

PERSPECTIVAS PARA UMA  
POLÍTICA DE PROTEÇÃO  
AO CONSUMIDOR

PARTE II

**Convênio IPEA/FJP**



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



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

PERSPECTIVAS DE UMA POLÍTICA  
DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

PARTE II

**PARTICIPANTES:**

**Supervisão: LUIS AURELIANO GAMA OE ANDRADE**

**Coordenação: MARCOS ANTÔNIO E.L.S. COIMBRA**

**Pesquisa: SÉRGIO DE AZEVEDO**

**RAYMUNDO MENDES FERREIRA**

**Revisão: PEDRO LÚCIO GOMES GIL**

DIRETORIA DE PROGRAMAS PÚBLICOS

BELO HORIZONTE

JUNHO - 1977

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

4.0 - <u>Ministério da Agricultura</u>	01
4.1 - Superintendência Nacional do Abastecimento	04
4.2 - Companhia Brasileira do Abastecimento	43
4.3 - Conselho Nacional do Abastecimento	84
4.4 - Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal	96
4.5 - Departamento Nacional de Serviço de Comercialização	143



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

#### **4.0 - AGÊNCIAS VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA**



## APRESENTAÇÃO:

Dos Ministérios, o da Agricultura é o que conta com o maior número de organizações nesta investigação. Assim, o campo da proteção ao consumidor possui um conjunto amplo de agências que se subordinam às orientações de política agropecuária que emanam de um centro decisório voltado primordialmente para o que pode ser designado como política de estímulos à produção e ao produtor.

Este quadro não implicaria em problemas maiores caso existissem outras agências que servissem de fiel à balança dos interesses nem sempre harmônicos de produção e consumo. Se os organismos ligados à estrutura da Saúde, por exemplo, fossem atuantes e diligentes nos esforços de proteger a qualidade e as condições de acesso a alimentos e medicamentos, o Ministério da Agricultura não teria sequer de ser coberto por este estudo.

Sua inclusão é necessária por outro tipo de causa, também. Historicamente, a política de abastecimento terminou por desaguar no Ministério da Agricultura, que recebeu a herança das agências desenhadas para executá-la. Isto é desenvolvido na análise da Superintendência Nacional do Abastecimento, SUNAB, e da Companhia Brasileira de Alimentos, COBAL, um dia subordinada a ela.

O hibridismo da solução de ter as tarefas de fomento vinculadas às de abastecimento é fruto da evolução recente da economia e do Estado brasileiro. No passado, eram elas vistas sob prisma diversos e daí a separação da sede de comando. Pensava-se, então, que o abastecimento tinha sua lógica autônoma, capaz de criar um espaço de política definido e que podia, inclusive, servir de parâmetro para a ação dos órgãos de fomento ou a ele ligados. O Conselho Nacional do Abastecimento, CONAB, é uma tentativa de fazê-la renascer, que enfrenta os problemas da perda de independência do objeto para o qual se volta e da mudança do quadro político mais geral.



O Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal, DIPOA, e o Departamento Nacional de Serviços de Comercialização, DNSC, como se verá, provêm de antigas divisões de órgãos voltados para a produção. O objetivo de exportar a que o primeiro auxilia e sustenta, explica bastante suas vantagens face ao segundo. O DNSC foi deslocado na prática dessa linha, com a criação de agências setoriais para os produtos agrícolas facilmente exportáveis. O dinamismo, os recursos e o tamanho do DIPOA ilustram o argumento.

O paradoxo está em observar que desses Departamentos emerge um estilo de atuação que termina por beneficiar o consumidor melhor que seus congêneres da Saúde. Não se pretende sejam eles agências a serem aplaudidas a cada passo. Na escassez de medidas oportunas e eficientes com que se distingue a área do consumidor, no entanto, são órgãos de papel importante e desempenho razoável.

Finalmente, é notável o fato de que, com estas cinco agências, têm-se todas as formas organizacionais dominantes do Estado brasileiro atual. A SUNAB é autarquia, a COBAL empresa pública, o CONAB conselho interministerial e DIPOA e DNSC departamentos. Isto sugere quão pouco se definiram até o presente as áreas de abastecimento e de proteção ao consumidor e que o caminho de sua definitiva institucionalização ainda é longo e acidentado.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDINAÇÃO GERAL

#### **4.1. SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DO ABASTECIMENTO**



#### 4.1 - SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DO ABASTECIMENTO

Os trinta anos que vão de 1938 a 68 marcam o início, o apogeu e o declínio de um estilo de atuação do Estado na sociedade brasileira que é oportunidade singular para se avaliar as perspectivas de uma política de proteção ao consumidor. Por trás da Superintendência Nacional do Abastecimento, SUNAB, a explicar sua origem e sua situação presente, está uma modalidade de intervenção diferente daquela que apenas controla ou da que é puramente normativa. Trata-se de intervenção no abastecimento, entendido no sentido amplo, na produção, transporte, armazenamento e comercialização de um leque de produtos de consumo amplo e indispensável.

No decorrer do período, essa intervenção teve seus altos e baixos. Ela germinou em contexto muito diferente daquele em que viria brotar e veio a fenecer quando a natureza do pacto político sob o qual amadurecera foi profundamente alterada. A amplitude da intervenção, tanto em termos dos momentos do ciclo econômico em que se realizava, quanto do leque de bens que abrangia, mudou ao longo do tempo. A SUNAB, ponto terminal desse estilo, ao mesmo tempo o mais ambicioso e o mais improvável, é, assim, lugar privilegiado para se compreender a situação e as perspectivas de uma ação pública que proteja de fato o consumidor popular, pelo que contém de ensinamento, quer na fase de consolidação, quer na de decadência.

A análise da SUNAB que a seguir se apresenta, enfatiza a dimensão histórica, ao contrário das demais desta investigação. Em seu caso, a trajetória é mais significativa, na medida em que o modelo de sua intervenção no abastecimento apenas muito recentemente está sendo de novo ensaiado, e por outra agência. A SUNAB de hoje, como se verá, é um órgão à procura de uma missão, em momento de indefinições e incertezas. Conhecer seu presente é relevante, portanto, mais pelo que foi e pelo que pode ser, do que



pelo que de concreto realiza.

Tal como definido na fase de apogeu, a opção por atuar no "abastecimento" significava o entendimento da necessidade de que um único centro de política enfeixasse atribuições dispersas e pudesse tomar iniciativas em várias frentes simultâneas. Visava-se, assim, a evitar os paradoxos e inconsistências que adviririam de qualquer ação isolada que pretendesse oferecer os produtos de consumo indispensável em boas condições de preço, qualidade e quantidade, nos volumes necessários à satisfação da demanda, tanto a existente como a criada pela oferta nestas condições. A resposta à questão de como sincronizar os esforços de todas as agências do Estado que estão envolvidas no problema, era a proposta de uma só instituição, onde se concertaria a ação e de onde emergiria uma política que visava à produção, ao transporte, ao armazenamento e à comercialização simultaneamente.

Se era necessário que as populações de baixa renda tivessem acesso a esse tipo de bens, era preciso que se estimulasse a produção, que se obtivessem meios para baratear e viabilizar o transporte, que se pudesse encontrar locais para estocagem, que se zelasse por que as condições de preço não tornassem inócuos os esforços anteriores, era, enfim, necessário mobilizar vastos setores já constituídos do Estado. É a essa política, e à agência encarregada de executá-la, que se designará como "de abastecimento", de acordo com o sentido que o termo possuiu na história brasileira recente. O sentido da política sõ é compreensível, contudo, se se guarda em mente que ela tinha um destino muito específico, o consumo popular, sem o qual ela se descaracteriza.

O período de 30 anos, a que se referiu acima, tem como parâmetros a promulgação da Lei de Crimes Contra a Economia Popular, através do Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938 e o Decreto nº 65.769, de 2 de dezembro de 1969, que transferiu da SUNAB para o Conselho Monetário Nacional a política de abastecimento.



Duas ressalvas são necessárias. Em primeiro lugar, vê-se que uma política de abastecimento não desaparece em 69, o que seria contraditório com a argumentação. Na verdade, a transferência para o Conselho representava, de fato, o abandono do abastecimento como forma de orientar a política, em duas dimensões básicas. Por uma, perdia-se a unicidade de comando conquistada depois de longo percurso. Por outra, o que é essencial, perdia-se o escopo, e com ele o sentido, da política anterior, o consumidor de baixa renda, que cede seu lugar central.

Em segundo lugar, o Decreto 65.769 não caía no vazio. Já de há, pelo menos, cinco anos, a SUNAB se encontrava em trajetória descendente, e com ela a política de abastecimento. No entanto, a medida coroava a tendência, dando-lhe um fecho último, tornando-se, conseqüentemente, um símbolo o bastante expressivo para poder ser considerado seu marco final.

#### POLÍTICA DE ABASTECIMENTO: ANTECEDENTES

O modelo de intervenção que se discutiu não surgiu pronto. A Lei de Crimes Contra a Economia Popular, se é momento decisivo, não se desvincula por isto de um processo longo, gerado no mesmo movimento que constituiu uma sociedade urbana e industrial no Brasil.

À medida em que a população ia se concentrando nas cidades e perdendo suas ligações com a terra, criava-se um mercado crescente para gêneros de primeira necessidade. Este mercado, por outro lado, se caracterizava cada vez mais como desigual, onde as populações de baixa renda se colocavam em posição de desvantagem. Ao tempo em que se criavam as cidades, portanto, surgia um segmento importante de seus habitantes que era incapaz de assegurar condições de vida satisfatórias ou mesmo suficientes.

Fracas no mercado, essas populações nem por isto deixavam de ter voz para protestar. A partir da Proclamação da Re-



pública, quando o ritmo e a intensidade destes processos se acen-  
tuaram, as populações das cidades passam a marcar seu reclamo con-  
tra a falta, ou a carência, dos bens indispensáveis.

Estas manifestações ganham sobremaneira em dimen-  
são quando começa a se esboçar uma organização destes setores. A-  
grupados em partidos políticos, em sua maioria anarquistas, as mas-  
sas urbanas aumentam o tom de suas reivindicações exigindo do Esta-  
do as iniciativas e medidas para evitar o aumento do custo de vi-  
da, a comercialização de gêneros estragados e a falta de produtos  
da dieta popular. Conduzidas pelos operários, a parcela que mais  
tinha a perder, outras forças sociais avolumam o protesto, como as  
pequenas classes médias e mesmo setores da oligarquia.

Com a Primeira Grande Guerra, a inflação embuti-  
da no modelo agro-exportador reassume a curva ascendente da últi-  
ma década do século anterior. Os salários reais decaem, os gêne-  
ros aumentam de preço e chegam a desaparecer do mercado. Paralela-  
mente, as organizações clandestinas do operariado ganham força,  
estimulados pela experiência dos soviéticos de 17, fazendo eclodir  
a sequência de movimentos grevistas que desembocam na Greve de  
São Paulo, aos finais de 1917.

Neste contexto, onde inflação, carestia e mobili-  
zação eram ingredientes explosivos, o Estado oligárquico ensaia os  
primeiros passos de uma política de abastecimento. Eles tomam cor-  
po no congelamento de aluguéis e no tabelamento de bens de primei-  
ra necessidade, mas não possuem força bastante para se constitui-  
rem em uma política realmente estruturada. Na verdade, trata-se  
de iniciativas ad hoc, que pretendiam acalmar os reclamos, mas que  
eram incapazes de solucionar as causas que os geravam.

Este padrão de medidas ad hoc quando, e apenas  
quando, a população assim o exigia, se estende ao longo da Repúbli-  
ca Velha e não se altera significativamente depois da Revolução de  
30. As características básicas da dominação não se alteram ao pon-



to de incluir as classes mais pobres, mesmo após a ruptura da hegemonia dos exportadores. Algo de substancial havia mudado, contudo, com a necessidade do sistema político voltar-se mais para suas bases. Os preços para manter acalmados os protestos urbanos, principalmente operários, são mais altos, e a República de 30 é marcada pela transformação do enfoque da natureza da "questão social". Não mais simples caso de polícia, as manifestações e reivindicações das duas décadas anteriores desembocam na legislação trabalhista e nas várias medidas, como o voto secreto e o sufrágio ampliado, que, sem serem exigências exclusivas dos mais pobres, fazem parte da plataforma de suas organizações.

Se o sistema político passa a incluir componentes das reivindicações operárias e das pequenas classes médias urbanas, isto não significa, obviamente, que ele se transforma em popular. O que caracteriza o Estado no período é, antes, o processo acelerado em que ele mesmo se consolida, se estrutura e se amplia, no qual essa abertura das bases está incluída e é explicável. A consolidação do Estado, portanto, significa que os vários interesses e as diversas forças sociais encontram um lugar de mediação, que se torna tanto mais sólido quanto seu papel é mais necessário, ou seja, quanto maiores os potenciais de conflito na sociedade. A profunda novidade do período está exatamente em que o simples mediador começa a desenvolver seus interesses, tornando-se um novo e fundamental ator político.

O projeto organicista viria a dar forma a esse Estado, cristalizando as divisões na sociedade e encorajando a existência de interesses corporativos conflitantes, mas subordinando-os todos à única entidade capaz de organizar a nação, o próprio Estado. Este se descola progressivamente de qualquer força social específica, de algumas mais, de outras menos, e se reestrutura para desempenhar o papel de centro e catalisador da sociedade.

No que toca à política de abastecimento, como se viu um ingrediente básico das relações do Estado com os setores



mais pobres, o período até 1937 é assinalado pelas primeiras iniciativas de alteração do padrão de intervenção ad hoc para a toma da de posição mais firme e institucionalizada. Estas são de caráter mais propriamente repressivo e se restringem ao âmbito da legislação. Antes, portanto, que o Estado chamasse a si a realização da política, ele pretende disciplinar a sociedade, mediante uma seqüência de instrumentos legais. Neles já se encontram implícitos alguns dos pressupostos do Estado Novo, ao definir a economia popular como um dos pilares do regime, que não podia ser prejudicada sem abalar a organicidade da Nação.

Em 1935 e 36, assim, uma seqüência de leis é baixada, com base na Constituição de 1934 que, pela primeira vez, fazia referência à economia popular. Pela de nº 38, de 1935, era definida como criminosa a ação com o fito de lucro ou proveito próprio que promovesse a alta ou baixa dos gêneros de primeira necessidade e, pelas de nºs 36 e 38, respectivamente de 4 de abril e de 14 de dezembro de 1936, novos crimes contra a economia popular são qualificados e novas penas cominadas <sup>(1)</sup>. No entanto, em paralelo aos fatores decorrentes do processo interno de consolidação do Estado, que explicam em parte essas iniciativas, duas outras ordens de causas devem ser apontadas.

Em primeiro lugar, após a crise de 1929 e a consequente retração do mercado internacional, a inflação voltava a se acelerar, aumentando a inquietação urbana e dando novo alento aos movimentos espontâneos contra a carestia. Vale assinalar que dentre as coligações eleitorais que concorreram às eleições de 1932 nas principais cidades brasileiras, apareceram legendas definidas por sua oposição aos aumentos do custo de vida. O fato é que o Estado legisla em contexto de crise de oferta e de preços ascendentes, procurando reprimir as práticas que concorriam para agrar a situação.

---

(1) Citadas em Loureiro, O. -Dos Crimes Especiais, Rio de Janeiro, José Konfino Editor, s.d. pags. 80 e 81.



Em segundo, não se deve descurar de um possível efeito de difusão, onde o Estado brasileiro legisla à reboque de iniciativas semelhantes de outros países. Assim, no complexo quadro de crise do entreguerra, em várias nações são criados instrumentos com essas finalidades, que, de certa maneira, exigem do Estado brasileiro uma decisão para não ficar atrasado em relação à modernização jurídica do resto do mundo desenvolvido. A principal inspiração, seria, dadas as afinidades em dimensões mais fundamentais, o modelo italiano, corporificadas no chamado Código Rocco, de 1930, mas não era e única. Ao seu lado havia as propostas alemãs de reforma penal, a legislação americana, e principalmente, o projeto Coll-Gomez na Argentina<sup>(2)</sup>.

Em que pese a existência deste elemento de difusão, é na própria natureza do sistema político que se devem encontrar as causas mais profundas para a institucionalização de uma política de abastecimento. Por um lado, ela correspondia a uma iniciativa antecipatória em relação aos movimentos da sociedade, no espírito do "é melhor prevenir do que remediar". Em outro, ela era encetada por um Estado muito diferente daquele anterior a 1930, que se apoiava em bases sociais mais amplas e que era ele mesmo maior e mais estruturado.

O descolamento do Estado em relação a qualquer interesse restrito e exclusivo, momento onde ele é forte e bastante para se erguer sozinho sobre a Nação, é dado pelo golpe de 1937, que instala o Estado Novo. Seu paradoxo, porém, está em que ele conquista força contraditoriamente, ao internalizar todos os reclamos da sociedade, mesmo os que iam em sentidos antagônicos. O estado-novismo foi, assim, marcado, desde o início, pela ambiguidade de um paternalismo sobre todas as forças sociais e pela tentativa utópica de solucionar, pela ordem e pela organicidade, os conflitos. Somente se todos ganhassem, seria possível disciplinar as con

---

(2) Cf. Hungria, N. Dos Crimes contra a Economia Popular, Rio de Janeiro, Livraria Jacinto, 1939, 1º capítulo.



tradições e, portanto, somente assim poderia o Estado se cristali-  
zar e crescer como mediador de tudo e de todos.

#### A POLÍTICA DE ABASTECIMENTO DURANTE O ESTADO NOVO

O período compreendido entre 1937 e 1945 pode ser considerado como a fase de institucionalização da política de abastecimento, que tem seu auge com a criação da SUNAB. Ele serve, também, para o teste de algumas hipóteses sobre a natureza e as motivações dessa política.

Diante da conjuntura externa atípica, o vasto rol de medidas e iniciativas que visavam ao abastecimento poderiam ser concebidas como fruto ocasional, a serem, portanto, abandonadas quando os estímulos externos deixassem de existir. O que se tem, muito pelo contrário, é que a política de abastecimento sai fortalecida da conjuntura da guerra, prosseguindo a marcha de sua institucionalização. Assim, a 2ª. Guerra Mundial explica, talvez, o recrudescimento do ritmo, mas não é bastante para justificar a permanência e o revigoramento do pós-guerra, mostrando que suas raízes devem ser buscadas mais fundo, nas relações Estado e Sociedade e no modelo do Estado paternal, com bases amplas, comumente chamado de populismo.

A passagem do Decreto-Lei nº 869, em 18 de novembro de 1938, era, como se viu, parte de um processo deflagrado com a Revolução de 30 e o fim da hegemonia oligárquica. A definição dos crimes contra a economia popular era muito mais abrangente que nas leis anteriores, incluindo "destruir matérias-primas ou produtos necessários ao consumo do povo; abandonar ou fazer abandonar lavouras, fábricas, estabelecimentos de produção e transporte para eliminar a concorrência; promover fusões de capital que dificultem a concorrência; reter e açambarcar mercadorias; vendê-las abaixo do custo; provocar altas ou baixas nos preços através de notícias falsas; fazer falsa propaganda; exercer funções de gerência, ou equivalente, simultaneamente em duas ou mais firmas



do mesmo ramo; gerir fraudulenta ou temerariamente empresas que arrecadem dinheiro, como bancos e sociedades de seguro e fraudar balanços com o fim de sonegar lucros de sociedades anônimas". A estes se equiparavam práticas como a "celebração de acordos para estabelecer um preço determinado de revenda; a transgressão de tabelas de preços; a realização de especulações tipo Carnet; a violação de contratos de venda a prestação; a fraude de pesos e medidas" e, também, "a cobrança de juros superiores às taxas permitidas e a realização de um lucro superior a um quinto da quantidade de dinheiro envolvido em uma transação financeira", estes últimos considerados formas de usura. Constituíam circunstâncias agravantes deste crime, entre outras, ser cometido "em detrimento de operário ou agricultor".

A enumeração, ainda que longa, é necessária pois permite compreender melhor a natureza desse diploma legal. Vê-se que ele é, em grande parte, idêntico à legislação "anti-truste", que norteia a ação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE, no presente. As semelhanças, que permitiriam considerar o CADE o moderno executor da Lei de Crimes Contra a Economia Popular, encobrem, contudo, uma profunda diferença. Nesta, configuram-se crimes, quando é atingida a economia dos mais pobres e fracos, o verdadeiro alvo da política.

Se essa Lei se constituía em importante instrumento repressivo, é ainda parte de um estilo de atuação do Estado bastante diferente do que passa a ser adotado a seguir. Isto não significa que se abandone a legislação repressiva, que é, inclusive, acentuada, quando o Governo Vargas baixa o Decreto-Lei nº 1.716, de 28 de outubro de 1939. Os crimes contra a Economia Popular, equiparados aos Crimes Contra a Segurança do Estado e encaminhados ao Tribunal de Segurança Nacional pelo Decreto-Lei nº 869, recebem penas maiores quando se realizam sobre produtos "de primeira necessidade", como os artigos destinados à alimentação, ao vestuário, à iluminação, os produtos terapêuticos e sanitários, os combustíveis e os materiais destinados à construção e à habitação.



Eles são inafiançáveis, independem de flagrante e não permitem suspensão de pena ou livramento condicional. Várias prisões são efetuadas nela baseadas durante os anos de 1938 a 40, em meio a protestos dos setores mais abastados, que ecoam nos principais jornais do país.

Essa forma de intervenção não provoca, contudo, todos os efeitos buscados. A inflação continua, persiste a falta de certas mercadorias básicas, a população não cala sua voz. Nova forma de atuação vinha sendo, contudo, considerada, o verdadeiro embrião da linha de instituições que vai dar na SUNAB.

Pelo Decreto-Lei nº 1.607, de 16 de setembro de 1939, é criada uma Comissão de Abastecimento, junto ao Ministério da Agricultura e a política de abastecimento recebe, pela primeira vez, uma agência exclusivamente devotada não mais a evitar a manifestação dos efeitos, mas a tentar uma ação que elimine as causas dos problemas detectados e, só assim, solucionar as decorrências negativas.

A Comissão era incumbida de regular a produção e o comércio daqueles artigos de primeira necessidade a que o Decreto-Lei nº 1.716 se referia e tinha competências para executar levantamentos, fixar preços máximos de venda, adquirir ou requisitar as mercadorias necessárias e distribuí-las a preços de custo, entre outras. Ao seu lado, criava-se uma estrutura de seções e subseções de controle, nos Estados e grandes cidades, para ajudar no combate à sonegação.

Embora os considerandos do Decreto-Lei falassem na necessidade de assegurar o suprimento das utilidades indispensáveis "enquanto perdurar o estado de emergência econômica existente no mundo", pode-se ver uma sensível e substancial mudança, onde o Estado se volta para a intervenção efetiva, chamando a si a responsabilidade de produzir as condições para que se observassem os efeitos. Na Comissão, curiosamente, se achavam os embriões de vã-



rias agências setoriais do presente, como a Comissão de Financiamento da Produção, CFP, em algumas de suas atribuições, o Conselho Interministerial de Preços, CIP, a Companhia Brasileira de Alimentos, COBAL, e a Companhia Brasileira de Armazenamento, CIBRAZEM.

Ao lado da Comissão de Abastecimento, criava-se uma segunda, de Defesa da Economia Nacional, CDEN, voltada para o plano externo. Ambas coexistiram até 1942, logrando algum êxito, mas teriam de dar lugar a um órgão com poderes maiores a partir da entrada do Brasil na guerra. Em setembro desse ano, as duas Comissões são extintas e é criada a Coordenação de Mobilização Econômica, "o órgão mais poderoso e totalizante da época, tão extenso que logo entrou em choque com outras autoridades"<sup>(3)</sup>. À sua frente estão líderes industriais, como Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi, políticos e antigos tenentes, como João Alberto e João Neves da Fontoura.

A Coordenação, através de Portarias sucessivas de 1943, cria Serviços de Abastecimento para cada Estado, a quem competia cadastrar os consumidores e distribuir os produtos racionados pela guerra, como o açúcar e a carne. Por outra, cria-se o "pão de guerra", mistura de farinha de trigo, de mandioca e fubá. Também de 1943 é o Convênio Têxtil, pelo qual as indústrias são obrigadas a entregar 10% da venda ao mercado interno em "artigos populares" e a colocar à disposição da Comissão Fiscalizadora e Executiva do Convênio 10% da cota destinada ao mercado externo, para ser distribuída.

Os volumes de tecidos assim obtidos são muito grandes, fazendo com que importantes parcelas da população consigam bens antes proibitivos ou inexistentes.

---

(3) Cf. CARONE, E. O Estado Novo, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1976, pags. 86. Baseamo-nos extensamente no trabalho ao longo destes trechos.



A ação da Coordenação se amplia progressivamente no campo do abastecimento, através de vários acordos setoriais com outros ramos da indústria. Remédios e calçados populares têm preço tabelado, ao mesmo tempo que se criam sapatos para várias categorias sociais, como os operários e os colegiais. Surge também por outro lado, um órgão específico para policiar a prática médica, o Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina, SNFM, tratado em capítulo especial deste trabalho.

O relevante a notar é que, nesse período, se regulariza o abastecimento de vários produtos básicos, apesar dos problemas de queda de qualidade que lhe é paralela, gerando um dos momentos onde melhores foram as condições de vida das populações mais pobres. Alguns ingredientes da situação merecem ser destacados, para que se possa compreender porque isto se dá.

Em primeiro lugar, o drástico fechamento do mercado internacional para vários produtos brasileiros, ao mesmo tempo que rebaixava o poder de compra no exterior, diminuía as rendas de várias parcelas da população, que dele dependiam, direta ou indiretamente. O mercado interno se torna, portanto, a alternativa para várias empresas, mas era um mercado com rendas diminuídas.

A economia de guerra, em importantes setores, se volta para a produção de artigos de baixo custo, sendo incentivada pelo Estado para mobilizar uma economia que tinha seu polo dinâmico afetado. O próprio desenvolvimento, como se sugeriu, criava, um mercado interno pobre, que carecia de coisas básicas. Seu abastecimento, portanto, aparecia como uma das soluções na contração do mercado externo.

Em segundo lugar, o racionamento indispensável terminava por beneficiar os consumidores de poucas rendas. Se o mais rico sofria com a queda de qualidade e a limitação de compras, o mais pobre se rejubilava, pois os bens se tornavam acessíveis.



O terceiro aspecto é menos visível, mas igualmente importante. O fato de haver uma guerra externa gerava, como em outros países e outras épocas, uma solidariedade nacional, onde mesmo os setores menos interessados acabavam por colocar em primeiro plano a questão das condições de vida dos menos favorecidos. Esse espírito de união aproximava as forças sociais, justificando e legitimando a ação do Estado, mesmo se significasse prejuízos eventuais localizados.

Estes fatores de conjuntura se agregam, por outro lado, a processos mais antigos, dando-lhes novas forças e renovado alento. A vasta soma de poderes da Coordenação de Mobilização Econômica é conferida a um Estado que se consolidava aceleradamente. A solidariedade do esforço bélico, com seu pendôr para os mais fracos, reforça o pacto populista, fazendo crescer o papel tutelar do Estado sobre a nação. Finalmente, as novas frentes de política abertas no período, das quais nos interessa a de abastecimento, não mais seriam abandonadas pelo Estado forte e paternal que emerge da Grande Guerra.

#### A POLÍTICA DE ABASTECIMENTO DE 45 a 64

Sinal maior da convergência entre traços recorrentes e circunstâncias conjunturais não há que o destino da Coordenação, imediatamente depois do fim dos conflitos na Europa. Sua missão terminada, ela é dissolvida pelo Decreto nº 8.400, de 19 de dezembro de 1945. Dos órgãos satélites, a Comissão Nacional de Preços passa para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com as atribuições de zelar pela manutenção dos preços, evitando a carestia e estimulando o abastecimento.

Três meses se passam e ela ressurge, com poderes maiores, a ensaiar o que foram tanto os Serviços de Abastecimento como a Comissão Nacional de Preços. O novo órgão, a Comissão Central de Preços, CCP, criada pelo Decreto-Lei nº 9.125, de 4 de abril de 1946, era justificada pela "urgência" de adotar medidas ten



dentes a impedir a elevação do custo de vida no país, ..., de modo a proporcionar ao povo melhores condições de existência. Se o contexto era outro, com a derrubada de Vargas em outubro, alguns dos elementos básicos de seu discurso político persistem, e o Estado liberal não abre mão de sua força.

A CCP era constituída por representantes do comércio, da indústria, da agricultura e da pecuária, por dois dos consumidores e por representantes dos Ministérios da Justiça, da Fazenda, da Agricultura, do Trabalho, Indústria e Comércio e da Prefeitura do Rio de Janeiro. Ao seu lado, teriam assento representantes das autarquias reguladoras da produção, das Forças Armadas e da Imprensa. Suas atribuições eram muito amplas, destacando-se o papel de tabelar os preços máximos de serviços e gêneros essenciais. Deve-se mencionar que possuía a responsabilidade explícita por "estabelecer, sempre que possível, critérios específicos que permitam ao consumidor conhecer o preço de venda do produtor ao intermediário". Cabia-lhe, além disto, superintender e fiscalizar suas decisões.

Ao lado da CCP, criava-se uma rede de agentes da economia popular, que procederiam de ofício ou "por denúncia de qualquer do povo". Eles autuariam os infratores da Lei de Crimes Contra a Economia Popular, integrando o velho diploma Getulista ao esquema instalado. Este, já defasado em relação aos novos tempos, é revigorado logo a seguir, pelo Decreto-Lei nº 9.840, de 11 de setembro de 1946. Sua alteração se dá no sentido de maior abrangência, acrescentando nove outras modalidades de crimes dessa natureza, referidas essencialmente à questão dos aluguéis.

Reencontra-se, assim, o padrão dos tempos anteriores, onde o Estado intervém no abastecimento tanto através de medidas repressivas como criando agências. Esta semelhança esconde, porém, que o governo Dutra se afasta gradualmente do modelo populista, e que suas bases políticas não incluem, com igual



intensidade, os componentes populares.

A CCP e a nova Lei de Crimes tornam-se insuficientes para enfrentar a inflação, a carestia e a falta de gêneros que se instalam com o fim das reservas acumuladas durante a guerra. Mais importante, contudo, é que com a eleição de Getúlio Vargas o antigo pacto é reconstituído, e o Estado se inclina de novo para os "trabalhadores do Brasil".

Nas duas frentes, a política de abastecimento é revigorada. Uma outra Lei de Crimes Contra a Economia Popular é proposta, extremamente radical se comparada às anteriores. Pelo Projeto do Governo, reforça-se a justiça sumária para os infratores, através de juris populares constituídos ad hoc. O argumento era de que devia julgar quem é capaz de sentir em sua pele os efeitos do crime. Com o repúdio quase maciço do Congresso, esta cláusula do projeto é retirada, mas emerge a Lei nº1.521, de 26 de dezembro de 1951, que englobava as anteriores e as ultrapassava em alguns pontos. (4)

Na frente institucional, pelo Decreto-Lei nº 1.522, de 26 de dezembro de 1951, criava-se a mais importante antecessora da SUNAB, a Comissão Federal de Abastecimento e Preços, COFAP. A coincidência de datas é muito sugestiva para confirmar o modelo de intervenção simultânea nas duas frentes. Nela renascia a Coordenação de Mobilização Econômica, usando-se, em tempo de paz, um modelo pensado para contexto de guerra.

A COFAP era o órgão encarregado de intervir no domínio econômico, na compra, venda e distribuição de produtos alimentícios, de gado, de aves e peixes, de combustíveis, de tecidos e calçados populares, de medicamentos, de instrumentos e ferramentas, de máquinas agrícolas, de arames, de artigos sanitári-

---

(4)cf PEREIRA DE VASCONCELOS, R. Crimes Contra a Economia Popular, Rio de Janeiro, Editora Nacional de Direito, 1952, onde todo o debate no Congresso é reproduzido.



os e de artefatos industrializados "destinados ao consumo normal de pessoas de restrita capacidade econômica", de cimento e materiais de construção, e, finalmente de "produtos e materiais indispensáveis à produção de bens de consumo popular". A intervenção abrangia, também, a fixação de preços, a desapropriação de bens e a requisição de serviços necessários ao seu papel.

Em relação à CCP, saíam os representantes das autarquias e de alguns Ministérios, e entravam um dos economistas e um do Banco do Brasil. O modelo da Coordenação de Mobilização, por outra parte, é posto em prática de novo, com a criação das Comissões de Abastecimento e Preços, COAPs a nível estadual, e das Comissões Municipais de Abastecimento e Preços, COMAPs, a nível local.

A estrutura da COFAP e suas auxiliares perdura até 1964, quando é extinta e incorporada à SUNAB. Durante seus dez anos de existência autônoma, antes de passar a ser subordinada à SUNAB, em 1962, desempenha sua tarefa de formas diferentes, podendo-se destacar dois grandes papéis básicos.

Por um lado, ela funciona como órgão de controle, recebendo das empresas suas listas de preços que, em momentos de crise, seriam tabelados. Neste papel, a COFAP se colocava como agência de combate à inflação, não em geral, mas aos efeitos das quedas no poder de compra dos salários mais baixos.

Por outro lado, vinculada à estrutura do Ministério do Trabalho, ela se torna uma fonte de recursos para barganhas políticas, arma poderosa nas disputas eleitorais, que usa seus poderes para sustentar candidatos e que é controlada essencialmente pelo PTB. Boa parte da distribuição e da intervenção passa, portanto, a se orientar para fins diferentes aos que são colocados na letra da lei.

Claro está que a COFAP não se restringiu apenas



a estes dois papéis. Ela contribuiu, de fato, para assegurar algumas das finalidades a que se propunha, conseguindo certo sucesso na regularização do abastecimento. Isto, contudo, era realizado de forma circunstancial, visando aos problemas manifestados, sem chegar a desenvolver uma linha sólida de atividades que permitissem a solução real para os problemas.

No decorrer do período, a COFAP atravessa pelo menos duas etapas muito distintas. Na primeira, até o fim do 2º Governo Vargas, ela se estrutura, preparando-se para missão que recebera. Quando a isto chega, porém, cai o Governo, e com ele a motivação populista por detrás do órgão. A COFAP ingressa em sua segunda etapa marcada de início pela condenção ao fracasso, pois que lhe faltava o necessário respaldo no sistema político. A única coisa que sobrevive é a vinculação com o trabalhismo getulista, cristalizado no Ministério do Trabalho. Como se viu, isto acaba por acentuar a descaracterização da agência, fazendo dela um simples arsenal de medidas eleitorais, manipulada clientelisticamente.

Este percurso da instituição não chegava a ser problemático na fase de crescimento acelerado da 2ª. metade da década de cinquenta. O controle da agência pelo PTB, de outro ângulo, fazia parte do amplo jogo de acordos, alianças e reservas de domínio do sistema partidário de então, sem se tornar, consequentemente, um problema a exigir soluções imediatas.

O fato é que a COFAP, órgão fiscal para a Nação e distributivo para aqueles que o controlavam, se torna incapaz de fazer frente à conturbação do cenário econômico que advém do esgotamento do ciclo ascendente. Paralelamente, com a subida ao Governo de um antigo colaborador e ex-titular da pasta do trabalho de Vargas, reinicia-se uma aproximação entre Estado e massas, em nova proposta populista.

Os ingredientes básicos que encontramos nos fins da década de 30 e nos começos de 50 estão mais uma vez postos em



ação. A crise econômica é vivida e assumida por um Estado com bases amplas na sociedade, forte o suficiente para ser paternal e tutelar. O que há de original nesta etapa é que, se a crise é mais grave, o populismo se radicalizara, em um Estado consolidado, maior e mais estruturado. Em consequência, a política de abastecimento que emergiria teria mais abrangência e amplitude, com o projeto de, talvez, a mais ambiciosa agência setorial que o Estado brasileiro jamais criou, frente à qual até a Coordenação de Mobilização Econômica se apequenava e empalidecia.

Ela era tão grande que o antigo padrão de intervenção simultânea na frente jurídico-repressiva e na institucional se tornava quase superfluo. Assim, apenas em março de 1964, se baixa novo instrumento legal sobre os crimes contra a economia popular, ao qual retornaremos adiante.

A criação da Superintendência Nacional do Abastecimento foi precedida pela delegação, do Legislativo ao Executivo, dos poderes para prorrogar e alterar a legislação de intervenção no domínio econômico, "para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo do povo", através do Decreto Legislativo nº 9, de 27 de agosto de 1962. Até aí, não havia distinções maiores em relação à COFAP, por exemplo. No entanto, a esses poderes se acrescentavam os de "suprimir, reestruturar ou grupar as entidades ... responsáveis pela política de abastecimento, preços e assistência alimentar", podendo, inclusive, constituir sociedades por ações para construção, instalação e operação de armazéns, para planejamento e organização dos transportes de gêneros alimentícios e para a comercialização destes artigos, quando essenciais ou em carência.

Vê-se, assim, que a intervenção proposta se alarga consideravelmente. Não só a máquina tradicional do Estado era reformulada, como se criavam empresas públicas para enfrentar as origens dos problemas de abastecimento, nas áreas mais sensíveis aos reclamos da população, como a de alimentos.



Com base nesse Decreto Legislativo é baixada a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, sobre a intervenção no domínio econômico que, após listar as áreas onde incidiria como a Lei nº 1.522 da COFAP o fizera, agregava a "promoção de estímulos à produção". Essa era a maior inovação, mas o órgão a seguir proposto, pela Lei Delegada nº 5, da mesma data, a SUNAB, possuía poderes substancialmente maiores.

Em termos resumidos, a SUNAB, colocada diretamente sob a responsabilidade do Conselho de Ministros e, após o fim do parlamentarismo, na Presidência da República, era um superministério de coordenação e regulação da economia. Suas atribuições e competências incluíam desde o planejamento do abastecimento de produtos essenciais, os mesmos da COFAP, até a fiscalização supletiva ao nível estadual. A ela se subordinavam tecnicamente a CFP, o Instituto do Açúcar e do Alcool, IAA, o Instituto Brasileiro do Sal, IBS, o Instituto Nacional do Mate, e o Serviço de Alimentação da Previdência Social, SAPS.

Por outro lado, caíam na órbita de sua influência, pois seus administradores eram indicados pelo Superintendente da SUNAB, todas as agências públicas que atuavam na área de alimentos, seja controlando preços, distribuindo, armazenando ou estimulando a produção. Estas eram, além da COFAP e seus órgãos auxiliares as COAPs e COMAPs, a Comissão Nacional de Alimentação, CNA, a Comissão Executiva de Armazéns e Silos, a Superintendência de Armazéns e Silos, a campanha Nacional da Merenda Escolar, CNME, a Comissão Consultiva do Trigo e a Comissão Executiva dos Produtos da Mandioca.

A manutenção da estrutura COFAP ao lado e sob o mando da SUNAB, indica sua vocação basicamente normativa. A parte puramente executiva e controladora continuava sob os antigos responsáveis. À medida que passava o tempo, todavia, a SUNAB começou a se espalhar, engolindo suas subordinadas e centralizando efetivamente toda a política de abastecimento.



Assim, a CNA, tratada em mais detalhe no estudo sobre o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, INAN, sofre perda quase integral de funções e permanece apenas com as de realizar estudos e pesquisas, sendo as demais transferidas à SUNAB pelo Decreto nº 52.720, de 21 de outubro de 1963. A estrutura COFAP é extinta pelo Decreto nº 53.460, de 21 de janeiro de 1964, Os demais órgãos foram sendo gradualmente extintos, sendo os dedicados ao armazenamento e à mandioca anexados à estrutura da CIBRAZEM e a Comissão Executiva do Trigo transformada em Departamento interno da SUNAB. A única exceção, a CNME, foi retirada, pela Lei nº 4.352, de 6 de julho de 1964, da enumeração acima, voltando para o Ministério da Educação e Cultura.

Em outra frente, de acordo com as provisões da Lei Delegada nº 4, a SUNAB era autorizada a construir duas empresas, o que faz pelas Leis Delegadas nº 6 e 7, ambas de 26 de setembro de 1962, respectivamente a COBAL e a CIBRAZEM. A primeira, como se verá em seu estudo, competia participar na política de abastecimento, na comercialização de gêneros alimentícios e na regulação de mercados. A segunda cabia armazenar produtos agropecuários e de pesca, regular os mercados e, supletivamente, servir às áreas não cobertas pelas empresas privadas.

Completava-se com a SUNAB a trajetória ascendente da política de abastecimento, iniciada 25 anos antes com um órgão provisório e que chegava a uma agência toda-poderosa, um verdadeiro Ministério do Abastecimento. O percurso, como se viu, não foi sempre cumulativo. A política de abastecimento dizia respeito intrinsecamente aos momentos populistas, florescendo quando o Estado se aproximava dos setores populares. Ao longo do caminho, essa política acompanhou a radicalização do populismo, aumentando sua esfera de ação e se tornando parte do Estado que, simultaneamente, criava o CADE, a Superintendência de Política Agrária, SUPRA, disciplinava a aplicação do capital estrangeiro e a remessa de lucros.

Na frente jurídico-repressiva, os mesmos tra-



ços constituintes podem ser observados, ainda que a SUNAB inibis se sua necessidade. A única provisão referente aos Crimes Contra a Economia Popular do período, traduzida no Decreto nº 53.678, é de 11 de março de 1964, quando já se apagavam as luzes do pacto político. Seu rigor, o modelo em que se inspirava e o próprio nome da entidade que criava, de conotações cheias de liasons dangereuses, continha o provável futuro da política de abastecimento, caso não se alterasse radicalmente o sistema político.

Por esse Decreto, subordinado ao Ministério da Justiça e para agir em colaboração com a SUNAB, criava-se o Comissariado de Defesa da Economia Popular para tomar "as providências legais que resguardem e defendam o povo de tudo que represente extorsão e ganância". Possuiria agentes nos Estados e municípios e teria poderes para fazer expulsar os estrangeiros que infringissem a Lei nº 1.521. Quando as autoridades estaduais se recusassem a lavrar flagrantes e darem curso normal aos processos, o Comissariado podia fazer com que fossem punidos.

Em qualquer nível que se considere, portanto, assistia-se ao apogeu de uma política. Daí para a frente, com os novos tempos, as coisas mudariam e ela entrava em recesso. Seu carro-chefe, a SUNAB, seria o mais afetado, caindo em trajetória de declínio irremediável a seguir. Apenas muito recentemente a questão do abastecimento viria a retornar à agenda política, mas isto é feito fora da SUNAB e, mesmo, a despeito dela.

A SUNAB DE 1964 a 1969

A escolha do ano de 1969 para limitar esta etapa da vida da instituição se deve a ser desse ano a decisão que retira definitivamente da SUNAB a responsabilidade pela política nacional de abastecimento. A isto se chega pelo Decreto nº 65.769, de 2 de dezembro, que transfere para o Conselho Monetário Nacional essa atribuição, deixando à SUNAB o papel quase exclusivo de controle, através de atos de intervenção.



Se é verdadeira a análise realizada, das ligações entre a política de abastecimento e o modelo populista, onde a primeira se orienta para a defesa da economia do povo enquanto fonte e sustentáculo do sistema político, teria de ocorrer uma profunda revisão das agências com o fim do populismo ou, no mínimo, uma reorientação dessa política. Em 1964, de fato, o abastecimento popular deixa o primeiro plano, tornando-se um fim necessário mas não suficiente para orientar a ação pública. Se o objetivo continua, portanto, a estratégia muda, o discurso se altera e a ação privilegia outras formas de intervenção. Neste processo, é inquestionável a importância do silêncio que se instala sobre a sociedade, que não mais ergue sua voz para exigir a rápida e efetiva solução dos problemas do abastecimento.

A nível institucional, o reflexo imediato desta reinversão de prioridades é o início da derrocada da SUNAB. É curioso, e algo melancólico, observar que foi no exato momento em que ela se fortaleceu ao máximo que começa o percurso inverso, ano a ano reconfirmado.

Exatamente seis meses depois de março, pelo Decreto nº 54.358, de 30 de setembro de 1964, era criada uma Comissão de Coordenação Executiva do Abastecimento, a quem competia formular a política de abastecimento. A SUNAB era, assim, diminuída, colocada lado a lado com outras agências que antes lhe eram subordinadas e tinha sua missão básica esvaziada em um órgão colegiado.

Ainda em 1964, com a mudança de administração e o retraimento da instituição a um plano menor, a SUNAB toma uma única decisão importante, estabelecendo as normas processuais para aplicação de sanções e processamento de recursos. Como em outras oportunidades, a dissertação jurídica sobressai na ausência de desempenho concreto.

A Comissão de Coordenação Executiva reflete em



seu próprio nome o quanto de hibridez havia na solução. O que ocorria era que a SUNAB se colocava mais como problema do que como forma para enfrentar a questão, pelo gigantismo, pelos poderes e pelo seu passado.

Este caráter ambíguo perdura até 1967, fazendo com que as alternativas para a agência fossem totalmente antagônicas. Não há melhor momento para constatá-lo, inclusive, que o próprio Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro desse ano, sobre a Reforma Administrativa. Ali, na seção destinada ao abastecimento, no artigo 157, dizia-se que "o Governo poderá atribuir a responsabilidade pela política nacional do abastecimento e sua execução ao Ministro de Estado da Agricultura, ao qual ficará vinculada a SUNAB, ou a um Ministro Extraordinário, caso em que a SUNAB a este estará vinculada".

O paradoxo dos destinos imaginados para a agência é flagrante. De um lado, ela perderia sua autonomia, submetendo-se a outro Ministério. De outro, dela emergiria um novo Ministério, o que coroaria toda a trajetória passada. Por todo o exposto, não deve causar estranheza que a opção se inclinasse para a primeira alternativa. Assim, pelo Decreto nº 60.527, de 3 de abril de 1967, "até ulterior formulação" a política de abastecimento e a SUNAB ficavam vinculadas ao Ministério da Agricultura. O único poder decisório substantivo que a agência mantinha era funcionar como secretaria executiva da Comissão Nacional de Abastecimento, criada pelo mesmo Decreto, presidida pelo Ministério da Agricultura, e composta de representantes dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Coordenação Geral, dos Transportes, da Indústria e Comércio, do Interior e do Banco do Brasil.

Permanecia, ainda que diminuída, a SUNAB nas vizinhanças de onde se resolvia a política que antes fora toda sua. Até isto porém lhe é a seguir retirado pelo Decreto nº 65.769. Por ele, que alterava a constituição do Conselho Monetário Nacional, não só a política de abastecimento passa para o



Conselho, como a SUNAB não recebe qualquer direito de voto na questão. Mais ainda, na medida em que a Presidência do Conselho era conferida ao Ministro da Fazenda, nem mesmo o superior hierárquico da SUNAB podia decidir sobre a política.

Como se pode ver, o que a agência fora em 1964 e o que era cinco anos mais tarde, demonstra toda a trajetória descendente da política de abastecimento. Antes concertada, ela se diluía. Antes orientada para o consumidor de baixa renda, ela o perde de vista, submergido no esforço de crescimento. A agência cheia de poderes dá lugar a um simples órgão fiscal.

O desempenho concreto da SUNAB durante o período é caracterizado pela evitação dos problemas realmente polêmicos. Restrita ao papel da fiscalização, pela retirada dos demais, o órgão fraco em que se tornara é incapaz de manter um quadro de pessoal qualificado e bem remunerado. A corrupção que sempre ronda uma agência de controle se torna um problema quase insolúvel, ao mesmo tempo que a falta de treinamento e escolaridade rebaixa sensivelmente o nível dos serviços de orientação aos comerciantes e produtores que continuavam sob sua alçada.

A corrupção e a falta de qualificações são o reverso da moeda que se apresentou, e são facilmente explicáveis pela decadência do órgão. Sua ação vai se traduzindo cada vez mais em medidas de pequena importância, como o tabelamento de serviços de lavanderia e de entradas para estádios de futebol. De significativo, resta-lhe apenas o Departamento de Trigo, órgão maior da política tritícola, com ação que se reflete no tabelamento do preço do pão.

Ao mesmo tempo que caía a SUNAB, outras agências despontavam, das quais interessa essencialmente o CIP. A partir de fins de 69, o CIP se torna o único órgão a possuir atribuições de fixação de preços e as Portarias que a SUNAB expede, tabelando gêneros em falta ou essenciais, como pão e leite, provêm do



CIP ou da Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda. Resta-lhe apenas o papel de endossar as decisões vindas de fora.

#### A SUNAB de 1970 AO PRESENTE

Após sofrer todas estas quebras, a SUNAB entra em período de relativa calma, assinalada por mais uma perda e pela definição de sua posição atual. A perda foi de mais uma responsabilidade, a de supervisionar o Grupo Executivo de Movimentação de Safras, GREMOS, que, pelo Decreto nº 75.776, de 26 de maio de 1975, foi transferida à CIBRAZEM. A definição foi de seu enquadramento dentro do Sistema Nacional de Abastecimento, criado com o Decreto nº 74.158, de 6 de junho de 1974, que instituiu, também, o Conselho Nacional do Abastecimento, CONAB, objeto de relatório específico.

Nestes sete anos, a SUNAB, especialmente após a mudança de administração em 1974, tem tentado redefinir seu papel, encontrando uma nova vocação. Ela, como se verá a seguir, en-saia uma mudança em seu quadro de pessoal, com maiores qualificações e melhor remuneração. O mais importante, contudo, é observar que ela é hoje uma instituição em procura de missão, ao mesmo tempo que continua a executar as atribuições que lhe restaram. Para compreender melhor estas afirmativas, passa-se a uma análise da atual estrutura e desempenho do órgão.

#### SUNAB: ESTRUTURA E RECURSOS

A SUNAB é hoje uma autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, encarregada de dar execução à política de abastecimento formulada pelo CONAB, no que se refere a "alimentos in natura e industrializados, produtos animais e vegetais, bens e serviços relativos às atividades da agropecuária e da pesca", segundo seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 671, de 17 de setembro de 1975. É desnecessário enfatizar a distância para com o projeto inicial.



Ela se estrutura em Gabinete, Procuradoria, As sessoria de Segurança e Informações e Secretaria de Planejamento, que funcionam ao lado do Superintendente. Além delas existem seis Departamentos, de Pesquisa e Estudos de Mercado, de Controle e Fiscalização, de Trigo, de Administração, de Finanças e de Pessoal. A SUNAB conta, também, com 25 delegacias nos Estados e Terri tórios, à exceção de Fernando de Noronha. Estas se subdividem em dois tipos, sendo de "classe A" localizadas na Bahia, Ceará, Dis- trito Federal, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo. Nas de mais unidades da federação, existem delegacias "classe B". A dife rença entre ambas está na complexidade da organização, sendo que as primeiras replicam praticamente a estrutura do órgão central, com exclusão do Departamento de Trigo e das seções anexas à Su- perintendência.

Uma análise comparativa apenas formal da estru turação atual da SUNAB e o primeiro Regulamento, aprovado pelo De creto nº 51.620, de 13 de dezembro de 1962, é muito sugestiva. Em 1962, a SUNAB era composta de um Conselho Deliberativo, formado pelos representantes de todos os Ministérios, das burócracias téc nicas dominantes - Banco do Brasil, BNCC, BNDE e SUMOC - e dos ór gãos regionais de planejamento; por um Conselho Consultivo, forma do por representantes da Confederação Rural Brasileira, da Confe deração Nacional da Indústria, da Confederação Nacional do Comér- cio, da Federação Nacional dos Economistas Profissionais, da Fede ração Nacional dos Jornalistas Profissionais, e da União Nacio- nal das Cooperativas; por "três representantes dos trabalhadores" e por uma Secretaria-Executiva. Pela constituição dos órgãos cole giados percebe-se que se assegurava sempre maioria às propostas do Executivo, lugar central onde o pacto populista se assentava.

A Secretaria-Executiva da SUNAB de então era composta por Procuradoria, Serviço de Divulgação, Departamentos e Delagacias. Os departamentos, em número de cinco, eram de Planeja mento, a quem cabia realizar estudos e pesquisas, de Abastecimen- to e Serviços Essenciais, com Divisões de Produção e Aquisição,



de Armazenamento, de Transporte, de Distribuição, de Industrialização e de Serviços Essenciais, o Departamento de Assistência e Educação Alimentar, o de Controle e Inspeção, e, finalmente, o de Administração.

Cotejando-se esta estrutura com a presente, pode-se perceber a perda de funções tantas vezes referida. A SUNAB de hoje, se se olha em mais detalhe seu organograma, tem cinco dos seis departamentos voltados quase exclusivamente para dentro de si mesma. Vale notar também que o número de seis foi alcançado pela elevação ao status de Departamento de antigas Divisões do Departamento de Administração. O único que é externo, o de Controle e Fiscalização, termina, assim, por dar a imagem da instituição perante a sociedade.

De acordo com o exposto, os mais graves problemas do órgão vieram a ser o quadro de fiscais, a falta de qualificação em geral do pessoal e a baixa remuneração.

Diante da situação decidiu-se por mudança do quadro e dos salários dos Fiscais, abrindo-se concurso público, que exigia curso superior e prova de seleção relativamente rigorosa. O resultado foi a contratação de 448 novos fiscais de Abastecimento, com vencimentos de aproximadamente Cr\$12.000,00<sup>(5)</sup>, considerado competitivo a nível de mercado pois a maioria é de recém-formados. A médio prazo, contudo, a remuneração tende a ficar defasada em se tratando de profissionais com mais de três ou cinco anos de experiência. Isto poderia, em princípio, ser solucionado pela adoção, para o Fiscal de Abastecimento, da política utilizada para Fiscais Tributários (Federais ou Estaduais), onde além da parte fixa existe outra variável decorrente da produtividade alcançada, o que dependeria de aprovação do DASP naturalmente.

Apesar dessa reestruturação, o quadro de Fiscais ainda é pequeno para fazer face às responsabilidades. A

(5) Foram aproveitados cerca de 60 antigos Fiscais, que possuíam Curso Superior.



prova disto é que no ano passado a fiscalização da comercialização dos estoques de entressafra de carne bovina teve que ser antecipada, para permitir que as equipes pudessem ser mobilizadas em mais de um lugar. A tática das "Ações de Impacto" tem também origem na escassez de fiscais. Estas consistem na escolha de um comerciante faltoso para "bode expiatório", que, com bastante estardalhaço, inclusive cobertura da imprensa é multado por suas infrações. A expectativa é que os demais, com receio, passem a agir dentro das normas legais.

A melhoria do quadro de fiscais é acompanhada por um esforço de fazer com que a situação do restante do pessoal se altere substancialmente, tanto em número como em qualificações. Para tanto espera-se que os 2.024 funcionários, sejam, no final de 1977, 3.124. Também em qualidade, antecipam-se transformações significativas até o final deste ano, como se poderá constatar pelo quadro I.

#### QUADRO I

SUNAB - PESSOAL ATUAL E PLANEJADO - 1976/77 - %

INSTRUÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	SITUAÇÃO ESPERADA PARA O FINAL DE 1977
SUPERIOR	20,9	32,0
2º GRAU	26,8	50,0
1º GRAU	21,8	-
1º GRAU INCOMPLETO	30,3	18,0

Fonte: Gabinete da Presidência da SUNAB



O problema de recursos humanos da SUNAB, decorrente, em parte, da rigidez salarial própria das autarquias, poderia, em princípio, ser enfrentado com uma alteração da situação jurídica, já que a receita proveniente das multas a torna quase auto-suficiente. Nos últimos meses, inclusive, a arrecadação tem crescido tanto que as delegacias foram advertidas pela Administração Central para o perigo dos excessos de competição e de imagem frente aos comerciantes.

Os delegados tem-se empenhado em provar que suas respectivas delegacias são as mais eficientes, através de maior receita. Segundo a Direção, a SUNAB deve funcionar como orientadora dos comerciantes, não atuando na primeira irregularidade, mas apenas em casos de persistência ou reincidência.

#### SUNAB: DESEMPENHO RECENTE

Em decorrência da legislação que criou o CIP e o CONAB, a SUNAB foi sendo gradativamente afastada dos territórios que lhe pertenciam no passado. A intervenção no domínio econômico para a qual fora desenhada perde o sentido quando se retiraram as atribuições mais importantes, com a transferência para o CIP da decisão sobre preços e ao CONAB da formulação da política global de abastecimento. Restam-lhe áreas residuais e funções complementares destes órgãos, executando e fiscalizando suas deliberações.

Sua intervenção exclusiva na fixação de preços se limita, hoje, à área de serviços, terra de ninguém, aonde ela é chamada ocasionalmente. À medida em que surgem agências setoriais, porém, mesmo estas terminam por sair de sua jurisdição. Isto se deu na questão dos preços de entradas de cinema que, depois da criação do INC, e da EMBRAFILMES, passou a ser de sua competência, apesar de larga batalha judicial que dera ganho de causa à SUNAB, confirmada como competente para esta fixação por decisão do Tribunal Federal de Recursos. Fazem ainda parte dos serviços



sob sua alçada lavanderias, bares e restaurantes, entre outros.

Durante um breve período, ela foi, inclusive, responsável pela fixação de preços máximos para taxas e anuidades escolares. Isto se deveu ao Decreto-Lei nº 422, de 20 de janeiro de 1969, mas, três meses depois, pelo Decreto-Lei nº 532, de 16 de abril de 1969, essas atribuições eram transferidas para o Conselho Federal de Educação e seus equivalentes nos Estados, onde se constituíam Comissões de Encargos Educacionais, nas quais haveria representantes da SUNAB.

Em situações especiais, a SUNAB tem atuado em áreas inteiramente estranhas aos objetivos estabelecidos pelo Decreto nº 75.730, de 14 de maio de 1975, que dispõe sobre sua estrutura e finalidades atuais. Foi assim que ela tabelou ingressos em estádios de futebol em Porto Alegre, para coibir os preços excessivamente elevados que eram cobrados.

Nas áreas definidas pelo CONAB, a SUNAB continua competente para baixar atos de intervenção, tabelando preços de produtos básicos e fixando formas de comercialização. Seu papel se restringe, contudo, ao endosso de decisões tomadas em outras instâncias. Por outro lado, o papel de fiscalização continua a ser seu.

Este, a rigor, deveria ser exercido apenas supletivamente, complementando a ação de órgãos estaduais e municipais. Na prática, a SUNAB, com todas as suas deficiências, é a única agência que fiscaliza no varejo. A impossibilidade flagrante de sucesso nesta missão não deve, portanto, ser creditada exclusivamente ao órgão. Ele exigiria que a máquina pública como um todo estivesse empenhada realmente na questão, e não que fosse relegada como menor.

A ação fiscalizadora da SUNAB, mesmo depois de esvaziada pelo seu último Regimento, continua a incidir marcada -



mente sobre produtos que possuem agências específicas. No âmbito do próprio Ministério da Agricultura, o Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal, DIPOA e o Departamento Nacional de Serviços de Comercialização, DNSC, são órgãos fiscais no ramo alimentício, que, embora dirijam a maior parte de sua atenção ao interior do parque produtivo, possuem competências para agir no varejo. No caso do Ministério da Saúde, e dos Sistemas Estaduais e Municipais de Saúde, a situação é menos clara, pois lhes cabe uma fiscalização em muitos pontos idênticas à da SUNAB.

Na situação de precariedade geral em que vive o setor fiscal do Estado, a SUNAB não se destaca. É verdade que ela se propõe a uma ação mais eficaz, na medida em que amplia e melhora seus quadros. Consciente, porém, de que seria impraticável que viesse a ter todos os fiscais que seriam necessários para exercer um controle real da comercialização de alimentos, ela passa a se utilizar do expediente das "ações impacto", já referidas, e tenta redirecionar-se para nova modalidade de intervenção. Esta, consubstanciada no Plano Diretor de Comunicação, será discutida a seguir.

A ação fiscal que o órgão vem executando tem duas vertentes básicas. De um lado, está sua fiscalização tradicional, posta em movimento tanto por indivíduos que recorrem a ela, como por si própria. Ela é feita, em princípio, sobre qualquer estabelecimento comercial e, na constatação de irregularidades, o responsável pode ser autuado, cabendo-lhe penas que variam da apreensão da mercadoria à decretação do fechamento do estabelecimento. Como a Lei Delegada nº 5 não foi revogada, pode-se até dizer que à SUNAB sobram poderes punitivos.

De outro, há uma vertente nova, representada tanto pelas medidas de impacto, quanto pelos acordos com os comerciantes, como o que preside à Lista CIP-SUNAB. No primeiro caso, a SUNAB, atualmente por recomendação do CONAB, pune um dos

responsáveis por fraudes ou elevações excessivas de preços em áreas fora da ação do CIP, como a de alimentos não processados, na expectativa de que a ~~meta~~ corrija a situação, tornando desnecessária sua fiscalização.

A segunda tem em comum com esta o mesmo abandono do papel fiscal. A nova vertente da fiscalização, portanto, é de não-fiscalização, seja pela certeza da impossibilidade, seja pela procura de outros objetivos tidos como maiores.

A Lista CIP-SUNAB, objeto de análise mais detida no trabalho sobre o primeiro órgão, pode ser, assim, concebida como um recurso para alcançar uma meta mais importante. Como se viu, ela é fruto da antiga Campanha de Defesa da Economia Popular, CADEP, estimulada pela SUNAB em épocas passadas e melhores.

Em sua mecânica, a Lista define uma cesta de produtos básicos, que têm seu preço mais zelosamente acompanhado pelo CIP. A seguir, em cada uma das capitais onde funciona, realizam-se reuniões com as Associações de Supermercados, que se comprometem a rebaixar suas margens de lucro nestes produtos e se obrigam a oferecê-la integral e constantemente.

Formulado desta maneira, não há qualquer reparo a ser feito. No entanto, seria ingênuo presumir que as Associações, que podem aderir ou não à Lista, o fazem com os olhos postos no bem-estar do consumidor. Existe algo que ganham e esse algo quem pode dar é a SUNAB.

O preço para conseguir a adesão dos supermercados é a promessa de não fiscalizá-los. Ou seja, fecham-se os olhos para todas as irregularidades, todas as ilegalidades e todas as mazelas que o comerciante ache por bem fazer, desde que ele voluntariamente se inclua no rol dos que fazem campanha pela economia popular.

O preço que a SUNAB paga é muito diferente. Ela



silencia ante os mais palmares agravos à legislação que defende, tolerando a comercialização em condições que proíbe, acobertando a venda de produtos deteriorados e permitindo a impunibilidade dos responsáveis. Exemplo especialmente evidente destas observações foi a continuada comercialização de carne estragada por um supermercado da cadeia Pão-de-Açúcar. Este fato, ocorrido em Minas Gerais, foi detectado e confirmado pela Delegacia de Ordem Econômica local, que tem quatro policiais com primário incompleto para vigiar todo o Estado.

É interessante notar que a Lista CIP-SUNAB, em seu funcionamento, vai de encontro a toda a lógica que se poderia esperar. Se há alguma vantagem na oligopolização do varejo, ela estaria em que torna muito mais fáceis as condições de fiscalização. Havendo um, dois ou poucos lugares onde se concentram majoritariamente as vendas, tanto diretas como indiretas, pela compra dos varejistas das periferias urbanas, o órgão fiscal teria uma grande facilidade para atuar, sem ter de correr à cata dos comerciantes dispersos. Como se viu, isto é o inverso do que ocorre.

Na decorrência destes fatores, a SUNAB abdica de fiscalizar locais onde a maior parte das populações urbanas faz suas compras, condenando-se, por eles, à tarefa inglória de lutar contra o pequeno varejista, procurando-o pelas cidades afora.

Estes efeitos não são descobertas deste trabalho. De forma mais ou menos clara eles são, inclusive, conscientes para a instituição. Ressalta-se, ainda uma vez, que não seria justo cobrar de um órgão em quarto minguante os poderes e a força que lhe foram subtraídos. Por trás da Lista CIP-SUNAB existe projeto maior, que torna aceitáveis para a SUNAB os preços que paga.

Trata-se do fato de que é assim que se consegue que os produtos básicos estejam disponíveis e tenham preços algo menores do que alcançariam em outras condições. A lógica da Lista é, portanto, a lógica do abastecimento em suas motivações mais primitivas.



O profundo contraste entre esta forma de as segurar os gêneros essenciais, diminuída, abastardada e complacente, e o que um dia se pensou e se chegou a executar neste campo, diz mais, contudo, sobre a natureza do sistema político, do que sobre o órgão que carrega as evidências da culpa.

#### SUNAB: PERSPECTIVAS

Presa das tendências de seu passado e dos compromissos que veio assumindo para lograr algum êxito em sua missão, a SUNAB é hoje um órgão que busca um novo papel e um lugar mais sólido onde existir. Das antigas atribuições, como se viu, resta pouco, e o órgão tem duas linhas discerníveis no seu futuro.

De um lado, pode se tornar o simples executor de decisões que recebe prontas. De outro, na medida em que alcance nova imagem perante a sociedade e defina área de sua inteira e exclusiva responsabilidade, pode justificar-se como instituição, encontrando novo sentido.

Na definição de sua equipe dirigente, a intervenção eficaz no abastecimento passa ao largo das simples atribuições de fiscalizar e punir, incidindo sobre as condições de produção, de transporte, de preço e de estímulos fiscais. Não custa lembrar que era exatamente a isto que os legisladores chegaram depois de 30 anos de política de abastecimento e que a SUNAB era precisamente o órgão para tanto. O fato, porém, é que ela não é mais.

A SUNAB foi se isolando no papel desagradável de fiscal, em um contexto onde se favorecia a liberdade empresarial para estimular o crescimento econômico, assumindo a figura do estraga prazeres. Visível para a sociedade, que nela lembrava o órgão que já não queria ser, ela se via presa de forças conflitantes.

Os ingredientes para a mudança estavam pron-



tos. As lideranças do órgão, os fiscalizados e aqueles que queriam mais fiscalização, poderiam ser todos contentados, em uma solução perfeita que torna a SUNAB fiscal sem ser, os reclamantes em colaboradores e os queixosos em auxiliares. "Cada Consumidor um Fiscal" é a palavra de ordem do projeto de fortalecimento institucional, que traria, além disso, benefícios indiretos, como mais re cursos e mais contratações.

Antes, porém, de se lançar à nova tarefa, era preciso que a imagem do órgão se alterasse. Duas estratégias foram postas em prática.

A primeira foi de novo relacionamento com a im prensa. De uma desconfiança total, evoluiu-se atualmente para um contato dos mais amigáveis. Atualmente, existe uma sala especial, bastante confortável e com cafezinho, a disposição dos repórteres.

A SUNAB tem procurado não escamotear informações e comunicar de primeira-mão aos jornalistas todo fato de maior importância. Em contrapartida, espera-se que os mesmos não divulguem antecipadamente notícias não liberadas e demonstrem uma maior simpatia para o órgão. A fim de ampliar, ainda mais, este contato, a SUNAB quase todos os meses convida os repórteres para um jantar de confraternização, em um restaurante de nível. A. Segundo a Assessoria da Direção, esta política tem-se mostrado extremamente frutífera.

O relacionamento com a classe política, subestimada por várias Administrações anteriores, foram de outra parte reativadas. Hoje, procura-se, sempre que possível atender as demandas de Senadores e Deputados, independentemente do partido a que pertençam.

Se, por um lado, parece óbvio que tal atitude fortalece institucionalmente a SUNAB, o que é aliás a intenção explícita da atual Direção, não se sabe até que ponto é realiza



da sem comprometer a proteção ao consumidor.

Entretanto, a maior cartada para o fortalecimento institucional será dada com o Plano Diretor de Comunicação da SUNAB, a ser lançado ainda em 1977.

O lançamento inicial está previsto para 9 Unidades Federativas: São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Pará. Posteriormente, deverá ser estendida para todo o país.

O Plano de Comunicação pretende, além de divulgar institucionalmente a SUNAB, incrementar a participação popular na fiscalização. Para tanto, em cada Delegacia, será destacada uma equipe própria, especialmente treinada, para receber as denúncias.

Acredita-se que a Campanha acarretará maior trabalho para outros órgãos que atuam na área do consumidor, como o DIPOA, INPM, CADE, entre outras. Em virtude disto, a SUNAB, ultimamente, tem procurado entrar em contato informal com todos estes órgãos. Ainda não se decidiu se receberia, ela, própria todas as denúncias e posteriormente as encaminharia aos órgãos competentes, ou orientaria o interessado para que ele entrasse diretamente em contato com a instituição conveniente.

Segundo a SUNAB, a desinformação do público quanto aos órgãos que devem recorrer para sua proteção é imensa. Ela recebe denúncias as mais diversas e esdrúxulas possíveis, tendo recebido, inclusive, reclamações referentes à existência de casas de tolerância em bairros familiares.

O Plano pode ser dividido em Campanha de Relações Públicas (informação) e Campanha de Publicidade (educação). Esta última abrangerá praticamente todos os meios de comunicação de massa, da seguinte forma:



1. jornal, utilizando tanto os cadernos de noticiário (entrevistas, declarações, etc.) como o de classificados (matéria paga).

2. rádio, propaganda em programas "líderes de audiência" e jingles em diversos horários comerciais.

3. TV e cinema, noticiário e documentário como Propaganda Governamental, através da AEPP.

A Campanha de Relações Públicas se fará através dos seguintes instrumentos:

a. Seminários Internos com o pessoal da SUNAB.

b. Palestras em Associações de Defesa do Consumidor. Embora estas Associações sejam ainda fracas e pouco representativas, a SUNAB mantém bom relacionamento com a existente no Rio Grande do Sul. A Associação de Proteção ao Consumidor, APC, tem servido, até o momento, como intermediária de demandas mais veementes dos consumidores, além de filtrar reclamações improcedentes ou fora da alçada da SUNAB.

c. Palestras em Associações Comerciais. Apesar de previstas, a Assessoria da Direção da SUNAB não acredita na eficiência, e nem sequer na realização das mesmas, em virtude da animosidade destas em relação à SUNAB.

d. Trabalho junto a líderes de opinião.

e. Ações de Impacto, como as descritas anteriormente.



f. Palestra para classes produtoras, por setores. Aqui, talvez em menor grau, se reproduziriam as mesmas reações das Associações Comerciais.

g. Seminários em clubes.

h. Palestras em Sindicatos.

i. Palestras em Clubes de Amigos de Bairro.

j. Conferências em quartéis. Segundo a SUNAB, a receptividade por parte dos soldados e a colaboração dos oficiais tem sido boa.

l. Veículos próprios. Seria a divulgação de folhetos, cartazes e quadrinhos sobre a SUNAB, e os direitos do consumidor, além da utilização de "mala direta".

Deste último instrumento, as autoridades esperam uma grande performance. Como as Resoluções da SUNAB são de publicação restrita, supõe-se que um grande número de comerciantes não as cumpre simplesmente por falta de conhecimento.

Segundo esta lógica, o pequeno comerciante do interior, ao receber a correspondência da SUNAB, lembrando-lhe a obrigatoriedade do cumprimento das principais Resoluções em seu ramo, além de ter seu nível de informação aumentado, sentir-se-ia mais controlado.

Resta saber a reação deste comerciante após o recebimento da segunda ou terceira mala direta, sem que as condições de fiscalização tenham mudado.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDINAÇÃO GERAL

## **4.2 COMPANHIA BRASILEIRA DE ALIMENTOS**



#### 4.2 - COMPANHIA BRASILEIRA DE ALIMENTOS

Dentre as instituições que se estudam neste trabalho, a Companhia Brasileira de Alimentos, COBAL, é a única empresa pública. Este fato não deixa de ser notável, e poderia ser explicado de duas maneiras básicas.

Por um lado, pode ele decorrer do diagnóstico de que o funcionamento do mercado tradicional de medicamentos e alimentos é tal que torna desnecessária esta forma de intervenção que se vem acentuando e consolidando no período mais recente. Nesta ótica, bastariam as empresas privadas, supervisionadas, estimuladas e fiscalizadas pelo Estado, para promover o acesso destes bens, em volume, qualidade e preço, à maior parte, senão à totalidade, da população brasileira.

É duvidoso que se tenha chegado a uma conclusão deste tipo, pois 60 anos de política de abastecimento demonstraram o contrário. Além disso, o ritmo e a intensidade da intervenção em outras áreas têm sido tal, que a tese da participação apenas supletiva e complementar cai por terra. Não apenas nas áreas onde a iniciativa privada deixa de ser atraída, ou se revela incapaz de desempenho, o Estado chama a si o papel de investidor, mas também em setores onde existe mercado, no qual entra competindo.

Por outro lado, a ausência de empresas públicas nos setores de medicamentos e alimentos, feita a única exceção da COBAL, pode decorrer da dificuldade em intervir, tanto pelo retorno no problemático, quanto pela existência de interesses cristalizados, a bloquear a ação do Estado. Esta parece uma explicação mais convincente.

No entanto, a situação atual do mercado destes bens, porque a vasta maioria da população não pode se abastecer de produtos essenciais, exige nova presença do Estado. A lógica empre



sarial não deve deter iniciativas que tenham por objetivo bens sociais ou coletivos, mas mesmo ela pode ser satisfeita. A soma de oposições que se levantam a intervenções desta ordem não devem bastar para impedi-las, mesmo porque recebem legitimação e concordância do restante da sociedade.

A COBAL é exemplo de uma solução possível para os problemas do abastecimento deste tipo de gêneros. Não se quer dizer que seja ela um modelo normativo acabado, a ser adotado sem questionamento. Antes, o que se procura enfatizar nas páginas que se seguem é que pode uma empresa pública ter papel importante e necessário no campo da proteção ao consumidor, desde que tenha um olho posto em seu crescimento e outro no bem-estar da população.

A análise apresentada da COBAL privilegia suas linhas de atuação no presente, discutidas por projeto específico. Deles ressalta a imagem de uma instituição com problemas e desacetos, mas que, frente às demais investigadas neste trabalho, se destaca claramente. Tanto a parte histórica, como sua estrutura, recebem, conseqüentemente, atenção menor, a não ser nos aspectos instrumentais para compreender seu desempenho.

É indispensável ter-se em mente que há um reverso do quadro aqui esboçado. Há que ter em conta a situação concreta de amplas parcelas da população que não podem ser atingidas dentro da programação de uma instituição que se move empresarialmente, por menos ávida de lucros que seja. Resta, portanto, uma área que não pode ser coberta por agência como a COBAL, na qual o raciocínio tem de ser outro. Nestas, as faixas de retorno deveriam ser tão baixas que tornem os bens acessíveis, condição que em princípio elimina a solução de empresa.

#### COBAL: Aspectos Históricos

A COBAL foi criada em momento muito particular da história recente, os inícios dos anos sessenta, caracterizado



pelo modelo populista e trabalhista radicalizado. Desse contexto, a instituição recebeu influências, ligando-se a iniciativas em várias frentes, especialmente as que se referiam à definição de uma política para o abastecimento das populações de baixa renda, dos gêneros essenciais. Esta, tratada mais detidamente na análise da Superintendência Nacional do Abastecimento, SUNAB, possuía profundas raízes no passado brasileiro, e se tinha consolidado progressivamente, à medida em que se fortalecia o Estado e que se reconfirmavam os vários compromissos populistas.

Sintoma e sinal dessa consolidação era a diversificação gradativa das frentes de intervenção do Estado para promover o abastecimento. Na República Velha, ao lado de medidas ad hoc para acalmar a grito das populações urbanas, a ação pública se restringia praticamente à frente jurídico-repressiva. Durante o Estado Novo, a ela se agregou a frente institucional, com a colocação em funcionamento de agências próprias para realizar esses objetivos. Na quadra histórica em questão, soma-se às anteriores nova frente, desta vez empresarial. É nela que se pode compreender a criação da COBAL.

Em termos imediatos, decorria de uma das provisões da Lei Delegada nº. 5, de 26 de setembro de 1962, que, ao organizar a SUNAB, dava-lhe poderes para tomar "quaisquer medidas" para assegurar o abastecimento. No mesmo dia, pela Lei Delegada nº. 6, era a SUNAB autorizada a constituir empresa pública para participar no abastecimento nacional, na comercialização de alimentos essenciais, ou em carência, e na regulação dos mercados, quer supletivamente, quer atendendo áreas a que a iniciativa privada não chegava, suas competências eram de comprar, transportar, vender, importar e exportar gêneros alimentícios e os bens necessários às atividades agropecuárias, à pesca e à indústria de alimentos.

Também do mesmo dia era a Lei Delegada nº. 7, que autorizava a SUNAB a fundar uma segunda empresa, a Companhia Brasil



leira de Armazenamento, CIBRAZEM, a quem competia armazenar os mes mos tipos de produtos, regular mercados e atender situações de ca rência, com papel inclusive financeiro, podendo emitir warrants e outros títulos negociáveis. Abria-se também nova perspectiva com a autorização de que a CIBRAZEM instalasse máquinas de beneficiamento para semi-industrialização. Era perceptível o delineamento de nova frente de intervenção, diretamente produtiva, mas que seria abortada logo a seguir.

COBAL e CIBRAZEM representavam uma concepção diferente das estratégias necessárias para se alcançar os objetivos de abastecer as populações mais pobres. Até então, a presença do Estado se restringia a estabelecer agências com atribuições exclu sivamente reguladoras, apoiadas em poderes legais substanciais, mas sem chamar para si mesmo a responsabilidade de fazer com que os gêneros chegassem ao consumidor. A partir desse momento, o Estado as sume este encargo, ampliando e alterando qualitativamente o estilo da intervenção.

A subordinação das duas empresas à SUNAB, por outro lado, fazia delas executoras das diretrizes globais da políti ca de abastecimento, vinculando-as a projeto maior e outras insti tuições. Na verdade, a COBAL se configurava basicamente como o departamento de compras do sistema institucional capitaneado pela SUNAB, enquanto que a CIBRAZEM seria seu armazém geral. O formato de empresa dava maior desembaraço e flexibilidade que a solução de departamento, ao mesmo tempo que criava a possibilidade de recei tas próprias e, no limite, de autosuficiência.

Para a COBAL era assegurada sobrevivência ilimitada, pelo dispositivo que a tornava a vendedora preferencial de a limentos para "os órgãos federais, as Forças Armadas e as socieda des de economia mista da União", que eram obrigados a convidá-la para suas concorrências. Tendo a preferência do maior comprador do país, a COBAL deveria zelar apenas para que seus preços não fossem superiores aos das empresas privadas, o que não seria difícil pela



escala de suas operações.

Não se deve perder de vista que a COBAL se inseria em um sistema de agências complexo e voltado para vários objetivos. Ao seu lado, continuavam a funcionar, geridas tecnicamente pela SUNAB, instituições que possuíam, inclusive, pontos de venda de alimentos. Destas, a mais importante era o Serviço de Alimentação da Previdência Social, SAPS, que veio a ser extinto apenas em 1967, pelo Decreto nº. 61.975, de 27 de dezembro.

O SAPS, criado durante o 2º governo Vargas, tinha a atribuição de comercialização de alimentos ao lado de outras mais essenciais, as de suprir as deficiências nutricionais das populações de menor poder aquisitivo, distribuindo alimentos aos atendidos pela Previdência Social, e instalando refeitórios e restaurantes, onde eram servidas refeições a preços abaixo do custo. A comercialização, através de postos próprios, tornou-se posteriormente área importante, sendo o SAPS capaz de oferecer produtos a preços muito aquém dos cobrados pelo mercado, dada a escala de suas compras e o subsidiamento de transportes e instalações.

Em decorrência, o SAPS veio a tornar-se alvo de demandas da população, que exigiam dele a abertura de novos estabelecimentos, enquanto que controlá-lo passava a ser crítico nas disputas eleitorais. Bem cedo seguiria, portanto, a trajetória de outras instituições criadas durante a fase getulista, como a Comissão Federal de Abastecimento e Preços, COFAP, seus órgãos satélites e o Serviço de Assistência Médica de Urgência, SAMDU. Elas se constituíam em arma poderosa do clientelismo e eram, em vários Estados, controladas pelo PTB.

Com a criação da COBAL, o SAPS se restringia, na prática, ao papel distributivo, algo semelhante àquele que o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, INAN, desempenha, e à gestão de restaurantes nas grandes cidades, linha de atuação abandonada mais tarde. O Estado reservava, assim, à COBAL, parte nobre da



ação do SAPS, a que angariava mais apoio e que apresentava maiores potencialidades de sucesso financeiro.

É importante notar que a COBAL devia operar volta para uma população diferente daquela que restava ao SAPS. Para esta, o formato empresarial não se adequava, pela sua real incapacidade de conseguir no mercado os gêneros indispensáveis a seu sustento.

O fundamental, contudo, é que a COBAL fazia parte de um esforço sistemático de criar uma rede institucional voltada para o consumidor de baixa renda, que tinha de ser abastecido do essencial a preços acessíveis. Era, sem dúvida, uma empresa, garantida por um mercado institucional cativo, mas que devia se orientar para este tipo de comprador, o verdadeiro objetivo da política.

Nem é sequer possível analisar o desempenho da COBAL neste período. Conforme se discute na análise da SUNAB, a política de abastecimento, com estas finalidades, é gradualmente abandonada a partir do fim do populismo em 1964. Quando se retirou o alento básico que a sustentava, ela entra em decadência, mensurável pela trajetória da própria SUNAB. A COBAL não é contudo, afetada como sua antiga supervisora, mas redefine seus objetivos, sem necessariamente incluir os antigos destinatários de sua ação.

Sua definitiva retirada da órbita da SUNAB, pelo Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, portanto, vem apenas coroar a independência que a instituição já possuía de fato. Por outro lado, a estrutura de empresa se sintoniza melhor com os novos rumos da política, fazendo da COBAL uma agência que recebe novas e fundamentais atribuições à medida que passa o tempo, enquanto que autarquias e departamentos, de forma geral, estacionam ou decaem.

Assim, a COBAL é dos poucos órgãos do período po



pulista que sobrevive com suas competências e poderes quase intactos, sendo-lhes acrescentados outros, como o de gestora do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, pelo Decreto nº. 70.502, de 11 de maio de 1972.

Na atualidade, a COBAL se inclui no conjunto de instituições que recebe suas diretrizes do Conselho Nacional de Abastecimento, CONAB. Perante ele, volta a possuir as missões de um grande departamento de compras, tanto para realizar os Estoques Reguladores, como para atender a situações de emergência. A elas se agregam outras, fruto do passado do órgão, baseadas essencialmente no que dispõe a Lei Delegada nº. 6.

Procede-se, a seguir, a uma rápida descrição de sua estrutura atual e à análise do desempenho da COBAL, através de suas principais linhas de atuação.

#### COBAL: Estrutura Cental

A COBAL é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, nos termos do Decreto-Lei nº. 200, já referido. Possuindo, portanto, personalidade jurídica própria, é uma sociedade por ações, subscritas pela União e pelas Unidades Federadas, sendo que a primeira participa na proporção mínima de 51%. De acordo com seus Estatutos, aprovados pela Assembléia Geral de 14 de março de 1975, seu capital é de CR\$ 260.155.000,00, dividido em ações de CR\$ 1.000,00. Sua sede e foro são no Distrito Federal e não tem prazo de duração.

Em sua estrutura, a COBAL possui três níveis básicos, Diretoria, Conselho Fiscal e Assembléias Gerais. A primeira é formada por um Presidente, um Diretor Comercial e um Diretor Financeiro e Administrativo. O Conselho Fiscal é composto de três membros efetivos e três suplentes, cabendo-lhe fiscalizar as contas da empresa. As Assembléias Gerais, tanto Ordinárias, que são anuais, como Extraordinárias, sempre que necessário, são o órgão



soberano da COBAL, competindo-lhe tomar as contas, examinar e aprovar Balanços, eleger Diretores e fixar sua remuneração. Nas Assembléias, o Ministro da Agricultura é o representante da União.

Em relação à Lei Delegada nº. 6, as atribuições da COBAL foram substancialmente aumentadas. Pelos seus Estatutos, além das primitivas de comercializar alimentos e produtos destinados à agropecuária, à pesca e à indústria de alimentação, pode a empresa receber e distribuir doações; firmar convênios, inclusive de financiamento para o incremento e a melhoria do abastecimento em geral; efetuar operações financeiras com estabelecimentos de crédito; promover a criação de empresas congêneres a nível regional ou estadual; prestar assessoramento técnico-administrativo ao Ministério da Agricultura e outros órgãos vinculados ao abastecimento, e administrar bens e serviços. A estes todos, agrega-se uma última, a mais significativa, que permite à COBAL promover a organização e o funcionamento de centrais de abastecimento, entrepostos, mercados e "unidades para o beneficiamento e a industrialização de produtos alimentícios".

Algo semelhante era assegurado à CIBRAZEM, em 1962, apenas mais timidamente, com o eufemismo "semi-industrialização". A COBAL poderia, assim, no espírito da Lei, montar suas próprias fábricas e usinas de processamento. Se não o fez até hoje, pode vir a fazê-lo um dia, o que inauguraria de fato novo estilo de intervenção, talvez mais eficiente que os já ensaiados.

A Diretoria da COBAL delibera por maioria simples e se reúne pelo menos uma vez ao mês. O Diretor-Presidente é encarregado de dirigir, orientar e coordenar a Companhia, cabendo-lhe, especialmente, convocar e presidir às assembléias, representar a empresa e deliberar sobre pessoal. Às Diretorias Comercial e Financeira e Administrativa cabem as tarefas executivas. O Diretor da primeira é o responsável pela comercialização, pela manutenção dos estoques reguladores, pela exportação e importação de alimentos, pelo estabelecimento das condições de comercialização dos pro



duto da empresa e pela "promoção do aperfeiçoamento e melhoria da produção agropecuária". Frente a ele, o Diretor Financeiro e Administrativo fica com poderes reduzidos, sendo o encarregado das tarefas internas de pessoal, finanças e material.

Dos resultados apurados são deduzidas parcelas para cobrir reservas e perdas eventuais e destinados recursos para duas outras finalidades, a de "incentivar as atividades agropecuárias" e a de sustentar parcialmente outra empresa pública do Ministério da Agricultura, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, EMBRAPA.

Por sua estrutura empresarial, a COBAL tem sido utilizada por órgãos vinculados ao seu Ministério para contratar pessoal qualificado, livre dos obstáculos e da ação do DASP. Nessas operações, ela cobra altas taxas de over-head, o que definitivamente não é visto com bons olhos pelos contratantes.

#### COBAL: Desempenho Atual

Procede-se nesta parte a uma análise do desempenho da COBAL na atualidade, pela consideração de suas principais linhas de operação. Destas, destacam-se aquelas que dizem respeito mais direto à questão do consumidor.

Em sentido amplo, podem-se distinguir dois tipos básicos de atividades da COBAL, no espírito das atribuições originais que a Lei Delegada nº. 6 prescrevia. Recorde-se que estas se dividiam em funções de compra, venda e transporte e funções de regulação de mercados, tanto de forma supletiva como em áreas não atendidas pelas empresas privadas. Em relação à Lei, a alteração maior é a restrição, na prática, aos alimentos, deixando de lado o setor de produtos destinados à agropecuária e à indústria. Estes passaram de fato à órbita de outros órgãos, inclusive de outros Ministérios, voltados exclusivamente ao desenvolvimento e ao fomento da produção. O que se ganhou em maior coerência, por exemplo, na



transferência para o Ministério da Indústria e Comércio das responsabilidades de estimular a indústria de alimentação, perdeu-se, contudo, na possibilidade de uma política orquestrada de abastecimento.

A COBAL do presente continua a ter suas atividades concentradas nessas duas frentes.

Consideram-se funções de compra, venda e transporte as iniciativas de suporte a projetos específicos como o PRONAN, o PIN e o PROTERRA e as de participação na formação de estoques reguladores de produtos alimentares. Por outro lado, foram definidas como funções de regulação, o abastecimento de áreas não cobertas, as intervenções para evitar a oligopolização ou monopolição do abastecimento, a gestão das CEASA's, e o projeto de criação de Cadeias Voluntárias. Passa-se à descrição de cada uma.

#### Funções de Compra, Venda e Transporte

##### A) Suporte a Projetos Especiais

Perante projetos como o PRONAN, o PIN e o PROTERRA, a COBAL funciona como compradora e distribuidora de alimentos. Todos eles possuem importantes aspectos de fornecimento de gêneros, para suplementação de deficiências de dieta, e cabe à COBAL realizar as compras necessárias, ou receber as doações eventuais.

Para a instituição, trata-se de atividades de preocupação secundária. Decorrem de decisões tomadas em outros locais, que não se incluem diretamente nos objetivos que define para si e para os quais dedica seus recursos e seu pessoal. Por outro lado, o papel da COBAL é menor, agindo quase que exclusivamente como intermediária entre o produtor e o usuário. Na operação, o órgão pode chegar a receber dividendos, mas, na medida em que significa uma alocação não-desejada de seus esforços, são responsabilidades



que descartaria se formulasse livremente seus programas de atuação.

Na definição dos alimentos, na seleção das populações-alvo, na opção por uma ou outra área prioritária, a COBAL interfere apenas marginalmente. Resta-lhe, conseqüentemente, um âmbito restrito onde decidir, reforçando o caráter apenas executivo, que é, inclusive, percebido como encargo algo indesejável.

Este é um momento onde se pode perceber com clareza o efeito do formato empresarial, que pede autonomia para desenvolver-se. Escapando à lógica da COBAL enquanto empresa, seu papel de suporte a este tipo de projeto é ambíguo face ao comportamento das demais empresas públicas em outras áreas, imunes a pressões desta ordem.

Cobra-se da única agência com este formato no campo do abastecimento a submissão a outra lógica, fazendo com que ela seja empresa sem o ser integralmente. Não se quer dizer que isto seja incorreto ou equivocado, mas apenas ressaltar o tratamento diferencial que as demais recebem. Não custa lembrar que, em outros tempos, a política de abastecimento incluía campos muito distantes dos alimentos, como serviços básicos, combustíveis e materiais de construção da habitação. Em cada um destes, para apenas mencioná-los, existem hoje empresas públicas, que não têm outro limite que suas próprias decisões e as de política global.

#### B) Formação dos Estoques Reguladores

A idéia por trás da formação de estoques reguladores é simples. Existem produtos sujeitos a grandes oscilações no volume de produção, decorrentes de vários fatores, e que não são acompanhadas por contrações da demanda. Portanto, perante uma demanda constante, ou quase constante, a oferta oscila, ora sendo-lhe superior, ora inferior. A solução para controlar este efeito cíclico das curvas de produção é comprar e estocar no momento onde a oferta é maior que a demanda, e vender no momento inverso. É isso,



essencialmente, a política desses estoques.

Dela se espera, além da regularização do abastecimento, um segundo efeito: permitir que o produtor não seja forçado a vender a preços baixos no período de auge, pois os produtos serão vendidos depois, quando já não existir superprodução. Por outro lado, os preços de compra são determinados pelo momento onde oferta e demanda se equivalem, fazendo com que eles sejam artificialmente mantidos constantes.

Os produtos sobre os quais incide esta política são aqueles cujo ciclo de produção inclui um período de safra e outro de entressafra, onde a oferta diminui substancialmente. Dos produtos que fazem parte da dieta popular, existem vários nesta categoria, destacando-se a carne bovina, o leite e seus derivados, o arroz, entre outros. Insiste-se, na discussão que se segue, na carne bovina, por ser dos itens essenciais da política de estoques reguladores e por representar situação privilegiada para compreendê-la. Naturalmente, o argumento seria idêntico para outros produtos, consideradas suas especificidades.

O ciclo de produção na pecuária apresenta um período onde a oferta e a demanda são iguais, nos começos e nos fins da safra. No auge da safra, a oferta é maior, gerando uma situação onde os preços teriam de decair, para aumentar verticalmente o mercado, integrando os consumidores que não podiam comprar na situação anterior. Isto, evidentemente, rebaixa as margens de lucro, que poderiam ser compensadas pelo aumento na escala de vendas. No entanto, para que isto fosse possível, teria de se supor alta elasticidade-preço, o que é falso, para a carne bovina, por dois motivos.

Em primeiro lugar, a uma oferta muito aumentada não corresponde um perfil de compras significativamente diferente, pois o grosso de consumidores, de baixa renda, não pode trocar seus outros alimentos, social e culturalmente tradicionais, principalmente pela carne. Assim, as proporções de carne na dieta são razoavel



mente constantes, e o comprador não as aumenta perante estímulos apenas do mercado.

Em segundo, este momento de grande oferta é seguido, invariavelmente, pela entressafra, onde os preços se elevam, provocando a saída dos compradores mais pobres do mercado. Assim, a baixa elasticidade da carne é decorrência de seu próprio ciclo, se se considera que uma dieta é algo sólido do ponto-de-vista cultural e que se cristaliza, fazendo com que o consumidor de baixa renda regule sua alimentação pelo momento mais desfavorável do ciclo. A isto se agrega que a carne bovina não é perfeitamente substituível por outras carnes, exatamente porque uma alimentação não é coisa volúvel e oscilante.

Naturalmente, estas considerações são válidas para um perfil da distribuição de renda onde existe forte concentração nos estratos já mais ricos. Estes últimos têm uma dieta mais móvel, incluindo outros itens e outros substitutos, tanto por razões econômicas, como por outras culturais que as acompanham. Na medida, porém, em que este segmento do mercado é exíguo, não tem peso bastante para alterar todo o esquema, inclusive porque as carnes não possuem alta elasticidade-renda.

Por outro lado, a inevitabilidade da entressafra e conseqüentemente dos preços altos, só existe em função do nível tecnológico e das condições naturais das regiões produtoras. Pode ser evitada por várias medidas, tanto no manejo dos rebanhos, como na mais eficiente manipulação de pastagens e forragens. Pode continuar a existir, em termos climáticos e vegetais, mas deixa de se manifestar economicamente. Isto sem considerar zonas de produção onde ela inexistente ao nível natural, não passando de recurso ou licença terminológica a referência à entressafra e seus efeitos.

É nesse contexto que a política de formação de estoques reguladores de carne bovina pretende intervir. Em sua mecânica, ela parte de uma definição do volume do estoque necessário,



cálculado pelo consumo no ano anterior e corrigido pelo aumento da população. A seguir, definem-se as quotas que cada produtor vai fornecer, excluindo-se aqueles que em anos anteriores descumpriram algum elemento contratado. Estas quotas são compradas pela COBAL e entregues à CIBRAZEM para estocar em seus armazéns a frio, que as prepara e congela. O controle de qualidade é de responsabilidade do Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal, DIPOA. Durante a entressafra, os estoques começam a ser vendidos aos grandes varejistas e aos atacadistas, que as repassam diretamente ou as distribuem aos comerciantes. Em 1976, a carne congelada dos estoques foi a única autorizada para consumo nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, permitindo-se a convivência com as carnes verdes nas demais praças.

Também perante esta linha de atividades, a COBAL funciona como executora de diretrizes traçadas por outro órgão, neste caso o CONAB, centro de onde emanam as decisões mais importantes. Na verificação da comercialização exclusiva nas cidades estabelecidas, a SUNAB é encarregada da fiscalização, agindo basicamente através das "ações-impacto" discutidas no relatório sobre ela, fazendo grande estardalhaço da punição de um eventual transgressor, na confiança que isto iniba os potenciais. Cria-se, portanto, uma divisão do trabalho, onde o CONAB decide, a COBAL compra, a CIBRAZEM armazena, o DIPOA controla e a SUNAB fiscaliza.

Apesar de submetida às orientações do CONAB, resta, na questão dos estoques reguladores, uma apreciável área de manobra à COBAL. Trata-se da definição dos vendedores e suas quotas, momento político crítico do processo. Pelos efeitos da estratégia dos estoques, entrar ou não no rol dos beneficiados é fundamental para os produtores, que não poupam recursos políticos para ver seu nome incluído ou suas quotas aumentadas. A COBAL se torna, assim, palco de jogo cerrado de pressões, contra-pressões e influências, demandada diretamente pelos interessados, por suas associações e por representantes políticos de áreas produtoras, deputados e senadores. De todos os órgãos envolvidos, portanto, é a COBAL quem an



garia maiores dividendos políticos, que se somam ao lucro nas operações de compra e venda, para fazer dos estoques reguladores questão que sensibiliza de perto a empresa.

Nestes últimos parágrafos, dois termos utilizados merecem desdobramento maior, embora não seja este o lugar para uma exegese da política de formação dos estoques. Trata-se da referência aos efeitos da política e do termo "beneficiados".

É inescapável a constatação do quanto há de conservador na estratégia adotada. Na verdade, os estoques têm um efeito básico, que é tornar imunes os produtores ao jogo do mercado. Se a isto se agrega que todo o custo de sua realização é assumido pelo Estado, ao congelá-los e distribuí-los, e que este é repassado ao comprador, vê-se que é linha de política que protege diretamente o produtor, e ao consumidor, apenas indiretamente.

Por outro lado, a compra pelo Estado torna absolutamente desnecessárias quaisquer inversões tecnológicas para elevar a produtividade e diminuir os reflexos da entressafra. Ainda mais, ela se choca com outras iniciativas, como as de fomentar o emprego de forrageiras perenes, difundir técnicas de manejo que aumentem as taxas de desfrute, a exemplo do chamado "novilho precoce", inibindo a modernização da pecuária.

Há um terceiro efeito importante, menos perceptível de imediato. Trata-se de que as quotas de compra precisam ter um tamanho mínimo para serem atraentes à COBAL enquanto empresa. Isto, como é óbvio, privilegia os grandes produtores, criando-se um mecanismo pelo qual àquele que mais necessitaria do amparo do Estado, o pequeno pecuarista, o apoio é negado, sendo dirigido ao maior, que só se fortalece na operação.

Ao lado das tendências que forçam à concentração da propriedade da terra, fiscais, financeiras e jurídicas, os estoques reguladores têm papel não desprezível a desempenhar, fazendo



com que não seja apenas política de proteção ao produtor, mas ao grande produtor. É verdade que há um indiscutível benefício social no processo, a maior regularização do abastecimento, mas é conseguido às custas de sustar ou inibir o emprego de tecnologia mais moderna, de criar uma couraça que protege o produtor e de aumentar os custos de gêneros essenciais.

### Funções de Regulação do Mercado

#### A) A Intervenção no Comércio Atacadista - Gestão das Centrais de Abastecimento

O Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, SINAC, foi criado pela Lei nº. 5.727 de 4 de novembro de 1971, e regulamentado pelo Decreto nº. 70.502, já referido. Perante o Sistema, a COBAL exerce funções de apoio técnico, financeiro e administrativo, sendo seu instrumento de gestão.

As CEASA's são sociedades anônimas, onde a COBAL tem participação acionária. Pensadas como solução dos problemas históricos do abastecimento de gêneros hortifrutigranjeiros, pescados e outros perecíveis, visam pela organização do sistema de comércio em grandes mercados centrais de atacado, a disciplinar a oferta, os preços e a distribuição dos produtos em tela. O Sistema se complementa com os Mercados Expedidores de Origem e está previsto seu funcionamento em todos os Estados e territórios.

A existência de um mercado central desse tipo pretende assegurar ganhos a todos os agentes econômicos envolvidos na comercialização de produtos alimentares in natura, feita a exceção das carnes e outros subprodutos da pecuária bovina. Assim, em tese, o produtor se beneficia de haver demanda constante, o atacadista da existência de ampla procura, o varejista da disponibilidade dos produtos que necessita e o consumidor de ter acesso a gêneros mais frescos e mais baratos.



Estas vantagens seriam provocadas por vários tipos de fatores. De um lado, a concentração de compras e vendas em um local básico deveria provocar uma regularização nos fornecimentos aos vendedores finais, sem dependência aos canais tradicionais, nem sempre confiáveis. Neste caso, o varejista pode ter a certeza do produto, bastando-lhe deslocar-se à CEASA para efetuar suas compras. Estas, de outro lado, poderiam ser feitas exatamente de acordo com suas previsões de venda a prazos curtos ou curtíssimos, o que asseguraria maior renovação de seus estoques e, conseqüentemente, alimentos de melhor qualidade para o consumidor.

A concentração seria possível pelo concurso de capital da União, que criava as instalações e lhes dava apoio, inclusive financeiro. Na medida em que o Estado arcava com parte dos custos, os gêneros poderiam ter seus preços diminuídos substancialmente, o que seria acrescido da estabilização, ou mesmo baixa, provocada pela maior concorrência e competição entre os usuários dos mercados.

O papel regulador da COBAL é exatamente gerir essas sociedades de tal maneira que se alcançassem esses objetivos, sem participar diretamente da comercialização, como nos casos anteriormente discutidos. Apesar disto e em contradição com as expectativas dos efeitos do sistema, as CEASA's não têm exercido as funções esperadas, sendo incapazes de estabilizar os preços dos hortigranjeiros e de dinamizar o abastecimento desses gêneros às populações mais pobres.

No tocante a preços, o mecanismo da CEASA se torna ineficaz se não é acompanhado pela fiscalização das margens de lucro que gravam os produtos uma vez saídos de seu interior. Assim, os resultados de uma disciplina interna, fruto da concorrência e do subsidiamento indireto pelo Estado, não são externalizados aos compradores finais.

Pequenos e grandes varejistas, ao efetuarem suas



compras na CEASA, recebem, portanto, todas as vantagens, situação que frequentemente é agravada pelo aparecimento de intermediações adicionais, entre estes e a CEASA. Agregam-se desta maneira, no circuito final de comercialização, novos intermediários aos que já existem nas primeiras fases, junto ao produtor. Os beneficiários do sistema são, assim, os varejistas e os intermediários, que aumentam extraordinariamente os preços finais, apesar de terem seus custos diminuídos.

Para ilustrar o argumento, sem pretensões de rigor, transcrevem-se dados comparativos dos preços dos hortigranjeiros, na última fase de sua caminhada até o consumidor.

#### QUADRO I

##### PREÇOS DE PRODUTOS HORTIGRANGEIROS SELECIONADOS Rio de Janeiro, semana de 31 de maio a 5 de junho-1976

PRODUTOS (em Cr\$/KG)	Ceasa Grande-Rio-atacado-5a. feira	Feira-livre Z.Sul. varejo-6a. feira	Feira-livre Z.Norte- varejo-6a. feira	Supermercado - Z. Sul. varejo- 6a. feira	Supermercado Z.Norte- varejo -5a. feira	Diferença máxima atcado e varejo - %
Abóbora	1,50	3,80	2,50	3,30	3,10	153,4
Abobrinha	2,00	5,00	3,60	3,50	3,30	150,0
Aipim	1,70	4,50	4,00	4,60	4,10	170,6
Alface (unidade)	0,30	4,90	3,20	3,00	3,00	1.233,3
Berinjela	2,10	4,00	3,00	3,30	3,10	90,4
Vagem	4,70	8,00	7,00	6,80	6,50	70,2
Cenoura	5,60	7,00	6,70	6,90	6,30	25,0
Nabo	2,00	5,60	3,90	4,10	4,00	180,0
Batata doce	1,70	4,10	3,00	4,00	3,90	141,1
Beterraba	5,30	10,00	8,00	6,70	6,50	88,7
Chuchu	0,50	2,00	1,40	1,50	1,30	300,0
Couve flor	3,00	8,00	6,00	6,00	5,90	166,7
Ervilha	5,10	16,00	9,00	9,10	9,00	213,8
Jiló	2,30	8,00	6,00	7,50	7,80	247,8
Pepino	2,50	7,60	6,00	7,10	6,70	204,0
Pimentão	4,50	8,00	5,00	7,30	7,10	77,8
Quiabo	4,30	8,00	7,30	7,10	7,20	86,0
Repolho	0,90	3,00	2,00	1,80	1,70	233,3

Fonte: Jornal O GLOBO, 7 de junho de 1976, pág. 21.



A existência de margens de lucro superiores a 1200% dificilmente pode ser explicada por problemas climáticos ou cataclismas naturais. O mínimo observado não chega a alterar um quadro onde a média das diferenças máximas é de 212,9%. É verdade que, à exceção de apenas um caso, o principal responsável pelas proporções constatadas é a feira-livre da Zona Sul, mas o panorama é essencialmente o mesmo quando se comparam os preços-CEASA com os dos supermercados e feiras-livres da Zona Norte.

Mesmo se considerarmos apenas esta fase do circuito, da CEASA ao consumidor, a fiscalização dos aumentos de preço enfrenta problemas complexos, tanto técnicos como institucionais.

Ao nível técnico, o principal problema é definir qual o preço a ser tomado como parâmetro mínimo, a partir do qual se possa estabelecer o preço final, mediante a agregação da margem de lucro convencional. Ele decorre de duas questões intimamente ligadas.

A primeira é a ausência de critérios de qualidade que permitam uniformizar os produtos, padronizando cada um e autorizando as comparações para definir os diferentes tipos e subtipos. Por exemplo, o limão é comercializado, na CEASA-São Paulo, em quatro tipos e doze sub-tipos, cada um com determinado preço; o tomate em seis tipos, "Extra-A", "Extra", "Especial", "Primeiro", "Segunda" e "Caqui", com preços que chegam a ser doze vezes maiores, entre os piores e os melhores.

A padronização incipiente que permite estas distinções é feita pelos próprios usuários da CEASA, baseada em seu conhecimento empírico e, frequentemente, interessado. Assim, o dono do box da CEASA tanto pode comprar do produtor ou intermediário um tomate "Extra A" que ele considera apenas "Extra", ou então fazer o oposto. Não há como, na ausência de serviços realmente atuantes de padronização, dizer qual o tipo de tomate em questão.

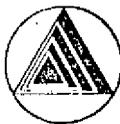


Os problemas de classificação não se limitam a variações entre tipos ou subtipos. No caso de gêneros altamente pe recíveis, torna-se necessário distinguir, no interior de cada um, os produtos a partir do tamanho, coloração, machucaduras e graus de frescor. A partir de considerações como esta, na mesma semana que se consideravam os dados constantes do Quadro I, em São Paulo, um engradado de alface do mesmo "tipo crespa", variava de CR\$ 30,00 a CR\$ 300,00.

Em segundo lugar, considerando-se estas enormes diferenças entre tipos, subtipos e dentre eles, é muito questioná vel aquilo que vai ser tomado como "preço médio CEASA". O mínimo pode ser o de uma mercadoria tão estragada que só serve para consumo industrial e o máximo o de um hortigranjeiro cultivado artesanalm te, para consumo suntuário.

A existência destes problemas, contudo, não faz do controle mais atento da comercialização destes gêneros algo a ser simplesmente abandonado. A padronização mais eficiente e menos interessada é indispensável para tanto, e não deixa de ser notável o fato de haver, no governo federal, duas agências especificamente orientadas para estas funções. Tanto do Ministério da Saúde, onde se sedia a Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos - CNNPA, como do próprio Ministério da Agricultura, ao qual se subordina o Departamento Nacional de Serviços de Comercialização, DNSC, estas instituições possuem competências de sobra para realizar es tes serviços. As origens e as razões de por que não desempenham sa tisfatoriamente o que deviam, há de ter ficado claro nas análises de cada uma.

Ao nível institucional do acompanhamento de pre ços, o problema essencial decorre de haver um único órgão competen te, a SUNAB. Ela não só se vê perante a falta de pessoal para fis calizar, como, além disto, se encontra hoje em processo de redefinir seus objetivos, e, ao fazê-lo, vem abandonando gradualmente o incômodo papel fiscal a que foi restrita.



Mais uma vez, isto não justifica a omissão de fiscalizar e atuar nesta área. É de tal importância este circuito final, inclusive, que intervenções em outros pontos do fluxo do produtor ao consumidor, correm o risco de apenas remunerar melhor outros que o comprador final, sem beneficiá-lo em nada. A este bastaria, pelo menos de imediato, que os preços que paga fosse apenas os da CEASA, com margens toleráveis de acréscimo.

A crítica semelhante está sujeito o projeto de criação dos Mercados Expedidores de Origem, já implantado em alguns Estados, principalmente no Nordeste. Eles são, sem dúvida, forma eficiente de diminuir a intermediação, provocando uma organização, ao nível do produtor, semelhante àquela do atacadista da CEASA. Como se disse, porém, eles podem fazer com que o produtor retenha uma parte dos lucros de comercialização que seriam do intermediário, mas não afetam o circuito final a não ser marginalmente, pois nada assegura que a diminuição dos preços pagos pelos comerciantes da CEASA seja repassada ao consumidor, na ausência de mecanismos eficientes de controle a partir daí.

Como se viu, a iniciativa de criação das CEASA's isoladamente não tem conseguido estabilizar os preços dos produtos hortigranjeiros, sendo apenas nova oportunidade para lucros ampliados de produtor, intermediário e comerciante. Resta ver se tem alcançado sucesso na regularização do abastecimento das populações de rendas baixas.

Por um lado, naturalmente que não, exatamente pelo exposto. Na medida em que os preços não apenas não diminuem como foram várias vezes aumentados, larga parcela dos consumidores é alijada do mercado, não se abastecendo, portanto.

De outro, a mecânica das CEASA's é tal que o pequeno varejista da periferia não se beneficia do sistema, em grande parte. Assim, como as CEASA's são mercados de atacado, muitas vezes o dono do pequeno armazém ou quitanda das periferias urbanas



não tem escala de vendas suficiente para comprar na base de centos , caixas ou engradados.

A isto se soma que a diversificação de sua oferta é muito reduzida, como fruto da estrutura de rendas da demanda. O que poderia justificar seu deslocamento à CEASA, habitualmente fora dos limites urbanos, passa a não existir, tanto porque não tem escala em um produto, como porque não pode oferecer um leque amplo de produtos. Não é desprezível, também, o papel do custo do transporte, a afastá-lo ainda mais da CEASA.

Por estes e outros fatores, discutidos adiante, as Centrais de Abastecimento não têm produzido os efeitos esperados. A COBAL, enquanto simples gestora, que tem, aliás, seus lucros assegurados, não pode ser responsabilizada por isto. Cabe-lhe, porém, parte das culpas, que deve compartilhar com as demais agências que se ocupam em formular políticas de proteção ao produtor, na esperança que resultem em proteção ao consumidor, mas que se desobrigam de montar sistemas de acompanhamento e controle para checar se isto, de fato, se dá.

#### B) Intervenção no Comércio Varejista

Uma segunda forma de regulação de mercados adotada pela COBAL é a participação no comércio varejista de alimentos e utilidade domésticas. Trata-se de ação cujo objetivo de regulação não é aparente de imediato, sendo visível apenas sua intervenção em um mercado constituído, no qual a COBAL entra como competidora, e se manifesta na criação de supermercados e mercados centrais de hortigranjeiros, de venda a varejo.

Há que distinguir, como sempre, o discurso institucional e os resultados concretos da ação do órgão. Assim, a explicação da intervenção pode ser diferente dos efeitos que ela provoca, gerando quadro onde o discurso não mais que legitima a presença empresarial, esta sim a verdadeira motivação.



Tal como rezam as leis que regem a COBAL e no dizer de suas equipes dirigentes, a intervenção do órgão no mercado de varejo é circunstancial. Seria portanto, fruto da detecção de uma anomalia ocasional e localizada, e que se esgota na medida em que o problema é solucionado.

É conveniente fazer a separação entre o estabelecimento de supermercados e a criação dos Mercados de varejo, referidos acima. Em comum, ambos pretendem regular através do preço, mas se diferenciam quanto à situação que os torna necessários.

No primeiro, a COBAL decide por criar um supermercado quando constata uma tendência à concentração excessiva, em uma praça particular. Estaria ocorrendo, neste sentido, uma oligopolização ou mesmo monopolização desses pontos de venda, provocando situação onde um grupo ou empresa se tornam imunes à concorrência. Sem parceiros para servir como limites, as empresas poderiam manipular preços e fraudar qualidade, assacando contra os consumidores e perturbando o mercado de pequeno varejo, que empurraria seus preços para mais alto ainda.

Nesse contexto, a COBAL entra para recriar as condições de concorrência perdidas, abrindo ela própria um, ou mais, supermercados. A expectativa é de que o antigo monopolista se ajuste à nova realidade, trazendo seus preços para níveis mais toleráveis. Com o restabelecimento da situação competitiva, os preços passam a ser de novo ditados pelas leis de mercado, favorecendo um equilíbrio mais satisfatório entre a oferta e a demanda.

Essa seria, então, a racionalidade por detrás da criação de supermercados pela COBAL. Ela visa à correção de distorções no mercado, impedindo que o abastecimento de uma praça seja feito em condições de oferta exclusiva. Isto, como é evidente, deriva do crescente papel desempenhado por esse tipo de comércio no abastecimento das populações urbanas. Ao lado da demanda final dos compradores de regiões vizinhas, soma-se a demanda indireta



ta dos donos de armazéns e vendas das periferias. A ação sobre o supermercado, impedindo que ela determine sem as limitações da concorrência seus preços, se reflete, nesta ótica, em amplas camadas sociais.

Até o presente, iniciativas deste teor foram percebidas como necessárias em duas cidades essencialmente. Trata-se dos casos de Brasília e Salvador, onde se observam tendências semelhantes à concentração apontada. Na primeira, a cadeia Pão-de-Açúcar havia gradualmente se assenhorado da quase totalidade dos supermercados, após a instalação de um "hípermercado" que se tornara responsável por cerca de 50% das vendas do setor. A COBAL criou seu supermercado e, segundo sua direção, começaram-se imediatamente a sentir os efeitos de sua influência. Os preços da cadeia se estabilizaram e passaram a tender à diminuição relativa. Na segunda, em Salvador, a situação não é propriamente de monopólio virtual, mas de uma divisão de mercado entre duas grandes redes. A COBAL examina, atualmente, a mesma alternativa adotada em Brasília, e deve abrir seus próprios pontos futuramente.

A criação de Mercados Centrais de hortigranjeiros, por outro lado, obedece a uma lógica de intervenção diferente. Neste caso, a COBAL age como sustentação à montagem de grandes estruturas de venda a varejo destes gêneros, que seriam a contraparte do que as CEASAS's são ao nível de atacado.

Os Mercados Centrais deste tipo pretendem ser os sucessores modernos das feiras-livres em extinção. Delas, eles recebem a herança de uma competição extremada, aguçada pela proximidade física entre os vendedores. Na outra parte, seus vícios principais seriam evitados, com melhores condições de armazenagem, higiene e acesso.

A ação da COBAL é de montar as instalações físicas e supervisionar, tanto técnica, quando gerencialmente, os varejistas, usuários dos boxes que alugam. Em uma estrutura como



essa, a COBAL remunera seu investimento, ao mesmo tempo que pode controlar os aumentos de preço e estimular o desenvolvimento do mercado de varejo. Em várias cidades brasileiras ela está em operação, como no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte e em Brasília.

Parece, conseqüentemente, que estes Mercados seriam uma resposta eficiente aos problemas das CEASAS's em provocar uma estabilização dos preços destes gêneros. No entanto, isto não se observa. Ao lado dos fatores apontados, como a ausência de padrões normativos para frutas e hortigranjeiros e a grande dificuldade em estabelecer um "preço médio CEASA", existem outros.

De um ângulo, a administração dos Mercados, a cargo da COBAL, poderia fixar as margens de acréscimo a partir de notas fiscais de compra na CEASA. Isto, contudo, não é possível, pois é prática muito usual a emissão de notas tanto acima, como abaixo do custo. As primeiras são preferidas, por exemplo, por supermercados, para poder aumentar seus lucros finais, à salvo de investigações. As segundas são procuradas por pequenos comerciantes, para pagar menos imposto de renda.

De outro, haveria um tratamento claramente parcial para com os usuários, caso fossem controlados. O risco da COBAL é ver seus grandes investimentos em instalações e prédios não serem compensados, pois ela poderia ser abandonada pelos comerciantes, sentindo-se prejudicados.

Estas duas modalidades de intervenção no comércio varejista de gêneros hortigranjeiros são justificadas pela instituição dentro da lógica da regulação de mercados. Seja quando cria seus próprios supermercados, seja quando monta mercados de varejo, a COBAL estaria apenas visando a um formato para o mercado de alimentos onde preço, qualidade e quantidade fossem fatores a beneficiar os consumidores, especialmente os mais carentes e de



pendentes, e não exclusivamente os produtores e comerciantes. Até certo ponto, portanto, a participação nas vendas diretas seria quase que um ônus com que a empresa tem de arcar, na missão mais nobre de regular o mercado.

O primeiro sinal de que as coisas não são bem assim é dado pelo fato de que a COBAL não perde a oportunidade para abrir seus supermercados paralelamente aos Mercados Centrais que instala. Assim, em Belo Horizonte, onde a situação de concorrência entre supermercados definitivamente não é de monopólio, a COBAL criou self services que atendem aos consumidores dos Mercados que lá existem.

Está claro que não se pretende que a agência seja cega à realidade do padrão de compras mais comum, onde o consumidor prefere realizar aquelas de generos in natura, em conjunto com as de produtos industrializados e processados. Isto seria tanto mais absurdo na medida em que a COBAL é uma empresa, voltada para aproveitar as oportunidades de mercado que melhor favoreçam seus rendimentos.

O questionável, contudo, dá-se em outro nível. Se é capaz do raciocínio puramente empresarial em um momento, não há porque a empresa deixaria de fazê-lo em outros. Também nas demais situações desse tipo de intervenção, a COBAL poderia estar apenas buscando maximizar seus ganhos, esquecendo sua missão legal.

De fato, isto tem ocorrido de maneira constante ao longo dos últimos anos. Sobrepõe-se, portanto, ao discurso institucional que racionaliza a ação do órgão, seu desempenho efetivo na sociedade.

Frente aos competidores que deveriam apenas disciplinar, a COBAL se torna, na verdade, mais um parceiro, que tem suas faixas de lucro e de retorno próprias. A questão passa a ser



apenas a de encontrar o ponto de convivência entre elas, onde a COBAL julgue cumprida sua missão e onde os supermercados privados não se julguem impossibilitados de operar. Este ponto, porém, não é alcançado por concessão dos comerciantes e sim pela mudança de orientação da agência, que passa a raciocinar tal como os primeiros. O que ocorre é que a COBAL atua sobre consumidores acostumados a preços elevados cobrados pelos supermercados, e não vê motivos para alterar um perfil que beneficia.

Seus preços tornam-se, assim, equivalentes aos dos concorrentes, mesmo se um dia eles foram pensados como limitações à elevação descabida. Com o passar do tempo, a empresa os adequa não aos bolsos dos compradores, mas àquele do grande concorrente. Ganha-se, no percurso, em lucros e racionalidade empresarial e perde-se na possibilidade de haver gêneros essenciais efetivamente mais baratos e acessíveis.

Como balanço do desempenho concreto da instituição, em sua ação interventora no varejo, resta a constatação de mais um descaminho. Este pode ser, inclusive, justificado, se serve ao financiamento de outras formas de atuação que protejam as populações mais pobres. É perfeitamente admissível que a COBAL se coloque como um vendedor dotado exclusivamente do auri sacra flammes frente às camadas mais ricas e defendidas. No entanto, isto não deve esgotar as possibilidades de intervenção do órgão na regulação do varejo de alimentos.

### C) Intervenção em Mercados Não-Constituídos

Esta linha de atuação da COBAL pode ser concebida como um segundo caso da imediatamente discutida. A diferença está em que aquela se dirigia a mercados consolidados e em operação enquanto que esta se volta para um mercado em constituição, onde os mecanismos autônomos não adquiriram suficiente vigor próprio para corrigir-se. Na verdade, como se viu, a evolução do mercado de abastecimento de gêneros alimentícios pode desembocar em situação



de monopólio. Assim , a intervenção em áreas onde ele não está ainda constituído guarda semelhanças com aquela onde ele mais se desenvolveu, fazendo com que a COBAL atue tanto na fase primitiva como na maturidade desse mercado. Em ambos os casos, portanto, tenta-se evitar que a situação de fornecedor exclusivo permita a um ou a um grupo de comerciantes, manipular preços e aproveitar-se de sua posição de vantagens absolutas.

Por mercados não-constituídos , entendem-se aqueles típicos de zonas pioneiras, das chamadas frente de expansão da fronteira agrícola, e eventualmente aqueles de regiões muito pobres e deprimidas, que podem não se confundir com os anteriores. Seu traço mais característico é enquadrar-se dentro de modelo que pode ser convenientemente descrito como de capitalismo flibusteiro onde várias circunstâncias , como a distancia para o centro nacional, a debilidade dos controles, a incipiência dos mecanismos econômicos automáticos, concorrem para gerar um quadro de comportamentos que visam ao lucro sem qualquer pejo, ao mais rápido, o mais imediato e o maior, não importa a que custos sociais e a que efeitos provocados.

A fronteira é, portanto, lugar de florescimento de formas econômicas pautadas pelo arbítrio e a força, onde a sociedade não tem organização suficiente para servir de freio a essas tendências. Este modelo se replica em todos os níveis, inclusive no mercado de abastecimento. É comum, então, que o comerciante de alimentos da zona pioneira atue a seu bel-prazer, insensível à situação concreta das populações e sem receber dela os controles para domesticar sua pirataria econômica.

A isto se agrega que esses empresários são frequentemente não apenas fornecedores exclusivos mas também compradores exclusivos. Gera-se , desta maneira, uma situação de monopólio e monopsonia , na qual o consumidor, eventualmente também produtor, é forçado não



são a pagar muito além dos custos reais, como a receber muito a quem do valor das mercadorias que entrega ao comerciante.

Diante da situação, usual nas frentes de expansão, tanto agrícola, como pastoril e de mineração, ou em grandes obras, a COBAL tem desenvolvido uma linha de atividades reguladoras que se encaixam diretamente nas atribuições previstas na Lei Delegada nº 6. Por ela, era a empresa encarregada de "servir áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas, em regime competitivo". Como se vê, a zona de fronteira é exatamente desta natureza.

O âmbito desta modalidade de intervenção, é porém, restrito. A COBAL tem se limitado a agir ao longo das principais estradas de penetração das regiões Norte e Centro-Oeste, especialmente Transamazônica e Cuiabá-Santarém. Atua, essencialmente, através de mercados volantes, montados na carroceria de grandes caminhões, que se deslocam pelas cidades à beira dessas vias de transporte. Trata-se, portanto, de ação pouco sistematizada, que produz efeitos, mas que não pode ter papel decisivo na normalização de preços a que visa.

Apesar desse caráter fragmentário e da ausência de intervenções em regiões que delas necessitam, como garimpos e seringais, a COBAL tem colhido resultados significativos. Vários gêneros, que tinham seu preço final decuplicado em relação aos custos, passaram a estar disponíveis no mercado a níveis mais aceitáveis de preço, após as visitas desses mercados volantes.

Como nos demais casos, a COBAL age também objetivando seus lucros. De novo, ela se coloca como empresa, fazendo o mesmo tipo de raciocínio da situação de mercados consolidados, apenas não como a empresa privada da área, que tem no saque sua motivação única. Seus preços, portanto, espelham os custos reais, mas são acrescidos de margens de comercialização que levam em con



ta a tradição anterior desses mercados, habituados aos preços e xorbitantes. A COBAL não os reproduz, mas também não os faz retornar aos níveis que poderiam ter.

Outra forma de intervenção em mercados não-constituídos é voltada para o abastecimento supletivo e não-recorrente de áreas deprimidas, caracterizadas pela ausência de iniciativas privadas de vulto no setor, reflexo das rendas das populações dessas regiões. A mecânica é a mesma das zonas fronteiriças, através de mercados volantes que se deslocam com as mercadorias.

Esta linha não possui regularidade, dependendo tanto de necessidades imediatas detectadas, quanto de sugestões políticas canalizadas por representantes formais e informais, como meio de angariar apoio e sustentação política. Vislumbra-se, portanto, uma sobrevivência do antigo SAPS, só que no contexto de outro tipo de instituição.

De fato, esse fornecimento às regiões deprimidas está voltado essencialmente para suas elites econômicas e sociais. A carga dos mercados volantes é composta principalmente de gêneros processados, de transporte mais simples, mas que encontram compradores nas faixas abastadas das populações locais. Isto decorre não só da quase impossibilidade dos mais pobres de ter acesso a esses bens, como de sua ausência na dieta rural popular. Por outro lado, é nesse tipo de gêneros que a COBAL pode lucrar mais, o que os torna preferíveis, portanto.

Nos dois casos discutidos dessa intervenção, onde o segundo é muito reduzido e esporádico, existe um denominador comum, mais perceptível nas áreas pioneiras. Em ambas configura-se uma situação complexa politicamente, onde esta ação da COBAL tem caráter aliviador e antecipador de tensões sociais. Na fronteira, ela pode ser, inclusive, potencialmente explosiva, exatamente por seus traços já apontados. A COBAL desempenha, assim, ao lado e sobreposta à sua ação de empresa, papel político não desprezível que



pode não ser consciente para o órgão.

D) Projeto de Criação de Cadeias Voluntárias.

As Cadeias Voluntárias representam uma das mais importantes linha de atuação da COBAL no campo da proteção ao consumidor. Sua proposta, a forma como pretende ser implantada, o tipo de população à qual deve trazer benefícios imediatos, fazem desse projeto uma iniciativa das mais significativas e potencialmente eficientes hoje contempladas pelo Estado. Não se pretende sugerir que seja ele imune a críticas, mas apenas ressaltar a diferença entre uma ação como esta e outras cogitadas ou em funcionamento, conforme se verá a seguir.

Preliminarmente, é preciso deixar claro que a análise apresentada se ~~baseia~~ essencialmente na definição de objetivos e estratêgias e não na efetiva operação. As Cadeias Voluntárias estão em fase de experimentação, sendo ainda cedo para avaliar seu desempenho. Em caráter piloto, estão sendo testadas em Santa Catarina, Paraná e São Paulo, variando o conjunto de clientes que abarcam. Nos demais Estados, existem estudos em realização, alguns em fase adiantada e outros apenas iniciando-se.

O projeto de Cadeias Voluntárias se assenta em dois pontos. O primeiro é um diagnóstico do sistema final de comercialização de generos alimentícios nas periferias urbanas dos grandes centros brasileiros e nas pequenas cidades. O segundo é o exemplo de uma solução para os problemas do comércio varejista, adotado em vários países europeus, especialmente na República Federal Alemã.

Já de há, pelo menos, cinco anos que os principais estudos sobre abastecimento vem apontando para uma séria distorção na comercialização de alguns gêneros essenciais. Destes trabalhos, ressalta aquele realizado em São Paulo como parte dos es-



tudos para a formulação de um Plano de Governo para o período 75-79. Seus resultados, posteriormente confirmados por outras pesquisas, são o antecessor remoto para várias iniciativas, dentre as quais as Cadeias Voluntárias.

A grande distorção foi a descoberta de que as populações mais pobres pagavam mais caro por gêneros de qualidade inferior, enquanto que os setores mais ricos os tinham melhores e mais baratos. Se esta constatação é acrescida de consideração sobre a distribuição de renda, percebe-se que as condições de simples sobrevivência daquelas populações são extremamente graves, cuja solução só pode se dar pela agregação de contingentes mais jovens à força de trabalho, pela retirada mais tardia e pela incorporação de parcelas antes ausentes, conforme demonstram os estudos realizados pelo Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas, DIEESE, de São Paulo.

O custo do item "alimentação", o mais significativo quanto menores as rendas dos estratos considerados, é dispendido, portanto, com produtos mais caros e piores, às expensas do trabalho aumentado das famílias de baixos rendimentos.

Das várias circunstâncias que concorrem para provocar este quadro, parcela substancial da responsabilidade pode ser conferida ao padrão de desenvolvimento do mercado abastecedor de alimentos e dos gêneros que são comercializados habitualmente em conjunto com estes, como saneantes de uso residencial, artigos de higiene e toucador e utilidades domésticas de baixo custo. Em termos sintéticos, esse padrão pode ser descrito através de dois pólos essenciais e tendencialmente únicos, o supermercado e o armazém da periferia. Não é este o lugar para digressões exaustivas a esse respeito, mas algumas questões devem ser abordadas, ainda que sumariamente.

O aparecimento da estrutura de varejo do super-



mercado é uma inovação relativamente recente na comercialização destes generos, no Brasil. Data dos fins da década de cinquenta e se firma nos meados dos anos sessenta como o mais significativo formato de vendas. No presente, na maioria das grandes cidades, o supermercado chega a representar mais da metade das vendas de produtos alimentares e acompanhantes. Sua estrutura de custos, suas possibilidades de integração vertical, suas economias de escala e suas técnicas de venda o tornaram imbatível frente aos antigos estilos, que foram gradualmente perdendo viabilidade, seja desaparecendo, seja transformando-se eles mesmos em supermercados.

O crescimento de importância destes grandes varejistas foi acompanhado de dois fenômenos paralelos, condicionados pela sua própria expansão. De um lado, a figura do atacadista ia sendo engolida pelo supermercado, que incorporava o papel de grande comprador direto do produtor, tornando ociosa e antieconômica a intermediação. De outro, no seu raio de ação, ele provoca o desaparecimento do pequeno varejista, incapaz dos recursos promocionais e dos preços efetivamente mais baixos que podia cobrar. O supermercado tende, assim, a extinguir qualquer varejo, fazendo com que a este apenas reste a possibilidade de renunciar ao crescimento, sobrevivendo às custas de preços substancialmente mais altos ou de especialização. Os pequenos armazéns e quitandas de regiões próximas do supermercado se voltam, então, para as compras eventuais e inadiáveis, mas estão, ao longo prazo, condenados à falência.

Pela própria lógica por trás do supermercado, e que é o que o faz rentável, a estrutura de suas vendas é balanceada em um conjunto muito amplo de produtos. O grande número de itens à venda garante que a baixa renumeração, em alguns, seja compensado por margens muito altas em outros. Normalmente, os primeiros são os gêneros de primeira necessidade, divulgados promocionalmente em veículos como jornais, televisão e rádio, e



que atraem fregueses. No interior do supermercado, porém, as coisas vão se passar de maneira diferente. Os segundos, menos necessários e mais rentáveis, serão expostos ao comprador, dentro do princípio chamado de técnica de "vendas por impulso". Não cabe aqui discutí-las, apenas notar que são múltiplas e que chegam a ser assunto de cursos especializados de marketing, nos EUA, por exemplo.

O relevante a notar é que o supermercado exige um mercado consumidor capaz de efetuar compras que lhe permitam dosar altas e baixas margens de lucro e capaz de adquirir itens pouco necessários ou mesmo conspícuos. Mercados como este, no Brasil, são pequenos e localizados em regiões específicas, em bairros de elite ou de classes médias abastadas. Dada a concentração da renda, contudo, o pequeno número de integrantes desse mercado é contrabalançado pelas suas rendas relativas muito elevadas. Não convém esquecer, além disto, que é um conjunto de compradores estimulados vigorosamente a consumir, seja por mecanismos publicitários, seja por vantagens financeiras e creditícias.

Como resultado destes fatores, o supermercado tende a se situar em regiões centrais, onde se avolumam populações como as descritas. Nesses locais, dá-se o fim do pequeno varejista, já mencionado, o que é irrelevante para as demais zonas da cidade. Contudo, não é apenas esta a figura a desaparecer. O atacadista também vai de roldão, pois lhe escapa o abastecimento fundamental, o dos comerciantes das áreas de maior poder aquisitivo, que lhe compravam mais e de forma mais diversificada.

Assim, indiretamente, um supermercado instalado em zona de moradias de luxo, termina por afetar o comprador que mora no barraco da periferia. A venda ou o armazém próximos continuam a funcionar, mas não tem mais o atacadista, ou antes, o tem na figura do supermercado.



O armazem da periferia é parte de uma trama de relações muito específicas. Essa especificidade não decorre da ausência de integração com a sociedade mais ampla e é, pelo contrário, exatamente a forma de inserção marginal, pela qual se torna parte necessária e fundamental do todo. Ela se manifesta, principalmente, no relacionamento freguês-comerciante e na extração social deste último.

Pela pobreza das populações dessas áreas, criam se mecanismos econômicos de solidariedade e apoio mútuo entre ambos, que têm sua contraparte na consolidação do destino de um ã sorte do outro. O dono do armazém se é, portanto, o amigo, o ajudante, o avalista, o banqueiro, é, ao mesmo tempo, o maior devedor e o potencial cobrador.

O comerciante é alguém basicamente do mesmo meio, na imensa maioria das vezes sem conhecimentos gerenciais, com falta crônica de capital e sujeito dos estímulos ã compra e ao consumo que são dirigidos aos compradores finais. Falta-lhe a racionalidade econômica do mercado, inaplicável ao contexto em que atua. Assim, sua falta de capital poderia até ser solucionada, mas ãs custas de cobrar todas as contas-correntes de seus clientes e de liquidar os "cadernos" de venda.

A inviabilidade fundamental do armazém decorre de fato de que não pode cobrar preços baratos, de acordo com seu mercado. Recebendo a soma de mensagens publicitárias, o dono do armazém, por outro lado, tende a imobilizar seu escasso capital em mercadorias de pouca saída. Seu destino é, na grande maioria das vezes, subsistir parcamente durante uma média de dois anos fechar suas portas e deixar sem abastecimento a região ou o local.

Sua incapacidade de sobrevivência está intimamente ligada ao desaparecimento do atacadista, pelo motivo essen



cial de que o próprio armazém passa a se abastecer no supermercado. Seus preços, portanto, são os que vigem nos centros urbanos, a crescidos dos novos custos e de novas margens de lucro. Isto não esgota a questão, contudo, que tem raízes nas características do mercado periférico. Ele, como se falou, não permite a incorporação de economias de escala significativas, mesmo porque as compras de gênero perecíveis não podem ser feitas muito espaçadamente. A escashez de capital agrava o quadro, tornando inviável o desembolso de recursos volumosos. Ao nível da diversificação, de outra parte, é um mercado rígido, voltado predominantemente para um leque restrito de produtos.

É importante observar que estas características do pequeno comércio de varejo são apenas mais evidentes e graves no Brasil. Em vários países, a situação de inviabilidade econômica desse tipo de negócio existe também. A diferença está, porém em que ela é enfrentada pelos comerciantes, que se organizam para impedir que o desenvolvimento do mercado os acabe destruindo.

A solução é fazer com que o varejista possa gozar do mesmo tipo de vantagem que o supermercado. A isto se chega com a unificação de grande número de estabelecimentos, que passam a poder realizar grandes compras, a vender mais com preços diminuídos, a girar mais rapidamente seu capital e a fazer com que as vendas se dirijam de forma mais eficiente ao padrão de compras do cliente. Neste sentido, tem-se observado a formação de Cooperativas e até Banco de Varejistas, na Alemanha, por exemplo. Seu funcionamento, já consolidado, autoriza a hipótese de que seja opção válida também para o caso brasileiro, e é aí que entram a COBAL e suas Cadeias Voluntárias.

A COBAL, atuando no abastecimento de alimentos, evidentemente não desconhece os problemas que se vieram levantado. De outra parte, a experiência de outros países não lhe é estranha, tendo inclusive enviado técnicos à Europa para estudar as



associações de varejistas e os modelos encontrados.

Tal como se disse no início deste ítem, a criação das Cadeias Voluntárias parte do diagnóstico, e dos exemplos de solução, dos problemas da comercialização de alimentos através de pequenos varejistas. Sua proposta é provocar a unificação desses comerciantes, a fim de dotá-los das perspectivas do grande varejo, dando-lhes condições de sobrevivência e beneficiando com isto as populações a que servem. A diferença essencial em relação à situação de outros países, é que lá a organização é praticamente espontânea, enquanto que aqui é mediada pelo Estado.

As Cadeias Voluntárias são associações de varejistas, formadas pela adesão de comerciantes de zonas periféricas que incluem alimentos na sua linha de vendas. Assim, a clientela do projeto é constituída de um tipo particular de estabelecimento, definida tanto pela população que abastece, como pelo fato de comercializar os produtos sob a alçada da COBAL.

A mecânica das Cadeias se inicia com a demarcação da área física sobre a qual vai atuar. Procedem-se, depois a levantamentos extensivos de todo o comércio existente, com contatos especiais com os comerciantes de alimentos. Estes serão, a seguir, objeto de pesquisa sistemática, para conhecer seu padrão de compras, o perfil de sua demanda, o estilo empresarial. Com base nestes resultados, a COBAL propõe a criação de uma Cadeia Voluntária que os integra.

Uma vez implantadas, as Cadeias passa a desempenhar o papel de comprador e distribuidor a seus filiados. Conhecendo-se oferta e demanda, as compras podem ser dimensionadas e, pelo volume, gozam das vantagens da escala. Sua distribuição é feita pela COBAL, que entrega ao varejista suas quotas. Em etapas posteriores, espera-se que as Cadeias Voluntárias transcendam o papel de simples organização de mercado, chegando a atuar com armazéns próprios, tendo funções financeiras e, já a curto prazo,



servindo como núcleos de desenvolvimento gerencial para varejistas.

As operações das Cadeias beneficiam, diretamente, aos comerciantes e à COBAL, que recebe a parte do atacadista que antes ficava incorporada no preço de venda do supermercado. In diretamente, as populações devem colher os frutos da maior modernidade do setor de varejo de alimentos, encontrando-os mais baratos e mais frescos, se for o caso. Isto, porém, não é automático e exige da COBAL que se assegure efetivamente do compromisso dos comerciantes a repassar ao consumidor a queda nos custos.

Que o abastecimento desse mercado de varejo é interessante empresarialmente, não deve haver dúvidas, face a iniciativas privadas de fundar supermercados de atacado. Estes, já funcionando em São Paulo e no Rio de Janeiro, se voltam para um rol muito amplo de produtos, ao invés de se limitar a alimentos. A vantagem da opção da COBAL está, contudo, no fato de que ela se propõe a uma intervenção mais profunda, a fim de desenvolver o mercado. Seus objetivos a médio e longo prazo, por outro lado, dificilmente estariam dentro das cogitações imediatas da empresa particular.

O projeto de criação de Cadeias Voluntárias, tem, portanto, tudo para ser uma das iniciativas do Estado mais importantes hoje em curso, dentro do campo da proteção ao consumidor. Pelo público beneficiado, pelo tipo de produto, pelo estilo de atuação, mais criador do que apenas fiscalizador, ele se destaca sem dúvidas. Isto, como se viu, pode ser realizado por uma empresa pública que, ainda que tenha o lucro como um de seus objetivos, pode vir a perseguí-lo satisfazendo finalidades mais sociais e gerais.

Ela se destaca, mas é ação que visa ao crescimen to da COBAL, que ganha nas operações e faz ganhar ao comerciante. A si



tuação de pobreza das camadas periféricas é tal, porém, que uma ação que as tenha como alvo prioritário e, talvez, único, é indispensável. Do exposto, as Cadeias Voluntárias não podem ser assim avaliadas.

O fato de elas se destacarem, portanto, é mais um sinal da penúria de iniciativas importantes na proteção ao consumidor.

#### COBAL: Conclusão

Nesta última seção, apenas alguns aspectos merecem ser destacados. Cada linha de atuação foi objeto de tratamento mais extenso, cabendo agora fazer ressaltar uma visão de conjunto do órgão.

Como se enfatizou a cada momento, boa parte da ação da COBAL pode ser explicada por seu formato empresarial. O destaque deste tema decorre do fato já mencionado de ser ela a única agência do campo da proteção ao consumidor que se enquadra nesse modelo, tão difundido em outras áreas. Mas não é este o único motivo.

A COBAL sugere um caminho que não pode ser ignorado, dentro do pressuposto de que se deseja de fato provocar condições para que as populações de rendas baixas sejam abastecidas dos gêneros essenciais. É caminho, sem dúvida, que não pode atender parcelas incapazes de realizar no mercado suas compras, pois é um contrasenso dar o formato empresarial a uma instituição que seria distributiva e assistencial. Da COBAL pode-se esperar, portanto, um desempenho adequado à sua forma.

Enquanto empresa, tem-se engajado em atividades que prometam retorno ao capital que empata. Ao fazê-lo, em vários casos, tem-se voltado muito mais para o produtor do que para o consumidor, ainda que lhe tenha reservado lugar importante em seu



discurso. Na prática, nem sempre ele é beneficiado, o que não pode ser creditado na integralidade à sua ação e que, antes, decorre de contexto mais amplo, sobre o qual a instituição, nem se o quisesse, poderia ter controle.

À diferença de outros órgãos de administração direta e indireta, a COBAL tem um saldo favorável, contudo. Suas iniciativas incidem em momentos mais críticos do abastecimento, ora fazendo chegar gêneros em quantidades maiores, ora provocando alterações no mercado, que os aproximam da bolsa do consumidor. Talvez seja daí que a instituição retire o alento para propor-se a ações mais eficientes do que o simples controle ou a pura definição de políticas. Boa parte dos descaminhos de suas linhas de intervenção decorrem, inclusive, da ausência ou da timidez de outros órgãos. Caso funcionassem, é possível que não se observassem efeitos como os constatados nas CEASA's e Mercados Centrais, por exemplo.

Visando a lucros, a COBAL tem definido objetivos como as Cadeias Voluntárias, já apontadas como de grande significação. Esse caso permite, inclusive, perceber que a busca do retorno não implica em deixar sem resposta as necessidades de abastecimento e que auferi-los em iniciativa como essa, senão é ideal, é pelo menos tolerável, pois amplas camadas carentes podem ser beneficiadas.

À COBAL falta, em essencial, uma definição mais precisa de suas finalidades sociais. O formato empresarial lhe assegura ampla flexibilidade e lhe acena com a perspectiva de autossuficiência. Para determinados setores da população, ele é adequado, desde que sirva para angariar recursos para aqueles que não se bastam. A empresa deve ser, portanto, encorajada a se expandir mas deve redefinir suas metas e recuperar um modelo de atuação que foi ensaiado, e não produziu resultados, mas que é necessário. Trata-se de ação integrada sobre o abastecimento da população mais pobre, daqueles bens mínimos que são indispensáveis.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDINAÇÃO GERAL

## **4.3 - CONSELHO NACIONAL DO ABASTECIMENTO**



#### 4.3 - Conselho Nacional de Abastecimento

##### I. Características Legais

O Conselho Nacional de Abastecimento, instituído pelo Decreto nº 74.158 de 6 de junho de 1974, tem por objetivo formular, coordenar e executar a Política Nacional de Abastecimento.

É formado pelo Ministro da Agricultura (Presidente), Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Ministro da Fazenda e dos Transportes. Suas decisões são tomadas por maioria simples, cabendo ao seu Presidente o voto de Minerva.

Possui o CONAB uma Secretaria Executiva, cujo titular é indicado pelo Ministro da Agricultura. Segundo seu Regimento interno, aprovado pela Resolução nº 05, de 16 de junho de 1975, utilizar-se-á do suporte técnico, operacional e administrativo dos órgãos vinculados aos Ministérios de que são titulares os integrantes do Conselho.

O CONAB, baseia suas aplicações em projetos e atividades dos órgãos componentes do Sistema Nacional de Abastecimento: Comissão de Financiamento da Produção, CFP, Companhia Brasileira de Alimentos, COBAL; Companhia Brasileira de Armazenamento, CIBRAZEM; e a Superintendência Nacional de Abastecimento, SUNAB. Estes três últimos realizaram um convênio com o CONAB<sup>(1)</sup>, visando à integração das disposições baixadas e à articulação técnica dos trabalhos de pesquisa e estudo definidos como prioritários.

---

(1) Convênio celebrado em 9 de setembro de 1975 e posteriormente renovado pelo termo Aditivo de 3 de dezembro de 1976, até 31 de dezembro de 1977

De acordo com o estabelecido, cabe ao CONAB correr com os recursos financeiros necessários; estabelecer a programação a ser executada pelas partes convenientes, dentro de suas respectivas áreas de atuação; e acompanhar e fiscalizar a execução do convênio.

De acordo com sua cláusula II, são competências dos Órgãos Integrantes do Sistema Nacional de Abastecimento .

#### DA SUNAB

a) Concorrer com pessoal necessário à execução das atividades do CONAB, relativas a sua área de competência.

b) Propiciar instalações e equipamentos necessários à execução de fiscalização.

c) Elaborar os Projetos e Planos Operacionais, com vistas à execução da Fiscalização determinada pelo CONAB.

#### DA CIBRAZEM

a) Administrar os recursos financeiros fornecidos pelo CONAB, devendo apresentar oportunamente à Secretaria Geral do Ministério da Agricultura, Plano de Aplicação com os respectivos demonstrativos financeiros exigidos pela legislação em vigor.

b) Concorrer com pessoal necessário à execução das atividades do CONAB, relativas a sua área de competência.

c) Elaborar os seus projetos específicos em função da programação estabelecida pelo CONAB.

#### DA COBAL

a) Elaborar os seus projetos específicos em função da programação estabelecida pelo CONAB.



b) Concorrer com o pessoal necessário à execução das atividades do CONAB, relativas a sua área de atuação.

c) propiciar instalações e equipamentos necessários à execução das atividades de sua competência, relacionados com os objetivos do convênio.

Órgão Central do Sistema Nacional de Abastecimento, o CONAB tem como objetivos, além das atribuições regimentais e legais, as seguintes atividades específicas:<sup>(2)</sup>

1. Manutenção do Cadastro Nacional de Unidades Armazenadoras, desenvolvido pela CIBRAZEM.

2. Ampliação da pauta de produtos beneficiados com a Política de Preços Mínimos.

3. Fortalecimento da SUNAB como órgão executor da Política Nacional do Abastecimento, principalmente na Fiscalização Supletiva e para o período de entressafra da carne.

4. Acompanhamento de Preços Médios diários no mercado de hortifrutigranjeiros, em convênio com a COBAL.

5. Coordenação da Política de Estoques Reguladores.

6. Implantação do Centro de Treinamento em Armazenagem.

## II. Realizações e Aplicações

Segundo a documentação oficial<sup>(3)</sup>, resumidamente, foram as seguintes as realizações do CONAB no ano de 1976:

---

(2) Relatório da CONAB, 1977.

(3) Relatório citado.



a) CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES ARMAZENADORAS

Maior participação das entidades envolvidas no setor, através da subatividade ARMAZENAGEM A NÍVEL DE FAZENDA. Foi mantido um sistema de informações por volta de 12.000 unidades, das quais 5.600 foram inspecionadas, apresentando um movimento mensal de estoques de 5.800 unidades, que representam 95% da capacidade estática, em torno de 34.000 toneladas.

b) FISCALIZAÇÃO SUPLETIVA E FISCALIZAÇÃO PARA O PERÍODO DE ENTRESSAFRA DA CARNE

Foi realizado o controle e coordenação da movimentação de estoques reguladores de carne bovina, assegurando a estabilidade dos preços a nível de atacado e varejo durante o período da entressafra.

c) CENTRO NACIONAL DE TREINAMENTO EM ARMAZENAGEM-CENTREINAR

No primeiro ano de implantação do CENTREINAR, foram realizados cursos de:

- armazenamento de grãos;
- armazenamento a nível de fazenda;
- noções gerais de armazenamento de grãos; curso para operadores ligados diretamente à operação de armazéns convencionais;
- armazenamento de grãos para fiéis;
- armazenamento de grãos a nível superior, participando um total superior a 200 participantes, quando a previsão era de apenas 60 participantes/ano.



d) APOIO E FORTALECIMENTO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO À SECRETARIA-EXECUTIVA

Foram contratados 6 técnicos, 8 agentes administrativos e 7 auxiliares administrativos.

e) MANUTENÇÃO DAS DIVERSAS ATIVIDADES DA SECRETARIA-EXECUTIVA

Ampliaram-se as instalações do CONAB e foram adquiridos novos equipamentos.

Segundo a mesma fonte, o CONAB no exercício de 1976, utilizou recursos da ordem de Cr\$ 27.016.507,00 em: Pessoal e Diárias, Material de Consumo, Serviços de Terceiros, Material Permanente e Equipamentos e Instalação. A maior parte desta soma, como podemos constatar, foi aplicada em Transferências Correntes:

- RECURSOS ENVOLVIDOS:

a) FONTES - RECURSOS ORDINÁRIOS	18.054.500,00
RESTOS À PAGAR	1.400.000,00
ENCARGOS GERAIS DA UNIÃO	1.700.000,00
SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR	5.862.700,00

b) APLICAÇÃO:

ORIGEM EXERCÍCIO	FONTES (Cr\$ 1,00)		TOTAL	APLICAÇÃO	
	ORDINÁRIOS	EGU		TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
1974		1.700.000	1.700.000	1.050.000	650.000
1975	1.400.000		1.400.000	1.000.000	400.000
	5.862.007		5.862.007	5.000.000	862.007
1976	18.054.500		18.054.500	11.254.500	6.800.000
TOTAL	25.316.507	1.700.000	27.016.507	18.304.500	8.712.007



Para o ano de 1977, a estimativa de aplicação é de valor inferior à do ano anterior, apenas Cr\$ 23.477.800,00, dos quais Cr\$ 15.627.800,00 para Transferências Correntes e Gastos Diversos, e Cr\$ 7.850.000,00 destinados a Transferências de Capital e Outras Contribuições.

### III - O CONAB na Prática

Por ocasião de sua criação em 1962 a SUNAB representava quase um Ministério do Abastecimento. Entretanto, a partir de 1964, ela conheceu um progressivo esvaziamento institucional caracterizado, entre outras coisas, pela desvinculação da COBAL e da CIBRAZEM de sua estrutura formal. A coordenação dos órgãos voltados para o abastecimento tornou-se então precária. Não se tratava mais do controle e coordenação de um único órgão, mas sim de diferentes estruturas organizacionais com fronteiras institucionais nem sempre bem definidas entre si.

Assim, de uma parte, a criação do CONAB pode ser entendida como forma de compatibilizar a atuação das organizações diretamente voltadas para a questão do abastecimento, ou seja, da SUNAB, COBAL, CIBRAZEM, além da CFP. Ressalta-se que a criação de outros Conselhos na Administração Pública teve gestação similar.

Por outro lado, o CONAB foi criado, também, para servir de "Forum Institucional", onde fossem discutidos as desavenças e conflitos porventura existentes entre o Ministério da Fazenda e o da Agricultura, que no governo anterior acarretaram inclusive a renúncia do então Ministro CIRNE LIMA.

Este objetivo torna-se evidente quando se constata que, em geral, os únicos Ministros presentes nas reuniões são os destes Ministérios. Normalmente, o Ministério do Transporte e a Secretaria de Planejamento são representados pelos seus respectivos secretários-gerais.



Na prática, o processo de funcionamento do CONAB se inicia quando o Secretário Executivo, a pedido de um membro do Conselho ou por sua iniciativa, define a pauta da próxima reunião. São enviadas aos participantes as informações existentes sobre os assuntos. Informalmente, as assessorias do Ministro da Fazenda e da Agricultura, esta última formada basicamente por representantes dos órgãos subordinados ao CONAB, após as análises preliminares, reúnem-se para discutirem as questões.

Na maioria das vezes alcança-se nesta fase um entendimento sobre os assuntos a serem deliberados, restando ao Conselho apenas acertar pequenos detalhes e legitimar os acordos estabelecidos.

Em se tratando de questão de maior vulto ou complexidade estas reuniões preliminares podem ser formalizadas pelo CONAB, através de Comissões Permanentes, formadas por quatro elementos indicados pelos conselheiros.

Embora esporadicamente tenham sido formadas diversas comissões, apenas uma vem funcionando regularmente há dois anos. A Comissão Permanente da Pecuária, CPP, presidida pelo Secretário-Executivo do CONAB, reúne-se de 15 em 15 dias para tratar de problemas ligados ao leite e à carne. Sem direito a voto, participam normalmente destas reuniões, como assistentes, representantes da SUNAB, CIBRAZEM, e COBAL.

Quando não se chega a um consenso prévio sobre a matéria a ser deliberada pelo Conselho, trava-se neste um debate entre os titulares da Fazenda e da Agricultura. Em geral, este último privilegia uma política de preços atrativos para o produtor agrícola, enquanto o primeiro está mais preocupado com os efeitos decorrentes dos reajustamentos de preço nas taxas inflacionárias.

Os dois ministros comparecem acompanhados de suas respectivas assessorias, para eventuais necessidades de pare



ceres técnicos. Os designados pelos órgãos do Sistema Nacional de Abastecimento, que participam da Assessoria do Ministro da Agricultura, apresentam-se sempre com uma posição comum, previamente definida em reuniões preparatórias.

Conforme se pode inferir de entrevistas com a Assessoria do CONAB, a participação dos representantes da Secretaria de Planejamento e do Ministério do Transporte é modesta. Entretanto, quando se envolvem no debate, o primeiro toma quase sempre partido da Fazenda, e o último embora seja sempre uma incógnita, não raro acompanha a maioria.

Mesmo havendo concessões de parte a parte, parece que o consenso em casos complexos é alcançado em detrimento das posições do Ministério da Agricultura. Este tem sido, por exemplo, o caso do leite nos últimos anos.

Este fenômeno não pode ser entendido como reflexo conjuntural da composição do atual Conselho. Caso os "Aspectos Técnicos" do Abastecimento prevalescessem como lógica decisória do CONAB as posições da Agricultura seriam sempre vitoriosas, uma vez que, como vimos, todas as instituições do Sistema Nacional do Abastecimento são vinculadas a este ministério e compartilham de seus pontos-de-vista, em geral. Não é por outro motivo, aliás que toda a estrutura da CONAB, inclusive sua Secretaria-Executiva, é vista como órgão da Agricultura, apesar de seu caráter interministerial.

Em princípio a posição da Fazenda, quando procura conter a elevação dos preços dos produtos agrícolas aquém do exigido pelos produtores, ainda que com a preocupação básica da inflação, beneficia indiretamente ao consumidor.

Poder-se-ia argumentar que esta atitude leva a uma baixa de produção generalizada de determinados produtos, prejudicando gravemente aos consumidores. Entretanto, apesar do contro



le de preços, até hoje os mesmos não chegaram a alcançar níveis e períodos tão desfavoráveis que comprometessem o abastecimento do mercado.

Do mesmo modo que o Ministério da Agricultura, a Secretaria-Executiva do CONAB, com sua respectiva estrutura de apoio, parece estar privilegiando a função de fomento em detrimento da preocupação de abastecimento a preços acessíveis.

A Secretaria-Executiva esta sendo cada vez mais procurada por produtores agrícolas e Associações de Classe afins com o objetivo de encaminhar ou patrocinar, conjuntamente com o Ministério da Agricultura, suas demandas de melhores preços para os seus produtos. O Secretário do CONAB, tem recebido convites de diversos sindicatos agrícolas patronais para se inteirar de seus problemas. O titular não só tem recebido estes dirigentes, como viajado para inúmeras localidades com estes propósitos.<sup>(4)</sup>

Além dos problemas abordados, o CONAB não logrou até o momento apurar as arestas existentes entre os órgãos que atuam na área de abastecimento. Existem superposições entre os componentes do Sistema Nacional de Abastecimento e outros órgãos que atuam na área mas não fazem parte do mesmo.

O CONAB tem como norma de atuação consultar informalmente todas as instituições interessadas em cada caso concreto, mas nem sempre isto evitou as dificuldades. A CACEX do Banco do Brasil autorizou, por exemplo, há mais ou menos dois anos a importação de cebola em plena safra, obrigando posteriormente o CONAB a arcar com os prejuízos e sacrificar a compra, sob pena de aviltar os preços do mercado interno.

---

(4) - Conforme entrevista com a assessoria da Secretaria- Executiva do CONAB.



Situação diferente, mas igualmente prejudicial a uma coordenação do abastecimento, ocorreu com a crise de feijão preto no ano de 1976. A organização encarregada da importação, a Companhia Brasileira de Entrepósitos e Comércio, COBEC, de direito privado, onde o Banco do Brasil é o maior acionista, após efetuar as compras, realizou a distribuição e comercialização do produto a seu bel-prazer, desrespeitando completamente instruções da SUNAB sobre zonas prioritárias.

Para responder a estas e outras questões, recentemente foi instaurada uma Comissão de Planejamento, ligada diretamente à SUPLAN do Ministério da Agricultura, com representantes da SEPLAN, COBAL e CIBRAZEM, objetivando propor alternativas para uma melhor atuação e compatibilização entre as instituições que operam nas atividades vinculadas ao abastecimento.

#### CONAB: Conclusão

Com menos de três anos de existência, o CONAB resente-se de um espaço próprio de política. A questão do abastecimento não tem força bastante para se consolidar em perspectiva autônoma, que sirva de orientação às suas decisões. Ela permanece dilacerada entre objetivos diversos e antagônicos, de fomentar a produção, de controlar a inflação, de equilibrar o balanço de pagamentos e de dinamizar as exportações.

O formato de Conselho Interministerial pretende ser a solução para essas contradições, mas é utópico pensar que sejam elas resolvíveis do mero confronto entre agências que encarnam as perspectivas apontadas. Elas se ligam a interesses e atores na sociedade, sofrem os efeitos do processo de desenvolvimento e dependem de conjunturas internas e externas.

O CONAB representa, por outra parte, um ensaio



de política de abastecimento distinta da experiência passada. Esta, tratada quando da análise da SUNAB e da COBAL, não só abrangia um leque de produtos muito maior, como tinha o consumidor de baixa renda como seu objetivo fundamental.

O Conselho tenta, hoje, ser o núcleo decisório do abastecimento, atomizado com o surgimento de novos órgãos e o esvaziamento de outros. Antes, tais funções eram exercidas pela SUNAB e suas antecessoras. Renasce, assim, parte da inspiração que presidiu à criação dessas instituições, em contexto diverso, tanto político como econômico e social.

Sua incapacidade em fazer surgir uma perspectiva própria do abastecimento não implica em que não tenha lugar. Cabe-lhe o papel de integrar a ação dos órgãos do Ministério da Agricultura, vinculados a essa política, com suas diferentes motivações e visões peculiares.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDINAÇÃO GERAL

#### **4.4 - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL**



#### 4.4 - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL

Das agências com funções de fiscalização, o Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal, DIPOA, parece ser um caso à parte. Sobram-lhe atributos que suas congêneres dos Ministérios da Saúde e da Agricultura revelam ter em minguidas porções: "esprit de corps", saber técnico e científico, organização e relativa abundância de recursos humanos e financeiros.

Não que se possa dizer que é ele eficiente ou que tem atingido os objetivos que socialmente dele se esperam. Há razões, que adiante se explicitarão, que levam a duvidar tenha o DIPOA logrado escapar à sina a que parecem estar irremediavelmente condenados os órgãos de fiscalização no país.

O contraste, entretanto, com as demais agências de inspeção é gritante. Enquanto, por exemplo, o Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina e Farmácia, SNFMEF, conta com apenas dois funcionários para fiscalizar os mil e duzentos laboratórios que compõem a indústria farmacêutica do país, sem considerar as pequenas e numerosas fábricas de aparelhos e instrumentos, dispõe o DIPOA, para cada frigorífico, de equipe que, dependendo do volume de produção, pode chegar a quinze membros, dois deles obrigatoriamente veterinários, e o restante de nível médio. Enquanto o Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos dispõe de quadro de apenas quatorze técnicos de nível universitário para levar a cabo as tarefas de análise para registro e licenciamento de drogas, medicamentos e alimentos, supervisão dos laboratórios credenciados, controle de produtos no mercado, além de pesquisa básica pertinente às suas funções e as que lhe são solicitadas pelo Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina e Farmácia, conta o DIPOA com quinhentos e cinquenta e oito veterinários e dois mil quinhentos e vinte e três técnicos de nível médio.



O paralelo não deixa dúvidas quanto à posição de vantagem do DIPOA sobre as demais agências de fiscalização. A estas falta, não raro, "garra" para perseguir os objetivos que lhes são assignados. Tão pouco dispõem em grau desejável de um "sentido de missão", traduzido em lealdade à instituição e necessário para evitar que membros seus caiam na tentação de compactuar com aqueles a quem deveriam controlar.

Tais qualidades, indispensáveis para a função de controle, são de árdua mensuração. Podem ser, entretanto, captadas do comportamento e atitudes dos membros da agência. Onde estão presentes, é de esperar que haja baixo "turn-over", maior satisfação com o trabalho e um certo "complexo de superioridade" que pode levar a enfrentar problemas para os quais não se está ainda preparado. Quando ausentes, dão lugar a apatia, sentimento de nada poder e acomodação. A julgar por critérios impressionistas, não é este último o caso do DIPOA;

Seria ingenuo, entretanto, fazer do clima psicológico a razão de ser da eficiência de um órgão regulador. A causa pode estar, antes, na prioridade de sua ação para a política governamental. Órgãos fortes são os incumbidos de objetivos centrais para a política maior do Estado, fracos os de metas periféricas. Resta, entretanto, saber se a promoção das primeiras leva sempre a ganhos para o consumidor. Não parece ser este o caso do DIPOA.

#### A TRAJETÓRIA DA FISCALIZAÇÃO

Com o Decreto nº 1.606, de 29 de dezembro de 1906, que elevou à condição de Secretaria de Estado<sup>(1)</sup> os assuntos de agricultura, então tratados na 2a. Seção da 3a. Diretoria

---

(1) é criado o Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio.



do Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, são lançadas as bases que posteriormente evolverão no atual Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal.

Das alíneas c e d do artigo 2º daquele Decreto até a legislação que hoje rege o DIPOA, Lei nº 5.760, de 3 de dezembro de 1971 e Lei nº 6.275, de 1º de dezembro de 1975; numerosas foram as mudanças introduzidas, tais como reorganização administrativa, modificações de competência, fixação de novas áreas de atuação, mudanças de status institucional e outras de menor expressão. As alterações, conforme se poderá ver mais adiante, não lograram, contudo, eliminar, nem sequer reduzir, a deformação que tem caracterizado a ação do órgão ao longo de sua trajetória histórica, pendido para o comércio externo, em detrimento do abastecimento interno.

#### EXPORTAR: O PONTO DE PARTIDA

Em exposição de motivos que encaminha o Decreto nº 7.945, de 7 de abril de 1910, que estabelece as bases de concorrência para a instalação de matadouros modelos e entrepostos frigoríficos, o então Ministro Rocha Miranda deixa claro o vínculo entre a fiscalização sanitária e os objetivos de exportação: "a conquista imprescindível de novos mercados fora do país só será possível se remodelarmos o comércio dos gêneros alimentícios pela adoção imediata dos modernos processos de conservação pelo frio seco, dos gêneros facilmente alteráveis, pela instalação de matadouros modelos nas zonas pastoris e pela regulamentação do serviço de inspeção e polícia sanitária(...)."

Tal orientação ganharia contorno e maior nitidez com o Decreto nº 11.460, de 27 de janeiro de 1915, que reorga

---

\* A legislação que comanda o DIPOA hoje é mais numerosa. Em outra parte deste trabalho é apresentada com mais detalhe.



ganizava a Diretoria de Serviço de Veterinária e passava sua designação a Diretoria de Serviços de Indústria Pastoril.

Com a nova legislação, predominam os objetivos de produção, em detrimento dos de consumo. No Serviço de Veterinária, ainda que difusamente, pois nele mesclavam-se objetivos tão diversos quanto os de investigação científica de moléstias, vigilância sanitária dos portos e fronteiras e fiscalização sanitária dos rebanhos, privilegiavam-se estes dois últimos, a julgar pela estrutura do órgão.

Tal não se dá com seu sucessor, a começar pela nomenclatura que denota a definição dos problemas que a ele se referiam. Não se tratava mais de um serviço de veterinária, mas de um setor que se ocuparia de uma indústria, a pastoril.

No tocante aos objetivos, o contraste é ainda mais nítido. Enquanto o Serviço de Veterinária se concentra nas áreas de defesa e fiscalização sanitárias e marginalmente na pesquisa aplicada, o Serviço de Indústria Pastoril abrange a "organização de concursos e exposições pecuárias", divulgação, entre os criadores, dos métodos zootécnicos mais aperfeiçoados e adaptáveis ao país", a "orientação e o estudo dos assuntos referentes à criação do gado e melhoramento das respectivas raças", e outras atividades que faziam dele ao mesmo tempo uma entidade de fomento, organização e promoção da pecuária, além das tradicionais de pesquisa, defesa e fiscalização sanitárias.

Lançadas as sementes, não tardariam a surgir os frutos da nova política. O país, que até 1914 não lograra penetrar o mercado externo, a partir de 1915 consegue colocar quantidades substanciais tanto de carne frigorificada quanto de banha (Quadro I). Somados, estes dois produtos igualam-se, praticamente, em valor, ao açúcar, item que desde os primeiros anos do século vinha se destacando na pauta de exportação, especialmente com o declínio do café.



QUADRO I

EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS INDUSTRIAIS - BRASIL  
1912-1920

ANOS	QUANTIDADE			VALOR (Contos de réis)		
	AÇÚCAR	CARNE FRIGORIFICADA 1,000 T.	BANHA	AÇÚCAR	CARNE FRIGORIFICADA	BANHA
1912	4,8	-	0	839	-	0
1913	0,6	-	0	155	-	0
1914	11,3	0	0	2.127	0	0
1915	37,0	8,5	0	8.256	6.122	0
1916	40,9	33,7	0	20.851	28.193	0
1917	127,6	66,5	10,2	60.889	60.133	17.745
1918	106,6	60,5	13,3	94.565	60.755	26.161
1919	69,0	51,6	20,0	57.357	56.799	39.889
1920	80,3	60,9	11,2	83.764	53.614	22.459

Fonte: Villela, Annibal V., e Suzigan, Wilson, Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira, 1889-1945 - IPEA, série monográfica, 10, pag. 149.

A disposição de exportar carnes, que dá origem, em 1910, à iniciativa de instalar frigoríficos modelos e à inspeção sanitária e que se consolida em 1915 com a Diretoria de Serviço de Indústria Pastoril, era parte da estratégia para lidar com as incertezas que vinham desde o começo do século ameaçando o comércio externo brasileiro. Este fora, antes, duramente atingido com a libertação dos Escravos e com a grande seca de 89 que reduziram a produção de gêneros alimentícios, provocaram onda altis-



ta de preços e obrigaram o recurso à importação<sup>(2)</sup>.

A dependência externa para o suprimento de gêneros, que continuaria a onerar as importações até 1915, e as primeiras crises do café, que levariam ao primeiro plano de valorização com o Acordo de Taubaté, alertaram para a necessidade de expandir as exportações e diversificá-las para evitar os riscos da pauta fortemente concentrada<sup>(3)</sup>. O exemplo dos países do Prata que tinham na carne o produto nobre de exportação também parece ter concorrido para a adoção das medidas de 1910 e 1915.

A abertura do mercado externo viria, entretanto, por obra de conjuntura favorável criada pela Primeira Grande Guerra. Os frigoríficos instalados entre 1910 e 1914 tiveram, porém, um papel decisivo<sup>(4)</sup>.

A sedução do mercado externo continuaria a ser a mola mestra das iniciativas no setor, mesmo quanto menores eram suas perspectivas. Em 1921, quando declinavam as exportações, nova legislação, mais abrangente e mais cuidada, é introduzida com o Decreto nº 14.711.

À diferença das anteriores, que previam tão-somente a inspeção de gado importado nos portos de entrada do país e o controle de doenças e a vigilância epidemiológica dos rebanhos, o novo diploma tornava compulsória a fiscalização de frigo-

---

(2) veja-se Villela, Annibal V., e Suzigan, Wilson, op. cit. pp. 110-111

(3) idem, op. cit. pp. 69-71. Até 1939 oito produtos primários representavam 80% do valor da exportação. Quanto à importação de gêneros, merece destaque o fato de que em 1907 montavam a 13% do consumo aparente de todo o país. Veja-se, a propósito, nos autores citados a tabela III.3, à página 113.

(4) Sobre os efeitos positivos e negativos da Primeira Grande Guerra, veja-se Villela e Suzigan, op. cit. pp. 146-150. Entre 1914 e 1920 as exportações de tecido, açúcar, carne e algodão experimentam grande incremento. De 2% do valor das exportações, em 1914, passam a 16% em 1918. Em 1920 caem para 10%.



ríficos que se dedicavam ao comércio interestadual e internacional e dos estabelecimento de leite e derivados.

O novo regulamento do Serviço Pastoral cuidava de praticamente todos os aspectos ligados a pecuária. Suas atribuições, que abarcavam desde "análises e investigações biológicas das terras destinadas a cultura das plantas forrageiras", "estudos e experimentos relativos a influência da adubação, drenagem e irrigação sobre a composição das forragens", "medidas e providências relativas a melhoria do gado nacional", "aplicação, distribuição ou venda de vacinas", "registro de animais importados", até a "organização de projetos, planos e orçamentos de matadouros, entrepostos e quaisquer instalações frigoríficas, inclusive os meios de transporte de carnes e derivados", faziam do órgão, de fato, um dos centros da política pecuária.

Através da Seção de Carnes e da Seção de Leite, criadas pelo Decreto, instituíam-se complexa fiscalização. À primeira cabia "o exame do animal vivo" (inspeção ante-mortem), "inspeção de carcaça do animal abatido (inspeção post-mortem)", "inspeção de todas as carnes e derivados destinados ao consumo, após preparações especiais de conservação", "fiscalização rigorosa no acabamento, incluindo rotulagem ou designação comercial", "inspeção do ponto-de-vista higiênico, dos estabelecimentos (fábricas), edifícios, instalações, acessórios, máquinas, aparelhos, etc", "inspeção dos processos de manipulação e preparação das matérias-primas e dos produtos" e "inspeção sanitária dos operários".

Quanto à segunda, a Seção de Leite, o regulamento era omissivo. Poder-se-ia inferir que funções desempenhava apenas indiretamente, através das atribuições dos inspetores, veterinários e auxiliares, assignados a ela.

A legislação aprovada significava, por uma parte, avanço ao instituir a fiscalização sanitária e não só o



controle dos rebanhos, ao incluir o leite e seus derivados entre os produtos inspecionáveis, por outra, quando restringia a ação fiscalizadora aos frigoríficos destinados ao comércio interestadual e internacional e quando não especificava os termos em que deveriam se dar o controle do processamento do leite e seus subprodutos revela-se tímida e limitada.

A riqueza de detalhes com que tratava os aspectos de produção, as vantagens concedidas ao produtor sob a forma de assistência técnica, projetos, isenções e recursos financeiros, não deixa dúvidas quanto ao que se queria privilegiar.

A fiscalização sanitária, tão moderna que muitos de seus procedimentos conservam-se ainda hoje nos regulamentos do DIPOA, era de fato visada apenas por sua contribuição à meta de exportar. Revelador desta orientação é o fato já mencionado de não dispor a Seção de Leite de sistemática para dar cumprimento às suas funções.

O decreto constitui, porém, a primeira peça política, de regulação para a pecuária. As legislações que o precederam consistiam de medidas por meio das quais o setor público suplementava ou complementava a iniciativa privada. Buscavam elas apoiar atividades que dificilmente se poderiam esperar do produtor da época tais como, pesquisa de forragens, desenvolvimento genético, melhoria de rebanhos, ou induzir outras que a União desejava ver realizadas como, por exemplo, a instalação de frigoríficos.

Com o Decreto 14.711, a estas medidas de suporte e fomento da produção pecuária agregam-se outras de natureza regulatória. A Seção de Carnes competia estabelecer padrões tanto de qualidade do produto para efeito de comercialização quanto de processos de manipulação.

Cabia-lhe a tarefa crítica de definir qual é



a carne apta para consumo humano, as moléstias que a inutilizam para este fim, os procedimentos adequados para conduzir a fiscalização e os métodos de matança e manuseio que asseguram nível higiênico aceitável. Tais funções normativas inexistiam na legislação anterior.

A importância do Decreto 14.711 não pode ser subestimada. Com ele encontra tradução institucional, através da Seção de Carnes, a orientação para o mercado externo, que desde 1906 vinha norteando a ação do Estado no setor. Não menos relevante será a interpretação operacional das novas funções regulatórias. A montagem do sistema de fiscalização, as normas de higiene e padrões de qualidade por ele fixadas, permanecerão como modelos, somente vindo a ser alterado em 1952.

O abastecimento externo continuaria o alvo principal da fiscalização, imune tanto ao clima que levou à legislação dos Crimes Contra a Economia Popular, em 38, quanto aos esforços de racionamento durante a Segunda Grande Guerra. As modificações se restringiriam à designação e localização institucional da atividade. Assim, a Seção de Carnes e a de Leite e Derivados, independentes quando vinculadas ao Serviço de Indústria Pastoril, passam, com o Decreto nº 29.979, de 8 de março de 1934, a constituir um órgão único, o Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal, SIPOA, subordinado ao Departamento Nacional de Produção Animal, DNPA.

A única iniciativa, entre os anos de 20 e 50, que merece destaque, foi a criação da Taxa de Inspeção Sanitária, através do Decreto-Lei nº 921, de 19 de dezembro de 1938.

Partia-se de que se a fiscalização "beneficia diretamente as empresas", a elas cabe, portanto, seu custeio. O não recolhimento das importâncias devidas implicaria, conforme o artigo 5º do Decreto-Lei, a retirada da fiscalização, finalidade que só teria sentido para os exportadores, que precisavam



do seu aval. Não, porém, para os demais estabelecimentos.

Não há evidências de que tenha sido este dispositivo acionado. Tampouco se dispõe de informações sobre quando começou a ser cobrada a taxa. Seus valores não foram, contudo, alterados, aviltando-se, ao longo dos anos, com a inflação.

Tais fatos parecem indicar que não havia da parte do Governo disposição ou condições de implementar a medida. O próprio Decreto previa, além das sanções negativas, incentivos para os que viessem a cumpri-lo. 8% dos recursos arrecadados deviam ser distribuídos às empresas que "elaborando produtos de origem animal, mais se distinguirem no esmero de fabricação, aprimoramento da matéria prima" ou as que "lançaram com êxito novos produtos de origem animal no comércio internacional".

#### CONSOLIDA-SE A POLÍTICA: O PRIMEIRO RISPOA

A Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, viria a dar feição nova à fiscalização dos produtos de origem animal. Por uma parte, consolidava a ação que a União vinha exercendo no tocante aos produtos destinados ao comércio interestadual e internacional. Por outra, instituía a opção da fiscalização pelos Estados para a produção que se dirigisse ao consumo local ou estadual.

Tornavam-se sujeitos à fiscalização, além dos "animais destinados à matança, seus produtos e subprodutos e matérias-primas", o pescado, o mel e a cera de abelha. Novas frentes de inspeção se abriam com a inclusão de entrepostos, casas atacadistas, estabelecimentos varejistas, propriedades rurais, além dos estabelecimentos industriais. A lei previa distribuição de funções entre a União e os Estados, apenas segundo o destino do produto.

Sob três aspectos representava uma inovação Pr



iro, por incluir entre os produtos de origem animal de fiscalização obrigatória os não-comestíveis. Segundo, por estender a inspeção tanto para novos produtos quanto para novas frentes. Finalmente, por assignar aos Estados, através de Órgãos das Secretarias de Agricultura ou de Saúde, a fiscalização dos produtos destinados aos mercados locais ou estaduais. Continuava inalterada, entretanto, o sentido da política de fiscalização. O ponto de mira era ainda o mercado externo.

A regulamentação da Lei nº 1283, através do Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952, é que constituiria o passo maior da nova legislação. Pela primeira vez, em quase quarenta anos de fiscalização, codificavam-se, sistematicamente, normas, padrões, procedimentos e desenhava-se de maneira precisa e clara o aparato requerido para o cumprimento da inspeção.

O Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, RISPOA, aprovado com o Decreto, ampliava tanto as funções normativas e regulatórias do DIPOA, quanto as de controle.

Previa fiscalização, sujeita à divisão de trabalho entre União e Estados, nas propriedades rurais, estabelecimentos de abate e processamento, usinas de leite e fábricas de laticínios, entrepostos para distribuição ou estabelecimentos de industrialização de pescado, estabelecimentos que produzem mel e granjas e entrepostos distribuidores de ovos.

Cada um destes tipos de estabelecimentos era rigorosamente definido, fixando-se, paralelamente, as condições mínimas de higiene, as características das instalações, os métodos de operação permitidos e as regras para manipulação, manuseio e transporte de matérias primas. Dos estabelecimentos destinados ao processamento de carnes, por exemplo, requeriam-se "pisos convenientemente impermeabilizados com material adequado", paredes e separações revestidas... com azulejos brancos vitrificados "forro de



material adequado", "caixas, bandejas, gamelas, taboleiros e quaisquer outros recipientes em aço inoxidável", "tanques de alvenaria, convenientemente revestidos de azulejos", "rouparia, vestiários, banheiros, privadas e demais dependências, isoladas e afastadas dos lugares onde são beneficiados os produtos destinados a alimentação humana", "pátios e ruas pavimentadas", "currais cobertos, banheiros, chuveiros, pedilúvios e demais instalações para recebimento, estacionamento e circulação de animais, convenientemente pavimentados ou impermeabilizados", "instalações de vapor e água em todas as dependências de manipulação e industrialização", entre outras exigências. Dos estabelecimentos de leite requiriam-se distâncias de "fontes produtoras de mau cheiro", "ter as dependências orientadas de tal modo que os raios solares não prejudiquem os trabalhos de fabricação ou maturação dos produtos", "ter pé-direito mínimo de 3,50 m nas dependências de trabalho", "dispor de aparelhagem industrial completa e adequada para a realização de trabalhos de beneficiamento e industrialização", entre outros.

Dos retiros leiteiros, exigiam-se "estábulo, preferentemente retangular", com pé-direito mínimo de 3 m, "piso impermeável de cimento áspero, paralelepípedo, ou outro material aceitável com declive não inferior a 2%", "abastecimento de água potável, rede de esgotos e instalações para tratamento de resíduos orgânicos", "posto de refrigeração, a juízo do DIPOA, para resfriar o leite no mínimo a 10 graus centígrados" e "sala de ordenha" para produzir o leite tipo B. Dos postos de recebimento de leite, requiriam-se "ter laboratórios para análises rápidas", "dependência para caldeira", "máquinas de produção a frio", "câmara frigorífica", "sala de expedição", e outros.

Tais condições, exigidas para o registro e funcionamento dos estabelecimentos que lidavam com produtos de origem animal, deixam dúvidas quanto à conveniência, o sentido e a estratégia da política de fiscalização. Como esperar de um setor que compreendia, em grande parte, matadouros municipais, pequenos



frigoríficos pobremente equipados e com reduzida escala de produção, além de incontáveis estabelecimentos clandestinos, resposta aos requerimentos instituídos com o novo regulamento? A perda de registro seria sanção suficientemente forte para levar os n+1 estabelecimentos de leite, de carne, de pescado, dispersos por todo o território nacional, a se equiparem para cumprir com os novos dispositivos legais?

O contraste entre o rigor das exigências e a pobreza dos instrumentos para levar a cabo as mudanças buscadas com a nova legislação sugere, antes, que se visava a objetivo diverso. Ao excluir da alçada da fiscalização federal os estabelecimentos destinados ao consumo local e estadual deixava-se, de fato, de enfrentar o problema de assegurar qualidade e integridade aos produtos lançados no mercado interno. Afetos aos órgãos de inspeção estadual ou municipal, os estabelecimentos que dele se ocupavam ficavam virtualmente imunes a controle e seguiavam apenas por seus próprios critérios de higiene.

Sensíveis aos interesses do produtor pela maior proximidade, quando não ligados a ele diretamente por laços de interesse, os órgãos de fiscalização estadual ou municipal eram profundamente vulneráveis. O contrário parece ocorrer com a fiscalização federal onde o interesse público e o privado coincidem. Exportar era meta tanto dos produtores quanto da União, e a fiscalização o instrumento que a tornava viável.

A isto se soma o fato de que o setor exportador constituía-se de empresas de grande porte e de capital estrangeiro. Tal fato sem dúvida pesava para que não houvesse atritos de monta com o DIPOA, pois os custos de equipamentos e a operação nos moldes previstos pelo Regulamento eram facilmente absorvíveis e mais do que recompensados com os ganhos alcançados com o comércio exterior. Além disso, eram necessários não apenas para cumprir as exigências brasileiras mas, e principalmente, as feitas pelos países importadores.



Optava-se, a crer nas intenções da letra da Lei nº 1.283 e do Decreto nº 30.691, que instituíam o RISPOA, por tratamento de choque que traria custos políticos inaceitáveis, tanto para a União quanto para os Estados. A ausência de gradualismo na política, traduzida pela inexistência de metas menores, mas realistas, ou pela concessão de tempo para que os empresários do setor se preparassem para efetivar as mudanças, indica, antes, que se buscava criar uma solução "pro forma". Não se poderia alegar que não se cuidava do consumidor brasileiro ou dos "pobres e oprimidos", no jargão da época. A legislação, rica, minuciosa e detalhada, estava ali como uma "vitrine" a demonstrar o contrário.

Quanto à fiscalização federal, não era ela afetada pelo rigor da legislação, antes o inverso. O Estado e o grande empresariado de frios eram como que a "mão e a luva", solidários no objetivo de exportar. Evidência são as obrigações a que este último se comprometia para ter a fiscalização federal permanente. O Título VI do RISPOA, que trata do assunto, ilustra bem o ponto. Eram os proprietários de estabelecimento obrigados "quando ... em regime de inspeção permanente e está (o estabelecimento) afastado do perímetro urbano ... a fornecer gratuitamente habitação adequada aos servidores ou condução, no caso de não haver meio de transporte público fácil e acessível"; aos empresários cumpria ainda "sempre que haja dificuldade, a juízo do DIPOA, para que o servidor encontre moradia adequada... fornecer a residência, cobrando aluguel de acordo com a Lei"; a eles cabia também "fornecer gratuitamente alimentação ao pessoal da Inspeção", "armários, mesas, arquivos, mapas, livros e outro material destinado à Inspeção Federal, para seu uso exclusivo", "instalações, aparelhos e reativos necessários, ..., para análises de matérias-primas ou produtos no laboratório do Estabelecimento".

Tais obrigações "criavam forçosamente uma dependência da fiscalização ao empresário, com vantagens para este último. Aliados quanto ao comércio externo, encontravam-se, entre tanto, em campos opostos, no comércio interestadual. Como esperar



imparcialidade dos inspetores de carne, se teriam de recorrer a quem deveriam controlar, para obter casa, alimentação, e até mesmo transporte? Como evitar "favores" pressão, ou corrupção, se a própria lei se encarregava de lançar um nos braços do outro? Que dizer, então, da fiscalização estadual ou municipal, mais pobre, deficiente e vulnerável?

Não menos danosa à independência da fiscalização de carnes era o fato de ser permanente. Convivendo diariamente, assentando-se à mesma mesa, compartilhando dos mesmos meios de transporte, dificilmente se poderia esperar da equipe de inspeção que não viesse a desenvolver laços de camaradagem com membros do estabelecimento, fortes o bastante para fazer a vista grossa. Além disso, a própria ação do tempo conspira contra a inspeção permanente: como ter a atenção atraída para um azulejo quebrado, um piso solto, um operário sem luvas, ao cabo de alguns meses de contínua presença num mesmo lugar?

Mudanças posteriores iriam sedimentar ainda mais as ligações entre a fiscalização e o empresariado. Com o Decreto nº 1.255, de 25 de junho de 1962, que alterava o RISPOA, o capítulo das "obrigações" é ainda mais ampliado, exigindo-se do estabelecimento, em regime de inspeção permanente e afastado do perímetro urbano, habitação gratuita para os membros da fiscalização, a juízo do DIPOA (art.102).

O novo diploma legal modificava de maneira superficial o Regulamento aprovado em 1952. Alterava artigos, acrescentando ou suprimindo parágrafos, melhorava definições e precisava exigências, deixando-o, entretanto intacto em suas grandes linhas.

#### FEDERALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO: Uma nova Era?

Em cinquenta anos de existência, dois momentos tinham caracterizado a política de fiscalização. O primeiro, de



1910 a 1921, é marcado pelo predomínio do fomento à produção com o estímulo à instalação dos primeiros frigoríficos. O segundo, de 21 a 62, tinha, na ação regulatória e na subordinação à meta de exportar, os traços principais.

Com a Lei nº 5.760, de 3 de dezembro de 1971, estas tendências parecem se infletir. Instituíam-se a fiscalização federal para todos os tipos de estabelecimentos, fossem eles municipais, estaduais, ou destinados à produção para o comércio interestadual e internacional.

Reconhecia-se a deformação que presidira a fiscalização desde os primeiros dias. Os Estados haviam permitido a proliferação de estabelecimentos industriais em total desacordo com a legislação vigente. A existência de dualidade de sistemas de inspeção tinha, por outro lado, gerado situação injusta para aqueles que se pautavam pelas normas do DIPOA, obrigados a investimentos mais caros, com custos de operação mais elevados.

Duas outras medidas a complementavam. Paralelamente aos instrumentos existentes, a Lei nº 5.760 instituiu novas sanções administrativas que iam desde a simples advertência, até apreensão de matérias primas, cancelamento de registro e intervenção. Por outra parte, criou, em lugar da antiga taxa de inspeção sanitária, o sistema de preços públicos para remunerar as atividades de fiscalização. A taxa não tinha tido os valores corrigidos pela inflação e representava receita irrisória, incapaz de prover o DIPOA com os recursos suplementares necessários para fazer face aos gastos com a inspeção.

A federalização da fiscalização, apoiada nestas medidas, parecia ter viabilidade. Nos anos seguintes, 72 e 73, lançou-se o DIPOA a intensa pesquisa nos Estados para identificar e levantar os estabelecimentos a serem incorporados à sua fiscalização, dimensionar necessidades de pessoal e de recursos e estabelecer prioridades.



Optou-se por estratégia gradualista, privilegiando-se inicialmente as capitais e cidades mais populosas, particularmente aquelas onde já existiam estabelecimentos sob Inspeção Federal, cujas atividades vinham sendo prejudicadas pela atuação de matadouros e outros estabelecimentos industriais afins que não atendiam aos requisitos tecnológicos e higiênico-sanitários exigidos pela legislação.

Ainda no período de 72/73; passou o DIPOA a controlar todos os estabelecimentos industriais de abate de bovinos e suínos no Rio Grande do Sul e na cidade de Aracaju. Paralelamente, completavam-se os estudos preliminares nos Estados de Santa Catarina, do Paraná e do Espírito Santo. No Rio de Janeiro iniciou-se o levantamento do setor pesqueiro.

Em 74/75 a federalização receberia expressivo impulso. Expandiu-se o controle de bovinos e suínos no Estado de Santa Catarina encerrando-se o ciclo da federalização para suínos, bovinos e aves no Paraná. Paralelamente, assumiu-se por completo o controle do abate de aves no Espírito Santo, enquanto tinham início os levantamentos preliminares em São Paulo. No Rio de Janeiro, na ex-Guanabara e no Rio Grande do Sul tinham curso os estudos para o controle da área de pescado.

Em fins de 75, entretanto, experimentaria o primeiro revês. A Lei nº 6.275, de 19 de dezembro daquele ano, acrescentaria um parágrafo único ao artigo terceiro da Lei nº 5.760, explorando o calcanhar de Aquiles da Federalização. Na versão original desta última Lei o artigo terceiro previa a possibilidade de convênios para efeitos de inspeção: "O Poder Executivo poderá celebrar convênios com os Estados, Distrito Federal e Territórios para a execução dos serviços e atribuição de receita".

O parágrafo único incorporado pela Lei nº 6.275 dava consequência prática a esta possibilidade: "Os convênios referidos neste artigo serão celebrados onde houver organismo



próprio em condições de exercer a fiscalização, e terão por objeto apenas as pequenas e médias empresas que não se dediquem ao comércio interestadual e internacional.

A medida era reflexo da grita que a ação do DIPOA vinha gerando. Acostumados a fazerem eles próprios suas regras, os estabelecimentos, antes sob a jurisdição dos Estados, reclamavam dos rigores da nova fiscalização. A própria Lei nº 6.275 encarregava-se, dando um passo atrás, de atender a tais pressões: "As interdições estabelecidas com base na Lei nº 5.760, de 3 de dezembro de 1971, poderão ser suspensas mediante requerimento das empresas que se obriguem a ajustar-se às exigências constantes do regulamento a que se refere o artigo anterior".

Desacreditado pela nova lei, o programa de federalização é gradativamente desativado. Embora não legalmente, o DIPOA vê-se obrigado, por decisão política hierarquicamente superior, a negociar caso a caso, em cada Estado, com o Governador, o destino da fiscalização. Um documento interno, eufemisticamente dá conta das novas dificuldades: "... a programação estabelecida vem sendo executada em ritmo compatível com as possibilidades da região trabalhada, com as conotações político-administrativas ocorrentes em cada unidade da Federação. A mudança dos governos estaduais ocorridas nesse período e a nova orientação governamental em relação aos contatos com os Senhores Governadores e Secretários da Agricultura retardou, em alguns aspectos, o desenvolvimento da prévia programação".

A pá de cal viria, entretanto, com o Decreto nº 78.713, de 11 de novembro de 1976, que regulamentava a Lei nº 6.275. Segundo ele, os Estados que desejassem celebrar convênios com a União deveriam manter organismos próprios, com os seguintes requisitos:

- I. dispor de pessoal técnico de níveis superior e médio, laboratórios de controle micro-



biológico e físico-químico, e demais instalações e equipamentos, necessários à realização da inspeção dos produtos de origem animal, observadas a legislação federal básica e normas específicas pertinentes;

- II. possuir médicos veterinários e auxiliares de inspeção em número adequado aos estabelecimentos a serem fiscalizados;
- III. submeter a treinamento seu pessoal técnico, de nível médio e superior sob supervisão do Ministério da Agricultura;
- IV. proceder ao registro dos estabelecimentos, atualizando-o semestralmente e remetendo cópia ao Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal - DIPOA, do Ministério da Agricultura;
- V. enviar, periodicamente, amostras dos produtos elaborados nos estabelecimentos sob seu controle para fins de análises nos laboratórios oficiais, de acordo com plano de amostragem a ser estabelecido pelo DIPOA, além dos dados estatísticos referentes ao abate, condenação, produção e outros que porventura venham a ser solicitados..

Poder-se-ia arguir que a solução dos convênios com os Estados não comprometeria a qualidade da inspeção. Não eram estes obrigados a pautar-se pelas mesmas normas que regiam o DIPOA? Não tinham que contar com veterinários e auxiliares de nível médio, com equipamento adequado, com pessoal treinado pelo próprio Ministério da Agricultura? Não eram estes requisitos os mesmos que exigia o órgão federal de fiscalização?



Seguindo esta linha, poder-se-ia alegar que a federalização se interrompera, não por questões de ordem política, mas, ao contrário, por considerações de ordem prática. A federalização, exigiria máquina pesada, onisciente e onipresente. Por que correr os riscos de burocratização ineficiente, se resultados iguais poderiam ser alcançados com estrutura leve descentralizada, e a cargo dos Estados?

Três conjuntos de razões parecem desautorizar esta interpretação. Primeiro, o passado ainda recente demonstrara à sociedade que os Estados, seja porque lhes faltaram condições materiais, seja porque mais vulneráveis politicamente às pressões do produto local, foram incapazes de promover a efetiva fiscalização dos estabelecimentos sob seu controle. Por que esperar desempenho diferente agora?

Segundo, se tinham os Estados condições de levar a bom termo a inspeção, por que não passar para a sua jurisdição os estabelecimentos destinados ao comércio interestadual e internacional? Se o objetivo era descentralizar, por que o hibridismo da fórmula "estabelecimentos municipais e estaduais, inspeção dos Estados, interestaduais e internacionais, fiscalização federal"? Mantendo sob seu domínio estes últimos, a União passava, de fato, a receber em sua desconfiança aos Estados. Tais estabelecimentos eram os que exportavam e se achavam também sujeitos à inspeção externa.

Finalmente, como não duvidar das razões acima, se o Decreto nº 78.713 abria avenida larga e ampla para que não se cumprissem, na inspeção estadual, as normas e procedimentos da federal? Com efeito, o artigo 4º deste decreto rezava que "Os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, em caso de convênio, poderão expedir regulamentação própria não colidente com a federal, especificando condições higiênico-sanitárias, adequadas às peculiaridades regionais, a serem obedecidas pelos estabelecimentos sob sua inspeção".



As "peculiaridades regionais" de que tratava o Decreto não eram certamente de caráter higiênico-sanitário, pois um coliforme é um coliforme no atrasado Nordeste ou na moderna Rio de Janeiro. Por trás da inspeção dos Estados encontravam-se na verdade, interesses poderosos, ao ponto de fazer recuar a legislação baixada pelo Governo em 1971.

Ameaçados pela fiscalização do DIPOA, estes interesses se voltariam para os Estados, onde esperavam provavelmente encontrar guarida e benevolência. A orientação que dera rumos à fiscalização desde os princípios do século, voltava a ser predominante. Ao mercado externo, a exigente e agressiva fiscalização federal, ao interno, a estadual, preocupada com as "peculiaridades" das condições higiênico-sanitárias da região.

O capítulo da federalização não parece estar contudo, definitivamente encerrado, embora com futuro ainda incerto.

Ao longo dos cinco anos em que teve vigência, fez vir à tona novos interesses que podem se tornar decisivos para a sua sorte.

Por um lado, abriu a uma organização dinâmica a perspectiva de expandir seu "território" de ação; por outro, despertou em alguns Estados o desejo de se libertar do ônus da inspeção, que carregavam desde 1952 e que continuaram a ter ainda provisoriamente, de 71 a 76. Para estes Estados, manter um sistema de fiscalização próprio não parece tarefa atraente.

A continuar, entretanto, a possibilidade de inspeção estadual, forçosamente o grande prejudicado será o consumidor das áreas e regiões menos desenvolvidas. Nestas, onde os Estados são mais fracos, financeiramente, são também mais vulneráveis aos interesses dos empresários. Paradoxalmente, os grandes Estados, os mais capacitados a empreendê-la, são os primeiros a recu



sã-la, obrigando a União, através do DIPOA, a assumir por inteiro o controle. Os pequenos indo contra o que se poderia pressupor: seu interesse, são paradoxalmente, os mais propensos a assumi-la.

A experiência serviu, porém, para revelar que, se houver decisão política, condições materiais existem para implementar a federalização da fiscalização. O DIPOA mostrou ter o dinamismo e a agressividade requeridas para levá-la a cabo.

#### DIPOA: FASE ATUAL

Rege-se o DIPOA, no tocante a estrutura, pelo Decreto nº 73.474, de 16 de janeiro de 1974, que o transformou, de divisão pertencente ao DNPA, em Departamento. Compõem sua estrutura, conforme o Decreto e o Regimento Interno aprovado pela Portaria Ministerial nº 75, de 28 de fevereiro de 1975, os seguintes órgãos:

- I. Divisão de Inspeção de Carnes e Derivados  
(DICAR)
- II. Divisão de Inspeção de Leite e Derivados  
(DILEI)
- III. Divisão de Inspeção de Pescado e Derivados  
(DIPES)
- IV. Divisão de Padronização e Classificação de  
Produtos de Origem Animal (DIPAC)
- V. Laboratório Central de Controle de Produtos  
de Origem Animal (LACEP)

A nível central, há ainda uma Coordenadoria de Planejamento, Controle e Avaliação, CPCA, uma Coordenadoria de Cadastro, Estatística e Informes Nosográficos, CCEIN, uma Assesso



ria e uma Secretaria Administrativa. A nível estadual, há o Grupo Executivo de Inspeção de Produtos de Origem Animal, GEIPOA, que faz parte da Diretoria Estadual do Ministério da Agricultura, DEMA, e ao qual estão subordinados os Postos de Inspeção de Produtos de origem Animal, POINS, e os Laboratórios Regionais de Controle de Produtos de Origem Animal, LAPRO. (Veja-se o organograma a seguir).

Quanto às funções, rege-se o DIPOA pelos seguintes diplomas legais:

- i. Lei nº 1.238, de 18 de dezembro de 1950 e os Decretos que a regulamentaram de nºs 30.691, de 29 de março de 1952 e 1.255, de 25 de junho de 1962;
- ii. Lei nº 5.760, de 3 de dezembro de 1971, regulamentada pelo Decreto nº 73.116, de 8 de novembro de 1973;
- iii. Decreto nº 69.502, de 5 de novembro de 1971, que trata da competência para o registro, a padronização, a classificação, dos produtos e subprodutos de origem animal;
- iv. Lei nº 6.275, de 19 de dezembro de 1975, regulamentado pelo Decreto nº 78.713, de 11 de novembro de 1976.

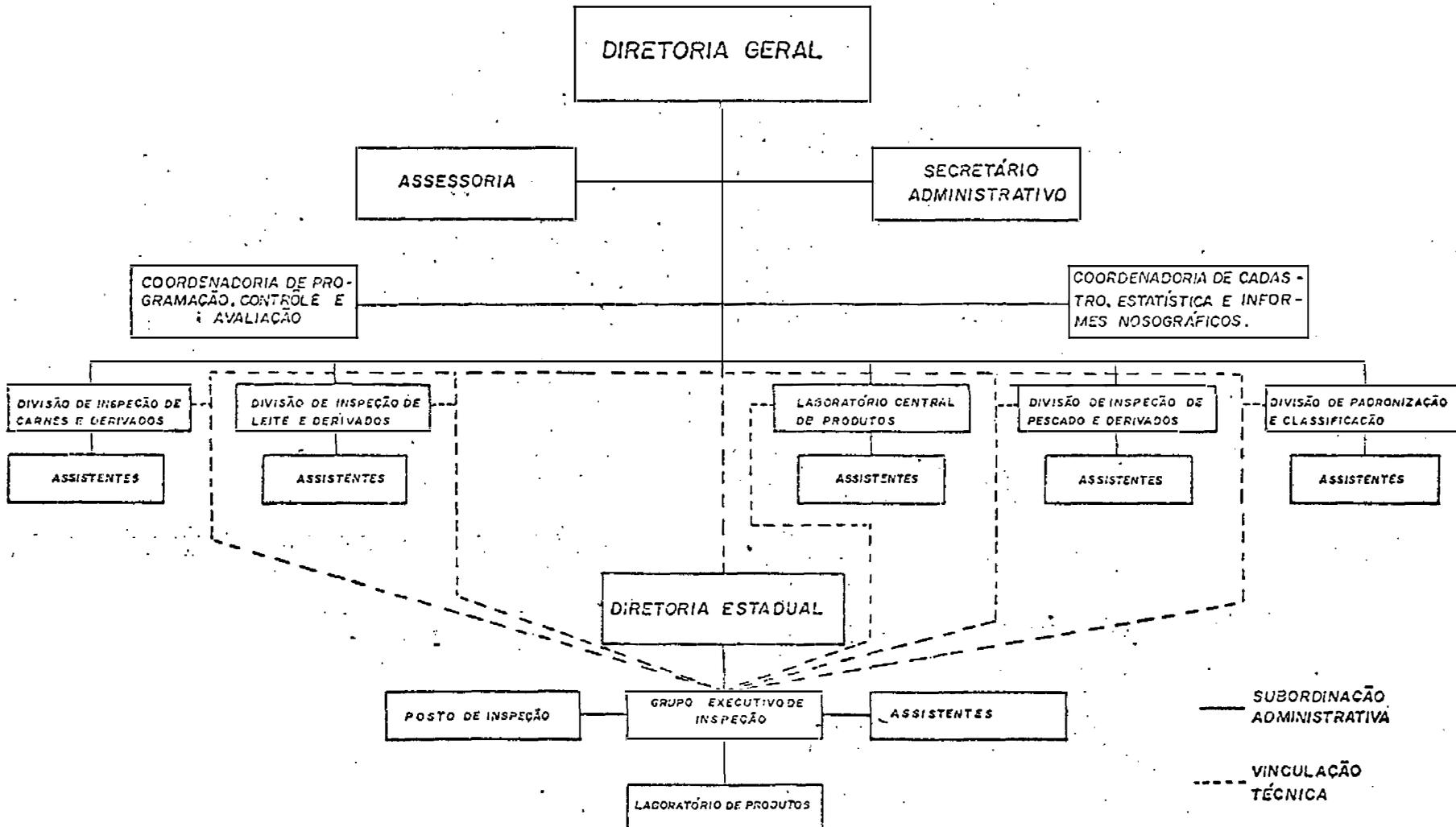
Estes instrumentos legais conferem ao DIPOA as seguintes atribuições:

- a) a inspeção industrial e sanitária de carnes e derivados;
- b) a inspeção industrial e sanitária de leite e derivados;



# DEPARTAMENTO NACIONAL DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL

## — Organograma —





- c) a inspeção industrial e sanitária de pegado e derivados;
- d) a inspeção industrial e sanitária de ovos, de mel e de cera de abelhas e derivados;
- e) inspeção industrial e sanitária dos demais produtos de origem animal, destinados ou não a alimentação humana, inclusive os aditivos de produtos vegetais;
- f) padronização e classificação de produtos de origem animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico;
- g) realização de análises e exames laboratoriais para fins de registro e de controle de sanidade e de qualidade de produtos e subprodutos de origem animal, bem como suas matérias-primas, ingredientes, coadjuvantes e sanitizantes;
- h) participação nos estudos de natureza geo-econômica para formulação de política governamental de estímulo à expansão da indústria de produtos de origem animal no país, visando a estabelecer o zoneamento industrial em consonância com o desenvolvimento e o abastecimento regional; e,
- i) disciplinar a importação e exportação de produtos de origem animal, seus subprodutos, matérias-primas e ingredientes utilizados em sua elaboração, respeitada a competência dos demais órgãos.



Tais funções fazem dele a um só tempo órgão de controle e normativo.

### O DIPOA EM AÇÃO

Investido de funções normativas e de controle, o DIPOA constitui, a rigor, um sistema de fiscalização. Cabe-lhe, em virtude da primeira, ditar normas, procedimentos e regras, classificar e padronizar produtos. Da segunda, derivam as atribuições executivas de fiscalização, competindo-lhe zelar para que o RISPOA e outras normas e procedimentos que ele próprio institui sejam cumpridos pelos estabelecimentos. A interdependência das funções assegura-lhe vantagem comparativa em relação a órgãos congêneres, que têm só um ou outro papel.

As considerações que a seguir se fazem não têm pretensões a cobrir exaustivamente todas as atividades que o DIPOA desempenha. Privilegiam-se as de inspeção, e, nestas, as ações ligadas à carne e ao leite. Quanto às funções normativas, serão tratadas apenas enquanto importem diretamente para a análise do controle.

#### 1. Registrando estabelecimentos e produtos.

Anterior à inspeção é o registro do estabelecimento de mecânica simples e parcialmente descentralizada.

Inicia-se com pedido do interessado encaminhado nos Estados ao GEIPOA, no qual se descrevem as características físicas do terreno, sua localização e a planta das instalações.

De posse destas informações, o GEIPOA procede à inspeção técnica do terreno ou imóvel e prepara estudo preliminar do projeto técnico de construção. Atendidos os requisitos inscritos no RISPOA, quanto à distância de vias públicas, ventila-



ção e luminosidade do prédio, altura dos tetos, instalação adequada segundo as especificações próprias, prepara-se um processo de habilitação que é encaminhado à Divisão competente em Brasília, DICAR, para carnes, DILEI, para leite e subprodutos, e DIPES, para pescados.

Se o pedido se refere a estabelecimento em regime de produção, é aprovado na revisão do órgão central, é concedido um número, S.I.F., inscrito em livro próprio no DIPOA e que corresponde exclusivamente àquele estabelecimento.

Caso se trate de construção nova ou reforma, cabe ao GEIPOA acompanhá-las, conferindo as especificações do projeto. Terminadas as obras e aprovadas inicialmente pelo GEIPOA, o pedido segue a rotina anterior. É objeto de estudos em Brasília pela Divisão correspondente e, se aprovado, recebe o S.I.F.

Cada produto, por seu turno, é objeto de registro próprio. O pedido de licença para fabricação é encaminhado pelo interessado, contendo as especificações e amostra. Observado o atendimento dos padrões próprios permitidos quanto a ingredientes, dosagens, corantes, aditivos e conservadores, é ele concedido.

As exigências a cumprir são rigorosas e detalhadas. Assim, apenas como ilustração, do leite maltado requer-se conforme o RISPOA:

1. "ser obtido de matéria-prima e de substâncias que satisfaçam à legislação vigente;
2. apresentar caracteres organolépticos normais, inclusive boa solubilidade;
3. umidade máxima de 3% (três por cento);



4. gordura máxima de 9% (nove por cento);
5. resíduo mineral fixo entre 2,8 e 4% (dois e oito décimos e quatro por cento);
6. caseína entre 6 e 10% (seis e dez por cento);
7. protídios totais: entre 12 e 15 % (doze e quinze por cento);
8. lactose: entre 10 e 16% (dez e dezesseis por cento);
9. maltose: entre 38 e 40% (trinta e oito e quarenta por cento);
10. acondicionamento a prova de ar e umidade com ou sem vácuo":

Produtos não padronizados poderão ter a licença concedida para fabricação em casos especiais, a juízo do DIPOA.

Aos requerimentos de registro do produto, somam-se os da apresentação. O rótulo é também alvo de um processo próprio.

Os procedimentos incluem petição acompanhada de três vias dos modelos dos rótulos a registrar, em diferentes tamanhos e descrição dos processos de fabricação, ingredientes e componentes com suas porcentagens respectivas. Preenchidos os requisitos, quanto a localização do carimbo S.I.F., Serviço de Inspeção Federal, cores quando couber, forma e tamanho das letras, o rótulo recebe um número de registro que nele deve figurar obrigatoriamente, em lugar visível.



Rótulos em língua estrangeira são dispensados do registro, devendo, entretanto, ser aprovados pelo DIPOA. Para alguns produtos, há exigências próprias para sua cor. O carimbo S.I.F., é objeto de normas que regulam seu tamanho, localização e formato dos tipos. São permitidos 17(dezessete) modelos de apresentação do S.I.F., variando apenas de forma, tamanho e posição.

## 2. Inspeção

Dos produtos de origem animal, a carne é o que requer maior atenção da fiscalização. É feita, ao contrário dos demais, por equipe permanente de veterinários e auxiliares e em mais de uma etapa.<sup>(5)</sup> Conforme se poderá ver mais adiante, entretanto, não é expressivo o controle de sua produção, a julgar pelo número de estabelecimentos registrados e em regime de inspeção federal.

Em duas etapas se desdobra a fiscalização: a primeira, com o animal ainda vivo, inspeção ante-mortem, a segunda, com o animal abatido, post-mortem.

A ante-mortem, exclusivamente conduzida por veterinários, é de simples execução. Compõe-se, a rigor, de exame visual, realizado em geral às primeiras horas da tarde, quando o gado a ser abatido já se acha reunido em lotes nos currais e contado.

Objetiva-se com o exame assegurar-se que os animais têm os certificados de vacina exigidos, especialmente a contra a febre aftosa; levantar dados preliminares que poderão ser posteriormente utilizados quando da inspeção post-mortem; verificar idade; controlar o abate de novilhas e conferir o número de animais, a raça, o peso e a categoria para fins de estudos zootéc

---

(5) Salvo em algumas poucas indústrias de grande porte, de leite, de laticínios, de pescado, ou outras para as quais converge a produção de intermediários. Neste caso, mantém-se, em caráter permanente, equipe de 2 veterinários e 7 auxiliares.



nicos ou econômicos.

O gado é observado em repouso, de plataforma elevada, pelo veterinário. Se este suspeitar das condições de sanidade, pode solicitar que sejam separados, em currais à parte, ficando seu abate adiado. Neste caso, serão individualmente identificados por uma etiqueta metálica, grampeada à orelha, e, se liberados, deverão ser abatidos em separado.

A post-mortem, ao contrário, é de execução complexa e consiste de "exame macroscópico das seguintes partes e órgãos: conjunto cabeça-língua, superfícies interna e externa da carcaça, vísceras torácicas, abdominais e pélvicas"<sup>(6)</sup>. Nos estabelecimentos destinados à exportação o exame é estendido às superfícies interdigital e peri-ungueal. Em caráter facultativo, são examinadas as arcadas dentárias para fins de estudos especializados ou para levantamento etário do gado.

Realizado por equipe de veterinários e auxiliares, de tamanho que varia em consonância com o ritmo da produção, a inspeção post-mortem é localizada na sala de matança, em pontos chamados "linhas de inspeção".

Cada "linha" tem equipe própria e cuida apenas de um conjunto de órgãos ou de um só órgão. Pode haver até nove linhas de inspeção, cobrindo todas as partes antes mencionadas. Em matadouros ou frigoríficos menores, com capacidade de abate de 80 reses por hora ou menos, o número de linhas fica entre seis e sete e a equipe tem seu número reduzido.

A inspeção é precedida de uma fase preparatória, executada por funcionários do estabelecimento. Nesta fase, separa-se a peça ou conjunto de peças da carcaça, segundo procedimentos padronizados; faz-se a limpeza e, em seguida, são elas passadas à linha correspondente, para o exame.

---

(6) Inspeção de Carnes, I, Bovinos - MA, DIPOA, DICAR, pág. 75



A rotina da inspeção pode ser apreendida da listagem dos procedimentos requeridos da Linha A, que cuida do exame dos pés, que se segue:

#### Fase preparatória

- "a) esfolar e desarticular os mocotões diantei  
ros, deixando-os presos pela pele;
- b) numerar os mocotões dianteiros com lâpis -  
tinta (cópia), nas cartilagens articulares dos metacarpianos, com o mesmo número escrito  
sobre o côndilo do occipital do bovino  
em causa. Este mesmo número é escrito ainda nas fases articulares dos carpos respecti -  
vos;
- c) esfolar os mocotões traseiros da mesma forma que os dianteiros, numerando somente os metatarsianos, com o mesmo número dos mocotões anteriores;
- d) completar a excisão dos quatro mocotões e transportá-los, por meio mecânico ou manu  
al, para o local da respectiva inspeção, que deve situar-se o mais próximo possível. As peças não devem ter contato com o piso durante as fases citadas;
- e) quando em funcionamento o sistema de esfolação aérea, somente se numeram carpos e metacarpus; os mocotões traseiros são esfolados e deixados pendentes, até o segundo "transpas  
se", local em que são removidos ao mesmo tempo que os mocotões dianteiros.



**Exame:**

- a) lavar os mocotões sob chuveiro;
- b) realizar o exame visual das patas, atendendo, especialmente, às superfícies peri-ungueais e espaços interdigitais;
- c) marcar a carcaça (no peito, lado esquerdo) correspondente aos mocotões, em que forem constatadas, eventualmente, lesões de febre aftosa, com a chapa de identificação Tipo 3;
- d) condenar os mocotões lesados e depositá-los em recipiente próprio de condenados, para a sua remessa à "Graxaria".<sup>(7)</sup>

Há diferenças significativas entre uma linha e outra, para atender as características dos órgãos e partes sob vistoria. Em todas, entretanto, o Exame é conduzido à vista desarmada, sem o recurso de instrumentos e de laboratórios.

Mínuciosa, compreensiva e contínua, a inspeção exige pessoal especializado e numeroso, variável conforme a velocidade de abate. Em frigoríficos ou matadouros de tipo 1, com média horária superior a 80 cabeças, são designados para as chamadas linhas regulares, um total de 13 funcionários, sendo que dois deles são obrigatoriamente veterinários, que encarregam do ante mortem. Para os de tipo 2, velocidade média entre 50 e 80 reses, são destacados 10; e finalmente para os de tipo 3, com abate até um máximo de 50 bois por hora, 9 funcionários. Estes números podem chegar a 15, 12 e 9 membros, para estabelecimentos de tipo 1, 2 e 3, respectivamente, se às linhas regulares se acrescentam duas extras, uma que cuida de pés, exclusivamente realizada em frigoríficos exportadores, e outra que trata da cronologia dentária.

(7) Inspeção de Carnes, I, Bovinos, MA, DIPOA, DICAR, pag.78-79



As equipes são permanentes, com residência fixa nos estabelecimentos para os quais são destinados. Sobre os efeitos da permanência, tratados em outra parte do trabalho, voltar-se-á a discuti-los nas conclusões.

#### A Inspeção do Leite

Não tão sofisticada, nem tão minuciosa, e envolvendo menos pessoal que a da carne, a inspeção do leite é leva da a cabo em dois pontos distintos: nos retiros, onde é produzido, e nas usinas, onde é beneficiado e processado.

A inspeção tem caráter rotativo, salvo para algumas poucas indústrias de grande porte situadas junto aos grandes centros urbanos onde o DIPOA mantém equipe de 9 funcionários, em tempo integral.

As normas para produção e fiscalização variam de acordo com o tipo do produto. Para o de tipo B, leite com teor de gordura de 4%, demandam-se condições rigorosas, quer para o registro do estabelecimento, quer para os procedimentos que devem guiar e inspeção. Para o de tipo C, o leite mais consumido, com 2% de teor de gordura, exigem-se requisitos simples, tanto para o credenciamento de estabelecimentos quanto para a fiscalização.

Para obter licença de produzir leite de tipo B, requer-se do estabelecimento: curral de espera, estábulo com especificações de altura, piso e paredes para as instalações e ordenha mecânica, com sala apropriada. Para o de tipo C exige-se retiro afastado de "fontes produtoras de mau cheiro", com "piso impermeável" e "com cobertura de telhas comuns, amianto, zinco, alumínio ou similares<sup>(8)</sup>.

---

(8) Norma para produção e controle do leite tipo C e/ou destinado à industrialização, Aprovado pela Portaria nº 5 de 10 de junho de 1976 - DIPOA



Não é distinto o quadro quanto as normas que regem a higiene da produção, exigentes para o tipo B, frouxas para o tipo C. Para a produção do primeiro, é obrigatório o controle do gado por veterinário responsável perante o DIPOA, A ele cabem:

- i. "controle sistemático do combate aos ectoparasitos;
- ii. controle sistemático de mamites pela prova do azul bromotimol ou outros indicados;
- iii. controle rigoroso da realização das provas de Brucelose e Tuberculose, acompanhando de perto e eliminação dos regentes e marcação do gado reagente e vacinado<sup>(9)</sup>."

Quanto a este último controle, as Normas são enfáticas e incisivas: as provas "são obrigatórias ... e praticadas tantas vezes quanto necessárias, por Médico-Veterinário oficial ou particular". Em complemento, exige-se identificação do gado leiteiro "por fichas individuais com fotografias ou marcações<sup>(10)</sup>".

Em contraste, as normas para a produção do tipo C são lacônicas e ambíguas: "o gado leiteiro deve apresentar-se sadio, sob controle de ectoparasitos, mamites, tuberculose e outras doenças que venham comprometer o estado sanitário do leite<sup>(11)</sup>". Quem assegura a sanidade do rebanho, que provas são exi-

---

(9) Normas para produção de leite tipo B, aprovado pela Portaria nº 28, de 15 de outubro de 1974, DIPOA.

(10) Normas para produção de leite tipo B. Portaria nº 5 DIPOA

(11) Normas para produção e controle do leite tipo C e/ou destinado a industrialização, Portaria nº 28, DIPOA



gidas, e como devem ser conduzidas, são questões que não se cogitam nas normas para o tipo C.

Na ausência de fiscalização contínua, de mentalidade industrial ou simplesmente de hábitos higiênicos da parte do produtor do leite comum, as diferenças de instalação e de rigor nas normas para produção assumem papel decisivo. São elas que na prática tornam distintos, em qualidade, condição sanitária, e inteireza, os tipos B e C, em teoria diversas apenas quanto ao teor de gordura.

Repete a inspeção do leite a orientação da de carnes. Para o produto de preço elevado, de consumo restrito, produzido por empresário moderno, fiscalização rigorosa; para o de preço baixo, consumo amplo, e produzido por empresário tradicional, fiscalização frouxa. Onde mais dela se precisa, quer pela ineficácia dos incentivos econômicos, quer simplesmente pela ausência de cuidados sanitários adequados, menor é a sua ação.

O outro ponto em que se exerce a fiscalização do leite é o estabelecimento industrial<sup>(12)</sup>. Reproduzem-se, também aqui, as diferenças sensíveis nos padrões exigidos de um e de outro tipo, e na frequência da inspeção.

Para o leite de tipo B realizam-se diariamente, por ocasião da chegada ao estabelecimento industrial, três testes. O de alizarol, para determinar acidez e resistência; o de conservadores, neutralizantes de acidez e reconstituintes de densidade, através de pesquisa de cloro, alcalinidade, formol, água oxigenada e cloretos, para medir a integridade do produto e apu-

---

(12) Nível do produtor as normas tratam das condições de transporte, manuseio e da higiene dos empregados. O mesmo padrão se repete: mais exigências para o tipo B, menos para o tipo C. Assim, os prazos para entrega do leite em estabelecimentos industriais são mais dilatados para este último. Do tipo B se exige resfriamento, em alguns casos - e transporte exclusivamente feito em veículos apropriados. Ressalte-se, além disso, que, enquanto do estabelecimento produtor tipo B se exige atestado de saúde dos empregados, do de tipo C apenas se sugerem cuidados higiênicos.



rar possíveis fraudes; e, finalmente, o teste de redutase, que me de qualitativamente a carga bacteriana do leite. Por amostra de produtor, e semanalmente, faz-se a contagem bacteriana em placa de agar padrão <sup>(13)</sup>.

Para o de tipo C os testes são conduzidos sempre por amostra de produtor, duas vezes por mês, com exceção do de alizarol que é diário. Não se faz contagem de bactérias. Por outra parte, os padrões requeridos para aprovação são menos rigorosos, não havendo especificações do número de germes, de 500.000 por mililitro para o tipo B.

Do quadro esboçado despontam dúvidas. Por que dois padrões de condições sanitárias, duas normas de qualidade, du plo procedimento? Por que não padronizar os padrões e equiparar as normas?

Tais questões põem a fiscalização na berlinda. Não se pode alegar com dificuldades ou que é sempre preferível ter alguma a nenhuma. Não se desconhecem aqui os problemas que advêm das características do setor pecuário: o estágio de organização alcançado, o grau de tradicionalismo-modernidade e o tamanho dos empreendimentos. Tampouco se desconsideram as implicações que a fiscalização pode ter para o desenvolvimento, retardan do-o, ou criando restrições a expansão.

O saldo é, entretanto, negativo. As considera ções que se seguem tornarão ainda mais claro o fato.

---

(13) Basicamente os testes realizados são qualitativos. O de alizarol, por exemplo, consiste em misturar azul de metileno ao leite para induzir reação bacteriana, que ocasiona mudança de cor de azul para cinza. Quanto mais rápido se opera esta última transformação mais contaminado está o leite. As diferenças entre os padrões de qualidade dos tipos B e C ficam claros quando se sabe que do primeiro se exigem o mínimo de 3 horas e meia para que se torne cinza, enquanto que do leite tipo C se permite alteração com 2 horas e meia de experimento.



## O Raio da Ação da Fiscalização

Ângulo privilegiado para avaliar a fiscalização é o que diz respeito ao raio de ação. Quem está tendo produção sob controle? Como se distribui espacialmente e por categoria de estabelecimentos? A quantos beneficia? Quem são eles?

Em fins de 76 achavam-se registrados e em regime de inspeção federal 1917 estabelecimentos, conforme se pode ver do quadro 2.

Tal número pode ser considerado inexpressivo, ainda que não se conheça o total de estabelecimentos no país, o que permitiria avaliação rigorosa<sup>(14)</sup>. O julgamento pode ser expandido, entretanto, com base nos levantamentos feitos pelo DIPOA. Segundo estes, existiam, apenas em alguns poucos estados, 2.416 estabelecimentos de que não se tinha qualquer informação.<sup>(15)</sup>

Dois fatos merecem destaque do quadro em análise. Primeiro, o desequilíbrio regional da fiscalização, com o Sudeste abarcando 70% dos estabelecimentos registrados e sob inspeção federal. Segundo, a participação dos estabelecimentos de leite no conjunto total.

A rigor, não se pode fazer inferências quanto ao grau de proteção das populações. Para isto seria preciso conhecer o número total de estabelecimento por estado, a proporção dos que estão sob fiscalização e os mercados cobertos por eles. A grosso modo, entretanto, o Norte, o Centro-Oeste e o Nordeste parecem ser as regiões menos protegidas, com as populações mais a descoberto. O Sudeste e o Sul surgem como as grandes beneficiadas.

(14) O dado é desconhecido. Não se planeja Censo especializado para obtê-lo, conforme se apurou junto à direção do DIPOA.

(15) Dado constante de relatório interno, sem título, gentilmente cedido pelo DIPOA.



QUADRO 2  
ESTABELECIMENTOS REGISTRADOS E SOB INSPECÇÃO FEDERAL  
POR REGIÕES EM 31/10/76

ESTABELECIMENTO	R E G I Õ E S					T O T A L
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO OESTE	
CARNE	6	27	328	161	21	543
LEITE	6	30	892	72	73	1.073
PESCA	47	29	123	99	3	30
TOTAL GERAL	59	86	1.343	332	97	1.917

Fonte: DIPOA-MA - Adaptado do "Quadro Demonstrativo dos Estabelecimentos sob Inspeção Federal até 31/10/76."



Chama a atenção o contraste entre o Nordeste e o Centro-Oeste. Região muito mais populosa, a primeira tem, entretanto, número de estabelecimentos credenciados significativamente inferior ao desta última.

Outro aspecto a destacar é a distribuição das classes de estabelecimento por região. O Sudeste é onde se acham mais concentrados. Sobressaem, porém, os estabelecimentos de leite ali localizados, que respondem por perto de 88% do total do país. Este fato, ainda que sujeito às restrições de interpretação apontadas acima, sugere que são as regiões mais ricas e mais urbanizadas as que desproporcionalmente se beneficiam das vantagens da fiscalização.

Desagregando-se por estado fica ainda nítida a ação seletiva e concentrada da fiscalização. Veja-se o Quadro 3.

Quatro estados, Minas, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, juntos reúnem mais de 70% de todos os estabelecimentos registrados e em regime de inspeção federal.

Dos estados do Nordeste, nenhum supera a marca de 20 estabelecimentos sob fiscalização, cifra modesta e de pouca expressão, bastando a comparação com o pequeno Espírito Santo que tem quase o dobro.

Poder-se-ia argumentar que a fiscalização está onde está a produção, daí o porquê da concentração. Sem negar o caráter prescritivo envolvido na proposição, cabe estabelecer que é este o caso de que se trata aqui.

Duas condições interdependentes são requeridas para demonstrar o ponto em questão. Primeiro, que o Nordeste não produz, ou se produz, o volume é negligenciável. Segundo, que os quatro estados atendem por inteiro, ou quase por inteiro, as necessidades de carne e de leite daquela região.



Estes pressupostos parecem de árdua comprovação. A distância do Nordeste das principais bacias leiteiras de Minas e São Paulo torna técnica e economicamente inviável o abastecimento daquela região por estes estados, de leite in natura. Como explicar 30 estabelecimentos para nove Estados e 30 milhões de habitantes a não ser por distorção do Sistema de fiscalização?

Quanto à carne, embora não haja impedimento, há entretanto, a restrição renda. Dificilmente o Nordeste poderia ser considerado mercado para parcela substancial da produção dos quatro estados. Paradoxalmente, um dos poucos produtos de origem animal exportados do Sudeste e Sul para o Nordeste, a carne de sol, além de preço mais elevado, onde maior é o consumo, conforme chamou atenção o estudo do CIP, não tem um só estabelecimento sob inspeção federal, como se pode ver do quadro 3.

A análise das distribuições espaciais, porém, encerra dificuldades que não podem ser ignoradas, sob pena de generalizações apressadas ou de duvidosa fundamentação.

Não se pode tomar o número de estabelecimentos, por estado ou região, como indicador perfeito do alcance da fiscalização na área. Qualificações se impõem para que se possa inferir que populações são beneficiadas. Dentre estas, a mais importante é o mercado atingido pelo estabelecimento.

Este pode orientar-se tanto para o consumo local, quanto para o abastecimento de áreas fora do estado ou mesmo do país. Parece ser o caso de Minas Gerais, razoavelmente aque-lhado de frigoríficos credenciados, porém abastecidos em perto de 90% de carnes não controladas.

O argumento não invalida as conclusões sobre o Nordeste, pelas razões tanto técnicas quanto econômicas que levam a região a ficar fora da mira do comércio interestadual de carnes e de leite. Torna, contudo, ambíguo o grau de proteção das popula-



QUADRO 3  
ESTABELECEMENTOS SOB INSPEÇÃO FEDERAL POR  
ESTADO ATÉ 31.10.76

REGIÕES E ESTADOS DA FEDERAÇÃO CLASSIFICAÇÃO	NORTE		NORDESTE							SUDESTE				SUL			CENTRO OESTE		TOTAL		
	AM	PA	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG	ES	RJ	SP	PR	SC	RS		MT	GO
01 - Matadouro	-	3	-	-	-	-	-	1	-	1	-	10	-	8	7	4	-	10	1	10	55
02 - Matadouro-Frigorífico	-	1	1	1	1	-	-	2	1	-	3	16	3	4	30	17	10	27	4	4	126
03 - Matadouro de Aves e Coelhos	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	6	4	6	48	6	2	8	-	-	34
04 - Fábrica de Produtos Suínos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	2	5	31	-	-	40
05 - Fábrica de Conservas	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	9	-	13	59	4	3	2	-	-	92
06 - Entrepostos de Carnes e Derivados	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-	6	20	-	2	5	-	-	36
07 - Fáb. Prod. não Comestíveis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2	5	7	-	1	-	-	-	18
08 - Fábrica de Prod.Gordurosos	-	-	-	-	2	-	-	2	-	-	-	-	-	1	5	-	-	1	-	-	11
09 - Entreposto Frigorífico	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	1	-	-	7	6	2	2	6	-	1	29
10 - Charqueadas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30
11 - Entrepostos de Ovos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	37	10	-	-	1	-	43
12 - Fáb. de Cons. de Ovos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	-	33
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>46</b>	<b>10</b>	<b>50</b>	<b>222</b>	<b>45</b>	<b>25</b>	<b>91</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>513</b>
01 - Entreposto de Pescado	9	8	1	1	9	6	3	4	-	-	3	-	4	23	30	4	26	10	2	1	144
02 - Fáb. de Cons. de Pescado	1	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	32	27	-	20	33	-	-	115
03 - Fáb. de Prod. não Comestíveis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	-	5	-	-	-	11
04 - Barco Fábrica	-	29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	31
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>37</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>58</b>	<b>61</b>	<b>5</b>	<b>51</b>	<b>43</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>331</b>
01 - Fábrica de Laticínios	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	6	67	6	12	72	12	4	8	6	31	522
02 - Usina de Beneficiamento	1	2	2	2	4	2	2	3	1	1	4	83	10	39	59	13	3	20	1	18	259
03 - Posto de Refrigeração	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	2	84	7	18	75	5	-	5	-	17	216
04 - Entreposto Usina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	4	4	-	-	-	-	-	609
05 - Posto de Coagulação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	-	-	2	-	-	-	-	-	14
06 - Entreposto de Laticínios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26	-	2	6	1	-	-	-	-	36
- Fáb. de Coalho e Coagulantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	33
- Ent. de Bonf.p/Coalho e Coagulantes.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	31
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>574</b>	<b>23</b>	<b>75</b>	<b>220</b>	<b>31</b>	<b>7</b>	<b>34</b>	<b>7</b>	<b>66</b>	<b>1073</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>13</b>	<b>46</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>620</b>	<b>37</b>	<b>133</b>	<b>503</b>	<b>81</b>	<b>83</b>	<b>168</b>	<b>15</b>	<b>82</b>	<b>1917</b>

Fonte: DIPOA-MA - Quadro Demonstrativo dos Estabelecimentos sob Inspeção Federal, existentes até 31.10.76.



ções de outras áreas do país.

Em que pesem as dificuldades para determinar quem perde ou quem ganha, quem é atingido ou quem é excluído, não cabe dúvidas quanto ao alcance restrito do sistema de inspeção. Do abate total em 75 pouco mais de 50% se achava sob a vigilância do DIPOA, conforme se pode ver no Quadro 4.

#### QUADRO 4

##### BOVINOS: ABATE TOTAL E ABATE SOB INSPEÇÃO FEDERAL

	1970	1973	1975*
Abate total de bovinos	9.560.000	9.043.000	10.000.000
Abate de bovinos sob fiscalização federal	3.104.409	4.566.623	5.432.219

Fonte: IBGE, DIPOA, Conjuntura Econômica

\* - estimativa de Conjuntura Econômica

Este fato vem de encontro ao argumento que se desenvolveu acima. Mesmo onde este órgão é mais ativo, não quer dizer que tenha logrado atingir grau desejável de controle, salvo no Rio Grande do Sul, onde a federalização é completa. (16)

Os dados revelam crescimento substancial de 70 a 75. Tal fato pode ser, em parte, explicado pela federaliza-

---

(16) - Conforme informação da direção do DIPOA, em entrevista à equipe de trabalho.



ção, autorizada a partir de 71, mas que ganha momento somente em 72 e 73. Embora não se possa superestimar os efeitos da medida, restrita a uns poucos estados, de limitada duração e sujeita a contratempos políticos antes que viesse a ser interrompida, não cabe dúvidas de que surtiu efeitos.

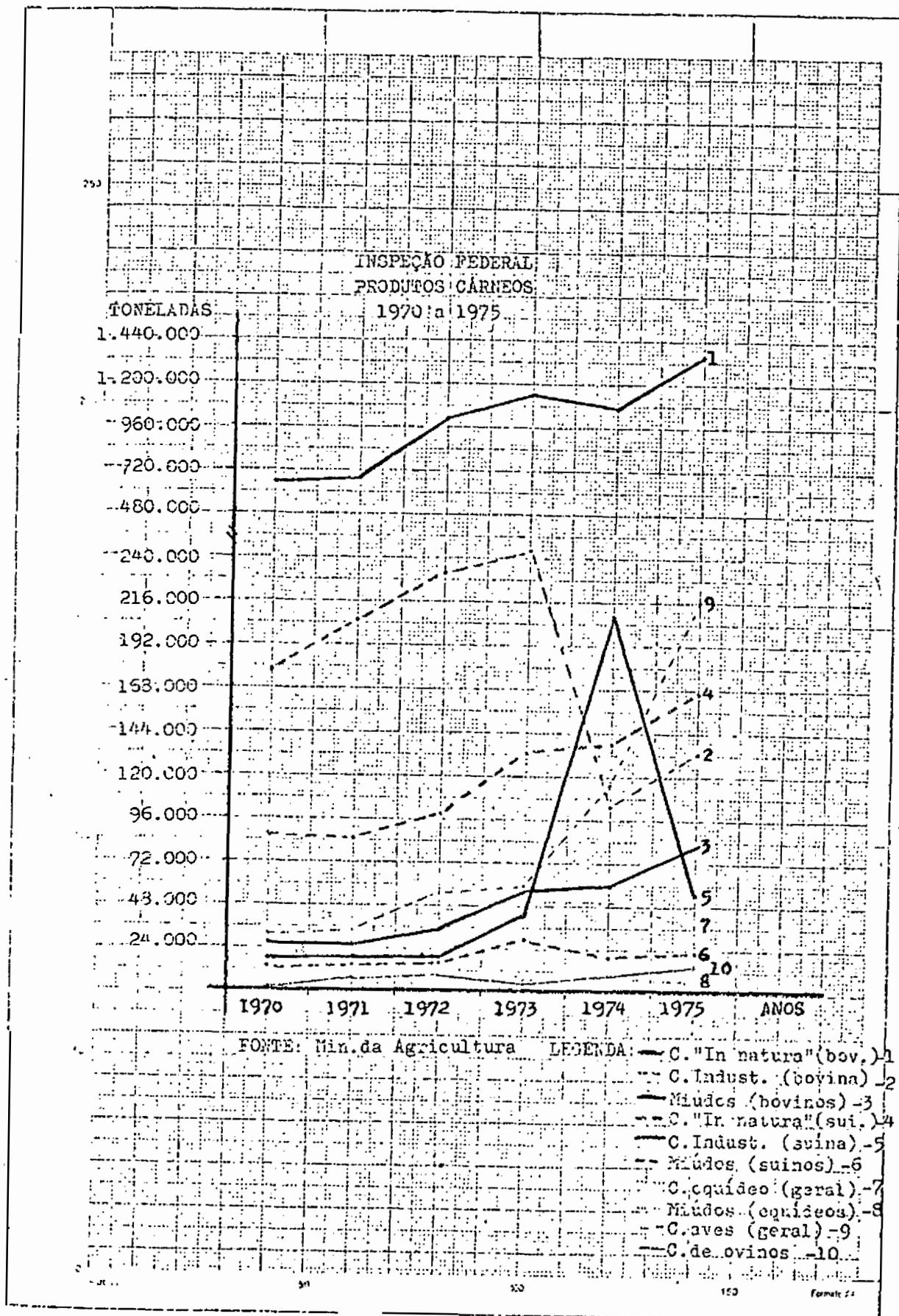
Expandem-se vigorosamente no período o volume físico sob controle do DIPOA, para todos os produtos, conforme se pode comprovar do gráfico 1, a seguir.

Estes incrementos não podem ser tributados exclusivamente à ampliação da produção. Devem também ser creditados os efeitos da federalização. A inexistência de série histórica de dados sobre o número de estabelecimentos e o volume de produção correspondente não permite, entretanto, avaliar conclusivamente tais efeitos.

#### DIPOA: O Balanço da Inspeção

Das considerações expendidas, ressaltam alguns pontos. Destes, o mais importante é que a fiscalização nunca foi empreendida pelos benefícios que dela decorreriam para a saúde da população do país, ainda que o argumento figurasse na retórica oficial da política.

A subordinação à meta de exportar pode ser captada, ao longo da trajetória histórica, da vinculação da agência de inspeção a órgãos de produção, da ênfase no fomento, traduzida em objetivos tão diversos quanto estímulos para a implantação de frigoríficos modelós e organização de concursos, da escolha dos estabelecimentos a controlar pela União, e de outros aspectos menores salientados no trabalho. Da ligação com a política de desenvolvimento, a fiscalização tirou a força que permitiu ao DIPOA, hoje, organização, recursos e pessoal que o fazem atípico entre as agências de controle.





Poder-se-ia alegar, em favor da opção escolhida, que na esteira das exportações o mercado interno terminaria por ser finalmente atingido e beneficiado. Na ausência de recursos críticos, como pessoal treinado e de boa qualificação, Know-how e dinheiro, com o território continental pontilhado de pequenos e esparsos estabelecimentos, a estratégia parecia ter razões sólidas à retaguarda. Começando pelos frigoríficos destinados ao abastecimento externo, poder-se-ia gradativamente acumular a experiência requerida para o salto maior: o controle interno da produção quanto à qualidade sanitária.

Pecou o argumento por superestimar os efeitos da difusão. Não cabe dúvidas que, limitada ao mercado externo e circunscrita a estabelecimentos industriais de porte e dotados de tecnologia adiantada, a fiscalização fez aprendizado de valia, tornou-se atividade organizada e logrou atingir até mesmo um "esprit de corps", qualidade rara, mas indispensável para as finalidades a que se propõem. A lição, porém, não termina aí. É ilusório pensar que mecanismos de difusão per se se encarregariam de irradiá-la para os estabelecimentos orientados para o abastecimento interno.

Fiscalizar requer, antes, que se defina o que é adequado e o que não é adequado para o consumo, o que pode ser produzido e como; significa apreender, impugnar, e dar outro destino ao que não se acha conforme; envolve, em última instância, custos políticos com seus preços, em lugar do espontâneo efeito de "espraiamento".

A federalização representou episódio não menor para o argumento que se vem desenvolvendo aqui. Mostrou que não basta a agressividade de uma agência moderna e ávida de um território que lhe parece naturalmente seu. Demanda, antes, decisão política para fazer frente aos interesses que se lhe opõem.

Não se ignora, de outra parte, as implica-



ções de fiscalização rigorosa e ampla sobre a produção. Os mais duramente atingidos forçosamente seriam os pequenos e médios em empreendimentos nacionais que se ocupavam e se ocupam ainda do grosso do consumo interno. Não se pode, contudo, escolher a inação para defender tais interesses, por justos que sejam, após cinquenta anos de "gradualismo".

A consideração destes fatos nos leva à outra face da moeda. Neste meio século de fiscalização a voz do consumidor não se fez ouvir, a não ser em períodos curtos e descontínuos, e não teve repercussões sobre os produtos de origem animal.

Tal fato, a ser enfrentado em outra parte do trabalho, faz o problema de difícil solução, taxando o Estado com a iniciativa.

Seria enganoso, por outro lado, fazer vista grossa para os erros da fiscalização. Conforme se chamou a atenção, há procedimentos de eficiência discutível, como a inspeção permanente e fixa da carne, os critérios diferentes para o leite de tipo B e o de tipo C, e outros. Tais pontos, entretanto, tem relevo menor, especialmente quando contrastados com o alcance da fiscalização. O remédio, entretanto, não é interno. Requer a federalização.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDINAÇÃO GERAL

#### **4.1. DEPARTAMENTO NACIONAL DE SERVIÇOS DE COMERCIALIZAÇÃO**



#### 4.5 - DEPARTAMENTO NACIONAL DE SERVIÇOS DE COMERCIALIZAÇÃO

A inclusão do Departamento Nacional de Serviços de Comercialização, DNSC, nesta investigação, decorre de dois conjuntos de causas. De um lado, tem papel na padronização de produtos agrícolas, o que o torna órgão com significativas atribuições no campo da proteção ao consumidor, tanto pela importância de haver alimentos com padrões fixos de qualidade, como por facilitar a ação de órgãos de controle de preços e de peso e de agências voltadas para o abastecimento em geral.

De outra é o DNSC encarregado da classificação e fiscalização de bebidas. Nestas atividades, o Departamento esbarra com agências de outros Ministérios, especialmente da Saúde, gerando situações de indefinições e incertezas.

As duas frentes de ação referidas não esgotam, contudo, as responsabilidades do DNSC. A elas se agrega seu papel no sistema de informações do mercado agrícola.

É perceptível, portanto, o quanto há de ambiguo por detrás do nome "serviços da comercialização". Ele recobre uma variedade de atribuições, cujo único denominador comum é a vocação por se colocar como apoio a comercialização, visando ao seu desenvolvimento, sua expansão e a remuneração dos investimentos realizados no ramos.

O DNSC, como órgão da administração direta do Ministério da Agricultura, é dirigido por um Diretor-Geral, nomeado pelo Presidente da República e subordinado hierarquicamente ao Chefe do Gabinete da referida pasta <sup>(1)</sup>.

Sua estrutura básica, aprovada pela Porta-

---

(1) Segundo a Assessoria do órgão, ele se liga diretamente ao Gabinete em lugar da Secretaria-Geral.



ria nº 454, de 15 de dezembro de 1971, compreende a Divisão de Inspeção, Padronização e Classificação, DIPC, e a Divisão de Informação do Mercado Agrícola, DIMAG. Existe ainda o "Setor de Bebidas", oriundo da DIPC, que possui informalmente o status de Divisão.

A DIPC é incumbida de promover a padronização, classificação e fiscalização dos produtos agrícolas in natura, além de seus subprodutos e resíduos de valor econômico.

Ao Setor de Bebidas cabe a padronização, classificação, inspeção e registro destas, além do cadastramento dos estabelecimentos produtores e importadores que operam no mercado interno. Cabe-lhe, ainda, realizar as análises de controle de qualidade para exportação.

A DIMAG é responsável pela montagem do sistema nacional de coleta, intercâmbio e divulgação de informações de parte substancial do mercado agrícola. Funciona nos moldes de um órgão de informática, organizando, consolidando e divulgando os dados relativos aos preços dos produtos agrícolas por atacado.

O DNSC é formado, portanto, pelo agrupamento de três ramos de atividades distintas, cada qual com identidade, história e objetivos próprios. Assim, torna-se imprescindível a análise de cada um destes setores isoladamente.

a) A DIVISÃO DE INSPEÇÃO, PADRONIZAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO, DIPC

#### Antecedentes

Na década de 30, o Brasil começa paulatinamente a diversificar a pauta de exportações de produtos in natura. A atividade de controle passa a ser encarada com maior rigor em razão dos níveis de exigência dos países importadores. Surge, portanto, as primeiras medidas visando a estabelecer a obri



gatoriedade de classificação de produtos vegetais.

O Decreto-Lei nº 334, de 15 de março de 1938, o primeiro no gênero, estabelecia a classificação e fiscalização compulsórias dos produtos agropecuários e das matérias primas destinadas ao mercado externo. Esse Decreto se revestia de importantes características:

- "a) foi o primeiro instrumento oficial que tratou da padronização, classificação e fiscalização de produtos agropecuários e é o principal marco institucional dessas atividades no país;
- b) serviu de base tanto para as delegações de poderes dadas ao Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e São Paulo para o exercício de tais atividades, quanto para os Acordos de Classificação com os demais estados;
- c) permitiu a padronização de 70 produtos agropecuários exportáveis;
- d) serviu, também, de modelo para a atuação posterior no mercado interno<sup>(2)</sup>."

Paralelamente, criavam-se órgãos setoriais voltados para produtos específicos. Surgem, no período, o Instituto Brasileiro do Café, o Instituto Nacional do Mate, o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Instituto Nacional do Pinho, e agências para a mandioca e o cacau. A elas cabia, em seu âmbito próprio, de

---

(2) Reestruturação dos Serviços de Classificação de Produtos Agropecuários nos Estados de Santa Catarina e Maranhão, Ministério da Agricultura, DNSC/DIPC, março de 1974.



finir os padrões e classificações a adotar.

Os demais produtos, de colocação mais proble  
mática: no mercado externo, como o sapoti, o abacaxi, a nespera,  
o alpiste, o abacate, a ipecacuanha, a piaçava e outros, to-  
dos objeto da legislação, eram difusamente atribuídos a agências  
com poder proporcional a seu peso na pauta de exportações.

Com a promulgação da Lei Delegada nº 9, de 11  
de outubro de 1962, que reorganizou o Ministério da Agricultura,  
o então Serviço de Economia Rural, ao qual estavam afetas as fun-  
ções de padronizar e classificar, passou a integrar o Departamen-  
to de Defesa e Inspeção Agropecuária, DDIA, com a denominação de  
Serviço de Padronização e Classificação, SPC. Deve-se ressaltar  
que esta mudança não implicou na alteração dos princípios bási  
cos da política traçada em 1938, ou seja, prevalecia o objeti  
vo de fomentar as exportações.

A partir de 64, a importância estratégica do  
comércio exterior se reflete na definição de um sistema institu-  
cional e normativo voltado para a diversificação e a intensifica-  
ção das exportações. No caso de produtos agrícolas, assume espe-  
cial relevância a abertura de mercados para bens não-tradicio  
nais.

O fortalecimento das transações internacio-  
nais, entre outras coisas, gerou a Lei nº 5.025, de 10 de ju  
nho de 1966, que criou o Conselho Nacional de Comércio Exterior,  
CONCEX. Este era presidido pelo Ministério da Indústria e Comér  
cio e integrado pelos Ministros da Fazenda, Agricultura, Viação  
e Obras Públicas e Minas e Energias, pelo Presidente do Banco do  
Brasil e do Conselho de Política Aduaneira e pelo Diretor da Car  
teira de Comércio Exterior do Branco do Brasil. Além destes, fa-  
ziam ainda parte do CONCEX, três representantes da iniciativa  
privada, indicados, em lista tríplice, pela Confederação Nacio  
nal de Agricultura, Confederação Nacional do Comércio e Confede  
ração Nacional da Indústria, e designados pelo Ministério da



## Indústria e Comércio.

O objetivo de atuar de forma organizada no mercado internacional torna-se explícito no art. 1º do Decreto nº 59.607, de 28 de novembro de 1966, que regulamentou a citada lei, ao estabelecer que "o Conselho Nacional do Comércio Exterior, CONCEX, tem a atribuição de formular a política do comércio exterior, bem como de determinar, orientar e coordenar a execução das medidas necessárias à expansão das operações comerciais com o exterior, tendo em vista o papel estratégico do comércio exterior no processo de desenvolvimento econômico do país".

De acordo com um dos itens do art. 3º deste decreto, compete, privativamente ao CONCEX, "decidir sobre normas, critérios e sistemas de classificação dos produtos objeto do comércio exterior". No seu artigo 147, determina que as normas sobre padronização, classificação, inspeção e avaliação dos produtos agropecuários permaneçam em vigor, salvo as que se referem à cobrança de taxas, até que "o Conselho resolva baixar novos atos a respeito".

A Lei nº 5.025, já mencionada, ao revogar tanto o Decreto-Lei nº 334 quanto leis a este posteriores, provocou a desorganização de todo o sistema de classificação existente.

De um lado, retirava-se o amparo legal que permitia os Acordos de Classificação, que continuaram, entretanto, a ter existência de fato:

De outro, abria-se o precedente perigoso para que o próprio interessado fosse responsável pela classificação e padronização, quando se estabelecia que a iniciativa privada era hábil para realizá-las. O Estado renunciava à função reguladora em inversão de papéis descabida, passando recibo de sua própria incapacidade em promover a exportação de produtos menos nobres. Assim, confiavam-se ao empresário as vantagens e os ônus



de exportar.

Tal posição seria defensável integralmente, não tivesse repercussões sobre o mercado interno e sob o órgão ao qual estaria afeto o controle. Este perde as receitas provenientes das taxas e tem seu prestígio institucional minado, com a abertura concedida à iniciativa privada.

Mais tarde, através do Decreto nº 62.163, de 28 de janeiro de 1968, o Serviço de Padronização e Classificação foi dividido em duas equipes técnicas, uma para gerenciar matérias da área animal e outra para as da área vegetal. Surgiu assim uma especialização funcional de suas atividades, com a criação de um Escritório da Produção Animal e outro da Produção Vegetal.

As transformações operadas nesse período não chegaram a se institucionalizar, e até 1971, a dotação orçamentária continuou a ser realizada tendo por base a Lei Delegada nº 9.

Com os Decretos nºs 68.593 e 68.594, de 6 de maio de 1971, que reorganizaram o Ministério da Agricultura, as atividades de padronização, classificação e inspeção dos produtos de origem vegetal e seus subprodutos e resíduos de valor econômico passaram a integrar o Departamento Nacional de Serviços da Comercialização, através da Divisão de Inspeção, Padronização e Classificação, DIPC.

#### A DIPC - Sua estrutura e Desempenho

Com a DIPC surge, pela primeira vez na Administração Pública, a preocupação de inspecionar, padronizar e classificar produtos agrícolas in natura para o mercado interno.

Cerca de 70 produtos foram padronizados, des



de 1938, dentro do esforço de diversificar a pauta de exportações. A DIPC vem tentando aplicá-los ao mercado interno, ao mesmo tempo que ultima estudos relativos a hortifrutíferos. A divisão tem ainda, de outra parte, funções quanto a produtos agrícolas exportáveis. Sua estrutura administrativa constitui, de fato, base operacional do CONCEX. Cabe-lhe, então, entre outras coisas: "orientar, controlar e fiscalizar a classificação de produtos agrícolas destinados ao mercado externo efetuada em órgãos competentes nas Unidades da Federação; planejar, controlar e avaliar os trabalhos de classificação de produtos agrícolas e extrativos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico, padronizados ou não, bem como as condições de seu embarque quando destinados ao mercado externo; programar e controlar a fiscalização, dentro de sua competência, das condições técnicas de estocagem de produtos agrícolas e extrativos vegetais destinados ao mercado externo, nos armazéns, depósitos, trapiches, entrepostos e frigoríficos".

Além desse papel, a DIPC possui, para o mercado interno, as mesmas atribuições normativas que o CONCEX tem para o externo. Não é por outro motivo que diversas padronizações emanadas do CONCEX são aproveitadas pela DIPC.

A padronização e classificação de produtos agrícolas têm grande importância para o abastecimento, saúde pública e controle de preços. Consiste a primeira na definição de normas que especificam produto e os aditivos permitidos. Quanto à segunda, é a aplicação prática das normas a um conjunto determinado de produtos. Não foi esta, porém, a justificativa para expansão da atividade.

A razão inicial, ainda que não exclusiva, liga-se aos estímulos ao produtor, através da política de preços mínimos. A agência encarregada, a Comissão de Financiamento da Produção, CFP, vinha sofrendo historicamente prejuízos pela ausência de um sistema de classificação de produtos agrícolas in natura. Desde sua cria



ção, portanto, está a DIPC intimamente ligada à CFP.

Mesmo com a expansão da atividade de padronização, observada, sobretudo, nos últimos anos, a classificação dos produtos, por não ser compulsória, é efetuada apenas em dois casos: primeiro, nos produtos a serem comercializados com a CFP, que exige no DNSC prévia classificação, seja para operações de EGF (Empréstimos do Governo Federal), seja para as de AGF (Aquisição do Governo Federal); segundo, dos produtos tabelados pela SUNAB, que normalmente nela se baseia.

Como a legislação em vigor não permite a cobrança pelos serviços prestados aos usuários, o pagamento é feito via CFP, em geral oscilando entre 0,17% e 0,25% do valor comercial do produto.

A padronização para exportação é extremamente rigorosa, pois visa a conquistar o mercado internacional. Quanto mais difícil se apresenta este mercado, mais exigente se torna a padronização. Para o interno, contudo, a política adotada é mais flexível. Embora a DIPC aproveite padronizações do CONCEX, em muitos casos elas são suavizadas. Quando ocorre superprodução, ela é mais exigente, e mais branda em caso de catástrofes ou desastres.

Assim, por exemplo, quando um produtor de determinada região constata quedas da produção, em razão de mudança das condições climáticas, pleiteia reformulação para suavizar os níveis de exigência. Isto implica em permitir-se maior número de imperfeições do produto, a fim de que não seja classificado em categoria inferior.

É possível, assim, que o consumidor, em anos diferentes, adquira o mesmo produto com classificações distintas. A pressão para reduzir as exigências, no dizer de um entrevistado, é grande e envolve entidade de classe e autoridades políti-



cas com reclamos que chegam até o Presidente da República.

Uma grande conquista do DNSC, enquanto instituição, foi a aprovação da Lei nº 6.305, de 15 de dezembro de 1975, que tornou obrigatória a classificação de todos os produtos vegetais destinados à comercialização interna. Sua aplicação depende, no entanto, de regulamentação. Isto feito, o campo de ação do DNSC deverá ampliar-se consideravelmente, o mesmo deverá acontecer com suas receitas, pois poderá cobrar pelos serviços.

A aplicação da lei trará vantagens para a comercialização de produtos agrícolas, por vários motivos. Em primeiro lugar, com ela se adotaria a "mesma linguagem" em todo o país. Atualmente apenas São Paulo e Rio Grande do Sul dispõem de legislação específica, pois a classificação não é compulsória. Segundo, os produtores terão mais facilidade para pleitearem financiamento à rede bancária; terceiro, com o passar do tempo, o agricultor deverá dispor de mais informações sobre a qualidade de seu produto. Isto poderá representar tanto melhor situação frente ao atacadista, como um incentivo à melhoria da qualidade de sua colheita. E, finalmente, os governos estaduais poderão realizar adequado acompanhamento dos montantes transacionados, o que indiretamente facilitará o controle da cobrança do ICM. O consumidor deverá também ser beneficiado, a médio prazo, pois poderá comparar preços com qualidades uniformizadas para todo o comércio.

No tocante aos padrões, cabe destacar que, além da adoção das Resoluções do CONCEX, o DNSC, no caso de algodão e fibras, absorveu os da Bolsa de Mercadorias de São Paulo.

Toda padronização é realizada sempre com a participação de representantes de classe. Entretanto, a DIPC, no dizer de seu chefe, procura "manter sua independência". Neste caso a política é trabalhar um pouco acima da média, favorecendo os mais capazes e incentivando a melhoria tecnológica dos mais atra



sados".

Após elaborar os padrões, a DIPC os encaminha, via Diretor do DNSC, ao Ministro, que os aprova ou os rejeita. A classificação, contudo, é feita mediante convênio nos Estados com as respectivas Secretarias de Agricultura, que passam a ser o órgão executor.

O chefe do Grupo Executivo de Economia Agrícola e Comercialização, GEACO, subordinado à Diretoria Estadual do Ministério da Agricultura, DEMA, é o coordenador do convênio. Este prevê recursos do DNSC para a contratação de pessoal, manutenção do Serviço, além de promoção de cursos de classificadores. A contrapartida dos Estados varia muito, pois os de melhor situação financeira colaboram mais, reduzindo as despesas do DNSC.

No ano de 76, por conta de tais convênios, foram gastos cerca de Cr\$11 milhões. Para o Departamento, os convênios são importantes, pois os Estados se comprometem oficialmente com os padrões elaborados ou adotados pelo DIPC. Em relação aos Estados, o convênio traz também vantagens apreciáveis, pois facilita a manutenção de equipes técnico-administrativas, onerosas, mas necessárias pela presença da CFP e suas exigências.

Até o momento, mantêm convênio com o DNSC as seguintes Unidades da Federação: Acre, Amazonas, Pará, Roraima, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Estão em entendimentos, devendo assinar convênio brevemente os estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

No ano de 76, as metas da DIPC relativas à inspeção e à formação de classificadores ficaram muito aquém do programado, alcançando 40% e 50%, respectivamente. No tocante às demais atividades o desempenho foi satisfatório. Podemos observar no quadro abaixo que a programação para 77, exceção feita ao



item "classificação dos produtos", é bem mais modesta que a de 76.

QUADRO I

METAS E DESEMPENHO, 1976-1977  
DIVISÃO DE INSPEÇÃO PADRONIZAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO

	METAS OU INDICADORES FÍSICOS	UNID. MED.	1 9 7 7			PROGRAM. 1977
			PROGRAM.	REALIZ.	%	
FÍSICA	1. CLASSIFICAÇÃO					
	1.1 Inspeções e Fiscalizações Diversas.....	nº	24.591	9.846	40	5.450
	1.2 Coleta, Subsídios p/ padronização.....	nº	144	131	92	117
	1.3 Classificação de produtos.....	t	1.788.033	2.647.499	148	3.547.821
AVALIAÇÃO	1.4 Curso de Formação Classificadores	nº	24	12	50	11

FONTE. Subsídios à Mensagem ao Congresso Nacional. Ministério da Agricultura - SUPLAN - DNSC /DIPC - ano 1976.

FRUTAS E HORTALIÇAS

As frutas e hortaliças são os produtos in natura mais problemáticos. A direção do DNSC, inclusive, espera que tais produtos fiquem à margem da padronização compulsória, mesmo após a regulamentação da Lei nº 6.305.

É nesse ramo que se verifica maior incidência de especulação e oscilação do mercado e onde o produtor e consumidor



final são mais lesados.

A posição do comerciante, especialmente o atacadista, que opera com elevada margem de lucro, é entendida pelo ôrgão como "natural", em virtude dos riscos a que se expõe. Asim, uma carga de "tomates extra" adquiridos no dia, pode tornar-se 24 horas depois, "tomate para fins industriais". Ainda segundo a mesma fonte, o "ideal seria a utilização de câmaras frigoríficas, como nos países desenvolvidos, durante toda a fase da comercialização, ou seja, desde a aquisição junto ao produ-tor até a colocação no mercado varejista". Isto se justifica na medida em que tais produtos, além de altamente perecíveis, podem ter sua decomposição acelerada em função de acondicionamento inadequado. Este é um problema complexo pois "exigiria para cada região do país embalagem distinta, considerando-se as diversidades climáticas, graus de umidade, e até mesmo de transporte".

Embora não exista nenhum ôrgão oficial respon-sável diretamente pelos produtos hortifrutíferos, as Centrais de Abastecimento, CEASAs, têm dispensado a estes grande atenção. Por solicitação da Companhia Brasileira de Alimentos, COBAL, gestora das CEASA's o DNSC já realizou a padronização de diversos produ-tos entre os quais o tomate, o chuchu, a cenoura, o pimentão, o pepino, a berinjela, o alho, a cebola e a laranja. Encontram-se em fase de padronização, em caráter experimental, a maçã, a pe-ra, o pêssego e a nectarina.

#### LIMITAÇÕES E PERSPECTIVAS

A DIPC resente-se de não poder remunerar seus funcionários a nível de mercado, devendo se ater às normas do DASP. O salário do classificador, por exemplo, é de apenas Cr\$2.500,00, baixo em função das responsabilidades do cargo. Casos de suborno foram já detectados. No entanto, é difícil confirmar as irregularidades, tendo em vista que determinadas padroni-zações apresentam várias qualidades e tipos, tornando-se proble-mática a caracterização do dolo. Por outro lado, a verificação da



classificação por outra equipe é praticamente inexistente.

Embora a classificação de produtos corresponda, de forma indireta, a um controle de qualidade, não tem por objetivo promover a apreensão de produtos que podem ser nocivos à saúde humana.

No tocante a frutas e hortaliças, a DIPC, como a própria direção do Departamento, é bastante pessimista. Mesmo tendo realizado trabalho na área, os técnicos não vêem nenhuma solução razoável a curto e médio prazo.

O DNSC em geral e a DIPC em particular têm-se sentido desprestigiados com medidas tomadas pelo Conselho Nacional do Abastecimento, CONAB, que, ao decidir sobre preços para o arroz e óleos de soja, amendoim e algodão, baixou padrões sem levar em conta os vigentes, sem mesmo solicitar a colaboração do Departamento e, por último, sem comunicar previamente as resoluções.

Espera-se que a regulamentação da Lei nº 6.305 lhe possibilite expansão das atividades, maior arrecadação de recursos e, em consequência, maior prestígio institucional.

Pela situação a que foi restrita a Divisão procura definir novas atividades que a tornariam órgão auxiliar de planejamento, através do acompanhamento da produção de cada região, por período do ano. Em caso de decréscimo acentuado, a DIPC procuraria detectar as causas e comunicaria aos órgãos responsáveis do Ministério para as providências cabíveis.

É provável que, em futuro próximo, a DIPC venha integrar a Secretaria de Defesa Agropecuária, a ser criada com reestruturação do Ministério da Agricultura, o que é percebido por sua Direção como um entrave ao fortalecimento institu-



cional. Contudo, como a Divisão já tem por objetivo a defesa dos produtores, a participação em uma secretaria de fomento agropecuário poderia até facilitar o desenvolvimento das atividades. O que deseja a DIPC é se transformar em subsecretaria independente, para manter sua autonomia e especificidade funcional.

Para a DIPC, portanto, o consumidor final aparece muito marginalmente em suas preocupações. Poder-se-ia dizer mesmo que, mediante as atividades de padronização e classificação de produtos agrícolas, a proteção do consumidor poderia até ocorrer, mas não seria algo planejado.

#### b) O SETOR DE BEBIDAS

Este setor existe informalmente desde setembro de 74 e suas atividades se prendem à operacionalização da Lei nº 5.823, de 14 de novembro de 1972 (Lei dos Sucos), regulamentada pelo Decreto nº 73.267, de 6 de dezembro de 1973.

Embora tenha sido batizada com a denominação de Lei dos sucos, dispõe sobre a padronização, classificação, inspeção e registro de bebidas em geral. Tal denominação tem origem no art. 2º da citada lei que estabelece, pela primeira vez no Brasil, que "os refrigerantes que apresentarem características organolépticas próprias de frutas deverão conter obrigatoriamente suco natural, concentrado ou liofilizado da respectiva fruta, em quantidade mínima a ser estabelecida pelo órgão competente

Ainda não formalizado, o Setor possui, na prática, status idêntico ao das outras duas divisões do DNSC. Espera-se que, a partir do próximo ano, venha a receber dotação orçamentária própria.

Atualmente, segundo os incisos 7,9,10,11 e 14 do art.9º do Regimento Interno do DNSC, cabe à DIPC realizar as atividades de registro, classificação, padronização, con-



trole, inspeção e fiscalização de bebidas. Estas atividades são de fato, de competência do Setor de Bebidas. A inexistência de maior empenho em formalizar o Setor, talvez seja decorrente da expectativa de reorganização do Ministério. Há grande probabilidade que, juntamente com a DIPC, seja o setor absorvido pela futura secretaria de defesa agropecuária.

#### A LEI DOS SUCOS

Esta lei representa importante instrumento no campo de proteção ao consumidor. Antes dela, os refrigerantes de frutas eram exclusivamente artificiais, apesar da grande produção brasileira.

Segundo o art. 53 de Decreto nº 73.267, já mencionado, os refrigerantes que apresentarem características organolépticas de laranja, tangerina e uva deverão conter um mínimo de 10% em volume de suco natural ou o equivalente em concentrado ou liofilizado da respectiva fruta. Do mesmo modo, é definida como soda limonada o refrigerante que contiver de 2,5% a 3% em volume de suco natural de limão, podendo ser adicionado de óleo essencial ou essência da fruta de sua origem.

Pode-se argumentar que o objetivo inicial desta lei era antes permitir uma abertura do mercado interno para os produtores de frutas que não logravam colocar toda a sua produção no mercado internacional, que contribuir efetivamente para uma maior defesa do consumidor. Caso o último objetivo fosse privilegiado, o percentual de suco natural deveria ser muito maior. O atual chefe do setor discorda desta tese. Embora concorde que os percentuais de sucos sejam pequenos acredita que isto decorre da "cautela necessária em toda nova política". Segundo ainda este entrevistado, todos saíram ganhando com esta lei: os produtores, que aumentaram seu mercado; os consumidores, que antes tomavam refrigerantes totalmente artificiais e às vezes adoçados com sacarina, atualmente proibida; e, finalmente, os



produtores de bebidas que, embora tenham tido gastos na adaptação de suas fábricas e aquisição de equipamentos apropriados para a feitura da mescla, obtiveram um acréscimo do mercado de refrigerantes extremamente compensador, da ordem de 40%.

A Lei 5.823 pretende ser abrangente para bebidas em geral e não só refrigerantes. O vocábulo bebida é definido em seu sentido amplo, como "produto refrescante, aperitivo ou estimulante, destinado a ingestão humana em estado líquido e sem finalidade medicamentosa", contenha ou não teor alcoólico.

Foram estabelecidas normas relativas ao registro, classificação, padronização, controle, inspeção e fiscalização de bebidas sob os aspectos sanitários e tecnológicos, desde sua produção até a comercialização por atacado.

O registro de bebidas e dos estabelecimentos produtores e importadores tem sua fase inicial de tramitação no GEACO, das Diretorias Estaduais do Ministério da Agricultura, localizado no Estado -Sede do interessado. Válido pelo período de 10 anos, o pedido de registro deve ser instruído com elementos que permitam a identificação do estabelecimento - razão social, capital registrado, localização, etc, - além do nome, marca, classe, tipo e natureza do produto, sua composição principal, descrição do processo de elaboração, forma de embalagem e acondicionamento do produto e modelo do rótulo.

No tocante à classificação de bebidas, a Lei distingue duas categorias: não-alcoólicas e alcoólicas. A primeira é constituída de bebidas que contêm até 0,5 G.L. (meio grau Gay Lussac) de álcool etílico potável, compreendendo a água gaseificada, soda, refrigerantes, suco vegetal e xarope. A segunda, por outro lado, compõe-se das bebidas que contêm mais de 0,5 G.L. de álcool etílico potável e inclui as que se obtêm por fermentação (cerveja, vinho, etc.), por mistura (licor, amargo e aperitivo, aguardente composta, etc), e por fermento-destilação.



O padrão de identidade e qualidade de cada produto é descrito pormenorizadamente, incluindo sua composição, a maneira pela qual é obtido, forma de acondicionamento, teor alcoólico, aditivos permitidos e outros requisitos que assegurem a normalidade dos caracteres organolépticos próprios de sua especie, tipo ou classe.

Os estabelecimentos que produzem, preparam, acondicionam ou manipulam bebidas devem observar também alguns requisitos relativos à sua localização, tipo de equipamentos, qualidade e quantidade de água, iluminação, etc, de acordo com a linha de produção.

A fiscalização é feita nos estabelecimentos produtores, engarrafadores e de comercialização por atacado e inclui as matérias-primas, equipamentos, instalações, recipientes, etc.

#### Estrutura e desempenho

O Setor, além de promover a padronização, classificação e inspeção de bebidas, procede ao registro dos estabelecimentos produtores e importadores de bebidas oferecidas no mercado interno, assim como as análises de controle de qualidade das que se destinam à exportação. Estas atividades são executadas, em parte, pelas equipes estaduais correspondentes, cabendo-lhe a supervisão normativa.

O órgão central possui seu corpo técnico dividido em equipes:

- equipe de fiscalização;
- equipe de padronização e classificação;
- equipe de registro de estabelecimentos e produtos;



- equipe de métodos de análises.

No tocante à fiscalização, a equipe central, além das funções de supervisão, realiza também atividades executivas, devido à fragilidade das equipes fiscais a nível estadual. Estas são subordinadas aos GEACO's. Apenas no Rio Grande do Sul existe convênio entre o DNSC e a Secretaria de Agricultura, para as atividades do Setor de Bebidas.

Os serviços prestados pelo Setor são renumerados pelo regime de preços públicos, de conformidade com o Art. 4º, e seu parágrafo único, da Lei nº 5.760, de 3 de dezembro de 1971.

Existem, para todo o Brasil, 93 fiscais, todos de nível médio ou superior, recebendo salário mensal que varia de Cr\$ 7 mil a Cr\$ 10 mil. Normalmente, o número de fiscais é proporcional ao desenvolvimento da cada Unidade da Federação. Assim, enquanto o Paraná conta com 8 fiscais, Roraima dispõe apenas de 1.

Na maior parte dos Estados, existem Postos de Análises localizados em zonas estratégicas, em geral nas Capitais. Estes postos, contudo, realizam apenas análises físicas e químicas, não estando aparelhados para a realização de análises bacteriológicas. Espera-se que, nos próximos anos, o Departamento importe os equipamentos necessários a estes.

Alguns Estados mais desafortunados não possuem sequer os Postos utilizando apenas laboratórios volantes capazes tão só de realizar análises sumárias e grosseiras. Estão nesta situação o Acre, Amazonas, Pará, Roraima, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Goiás, e Mato Grosso.

O esquema de fiscalização baseia-se em equipes compostas de um fiscal, um laboratorista e um motorista. Após



determinarem o percurso, o que é feito de maneira aleatória e casuística, as equipes colocam-se em campo acompanhadas sempre de um pequeno laboratório volante.

São realizadas preliminarmente análises sumárias, mas independentemente de seu resultado e havendo suspeita de fraude, é coletada uma amostra para análise mais apurada. Neste último caso, a coleta da amostra será de três recipientes, que contenham quantidade não inferior a 1, nem superior a 10 litros por produto. Deverá ser autenticada e lacrada na presença do interessado e, no caso de recusa ou ausência deste, de duas testemunhas. Uma das unidades será utilizada na análise pelo laboratório oficial, outra permanecerá guardada no laboratório e a última ficará com o interessado, para a perícia da contraprova.

A fiscalização abrange tanto estabelecimentos produtores, como engarrafadores e importadores. O maior problema das empresas pequenas é a falta de regularização jurídica, pois normalmente não possuem a documentação exigida. Neste caso, o fiscal age como orientador, evitando punir a priori. Mesmo quando se constata a existência de equipamentos deficientes, procura-se dar prazo ao interessado para normalizar a situação.

As empresas de maior porte são geralmente as que apresentam menos irregularidades. Nas de tamanho médio é que normalmente se encontram transgressões dolosas à lei. Estas, por vezes, procuram compensar a menor competitividade através de fraudes, para reduzir custos e aumentar a produção. Estas fraudes são, em geral, relativamente sofisticadas, em função do conhecimento científico absorvido pelas empresas. O mesmo não ocorre com empresas pequenas que, nestes casos, por falta de um mínimo de conhecimento, apresentam fraudes grosseiras, evidenciadas por simples análises sumárias.

Embora a política do DNSC, para o setor, pri-



vilégie a orientação em detrimento da punição, inúmeros estabelecimentos já sofreram multas, que variam de um a 10 salários mínimos e outros foram fechados temporariamente.

Os dados abaixo revelam o desempenho do Setor de Bebidas nos anos de 1975 e 1976, isto é, da maior parte da vida do órgão.

Desempenho do Setor de Bebidas, DNSC 1975/76

1 - ÁREA DE REGISTROS DE ESTABELECIMENTOS E PRODUTOS

1.1. Registros Concedidos :

Estabelecimentos	-	3.143
Produtos	-	6.074

1.2. Processos de Pedidos em Andamento:

Estabelecimentos	-	311
Produtos	-	1.850

1.3. Refrigerantes com suco de fruta

Registados	-	435
------------	---	-----

2 - ÁREA DE FISCALIZAÇÃO

2.1. Fiscalização pela Equipe Central

Estabelecimentos	-	1.465
------------------	---	-------

2.2. Produtos e Rótulo Inutilizados:

Rótulos	33.350.870	u.
Bebidas e Vinagres	733.332	l.
Sacarina	450	kg.
Caramelo	904	l.
Ácido acético glacial	-230	l.
Essências de corantes diversos	90	l.

2.3 Produtos Apreendidos:

Bebidas e vinagres	969.128	l.
--------------------	---------	----



3 - ÁREA DE PADRONIZAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO

3.1. Padrões Estabelecidos:

Bebidas e Vinagres - 79

3.2. Outros Trabalhos

3.2.1. Tabela de aditivos para bebidas e vinagres.

3.2.2. Tabela de coadjuvantes para tecnologia de fabricação.

3.2.3. Normas para instalação e equipamentos mínimos para estabelecimentos produtores de bebidas e vinagres.

3.2.4. Padrões Microbiológicos

4.- ÁREA DE MÉTODOS DE ANÁLISES

4.1. Para bebidas e Vinagres

Métodos analíticos - 87

4.2. POSTOS DE ANÁLISES:

Em funcionamento - 17

Em fase de conclusão - 4

Planejados - 6

4.3. ANÁLISES REALIZADAS

Certificados de análises de bebidas  
e vinagres 45.602

---

Fonte: "Setor de Bebidas" - DNSC - Relatório de 30 de abril/77

Os certificados de análises referem-se às determinações físicas e químicas em bebidas alcólicas, sendo acrescentadas das determinações microbiológicas para suco, refresco, refrigerante e néctar.



Limitações e Perspectivas

A estrutura do Setor não permite sequer sejam fiscalizados os estabelecimentos produtores e engarrafadores de be bidas pelo menos uma vez ao ano.

A carência de recursos financeiros, materiais e de pessoal é evocada como entrave a sua melhor atuação. Nesse sentido, a reclamação quando às limitações de remuneração dos servido res de órgãos da Administração Direta é a mais enfatizada.

Por outro lado, não existem, até o momento, condi ções para que o Setor efetue análises bacteriológicas. Assim, este tipo de fiscalização, de suma importância, só é realizada aleatoriamente, quando existem denúncias concretas. Nestas situações, a atua ção é extremamente morosa, pois o Setor se vê obrigado a contratar o serviço com laboratórios oficiais ou privados que estejam em con dições de realizá-las.

Atualmente, mesmo que se dispusesse de melhor estrutura fiscal, sua eficiência seria travada pelo grande número de estabelecimentos que não foram ainda cadastrados, além dos que operam de forma clandestina.

Mesmo sendo de competência do DNSC, o cadastramento e a concessão de registro para produtores e engarrafadores, estes, quando interpelados, afirmam possuir registro antigo do Labo ratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos, LCCDMA, do Ministério da Saúde.

Segundo a direção do DNSC, já existe jurisprudên cia sobre a matéria, com ganho da causa para o Departamento. De toda forma, esta controvérsia continua a ser mais um obstáculo ao Setor de Bebidas.

Outra possibilidade de conflitos interinstitu cionais se liga as águas minerais. Até agosto de 1976, a autoriza ção de pesquisa, a concessão de lavra, o controle sanitário das



águas e dos locais de produção, eram de competência do Departamento Nacional da Produção Mineral, DNPM. A partir de então, o controle sanitário passou para o Ministério da Saúde.

Até o momento, não existe nenhum setor deste último que tenha absorvido a atividade, conforme se viu na análise do DNPM. No entanto, o Decreto nº 73.267, que regulamentou a Lei dos Sucos, define, no seu art. 14, como uma das bebidas não alcóolicas a água gasificada, que estaria, portanto, sujeita à padronização do órgão competente do Ministério da Agricultura, no caso o DNSC. Este conflito ainda não se materializou, porque o DNSC resolveu não reivindicar esta responsabilidade. Aliás, uma postura bastante razoável para um órgão que não tem condições no momento de atacar a contento suas demais atribuições.

Não se pode negar, contudo, o desejo do Setor de Bebidas de se autosuperar. Tal espírito levou o DNSC a apelar para as Prefeituras Municipais para atuarem como "co-fiscais", mediante a identificação dos estabelecimentos que não estivessem registrados. Esta medida, aparentemente exequível e inteligente, esbarrou, no entanto, com uma variável que havia passado despercebida pelo DNSC. O apelo havia sido formulado, em 1976, no bojo do processo sucessório municipal, e era natural que os prefeitos não quisessem entrar em atritos com os pequenos fabricantes de bebidas, sobretudo de aguardente, em geral com tradição e influência na política no município. O fracasso, neste caso, foi total.

c) A Divisão de Informação do Mercado Agrícola, DIMAG

A montagem de um sistema nacional de coleta, intercâmbio e divulgação de informações do mercado agrícola, se iniciou por volta da metade da década de 60, em decorrência de convênio firmado entre o Ministério da Agricultura e o Governo dos Estados Unidos, através do programa Aliança para o Progresso. Tal convênio previa a constituição de uma equipe mista, localizada no âmbito do referido Ministério, que se incumbisse de informar, de



forma regular e permanente, as flutuações de preços por atacado dos principais produtos de origem vegetal.

Ao iniciar suas atividades, a equipe funcionava nos moldes de um grupo de trabalho, mas foi pouco depois incorporada à estrutura do Ministério da Agricultura. Surge, assim, o Serviço de Informação do Mercado Agrícola, SIMA, localizado no Departamento Econômico, cujo diretor passa a responder por sua coordenação.

Com a reorganização do Ministério da Agricultura, através do Decreto nº 68.594, de 6 de maio de 1971, o Serviço é transformado em Divisão de Informação do Mercado Agrícola, DIMAG, do Departamento Nacional de Serviço da Comercialização, transferindo-se para Brasília.

#### Sua estrutura e como opera

A DIMAG tem sua estrutura reproduzida a nível regional, no âmbito dos GEACO's. Encontra-se presente em 19 Estados e no Território do Amapá, através de agências localizadas nas capitais e de subagências, que funcionam como unidades auxiliares das primeiras e a estas acopladas, situando-se em municípios estratégicos em termos de produção de vegetais ou de sua comercialização por atacado.

A DIMAG se ocupa de duas atividades básicas: coleta e divulgação das informações do mercado agrícola. Estas constituem, na realidade, operações complementares, mas são aqui separadas para efeitos de análise, em razão da diversidade de problemas que encontram em sua implementação.

A coleta de informações consiste na observação diária dos preços por atacado de 60 produtos, distribuídos em 6 classes: cereais e diversos; aves, ovos, e rações; carnes e laticínios; frutas; pescado; e hortaliças. É realizada por um funcionário, o enumerador, que registra os preços mínimos, a moda e os pre



ços máximos dos principais atacadistas. Estas informações são em seguida enviadas a DIMAG, via telex, que se encarregará de remetê-las as agências regionais. Estas não recebem as informações relativas a todo o país, mas apenas as de seu interesse, como é o caso de São Paulo, que se importa exclusivamente com o comportamento dos preços do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro.

Ao receber as informações, cada agência elabora um boletim, para ser distribuído diariamente aos produtores. Estes são os principais usuários das informações, embora elas sejam também do interesse da SUNAB, da Fundação Getúlio Vargas, da Fundação IBGE e de outros órgãos da área do Planejamento e Fazenda.

● objetivo é manter o produtor a par dos preços nos diversos mercados, tornando-se um instrumento eficaz na redução das margens de lucro dos intermediários, o que implica na fixação de preço mais justo para o primeiro.

Trata-se, portanto, de instrumento de defesa do produtor, embora tenha sua repercussão no varejo, podendo beneficiar remotamente o consumidor. É significativo o fato ocorrido recentemente em Paty de Alferes, R.J., onde a caixa de tomates era adquirida ao produtor por Cr\$20,00, sob a alegação de que havia superprodução. Ao ser inaugurada uma subagência da DIMAG, o que se constatou foi que no mercado do Rio de Janeiro o mesmo produto era vendido no atacado a Cr\$ 300,00 a caixa. Isto foi o suficiente para que os produtores se dessem conta do engodo de que tinham sido vítimas e passassem a exigir do atacadista preço mais justo, ou seja Cr\$200,00. Não foi difícil aos atacadistas identificar o boletim como responsável pela situação, e sua reação foi a de agredir a sub-agência com impropérios e suculentos tomates.

A coleta de informações não encontra maiores dificuldades operacionais. O mesmo não se pode dizer, contudo, de sua divulgação aos produtores, pois estes se encontram geralmente



longe dos locais onde estão instaladas as agências ou subagências. O principal problema com que se defronta a Divisão é, portanto, buscar uma maneira de atingir o produtor, já que as informações do mercado agrícola se dirigem principalmente a ele. O mecanismo adotado é o de distribuir o boletim diário nas subagências e postos de venda por atacado, no suposto de que estes locais sejam o ponto de encontro entre produtores e atacadistas. Ocorre, no entanto, que grande parte dos produtos é adquirida na fonte e transportada pelos próprios atacadistas, sem necessidade do deslocamento do produtor. Nestas condições, é pouco provável que este último tenha acesso ao boletim e, em consequência, torna-se presa fácil dos intermediários e atravessadores.

Houve algumas tentativas de divulgação do boletim pelas emissoras de rádio, sobretudo as regionais. Exemplo disto são as Rádio Caruaru, Rádio Olinda, A Voz do São Francisco, para citar apenas algumas. Estas apresentam com certa regularidade, embora de forma resumida, a variação de preços de produtos em diversos mercados, aos moldes da Agência Nacional que, na Voz do Brasil fornece aos preços diários do arroz, feijão, batata e tomate em alguns mercados de maior peso. Esta divulgação tem sido feita a título gratuito; daí a sua falta de persistência e regularidade. Dada a grande penetração do rádio nas zonas rurais, sua utilização deveria ser mais agressiva, mesmo que envolva custos para o órgão. Da mesma maneira, não se justifica o desinteresse na utilização das emissoras oficiais, que poderiam, mediante convênio, montar idêntica programação.

A DIMAG edita também um boletim mensal contendo preços médios dos produtos por Estado e sua variação com respeito ao mês anterior. Este boletim, assim como o consolidado anual, não se dirige ao produtor individual, mas aos órgãos públicos e entidades de classe.

A execução das atividades de coleta e divulgação das informações do mercado agrícola é feita a nível estadual,



em convênio com as Secretarias de Agricultura. Estes convênios, no entanto, têm sido revistos, pois a tendência é operar principalmente com as CEASA's, que seriam responsáveis por dar a infra-estrutura física, ficando as primeiras incumbidas de fornecer pessoal e material de consumo. Através da COBAL, estão sendo instalados, em centros produtores, os Mercados Expedidores de Origem, que deverão abrigar uma sub-agência da DIMAG.

Os dados disponíveis sobre seu desempenho, nas diversas atividades, indicam que as metas assignadas para 76 foram extremamente irrealistas, como mostra o quadro abaixo:

QUADRO III  
Desempenho da DIMAG em 1976

Metas	Unidade de Medida	Atividades Programadas para 1976	Atividades Realizadas em 1976	Atividades Programadas para 1977
1. Cadastramento de atacadistas	nº	18	-	190
2. Coleta de Preços				
2.1. Visitas	nº	230.930	170.751	220.731
2.2. Entrevistas	nº	211.360	158.618	142.354
3. Confeção de boletins	nº	743.000	335.000	746.000
4. Tempo gasto com telex	Min.	542.068	16.092	17.171

FONTE - SUPLAN ; Ministério da Agricultura



Várias razões são invocadas para explicar a baixa produtividade do setor, entre as quais o reduzido número de pessoal, a superestimação de tempo gasto com transmissão de telex e a morosidade na tramitação dos convênios. Caberia indagar se a programação para 77 levou em consideração estas limitações ao estabelecer, por exemplo, como meta o cadastramento de 190 atacadistas. Não se estará novamente diante de programação ambiciosa e fadada, portanto, ao insucesso ?

#### Perspectivas da DIMAG

Como já se salientou, a informação do mercado agrícola compreende duas atividades que se complementam. Foram descritas, contudo, de forma estanque para realçar a diversidade de problemas e perspectivas.

No tocante à coleta, a principal dificuldade consiste no pequeno grau de interiorização do setor, situação que poderá ser sanada mediante a instalação de subagências nos locais considerados estratégicos, como ponto de encontro entre produtores e intermediários. A sistemática adotada é simples mas eficaz, pois repousa em pequeno número de atacadistas que manipulam parte substancial da produção. O cadastramento de novos atacadistas responde mais à necessidade de conhecer quem realmente trabalha como tal.

A divulgação das informações, por outro lado, esbarra em dificuldades mais sérias, pois envolve um conjunto de operações que supõem estar a máquina pública agindo de forma coordenada e dotada de equipamentos e instalações adequadas. O destinatário real das informações - o produtor - ainda não foi plenamente atingido, sobretudo porque os mecanismos acionados para tal fim têm demonstrado pouca eficácia, além de não terem sido explorados outros veículos de transmissão destas informações.

#### DNESC: Balanço Final.

Como se viu, o Departamento Nacional de Serviços



de Comercialização compõe-se de três setores, com metas, paradigmas, história e ambiente externo próprios. A cada um corresponde grau diverso de dinamismo, explicável em parte por sua relação com políticas ou órgãos de prioridade para o desenvolvimento.

Assim, a Divisão de Inspeção, Padronização e Classificação, na medida em que funciona como órgão auxiliar de apoio à CFP, consegue daí derivar sustentação. Não quer dizer que seja eficiente, nem tão pouco instrumento eficaz para políticas centrais, tais como o abastecimento, o controle de preços de hortigranjeiros e a melhoria de qualidade da produção. Escapa-lhe ainda o controle de produtos críticos como o café, a soja, o açúcar, e outros, que poderiam induzir mudanças internas, dando-lhe nova feição institucional. A tal ponto vê-se a DIPC relegada a plano secundário que matéria afeta juridicamente a ela é decidida sem sequer sua consulta, por órgãos fortes, mas não desenhados para a área. É o caso da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil que por conta própria, baixa normas para a soja.

Além disso, da descrição que se fez dos processos de padronização, depreende-se a precariedade de sua validade. Alterados toda vez que fatores de clima ou de mercado fazem escassos ou abundantes os produtos, perdem a função de padrões, curvando-se aos interesses imediatos dos produtores e levando ao paradoxo de um mesmo arroz, do mesmo tipo, ter tamanho, quebraduras, coloração e pureza, diferentes em cada ano.

Constata-se, portanto, que a padronização de produtos alimentares in natura empreendida pelo DNSC é tão precária quanto a realizada pela Comissão Nacional de Normas e Padrões Para Alimentos, órgão que abriga principalmente os interesses do empresário.

Quanto ao "Setor de Bebidas" basta lembrar que padece de formalização. De recursos limitados, humanos e materiais, não tem, de fato, logrado implementar, em grau desejável, o instrumen



to legal que parecia lhe dar força e vigor.

Criá-lo, sem dar-lhe contraparte de recursos , veio apenas conturbar o quadro onde as agências vinculadas ao Ministério da Saúde eram competentes. A redundância, sem eficiência, antes agrava que ajuda a solucionar o problema. Assim, a perplexidade dos empresários do ramo deriva da competição entre o DNSC, o LCCDMA e o SNFMP, com evidentes prejuízos para o consumidor, ainda que se reconheçam as limitações dos órgãos da Saúde, conforme se viu em outras partes desta investigação.

A Divisão de Informações do Mercado Agrícola , por outra parte, com funções que dificilmente se coadunam com as anteriores, não escapa de reparos igualmente significativos.

Agência transplantada para o país, sua filosofia de ação faz tabula rasa da realidade da agricultura brasileira, ao partir da premissa de que boletins são instrumentos adequados para levar informação ao produtor. Além da ingenuidade de confiar ao atacadista parte desta responsabilidade, pois os boletins são distribuídos através deles, ignora que o agricultor médio e pequeno, que deveria ser, em teoria, alvo da informação, sequer é alfabetizado, frequentemente.

O modelo introduzido pela Aliança para o Progresso desconsidera as diferenças culturais, a organização da produção e a modernidade do setor. A mera informação de preço não basta para induzir mudanças, mesmo quando estas vem de encontro aos interesses do pequeno e médio produtor. O grande, pela escala, organização e pelo estilo empresarial, dispensa tal auxílio.

Os mecanismos que levam pequenos e médios empresários agrícolas a se sujeitarem aos ditames do intermediário não se resolvem com mais informação. Por traz estão vantagens de crédito, de armazenagem, e de acesso a mercados que dão aos últimos poder de barganha, que não é alterado com a intervenção que



parte da suposição de que, sabedor do preço final, o agricultor ,  
passará a exigir mais.

Impotente para cumprir papel de destaque para  
o produtor, o DNSC sequer reserva ao consumidor lugar no seu dis  
curso institucional, Este, esquecido em todos os momentos de sua  
ação, mais uma vez deixa de ser beneficiado em importantes áreas.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

