

# **PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR**

**PARTE II**

**Convênio IPEA/FJP**



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



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA  
DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR  
PARTE I

PARTICIPANTES:

Supervisão	LUIS AURELIANO GAMA DE ANDRADE
Coordenação:	MARCOS ANTONIO E.L.S. COIMBRA
Pesquisa	SERGIO DE AZEVEDO RAYMUNDO MENDES FERREIRA
Revisão	PEDRO LÚCIO GOMES GIL

DIRETORIA DE PROGRAMAS PÚBLICOS

BELO HORIZONTE  
AGOSTO - 1977



I N D I C E

1.0	<u>Marco Institucional</u>	01
2.0	<u>Ministério da Fazenda</u>	13
2.1	Conselho Interministerial de Preços	15
3.0	<u>Ministério da Indústria e Comércio</u>	47
3.1	Instituto do Açúcar e do Alcool	49
3.2	Comissão Executiva do Sal	64
3.3	Instituto Brasileiro do Café	77
3.4	Instituto Nacional de Pesos e Medidas	88
	Conselho Nacional de Metrologia, Padro nização e Qualidade Industrial	



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

## 1.0 - MARCO INSTITUCIONAL



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 têm 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 aquelas 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, lato sensu. 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 encarregadas de cuidar dos três aspectos referidos como objeto próprio 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 de 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 interinstitucional 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 interministerial 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 da nos 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 a agravante de que às federais se acrescem a 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 hortigranjeiros 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 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



corrênica 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, COBAL, com o Conselho Nacional de Abastecimento, CONAB, e com o CIP. Sua trajetória sera vista adiante. Ressalta-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 é 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, o 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 espelham 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 ajuste 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 regulação se encontram frequentemente unidos, especialmente nas agências do âmbito do Ministério da Agricultura. Os já mencionados Departamento Nacional de Inspeção de Pro dutos 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 CNWPA, mas a força própria de uma longa atuação isolada em suas áreas respectivas acabou gerando direitos adquiridos, entre eles de legislar por si mesmos.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

## 2.0. 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, depreende-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

## 2.1. O CONSELHO INTERMINISTERIAL DE PREÇOS



## 2.1. 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 a política de combate à inflação pelo controle dos preços. 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 e 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 interveriente 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 à 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 caracterizou porém, já 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 Interministerial 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 tônicas 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 empresário. À 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, o outro lado da moeda, exige que as empresa 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 encontra va 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 interministerial 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 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 à 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 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 transporte, estas margens tiveram de ser recalculadas, criando uma demanda grande sobre o CGCS. Trata-se, no entanto, de



área menor face as 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 é 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 Legislação 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 à 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 consegue responder 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 número de pessoal empregado hoje, cerca de 160 técnicos em todas as Coordenadorias-Gerais, seja menor que o desejável, o principal problema de recrutamento esta na faixa de coordenadores setoriais, figura chave na estrutura do CIP.

Este coordenador e 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 unidirecional, 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 vêm 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 entrevista dos 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, e 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, a 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 a 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



não são 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 expõe suas razões 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 liberação 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 açúcares, 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 Imataca (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 solvente; Sanbra, Anderson Clayton, Refinações de Óleos Brasil, Santig e Gessy Lever, para gorduras e margarinas.

Uma terceira modalidade, que não é 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 têm 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 pontas 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 de competência do segundo órgão. Cabe à SUNAB verificar 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 comerciantes, 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 seja 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 composto das seguintes mercadorias: biscoito, creme dental, detergente, doce de fruta em massa, esponja de aço, farinha de mandioca, farinha de trigo, fósforo, fubá, goiabada, leite em pó, maizena, massas, massa de tomate, margarina, mortadela, óleo de soja, pão de forma, papel higiênico, queijo, sabão, sabão



em pó, 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 óbvias, que se somam as distorções decorrentes do estilo da formação do parque industrial alijamento no país. É imediatamente perceptível que os preços dos alimentos nela contidos são, no mínimo, os mesmos 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. Somente 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. Proce-  
deu-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 conve-  
niência, tanto econômica, quanto política, se transformou na atual  
lista CIP/SUNAB.

Causa estranheza, contudo, notar a homogeneida-  
de, senão a identidade, dos hábitos de consumo do brasileiro, des-  
de Porto Alegre ao Recife, pressuposta na Lista. Eles consumiriam  
não só as mesmas coisas, como as mesma marcas, salvo as exceções  
de praxe. Parece fora de dúvida que isto não pode ser verdade,  
sendo, provavelmente, fruto de se ter procedido a um único le-  
vantamento, 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 in-  
clusão de produtos e marcas idênticas para todas as cidades, a  
Lista tem também o efeito não desejável de solidificar sobremanei-  
ra o domínio dos mercados regionais pelas grandes empresas, quan-  
do não de criá-lo. O caso da Nestlé, é de novo exemplar. A lista  
CIP/SUNAB não tem, de fato atendido os objetivos de proteger os  
compradores de menor poder aquisitivo.

A rigor, denominá-la de CIP/SUNAB é uma simpli-  
ficação, 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 exclusi-  
va 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 Con-  
selho 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 ordenações 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, sendo 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 subfaturamento de saís importados e, quando este se acha assegurado, ao superfaturamento. 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 subfaturamento de importações. Outro efeito de igual importância recai sobre o estilo empresarial que passa a ser exigido das lideranças das empresas do setor. Normalmente só 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 a 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 SNFMF, 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 subfaturamento, 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 concedia 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 concessões de licença de fabricação que 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 numero 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 do 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 à 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, CONCEX, 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 verdadeiros significaria seu fechamento virtual por longo período, com o avolumar-se de processos a níveis insuportáveis.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

### 3.0 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 posteriormente.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

### 3.1 - INSTITUTO DO AÇUCAR E DO ALCOOL



### 3.1. 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. <sup>(1)</sup>

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 dispensa 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-se 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, o 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, regulou-se 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 procurando-se 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 superprodução, com o consequente 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 consequente auto-suficiência das usinas, no que se refere à matéria-prima.

Amparados pela política de defesa do açúcar e estimulados por preços remuneradores, os usineiros promoviam, naturalmente, uma política de auto-abastecimento da cana livrando-se, assim, da associação incomôda com os fornecedores que, se for 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 superprodução 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, 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. Anteriormente, pelo Decreto-Lei nº 3.855, de 21 de novembro de 1941. 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, já eram a ser considerados fornecedores, pelo § 1º do artigo 1º do então denominado "Estatuto da Lavoura Canavieira." O Decreto-Lei 6.967, de 17 de outubro de 1944 suplementou este Estatuto, ampliando 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-lei estendeu 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-Lei 6.969/44 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, uniformizou-se 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 reglamentava 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 19 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 conjunturas 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, procurou proceder à reforma agrária no setor agroaçucareiro, 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.

Vejamos, 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 à 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 Agroindústria 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, entre outras, teor e padrão mínimo, na 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 real, 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 contrassenso. 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 IBC 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 armazens, 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

### 3.2 - COMISSÃO EXECUTIVA DO SAL



### 3.2 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, como 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 predefinidas 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 fosse 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 fosse 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 viabiliza 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, assim, 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 Aracaté. 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.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

### 3.3 - INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ



## 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 possibilidade 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 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 de 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 Inspeção 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 Inspeção 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 inexistem. 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 macroeconômica 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 cloro. 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 86 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) microrganismos 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 microrganismos 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 CLS, 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 gêrmens. O consumidor pobre das cidades consome este mesmo sal, ou sal dos reembaladores, 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 salineira, 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 microbiológicas 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 microbiológica 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 reembaladores e supermercados e armazens. À base de amostras aleatórias, que seriam recolhidas pelos fiscais, encaminhadas aos laboratórios para análise e, comprovadas as 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.



### 3.3. 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 26 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, diminuía 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 16 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 atender 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. Estas 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 ca



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 norma 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 propaganda 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 10 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 depender apenas das 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 em parte às condições climáticas desfavoráveis às lavouras. Entre 1940 e 1949, 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 Coordenadoria 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 e de política de preços. Além disso, pela importância do café na pauta exportações, deve ajustar-se às determinações mais globais, relacionadas à balança de pagamentos. <sup>(1)</sup>

Os órgãos executivos estão divididos em cinco diretorias: de Produção; de Exportação; de Consumo Interno e de Administração. Embora não tenha sido formalizada 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 produtores, 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 contribuem 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 ajustes 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 incontrollável 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

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



#### 3.4. INSTITUTO NACIONAL DE PESOS E MEDIDAS

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

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".<sup>(3)</sup>

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 INPM, à 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 estava situada a Divisão.

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

A criação do INPM não 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 ideia 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 efervescência 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 pelas 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, nasce 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 . tanque. A ação, originalmente restrita ao Rio de Janeiro, foi se espalhando, ainda que de forma relativamente desordenada, levando, nos dez anos que se seguiram 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 preexistentes 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 coaduna-se com a filosofia do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, baixado praticamente na 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".<sup>(4)</sup>

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

---

(4) Condicionantes para a Atuação do INMETRO.pág.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 fisioquímicas, entre outras.

Esta nova estratégia, que considera a Metrologia



Industrial como a atividade nobre do INPM<sup>(5)</sup>, 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 escaleta desta nova estratégia, através da doação, por parte do Serviço do Patrimônio da União, de uma área inicial de 1,03 milhões de m<sup>2</sup>, depois ampliada para 2,3 milhões de m<sup>2</sup>, 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 primeiros 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 a Metrologia Industrial, como a atividade nobre da Instituição.



### Decreto 70.851: Uma Pedra no Caminho do INPM

O Decreto 70.851 de 19 de julho de 1972, 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 englobava 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 às 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



idades de desgastes institucionais e sem contrapartida financeira, uma 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, atribui 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 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 5.966 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 compo-riam 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".<sup>(6)</sup>

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" a fim 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 desfrutava de vantagens semelhantes. O grau de "ousadia" de uma organização está de fato, diretamente relacionado 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 com o 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 minireforma 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 pós-graduados, 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 fra-estrutura 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 de que a principal entidade de 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 1975, 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, serviam 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, 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 : a 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.



- i) 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 legitima o que já existe e em outros procura definir algumas macrodiretrizes 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 atuais existentes.

Desta forma o INPM, apesar de condenado a desaparecer, 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 prèestabelecidos, 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 <sup>(8)</sup> 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 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 International 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 os padrões de nível 4, localizados, de modo geral, na indústria, e em centros de pesquisa".<sup>(9)</sup>

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, que servirá também de base para o desenvolvimento 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 de financiamento da FINEP, as obras do laboratório central receberam verbas provenientes de 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. Destes, 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 extremamente importante para o setor industrial, trazendo-lhe maior força e status institucional, além de apoio político, imprescindível 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, térmica, acústica, mecânica, etc. Este número tende a crescer progressivamente com o passar do tempo.

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

O INPM, como vimos, possui no laboratório central em construção, uma infra-estrutura invejável para o desenvolvimento 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". ( )

O INPM não pensa concentrar a atividade de metrologia industrial 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 tem condições, devido ao impasse institucional em 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 gás domiciliar, na prática não sofrem nenhum tipo de fiscalização do INPM.

Até o início de 1974, a prestação do serviço com pulsório de metrologia legal era deficiente 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.<sup>(12)</sup>

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, pág.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	9,61	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	63,80	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	HIDRÔMETRO 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	ESFIGIMETRO	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



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

Fonte: INPM - 1976.

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.<sup>(13)</sup>

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 atraente para os fiscais, baseando inclusive em um índice de multas arrecadadas 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



vidades a eles alocada, por descaso e ausência de estímulo, ciências 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".



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.



TABELA IV

ESTADOS	TOTAL FUNCIONÁRIOS	FJSCAIS
ALAGOAS	8	3
AMAZONAS	15	6
BAHIA	81	16
CEARÁ	59	19
ESPÍRITO SANTO	19	5
DIST. FEDERAL	18	7
GCIÁS	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 presume 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 esta 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 permitidas 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 - Metrologia e 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 plausível 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 têm 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".<sup>(14)</sup>

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 a 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 CONMETRO 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 - Álcool
  - 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 Parág. 1 Port. 100/76)
  - 004/77 - Prorroga prazo Port. INPM N<sup>os</sup> 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.<sup>(15)</sup> 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 le  
gais como forma de coagir estas instituições.

e) Perspectivas do INPM

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

- 1) Mesmo apresentando incontestável dinamismo nos últimos anos, o INPM necessita resolver sua esdrúxula situação jurídica, sob pena de ver seu crescimento contido.
- 2) O INPM, com a construção do laboratório cen  
tral de metrologia fundamental, se coloca em condições de rápido progresso nos vários ra  
mos da metrologia.
- 3) O INPM deverá continuar considerando a Metrologia Industrial como sua atividade nobre. Ainda que atualmente preste serviços ao par  
que industrial a preços subsidiados, esta ati  
vidade lhe traz, entre outras, as seguintes vantagens indiretas:
  - Status e fortalecimento institucional.
  - Apoio político cada vez mais amplo por par  
te de seus clientes reais ou potenciais
  - Manutenção de equipamentos sofisticados e de uma equipe profissional de alto nível.
- 4) A metrologia legal provavelmente será conso  
lidada 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.



