de funções. Suas Resoluções, até o presente, se aplicam essencialmente à produção de alimentos processados industrialmente, deixando de lado sejam aqueles sob jurisdição específica de outros órgãos, sejam os que são consumidos in natura. Isto se deve tanto a razões de ordem externa, como a alegada dificuldade de baixar normas para estes produtos, quanto internas, que dizem respeito ao passado mais próximo da instituição.

Rigorosamente falando, a CNNPA é quase que apenas um novo nome para duas instituições anteriores, voltadas para algo muito particular, os aditivos empregados na indústria de alimentação. A amplitude da nova designação tem encontrado poucos motivos para justificar-se sendo assim oportuno considerar essas agências em mais detalhe.

O primeiro antecessor direto da CNNPA é a Comissão Especial de Normas Reguladoras do Emprego de Aditivos Químicos e Alimentos, CNREAQA. Criada pelo Decreto nº 47.100, de 26 de outubro de 1959, esta Comissão teve a incumbência de estudar e propor um conjunto de normas sanitárias reguladoras do uso de aditivos, e era composta por representantes das áreas de Saúde e Agricultura, com maioria para os primeiros.

A criação da Comissão era, ao mesmo tempo o reflexo da existência de um importante parque industrial no setor e o sintoma de que exigia um disciplinamento. Muita, senão a totalidade, da indústria de alimentos instalada no Brasil descumpria, que por desinformação ou má-fé, as normas internacionais adotadas



para o uso de aditivos, empregando-os a esmo. Por outro lado, faltava um padrão para que as análises laboratoriais pudessem ser feitas. Os laboratórios públicos, federais, estaduais e municipais, guiavam-se por critérios próprios, dificultando a comercialização e abrindo brechas para a impunidade. Foi esse o quadro que se procurou alterar com a Comissão Especial, que encerrou suas atividades ao se consolidar em Comissão Permanente de Aditivos para Alimentos, CPAA, propondo um conjunto de normas concretas.

Instalada pelo Decreto nº 50.040, de 24 de janeiro de 1961, a CPAA era composta de representantes das mesmas instituições da extinta Comissão Especial e incluía, pela primeira vez, um "técnico em Bromatologia indicado pela Confederação Nacional da Indústria". Anexo ao Decreto vinha o resultado do trabalho da Comissão Especial, na forma de tabelas onde se especificavam os aditivos e discriminavam-se os casos e limites para seu emprego.

A CPAA existiu até 1967, tendo seu trabalho se voltado basicamente para o estudo e a revisão do Decreto nº 50.040, transformados em novas tabelas pelo Decreto nº 55.871, de 26 de março de 1965. Neste se modificava também a composição da CPAA, com a exclusão de um representante do DIPOA e a entrada de um do SMFME.

Com o passar do tempo tornou-se necessário o alargamento da suas atribuições, pois não havia sentido em restringir-se exclusivamente aos aditivos e deixar de lado questões como a rotulagem, a pesquisa de métodos de amostragem, e a fixação de critérios e padrões de qualidade.

Considerando-se a virtual incapacidade dos laboratórios e centros de pesquisa de alimentos existentes no Brasil nesse período de realizar investigações de base, o papel da CPAA tinha sido essencialmente o de traduzir, adaptando, algumas das recomendações emanadas de organismos internacionais como a FAO, a OMS e a Comissão do Codex Alimentarius. A adaptação, vale dizer, era sempre no sentido de evitar decisões que colocassem em risco



a indústria de alimentação, postergando-se as preocupações com o comprador.

Pelo Decreto-Lei nº 209, de 27 de fevereiro de 1967, a CPAA é extinta, dando lugar à CNNPA, com poderes de intervir em todos os níveis do alimento como bem de consumo, inclusive na fiscalização, na medida em que determinaria os padrões de qualidade sob os quais ela se daria, e na comercialização, ao estabelecer normas sobre rotulagem. Esse instrumento legal criava o código Brasileiro de Alimentos e definiu a CNNPA como o órgão técnico para esses fins do Ministério da Saúde. Sua composição se ampliava substancialmente em relação à CPAA e continha 2 representantes do Ministério da Agricultura, um do Conselho Nacional da Indústria, CNI, um da Associação Brasileira de Indústrias de Alimentação ABIA, e quatro outros, um do Serviço Nacional de Fiscalização de Drogas, Medicamentos e Alimentos, LCCDMA; um do Instituto Bromatológico do Rio de Janeiro e um do Instituto Adolfo Lutz, de São Paulo, escolhidos a critério do Ministério da Saúde.

A comparação entre o número de integrantes da CNNPA e suas antecessoras, ao longo do tempo, é sugestiva. A Comissão Especial tinha 6 membros e a CPAA, na primeira fase, possuía 7, depois 8. A CNNPA inicia-se com 8 membros, que passam a 9, depois 10 e, hoje, conta com 11 titulares. O recrutamento é também indicativo. No início, os membros da Comissão Especial vinham da Saúde e da Agricultura. Mais tarde, na CPAA, inclui-se um representante da CNI e, com a reforma administrativa, é indicado um membro pela ABIA. Hoje, a CNNPA tem três representantes da iniciativa privada sendo os restantes provenientes de três Ministérios.

Antes de passar à descrição da mecânica do órgão, cabe ainda salientar a tensão sempre existente entre a CNNPA e algumas agências do Ministério da Agricultura, adiante discutida em mais detalhe. Ela fica palpável, por exemplo, no fato de que o DIPOA foi o único órgão que perdeu na CPFA o assento que tinha na Comissão Especial, substituído que foi posteriormente um repre



sentante da Agricultura. Este também foi desalojado depois da criação da CNNPA, só retornando em 1972, pela Portaria Ministerial nº 260, de 20 de julho.

O conflito se torna mais evidente quando se nota que o Ministério da Agricultura, que tem duas agências que tratam de alimentos, o Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal, DIPOA, e o Departamento Nacional de Serviços de Comercialização, DNSC, tem tantos representantes hoje quanto o Ministério das Minas e Energia, ou seja, um. A participação deste último Ministério, estabelecida em 9 de julho de 1976, pela Portaria Ministerial nº 245, se justificaria pela responsabilidade que o Departamento Nacional de Produção Mineral, DNPM, tinha no tocante a águas minerais. Porém menos de um mês depois, pelo Decreto 78.171, de 3 de agosto de 1976, o DNPM viria a perder tais atribuições. Causa estranheza a permanência da representação do Ministério das Minas e Energias, idêntica à do Ministério da Agricultura, e a exclusão do Ministério da Indústria e Comércio que possui órgãos de atuação importante na área como, o Instituto Brasileiro de café, IBC, Instituto do Açúcar e do Alcool, IAA, e a Comissão Executiva do Sal, CES.

A CNNPA: Funcionamento Atual

A CNNPA é composta de um Plenário e de uma Secretaria Executiva subordinando-se, atualmente, à Divisão Nacional de Organização Sanitária. Seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 38, de 2 de fevereiro de 1970, define que o Plenário é composto de representantes dos seguintes organismos: Divisão Nacional de Organização Sanitária, SNFMP, LCCDMA, Instituto Bromatológico Francisco de Albuquerque, Instituto Adolfo Lutz, ABIA, CNI, INAN e Ministério das Minas e Energia, cabendo ao Diretor da primeira a presidência da Comissão.

Anualmente, a CNNPA realiza seis sessões ordinárias



rias, onde se tomam Resoluções nos termos do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969. Como se disse, estas se aplicam essencialmente ao estabelecimento de limites de aditivos, sejam intencionais ou incidentais, bem como a remanescência de substâncias migradas, isto é, as que pertencem aos invólucros e passam aos alimentos. Também se procuram normas de identidade e qualidade de alimentos em geral, incluindo aspectos microbiológicos, para orientar as análises fiscais que os laboratórios estaduais realizam. Estes aspectos devem ficar mais explícitos quando na análise. do LCCDMA e do SNFMF.

Até o presente, foram aprovados 386 Resoluções de todos os tipos, tendo sido elaborados 9 Projetos de Decretos, dos quais 2 foram transformados em lei. Do total, 6 destinam-se a fixar padrões de identidade e qualidade para os seguintes alimentos: Frutas em Conserva, Óleos e Gorduras Comestíveis, Alimentos Rapidamente Congelados, Purê de Frutas, Doces em Pasta e Sal de Consumo Humano. Os três restantes dispõem sobre normas gerais para higiene, rotulagem e irradiação de alimentos. Até o momento foram transformados em lei os projetos relativos a sal de Consumo Humano, em colaboração com a CES, e Irradiação de Alimentos.

Os padrões de identidade e qualidade abrangem nove tópicos, a definição do alcance do padrão, a descrição do alimento, os ingredientes básicos e opcionais, os aditivos autorizados e seus limites, os limites para aditivos incidentais, o máximo de contaminação microbiana patogênica e não-patogênica, pesos e medidas, normas de rotulagem e os métodos de análise e os critérios de amostragem.

Ao lado disto, a CNNPA tem procedido ao reexame das tabelas que acompanhavam o Decreto nº 55.871. Estas referem-se: a) a Aditivos para alimentos, onde se definem os tipos de alimentos nos quais podem ser empregados e seus limites de tolerância, b) a Aditivos Incidentais, com os máximos permitidos para permanência de pesticidas; c) aos Índices de Pureza dos Corantes Inorgânicos e ao Código de Rotulagem. Tanto quando define padrões, co



mo quando reve essas Tabelas, a CNNPA se apoia em sua experiência e nas recomendações de vários Órgãos internacionais, como os já referidos OMS, FAO e a Comissão do Cadex Alimentarius e de outras instituições normalizadoras, como a Organização Internacional de Normalização, ISO, a Comissão Pan-Americana de Normas Técnicas, COPANT, o Instituto Centro-Americano de Investigações e Tecnologia Industrial, ICAITI e da Comunidade Econômica Européia.

Todas as decisões da CNNPA são tomadas seguindo um mesmo roteiro. A comissão, em reunião, acolhe a proposição da Presidência ou de algum membro para estudar em determinado assunto e indica um membro efetivo ou suplente para realizá-lo. Este convida algumas pessoas para compor um Grupo de Trabalho que fica sob sua coordenação. Após realizados os estudos, o Grupo de Trabalho informa à Comissão, que aprova ou não suas conclusões. Desde sua fundação, foram já constituídos 22 destes grupos.

Em termos tentativos poder-se-ia subdividir esse conjunto de acordo com o tipo de orientação das propostas que encaminham. Haveria, assim uma orientação basicamente laboratorial e outra essencialmente industrial. Entende-se aqui como do primeiro tipo os grupos de trabalho voltados para definir normas para as análises realizadas nos laboratórios, frequentemente independentes do fabricante, como as taxas de tolerância para a permanência de pesticidas, antibióticos e quimioterápicos, a remanescência de compostos migrados de embalagens, normas sobre enzimas e sobre amostragem e análises. No segundo caso teríamos os grupos de trabalho que propõem normas com alcance direto na indústria de alimentação, quando fixam padrões de identidade e qualidade de vários tipos de alimentos, como bebidas, sucos, carne, sal, etc. É desnecessário ressaltar que as fronteiras entre os dois tipos de orientação são tênues, já que um afeta o outro.

A simples comparação numérica dos dois sub-grupos assim obtidos não é suficiente. O mais importante é considerar a extração profissional dos coordenadores, estes também separados em duas categorias, englobando, respectivamente, aqueles



do setor público e os do setor privado. Foram definidos desta última forma os representantes da CNI, da CNA, sendo os restantes englobados na primeira.

Um quadro comparativo pode ser sugestivo.

COORDENAÇÃO \ ORIENTAÇÃO	LABORATORIAL	INDUSTRIAL	TOTAIS
	DO SETOR PÚBLICO	10	6
DO SETOR PRIVADO	-	6	6
TOTAIS	10	12	22

Nota: Foi considerado como do Setor Privado o coordenador do grupo de trabalho sobre Alimentos Congelados pois, embora a essa época estivesse na Universidade Federal do Rio de Janeiro, sua indicação inicial à CNNPA foi feita pela CNI, para funcionar como suplente de seu representante.

Como se pode observar, os representantes do Setor Público voltam-se majoritariamente para a coordenação de grupos que vão gerar produtos de destinação essencialmente interna. Do outro lado, a totalidade dos indicados pela indústria, vez que o representante da CNA não foi sequer citado em nenhuma entrevista, se ocupam em propor padrões de identidade e qualidade para suas próprias indústrias.



CNNPA: Conclusões

Como saldo da análise da CNNPA, algumas conclusões são importantes, umas de nível geral e outras particulares à própria instituição. Vejamos em primeiro lugar estas últimas.

Surgindo com o propósito muito claro de funcionar com agência encarregada de estabelecer padrões de qualidade satisfatórios para os alimentos consumidos no país, a CNNPA viu estes objetivos irem-se esvaindo ao longo do tempo. De início, a opção por atuar apenas em alimentos industrializados deixava de fora de seu âmbito uma parcela dos produtos alimentares consumidos pela população, de peso tanto maior quanto menor a renda do comprador.

Sediada no Ministério da Saúde, isto se compreende de certa forma pois os alimentos in natura, horti-fruti-granjeiros e produtos animais, são mais ou menos feudo do Ministério da Agricultura. Naturalmente, esta consideração não a exime de responsabilidades já que este Ministério foi mantido à distância por vários anos. Antes de procurar meios efetivos para alcançar uma atuação concertada e integrada, a solução de excluir agências como o DIPOA e o DNSC é dificilmente aceitável.

Tem-se, então que a opção de agir sobre produtos industrializados apenas, se deveu muito as idiossincrasias das contradições Saúde vs. Agricultura do que a critérios técnicos sólidos e socialmente justificáveis. Mas isto não esgota a questão.

Mesmo definindo seu objeto como os alimentos industrializados, a simples leitura dos Projetos de Decreto preparados pela CNNPA é principalmente comprovante da falta de critérios reais de saúde pública em sua atuação. Sim, porque a CNNPA se auto-define, e é definida por lei, como agência encarregada de zelar pela qualidade dos alimentos dadas suas repercussões ao nível da saúde pública. Mas, saúde de que público?



Com a exclusão de óleos e gorduras, a CNNPA tem primado por tomar decisões referentes a alimentos com um consumo francamente desprezível. É o caso, por exemplo, dos vários projetos sobre frutas processadas, mas nenhum é mais gritante que o de Alimentos Rapidamente Congelados. É neste sentido que se pode colocar em dúvida a própria opção do órgão, silencioso sobre massas e macarrão, sobre biscoitos, sobre derivados de tomate, por ordem, os alimentos industrializados mais consumidos.

As contradições entre os Ministérios da Agricultura e da Saúde, geraram uma situação muito confusa onde ambos legislam sobre a qualidade de produtos, criando vários estrangulamentos, entre outros o de que cada Ministério tem seus próprios padrões. Elas explicam, inclusive, algo de paradoxal, qual seja o fato de haver uma grande preocupação da CNNPA com a remanescência de pesticidas e outros defensivos Agrícolas, face à ausência ao Departamento Nacional da Produção Vegetal, DNPV, da Agricultura. Parece óbvio que uma decisão sobre resíduos deste tipo exigiria a presença do DNPV, que fica, contudo, de fora, a perseguir objetivos conflitantes.

Mas sem qualquer dúvida, o que há de mais notável na CNNPA é o "casamento perfeito" entre o interesse público e o privado das empresas no ramo. Já se viu que metade dos grupos de trabalho cujas deliberações incidem diretamente na indústria são coordenados por representantes da própria. Isto fica ainda mais claro quando se observa que os cinco Projetos de Decreto sobre padrões de identidade e qualidade saíram todos de grupos de trabalho deste tipo. Não são os trabalhos são realizados sob a égide da indústria como são estes que chegam ao final, tornando-se projetos.

A paralisia do órgão traduzida no número de Decretos efetivamente baixados, indica os problemas profundos da CNNPA para ser o que se projetou. O saldo de duas decisões concretas em quase dez anos é sinal de que há algo a exigir mudanças imediatas.



Chega a parecer ironia que um grupo de trabalho sobre Padrões de Identidade e Qualidade de Bebidas e Refrigerantes seja coordenado por um dos diretores da Coca-Cola ou que outro, sobre Padrões de Identidade e Qualidade de Leite e Produtos de Laticínios, seja chefiado por um diretor da Nestlé. Não cabe aqui o argumento que se tratam de especialistas capazes e conhecedores do objeto, em sua vida empresarial. Seria engenua suposição a de que existe uma mentalidade técnica que passa por sobre os interesses pessoais, da empresa e dos organismos associativos que representam.

Como em outras oportunidades no campo da proteção ao consumidor, frente à CNNPA o observador se depara com uma realidade que se distancia muito do projeto. Neste caso, agrava-se a isto notar como uma instituição com uma possibilidade de atuação efetiva e eficaz se enclausura fechando-se ao mundo e perdendo a visibilidade necessária para desempenhar com independência seus objetivos.

O que se pretende dizer é que a CNNPA tornou-se historicamente um lugar institucional onde a preocupação com a saúde pública, através do estabelecimento de normas de qualidade realmente exigentes, cedeu sua prioridade, ou passou a dividi-la, a critérios de viabilidade econômica.

Não se quer que a CNNPA seja cega a realidade do parque industrial brasileiro ou surda aos reclamos empresariais. Isto não implica, todavia, em tornar-se coparticipante de preocupações que devem ter seu lugar nos departamentos de contabilidade das empresas. Lá, é esperado que as principais ansiedades sejam quanto ao impacto nos lucros de novas e mais severas exigências de qualidade nos alimentos.

A Comissão tem sido de notável conservadorismo tocante aos critérios de qualidades exigidos, buscando sempre dar tempo à indústria para adaptar-se, o que é legítimo, mas evitando desempenhar um papel, afinal o seu, de fazê-los cada vez mais se



veros. Em várias partes do mundo, à medida em que o desenvolvimento industrial foi acompanhado por novas pesquisas, os velhos padrões de qualidade foram caindo, dando seu lugar a outros menos flexíveis. Um bom exemplo deste processo é a profunda revisão por que passam os corantes para alimentos. No início, vários corantes artificiais eram permitidos. Quando se comprovaram alguns de seus efeitos danosos sobre a saúde, foram sendo proibidos. Hoje, mesmo os corantes naturais são colocados em questão. No Brasil, ao contrário, este processo é conhecido na teoria mas não se consubstancia em nenhuma decisão. A população brasileira consome alimentos coloridos com substâncias largamente condenadas, enquanto se espera, não se sabe até quando, que as indústrias considerem chegada a hora de incluir a preocupação com o comprador entre seus objetivos.

A CNNPA é, pelo que revelam as entrevistas realizadas com representantes do setor privado, uma instituição compreensiva e realista. Eles consideram muito fáceis os contatos, pautados pela confiança mútua e pela identidade de objetivos. Cabe, no entanto, a interrogação sobre se podem de fato haver tantas harmonias entre os objetivos de conseguir os maiores lucros e os de proteger rigorosamente a saúde. Sem dúvida, desse quase consenso de correm algumas vantagens, especialmente no referente à facilidade de que as decisões da CNNPA sejam seguidas pelas indústrias. Isto se dá, contudo, muito mais porque a Comissão, se e quando decide, o faz com uma lentidão invejável e com pruridos devotos de que ela não prejudique uma empresa.

Não é estranho que os representantes da indústria sejam reconduzidos sistematicamente pelas associações que os indicam. Na CNNPA há quase 8 (oito) anos, em média, esses especialistas foram criando laços de amizade e solidariedade, naturalmente recíprocos, com os demais membros. Chegou-se, portanto, a uma situação onde a Comissão decide, às vezes, mais pensando em não de sapontar um velho colaborador e amigo do que na saúde da população.



É possível encontrar algumas razões para esse estado de coisas. É importante enfatizar que não se presume de modo algum a cupidez ou a simples desonestidade de ninguém. Antes, a trajetória da CNNPA, seu presente e, provavelmente as linhas discerníveis de seu futuro, se explicam melhor com variáveis de alcance maior, pertencentes a dimensões mais amplas e globais.

Destas, parece essencial para o caso da CNNPA a referência ao grau de abertura de uma instituição, ao seu caráter visível e responsivo frente à sociedade. A Comissão é exatamente o oposto, uma entidade que raras vezes é mencionada, que vive em uma espécie de claustro, em um remanso institucional no vasto aparato burocrático brasileiro. Água parada costuma apodrecer, conforme ensina a sabedoria popular. Imagem justa mas que deixa de lado algo essencial.

É necessário que a CNNPA seja responsável perante alguém concreto, que lhe cobre o desempenho de funções que são importantes e que afetam a população como um todo. Fechada, lá podem vicejar o entendimento e a harmonia, mas ela se descaracteriza e perde suas ligações com a sociedade. Sua dinamização não pode prescindir, portanto, de que se abram suas portas, que ela entre na corrente, para ser revigorada pelo ar fresco das vozes e das pressões da população.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

3.4 - INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - INAN



INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - INAN

Antecedentes

O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição é a mais recente manifestação do progresso histórico de intervenção do Estado no problema da alimentação. À diferença de outros órgãos, o INAN e seus antecessores se caracterizam por uma ação terminal, onde a intervenção visa ao suprimento e, apenas subsidiariamente, às condições da produção, distribuição, qualidade e preço.

Assim, o que torna específica esta maneira de atuar é a decisão de voltar-se prioritariamente para as camadas da população que ficam de fora das preocupações tradicionais do Estado, por não terem acesso, via mercado, ao alimento. Isto, no entanto, não era comum às instituições voltadas para a alimentação, antes da criação do INAN. Estas visavam, sobretudo, à realização dos estudos e pesquisas pertinentes, que servissem de apoio à formulação de políticas específicas e de orientação aos órgãos executivos. A inovação que o INAN representa é, portanto, a de ser uma agência onde o planejamento e a execução estão sincronizadas, mesmo quando funções são delegadas.

O primeiro momento dessa forma de intervenção é dado pela criação da Comissão Nacional de Alimentação, CNA, através do Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945. Localizada no Conselho Federal de Comércio Exterior, a CNA tinha como atribuição básica a realização de levantamentos para informar as decisões referentes à política de alimentação. Cabia-lhe, também, estimular a difusão de hábitos de nutrição mais adequados e de iniciativas que contribuíssem para solucionar os problemas detectados e, especialmente, concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação de alimentos.



É importante considerar que a CNA funcionava junto à mais prestigiosa agência de planejamento da época, o que reforçava o poder de suas deliberações e conferia legitimidade técnica às suas propostas. Por outro lado, na definição de suas responsabilidades, era muito ressaltado seu papel de indutor da modernização no parque industrial alimentar, na área da desidratação. Considerava-se, então, que esta forma de processar o alimento era a mais conveniente, seja por resolver o problema da deterioração, seja para baratear os custos de transporte e estocagem, e também por conservar seu valor nutricional. O alimento desidratado era concebido como a solução das deficiências na dieta da população brasileira.

O caráter técnico da CNA fica muito evidente quando comparada com outras formas de intervenção do Estado, que lhe são paralelas. Não se pode esquecer que é quase simultânea criação de várias agências de natureza diversa, como a Comissão Federal de Abastecimento e Preços, COFAP, e o Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina, SNFM, bem como da aprovação de uma nova Lei de Crimes contra a Economia Popular. Estas possuíam, em comum, caráter mais propriamente político, na medida em que eram órgãos de primeiro plano, abertos para os reclamos da sociedade e em clara harmonia com o modelo populista do Estado.

A CNA pode ser, desta maneira, concebida como uma resposta da então nascente burocracia técnica, enquanto as de mais representavam a continuidade de um processo, iniciado em 1938, de intervenção responsiva aos protestos da população.

Quando do fim do Estado Novo, o Conselho Federal de Comércio Exterior passa a ser questionado como símbolo de um Estado forte e amplamente intervencionista, que não encontra lugar no modelo liberal triunfante. No contexto do Governo Dutra, o debate sobre o planejamento na economia brasileira perde relevância, com o conseqüente enfraquecimento, e mesmo de órgãos encarregados de realizá-lo. O Conselho, como burocracia central, perde momento e suas burocracias satélites desaparecem na prática.



A CNA é atingida, incorporando-se a um setor tradicional da administração, o Ministério da Educação e Saúde. Esta passagem marcou a perda de seu dinamismo técnico e a adoção de um comportamento formalístico perante o problema da alimentação, abandonando seu projeto inicial.

Durante a década de 50, a CNA permanece com suas antigas atribuições sem, contudo, ser capaz de implementá-las. Apesar da nova importância que o planejamento alcança no período, ela não reencontra sua antiga vocação, permanecendo à margem dessas atividades, como o restante da Administração Direta. O instrumental utilizado foi basicamente a Administração Indireta e agências não-formais, como grupos de trabalho, grupos-executivos e outros.

Na conjuntura dos inícios dos anos 60, quando novas medidas são tomadas na área da alimentação, a CNA entra na órbita da Superintendência Nacional do Abastecimento, SUNAB. Esta incorporação se dá em duas etapas. Inicialmente, através da própria Lei Delegada Nº 5, o administrador da CNA passa a ser indicado pelo Superintendente da SUNAB e, mais tarde, pela Lei Nº 52.720, de 21 de outubro de 1963, suas atribuições são absorvidas definitivamente pelo órgão, ressalvadas apenas aquelas de realização de estudos e pesquisas.

A CNA sobrevive, portanto, como agência menor, vinculada à estrutura do Ministério da Saúde, com o objetivo exclusivo de estimular as investigações no campo da alimentação. Mesmo estas atividades, contudo, não são desenvolvidas com dinamismo, funcionando, de fato a CNA como mero designador de um dos membros da Comissão Permanente de Aditivos para Alimentos.

Pelo Decreto nº 66.623, de 25 de maio de 1970, a CNA passou a integrar a Divisão Nacional de Organização Sanitária, com as responsabilidades que lhe restaram. A SUNAB continuava, apesar de sua trajetória claramente descendente, a indicar um representante junto à Comissão, pelas íntimas conexões entre as



atribuições dos órgãos, através da Portaria MS nº 35, de 27 de janeiro de 1971.

Na medida em que o problema da alimentação e nutrição ganha nova relevância, a partir da constatação de graves carencias no nível nutricional das populações de baixa renda, torna-se necessária uma atuação mais agressiva. A CNA não poderia corresponder a essa necessidade, em virtude da situação a que havia chegado, tanto jurídica, quanto técnica, como de pessoal.

O órgão capaz de atuar eficientemente nessa área teria de possuir autonomia administrativa e financeira, bem como um quadro de pessoal qualificado. A isto se chega com a criação do INAN, pela Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972.

A primeira administração do INAM se caracterizou pelo abandono do projeto inicial, desenvolvendo uma concepção "própria" de suas atividades. A ênfase exclusiva na propaganda institucional e de hábitos alimentares foi acompanhada pelo seu direcionamento a um público muito diferente ao qual se deveria voltar. Verbas vultosas foram consumidas em campanhas publicitárias dirigidas às classes médias e altas, em veículos que não atingiam a clientela própria do órgão, as populações de baixa renda, tal como definida em Lei. A justificativa estava em que se desencedearia um efeito multiplicador ao alcançar as elites, que reproduziriam a mensagem ao restante da sociedade.

Durante esta etapa, o INAM foi marcado por gastos exorbitantes em contratações, despesas em instalações suntuosas e por um total esquecimento da sua real missão. Esta situação culminou com a destituição da direção do órgão.

A partir de 1974, o Instituto foi reorganizado, retomando as propostas de sua criação e chegando a definir sua área específica de atuação.



Estrutura do INAN

O INAN está organizado sob a forma de autarquia federal vinculada ao Ministério da Saúde e tem a seu cargo a execução das seguintes atividades:

- assistir o Governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição;
- elaborar o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, PRONAN, promover sua execução, avaliação e controle;
- estimular pesquisas nos campos da alimentação e nutrição.

Sua estrutura básica, aprovada pelo Decreto nº 73.996, de 30/04/74, e modificada pelo Decreto nº 78.349, de 31/08/76, compõe-se de Presidência, Conselho Deliberativo e Unidades Executivas.

O Presidente do INAN é nomeado em comissão pelo Presidente da República, e dispõe de um Gabinete que desempenha atividades de secretaria, de relações públicas e de representação política e social, e de uma Procuradoria que se incumbem de prestar o assessoramento jurídico ao Órgão.

O Conselho Deliberativo é presidido pelo Presidente do INAN e compõe-se representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Estado-Maior das Forças Armadas, e dos Ministérios da Saúde, Agricultura, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Interior e Indústria e Comércio. Ao Conselho cabe apreciar o PRONAN, emitir pareceres sobre relatórios e balanços e opinar sobre os atos da gestão financeira que lhe sejam submetidos pelo Presidente.

Conta ainda com Unidades Executivas encarregadas do apoio técnico, administrativo e financeiro. Estão distri



buidas em três categorias de Órgãos:

- I - Órgão de Assistência Direta e Imediata - o Gabinete e a Procuradoria;
- II - Órgão de Planejamento, Coordenação e Controle - a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização Administrativa - que exerce as funções de unidade setorial do sistema de planejamento federal;
- III - Órgãos Centrais de Direção Superior, estruturas em cinco Coordenadorias:
 - a) Coordenadoria de Orientação Técnica - responsável pela elaboração do PRONAN e pela promoção de pesquisas nos campos de nutrição e alimentação;
 - b) Coordenadoria de Administração Geral - encarregada de coordenar e acompanhar a execução das atividades de apoio administrativo;
 - c) Coordenadoria de Administração Financeira - incumbida de coordenar as atividades de administração orçamentária e financeira e realizar trabalhos de auditoria interna;
 - d) Coordenadoria de Pessoal - responsável pela execução de atividades de classificação de cargos, recrutamento e seleção, cadastro e aperfeiçoamento de pessoal; e finalmente,
 - e) Coordenadoria de Orientação Alimentar e Nutricional - encarregada de coordenar e acompanhar a execução dos sub-programas, projetos e atividades relacionadas com o PRONAN.



RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS

O INAN encerrou o ano de 76 com 113 servidores, distribuídos da seguinte forma:

Técnicos em Função de Assessoramento Superior	22
- Pessoal de Nível Superior	12
- Pessoal de Nível Médio	43
- Outros	36
- TOTAL	113

Cabe esclarecer que o INAN solicitou ao DASP, desde a aprovação do quadro de pessoal, 164 servidores. Deste total, 119 candidatos foram enviados pelo DASP, tendo sido efetivada a contratação de apenas 47.

O baixo número de admissões pode ser explicado pelos níveis salariais oferecidos, seguramente aquém do mercado de trabalho de Brasília. À exceção dos cargos classificados em Função de Assessoramento Superior, cuja lotação ainda não foi totalmente preenchida, todos os demais estão longe de preencher as necessidades do órgão. Para isto contribuiu também o elevado índice de demissões que representou, em 76, cerca de 75% das admissões.

No tocante aos recursos financeiros, o INAN contou, no exercício de 76, com dotações orçamentárias da ordem de Cr\$ 400.000.000,00, além de transferências do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, FAS, no montante de Cr\$ 200.000.000,00 e Operações de Crédito Externas no valor de Cr\$ 57.500.000,00. Estes recursos foram aplicados em financiamento de projetos do PRONAN, aquisição de sede própria em Brasília e amortização de operações creditícias. Deve-se ressaltar que um número significativo de projetos que compõem o PRONAN é financiado por outras agências, como a Financiadora de Estudos e Projetos, FINEP, Empresa Brasi-



leira de Assistência Técnica e Extensão Rural, EMBRATER e Companhia Nacional de Alimentação Escolar, CNAE.

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - PRONAN

O PRONAN é o braço programático do INAN. Foi instituído pelo Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973 e compõe-se de uma bateria de sub-programas e projetos, com duração plurianual, coincidente com o Plano Nacional de Desenvolvimento.

Sua atuação se concentra em duas grandes linhas:

- desenvolvimento de atividades de suplementação alimentar; e
- estímulo à racionalização do sistema de produção e comercialização dos alimentos que fazem parte da dieta das populações de baixa renda.

Além disto, o PRONAN prevê o desenvolvimento de atividades de apoio, que envolvem ações de combate às carências nutricionais específicas, pesquisa e desenvolvimento tecnológico e capacitação de recursos humanos nos campos da nutrição e alimentação.

O fenômeno da subnutrição é o reflexo de uma situação de pobreza e está, portanto, diretamente relacionado com a distribuição da renda, condições de saúde, educação, habitação e saneamento básico e domiciliar. Seria ingênuo supor que a distribuição de alimentos per se contribui para a melhoria das condições de vida das populações de baixa renda. Neste sentido, a política de suplementação alimentar só é aceitável como medida transitória e de emergência e desde que atinja os contingentes populacionais "socialmente vulneráveis".

Da mesma forma, a racionalização do sistema de



produção e comercialização de alimentos, para beneficiar o pequeno produtor, implica no redirecionamento da política agrícola nacional que privilegia a produção para a exportação e exige o emprego de tecnologia mais avançada, maior extensão de terras e alta densidade de capital. Uma política de apoio à produção de alimentos básicos destinados ao mercado interno e baseada no pequeno e médio produtor encontra assim sérios obstáculos de ordem política e institucional. Isto, contudo, não invalida o esforço do PRONAN na medida em que entenda esta política em seu caráter emergencial.

O INAN e o órgão encarregado de elaborar o PRONAN e coordenar sua execução em articulação com outras instituições que dele participam. Funciona também como agência de financiamento de projetos especificamente voltados para a nutrição e alimentação.

O Decreto mencionado acima aprovou também o I PRONAN para o período 73/74. O II PRONAN, elaborado em conjunto pelo INAN e IPEA, foi aprovado pelo Decreto nº 77.116, de 06/02/76 e vigora até o ano de 79.

A programação básica do PRONAN, cuja avaliação é objeto de estudo na parte referente ao desempenho do INAN, é a seguinte:

1. Suplementação Alimentar às gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 6 anos, pré-escolares e 1º grau;
2. Racionalização do sistema de produção de alimentos, com ênfase no estímulo ao pequeno produtor;
3. Combate às carências nutricionais específicas, através da fluoração de águas de abastecimento público, iodação do sal de cozinha e enriquecimento de alimentos;
4. Desenvolvimento de tecnologia de alimentos



- de baixo custo e adequado valor nutricional e estímulo a sua industrialização e consumo;
5. Estudos e pesquisas em alimentação e nutrição; e,
 6. Capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos.

Desempenho do órgão

O INAN tem a seu cargo não só a elaboração do PRONAN como a execução de um elenco de atividades nele previstas, de forma isolada ou em articulação com outros órgãos. Vejamos seu desempenho por Programas e Projetos.

I. Programa de Assistência e Educação Alimentar

Este programa se subdivide em dois projetos: Nutrição e Saúde, PNS, e Projeto Guri.

O primeiro se enquadra na linha de suplementação alimentar estabelecida no PRONAN e sua execução é diretamente coordenada e financiada pelo INAN. Seu objetivo é atender aos grupos mais vulneráveis da população: gestantes, nutrizes e crianças até 6 anos oriundas das camadas de baixa renda.

A execução do PNS é delegada às instituições que operam nas áreas da saúde, agricultura e abastecimento que, por sua vez, se incumbem de prover regularmente de alimentos a rede oficial, prestadora dos serviços de saúde. A aquisição é feita pela Companhia Brasileira de Alimentos, COBAL, de preferência na região a que se destinam. Esta medida oferece duas vantagens: primeiro, serve de estímulo à produção local; e, segundo, contribui para a redução dos custos operacionais, sobretudo os relacionados ao transporte. Após adquirir os alimentos, a COBAL os encaminha diretamente aos armazéns mantidos ou administrados pelas Secreta



rias de Saúde que se incumbem de distribuí-los, de acordo com as prioridades definidas no PRONAN e a nível regional.

Em 76 houve uma expressiva ampliação de PNS em relação ao ano anterior, atingindo cerca de 1.000.000 beneficiários, distribuídos em 655 municípios de diversos Estados. Este atendimento alcançou, aproximadamente, 80% da meta programada.

QUADRO I

PNS - ATENDIMENTO PROGRAMADO E REALIZADO
1975 - 1976

REGIÕES	B E N E F I C I Á R I O S			
	REALIZADO 75	REALIZADO 76	PROGRAMADO 76	% CUMPRIMENTO
NORTE	17.244	70.627	119.891	59
NORDESTE	132.260	560.926	689.886	81
CENTRO-OESTE	21.787	74.353	83.107	89
SUDESTE	56.027	208.387	235.905	88
SUL	24.774	107.413	145.580	74
T O T A L	252.062	1.021.703	1.273.369	80

FONTE: INAM - Relatório Anual - 1976 - ADAPTADO

Esse dado constitui base precária para se avaliar conclusivamente o funcionamento do PNS. Seria indispensável que se levasse em conta também o desempenho qualitativo do programa, através da análise de variáveis como a proporção da população alvo que é de fato beneficiada, a capacidade de controle do órgão central sobre os executivos, índice de beneficiados que não fariam jus ao programa, os custos indiretos de administração e execução, tipo de alimento distribuído, as necessidades reais das clientelaes específicas, entre outras.



A crítica mais importante ao PNS é, portanto, a inexistência de um acompanhamento sistemático de seus efeitos. Não é possível saber, assim, seu impacto real sobre as populações beneficiadas e não-beneficiadas, em termos econômicos, sociais e sanitários, em resumo, na qualidade de vida. Um programa unicamente assistencialista não pode desconhecer a possibilidade de efeitos indesejados, induzindo a população à passividade de apenas esperar o donativo, criando eventualmente estigmas sobre seus usuários, inibindo o desenvolvimento de outras iniciativas verdadeiramente efetivas, além de que pode ser, na ausência de mecanismos de controle mais rigorosos, presa fácil de interesses clientelísticos, tornando-se arma para manobras políticas.

Projeto Guri

Ainda na linha de suplementação alimentar, foi desenvolvido, a título piloto, no Distrito Federal, um projeto destinado a atender às crianças em idade pré-escolar (4-6 anos), através da rede de ensino. Está a cargo da Fundação Educacional do Distrito Federal, em convênio com a CNAE e o INAN. Este último colocou à disposição do projeto recursos da ordem de Cr\$ 4.000.000,00 para a aquisição de alimentos pela COBAL.

Em 76 foram atendidos pelo projeto 7.835 pré-escolares em nove regiões administrativas do Distrito Federal, como se pode observar no quadro que se segue:



QUADRO II

UNIDADES EXECUTORAS E BENEFICIÁRIOS ATENDIDOS PELO PROJETO GURI,
SEGUNDO REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO DISTRITO FEDERAL
- 1976 -

REGIÃO ADMINISTRATIVAS	Nº DE UNIDADES EXECUTORAS	B E N E F I C I Á R I O S		
		PROGRAMADO	REALIZADO	%
PLANO PILOTO	3	240	241	100
NÚCLEO BANDEIRANTE	2	300	220	73
GUARÃ	5	1.320	1.176	89
GAMA	6	2.640	2.038	77
CEILÂNDIA	2	870	841	97
TAGUATINGA	5	1.560	1.183	76
BRAZLÂNDIA	1	360	360	100
PLANALTINA	2	750	940	125
SOBRADINHO	4	1.050	836	80
T O T A L	30	9.090	7.873	86

FONTE: INAN - Relatório Anual - 1976

Este projeto serviu para testar uma nova metodologia. A clientela beneficiária é atingida por via indireta, mediante a distribuição de leite pasteurizado in natura, e pão enriquecido com 8% de farinha de soja, aos irmãos dos alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino. Restaria indagar se foi montado algum esquema de acompanhamento para testar a metodologia. O cumprimento das metas foi de 86% para a região como um todo, mas isto não nos permite saber se os alimentos foram efetivamente distribuídos à clientela definida pelo projeto.



O Programa de Assistência e Educação Alimentar se complementa com campanhas eventuais de distribuição de gêneros alimentícios às regiões afetadas por calamidades públicas. No ano de 76 o INAN foi chamado a atender as populações das áreas do Nordeste atingidas pela seca, tendo enviado cerca de 1.760 toneladas de alimentos no valor de Cr\$ 15.200.000,00.

II. Programa de Produção e Comercialização Alimentos

Este programa é desenvolvido pela EMBRATER, com financiamento do INAN e UNICEF, envolvendo ações de assistência técnica e crédito rural e organização dos pequenos produtores. São beneficiários diretos do programa os proprietários que disponham de área inferior a 50 ha. e que tenham tradição nas culturas do milho, feijão, arroz ou algodão.

Dois projetos tiveram sua execução iniciada em 76: o Projeto Nordeste e o Projeto Experimental de Sergipe. O primeiro visa a elevar a produtividade da terra e organizar o sistema de comercialização mediante a extensão rural, enquanto que o segundo tem por objetivo prestar assistência técnica aos pequenos produtores rurais. O Projeto Experimental de Sergipe se desenvolve em 12 municípios do Estado e tem como meta atingir 5.400 produtores até 1979.

Estes projetos constituem um prolongamento das atividades de extensão rural e assistência técnica da EMBRATER. Outros elementos, entretanto, são incorporados, como o crédito rural aos pequenos produtores e sua organização em cooperativas. A generalização deste projetos para o restante do país seria, contudo, de difícil viabilização, pois exigiria que os estímulos e incentivos, hoje canalizados para a agricultura de exportação e para o grande produtor, fossem direcionados para apoiar a produção de alimentos básicos, destinados ao mercado interno, através dos



pequenos produtores.

III. Programa de Combate as Carências Nutricio- nais Específicas

Outra linha de ação do INAN voltada para a redução de carências nutricionais, se traduz em medidas que visam a combater, por suas causas, o bócio endêmico, a cárie dentária e a desnutrição protéica, através da iodação do sal de cozinha, da fluoração das águas de abastecimento público e do enriquecimento da farinha de mandioca.

A adição de iodato de potássio ao sal de cozinha é exigida por Lei. No entanto, somente nos últimos anos, tem merecido a atenção dos órgãos públicos. As medidas adotadas até agora visam a criar as pré-condições para o controle da adição. Neste sentido, o INAN liberou recursos à Superintendência de Campanhas de Saúde Pública, SUCAM, para treinamento de 66 servidores das Secretarias estaduais de Saúde e aquisição de material destinado à realização das análises do sal iodatado.

A adição de fluor em águas de abastecimento público, com o objetivo de reduzir a incidência de cáries dentárias, vem sendo efetivada pela Fundação Serviços Especiais de Saúde Pública, FSESP, em convênio com o INAN. Já foram beneficiadas onze cidades, localizadas nos Estados do Amazonas, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo e Minas Gerais, estimando-se em 128.000 o número de beneficiários. No entanto, é oportuno recordar que a maioria das cidades não dispõe de abastecimento de água tratada, o que compromete a universalização do programa, cuja meta é cobrir 50% dos municípios brasileiros até 79.

O INAN instituiu em 75 um Grupo de Trabalho para examinar a viabilidade da adição de proteínas e micronutrientes à farinha de mandioca. As conclusões parciais identificaram alguns problemas, o que levou o INAN a adiar a implantação de pro



projeto piloto no Recôncavo Bahiano.

IV. Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico

O financiamento de pesquisas em alimentação e nutrição é uma das linhas previstas como atividade de apoio ao PRONAN. Para tanto, o INAN firmou protocolos de cooperação com a Universidade Estadual de Campinas, o Instituto de Pesquisas da Marinha, IPqM e com a Fundação Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

O INAN aprovou os seguintes projetos de pesquisa:

- a) Projeto CEAPE - avaliação dos Centros de Educação e Alimentação do Pré-Escolar, em execução pelo Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade Federal da Bahia.
- b) Projeto IMIP - estudo das formas de racionalização do tratamento hospitalar do desnutrido grave. Com recursos do INAN e FINEP está sendo executado pelo Instituto de Medicina Infantil de Pernambuco.
- c) Mistura Feijão-Soja - viabilidade técnica, identificação da melhor mistura sob a forma de grão ou purê, melhoria do valor nutricional, aceitação do mercado, etc. Está sendo realizada pela Fundação Centro Tropical de Pesquisa e Tecnologia de Alimentos - FCTPTA.



V. Capacitação de Recursos Humanos

Consiste na capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos nas áreas de nutrição e alimentação. Merece especial atenção a criação e expansão dos cursos de graduação em nutrição, assim como a formação de pessoal para o planejamento e administração de projetos. Com respeito aos cursos de graduação, o INAN atua como órgão de assessoramento do Departamento de Assuntos Universitários do MEC, de acordo com protocolo de cooperação firmado entre ambas instituições.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

4.0 - MINISTÉRIO DA FAZENDA



APRESENTAÇÃO

Do Ministério da Fazenda, o único órgão coberto pela análise foi o Conselho Interministerial de Preços, CIP, por sua centralidade para a política de proteção ao consumidor.

Trata-se de instrumento crítico para o combate à inflação pelo papel que lhe é assignado de agência líder de controle de preços. Tal missão não é simples. Controle de preços pode ter efeitos distintos sobre a inflação, a rentabilidade empresarial e sobre o poder aquisitivo das populações. Pode, por outro lado, traduzir metas nem sempre consoantes, tais como, necessidades advindas de alterações de custo de produção, manutenção da inflação a taxas suportáveis, incentivos para desenvolvimento de setores estratégicos e garantia de acesso da população a produtos básicos.

Da atuação do CIP, como veremos adiante, desprende-se que tem privilegiado a meta de combate à inflação. Não quer dizer que se tenha descurado de todos os outros aspectos. Ao contrário, o controle da inflação beneficia diretamente o Consumidor.

O potencial que o CIP apresenta para uma política neste campo decorre da ligação que tem o controle de preços com a política maior de desenvolvimento. Este vínculo é o que parece explicar o dinamismo do órgão quando contrastado com outras agências de proteção do consumidor.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

4. 1. O CONSELHO INTERMINISTERIAL DE PREÇOS



O CONSELHO INTERMINISTERIAL DE PREÇOS.

O CIP é o mais importante órgão encarregado de conduzir a política de preços do Governo. De passado relativamente recente, especialmente se comparado às demais instituições que se analisam, o Conselho Interministerial de Preços ocupa, no entanto, uma posição de centralidade ímpar no conjunto.

De sua juventude, decorrem algumas características internas significativas. Por um lado, passa ainda por indefinições e ao ajustamento esperado nessa etapa de vida de uma instituição. Por outro, apesar da relevância do papel para o qual foi desenhado, sofre dos problemas habituais ao serviço público, embora os enfrente com recursos, tanto humanos, quanto materiais, substancialmente maiores e melhores que os disponíveis para o restante das agências de proteção ao consumidor.

É necessário ressaltar, de início, que o CIP tem esta proteção como um objetivo indireto. Suas funções fundamentais, as que presidiram sua própria criação, voltam-se para outras metas, aparecendo a proteção ao consumidor como um efeito desejável, mas não necessariamente desejado, de suas atividades.

De fato, o CIP foi pensado como agência essencialmente voltada para a estabilização de preços e o combate à inflação. Em um contexto econômico marcado pela desvalorização da moeda e pelos aumentos de custos, era um imperativo inescapável a criação de um lugar institucional onde se mantivesse um controle sobre as alterações dos preços. Dessa necessidade surgiu o CIP e para ela se volta a parte fundamental de suas atividades, ficando a proteção ao consumidor em plano menor.

Entretanto, suas iniciativas têm repercussão profunda sobre um dos aspectos considerados críticos das políticas de controle. A questão dos preços ascendentes representa um dos



mais graves problemas a afetar o consumidor brasileiro, tanto maior quanto menores suas alternativas econômicas. Assim, à medida em que a parte da renda necessariamente gasta em consumo aumenta, mais atingido se torna o indivíduo, sem poder redirecionar seus gastos para o indispensável.

Dentro desta ótica e de acordo com as opções feitas no decorrer deste trabalho, privilegiaram-se na análise do CIP os setores de alimentos e medicamentos. É necessário, contudo ter - se também uma visão de conjunto de órgão, ainda que resumida.

HISTÓRIA

O Conselho Interministerial de Preços, criado em 29 de agosto de 1968, é a mais recente agência destinada à política de combate à inflação pelo controle dos preços.¹ Ele surge no prosseguimento da ação da Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização dos Preços, CONEP, extinta no mesmo decreto que o cria.

O CIP de hoje e a CONEP, criada em 1965, afasta dos por 12 anos de distância e por substanciais alterações no quadro econômico em que atuam, possuem, contudo, traços em comum, assegurando alguma continuidade na política de controle de preços. Apesar disto, no entanto, existem diferenças sensíveis, tanto de sistemática de funcionamento, quanto de formato institucional.

A principal linha de continuidade decorre do fato de ambos os órgãos se constituírem em local institucional onde o Estado dialoga com as empresas, uma a uma. Na mecânica atual as

1-No passado outras agências, como a Comissão Federal de Abastecimento e Preços, COFAP, atuaram no controle de preços. A novidade do CIP, é de seu predecessor, a CONEP, consiste em sua missão específica de contenção da inflação. A ação dos órgãos anteriores buscava evitar o aumento de preços tendo em vista os interesses das populações mais pobres.



empresas encaminham, por força da lei, as estruturas de custo de seus produtos, a fim de demonstrar as variações ocorridas. Com base nestas, os aumentos são ou não concedidos, dispondo o órgão de poder suficiente para punir as transgressões a essa norma.

Este modelo, com suas implicações e requisitos, surgiu de uma lenta evolução, onde a principal variável interviniente foi a crescente soma de poderes que o Estado passou a enfeixar.

A CONEP, criada pela Portaria Inter-Ministerial nº 71, de 23 de fevereiro de 1965, possui uma trajetória onde duas fases são distinguíveis.

Na primeira, que vai da fundação até 1967, a sistemática de funcionamento era tal que os reajustes de preço podiam ser introduzidos pelas empresas fora do controle do Governo. A elas se abria a possibilidade de aderir ao esforço de estabilização dos preços, comprometendo-se a repassar os aumentos de custo apenas nos limites fixados pela CONEP. Em troca, recebiam incentivos tributários significativos.

O período onde a adesão era realmente voluntária foi, no entanto, breve. Com o Decreto-Lei nº 38, de 18 de novembro de 1966, a subordinação das empresas a CONEP passou a ser compulsória para as empresas que ultrapassassem um limite de capital, fixado em ORTN's.

Nesta fase, existiram duas modalidades de aumento. As empresas, inicialmente, podiam elevar seus preços dentro de limites individualmente solicitados e permitidos. Depois, os aumentos passaram a ser autorizados automaticamente, a partir de índices globais de desvalorização da moeda.

O que a caracteriza, porém, é uma situação de fraqueza da Comissão, que não dispunha de poder para exigir os mapas de custo às empresas; dependia da adesão destas e quase ~~que pens~~



empresas encaminham, por força da lei, as estruturas de custo de seus produtos, a fim de demonstrar as variações ocorridas. Com base nestas, os aumentos são ou não concedidos, dispondo o órgão de poder suficiente para punir as transgressões a essa norma.

Este modelo, com suas implicações e requisitos, surgiu de uma lenta evolução, onde a principal variável interverniante foi a crescente soma de poderes que o Estado passou a enfeixar.

A CONEP, criada pela Portaria Inter-Ministerial nº 71, de 23 de fevereiro de 1965, possui uma trajetória onde duas fases são distinguíveis.

Na primeira, que vai da fundação até 1967, a sistemática de funcionamento era tal que os reajustes de preço podiam ser introduzidos pelas empresas fora do controle do Governo. A elas se abria a possibilidade de aderir ao esforço de estabilização dos preços, comprometendo-se a repassar os aumentos de custo apenas nos limites fixados pela CONEP. Em troca, recebiam incentivos tributários significativos.

O período onde a adesão era realmente voluntária foi, no entanto, breve. Com o Decreto-Lei nº 38, de 18 de novembro de 1966, a subordinação das empresas ao CONEP passou a ser compulsória para as empresas que ultrapassassem um limite de capital, fixado em ORTN's.

Nesta fase, existiram duas modalidades de aumento. As empresas, inicialmente, podiam elevar seus preços dentro de limites individualmente solicitados e permitidos. Depois, os aumentos passaram a ser autorizados automaticamente, a partir de índices globais de desvalorização da moeda.

O que a caracteriza, porém, é uma situação de fraqueza da Comissão, que não dispunha do poder para exigir os mapas de custo às empresas; dependia da adesão desta e quase que apenas



referendava suas exigências de aumento.

A partir de 1967, com o Decreto nº 61.993, de 28 de setembro, a CONEP recebe novos e fundamentais poderes. Por esse Decreto, onde se encontra o embrião do atual CIP, "os registros de preços pretendidos pelas empresas estão sujeitos a análise e avaliação da CONEP", que recebe também os instrumentos para fazer cumprir suas decisões.

Logo a seguir, pela Portaria Inter - Ministerial GB-1/68, de 5 de janeiro de 1968, se dispõe que os reajustes pretendidos pelas empresas devem estar instruídos por tabelas de preços, vigentes e reajustados, e mapas de custo onde se justificasse a necessidade do aumento. Já se encontram distantes os dias em que a adesão regulava a participação das empresas na estabilização dos preços.

O sistema institucional de controle de preços não era ainda forte o bastante para dialogar sozinho com o empresário. Por essa Portaria, as Entidades de Classe funcionariam como uma extensão da CONEP, zelando para que os pedidos que lhe chegassem fossem pertinentes. As Entidades seriam um filtro obrigatório aos pedidos de reajuste e só os encaminhariam se de fato houvesse aumento de custo. Buscava-se chegar a uma solução onde Estado e empresário seriam parceiros do mesmo esforço, funcionando integralmente.

Com a criação do CIP, pelo Decreto nº 63.196, esta tendência é substancialmente reforçada. É importante ressaltar que a transformação da Comissão em Conselho Interministerial, ainda que se mantivessem seus membros, marcava simbolicamente a passagem da questão da estabilização dos preços a um plano superior das preocupações governamentais.

Uma das tônics do decreto era manter a opção de integrar Estado e empresário. Ao lado do Conselho deveria funcionar uma Comissão Consultiva, formada de representantes das Con



federações Nacionais da Agricultura, do Comércio e da Indústria, e dos sindicatos de trabalhadores correspondentes.

Uma das questões menos claras desde a fase da CONEP era a da sintonização dos vários órgãos que atuavam no controle de preços. Além dos de âmbito de ação restrita, como o Instituto Brasileiro do Café, IBC, o Instituto do Açúcar e do Alcool, IAA, e a partir de 1967, a Comissão Executiva do Sal, CES, a existência da SUNAB, com seus amplos poderes, criava um cenário fortemente congestionado. Nota-se que esta lista de órgãos é referida única e exclusivamente às áreas de alimentos e medicamentos. Deve-se somar a estes uma imensa gama de órgãos setoriais, seja na indústria, no comércio ou na agricultura, com atribuições de fixação de preços.

Estes problemas são enfrentados pelo Decreto-Lei nº 808 de 04 de setembro de 1969. Promulgado em um dos momentos onde mais centralizado esteve o poder na história brasileira recente, este instrumento concedia ao CIP o papel nuclear no sistema de controle de preços. Tornando o órgão através do qual o Governo Federal fixará e fará executar a política de preços no mercado interno, ao CIP caberia a última palavra nas decisões dos órgãos setoriais. A SUNAB, único competidor em amplitude de ação, continuava sua trajetória descendente, sem perder nada formalmente e quase tudo praticamente.

Antes de descrever a atual estrutura do CIP, estabelecida em 1975, é importante observar que, entre 1968 e 1974, o Conselho permanece sem alterações maiores. Não por coincidência, foram estes anos de bonança econômica e crescimento acelerado, período em que, parafraseando a locução, não se altera a equipe vencedora ou, dizendo-a, não se mexe em time que está ganhando.

Além do Decreto-Lei nº 808, medida de caráter preponderantemente interno, passam-se 6 anos sem mudanças institucionais no Conselho, principalmente, em suas relações com o empregado. A medida em que o quadro econômico se altera, estas rela



ções tornam-se tensas, prenunciando necessidades de mudanças.

A primeira destas coloca o CIP sob a subordinação do Ministério da Fazenda. Até então com sua presidência no Ministério da Indústria e Comércio, pela configuração histórica e a extração social de seus titulares, o CIP se constituía em órgão próximo ao empresariado, funcionando como departamento de uma agência voltada para o fomento das atividades industriais e comerciais.

A transferência de subordinação marca, também, a tomada de uma consciência mais firme do papel que o controle de preços pode ter no planejamento econômico, através do direcionamento dos investimentos. É claro que as decisões sobre preço não produzem efeitos a curto ou curtíssimo prazo, mas são essenciais para as futuras alocações de recursos produtivos do empresariado, tornando determinados setores mais interessantes que outros. Para que este papel fosse possível, contudo, era indispensável que o CIP tivesse mais informações sobre as empresas cujos preços controlava.

Duas resoluções de 1974, a de nº 52, de 25 de setembro, e a de nº 53, de 26 de setembro, são reveladoras da nova forma de relacionamento com o empresariado. A primeira, que em seus considerandos fala na remuneração realista dos investimentos, cria o sistema de "liberdade vigiada", ou seja, autoriza as empresas a procederem aos reajustes pretendidos, imediatamente, sujeitos a posterior aprovação do órgão. A segunda, do outro lado da moeda, exige que as empresas encaminhem ao CIP informações de balanço, as mais detalhadas e completas possíveis.

É tentador ver as duas Resoluções como complementos uma da outra. Se a primeira significava o atendimento de uma reivindicação antiga do empresariado, a segunda representava uma nova exigência, que fortalecia sobremaneira o CIP, a partir de então, depositário de acervo de informações que lhe permitia conhecer intimamente as empresas com que dialogava. Não se poderia,



contudo, pretender conhecer todas as empresas, sob o risco de que, pelo excesso de processos e de trabalho, viesse o órgão a perder sua capacidade de ação.

Pela Resolução CIP nº 59, de 07 de agosto de 1975, define-se a liberação do controle de preços. Somente as empresas com faturamento superior a 150.000 ORTN's são obrigadas a apresentar balanço e listas de preços, ficando as menores livres para seguir as determinações do mercado. Estas, porém, caso se julgasse necessário, poderiam vir a ser enquadradas, sempre a critério do CIP.

A confirmação de que o CIP finalmente encontrava força suficiente para se erguer sozinho é a previsão de seu Regimento Interno onde se extinguiu a Comissão Consultiva referida atrás. Este Regimento, aprovado pela Portaria Inter - Ministerial nº 25, de 21 de janeiro de 1975, está ainda em vigor e dele nos ocuparemos quando da descrição de seu funcionamento atual.

Em conclusão, a trajetória das instituições de controle de preços, da CONEP ao CIP, é de um gradual fortalecimento frente ao empresariado, discernível em várias instâncias. Por um lado, esse fortalecimento se explicita quando se ve que as empresas começam a usar expedientes para escapar ao crivo do controle. Não tem outro sentido a Resolução nº 72, de 20 de outubro de 1975, que disciplina o controle de preços de produtos novos, criando uma série interminável de exigências para que o produto seja de fato considerado novo. É apenas quando as empresas tentam esse tipo de saída, que a Resolução se torna necessária, mostrando que o CIP pode desencadear esse efeito e enfrentar suas decorrências.

De outro lado, o fortalecimento se traduz na própria linguagem de Resoluções mais recentes, como a de nº 53-E de 04 de novembro de 1976. Nesta, o tom afirmativo e mesmo imperativo, contrasta vivamente com a linguagem cuidadosamente técnica das Resoluções do passado. Por ela se resolve como devem ser as listas de preços encaminhadas pelas empresas ao CIP. Outra Resolu



ção do mesmo dia, a de nº 53-F, estabelece que a liberação do CIP não é automática para nenhuma empresa e depende de consulta e autorização do Conselho. Desde 1965, o CIP vem se consolidando de fato como agência central, única e cheia de poderes do sistema de controle de preços do Estado.

A ESTRUTURA DO CIP: Funcionamento e Rotinas

Formado pelos Ministérios da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Agricultura e pelo Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, sob a presidência do primeiro, que constituem seu Plenário, o CIP possui também uma Comissão de Credenciados - formada pelos representantes dos Ministros - e uma Secretária-Executiva.

Compete a esta última realizar estudos, proceder a levantamentos de dados, preparar as tabelas de preços e informar à Comissão de Credenciados, ou ao Plenário, os níveis de correção de preço para sua aprovação, dentre várias outras atribuições de caráter administrativo.

A Secretária-Executiva do CIP é composta de cinco Coordenadores-Gerais, a saber: do Comércio e Serviços, CGCS, da Indústria, CGI, de Parlamentação e Auditoria, CGPA, de Pesquisa e Estatística, CGPE e de Administração, CGA. Das cinco, duas são fundamentais, a CGI e CGPA. Por motivos diversos, as demais são sensivelmente menos importantes, sendo que a CGCS deve receber novos trabalhos a partir da decisão de que o CIP atue mais rigorosamente no comércio. Até hoje está em vigor a Resolução nº 10/68, de 07 de fevereiro de 1968, da CONEP, pela qual tanto as empresas comerciais, que tem seu preço de venda ao público fixado por agências governamentais, quanto as que não ultrapassem as margens de comercialização em relação à média do biênio anterior, não precisam remeter listas de preços ao CIP. Naturalmente, com elevação dos custos de transportes, estas margens tiveram de ser recalculadas, criando uma demanda grande sobre o CGCS. Trata-se, no entanto, de



federações Nacionais da Agricultura, do Comércio e da Indústria, e dos sindicatos de trabalhadores correspondentes.

Uma das questões menos claras desde a fase da CONEP era a da sintonização dos vários órgãos que atuavam no controle de preços. Além dos de âmbito de ação restrita, como o Instituto Brasileiro do Café, IBC, o Instituto do Açúcar e do Alcool, IAA, e a partir de 1967, a Comissão Executiva do Sal, CES, e a existência da SUNAB, com seus amplos poderes, criavam um cenário fortemente congestionado. Note-se que esta lista de órgãos é referida única e exclusivamente às áreas de alimentos e medicamentos. Deve-se somar a estes uma imensa gama de órgãos setoriais, seja na indústria, no comércio ou na agricultura, com atribuições de fixação de preços.

Estes problemas são enfrentados pelo Decreto-Lei nº 808 de 04 de setembro de 1969. Promulgado em um dos momentos onde mais centralizado esteve o poder na história brasileira recente, este instrumento concedia ao CIP o papel nuclear no sistema de controle de preços. Tornando o órgão através do qual o Governo Federal fixará e fará executar a política de preços no mercado interno, ao CIP caberia a última palavra nas decisões dos órgãos setoriais. A SUNAB, único competidor em amplitude de ação, continuava sua trajetória descendente, sem perder nada formalmente e quase tudo praticamente.

Antes de descrever a atual estrutura do CIP, estabelecida em 1975, é importante observar que, entre 1968 e 1974, o Conselho permanece sem alterações maiores. Não por coincidência, foram estes os anos de bonança econômica e crescimento acelerado, período em que, parafraseando a locução, não se altera a equipe vencedora ou, dizendo-a, não se mexe em time que está ganhando.

Além do Decreto-Lei nº 808, medida de caráter preponderantemente interno, passam-se 6 anos sem mudanças institucionais no Conselho, principalmente, em suas relações com o empregado. A medida em que o quadro econômico se altera, estas rela



ção do mesmo dia, a de nº 53-F, estabelece que a liberação do CIP não é automática para nenhuma empresa e depende de consulta e autorização do Conselho. Desde 1965, o CIP vem se consolidando de fato como agência central, única e cheia de poderes do sistema de controle de preços do Estado.

A ESTRUTURA DO CIP: Funcionamento e Rotinas

Formado pelos Ministros da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Agricultura e pelo Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, sob a presidência do primeiro, que constituem seu Plenário, o CIP possui também uma Comissão de Credenciados - formada pelos representantes dos Ministros - e uma Secretaria-Executiva.

Compete a esta última realizar estudos, proceder a levantamentos de dados, preparar as tabelas de preços e informar a Comissão de Credenciados, ou ao Plenário, os níveis de correção de preço para sua aprovação, dentre várias outras atribuições de caráter administrativo.

A Secretaria-Executiva do CIP é composta de cinco Coordenadores-Gerais, a saber: do Comércio e Serviços, CGCS, da Indústria, CGI, de Parliamentação e Auditoria, CGPA, de Pesquisa e Estatística, CGPE e de Administração, CGA. Das cinco, duas são fundamentais, a CGI e CGPA. Por motivos diversos, as demais são sensivelmente menos importantes, sendo que a CGCS deve receber novos trabalhos a partir da decisão de que o CIP atue mais rigorosamente no comércio. Até hoje está em vigor a Resolução nº 10/68, de 07 de fevereiro de 1968, da CONEP, pela qual tanto as empresas comerciais, que tem seu preço de venda a público fixado por agências governamentais, quanto as que não ultrapassem as margens de comercialização em relação à média do biênio anterior, não precisam remeter listas de preços ao CIP. Naturalmente, com elevação dos custos de transporte, estas margens tiveram de ser recalculadas, criando uma demanda grande sobre o CGCS. Trata-se, no entanto, de



área menor face às demais.

A CGPE não existe concretamente, sendo que o CIP recebe as informações que necessita através de outros órgãos, como a Fundação Getúlio Vargas. A CGA tem atribuições exclusivamente internas, de caráter administrativo.

A mecânica de funcionamento do CIP é a seguinte. Uma empresa, que tem seus custos de produção de um produto aumentado, dá entrada em um processo de pedido de reajuste de seu preço de venda. O processo é encaminhado à Coordenação Geral de Indústria, onde é distribuído à coordenação setorial respectiva. Estas, em número de 8, são divididas por ramos afins da indústria.

Lá, o processo é estudado, fazendo-se uma comparação com os mapas de custos das empresas, já arquivados, a fim de verificar o impacto que a elevação de custos significa. Chega-se, assim, a um resultado, que é contrastado com aquele pedido pela indústria. Depois de instruído, o processo retorna ao Coordenador Geral, que o encaminha ao Secretário-Executivo e este à Comissão de Credenciados. Conforme o produto, ela é suficiente para decidir sobre o aumento. Caso contrário, o processo entra na pauta do Plenário de Ministros, sendo então finalmente aprovado, alterado ou rejeitado.

Quando da entrada, ou da decisão final, o processo é acompanhado pela empresa, quer diretamente ou por meio de procuração. Os coordenadores gerais e setoriais são então contatados, havendo, inclusive, locais apropriados para este tipo de reunião. Nestas, os empresários mostram a necessidade do aumento e procuram se informar sobre os critérios do CIP. Vale notar que boa parte dos procuradores junto ao CIP são antigos funcionários, que se desvincularam do órgão para criar empresas de representação.

O princípio que regula a questão dos aumentos pode ser expresso da seguinte forma: a cada aumento comprovado de



custos deve corresponder um reajuste de preço. Esta comprovação e feita por notas fiscais e folhas de pagamentos, e pelos percentuais considerados justos de remuneração do capital.

Além dos custos diretos e indiretos de produção, existem também margens de custo toleradas para propaganda, despesas financeiras e honorários. No primeiro caso, o limite permitido varia de 3 a 5%, no segundo é de 3%, e no terceiro, considera-se a média das empresas do ramo. Para esta e outras situações, quando uma empresa apresenta uma estrutura de custos muito divergente de seu conjunto, é convocada para explicar-se e proceder as correções que couberem.

Uma vez atingida uma decisão, a empresa é obrigada a seguir o nível de preço estabelecido. Se porventura houver uma queda em sua rentabilidade atribuível ao CIP, ao fim de seu exercício financeiro, a empresa pode dar entrada a um pedido de reavaliação.

Neste caso, então, é acionada a Coordenação-Geral de Parlamentação e Auditoria. A CGPA realiza estudos que, uma vez concluídos, seguem a tramitação rotineira do órgão. Ela pode assim, sugerir novas margens de aumentos, a fim de corrigir as distorções detectadas. Cabe a ela, também, a realização de pesquisas contábeis e atuariais para verificar a lisura de balanços colocados em dúvida.

Causa estranheza a existência de canais burocráticos tão rígidos na mecânica do CIP. Cada processo segue linhas cheias de etapas, passando por equipes de analistas, coordenadores setoriais e gerais, Secretário-Executivo, Comissão de Credenciados e, eventualmente, Plenário de Ministros. Na realidade, contudo, trata-se de uma opção consciente, embora não-formulada, para evitar um problema que ronda o órgão e cuja presença é sempre sentida.

O principal risco que qualquer órgão de controle



enfrenta, e tem de resolver, é o da possibilidade de corrupção. No caso do CIP, onde os membros, do Ministro ao Coordenador Setorial, estão em contato permanente e próximo do empresariado de maior porte, o problema é especialmente grave. É frequente a menção que as equipes técnicas fazem da existência de uma situação onde basta falar, perto de um empresário ou representante, de uma sua qualquer necessidade, para que, no dia seguinte, lhe bata a porta a geladeira para sua mãe, a passagem para a Europa, o mobiliário da casa, etc. A multiplicação de etapas, criando inúmeros pontos de decisão, cheque e contra-cheque, é pensada como forma de eliminar o problema. A menção a este tipo de questão surge com insistência nas entrevistas realizadas a nível do técnico e de coordenação, sendo, no entanto, ignorada nos mais altos.

O pessoal empregado pelo CIP é recrutado, principalmente, de cursos de economia e administração, havendo ainda especialistas nas mais diversas áreas, como engenharia, medicina e outras. Estes últimos funcionam junto às coordenações setoriais, a fim de dar subsídios a decisões relativas às suas especializações. Na maior parte, o pessoal é jovem, possuindo em média 2 anos de Conselho.

Em geral, as equipes de analistas são muito pequenas. No setor da indústria alimentícia, por exemplo, onde no ano passado deram entrada quase 1.000 processos, existem apenas 7 técnicos, aí incluído seu coordenador. Vê-se que a capacidade de informar esses processos não pode ser plena, sendo necessário um desdobramento de esforços para dar conta da demanda.

Na expressão de seus membros, o CIP conseguiu ponderar aos seus encargos pelo nível de azeitamento da máquina interna já conseguido. Assim, as equipes funcionam satisfatoriamente apenas porque já conhecem de tal forma intimamente seu trabalho que um processo é analisável quase que automaticamente. Isto se expressa, também, em um certo receio de que os pedidos de contratação de pessoal sejam de fato atendidos, pois iriam provocar um acúmulo de trabalho, na fase de treinamento do novo pessoal, com



efeitos a curto prazo de congestionamento de processos.

Na realidade, embora o numero de pessoal empregado hoje, cerca de 160 técnicos em todas as Coordenadorias-Generais, seja menor que o desejável, o principal problema de recrutamento esta na faixa de coordenadores setoriais, figura chave na estrutura do CIP.

Este coordenador é o responsável direto pelas equipes de analistas, acompanhando seu trabalho, checando os resultados de seus cálculos e funcionando como o principal intermediário com os empresários. São eles que de fato são procurados por estes, sendo habitual um dia com 8 entrevistas. O papel de filtro, tanto de entrada quanto de saída, que ocupam, leva-os, portanto, a uma multiplicação de trabalho, sendo simultaneamente técnicos e "políticos".

No que se refere às equipes de análise, o problema mais grave é a deserção na fase de adaptação, seja ela causada pelos salários pouco compensadores face às ofertas que recebem do setor privado, seja criada pela dificuldade em se acostumar à mecanização do trabalho que se tornou necessária e que já se apontou. Esta mecanização gera seus efeitos próprios, tornando o analista um técnico uni-direcional, capaz de raciocinar em termos de custos e nada mais. Note-se, além disso, que a intimidade com os balanços e mapas de custos das empresas acaba criando um profundo conhecimento interno das mesmas, o que provoca uma concepção sempre microeconômica e uma familiaridade com a empresa que pode se tornar solidariedade.

A impressão que o diálogo com os membros do CIP deixa é a que eles vêem as empresas com os olhos do padre no confessional, com um misto de solidariedade e autoridade. Sabedores de seus segredos de produção, de seus honorários, de seus expedientes, seus problemas e suas soluções, eles concebem a empresa como uma entidade com problemas, que cabe compreender, e que os enfrenta com expedientes legítimos e ilegítimos, que cabe punir.



Os técnicos de nível de coordenação entrevistados mencionam unanimemente como é difícil o diálogo com o empresário, pela capacidade de conversa e de convencimento que possuem. Todos se referem, inclusive, ao expediente, que parece ser usual, do empresário chorar em sua presença, maldizer a vida e pedir um aumento como a salvação da empresa, da pátria e sua, naturalmente.

É importante ressaltar que estas observações se aplicam perfeitamente ao empresário de menor vulto, normalmente nacional. O grande empresário, habitualmente executivo de uma corporação internacional, é muito diferente. Estes dialogam muito menos com os técnicos, adiantam-se às exigências do CIP e raciocinam exatamente com seu instrumental de análise. Ao apresentar seu pedido de aumento, por exemplo, seus cálculos normalmente coincidem com os do CIP.

Além do contato com o empresário individual, é comum que a entrada de um pedido de reajuste seja feita através de Associações e Sindicatos. Isto vale especialmente para pequenas empresas com sede em estados distantes do Rio de Janeiro, mas se aplica também aos aumentos extensíveis, discutidos adiante.

Passemos, agora, à discussão mais pormenorizada dos setores de indústria alimentícia e de medicamentos, de acordo com as opções deste trabalho.

A COORDENAÇÃO DE INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO

Esta coordenação setorial, pelo Regimento do CIP, se destina a estudos sobre as indústrias alimentícias e de bebidas em geral. Atualmente, além destes ramos, cabem também ao denominado Setor III, os estudos sobre a indústria têxtil. Este curioso arranjo é fruto da mais recente mudança de coordenador, antes do Setor I, que se ocupa, entre outros, desse ramo industrial. Ao assumir a coordenação do III, ele trouxe a indústria têxtil consigo.



Sem diferir significativamente na mecânica de funcionamento de que se falou anteriormente, o Setor III possui, como se disse, uma equipe formada de 7 técnicos. Além das atribuições normais de um coordenador, o deste setor possui o encargo extra de compor a chamada lista CIP/SUNAB, a seguir discutida.

A indústria de alimentos e bebidas se apresenta hoje como um setor misto na economia, onde convivem os grandes oligopólios com pequenas e médias empresas. Embora existam faixas amplas de concorrência, o padrão normal é a existência de um pequeno número de grandes empresas, que ocupam até 80% do mercado, restando às demais a divisão das sobras.

Mais operativa é a subdivisão desse conjunto por tipos de produto. Assim, em termos nacionais, as grandes empresas representam até 90% da oferta dos principais produtos alimentares industrializados da cesta de consumo. Às menores, restam algumas saídas; por um lado, podem recorrer à especialização regional, abdicando de concorrer na maioria das praças. Por outro, podem especializar-se em produtos de consumo reduzido, mas de preço elevado. O mais usual, contudo, é que, quando sobrevivem, estas empresas disputam a fatia que resta do mesmo mercado das grandes.

Esta configuração do ramo repercute significativamente no funcionamento do Setor. Ela cria um número bastante pequeno de interlocutores importantes e facilita a mecânica de reajuste.

Deram entrada no Setor, no ano de 1976, quase mil processos, sendo a média anual de cerca de 850, alguns individuais e outros de Associações de produtores menores. A maior parte é para reajustes de preços, havendo, ainda assim, um grande número de pedidos de preço para produtos novos. A imprecisão destas quantidades é justificada, pelos informantes, como resultado da impossibilidade de se proceder a levantamentos de volumes e tipos de processo. É importante observar que os próprios coordenadores



nao sao capazes de fornecer o número de indústrias com que operam, estando, contudo, aptos a dar os nomes das principais, por tipo de produto.

Os processos dão entrada trazidos em mãos pelos representantes das empresas e ocorre sempre uma primeira discussão de seu conteúdo com o coordenador, quando a empresa expoe suas razoes e justifica seus reclamos. O processo é encaminhado ao analista que procede a seus cálculos baseado nas quatro modalidades de aumento que existem no ramo alimentício.

Para determinados produtos, existe uma liberaçao relativa, fundada na Resolução CIP nº 42, mediante a qual as empresas realizam seus cálculos, que o CIP referenda, dentro de limites. No Setor, caem nessa Resolução chocolates e açucars, inclusive glicosados, como balas e caramelos.

Em outros casos, ocorrem os chamados aumentos setoriais, nos quais se procede a um cálculo dos aumentos médios ponderados das empresas líderes na linha do produto. Para biscoitos, por exemplo, o cálculo é computado sobre os aumentos de custos médios das empresas Duchen, Tostines e Piraquê; para cervejas, Brahma, Antártica e Skol. Estes coeficientes de aumento são extensíveis às demais empresas do ramo. O mesmo procedimento se aplica a refrigerantes, onde ao lado da Brahma, Antártica e Skol e mais a Coca-Cola, a Spal e a Imatoca (Pepsi) fornecem o índice de aumento para todas as empresas filiadas à Associação Brasileira de Bebidas e Refrigerantes.

O raciocínio é extensível a produtos como conservas vegetais, inclusive tomates e derivados, onde Cica, Paoletti e Peixe, têm o mesmo papel de referencial de preços que Nestlé e Kibon, desempenham para sorvetes; Brasília, Nestlé e Cacique para café sovente; Sanbra, Anderson Clayton, Refinações de Óleos Brasil, Santig e Gessy Lever, para gorduras e margarinas.

Uma terceira modalidade, que nao e mais que es



sa anterior aplicável a uma situação de quase monopólio, um aumento individual é extensível às demais empresas. É o caso da indústria de amidos alimentícios, onde as Refinações de Milho Brasil atendem 98% da demanda, e da indústria de leite em pó, onde a Nestlé detém quase 80% do mercado.

A última forma de reajuste é individual, sendo a menos frequente para produtos de peso na cesta de consumo popular. Na medida em que estes, pela sua contribuição no IGP, reclamam as atenções do Conselho, os demais passam a ter tratamento simplificado.

Nas situações de monopólio ou oligopólio, acima mencionadas, a atuação do CIP tem o efeito de reforçar as posições de vantagem das empresas hegemônicas, diminuindo a capacidade de sobrevivência da pequena e média empresa.

Assim, quando o CIP procede aos cálculos para autorizar um aumento de preço de conservas e derivados de carne, baseado nas principais empresas do ramo, Comabra, Swift, Anglo e Bordon, criam-se limites muito estreitos para as pequenas, pois estas não tem a mesma estrutura de custos daquelas.

Por outro lado, as grandes empresas, também tendem a buscar um preço comum, a fim de diminuir a concorrência entre si. Para este fim, papel importante desempenha a Associação Brasileira de Indústrias de Alimentação, ABIA, que funciona como fórum para reuniões e contatos entre as grandes empresas do ramo alimentício, que são suas únicas filiadas.

Como resultado da evolução recente da economia brasileira, o CIP tem, de fato, na mesa de negociações, poucas empresas. As pequenas concorrentes vão tomar como referência o preço das grandes e existem aumentos realmente individuais apenas para os casos de especialização discutidos atrás.



Lista CIP-SUNAB

A existência desse pequeno número de interlocutores tem ainda o efeito de permitir que entre eles e o CIP surjam formas de cooperação estreitas. Assim, quando um mercado regional se apresenta convulsionado, o CIP pode pedir a uma grande empresa que canalize sua produção para lá, ou de lá saia, a fim de normalizá-lo. Foi apontado, por exemplo, o caso do mercado de frango em Salvador, onde a falta do produto estava elevando muito os preços. O CIP, através da coordenação do Setor III, entrou então em contato com a SADIA, que para lá deslocou parte de sua produção.

Este tipo de cooperação, que beneficiou o consumidor, somente com ingenuidade pode ser pensado como único. É muito provável que a SADIA também tenha tido sua recompensa posterior pela boa-vontade demonstrada. Somente não fica claro quais as vantagens que o CIP pode dar, a não ser permitir aumentos maiores.

A informação, o conhecimento e o diálogo do CIP com as grandes empresas pode propiciar, em casos como este, manobras táticas que tragam vantagens a curto prazo. Entretanto, a isto se chega com tráfego de favores que no longo prazo compromete o papel controlador e de disciplinador equânime, indispensável ao seu trabalho. Além disso, ao extravasar suas fronteiras institucionais, ao atuar no abastecimento, o CIP gera potencialmente pontos de fricção interburocráticas, desloca objetivos e abre a possibilidade de que sua missão original seja descaracterizada.

A lista CIP/SUNAB, se origina da extinta Campanha de Defesa da Economia Popular (CADEP) que, sob a autoridade da SUNAB, propunha-se a fornecer alimentos a baixos preços para consumidores de baixas rendas.

A ação da CADEPE era bastante diferente da atual Lista CIP/SUNAB. Optava-se por baratear os custos de produção, evitando gastos de embalagem e propaganda, sem sacrificar em tese a



qualidade. Operando em mercado provavelmente cativo, tornar-se-iam desnecessários os gastos de apresentação e marca; por outro lado, os fabricantes desses produtos mesmo tendo sua margem de lucro diminuídas seriam recompensadas pela escala de vendas.

Ao nível do comércio, os produtos da CADEP teriam margens de comercialização também menores, havendo concordância entre as empresas de varejo com relação a elas.

A mecânica da Lista CIP/SUNAB guarda algumas semelhanças com a CADEP, apenas deslocando sua opção básica. Assim, não mais se procura fazer um produto especificamente para o consumo popular, sob alegação de que este seria necessariamente de qualidade inferior, senão na teoria, pelo menos na prática. Os produtos que pertencem à Lista são, portanto, teoricamente fabricados com os mesmos cuidados de mistura e processamento que os demais da linha de produção da empresa.

A lógica da lista pode ser expressa como a de um trade-off entre empresa e Governo. Os produtos que fazem parte dela têm seus preços vigiados mais zelosamente, sendo este zelo compensado por relativo fechar de olhos para os demais produtos da empresa. Vale observar que a participação na Lista é extremamente procurada por empresas menores, ávidas pelo largo mercado que ela representa.

Ao nível da fiscalização, a lista CIP/SUNAB é de competência do segundo órgão. Cabe à SUNAB a verificar de se os preços que ela determina estão sendo cumpridos. O caso, contudo, é que a própria abrangência da lista torna a fiscalização desnecessária. Senão, vejamos:

A exemplo da CADEP em sua segunda fase, quando já havia abdicado da diretriz de produzir seus próprios produtos e havia optado por um arranjo ao nível dos comercializantes, onde estes diminuíam suas margens de lucro nessas mercadorias, a lista CIP/SUNAB funciona por consenso das Associações de Supermercados.



Após terem sido observados sem mais cuidado quando dos reajustes pretendidos pelos fabricantes, os produtos que ela inclui são de novo objeto de discussão para a margem de comercialização. Neste caso, o diálogo se dá com as referidas Associações, entre outros motivos porque seria, segundo se alega, impraticável chegar a um consenso com os milhares de pequenos varejistas.

O trade-off, neste caso, é muito curioso. Os comerciantes que optem por seguir a lista CIP/SUNAB, os supermercados, não serão fiscalizados. Ou seja, o comerciante pode não seguir os preços da lista, nada o obrigando a tanto; pode colocar o preço que bem entender nos produtos, sejam todos ou alguns. Só que, assim, ele se torna alvo da perseguição da SUNAB, que lhe vai fazer exigências absurdas como a de não expor mercadorias sem preço, não vender latas amassadas, não vender mercadorias deterioradas e outros exageros descabidos. Se ele a segue, porém, nada disso acontece, o que cria o mais poderoso estímulo a que a lista se ja cumprida. Somente interessa não fazer parte do acordo ao pequeno comerciante, que não precisa se proteger contra a fiscalização, já que, pelo seu número, pela sua dispersão, pela sua obscuridade, pode fazer a aposta, e vencê-la, da ineficiência da própria SUNAB.

Nada mais aplicável a essa situação que a expressão segundo a qual aos amigos tudo se dá, e, aos inimigos, a lei.

Em 9 capitais a lista funciona; Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Curitiba, Recife, Salvador e Goiânia, havendo pequenas variações internas quanto ao número de produtos incluídos e outras, de mais vulto, nas marcas. Esse número oscila entre 26 e 27 para as últimas listas aprovadas e é composta das seguintes mercadorias: biscoito, creme dental, detergente, doce de fruta em massa, esponja de aço, farinha de mandioca, farinha de trigo, fósforo, fubã, goiabada, leite em pó, maizena, massas, massa de tomate, margarina, mortadela, óleo de soja, pão de forma, papel higiênico, queijo, sabão, sabão



em p^o, sabonete, sal, salsicha, vinagre. O vigésimo sétimo item, que aparece apenas no Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife é a carne seca e salgada.

A consideração mais detida dessa última lista permite tirar algumas conclusões relevantes à questão do consumidor, mesmo pensando apenas no que ela inclui e não no que exclui. Não custa observar que esta tem minguado substancialmente, já a partir de um rol inicial pequeno. Na lista em apreço, por exemplo, o item frango foi retirado em todo Brasil.

A forma como são concedidos os aumentos na CIP/SUNAB, a partir do custo de produção e de uma margem de comercialização fixa, leva a distorções obvias, que se somam as distorções decorrentes do estilo da formação do parque industrial alimentício no país. É imediatamente perceptível que os preços dos alimentos nela contidos são, no mínimo, os mesmo para São Paulo, e, por exemplo, Recife. No máximo, são substancialmente maiores. Vejamos esses dois casos com atenção, quase que polos antagônicos em vários sentidos.

A compra de um produto, o mais barato, de cada tipo, em São Paulo, custa no total Cr\$ 182,45, sendo que no Recife, custaria, Cr\$ 194,80, vale dizer, 6,76% mais cara. A explicação mais imediata é o custo de transporte, algo que é confirmado pelos preços menores, no Recife, de biscoitos, que são produzidos localmente.

À parte a constatação que se pode tirar dos efeitos da concentração industrial, vê-se que eles se manifestam de maneira especialmente grave. É desnecessário elaborar sobre o quanto as rendas são menores no Nordeste que em São Paulo, sobre o salário mínimo mais baixo. Pode-se observar, assim, que a conclusão de que, na periferia das cidades do Centro-Sul, os alimentos são mais caros, agravando as condições de pobreza dessas populações, é replicável a nível nacional.



Mais que isto, contudo, nota-se a incapacidade do CIP em conseguir seu objetivo teórico de ressucitar e dar vida nova a CADEP. Conseguir que os alimentos de consumo popular sejam baratos o suficiente para serem acessíveis, não parece ser possível. Na medida em que autoriza os supermercados do Recife à comercialização do leite em pó da Nestlé ao mesmo preço que em São Paulo, supondo-se margens de comercialização constantes é de se perguntar para onde vai o diferencial de preço que decorre do frete muito mais baixo para o segundo caso.

Uma explicação desta diferença pode ser a existência de um preço médio nacional com que a Nestlé trabalha, sofrendo assim um prejuízo relativo, feitas as correções de escala de venda, em suas operações em Recife, compensável nas vendas em São Paulo. Não se compreende contudo, à luz deste raciocínio, porque as margarinas da Sombra e da Gessy Lever, as mortadelas da Sadia, todos os queijos, vários enlatados de carne e o vinagre, têm preços diferentes nas duas praças e todos maiores em Recife. Soamente para se evitar dúvidas, vale lembrar que a Nestlé não possui fábrica de leite em pó, no Nordeste, havendo apenas projeto para instalação de uma em Itabuna, Bahia.

O fato é que, independentemente do caso discutido, o CIP, não tem conseguido evitar que se repassem ao mais pobre consumidor da mais pobre região custos de decisões de alocação industrial que não levam em conta os desequilíbrios regionais. Um exemplo especialmente gritante é o preço da carne seca ou salgada no Recife, onde este produto faz parte da dieta popular. Além do tipo de melhor qualidade, o traseiro, não aparecer na lista, os preços da carne mais baratos são 23,07% superiores a São Paulo.

Outra interrogação é quanto aos critérios que presidiram a seleção destes 26 ou 27 tipos de produto, e das marcas de cada um. A esse respeito, os entrevistados no CIP foram reticentes, não querendo responder à pergunta, mas deixando entrever que tais escolhas foram de responsabilidade da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, e da Fundação



Getúlio Vargas, FGV.

O caminho teria sido, então, o seguinte. Procedeu-se a levantamento dos hábitos de consumo, chegando-se a uma lista básica. Dentro desta, procurou-se verificar as marcas mais compradas. Daí surgiu nova lista que, depois de estudos de conveniência, tanto econômica, quanto política, se transformou na atual lista CIP/SUNAB.

Causa estranheza, contudo, notar a homogeneiça de, senão a identidade, dos hábitos de consumo do brasileiro, desde Porto Alegre ao Recife, pressuposta na Lista. Eles consumiriam não só as mesmas coisas, como as mesma marcas, salvo as exceçoes de praxe. Parece fora de dúvida que isto não pode ser verdade, sendo, provavelmente, fruto de se ter procedido a um único levantamento, no Rio de Janeiro. Este foi tido como representativo do restante do país, algo que é fortemente questionável.

Discutível ao nível de sua construção, pela inclusão de produtos e marcas idênticas para todas as cidades, a Lista tem também o efeito não desejável de solidificar sobremaneira o domínio dos mercados regionais pelas grandes empresas, quando nao de criá-lo. O caso da Nestlé, e de novo exemplar. A lista CIP/SUNAB nao tem, de fato atendido os objetivos de proteger os compradores de menor poder aquisitivo.

A rigor, denominá-la de CIP/SUNAB é uma simplificação, pois dela participam ativamente a Assessoria Econômica no Ministro da Fazenda, a CONAB e outros órgãos setoriais.

A lista CIP/SUNAB compõe-se de produtos "fáceis" e "difíceis". Os fáceis, 17 ao total, são de competência exclusiva do CIP. Os difíceis, como a farinha de trigo, a carne seca, o óleo de soja, os queijos, o sal, o vinagre, e os doces em massa, são alçada da Assessoria Econômica do Ministro da Fazenda, do Conselho Nacional de Abastecimento, CONAB, do Departamento de Trigo, DTRIG, além do próprio CIP e SUNAB, entre outros.



Os produtos que apresentam problemas de qualquer natureza, especialmente política, vão sendo gradualmente retirados da decisão do CIP. Sua inclusão na lista CIP/SUNAB tende a cair, como o caso do frango, ou pode se passar a decisão sobre seus aumentos a outros órgãos.

Não deve ser coincidência que, destes produtos, a maioria é da alçada do Ministério da Agricultura. Os "difíceis", trigo, carne e óleos vegetais, pelas suas repercussões nas políticas de importação e exportação e pela opção da política agrícola de "remuneração realista" do capital, foram levadas para a CONAB, lugar talvez mais propício para evitar os atritos históricos entre Fazenda e Agricultura.

A análise mais detida do funcionamento de um Setor do CIP permite, assim, ver que a letra da lei se adapta as situações concretas. A posição de centralidade que se apontou como resultado da trajetória do órgão, não chega a lhe conferir, na prática, o papel que a lei lhe reserva. Isto deve ficar mais claro na discussão, a seguir, sobre a Coordenação de Indústrias Farmacêuticas e nas colocações finais do trabalho.

A COORDENAÇÃO DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA

Uma das coordenações setoriais do CIP que apresenta maior número de peculiaridades é a do Setor VIII, destinada regimentalmente, a estudos das indústrias de produtos farmacêuticos humanos, dietéticos e veterinários. A mecânica dos reajustes que concede é diferente, é regida por disposições próprias e se defronta com problemas específicos, constituindo-se em corpo quase autônomo dentro do CIP. Como sinal e reflexo disto, por exemplo, ela é a única que se encontra espacialmente separada das demais, instalada em ala própria no prédio onde funciona o Conselho.

Para compreender melhor sua estrutura, convém que olhemos preliminarmente o perfil do ramo industrial de que se



ocupa, tal como se procedeu para as indústrias alimentícias.

A indústria farmacêutica tem sofrido mudanças importantes nos últimos anos. De uma situação onde a vasta maioria dos medicamentos era officinal, elaborada diretamente, na farmácia, a partir de sais básicos importados, evoluiu para um outro onde as centenas de laboratórios existentes entregam ao comércio o produto pronto. A maior parte dos sais ainda continuam a ser importados, podendo-se falar de mudança apenas de local onde se fazem as misturas, antes na oficina, hoje na fábrica. Sob este aspecto, a indústria farmacêutica no Brasil continua a ser simples unidade de misturação.

Dentro das opções maiores de política econômica, os insumos básicos importados da indústria farmacêutica devem ser gradualmente substituídos, sendo necessários largos e demorados investimentos. Até lá, para o principal número de sais, a importação continua a ser a única alternativa.

A transferência do local de mistura da farmácia para a indústria significou uma alteração substancial no perfil do ramo farmacêutico. De imenso número de farmácias, passou-se a um contingente relativamente pequeno de unidades fabris, e, da dispersão de propriedade, a uma concentração significativa. Hoje, a semelhança da indústria alimentícia, o setor de medicamentos se acha dividido em poucos e grandes laboratórios, contra muitos e pequenos.

Na lista de laboratórios filiados à Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica, ABIFARMA, os primeiros 100 representam mais de 98% do mercado, ficando para os demais 800 os 2% que restam. Em termos do total de receitas operacionais, entre os 100 maiores não existem disparidades notáveis, sendo eles divididos em proporções nunca maiores que 4%. Os primeiros 50 significam, contudo, mais de 65% das receitas.

Destes, a imensa maioria é de firmas internacio



nais, resultado recente das transformações por que passa o setor. Nos últimos anos aumentou sobremaneira o ritmo e o volume das transferências de controle acionário para empresas estrangeiras, seja pelo favorecimento fiscal, seja pela atuação das empresas no mercado. Enquanto filiais de grandes conglomerados industriais, os laboratórios de controle internacional possuem mais recursos, tanto tecnológicos como gerenciais e contam com a possibilidade de transferências internas que tornam seus concorrentes nacionais não-competitivos. Criam-se, portanto, as bases para as compras, fusões e incorporações de empresas brasileiras, ou para seu deslocamento a posições secundárias no mercado.

Tais transferências internas em conjunturas de mercado competitivo, dão lugar ao sub-faturamento de saís importados, e, quando este se acha assegurado, ao super-faturamento. Estas práticas perdem sentido, contudo, quando o concorrente já foi afastado e o perfil do ramo é marcado pela presença de outros grandes, capazes dos mesmos expedientes.

A concentração e as características do setor não chegam, apesar de tudo, a configurar-se em situação de oligopólio estável. Dentro do campo em que as grandes firmas internacionais atuam existe lugar para mudanças de liderança, competição e concorrência.

Os dois fatores, oligopólio instável e unidades de mistura, dão o tom básico ao ramo farmacêutico. De um lado, eles explicam o estilo de desenvolvimento das empresas, tentando expandir o mercado seja horizontalmente, abrindo novos, como verticalmente, visando diversificar e aumentar os mercados já existentes. De outro, eles explicam a permanente utilização de recursos frequentemente não-legais ou pouco éticos, como o sub-faturamento de importações. Outro efeito de igual importância recai sobre o estilo empresarial que passa a ser exigido das lideranças das empresas do setor. Normalmente so se privilegiam as mais capazes de desenvolver os aspectos de venda e publicidade.



Para o campo da proteção ao consumidor, o mais grave é, contudo, que estes fatores se aglutinam, dando lugar a um modo de concorrência onde as necessidades de saúde pública são submergidas pelo raciocínio competitivo, que favorece o lançamento indiscriminado de produtos aparentemente novos, a prática de vantagens ao comerciante pelo número de medicamentos que vender, o encarecimento de produtos pela embalagem, a excessiva publicidade ao médico e o oferecimento de vantagens ilícitas farmacêuticos e médicos.

Como resultado e sinal do que se descreveu, o Brasil conta com número muito grande de especialidades farmacêuticas de uso humano à venda no mercado, calculada, pelo SNFMP, em 3.496 fórmulas originais e 3.569 similares, em 11.300 apresentações. É importante observar a existência dos chamados similares. Trata-se de recurso utilizado pelas empresas nacionais para sobreviver, copiando as fórmulas dos produtos lançados pelos grandes laboratórios, uma vez que não se reconhece, no Brasil, o direito de patente na indústria farmacêutica.

Estas características do ramo farmacêutico se refletem na ação do Setor VIII do CIP, peculiar, como se disse, em vários sentidos.

Sua história começa em 1970, sendo que, na época da CONEP, nada como a atual coordenação existia. Entre 1968, quando da criação do CIP, e 1970, tomaram-se as primeiras medidas para disciplinar os reajustes de preço no setor, corporificadas na Resolução nº 48-A/69, de 27 de outubro de 1969, que visava a disciplinar a comercialização de especialidades farmacêuticas. A resolução não tratava de preços, mas buscava coibir práticas lesivas à concorrência tais como, "dúzias de vinte" excesso de amostras grátis, venda de um produto condicionada à compra de outro, entre várias, em ação que guardava semelhança com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE.

A opção inicial de atuar normativamente na co



mercionalização se devia à impossibilidade de confiar nas informações sobre custos disponíveis para a grande parte desses produtos. Elas provinham da SUNAB, que por sua vez as herdara da COFAP, e haviam sido estabelecidas com base em critérios pouco rígidos, apenas como referência para aumentos. Tratava-se, assim, de simples dados remetidos pelas empresas, de confiabilidade discutível, pois não eram verificáveis.

Entre 1970 e 1973, como resultado desta situação e na pressuposição de que os expedientes já apontados, tais como o super e o sub-faturamento, prevaleciam no funcionamento das empresas e em seus pedidos de reajuste, o CIP se caracterizou por uma política de sistemático corte nesses pedidos, diminuindo as margens de lucratividade das empresas. Não se deve descurar que esta política teve efeitos também nas transferências de controle que se discutiram, favorecendo os empreendimentos de maior rentabilidade e de maior escala de vendas.

No final do período, os empresários do ramo se articularam e, a julgar pelas informações prestadas por técnicos do CIP, constituíram-se em grupo de pressão para modificar essa sistemática. Surge, desta forma, em 1973, um Acordo Setorial entre o CIP e as empresas.

Este Acordo, sacramentado pela Resolução CIP nº 22-A/73, de 25 de abril de 1973, estabelecia que os reajustes de preço, seriam feitos globalmente para a lista de produtos de cada laboratório, em uma única porcentagem de aumento. Calcular-se-ia esta porcentagem pela média dos aumentos nos custos, ponderada pelo volume de vendas de cada produto. A partir deste índice, se criava uma faixa estreita de reajustes de preço, com um valor básico e um pico autorizado de aumento. Por outro lado, a Resolução 22-A proibia a simples atualização de preços a partir daqueles registrados nas listas da SUNAB, permitindo apenas as correções de custo.

O funcionamento desta Resolução produziu dois



efeitos básicos. Na medida em que concebia ao laboratório o direito de corrigir diferencialmente seus preços, houve uma elevação mais que proporcional nos preços dos produtos mais vendidos. Para escapar às restrições de atualização de preços, os laboratórios adotaram a estratégia de relançar produtos antigos, ligeiramente alterados, como se fossem novos.

Anteriormente, pela Resolução 7-A/72, de 09 de fevereiro de 1972, voltava o CIP a evitar a existência de práticas de concorrência pouco legais, disciplinando rigorosamente a concessão de descontos e outras vantagens ao varejista. Na prática, contudo, o Conselho era incapaz de fazer frente às tendências do mercado que ele mesmo havia auxiliado a criar. Com a nova investida dos laboratórios no campo dos produtos novos, em resposta a essa decisão a comercialização se distorce ainda mais.

Outra peculiaridade da indústria farmacêutica frente ao CIP é o regime especial de liberação que possui. A Resolução nº 59, que isentava de controle as empresas com faturamento inferior a 150.000 ORTN's, foi alterada para este ramo pela Resolução nº 71, de 20 de outubro de 1975. Por ela, as empresas, liberadas após consulta ao CIP, poderiam proceder a reajustes automáticos nos meses de fevereiro e agosto, limitado, ao máximo, pela variação ocorrida no Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna. Estes seriam aplicáveis a toda a linha de produção.

De fato a Resolução significa a liberação, daquelas pequenas e médias empresas com linha diversificada. Para as que tinham faturamento muito concentrado em um ou poucos produtos, a mecânica de reajuste por aumento de custo prevalecia.

A última instrução do CIP para a indústria farmacêutica e a Resolução nº 30, de 10 de junho de 1976. Ela se destina especificamente a regulamentar os produtos novos, visando a disciplinar os lançamentos. Este objetivo fica claro quando se vê a enorme quantidade de exigências criadas para a definição de produto novo, tentando demover o laboratório desta prática.



É extremamente importante para este estudo notar que o papel de filtro e crivo destes lançamentos é assumido pelo CIP em decorrência da ineficiência e inoperância da instituição destinada especificamente a permitir lançamentos na indústria farmacêutica, Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina e Farmácia, o SNFMF. Compete-lhe, legalmente, o registro de um novo produto, e a licença de fabricação que concede deveria ser o instrumento bastante para sua caracterização como novo. No entanto, o SNFMF dá a qualquer produto, com alterações de nome ou simples em balagem, essa licença, apenas com a ressalva de que se trata de similar. Similar, o produto não é considerado novo para o CIP.

Para sanar tal deficiência conta o Setor VIII, em sua equipe, com um médico que faz as vezes de todo o SNFMF, pois o registro que este concede não é considerado pelo CIP prova suficiente. Este tema será mais explorado nas conclusões do trabalho.

Atualmente, o Setor de Coordenação de Indústrias Farmacêuticas, conta com 8 técnicos, aí incluídos seu coordenador e subcoordenador. Esta equipe é encarregada de controlar os aumentos de cerca de 550 laboratórios, havendo nesse número uma grande maioria de empresas liberadas.

À parte suas peculiaridades, o Setor se defronta com vários problemas comuns ao restante do CIP. Também aqui as necessidades de pessoal são sentidas, havendo a mesma ressalva para os problemas de treinamento dos novos técnicos. Também aqui a deserção na primeira fase de trabalho é um fenômeno preocupante e, quando esta é superada, as rotinas de funcionamento são muito sentidas. Concluindo, também no Setor VIII, a corrupção ronda o órgão, com ofertas explícitas e implícitas do empresariado, nem sempre recusadas, segundo os informantes.

Com as recentes alterações no quadro internacional, que provocaram do CIP a Resolução nº 15-A, de 17 de março de 1976, em resposta a situação criada com a Resolução nº 354 do Banco



Central, a Indústria Farmacêutica passou a ter o preço dos sais importados mais severamente vigiados. Para os preços destes insumos, o CIP se vale de informações prestadas pelo Conselho Nacional de Comércio Exterior, CONTEX, ou pela Carteira de Comércio Exterior, CACEX, do Banco do Brasil. Trata-se, contudo, de um fluxo de comunicação informal.

Certos produtos, nos casos de excepcionalidade comprovada, escapam à sistemática de reajustes, seja pelo critério de aumentos médios ponderados, seja por aumentos automáticos. É o que ocorreu, por exemplo, com a elevação dos preços da insulina e da codeína no mercado internacional, que as empresas foram autorizadas a repassar ao consumidor.

Outro Órgão que colabora, e que conta com forte simpatia da parte dos técnicos do Setor, é a Central de Medicamentos, CEME, que é vista como agência capaz de disciplinar as distorções do ramo, ao mostrar a solução institucional que daria o formato desejável para a indústria farmacêutica no Brasil.

Não existe momento mais claro para se visualizarem estas distorções, e os problemas do CIP para coibi-las, do que na questão das vantagens de comercialização. Herdando listas de preços, o Setor VIII não faz mais do que corrigir seus custos, sendo rígido, por exemplo, nos limites de 5% para propaganda e 5% para amostras grátis.

Todos sabem, inclusive o CIP, contudo, que são comuns vantagens ao varejista de, por hipótese, receber dúzias de 24, 30 e 36 unidades. Isto estimula sobremaneira o farmacêutico a tentar vender o máximo do produto, a fim de se beneficiar do enorme desconto implícito, reforçando a medicação desnecessária e até nociva à saúde do comprador.

A grande interrogação, para este trabalho e para o próprio CIP, é onde as empresas tiram os recursos para financiar procedimentos como este. Se seus preços espelhassem seus cus



tos reais, mais a remuneração sobre o capital considerado justa e normal, não seria possível fornecer descontos como esses continuamente, pois a empresa se descapitalizaria ou, até, financiaria o farmacêutico com capital emprestado. Como isto não se dá, e a demonstração é a imensa rentabilidade do ramo, a razão desta situação está em custos originais fictícios muito acima da realidade.

Para o Setor VIII, isto seria provável, mas proceder ao novo levantamento dos custos verdadeiras significaria seu fechamento virtual por longo período, com o avolumar-se de processos a níveis insuportáveis.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

5.0. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA



APRESENTAÇÃO

Dentre as agências de regulação, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica é a de abrangência maior. Se a muitos órgãos a existência de objetivos restritos é fator limitativo de sua atuação, no CADE a amplitude quase ilimitada de seu raio de ação legal está entre os fatores que concorrem para sua inoperância.

Órgão que tudo pode, na letra da lei, e muito pouco realiza na prática, o Conselho surgiu em meio à efervescência dos inícios dos anos 60 e não foi capaz de redefinir seus objetivos à medida em que a sociedade se transformava.

Não quer dizer que não haja um "espaço de política" para a regulação da economia. Órgãos como o CIP e a SUNAB ressentem-se da inexistência de um lugar institucional, onde as grandes questões sobre as relações entre empresas e estas e os consumidores sejam colocadas e resolvidas.

O CADE, conforme se verá mais adiante, não parece ter o estofo necessário a essa missão. Seu caminho indica, antes, o que deve ser evitado, que o que deve ser feito.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

5.1. O CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA



5.1. O CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA

Das agências com atuação regulatória sobre os direitos do consumidor existem aquelas de âmbito restrito e as com amplo espectro de ação. Neste último grupo estão situadas as instituições que deliberam sobre políticas para um setor produtivo e, também, os órgãos destinados a regular o funcionamento global da economia. Insere-se nesta categoria o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE, hoje subordinado ao Ministério da Justiça, de grande interesse para este trabalho.

Não que o CADE seja agência de destacada atuação no campo em apreço. Embora lhe sobre competência para a regulação dos inter-relacionamentos entre empresas, não foi capaz de se por na linha de frente das políticas regulatórias do Estado. A rigor, o CADE é organismo que vive em um limbo institucional, com raras e ocasionais incursões no mundo prático.

Assim, o interesse que apresenta para o trabalho é antes pelas omissões que pelas ações que realiza. Não é difícil perceber que o Conselho, na acepção em que o termo é empregado atualmente na burocracia brasileira, ele não tem nada, composto de membros provenientes de um só Ministério; de Administrativo também tem pouco, constituindo-se como um tribunal, ainda que especial. Finalmente, a Defesa Econômica, para a qual, aparentemente, sua vocação se volta, é algo nebulosa, que não se sabe contra quem é exercida, quem os protegidos e qual a ameaça.

Tem-se, então, que o estudo do CADE se justifica pelo potencial que apresenta para a proteção ao consumidor, e não por sua atuação até o presente. Amparado em legislação que lhe assegura amplos poderes, maiores, inclusive, que o de órgãos semelhantes em outros países, o CADE pode vir a desempenhar um papel importante na salvaguarda dos direitos em questão. Isto, contudo, exige amplas alterações na atual estrutura e no funcionamento do órgão, bem como nova definição de objetivos, capaz de lhe



mudar as feições de instituição saudosista em centro de política vigoroso.

Os objetivos pelos quais o CADE se orientou até a atualidade podem ser resumidos na expressão "concorrência perfeita". Sua missão, tal como percebida por seus integrantes e tal qual implícita em suas resoluções, é restaurar a concorrência tornada imperfeita, seja pelas incorporações, pelo monopólio ou por manobras concorrenciais ilegítimas. Trata-se, contudo, de lide condenada ao fracasso, incapaz de fazer frente às próprias leis do mercado que julga proteger.

Existe uma ambiguidade especialmente notável na ação e na proposta do CADE. Ao pretender defender o mercado contra fatores que perturbem seu funcionamento perfeito, ele, na realidade, se coloca como freio ao próprio desenvolvimento do mercado. O CADE pretende colocar a camisa-de-força da disciplina rígida nos mecanismos econômicos básicos, tendo como padrão do desejável uma concepção irremediavelmente ultrapassada do que eles são. Não é estranho, assim, que o órgão disponha de tão poucos poderes. Sua quase total inatividade, a seguir descrita, passa a ser, desta forma, menos o fruto da grandiosidade da missão que recebeu, do que de sua inconveniência.

O CADE: Aspectos Históricos

A história do CADE, criado pela Lei 4137, de 10 de setembro de 1962, só se torna compreensível se referida ao período imediatamente anterior da vida política brasileira. Parte e resultado de movimentos importantes ao nível da sociedade, representa o ponto terminal de longa trajetória política, visando ao estabelecimento de uma legislação especialmente orientada para evitar a formação dos então chamados trustes econômicos.

Na campanha anti-truste misturavam-se motivações de natureza diversa. O truste era ligado à figura do capital



estrangeiro, despertando sentimentos nacionalistas. Por outro lado, era visto como elemento nocivo ao esforço nacional de desenvolvimento. Nacionalismo e desenvolvimentismo, mobilizando e capitalizando várias forças sociais davam assim a tônica da campanha, polarizando os atores políticos e extravasando-a para fora dos limites do sistema de poder.

Remontando até a República Velha, onde, em várias frentes, se travaram debates a respeito dos efeitos na economia brasileira da presença de grandes conglomerados industriais, a campanha atin-truste foi sempre marcada pela preocupação com a soberania nacional e a independência econômica. Na década de vinte, vários movimentos sociais se apropriaram do tema, vocalizando-o e tornando-o parte de suas plataformas políticas. Tenentes, modernistas e porta-vozes das classes médias vieram a incluir o combate ou o apoio à grande empresa em seus ideários.

Embora distinguíveis internamente nas motivações básicas, havia pelo menos um elemento comum na apropriação do tema por essas forças sociais. Tratava-se de um componente de forte repúdio ao caráter desorganizativo da grande indústria na trama de relações sociais e políticas vigentes. Ela era percebida, assim, como coisa nefasta, desumanizadora, que, pela seriação, pelo automatismo, pelo alheamento que impunha ao trabalhador, seja dos instrumentos seja do produto do trabalho, era fruto indesejável e descartável do progresso técnico.

Ao toque de chegada da nova ordem as forças sociais reagiram de duas maneiras básicas. Para os que se beneficiavam diretamente, estas perspectivas, se reais, eram compensáveis pelos ganhos aumentados. Para outros atores, contudo, o saldo se configurava como negativo, consciência que aumentava pela constatação do caráter reconcentrador e exclusivista dessa modalidade de desenvolvimento. Isto, é menos empreendimentos se tornavam possíveis, afastando do mercado o pequeno empresário e subordinando os médios ao grande. Para a sociedade como um todo, de outro lado, a grande indústria era um perigo pelo seu grau de inacessibi



lidade, pela tendência à auto-suficiência e pela impossibilidade de controle através dos mecanismos políticos tradicionais.

No nível cultural, finalmente, ela representava para certos setores, a negação dos rumos e dos destinos do passado histórico brasileiro, trazendo para os trópicos, para a malemolência, para a calma das tardes com cadeiras nas calçadas, o barulho da máquina, o apito da fábrica de tecidos, a "questão social", os janotas e as melindrosas.

Os novos tempos foram saudados com reações antagonicas, criando duas posições distintas, a partir do consenso quanto ao caráter desorganizativo. Havia quem se rejubilasse, clamando por mais fábricas, mais progresso, mais mudanças. A Semana de Arte Moderna representa, talvez, o melhor exemplo dessa posição, e a filiação social de seu mecenato é sugestiva. De outro lado, intelectuais, políticos e classes médias saíam às ruas para repudiar o futuro que anteviam, guiados por vozes como a de Monteiro Lobato e dos vogais do proto-integralismo.

Na esfera política, estas confrontações foram aparadas e canalizadas. O sistema de poder agiu com habilidade, apoiando algumas reivindicações contrárias, enquanto, simultaneamente, tomava medidas favoráveis à grande empresa.

Não é aqui o lugar para prosseguir neste tipo de levantamento histórico. Ele é útil, contudo, pois permite reencontrar, nessa época, um clima de debates essencialmente igual ao da década de cinquenta, com as mesmas divisões, os mesmos temas e, inclusive, o mesmo passadismo, julgando que causas e efeitos são separáveis e que era possível a construção de uma sociedade moderna sem destruir a antiga. O radicalismo utópico do sonho com uma nação de pequenos proprietários responsáveis, organicamente vinculados pela nacionalidade, não bastava para deter a marcha do processo deflagrado por estes mesmos setores.

A pré-história do CADE, está assim, ligada a es



se clima de idéias. No cenário político do após-guerra, quando os setores que deram sustentação a Gétúlio começaram a retirá-lo, delineou-se o quadro de onde emergiria o CADE.

As posições nacionalistas e anti-capital estrangeiro tinham assumido tom passional. Reaviva-se o caso de Delmiro Gouvêia, pioneiro da industrialização do Nordeste, assassinado presumivelmente por uma grande corporação inglesa. Agamenon Magalhães, Ministro da Justiça de Vargas, político pernambucano, tornou-se o principal articulador destas correntes de opinião.

A ação de Magalhães foi possível graças à necessidade do governo de buscar apoio mais sólido junto à sociedade, especialmente os trabalhadores e a pequena classe média. Racionalizada como resposta às pressões que grupos financeiros nacionais e internacionais estariam movendo contra Vargas, a decisão de passar uma lei que disciplinasse fortemente o funcionamento das grandes empresas foi rápida, mas teve vida muito breve.

O Decreto-Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945, congominada "Lei Malaia", pelo rigor de suas provisões e penalidades, não chegou de fato, a entrar em vigor, pois com a queda de Vargas em outubro, o Presidente em exercício, José Linhares, a revogou, pelo Decreto-Lei nº 8.167-45 de 15 de novembro de 1945. Ela definia os atos contrários à economia nacional, assim considerando os entendimentos entre empresas que visassem a elevação de preços, restringir a liberdade econômica e criar monopólios. Eram também catalogados desta maneira a compra e venda de empresas que resultassem em qualquer dos efeitos acima, a detenção de terras inexploradas por empresas de qualquer natureza, a paralização de atividades e, finalmente, a incorporação, fusão ou concentração de empresas.

Para zelar pelo cumprimento da Lei, criava-se uma Comissão Administrativa de Defesa Econômica, subordinada ao Ministério da Justiça e nomeada pelo Presidente da República. Passavam a seu controle direto, por outro lado, as empresas alimentí



cias, de seguros, de transportes, editoras e jornalísticas, de comunicação, bélicas, químicas e farmacêuticas, de tecidos e calçados, de mineração, de "produção e distribuição de instrumentos de trabalho, de modo geral", de eletricidade, telefone, gás, transportes urbanos e os concessionários de serviços de utilidade pública. Este controle significava que elas "não se poderão fundir, incorporar, agrupar de qualquer modo, ou dissolver, sem prévia autorização da CADE".

Após sua revogação, o tema da defesa econômica, reaparece na Constituição de 1946, de forma muito mais explícita que na de 1937. A regulamentação do dispositivo constitucional é proposta pelo ex-Ministro de Vargas, então Deputado, Agamenon Magalhães, em projeto que recebeu o nº 122. Este era em tudo semelhante à Lei 7.666 e não consegue aprovação, sendo arquivado quando da eleição de Magalhães ao Governo de Pernambuco.

É seu filho, em 1955, que se encarrega de levar adiante o Projeto, já agora com o nº 3-A, que, em 1957, emendado por Adauto Lúcio Cardoso, começa a ser discutido. Somente em 1961, a partir do interesse demonstrado pelo Presidente Jânio Quadros, ele é recolocado em pauta, sendo finalmente aprovado em 1962, e transformado na Lei 4.137, já referida.

É importante observar o decurso de um período de tramitação de 14 anos, sinal da pouca oportunidade da Lei frente ao surto de desenvolvimento da segunda metade da década de cinquenta. Não é acaso seu retorno à agenda política no fim do ciclo de expansão.

Nesta conjuntura, o Estado se fortalece sobremaneira, com o Decreto Legislativo nº 9, de 27 de agosto de 1962, que lhe delegava a intervenção no domínio econômico, fórmula encontrada para escapar do impasse da crise do parlamentarismo. Com base nela, o Governo cria a Superintendência Nacional do Abastecimento, SUNAB, a Companhia Brasileira de Alimentos, COBAL, e a Companhia Brasileira de Armazéns, CIBRAZEM.



A Lei 4.137 poderia ser concebida como a Lei Malta liberta de suas vinculações trabalhistas e getulistas. Elas eram formalmente assemelhadas, mas guardavam diferenças sensíveis, especialmente quanto à severidade das punições e à amplitude de ação do CADE. A rigor, ela se sintonizava mais perfeitamente com as aspirações de 30 anos atrás, ao propor um vasto e difuso modelo normativo para a economia, onde se privilegiava a pequena empresa e se tentava evitar a ocorrência de fatores que perturbassem a concorrência. Seu projeto era, como se viu, a restauração do reino do mercado.

É interessante colocar em questão o modelo de sociedade que o conjunto formado pela Lei nº 4.137 e as Leis Delegadas mencionadas, continha pelo menos implicitamente. De um lado, o Estado podia, e devia, intervir na economia, a fim de produzir condições para o atendimento das necessidades da população. Ele não só o fazia esporádica, mas recorrentemente, através de organismos especificamente desenhados para tanto.

De outro, pela primeira, criava-se o CADE, com a responsabilidade de zelar pela manutenção dos princípios da economia liberal, onde, paradoxalmente, o mercado era, ao mesmo tempo, o norte e o guia, mas era fraco e carente de proteção e defesa. O Estado era, na figura que emerge do contraste dessas decisões, o guardião da economia de mercado e seu principal inimigo, com a intervenção, inclusive produtiva.

Essa contradição se deve, provavelmente, a que havia de novo interesses antagônicos por trás de cada decisão. O CADE se constituía no último bastão de um modelo de economia defendido por aqueles setores sociais com interesses consolidados em seu torno. Do outro lado, a intervenção fortemente reguladora e mesmo produtiva do Estado na economia passava a ser sustentada por outras forças na sociedade, inclusive internas ao Estado.

Não é coincidência que as iniciativas de fundação do CADE, de um lado, da SUNAB, CIBRAZEM e COBAL, de outro, par



tem de fontes diferentes. A Lei 4.137 é de origem Legislativa em quanto que as demais partem do Executivo. É oportuno notar, também, que a Lei em questão sofre 12 vetos do Presidente da República, dos quais 8 são recusados pelo Congresso. Destes últimos, o mais importante era o veto que pesava sobre a equiparação dos membros do CADE aos do Poder Judiciário, especialmente no referente às garantias e incompatibilidades. Os demais reforçavam a autonomia do Conselho, que se tornava, assim, um órgão de grande poder. O Legislativo era, no entanto, seu comandante e guardião, seja pela subordinação ao Primeiro Ministro, seja por seus membros necessitarem da aprovação do Senado Federal. Esta provisão, aliás, permanecia após vetada pelo Presidente, mantida por um Congresso que não queria abrir mão da prerrogativa.

Na transposição dos poderes formais para a prática é que estava, contudo, a chave do problema. Conforme a composição do Conselho e de acordo com o tipo de questões sobre as quais fosse chamado a pronunciar-se, o CADE poderia ou bem se tornar o baluarte do capitalismo concorrencial perfeito, ou então recuperar as idéias nacionalistas e trabalhistas da era de Vargas.

Em ambos os níveis, quer na escolha do Conselho, quer na natureza da primeira questão, o Executivo tentava criar outro órgão dentro da estrutura do CADE. Assim denominado, apoiado na mesma lei, sancionado e apoiado pelo Congresso, a ação concreta da instituição seria, no entanto, radicalmente diversa.

Esta transmutação só seria possível, contudo, após a passagem da Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963, pela qual o país retornava ao regime presidencialista. O CADE deixava, assim, de estar vinculado à Presidência do Conselho de Ministros; seus membros não mais seriam indicados pelo primeiro-Ministro, passando à própria Presidência da República.

Já agora, os prazos para a implementação do projeto podiam ser abreviados. De uma compreensível morosidade inicial, fruto da situação descrita, se aceleraram os trâmites e, em



agosto, o CADE realiza sua primeira reunião. Assim, transcorreu mais de ano entre a sanção da Lei 4.137 e sua efetiva aplicação. Nesse intervalo, o projeto aguardou mais de ois meses por publicação no Diário Oficial, permanecendo engavetado de 10 de setembro a 12 de novembro. Ele teve, também seu prazo para regulamentação muito estendido. A Lei 4.137 previa sessenta dias para que se baixassem suas normas regulamentadoras o que só veio a ocorrer de pois do retorno ao presidencialismo, pelo Decreto nº 52.025, de 20 de maio de 1963. Se parte desta modorra decisória pode ser creditada à ineficiência e às perturbações do período, ela não explica a agilidade que o CADE demonstraria a partir da instalação tão protelada.

A indicação dos primeiros Conselheiros para o CADE indicava a escolha da opção Getulista. Sua Presidência era confiada a Lourival Fontes, antigo chefe da Casa Civil de Vargas. De outro lado, o Conselho propriamente dito era composto por pessoas provenientes de movimentos sociais muito específicos.

Assim, Mário Martins, Saturnino Braga e Irineu Pontes Vieira saíam de mandatos parlamentares, todos eleitos por partidos de bases trabalhistas ou por facções divergentes dos partidos tradicionais. No caso de Saturnino Braga, aliava-se a isto sua vinculação com o DNER, órgão representativo do então emergente setor estatal na economia. O quarto e último Conselheiro era Nelson Omega, político, historiador e homem do Ministério do Trabalho, a conferir legitimidade acadêmica às decisões do CADE. Vale lembrar que Pontes Vieira fora Secretário da Fazenda do Governador Agamenon Magalhães em Pernambuco.

Este quadro fica ainda mais claro se considerarmos detidamente a primeira questão sobre a qual o CADE foi chamado a pronunciar-se. Tratava-se de uma representação movida pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Produtos Químicos para Fins Industriais de Cabo Frio contra a Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidros, ATBIAV.



Este processo administrativo, que deu entrada no CADE em 8 de agosto de 1963, através de ofício de Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República é ilustrativo da intenção do Governo.

Em primeiro lugar, o ponto fundamental do litígio era, segundo os denunciantes, que as acusadas procediam à importação irregular de barrilha, um carbonato de sódio, matéria-prima indispensável à indústria de vidros. Desta maneira, o lesado direto não era o Sindicato representante e sim o empregador da maioria de seus filiados, a Companhia Nacional de Álcalis, CNA.

Em segundo, as representadas eram nominalmente citadas em vários momentos do processo como controladas por capitais estrangeiros e filiais de empresas transnacionais, daí inclusive, retirando a possibilidade para proceder aos tipos de fraude que eram acusadas, como a importação de barrilha a preços subfaturados e em quantidades maiores que as autorizadas pelo Ministério da Guerra. Tem-se então, que, se o acusado direto era a ATBIAV, indiretamente o caso se ampliava muito, englobando a própria idéia de capital estrangeiro.

Este primeiro processo do CADE se constituía em oportunidade privilegiada para uma decisão que dizia respeito às questões básicas na sociedade brasileira. A rigor, nesta interpretação, os aspectos diretos - representante, representada e motivos - são apenas pretextos. O Sindicato de Cabo Frio, a ATBIAV e a CNA funcionam aqui como particularizações de entidades maiores: O Sindicato, a Empresa Estrangeira e a Empresa Estatal.

No que se refere a esta última, a acusação sustentava que a barrilha importada fraudulentamente tornava os preços do similar produzido pela Álcalis não competitivos, impedindo sua sobrevivência. É importante ressaltar, mais uma vez, que são os empregados, via Sindicato, que oficiam à Presidência da República, transformando-se eles e não a própria empresa, nos protagonistas da questão.



Resta ainda observar, em terceiro lugar, que a denúncia fora remetida ao Gabinete Militar e daí ao CADE. Não há como duvidar, portanto, que o Executivo tinha um projeto para o órgão, visando criar uma instituição onde esse tipo de questão fosse decidida.

Ainda nessa primeira fase, e embora não desse origem a processo administrativo propriamente dito, a outra representação, ainda em 1963, merece atenção. Tratou-se de uma denúncia partida do Ministério da Marinha contra distribuidores de querosene que tentaram vender-lhe o produto a preços acima da tabela. Não passando de processo de averiguações preliminares, o CADE decidiu por sua incompetência e remeteu-o à SUNAB.

Além de mostrar um volume de atividades incomparavelmente maior que as atuais, somente nos três meses e pouco de funcionamento, em 1963, o CADE procedeu a duas representações o que é significativo e observável. Também neste caso a iniciativa foi do Estado, tendo partido de um Ministério militar, ligando o CADE a questões de soberania nacional. Mais que isso, o CADE ia se constituindo em tribunal muito característico, uma das arenas de decisão sobre os rumos da economia e da sociedade brasileira.

O que surge do quadro assim traçado, com a composição do Conselho e as causas sobre as quais ele se pronunciava, é algo de grande importância, que até hoje se constitui em um dos mais graves problemas do órgão. Trata-se da tipicidade das ações sujeitas ao CADE, entendida em sentido mais amplo que a acepção jurídica do termo.

Dentro da variada lista de atribuições que, nas ressalvas de congeneridade, podiam ser quaisquer, o CADE teria de encontrar necessariamente aquelas que o envolvessem tipicamente. A letra constitucional era pouco clara, na Carta que vigia então, a de 1946. Nela, se dizia, no Art. 148, que a "Lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja



qual for sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros". Feita a especificação do caso de cartelização, a lei era extremamente fluida, pois se referia a "toda e qualquer" forma de abuso de poder econômico.

A tipicidade do crime de abuso do poder econômico teria, assim, de emergir da vida concreta do CADE, através de suas decisões, seus julgados, sua jurisprudência. Isto não se altera na constituição de 1967, onde apenas desaparece o termo "nacionais" do artigo transcrito, mas, como se verá a seguir, o CADE já era outro órgão a essa época.

O que viemos descrevendo pode ser concebido como a fase embrionária do CADE, que termina em 1964. Até essa data, apenas o processo contra a ATBIAV fora apreciado, com decisão ainda pendente. Restam duas outras fases: a segunda, que vai de 1964 até 1967, e a terceira, de 67 até a atualidade, funcionando como divisor a passagem do órgão da Presidência para o Ministério da Justiça.

O que estas duas últimas etapas possuem em comum é a continuidade da trajetória descendente do órgão, seja em seus poderes, em seus recursos, em sua posição no concerto burocrático. Em termos genéricos poder-se-ia dizer, inclusive, que a inconveniência da missão para a qual fora pensado foi se tornando cada vez mais aparente.

Além da questão da barrilha, outra decisão importante é transferida para a segunda fase. Desde muito cedo, o Executivo havia tentado frear a autonomia do CADE, encaminhando a Consultoria Geral da República, em 11 de fevereiro de 1962, uma demanda para que se definisse sua natureza jurídica. A tese do Governo era de que o CADE, por estar subordinado à Presidência, teria de se fazer representar em juízo pela Procuradoria Geral da República. Isto reforça o argumento anterior sobre o projeto do



Executivo em querer tornar o CADE um órgão de apoio do Presidente.

É na segunda fase do CADE que estas duas decisões vão ser tomadas. Em 1964, com as alterações processadas no quadro político, os ingredientes da causa movida pelo Sindicato são de monta a torná-la inviável. De outro lado, com a tendência ao comando único, o CADE sofre nova diminuição em sua autonomia.

Esta nova etapa é marcada pela tentativa, mal sucedida, de redefinição de objetivos e de linhas de ação. Com um novo conselho, composto essencialmente de antigos advogados, onde despontava a figura de Nestor Duarte, o pensador da ordem privada, o CADE delibera sobre a representação contra a ATBIAN, rejeitando a acusação por insuficiência de provas. No referente a sua natureza, o CADE reluta, protesta, mas tem sua autonomia diminuída de fato. O parecer do Consultor Geral da República que a contesta é aprovado pelo Presidente e, embora o CADE não seja obrigado a aceitá-lo, já que era órgão apenas vinculado, ele sente na prática a perda.

Ao longo destes anos, estas são basicamente as causas que movimentam o CADE. Nenhum processo é julgado e se procedem apenas a cerca de 15 averiguações preliminares. Esta paralisia decisória é sintoma da indefinição de ordem mais geral que afeta o órgão.

Ocorria que ele não era capaz de reencontrar uma tipicidade para sua atuação. Perdida a original no novo sistema político, o CADE se vê a braços com a legislação já descrita, ampla demais e de todo contraditória com os novos rumos que a economia brasileira começava a trilhar.

As inconveniências do projeto do CADE tornam-se óbvias a partir da retomada do ritmo de crescimento econômico e do modelo de economia em que se apoiava. Sinal maior desta situa



ção não há que a transferência do órgão para o Ministério da Justiça.

Até hoje ressentidos, os membros do CADE que restam do período são unânimes da constatação das perdas que acompanharam essa mudança. Elas foram de vários portes, afetando os recursos, o pessoal e a situação do órgão. O que parece paradoxal, contudo, é que o desempenho anterior, de 64 a 67, era de tal forma insignificante que o poder então desfrutado parecia superfluo.

Chega-se, assim a terceira etapa, que vem até a atualidade. É neste período que o órgão consegue ter algum desempenho marcado pelas duas condenações que aprova e pelos vários processos que examina.

A isto se chega com o sacrifício do projeto primitivo, com a perda dos poderes e com o retraimento a uma posição secundária e obscura, da qual conseguiu sair nas duas oportunidades em que chegou a deliberar. Quando mais óbvio ficou o quadro para sua atuação, quando mais gritante e difundidos se tornaram os agravos à legislação que formalmente defende, foi fechando os olhos para a claridade que o CADE conseguiu sobreviver, criando seu pequeno nicho próprio.

O CADE: Desempenho e Decisões

É interessante observar as questões sobre as quais o CADE se pronunciou na terceira etapa de sua trajetória institucional. Mais do que um simples levantamento do passado, o que se busca é uma visão do órgão concreto, resultado da ação prática que realiza e não da lei escrita.



O período que consideramos é de 10 anos e, nele, o CADE apreciou 13 processos administrativos, vale dizer, pouco mais de um processo por ano. Não levamos em conta as averiguações preliminares e os estudos realizados pelo órgão, na suposição de que, se não transformadas em processos, estas últimas foram consideradas improcedentes ou de importância menor pelo próprio CADE. Além destes, estão em fase de instrução mais 14 processos. Entretanto são os primeiros que constituem verdadeiramente o Conselho em ação.

Estes 13 processos podem ser divididos em quatro categorias, pelo tipo de denunciante. Em primeiro lugar, existem os que partem de denúncia feita por um órgão público, aí compreendido o CADE. Em segundo, os que se originam de denúncias de Sindicatos e Associações Patronais. Em terceiro lugar, teríamos processos iniciados por indivíduos e, em último, processos onde uma empresa denuncia a outra.

Por três vezes nestes 10 anos, o CADE se pronunciou sobre questões originadas por denúncia institucional, uma vez, de uma CPI da Câmara dos Deputados, outra por denúncia da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e outra por denúncia da Procuradoria do próprio CADE. Todas as três foram rejeitadas.

Em três oportunidades, Sindicatos ou uniões de pequenas empresas, habitualmente do comércio varejista, compareceram ao CADE para denunciar empresas fabricantes, por não concederem os mesmos tipos de benefícios a todos os distribuidores, discriminando e favorecendo alguns. Dois foram rejeitados e um, paradoxalmente o maior, foi aceito, dando origem à decisão de multar três empresas produtoras de pneus-Goodyear, Firestone e Pirelli. Analisaremos esta decisão a seguir.

Em duas vezes o CADE, foi acionado por indivi-



duos, enquanto acionistas de empresas, que se viam prejudicadas pelo comportamento de outras. Nas 6 últimas, o CADE recebeu denúncia de concorrência desleal da parte de uma empresa, e decidiu por aceitá-las em um caso.

A situação onde o CADE é chamado a arbitrar os relacionamentos entre empresas é, assim, pouco usual, ainda mais que ele só aceitou esse papel em uma oportunidade. Tratou-se de ação movida por uma engarrafadora da Coca-Cola contra uma engarrafadora de Pepsi-Cola, ambas do Rio Grande do Sul. O CADE considerou provada a existência de crime de abuso de poder econômico, visando aniquilar um concorrente, pelo expediente de recolher e depois quebrar o vasilhame da rival.

Nos demais casos, os de recusa, o CADE julgou improcedentes às queixas que a empresa Água Sanitária Gato Preto fazia contra a Água Sanitária Super Globo, que a Companhia Alterosa de Cervejas fazia contra a Brahma, a Antártica e a Distribuidora Mineira e que a Cury & Cury fazia contra a Shell. No último, em decisão de 27 de maio de 1976, uma retaliação da Pepsi contra a Coca-Cola foi mandada arquivar.

A enumeração destes processos, ainda que genérica e incompleta, já é suficiente para provocar algumas observações sobre o CADE.

A primeira e mais óbvia é com relação ao mínimo número de processos e ao ínfimo de condenações. Das duas, uma. Ou não há motivos concretos para que o CADE funcione, isto é, em nenhum momento, em nenhum lugar do Brasil, existem práticas de controle de qualquer mercado, não há fusões e incorporações de empresas se processando, não ocorre a oligopolização de nenhum setor e a monopolização de outros, em suma, a economia brasileira ao longo desses dez anos foi, e continua a ser, regida pelos princípios da mais perfeita concorrência. Ou então, é o CADE que é incapaz



de cumprir seus objetivos, havendo veementes sinais a exigir sua intervenção, nos termos da lei que o criou.

Poder-se-ia alegar que o CADE foi posto em movimento tão poucas vezes, não por suas deficiências, mas por haver pouco interesse da sociedade no tipo de atuação de que é capaz. Não há dúvidas de que se trata de órgão pouco conhecido, podendo ser alegada a ignorância como explicação. Esta não pode ser, contudo, final, porque seguramente mais de 57 pessoas, nos últimos 15 anos, número total das averiguações preliminares que o CADE realizou, já ouviram falar do órgão e conhecem seus objetivos.

Existe, contudo, um argumento mais sólido. Na medida em que, legalmente, pode o CADE iniciar seus próprios processos, seja no Núcleo Central, seja em seus escritórios regionais, tê-lo feito uma só vez, para recusar-se, depois, a condenar o acusado que criou, torna-o um órgão quase absurdo, no sentido literal da palavra. Ou seja, o CADE não tem visibilidade porque pouco faz para obtê-la.

Quando fez algo para alcançar o reconhecimento coletivo de sua existência, cumprindo os objetivos da legislação e condenando os responsáveis, o CADE deixou a meia-luz em que vive. Nestas oportunidades, especialmente na última, ele foi visível, aproximando-se do poderoso e respeitado órgão do passado.

A condenação dos grandes fabricantes de pneus, por seu vulto e pelas características do processo, sugere algumas reflexões. Considerando a extrema semelhança, salvo as habituais filigranas jurídicas, entre o caso movido por comerciantes do ramo e três outros no passado do CADE, contra normalmente fabricantes de bebidas, o simples fato da condenação já chama a atenção. Se, porém, olharmos para a ferocidade da multa imposta, 10.000 salários de referência, a mais alta que pode cobrar, a tentação de



ler nessa decisão algo além do explícito é grande.

O que parece ocorrer é que o próprio CADE resolve aparecer com mais firmeza perante a sociedade e mesmo o Estado, chamando para si o foco da atenção, como a dizer que existe e não convém se esquecer dele.

Com exceção desse caso, os anteriores são de natureza diversa. Neles, o órgão é acionado pela sociedade, ficando o CADE com vários papéis, conforme o tipo de ator que o põe em movimento.

Para políticos, seja ao nível federal ou estadual, o CADE parece desempenhar o papel de agência à qual transfere uma responsabilidade, a fim de evitar problemas maiores, desde que a questão envolva, algo nebulosamente, a figura do monopólio. Para os indivíduos, o CADE é mais um tribunal, onde eventualmente seus direitos terão guarita.

Para as empresas, o Conselho tem duplo papel, de acordo com o porte da representante. Se pequena, organizada em sindicatos menores, ela vê no CADE uma espécie de protetor que a retira das garras da grande empresa. O que todas elas pleiteiam ao CADE é contra a injustiça de um benefício que é dado a poucas e escolhidas, e não contra o princípio em si da vantagem que as podria amarrar ao fabricante.

Se grande a empresa, como no caso da Coca-Cola e Pepsi, o CADE é chamado para desempenhar o inglório papel de figurante em um enredo que não entende e controla. Simples peão eventual na concorrência entre grandes aglomerados industriais, o CADE é acionado, lá vai, às vezes com sacrifício, e sua ação, por exemplo ao multar em 500 salários de referência a Pepsi, é apenas parte do jogo publicitário, da própria conquista de mercados que julga proibir. A título de exemplo, bastante sugestivo aliás, vale lembrar que o Conselheiro encarregado de apurar a questão teve de via



jar de ônibus ao Rio Grande do Sul, por não haver dinheiro caixa para a passagem de avião.

Tem-se, desta maneira, que o CADE se apresenta com tantos papéis e tantas facetas quantos os interesses que lhe vêm bater à porta. Estes, contudo, sofrem um processamento interno que os iguala e uniformiza, tornando a empresa Água Sanitária Gato Preto a mesma coisa que a Coca-Cola ou a Firestone. Embora muito se possa dizer quanto à igualdade perante a lei, o que isto revela é a ausência de um critério, seja político, seja econômico, que pautar a ação do órgão.

A falta de uma escala de prioridades termina por criar um critério, que acaba prevalecendo internamente. Perdidos os conteúdos políticos e submergidos os econômicos, o CADE vem se especializando em debater as formas, em pareceres intermináveis, copiosos e obscuros, recheados de citações em alemão e latim. O juridicismo mais abstrato toma o lugar da ação objetiva, gerando o único norte que guia o CADE atualmente.

A ESTRUTURA E AS PRINCIPAIS ROTINAS DO CADE

Na sua organização, o CADE possui uma Presidência, um Plenário de Conselheiros, uma Procuradoria e um Diretor Executivo, a quem se subordinam quatro Departamentos. Estes se dedicam, respectivamente, a Pesquisas Econômicas, DEPEC, Controle, DECON, Auditoria e Revisão Contábil, DEARCO, e de Administração, DEA. Além desta estrutura, que forma o Núcleo Central do CADE, existem 5 Inspetorias Regionais, sediadas no Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Porto Alegre e Salvador, havendo ainda um Núcleo do CADE em Brasília. Estes possuem um Inspetor e um número variável de sub-inspetores.

Os departamentos internos têm as seguintes competências: Cabe ao DEPEC a realização de estudos e pesquisas para



determinar a influência das margens de lucro obtidas pelas empresas na economia nacional, estabelecer as margens permitidas de lucro, os limites do uso legítimo do poder econômico, e conhecer o desempenho das empresas, seja individuais ou agrupadas, tendo em mira coibir as incorporações que conduzam a oligopólios ou monopólios. Em suma, trata-se de conhecer, atenta e minuciosamente, a totalidade da economia brasileira.

O DECON é um departamento cujas atribuições causam certo espanto ao observador inicial. Compete-lhe, nada mais, nada menos, que fiscalizar, permanentemente, a administração, a gestão econômica e a contabilidade de toda e qualquer sociedade em que a União participe. Ou seja, todo o setor estatal da economia, com todas suas ramificações, depende do DECON. Sua fiscalização, mais ampla possível, se dirige, basicamente, a zelar para que o caráter público e social destas empresas não se perca.

Ao DEARCO compete, simplesmente, a "fiscalização da contabilidade de toda e qualquer empresa". Quando incapacitado de o fazer diretamente, pode o Departamento delegar essa competência às Inspetorias Regionais.

Para cumprimento destas finalidades que, se possíveis, tornariam o CADE a soma de todos os Ministérios e mais alguma coisa, o órgão conta com 144 funcionários, aí incluídos os 5 Conselheiros e todo o pessoal das Inspetorias Regionais. Não se incluem, contudo, os peritos eventualmente chamados a pronunciarse sobre um processo qualquer.

O CADE pode ser colocado em movimento, como se disse, por qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive ex-officio que, por meio de representação, denuncie a existência de abuso ao poder econômico, nos termos da Lei 4.137. Feita a denúncia, o Conselho do CADE passa a apurá-la, por sindicância sumária, a fim de acolhê-la ou não.



Se parece haver razões suficientes, um Conselho é escolhido por sorteio e tem 30 dias para proceder às chamadas Investigações Preliminares. Nos últimos 15 anos, o total das investigações foi de 57.

Findo o referido prazo, o processo retorna ao Conselho do CADE, instruído pelo parecer do Relator, decidindo-se então se deve ser aberto Processo Administrativo. Caso isto se resolva, sorteia-se um novo Relator, para conduzi-lo. É apenas quando isto se dá que se considera procedente uma representação, embora não signifique ainda qualquer decisão quanto ao mérito.

Iniciado um processo, 28 no período considerado, o Relator deve atuar com a maior brevidade possível, podendo utilizar-se de qualquer meio para apurar a denúncia. No início, o processo corre sigilosamente, mas, a partir de então, o Relator deve mandar notificar os indiciados e especificar o tipo de prova que o CADE pretende produzir.

Provada a acusação, o CADE impõe multa que varia de 5 a 10.000 vezes o salário de referência e concede um prazo a empresa para fazer cessar a prática julgada abusiva.

Até aqui, embora rarefazendo-se, ainda havia exemplos concretos para comprovar essas sistemáticas. Além da multa, contudo, o CADE nunca foi. A partir daí entramos, assim, no terreno das conjecturas.

Supondo-se, então, que o CADE, agindo ex-officio, viesse a descobrir que a prática continua, ele decretaria a intervenção na empresa, nomeando um Interventor, a quem caberia fazer cessar o abuso sem afastar os administradores. Se estes, contudo, criassem problemas insustentáveis, o primeiro assumiria o controle total da empresa.

A intervenção pode não conseguir seus objetivos. Sendo impossível fazer com que a prática abusiva cesse, neste ca-



so, o CADE pode promover a liquidação judicial, ressalvada à União a faculdade de desapropriação, se convier ao interesse público.

Voltando a um tema bastante reprisado, a leitura desses poderes formais que o CADE possui contrasta vivamente com seu desempenho. Apto para a mais ampla intervenção, gozando de direitos para penetrar no funcionamento de toda empresa, seja pública ou privada, pequena ou grande, nacional ou estrangeira, o CADE só conseguiu sair do limbo em que vive em raríssimas oportunidades. Isto, contudo, deve alterar-se principalmente devido as iniciativas que ele próprio encetou, visando a sair da letargia histórica a que parece condenado.

Em conclusão, portanto, vejamos algumas das perspectivas que o CADE possui.

O CADE: perspectiva para o futuro

A imagem mais apropriada para o CADE é a de um órgão em permanente hibernação, da qual chega a sair esporadicamente. Esta visão, se correta em grande parte para o passado da instituição, tem de ser um pouco refinada para a atualidade. São perceptíveis, embora fugazes, os sinais de mudanças importantes para o futuro, que já se prenunciam em decisões atuais.

Nascido, como alguns herdeiros, com um legado grande demais, uma tarefa não só ampla em excesso, mas que era, literalmente, um estorvo à dinâmica do crescimento da economia brasileira, o CADE era um projeto inviável. A funcionar efetivamente, dispondo na prática dos poderes e prerrogativas que possui na teoria, o controle do CADE daria a seu detentor uma posição de centralidade e influência que dificilmente seria aceitável.

Se ficasse sob o controle do Legislativo, tal qual o desejo inicial, todas as empresas teriam no Congresso seu



principal interlocutor, mas, fundamentalmente, também o Executivo, com suas empresas, se subordinaria ao Parlamento.

Resolvido que seu controle seria do Executivo, o CADE iniciou sua ação como um tribunal perfeitamente adequado àquela conjuntura histórica, encontrando a tipicidade não exatamente na lei, mas definindo seus objetivos institucionais na prática. Era, contudo, exatamente a este nível que ele seria afetado pelas mudanças políticas deflagradas após 64. Perdido aquilo que encontrara, o CADE foi incapaz de redefinir o que lhe era específico e próprio.

Não se deve culpar o órgão por essa incapacidade. O adversário era grande em excesso assim como o próprio projeto de economia que se buscava criar no país. A paralisia e a letargia interna são também explicáveis pelas características das equipes dirigentes que passaram pelo órgão. A contemplação das leis passou, assim, a suprir a inatividade, justificando-a e legitimando-a.

A rigor, o mais grave problema é que esta fase de dormência já foi superada. Depois de um longo sono entre 64 e 75, marcado pela passagem do órgão para o Ministério da Justiça, o CADE se vê prestes a ingressar em nova fase de sua vida.

Há sinais bastante claros desse fenômeno. A decisão, em 1976, de condenar os fabricantes de pneus à pena máxima tem, sem dúvida, efeito exemplar, chamando a atenção para o órgão. Por outro lado, e também como resultado disso, o número de processos aceitos tem crescido imensamente, saltando de uma média de cerca de um, ou menos, ao ano, para o total de 3, em 1974, 5, em 1975 e 8, em 1976. Também os prazos de julgamento têm diminuído, passando de 2 anos ou mais para uma média, nos últimos 3 anos, de cerca de 1.

Fora todos estes, sinal igualmente revelador, é o início, em setembro de 1975, da publicação, diretamente pelo



CADE da Revista de Direito Econômico, hoje em seu quarto número, que, de acordo com o explícito em sua contra-capa, é feita em cumprimento à Lei 4.137. Na realidade, a Lei apenas estabelece que o CADE deve "instruir o público sobre as formas de abuso do poder econômico" em seu Art. 17, alínea "r". Deduzir daí, e na confluência dos fatores apontados, a necessidade de se publicar uma revista é sintoma de algo mais.

Está-se aqui deduzindo que este algo mais é a superação da fase de hibernação e que o CADE se vê pronto para sacudir a letargia. Isto, no entanto, é mais problemático do que alvissareiro, pelos fatores que se apontam a seguir.

Depois de perdidos, os objetivos institucionais estão sendo reencontrados, são que desligados de critérios políticos e econômicos restritos à espera do jurídico formal. Há, sem dúvida, uma nova tipicidade para que as ações e as práticas sejam sujeitas ao CADE. Trata-se, porém de uma tipicidade vazia de conteúdo, de um discurso formalista e vago, onde o órgão, a exemplo dos místicos orientais, se limita a recitar a letra da Lei 4.137, norte e guia, alfa e omega. Em um espasmo de liberdade, ele até ousa interpretá-la, mas nunca chegaria à audácia de adaptá-la, de adequá-la e de sintonizá-la com a realidade.

Exemplo maior disto não há, talvez, que o espanto quase unânime que o CADE demonstra pelo funcionamento de órgãos semelhantes em outros países. Destes, os mais importantes são o Federal Trade Commission e o Antitrust Division, do Departamento de Justiça americano, inclusive por terem sido o modelo primeiro do CADE. Essa sensação decorre do fato de que aquelas agências vêm sua atuação como relevante apenas porque implicam em salvaguardar os interesses e os direitos do consumidor.

O CADE, por seus Conselheiros, que já até foram aos EUA como observadores, não compreende bem que toda uma máquina burocrática, muitas vezes superiores a sua, seja montada com uma finalidade tão imediata e terra-a-terra. A tarefa de guardar



as tábuas da Lei parece mais nobre, sem descer a um objetivo concreto e palpável.

Falta, assim, ao CADE a definição de porque existe, não em uma definição jurídicista, mas operativa, a fim de responder às questões que se levantaram no início deste item. A Defesa Econômica precisa ser feita contra alguém e a favor de alguém, baseada em algo sólido e socialmente justificado.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

6.0 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL



APRESENTAÇÃO

Apenas uma agência do Ministério da Previdência e Assistência Social foi considerada diretamente pertinente para o campo de Proteção ao Consumidor. Outras Instituições a ele vinculadas, como o INPS, o FUNRURAL e a LBA, não foram analisadas por seu caráter basicamente assistencial e de prestação de serviços. Isto não significa que não seja elas importantes para uma política de bem estar.

A Central de Medicamentos, CEME, além do caráter distributivo, aponta para a possibilidade de um modelo de atuação do parque farmacêutico onde os direitos do consumidor estariam melhor protegidos. Parece fora de dúvida que tem o órgão papel indutor que permitiria reduzir custos, padronizar fórmulas, eliminar gastos supérfluos de embalagem e propaganda, através de receituário sintonizado com as carências de saúde da população, sem contar os ganhos de desenvolvimento de tecnologia e conseqüente redução das compras no exterior.

Este papel, ameaçado por medidas recentes, deve ser preservado como solução efetiva para os problemas do consumidor na área de medicamentos.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

6.1 - CENTRAL DE MEDICAMENTOS - CEME



CENTRAL DE MEDICAMENTOS - CEME

Antecedentes

A idéia da criação de um laboratório farmacêutico estatal para a produção e distribuição de medicamentos surge em 1946. Os Anais da Assembléia Constituinte registram proposição segundo a qual "o Governo Federal deveria montar um grande laboratório de produtos farmacêuticos para fornecimento, pelo custo, dos medicamentos básicos à profilaxia e ao tratamento de nossas grandes endemias". Por seu conteúdo liberal e não intervencionista, a Constituição de 46 não poderia, evidentemente, incluir em suas disposições a presença do Estado em setor tradicionalmente reservado à iniciativa privada.

Até 1961 o tema permanece em repouso, retornando à agenda política através da proposição de criação de um Grupo Executivo da Indústria Farmacêutica, com o objetivo de desenvolver uma indústria química de base, que servisse de suporte à produção de medicamentos, inseticidas, herbicidas, raticidas e fertilizantes.

No ano seguinte, com a promulgação da Lei Delegada nº 4, a compra, armazenamento, distribuição e venda de medicamentos, entre outros produtos, passam a ser objeto de intervenção do Estado, mediante a promoção da produção, formação de estoques, fixação de preços e controle do abastecimento.

Estas atividades estavam diluídas nos diversos braços da Administração Federal, o que poderia dificultar a aplicação harmônica e concertada da legislação de intervenção no domínio econômico. A Lei Delegada nº 5 veio sanar esta lacuna ao organizar a Superintendência Nacional de Abastecimento, SUNAB, a quem caberia elaborar os programas de expansão da rede nacional de armazéns, silos e câmaras frigoríficas, formar e manter os estoques reguladores de mercados e fixar preços.



A SUNAB, no entanto, não dispunha de estrutura técnica que apoiasse o desempenho de suas novas e diversificadas atribuições, razão pela qual continuou a adotar a mesma sistemática de seus antecessores.

A fixação de preços de medicamentos é um bom indicador desta deficiência pois a ação da SUNAB se limitava a homogenizar a lista de preços pelas empresas, sem analisar a estrutura de custos do produto.

A presença do Estado como produtor e distribuidor de medicamentos adquire maior visibilidade com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, INPS, que herdou de seus ex-institutos incipientes setores de produção farmacêutica.

Com sua expansão o INPS tornou-se o maior consumidor de medicamentos, passando a exigir da indústria farmacêutica preços mais reduzidos, o que a economia de escala per se não havia logrado, dado que a estrutura de custos incluía despesas vinculadas à propaganda médica, à publicidade e a formas sofisticadas de apresentação de produtos considerados essenciais.

A dinamização e ampliação da indústria farmacêutica oficial para a produção de medicamentos a custos reduzidos foi a fórmula encontrada para atender a esta nova demanda. Assim, por força do decreto nº 68.806, de julho de 71, foi instituída a Central de Medicamentos, subordinada diretamente à Presidência da República.

A CEME - SEU PAPEL

A CEME foi concebida, inicialmente, como órgão de coordenação da produção e distribuição de medicamentos. Sua localização junto a Presidência da República lhe conferiu status institucional privilegiado. Duas razões são invocadas para esta



localização: primeiro, tratava-se de um projeto ambicioso, pois a CEME ia penetrar num setor fortemente oligopolizado e era natural que surgissem resistências e pressões. Segundo, a CEME deveria assumir a coordenação dos laboratórios oficiais de produção farmacêutica dispersos em diferentes Ministérios e com certa tradição de autonomia.

Partindo de que era preciso reduzir a onerosa dependência externa do país no tocante ao setor farmacêutico, a CEME propôs a meta de estimular pesquisas em Universidades e laboratórios estaduais buscando desenvolver tecnologia para a produção de sais básicos utilizados na produção de medicamentos. Tal objetivo, conforme se pode depreender de declaração de um seu ex-dirigente, era central: "nenhum país pode atingir a sua independência no setor farmacêutico sem a sua própria tecnologia e know-how... Por este motivo, a CEME vem perseguindo uma política que visa a eliminar este ponto de estrangulamento, qual seja, a falta de pesquisa local no setor".⁽¹⁾

Com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, MPAS, em 1974, a CEME passa para sua área de influência, e o projeto de tornar o país auto-suficiente em matérias-primas farmacêuticas recebe um golpe fatal. Ela se converte em mero produtor e fornecedor de medicamentos para um mercado institucional definido, coberto pelas agências previdenciárias.

Em 1975, ocorre nova mudança de seu papel, ao deslocar-se para o Ministério da Indústria e Comércio o setor de apoio ao desenvolvimento tecnológico industrial, a quem caberia e laborar estudos para o aproveitamento de produtos naturais brasileiros, e dos fármacos que deles se originam, bem como para o aperfeiçoamento de processos farmacotécnicos e de métodos e técnicas de controle de qualidade de medicamentos.

(1) In Kucenski, Beranardo e Ledogar, Robert J., Fome de Lucros, Editora Brasiliense, S.Paulo, 1977, pag.99



A CEME consolida seu papel de simples fornecedor de medicamentos, função que lhe é atribuída pela Portaria Ministerial 233/75, que regula a prestação a assistência farmacêutica na Previdência Social e aprova a Relação de Medicamentos Básicos, RMB.

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

A CEME compõe-se de um órgão Executivo - a Presidência - e dois Colegiados - Conselho Diretor e Conselho Consultivo, de acordo com a Portaria nº 495, de 13 de setembro de 1976. A Presidência dispõe, a nível operacional, de um órgão de Assistência Direta e Imediata, Órgãos de Administração de Atividades Específicas, Órgãos de Administração de Atividades Auxiliares e Órgãos Descentralizados.

A Assistência Direta ao Presidente, realizada através de Coordenadoria de Planejamento, envolve atividades voltadas para o planejamento geral e específico da CEME, definição e avaliação de políticas e diretrizes, elaboração da proposta orçamentária anual, programação plurianual, acompanhamento da execução orçamentária, sistemalização dos procedimentos de coleta, processamento e saída de informações e racionalização dos procedimentos administrativos. Para a realização destas amplas e diversificadas atividades, a Coordenadoria de Planejamento dispõe de apenas 10 técnicos, o que se explica pelo fato de ser a CEME um órgão da administração direta e sujeito às normas de contratação do Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP.

Os órgãos de Administração de Atividades Específicas são responsáveis pela coordenação da produção, distribuição e controle de qualidade dos medicamentos e pesquisa e desenvolvimento científico, e estão estruturadas em coordenadorias.

A Coordenadoria de Produção desenvolve duas ati



vidades básicas: coordenação da fabricação de medicamentos dos laboratórios oficiais e administração de sua aquisição complementar junto ao setor privado.

A rede oficial de produção de medicamentos dispõe, atualmente, de 20 unidades localizadas em diferentes pontos do país:

- Instituto Vital Brasil, IVB - Niteroi, RJ;
- Laboratório Químico Farmacêutico do Exército, LQFEx - Rio de Janeiro, RJ;
- Laboratório Farmacêutico da Marinha, LFM - Rio de Janeiro, RJ;
- Fundação para o Remédio Popular, FRP;
- Indústrias Químicas do Estado de Goiás, IQUEGO Goiânia, Go;
- Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco, LAFEPE - Recife, Pe;
- Fundação Ezequiel Dias, FUNED - Belo Horizonte, MG;
- Laboratório Químico-Farmacêutico da Aeronáutica, FQFA - Rio de Janeiro, RJ;
- Instituto de Produção de Medicamentos, IPROMED Rio de Janeiro, RJ;
- Núcleo de Indústrias Químicas e Farmacêuticas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, NIQUIFAR - Natal, RN;
- Fundação Ataulfo de Paiva, FUNAP - Rio de Janeiro, RJ;
- Laboratório Químico Farmacêutico do Rio Grande do Sul, LAFERGS - Porto Alegre, RS;
- Laboratório Industrial Farmacêutico Professor Lauro Wanderley, LIF - João Pessoa, PB;
- Laboratório Central de Santa Catarina, LC-SC Florianópolis, SC;
- Laboratório Químico Farmacêutico, LQF-PR - Curitiba, PR;



- Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas, LIFAL - Maceió, AL;
- Instituto de Biologia e Pesquisa Tecnológica, IBPT - Curitiba, PR;
- Instituto Butantan - São Paulo, SP;
- Laboratório Estadual de Produtos Farmacêuticos e Biológicos - Rio de Janeiro, RJ;
- Laboratório Químico Farmacêutico do Estado do Estado do Espírito Santo, LQFES - Vitória, ES;

Segundo dados fornecidos pela CEME, estes laboratórios, produziram em 1975 medicamentos e vacinas no valor de Cr\$184,6 milhões, representando um incremento de 97% em relação ao período anterior.

A CEME adquiriu na indústria privada no país Cr\$56,6 milhões e no mercado externo cerca de Cr\$ 46,6 milhões em medicamentos e vacinas.

O programa de assistência farmacêutica totalizou, portanto, em 1975, Cr\$ 287,8 milhões, dos quais 64% correspondem ao fornecimento dos laboratórios da rede oficial, 20% da indústria privada no país e 16% do exterior.

A estrutura de produção segundo grupos de medicamentos, mostra que a participação de antibióticos, vitamínicos, imunoterápicos, anti-diarreicos, antitussígenos e expectorantes, tuberculostáticos e anti-helmínticos correspondem a 77% do valor total da produção e aquisição de medicamentos. Tais dados traduzem, em grande medida, a estrutura nosológica do país onde predominam doenças transmissíveis por veiculação hídrica e alimentos e as de vias respiratórias.

À Coordenadoria de Distribuição cabe definir os quantitativos e o suprimento dos medicamentos necessários ao atendimento da clientela da CEME. É o órgão central do sistema de dis



tribuição e se articula com órgãos periféricos - as Secretarias Estaduais de Saúde - incumbidas da coordenação operacional e re distribuição local. Esta redistribuição se efetiva através da Coordenação de Medicamentos Básicos, CMB, estruturada nas Secretarias Estaduais de Saúde.

A distribuição de medicamentos vem obedecendo a dois níveis de prioridades geográfica e para atender a programas específicos.

No tocante a distribuição geográfica são prioritárias, pela ordem:

- as grandes regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste;
- as micro-regiões e áreas menos desenvolvidas das regiões Sudeste e Sul;
- as áreas de população marginalizada dos grandes centros urbanos de regiões desenvolvidas.

Quanto aos programas específicos a ordem de prioridade é a seguinte:

- Programa Nacional de Imunizações, prevenção da tuberculose, sarampo, coqueluche, tétano, difteria e varíola;
- Programas Nacionais de Controle de Tuberculose, hanseníase, esquistossomose, doença de Chagas e outras endemias rurais, doenças mentais e câncer;
- Programa Nacional de Controle da Raiva;
- Programa de Controle de Calamidades Públicas e de Emergências Epidemiológicas;
- Programa de Assistência Médica Previdenciária.

A Coordenadoria de Controle de Qualidade é incumbida de programar e coordenar a análise de referência dos medi



camientos da Relação de Medicamentos Básicos. Esta atividade busca assegurar aos medicamentos fornecidos pela CEME as características de segurança e qualidade, além de verificar a conformidade dos produtos às especificações requeridas.

A Relação de Medicamentos Básicos, RMB, foi aprovada pela Portaria nº 237/75, que fixa a obrigatoriedade de sua adoção nas agências previdenciárias oficiais. Esta relação compõe-se de 365 medicamentos considerados suficientes para atender ao quadro nosológico do país. Os medicamentos são classificados em grupos e sub-grupos segundo a ação farmacológica e efeito terapêutico e ainda de acordo com a forma farmacêutica ou apresentação. Assim, por exemplo, o grupo A compõe-se de medicamentos que atuam no sistema nervoso central e periférico. Este grupo se divide em 12 sub-grupos: anestésicos gerais, anestésicos locais, hipnóticos e sedativos, anti-convulsivantes, antiparkinsonianos, etc. A forma farmacêutica ou apresentação indica como o produto é oferecido: em frasco, solução, pomada, etc.

A Coordenadoria de Pesquisa e Desenvolvimento Científico vem desenvolvendo atividades de suporte técnico financeiro e de articulação.

A primeira consiste em fornecer apoio técnico e financeiro as instituições que realizam pesquisas relativas à reprodução e inovação de processos para obtenção de matérias primas farmacêuticas, visando a desenvolver tecnologia nacional.

Até 1975, cerca de 12 instituições foram contratadas para a realização de pesquisas, como mostra o quadro abaixo.



PROJETOS DE PESQUISA FINANCIADAS PELA CEME

ÓRGÃO EXECUTOR	PROJETO DE PESQUISA
Escola Paulista de Medicina	. Síntese de ocitocina; <u>Screening</u> farmacológico de plantas brasileiras;
Fundação Centro Vale de Ensino e Pesquisa Química Industrial	. Fabricação dos ácidos salicílico e acetil-salicílico; . Desenvolvimento de <u>Know how</u> de fabricação de sulfanilamida
Instituto de Química Universidade Federal da Bahia	. Síntese de nitrofuranos e análogos . Obtenção de novas sulfonas, menadionas e citostáticos.
Instituto Militar de Engenharia	. Síntese de matérias primas farmacêuticas; a) transformações do óleo de sassafrás; b) síntese de piridinas (ácido nicotínico, nicotinamida); c) síntese do ácido acetil-salicílico.
Fundação Centro Tropical de Pesquisas e Tecnologia de Alimentos	. Desenvolvimento de <u>Know how</u> para a produção de ácido aminopenicilânico.



ÓRGÃO EXECUTOR	PROJETO DE PESQUISA
Hospital das Clínicas de Porto Alegre	. Pesquisas farmacoclínicas. (o convênio foi rescindido recentemente).
Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Bahia - CEPED	. Manual econômico da indústria farmacêutica.
Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa - FUNDEP	. Investigação da adequação do pâncreas do gado suíno e bovino do Brasil como matéria prima para a produção industrial de insulina.
Instituto de Ciências Exatas da Universidade Federal de Minas Gerais/Fundação de Desenvolvimento de Pesquisa FUNDEP	. Separação, purificação e determinação estrutural dos constituintes químicos do "Sedum Praealtum" (bálsamo).
Faculdade de Tecnologia de Alimentos - Universidade de Campinas	. Desenvolvimento do <u>know how</u> para a produção de cafeína e teobromina no Brasil.
Instituto de Química da Universidade de Campinas	. Desenvolvimento de <u>know how</u> para a produção de clorpromazina, prometazina e levomepromazina. . Desenvolvimento de <u>know how</u> para a produção de hidróxido de alumínio em escala laboratorial
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	. Síntese em escala piloto, da dispirona e seus precursores fenil - hidrazina

FONTE: Relatório CEME - 1975



Os recursos alocados a estas pesquisas totalizam Cr\$ 28.460.000,00, num período de 3 (três) anos.

A Coordenadoria de Pesquisa e Desenvolvimento Científico procura também articular-se com grupos empresariais a fim de motivá-los a participar do programa governamental de produção de matérias primas. Esta articulação se dá em dois níveis: o primeiro, através do assessoramento as indústrias interessadas com respeito a aspectos técnico-econômicos da produção de matérias primas. O segundo, refere-se ao fornecimento de informações sobre a possibilidade de captação dos incentivos fiscais da área do Conselho de Desenvolvimento Industrial, CDI, e financeiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE.

Como o exemplo desta política, têm-se a inauguração, em outubro de 75, da Empresa Nacional Bioquímica do Brasil S.A. BIOBRÁS, com utilização de tecnologia desenvolvida no país. Outro exemplo é o projeto industrial da Companhia Brasileira de antibióticos S.A, CIBRAN, aprovado recentemente pelo BNDE. Encontram-se em fase de elaboração os projetos industriais das Empresas Alagoas Matérias Primas farmacêuticos S.A, Paraquímica S.A e Reativos Santa Catarina Ltda - BASCA voltados, respectivamente, para a produção de vitaminas, anti-helmínticos e biológicos.

O advento do Decreto 75.651/75 transferiu estas atribuições para o Ministério de Indústria e Comércio, através de sua Secretaria de Tecnologia Industrial. Por não dispor de equipe técnica em condições de assumir estas novas funções, o MIC autorizou à CEME continuar atuando na área.

Além do órgão Executivo, a estrutura da CEME compreende ainda dois Órgãos Colegiados: o Conselho Diretor e o Conselho Consultivo.

O Conselho Diretor é presidido pelo presidente da CEME e compõe-se de sete membros: o Secretário de Serviços Médicos



do MPAS, o Secretário de Assistência Social do MPAS e representantes do Ministério da Marinha, Exército, Aeronáutica, Saúde e Indústria e Comércio. Tais membros e seus respectivos suplentes são designados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, mediante indicação dos titulares dos Ministérios que representam, para um mandato de 2 anos, renovável.

Em caráter ordinário o Conselho se reúne uma vez ao mês para apreciar matérias relativas à programação anual e plurianual, revisão da Relação de Medicamentos Básicos, proposta orçamentaria e relatório de atividades.

Por convocação do Presidente da CEME podem participar das reuniões, sem direito a voto, representantes das Secretarias de Saúde, de laboratórios oficiais ou entidades de pesquisa, quando a pauta incluir assuntos referentes a suas áreas de competência.

O Conselho Consultivo é constituído também de 7 membros, designados pelo Ministro da Previdência e Assistência Social, por indicação do Presidente da CEME, para um mandato de 2 anos, também renovável.

A este conselho cabe orientar os trabalhos de revisão periódica da Relação de Medicamentos Básicos e opinar sobre a idoneidade técnico-científica de instituições que a CEME contrata para a realização de estudos e pesquisas. Dado o caráter técnico do órgão, a Portaria 495/76 exige de seus membros notória competência nos campos da terapêutica, farmacologia, química, engenharia química e saúde pública.

Sob a presidência de um de seus membros, o conselho se reúne 6 vezes ao ano.

Finalmente, a CEME conta com escritórios regionais em São Paulo e Rio de Janeiro, aos quais cabe promover sua ligação com instituições e organismos federais localizados na



área de sua jurisdição. A existência destes escritórios parece de ver-se ao fato de que parte significativa dos laboratórios oficiais se encontra nestes Estados.

CONCLUSÕES

Embora de criação recente, a CEME foi afetada por duas modificações básicas no âmbito institucional: a primeira retirou-a da Órbita da Presidência da República e a colocou na área de influência da MPAS; e a segunda transferiu o setor de apoio ao desenvolvimento tecnológico industrial para a Secretaria de Tecnologia Industrial do MIC.

Estas modificações implicaram na redefinição de seu papel e objetivos. Concebida, inicialmente, como órgão de coordenação da produção e distribuição de medicamentos, a CEME pretendia induzir modificações substanciais na economia brasileira, através da diminuição do grau de dependência do setor farmacêutico, do desenvolvimento da tecnologia para a produção de matérias primas e de fomento da indústria nacional de medicamentos e vacinas.

Ao transformar-se em mero distribuidor de medicamentos, a CEME assume o papel de intermediário entre a indústria de produção farmacêutica e os órgãos encarregados de prestação de serviços de saúde. Este papel de intermediação é cristalizado pela Portaria 234/75, que dispõe que a compra de medicamentos deve ser feita mediante concorrência junto à indústria farmacêutica privada. Embora tal medida possa assegurar melhores preços, por eliminar segmentos de intermediação, corre-se o risco de consolidar as empresas que já dominam o setor e que, por trabalharem em economia de escala, podem oferecer preços mais competitivos.

É certo que a ampliação do INPS repercutiu no



aumento do mercado consumidor de medicamentos e que era indispensável adotar medidas no sentido de reduzir o custo dos produtos, dado o perfil de renda de sua nova clientela.

Mas é certo também que o novo papel assignado a CEME significou o seu esvaziamento, comprometendo seriamente o seu projeto social.

